b) Efectos sobre el empleo

i) Empleo transitorio directo e indirecto

Como en los proyectos anteriores, el empleo transitorio se estimó para cada uno de los componentes de la inversión con base en coeficientes de gastos en mano de obra y en materiales en relación a los costos directos, teniendo en cuenta las diferentes características de las obras.

El empleo generado en hombres-año se determinó calculando costos promedio por año de acuerdo con las especialidades ocupadas y según los antecedentes de otros proyectos que consisten en obras similares. (Se utilizaron coeficientes de los proyectos de la Zona Libre y del subcentro urbano).

El cuadro III-34 resume estas estimaciones: un total de 409 hombres-año durante 1981 en empleo transitorio directo más un empleo adicional indirecto de 170 hombres-año.

ii) Empleo permanente

Como se ha señalado, el empleo generado en la operación del proyecto no tiene el carácter de empleo neto. Esencialmente se estaría sustituyendo la ocupación actual en manejo de carga no contenedorizada o manejada con menos eficiencia.

De acuerdo con los supuestos del estudio de pre factibilidad, la implementación del proyecto implica reducir los costos y el tiempo en la manipulación de contenedores a un tercio de la manipulación sin proyecto. Si esta misma relación es válida en cuanto a la ocupación requerida, se necesitaría triplicar la carga de contenedores para mantener el mismo nivel de empleo.

La información disponible en cuanto al volumen de carga y porcentaje de contenedorización, señala que en 1978 se manipularon alrededor de 12 000 contenedores, suponiendo que el 37 por ciento de la carga utilizó este medio en unidades de 20 pies con un peso promedio de diez toneladas por contenedor. Las proyecciones del estudio de factibilidad estiman un aumento sustancial de los porcentajes de contenedorización, en parte debido a las facilidades del proyecto; de esta manera, al alcanzar su plena capacidad en 1985, el terminal estaría manejando casi 41 000 contenedores de las mismas características indicadas, tres y media veces el número estimado en 1978. Este aumento implicaría mayor empleo en el manejo de contenedores en comparación con 1978 pero no se considerará empleo nuevo por cuanto probablemente reemplaza ocupación en carga no contenedorizada.

Cuadro III-34

INFRAESTRUCTURA REGIONAL: MEJORAMIENTO
DEL PUERTO DE CONTENEDORES

A. Empleo transitorio
directo, 1981

	Califi- cado	No cali- ficado	Total
Demolición y limpieza	25	29	54
Pavimentación	47	64	111
Infraestructura	33	45	78
Edificios	68	79	147
Otros	9	10	19
<u>Total</u>	<u>182</u>	<u>227</u>	<u>409</u>

B. Empleo transitorio
indirecto

Demolición y limpieza	-	-	-
Pavimentación	40	40	80
Infraestructura	20	20	40
Edificios	20	20	40
Otros	5	5	10
<u>Total</u>	<u>85</u>	<u>85</u>	<u>170</u>

Fuente: Estimación PREALC.

En síntesis, no se supone generación de empleo permanente en este proyecto.

iii) Empleo total y costos

La inversión total es de B/. 10.8 millones para una generación de 570 hombres-año en empleo transitorio con un costo por hombre-año de B/. 18 947. No habrá nuevo empleo permanente.

8. Subprograma de educación técnica y profesional: Centro de formación profesional

a) Descripción básica

El último proyecto que contempla el Plan de Colón cuyo impacto sobre el empleo será analizado es el del Centro de Educación Regional 34/. El propósito de este proyecto es reforzar las actividades del Instituto Politécnico para egresados de la educación secundaria; del Ministerio de Educación en enseñanza técnica secundaria y del SENAFORP en capacitación básica.

Las metas definidas para el SENAFORP consisten en capacitar 350 trabajadores al año en sus oficios, calificar a otros 160 en los sectores comercio y servicios y ofrecer cursos de capacitación en planta. El Ministerio de Educación proveerá cursos técnicos de tres años de duración en seis especialidades para 200 estudiantes y el Instituto Politécnico ofrecerá formación profesional en siete especialidades para unos 94 graduados anuales 35/. Finalmente, el Ministerio de Comercio dará cursos para unos 100 pequeños empresarios al año.

En el aspecto físico el programa contempla la construcción o rehabilitación de un edificio para 15 talleres, 11 laboratorios, 30 aulas, una biblioteca, un centro de atención diurna, una cafetería y áreas administrativas con una superficie total aproximada de 10 500 m². Se incluyó también la compra e instalación de los equipos necesarios.

En total, la inversión es de B/. 4.9 millones con un costo directo de B/. 3.4 millones.

b) Impacto sobre el empleo

El programa es esencialmente descriptivo y no proporciona antecedentes para una apreciación del impacto sobre el empleo. Se intenta aquí, no obstante, hacer una estimación con base en datos parciales y en análisis efectuados por PREALC de proyectos educacionales y de capacitación en otros países de la región.

Cuadro III-35

EDUCACION TECNICA Y PROFESIONAL: CENTRO DE
FORMACION PROFESIONAL

A. Empleo transitorio, 1981

	Califi- cado	No cali- ficado	Total
Directo	92	108	200
Indirecto	40	40	80
<u>Total</u>	<u>132</u>	<u>148</u>	<u>280</u>

B. Empleo permanente

	1982	1983	1984	Total
SENAFORP	8	16	25	49
Ministerio de Educación	6	13	20	39
Politécnico y Ministerio de Comercio	6	13	20	39
Administrativos	12	24	36	72
<u>Total</u>	<u>32</u>	<u>66</u>	<u>101</u>	<u>199</u>

Fuente: Estimación PREALC.

La información disponible indica que B/. 1.8 millones costaría la adquisición de equipos y herramientas para el Centro, lo que dejaría B/. 1.6 millones para la construcción o habilitación del edificio. (Con el área total de 10 500 m². que señala el estudio, resultaría un costo por metro de B/. 152). Si de este costo directo se considera que un 45 por ciento es gasto en mano de obra, resulta un empleo de 200 hombres-año de los cuales el 46 por ciento sería calificado y el 54 por ciento no calificado, considerando la misma estructura de salarios de los proyectos de edificación de la Zona Libre. Habría que considerar además unos 80 empleos transitorios indirectos.

En cuanto al empleo permanente, el programa del SENAFORP requeriría entre 20 y 30 profesores al año suponiendo que los cursos para entrenamiento de 350 trabajadores y de 160 de los sectores servicio y comercio serán anuales y una relación de un profesor por cada 20 alumnos, y que los cursos de entrenamiento en planta alcanzarían a unos 500 trabajadores, con una duración promedio de 240 horas y una relación entre diez y 20 alumnos por profesor.

El programa del Ministerio de Educación requeriría unos 20 profesores/año suponiendo una relación de 30 alumnos por profesor (600 alumnos en tres años).

Finalmente, se estiman los programas del Instituto Politécnico y del Ministerio de Comercio en otros 20 profesores/año.

El personal administrativo, considerando entre ellos conserjes y personal de secretaría se considera en otros 35 empleos permanentes.

En síntesis, el programa generaría en total 479 hombres-año entre 1981 y 1984 y 101 empleos permanentes a partir de 1984. (Véase cuadro III-35). En relación con la inversión total, el costo por hombre-año sería de B/. 10 230 y de B/. 48 515 por empleo permanente.

Notas

- 1/ Estas estimaciones dependen del logro de una serie de factores, tales como: el cumplimiento de los calendarios de desembolso y mantención de las metas establecidas (empleo temporal); y de la capacidad de penetración en nuevos y mayores mercados internacionales (empleo permanente).

- 2/ La afirmación se basa en opiniones de empresarios ligados a la actividad de la construcción que indican que las empresas tienden a trasladar a su personal semicalificado o calificado, en vez de contratar en el lugar de las obras.
- 3/ En el caso de la Zona Libre industrial y del subproyecto urbano, una parte de las inversiones se hará en 1983, pero como no es significativa, se tomó el período indicado.
- 4/ CERPI-INDESA: Proyecto para la urbanización del área industrial de la Zona Libre de Colón (Panamá, CERPI-INDESA, 1979).
- 5/ BIRF: Panamá, Colón, urban development project (Washington, BIRF).
- 6/ El estudio de prefactibilidad lo estima en 2.7 millones de balboas; otra información disponible no incluye este rubro por cuanto aparece imputado al movimiento de tierras del proyecto de ampliación del área comercial. La diferencia entre el costo considerado y el del estudio de prefactibilidad es concordante con los ajustes de cifras posteriores a dicho estudio, respecto de otros componentes del gasto.
- 7/ Se consideró la cuadrilla constituida por 1 operador de equipo pesado de 1a., 1 operador de equipo pesado de 2a., 1 conductor de camión pesado de 1a., 1 conductor de camión pesado de 2a. (trabajadores calificados) y 3 peones o ayudantes (trabajadores no calificados). El costo de la mano de obra se obtuvo de "Convención Colectiva del Trabajo entre la Cámara Panameña de la Construcción y el Sindicato Unico de Trabajadores de la Construcción y Similares", Panamá, diciembre de 1979 y de Cámara Panameña de la Construcción: El costo social del trabajo en Panamá (Panamá, Cámara de la Construcción).
- 8/ La estimación se basa en datos proporcionados por IDAAN sobre urbanización y servicios públicos en la Isla Manzanillo y otras zonas de la ciudad de Colón. Se tomaron como no calificados a los peones y ayudantes y otros trabajadores con salarios por hora inferiores a B/. 1.15.
- 9/ CERPI-INDESA: Proyecto para la... op.cit. vol. II, pág. 223.
- 10/ Dirección de Estadística y Censo: Indicadores estadísticos de la industria manufacturera en los distritos de Panamá y Colón, 1979 y primer trimestre de 1980 (Panamá, Dirección de Estadística y Censo).
- 11/ CERPI-INDESA: Proyecto para la... op.cit., pág. VII-46.

- 12/ El ítem tarifario 806.30 autoriza el envío al exterior de productos de Estados Unidos hechos de metal para ser procesados y devueltos a ese país para un mayor procesamiento, liberados de derechos salvo el aplicable al valor agregado extranjero. El ítem tarifario 807.00 establece un tratamiento especial para los artículos ensamblados en el exterior a partir de componentes fabricados en todo o en parte, en los Estados Unidos. Tales artículos pagan los gravámenes que les corresponden pero descontando el valor de los referidos componentes.
- 13/ El valor que se señala parece razonable teniendo en cuenta la información disponible sobre producto industrial y ocupación en el sector. (Dirección de Estadística y Censo: Panamá en cifras, años 1974 a 1978 (Panamá, Dirección de Estadística y Censo).)
- 14/ En México, la información disponible indica que el personal ocupado por empresa varía, en promedio, entre 148 y 167 trabajadores; en otras zonas libres los antecedentes muestran promedios variables: Singapur 261, Haití 110, Barbados 126, Jamaica 200. Estos promedios totales cambian por ramas industriales; cuando se trata de productos eléctricos y electrónicos, el tamaño de las plantas tiende a ser mayor en todos los países; dada la incidencia que, se supone, estos sectores tendrán en Colón, se han tomado los promedios señalados. Véase CEPAL: Las empresas maquiladoras en México (México, CEPAL, 1976); El mercado de valores (México, Nacional Financiera, 1975); "Importancia de la industria maquiladora en México" en R. Trajtenberg: Tendencias recientes en la internacionalización de la producción (México, ILET, 1978); R. Holtz: La función de la subcontratación en el desarrollo industrial (Nueva York, Naciones Unidas, 1975); T.K. Morrison: "International subcontracting: Improved prospects in manufactured exports for small and very poor LDC's" en World Development (Elmsford, World Development Publishers Ltd., 1976).
- 15/ ONUDI: Perfiles de establecimientos industriales (Viena, ONUDI, 1968); M. Zymelman: Occupational structures of industries (Washington, BIRF, 1980). "Industry facts sheets; industry profiles", International Cooperation Administration
México: Censo industrial, 1975.
Costa Rica: Censo industrial, 1975
El Salvador: Anuario estadístico, 1976
Brasil: Censo industrial, 1970.

- 16/ En 1972, el 14% del valor agregado exportado desde los países de América Latina a Estados Unidos dentro del marco de los ítems arancelarios citados estaba en productos de este grupo; en 1978, ese porcentaje había aumentado a más del 60% del total.
- 17/ W. König: Towards an evaluation of international subcontracting activities in developing countries: Interim report upon completion of field work on "maquiladoras" in Mexico (Nueva York, Naciones Unidas, 1975), primer borrador.
- 18/ Considerando la inversión en movimiento de tierras.
- 19/ La tasa promedio de crecimiento del valor de las operaciones entre 1970 y 1980 fue de 22% y de 18% en volumen físico. Dirección de Estadística y Censo: Principales indicadores económicos y sociales de la Zona Libre de Colón, años 1970-1980 (Panamá, Dirección de Estadística y Censo).
- 20/ Una ampliación previa de 19 has. no comprendida en el proyecto, se terminó virtualmente en 1980.
- 21/ Cámara Panameña de la Construcción: Convención colectiva del... op.cit.; El costo social... op.cit.
- 22/ CERPI-INDESA: Proyecto para la... op.cit. IDAAN, Informaciones proporcionadas al PREALC.
- 23/ Dirección de Estadística y Censo: Indicadores estadísticos de... op.cit.
- 24/ Del total de inversiones efectuadas en la Zona entre octubre de 1978 y octubre de 1979 menos del 40% fue realizada por empresas transnacionales.
- 25/ La inversión privada extranjera "sin costo" para Panamá sería el 50% de toda la inversión privada y el 30% de la inversión total. Luego se atribuye a la inversión pública el 70% del empleo generado (8 558 hombres-año y 2 100 empleos permanentes). Los costos indicados resultan de dividir la inversión pública de B/. 26 millones por dichos volúmenes de empleo.
- 26/ Ministerio de Trabajo: Mano de obra... op.cit.
- 27/ Sin considerar la asignación por créditos de mejoramiento.
- 28/ El empleo de un camino mejorado puede reducir el costo del consumo, pero esto no es ahorro ya que previamente se incurrió en el gasto mayor de compra o importación del automóvil.
- 29/ PREALC: Impacto de las inversiones públicas en el empleo en Panamá, serie Documentos de trabajo/94 (Santiago, PREALC, 1976).
- 30/ Antecedentes proporcionados al PREALC por el Ministerio de Obras Públicas.

- 31/ R. Brenes y Cía., D. Little International: Plan para el desarrollo turístico (Panamá, 1980).
- 32/ Ministerio de Gobierno y Justicia: Terminal de transporte público de la ciudad de Colón (Panamá, Ministerio de Gobierno y Justicia).
- 33/ Autoridad Portuaria Nacional: Anteproyecto de desarrollo de facilidades para el manejo de contenedores en el puerto de Cristóbal (Panamá, Autoridad Portuaria Nacional).
- 34/ El Plan contempla también un subproyecto de consultoría y difusión; dado el carácter de dicho proyecto no existen antecedentes para apreciar su efecto sobre el empleo.
- 35/ Programa de desarrollo de Colón; subprograma de educación técnica y profesional.

Capítulo IV

EL MERCADO DE TRABAJO EN COLÓN Y SUS PERSPECTIVAS PARA LA PROXIMA DECADA

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este capítulo se sientan, en primer lugar, las bases teóricas que fundamentan probables cambios en las proyecciones de la PEA del distrito de Colón y que son discutidas inmediatamente después en un segundo acápite. Utilizando estos antecedentes se ofrece, posteriormente, una perspectiva de posibles escenarios de empleo que pueden confrontarse y recomendaciones básicas para lineamientos de política económica que tengan en cuenta las consecuencias de tales escenarios. Dichas recomendaciones son complementadas, en una sección posterior, con pautas para acciones de política en el campo socioeconómico.

A. Condiciones teóricas

Se ha establecido que la Zona Libre es un centro de salarios relativamente altos en el mercado laboral local de Colón 1/. También se apuntó a la posibilidad de que en un proceso dinámico de generación de empleos en la localidad como el que se contempla, la Zona Libre actúe a manera de sector líder en el proceso de fijación de salarios. Asimismo, se aludió a la alta movilidad geográfica - o propensión a migrar - que caracteriza a la fuerza laboral panameña.

Con esta información y el hecho de que el núcleo del programa de creación de empleos para la provincia de Colón, tal como hasta el presente el mismo ha sido esbozado, lo constituye la creación de empleos a través de la ampliación de la Zona Libre, es pertinente hacer consideraciones en torno a implicaciones que del programa podrían derivarse. Para ello es útil sentar elementos de un modelo o esquema que permita examinar algunas de las consecuencias probables.

Puede plantearse que el nivel de salarios que impere en el mercado del distrito de Colón variará en función directa con el nivel y el volumen de salarios que se establezcan en la Zona Libre 2/. Ello se puede justificar en base a los razonamientos siguientes:

1. Siendo la Zona Libre un centro de salarios altos en el mercado local, y suponiendo que los salarios nominales sean

inflexibles hacia abajo, la absorción en la Zona Libre de una mayor proporción de trabajadores en el mercado laboral tendería, todo lo demás igual, a elevar el nivel de salarios que predominase en dicho mercado 3/.

2. De acuerdo al proyecto en marcha, la mayor parte de los nuevos empleos que se espera crear en la Zona Libre serían establecidos en el nuevo parque industrial o manufacturero que se está tratando de estimular. Es verosímil suponer, en base a lo indicado en el segundo capítulo, que los salarios que se establezcan en dicho parque no difieran en mucho de los salarios que se pagan en el distrito de Panamá o en la industria manufacturera en Colón. Como se ha indicado, estos niveles de salarios son superiores a los que han predominado en el mercado de trabajo local de Colón, excepción hecha de la Zona Libre.

3. Debido al hecho de que probablemente la Zona Libre actúe a manera de sector líder en un proceso de determinación de salarios, la acción de los mecanismos institucionales (sindicatos obreros, por ejemplo) que influyen sobre la determinación del nivel y de la estructura salarial fuera de la Zona Libre tenderían a presionar los salarios nominales hacia arriba. Naturalmente, de no ser esta presión totalmente neutralizada por el aumento de personas que ingresan al mercado de trabajo, la misma tendería a reforzar el efecto alcista que sobre los salarios tendría lugar en virtud de las razones señaladas anteriormente.

Si se define la probabilidad de encontrar empleo para el trabajador promedio como la razón entre el número de vacantes y el número de desempleados, de aumentar más rápidamente el número de vacantes que el número de desempleados dicha probabilidad, naturalmente, tendería a aumentar. La creación de un número relativamente grande de puestos de trabajo en un período de pocos años, o lo que es lo mismo, la ocurrencia de un salto considerable en la tasa de crecimiento del empleo en el mercado de trabajo local, permite suponer que es verosímil que tal probabilidad aumente. Inclusive, aunque el número de desempleados aumentase en la misma proporción que el número de vacantes, es probable que, dado que el ajuste de las expectativas individuales a las condiciones de mercado requiere cierto tiempo, el trabajador desempleado promedio - o personas que no formen parte de la fuerza laboral pero que sean potencialmente activas - consideren que su probabilidad de empleo ha aumentado. En otras palabras, debido a que el ajuste de las expectativas a cambios reales en las variables requiere de un lapso de tiempo, aunque las vacantes y el número de desempleados crezcan a una misma tasa, al ocurrir un rápido aumento en el número de puestos de trabajo, al menos en el corto plazo, la expectativa del desempleado actual o potencial puede ser la de que su probabilidad de empleo es mayor.

El aspecto siguiente se refiere al concepto de ingreso laboral esperado. Este concepto puede definirse como el salario que una persona considere que puede llegar a ganar de encontrar empleo, ajustando dicho salario por la probabilidad de encontrarlo. Por ejemplo, supóngase que el salario promedio en el mercado local para los mecánicos sea de B/.400 mensuales. Si un mecánico desempleado estima que su probabilidad de encontrar empleo es de 0.50, su ingreso laboral esperado sería de B/.200 mensuales; en cambio, si estima que su probabilidad de encontrar empleo es de 0.75, su ingreso laboral esperado sería de B/.300 mensuales. Nótese que el ingreso laboral esperado variaría por lo tanto en proporción directa a dos elementos, la probabilidad de encontrar empleo y el nivel de salarios correspondiente a ocupaciones y habilidades específicas. Un aumento en cualquiera de estos dos elementos, manteniéndose el otro constante, elevaría el ingreso laboral esperado. Evidentemente, de aumentar ambos elementos los efectos individuales se reforzarían mutuamente. Conjugando estas consideraciones con las apuntadas previamente se puede colegir que el ingreso laboral esperado para el trabajador promedio en el mercado de Colón ha de incrementarse. Ello se comprende si se recuerda que, de acuerdo al primer punto, el nivel de salarios en el mercado laboral local de Colón probablemente aumente y, según el segundo punto, es de esperar que la probabilidad de encontrar empleo también aumente. A riesgo de ser redundantes se recalca que sólo basta que, o bien el nivel de salarios aumente o que la probabilidad de encontrar empleo aumente, para que el ingreso laboral esperado experimente un ascenso siempre que el cambio en uno de los elementos no sea neutralizado por cambios en el otro elemento en sentido contrario (lo que es improbable en el mercado laboral de Colón).

A continuación se pueden señalar los efectos probables que sobre la oferta de mano de obra en el mercado laboral local tendrían incrementos en el ingreso laboral esperado. Teniendo en cuenta que un objetivo básico del programa de desarrollo y empleo para la provincia de Colón es crear fuentes de trabajo para los colonenses, al pensarse en los efectos sobre la oferta de mano de obra es de fundamental interés explorar el probable efecto que aumentos en el ingreso laboral esperado tendrían sobre las migraciones hacia el mercado laboral local de Colón. En este sentido, teniendo en cuenta que diversas investigaciones han confirmado la hipótesis de que las personas migran en grado significativo en función de sus expectativas económicas, puede concebirse a los flujos migratorios potenciales hacia el mercado local de Colón como una variable que variará en función directa a la diferencia entre el ingreso laboral esperado en el mercado local y el ingreso laboral esperado en el punto de origen o de residencia inicial. Dado

que se ha establecido que el ingreso laboral esperado en el mercado local ha de incrementarse y, por otro lado, debido a que es improbable que, bajo las condiciones presentes, el ingreso laboral esperado en otros puntos de la República aumente en la misma proporción, la diferencia entre el ingreso laboral esperado en el mercado de Colón y el ingreso laboral esperado en el resto de la República ha de variar haciendo más atractiva la migración hacia Colón. En consecuencia, debe ocurrir un incremento en el flujo inmigratorio de trabajadores hacia el mercado laboral local. A juzgar por la relativamente alta movilidad de la mano de obra en Panamá, así como por el hecho de que los niveles de desempleo en otras regiones (provincia de Panamá, por ejemplo) también son altos, puede esperarse que el influjo inmigratorio sea de magnitud.

Otra dimensión de la oferta laboral, las tasas de participación, probablemente sean también afectadas por el cambio en el ingreso laboral. Aunque en rigor es imposible establecer a priori el sentido del cambio 4/ en las tasas de participación ante cambios en el ingreso laboral esperado, algunas personas al tanto del acontecer en el mercado laboral panameño se inclinan a pensar que dichas tasas, especialmente las femeninas, han de aumentar 5/. De ser ello así, la oferta laboral se vería aumentada no sólo por el influjo de inmigrantes, sino también por el ingreso al mercado de trabajo de residentes en la localidad. Aunque, dada la carencia de datos no es posible ser precisos sobre el particular, ante el hecho de que en meses recientes haya habido un gran aumento en los registros de la bolsa de trabajo debido a las expectativas creadas por el Plan de Desarrollo de Colón, es plausible suponer que el incremento adicional en las tasas de participación no va a ser mucho mayor y que el aumento potencial en el volumen de la oferta de mano de obra reflejaría básicamente el efecto de las migraciones 6/.

Lo señalado hasta este punto puede resumirse de la forma siguiente: como resultado de la inversión llevada a cabo en la Zona Libre se crearán nuevos puestos de trabajo en la misma, ello contribuiría a elevar el salario promedio en el mercado laboral de Colón y creará la expectativa de que la probabilidad de encontrar empleo ha aumentado; en consecuencia, el ingreso laboral esperado ha de incrementarse lo que, a su vez, posiblemente ocasionará un aumento en la oferta de mano de obra en el mercado laboral local determinado principalmente por un significativo crecimiento en la inmigración de trabajadores hacia dicho mercado. Este pronóstico sugiere la conveniencia de re-
visar los estimados, para la década de 1980, sobre la población económicamente activa comentados en una sección anterior y presentar proyecciones que tomen en cuenta los efectos discutidos en los párrafos anteriores.

B. La población económicamente activa
bajo condiciones cambiantes

Por los planteamientos hechos, cabría esperar un incremento significativo en la PEA del distrito de Colón durante los años de 1980 a 1990. Este crecimiento sería consecuencia, fundamentalmente, de un aumento en los flujos inmigratorios procedentes de otras provincias - especialmente la de Panamá. En alguna medida este crecimiento reflejaría también, aunque presumiblemente en menor grado, aumentos en las tasas de participación laboral y en las corrientes migratorias originadas en el resto de la provincia de Colón.

Tomando en cuenta el número de ocupaciones que se espera crear a través del Plan de Desarrollo para la provincia, así como el incremento en la PEA del distrito de Colón, corresponde revisar las estimaciones presentadas en una sección anterior sobre ocupación y desocupación en el distrito. Es de recordar que dichas estimaciones se llevaron a cabo suponiendo la continuación, durante la próxima década, de las tendencias observadas en el pasado.

Según los cálculos presentados previamente, en 1980 la PEA del distrito de Colón se situó en 41 407 personas y el número de desocupados se estimó en 8 365 personas para una tasa de desempleo de aproximadamente 21 por ciento. En dichas estimaciones se suponía que la tasa acumulativa de crecimiento anual de la PEA en el distrito sería de aproximadamente 2.4 por ciento.

No es posible, debido a la carencia de información detallada, ser precisos con respecto al crecimiento de la PEA durante los años de 1980 a 1990 bajo las nuevas condiciones de inversión. Sin embargo, una tasa de crecimiento anual acumulativo de cinco por ciento es probablemente una buena presunción. Es de tener presente que ésta fue la tasa a la que creció la PEA de la zona metropolitana durante la década de 1960 en que se experimentó en dicha zona una fuerte expansión económica.

Con respecto al número de empleos que se crearían habría que, por un lado, tomar en cuenta el número de puestos de trabajo que surgirían durante la década de acuerdo a la tendencia histórica reciente y, por el otro, sumar a los mismos los empleos permanentes directos e indirectos que se creasen como resultado del programa de desarrollo. El cuadro IV-1 presenta el resultado de este tipo de ejercicio. Para 1985 estos empleos se calculan en 7 189; los empleos correspondientes a 1990 y a 1991 han sido estimados en 15 261 y 16 370, respectivamente.

Como se ha indicado, se considera que como consecuencia del aumento en puestos de trabajo resultante de los proyectos

de inversión, la PEA podría crecer durante los próximos años a un ritmo muy superior al observado en años recientes. No obstante, es ilustrativo comparar la situación de desocupación que tendría lugar al incrementarse la tasa de crecimiento de la PEA con la que ocurriría de no producirse tal incremento y continuar la PEA creciendo según la tendencia históricamente reciente. Ambas situaciones o escenarios se presentan en el cuadro IV-1.

Bajo la hipótesis de la continuación de las tendencias recientes (hipótesis A) se observaría que para 1985 la tasa de desocupación abierta habría descendido a seis por ciento; para 1990 dicha desocupación habría desaparecido. En contraste, al suponerse un aumento significativo en la tasa de crecimiento de la PEA (hipótesis B), la tasa de desocupación abierta se reduce a 17 y a 16 por ciento en 1985 y 1990 respectivamente, para de nuevo elevarse a 17 por ciento en 1991.

Dado que el ajuste de las expectativas no tiende a producirse en forma automática e inmediata a cambios en situaciones objetivas, sino que dicho ajuste requiere de lapsos de tiempo considerables, se considera probable que, todo lo demás constante, lo que ocurra en aproximadamente los próximos diez años no se asemeje al escenario asociado a la hipótesis A (bajo crecimiento de la PEA). De acuerdo a una perspectiva extrema sería después de 1991 que, al cambiar las expectativas referentes al ingreso laboral esperado, tendería a producirse una disminución en la tasa de crecimiento de la PEA que frenaría el alza en la tasa de desocupación prevista en el cuadro IV-1 (hipótesis B) para el período posterior a 1990. De esta forma cabría esperar que, todo lo demás igual, durante la década 1990 el nivel de desempleo en Colón se aproximase a un punto de equilibrio en relación al que imperase en el resto del país; durante estos años el saldo migratorio de la provincia volvería a ser negativo (el número de emigrantes de la provincia supera al de los inmigrantes a la provincia).

Naturalmente, la velocidad con que se produzca el ajuste en las expectativas es motivo de conjetura. Si se suponen ajustes más rápidos y tasas inferiores de crecimiento de la PEA, las tasas de desempleo durante la década de 1980 serían inferiores a las proyectadas bajo la hipótesis B.

C. Escenarios de empleo y recomendaciones básicas

En el cuadro IV-2 se combinan diversos supuestos en cuanto a la evolución de la oferta y de la demanda de trabajo entre 1980 y 1985, que posibilitan visualizar distintas alternativas posibles en cuanto a la intensidad que podría presentar el problema de la desocupación en Colón y los principales factores que influyen en la magnitud de las tasas de desempleo.

Cuadro IV-1

LA SITUACION DEL EMPLEO EN EL DISTRITO DE COLON DURANTE LA PROXIMA DECADA AL TOMARSE EN CUENTA LA GENERACION DE EMPLEOS PERMANENTES POR LOS PROYECTOS DEL PLAN DE COLON (FASE 1) BAJO HIPOTESIS ALTERNAS REFERENTES A LA TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA

	Hipótesis A: Crecimiento de la PEA a tasa histórica reciente <u>a/</u>			Hipótesis B: Crecimiento de la PEA a una tasa anual acumulativa de 5%		
	1980	1985	1990	1985	1990	1991
PEA	41 407	46 743	52 709	52 847	67 447	70 820
Puestos de trabajo <u>b/</u>	32 772	44 087	57 099	44 087	56 804	58 910
Desocupados	8 635	2 661	-	8 760	10 643	11 910
Tasa de desocu- pación (%)	21 <u>c/</u>	6	-	17	16	17

Fuente: Elaboración PREALC.

a/ Tasa anual acumulativa de 2.4%.

b/ Para la estimación correspondiente a 1980, véase la sección en la que se presentan las proyecciones previas. Para las estimaciones correspondientes a los años 1985, 1990 y 1991 se ha supuesto que: 1) continuando tendencias pasadas, la tasa de crecimiento de puestos de trabajo (no tomando en consideración los empleos resultantes de los nuevos proyectos de inversión) sería de 2.4% anual; esta tasa de crecimiento conllevaría un total de 36 898, 41 543 y 42 540 puestos de trabajo para 1985, 1990 y 1991 respectivamente; 2) sumando a dichos puestos de trabajo, correspondientemente, los totales de 7 189, 15 261 y 16 370 empleos permanentes resultantes de los proyectos, se obtienen las cifras de 44 087, 57 099 y 58 910 puestos de trabajo indicados.

c/ Si a los puestos de trabajo para este año se sumasen 1 018 empleos transitorios, la tasa de desocupación podría descender hasta 18%.

Cuadro IV-2

PROYECCION DE LA SITUACION DE EMPLEO DE LA POBLACION COLONENSE DURANTE 1980-1985

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	
<u>Hipótesis A</u>							
1. <u>PEA con crecimiento a la tasa histórica reciente</u> a/	41 407	42 401	43 419	44 459	45 527	46 743	
2. <u>Puestos de trabajo</u> b/	33 790	39 692	40 460	40 927	41 886	44 523	
3. <u>Desocupados colonenses</u>							
3.1. Suponiendo colonenses llenan totalidad puestos de trabajo							
3.1.1 Número de desocupados	7 617	2 709	2 959	3 532	3 641	2 220	
3.1.2 Tasa de desempleo	18.4	6.4	6.8	7.9	8.0	4.7	
3.2. Suponiendo colonenses llenan totalidad puestos permanentes y mitad puestos transitorios							
3.2.1 Número de desocupados	8 126	5 476	4 948	4 508	3 859	2 438	
3.2.2 Tasa de desempleo	19.6	12.9	11.4	10.1	8.5	5.2	158
<u>Hipótesis B</u>							
1. <u>PEA con crecimiento a una tasa anual acumulativa de 5.0%</u>	41 407	43 477	45 651	47 933	50 330	52 847	
2. <u>Puestos de trabajo</u> b/	33 790	39 692	40 460	40 927	41 886	44 523	
3. <u>Desocupados colonenses</u>							
3.1. Suponiendo colonenses llenan totalidad puestos de trabajo							
3.1.1 Número desocupados	7 617	3 785	5 191	7 006	8 444	8 324	
3.1.2 Tasa de desempleo	18.4	8.7	11.4	14.6	16.8	15.8	
3.2. Suponiendo colonenses llenan totalidad puestos permanentes y mitad puestos transitorios							
3.2.1. Número desocupados	8 126	6 552	7 180	7 982	8 662	8 542	
3.2.2. Tasa de desempleo	19.6	15.1	15.7	16.7	17.2	16.2	

Fuente: Elaboración PREALC.

a/ 2.4%

b/ Considera los puestos de trabajo que se generarían de mantenerse la tasa histórica de crecimiento, más los puestos transitorios y permanentes, directos e indirectos, creados por el Plan de Colón.

La primera hipótesis que se presenta en el cuadro considera que la PEA se incremente a la tasa histórica de 2.4 por ciento anual registrada en los últimos años. Esta oferta de trabajo se compara luego con la ocupación esperada en el período indicado que incluye, la que se generaría sin el Plan de Colón (a una tasa histórica también de un 2.4 por ciento anual) más los empleos transitorios y permanentes creados por el Plan.

La desocupación resultante se determina a su vez en dos situaciones alternativas: que todos los puestos de trabajo sean ocupados por trabajadores colonenses, con lo cual se logra en el período una disminución sustancial de las tasas de desempleo, aun cuando continuarían niveles elevados de desocupación y, en otra alternativa, que los trabajadores colonenses llenen los puestos permanentes, pero sólo la mitad de los transitorios. En esta segunda alternativa, entre 1980 y 1983, la desocupación sería todavía muy alta por cuanto el empleo generado en estos años es esencialmente transitorio, pero disminuiría posteriormente al aumentar la importancia del empleo permanente.

La segunda hipótesis que incluye el cuadro IV-2 supone un aumento más acelerado de la PEA, a un 5.0 por ciento acumulativo anual. Esta hipótesis, como se ha señalado, estima que habrá un flujo migratorio hacia Colón por el mejoramiento del ingreso laboral esperado. En esta situación, así como en la anterior, la tasa de desempleo de trabajadores colonenses será distinta si la totalidad de los puestos son ocupados por trabajadores colonenses o si se supone que una parte de dichos puestos, la mitad de los transitorios por ejemplo, se llenan con trabajadores no colonenses.

Obviamente, las probabilidades de las distintas combinaciones consideradas son distintas: es más probable un incremento de la tasa de crecimiento de la PEA a que se mantenga la de años anteriores y, por esto mismo, es improbable que la totalidad de los empleos generados sean ocupados por trabajadores colonenses; no obstante, las diferentes hipótesis y alternativas del cuadro IV-2 permiten destacar los principales elementos que determinan los posibles niveles de desocupación de trabajadores colonenses: mientras menor sea el crecimiento de la PEA, es decir, en la medida en que se logren aumentar las expectativas ocupacionales en el resto del país y de la provincia, en forma al menos similar a las de Colón, y mientras más alto sea el porcentaje de trabajadores colonenses que ocupen efectivamente los puestos creados, menor será la tasa de desocupación de estos trabajadores.

Si este mismo juego de hipótesis considera el decenio completo, se puede apreciar que las posibilidades van desde la eliminación de desempleo hasta el mantenimiento virtual de

las tasas actuales de desocupación. Esto se observa en el cuadro IV-3 que muestra los resultados de las hipótesis y alternativas señaladas para cinco años del período 1980-1991, en términos de tasas de desocupación. La situación óptima en relación con el objetivo de bajar el desempleo en Colón se daría si se mantiene el crecimiento histórico de la PEA y la totalidad de los puestos de trabajo son ocupados por colonenses; la menos favorable, por el contrario, resulta de un acentuado crecimiento de la PEA y una parte sustancial de los empleos ocupados por trabajadores no colonenses.

De lo anterior se concluye un primer conjunto de recomendaciones de política que podrían clasificarse en la siguiente forma:

1. Recomendaciones tendientes a que los puestos de trabajo que genere el Plan de Desarrollo de Colón sean ocupados preferentemente por colonenses.
2. Recomendaciones para generar puestos de trabajo adicionales a los creados por la primera fase del Plan de Colón.
3. Recomendaciones para lograr un crecimiento menos acelerado de la PEA en Colón.

1. Recomendaciones tendientes a que los puestos de trabajo sean ocupados preferentemente por colonenses

Las políticas que podrían adoptarse con esta orientación son particularmente complejas por cuanto no deben implicar ni pueden entenderse como constitutivas de situaciones de privilegio para una parte de la población panameña frente al resto de sus compatriotas. Se trata exclusivamente de adoptar medidas especiales para acelerar el desarrollo de una región deprimida en relación con las otras del país. En este sentido, el propio Plan de Desarrollo de Colón es una política especial en materia de asignación de recursos públicos y de crédito externo, así como el establecimiento de la Zona Libre comercial en años pasados y la actual promoción del área industrial constituyen también políticas especiales, distintas a las establecidas en el resto de la República.

En consecuencia, llegar a establecer un conjunto de medidas que tiendan a crear incentivos para la contratación preferente de colonenses en las obras a que da origen el Plan de Desarrollo de Colón no debiera considerarse como una discriminación en contra del resto de los panameños sino, en términos positivos, como una forma de enfrentar una desocupación muy aguda que se ha mantenido prácticamente inalterable durante los últimos 20 años.

Cuadro IV-3

TASAS DE DESOCUPACION DE POBLACION COLONENSE EN DIFERENTES ALTERNATIVAS

	1980		1983		1986		1989		1990	
	<u>a/</u>	<u>b/</u>								
Hipótesis A	18.4	19.6	7.9	10.1	1.0	1.4	-	-	-	-
Hipótesis B	18.4	19.6	14.6	16.7	14.8	15.0	14.7	14.9	16.8	16.8

Fuente: Elaboración PREALC.

a/ Supone que la totalidad de los puestos de trabajo son ocupados por colonenses.

b/ Supone que los puestos permanentes y mitad transitorios son ocupados por colonenses.

Nota: - = Tasa de desempleo negativa.

Una primera orientación en estos aspectos debe procurar el mejoramiento de la capacidad competitiva de los colonenses en el mercado de trabajo a través de la materialización de programas de capacitación vocacional; en el corto y mediano plazo estos programas deberían asegurar la preparación de los trabajadores colonenses para llenar en forma adecuada los empleos permanentes derivados del Plan; en el largo plazo, la capacitación tendría que hacer posible que el desarrollo industrial que se inicie a través de actividades de maquila en la Zona Libre industrial, se vaya profundizando mediante la mayor elaboración de los productos y un encadenamiento más amplio con el resto de la economía de Panamá.

Un segundo tipo de medidas podría tender a incentivar el entrenamiento de los trabajadores colonenses sin calificación en las propias empresas creadas en virtud del Plan. Cabe analizar en este aspecto la conveniencia de adoptar algún tipo de incentivo fiscal a la contratación de estos trabajadores. Por ejemplo, sería conveniente estudiar si una parte de los costos por concepto de seguridad social que corresponden al empleador pudieran pagarse por el Estado con cargo a los impuestos generales, cuando se trate de trabajadores colonenses no calificados. Este tipo de medida sería temporal mientras dure el período de preparación o aprendizaje. Asimismo, y durante ese período, el trabajador recibiría una remuneración por concepto de salario de aprendiz, que incluso podría ser equivalente al salario mínimo.

2. Recomendaciones para generar puestos de trabajo adicionales a los creados por la primera fase del Plan de Colón

La generación de nuevos puestos de trabajo en el mercado local como resultado de la primera fase del Plan de Colón implicaría, naturalmente, un aumento en ingresos y gastos. Ello, a su vez, podría representar un mercado promisorio para el desarrollo de nuevas empresas. En ese contexto, una política dinámica de estímulos a pequeñas empresas podría jugar un rol útil como parte de las fases posteriores del Plan de Colón. Como ha sido apuntado en diversos estudios, las pequeñas empresas en general se caracterizan por:

- tender a ser más intensivas en el uso de mano de obra que empresas de gran tamaño;

- constituir la más eficiente forma de organización en muchas ramas de actividad;

- debido a que pueden localizarse muy cerca de grandes grupos de consumidores, pueden satisfacer eficientemente la demanda de grupos poblacionales de bajos ingresos;

- constituyen vehículos para la acción y el desarrollo empresarial, así como para la provisión de entrenamiento a trabajadores sin calificación.

En este contexto resulta de sumo interés destacar que estudios preliminares del Ministerio de Comercio e Industria (MICI) indican que, en base al impacto de los proyectos de la primera fase, en el mercado laboral local se podría establecer un mínimo de 73 nuevos y pequeños establecimientos dedicados a la manufactura, el comercio y a la prestación de otros servicios 7/. Estos establecimientos se calcula que generarían unos 500 empleos permanentes a un costo de unos B/. 4 000 (a precios de 1979) por empleo. Un 56 por ciento de estos empleos serían generados en ciudad de Colón y en Rainbow City; el resto lo sería en la zona del subcentro urbano 8/. Es de subrayar que una ventaja que podría tener esta clase de empleo es que fuese muy absorbedor del tipo de mano de obra desempleada que más abunda en Colón y que, como se ha visto, consiste en mujeres y jóvenes en general.

Teniendo en cuenta estos aspectos es innecesario elaborar sobre la importancia que deben merecer, dentro de las fases siguientes del Plan de Desarrollo, medidas dirigidas a las pequeñas industrias. En alto grado, el acento de dichas medidas debe recaer en atacar problemas que comúnmente obstaculizan el desarrollo de la pequeña empresa sin estar necesariamente vinculados a la eficiencia potencial de éstas. Mayormente estos problemas consisten en dificultades de acceso a fuentes de crédito convencionales y a facilidades de programas públicos de mercadeo y entrenamiento. El establecimiento de programas de preparación gerencial es un punto en relación al cual se hace una recomendación específica en el acápite posterior. En relación a crédito y costos pueden sugerirse dos líneas de acción política dirigida a estimular el fomento de actividades empresariales de pequeña y mediana escala.

La primera línea es la creación de un fondo destinado a ofrecer crédito a pequeñas y medianas empresas que presenten, o puedan desarrollar, actividades en forma competitiva. Una vez determinada la viabilidad económica de las empresas se otorgaría prioridad, en la concesión de los créditos, a aquellas empresas que tuviesen un mayor impacto en términos de generación de empleo directo e indirecto.

El volumen y las condiciones de crédito podrían variar según tipo de actividad (favoreciéndose aquellas con mayores eslabonamientos con el resto de la economía) y el costo por empleo generado.

La segunda línea de refiere a la conveniencia de contribuir a disminuir los relativamente altos costos que frecuentemente confrontan las empresas que compran insumos en pequeña

escala. En este sentido se podría estimular la constitución de cooperativas de compras entre pequeños empresarios a fin de beneficiarse de los menores costos por unidad que frecuentemente se asocian a compras en gran escala.

No es posible pasar por alto la atención que merece el desarrollo del resto de la provincia de Colón. Como se desprende de secciones iniciales del presente documento, tal atención se justifica en función de los objetivos de: (i) mejorar las condiciones de vida de grupos poblacionales que probablemente son los que sufren los ingresos más bajos de la provincia; (ii) generar empleo productivo adicional explotando los recursos naturales de la región. Una consecuencia adicional de esta línea de acción política sería la de contribuir a frenar los flujos migratorios que dirigen al distrito de Colón desde el resto de la provincia 9/.

La provincia de Colón tiene un potencial agrícola que no ha sido debidamente atendido 10/. Por ejemplo, en los distritos de Chagres y Donoso podrían desarrollarse significativamente cultivos de café y palmito; en el distrito de Portobelo se podría hacer algo similar con cultivos de coco y banano y, en el distrito de Santa Isabel se podrían aprovechar, mucho más, tierras para el cultivo de coco, café, banano y cacao. Asimismo, en diversas partes de la provincia se podría expandir el cultivo de hortalizas, de tubérculos como el ñame, la yuca y el otoi. Más aún, en algunos casos estos cultivos pueden servir de base al desarrollo de agroindustrias como las relativas al procesamiento de coco y de la yuca. No debe tampoco pasarse por alto que el montante de tierras cultivables de la provincia se ha visto ampliado con la devolución de tierras que pertenecían a la antigua Zona del Canal.

También presenta la provincia potencial ganadero en otros distritos (Santa Isabel, Chagres y Donoso) y recursos madereros de substancia (Portobelo y Santa Isabel, por ejemplo). Es de tener en cuenta que si bien la ganadería, y aun en menor grado la explotación de recursos forestales, no son actividades intensivas en mano de obra, sí generan empleo permanente (a diferencia de ciertos cultivos que tienen una gran oscilación estacional en la generación del empleo que conllevan). Asimismo, la explotación racional y no indiscriminada (no ocurre así en Santa Isabel; por ejemplo) podría servir de base para la explotación industrial de la madera. En este sentido, el distrito de Santa Isabel ha sido señalado como uno en el que se podría desarrollar un taller de ebanistería dedicado a la fabricación de muebles escolares para la provincia; estos muebles al presente se importan de otras provincias.

Por último, cabe señalar que regiones de la provincia presentan condiciones para el desarrollo de la industria turística y de pesca notables (Portobelo) y que los recursos geológicos de la provincia no han sido investigados suficientemente.

El aprovechamiento de todos estos recursos para la generación de empleo e ingresos requeriría, como primer paso, de rentabilidad que sirviesen para establecer las debidas prioridades. Púedese anticipar, sin embargo, que es aparente que las constricciones que más dificultan el desarrollo de la provincia las constituyen: (i) la ausencia de una infraestructura de apoyo técnico a los agricultores, a través de la cual se les brinde asesoría en aspectos tales como selección y rotación de cultivos y usos de fertilizantes y pesticidas; (ii) la apertura de caminos de acceso, secundarios y principales que permitan una comercialización en escala rentable; y (iii) una mejor utilización del potencial hidráulico de la provincia.

3. Recomendaciones para lograr un crecimiento menos acelerado de la PEA en Colón

Como se desprende de los cuadros IV-2 y IV-3 es muy distinta la situación de desocupación que enfrentará Colón según sean las hipótesis A o B las que en realidad ocurren en relación al comportamiento futuro de la población económicamente activa. Como se ha explicado anteriormente, la posibilidad de tener una expansión acelerada de la población económicamente activa en Colón reside fundamentalmente en los flujos migratorios que se puedan desarrollar hacia Colón como resultado precisamente del éxito del Plan de Desarrollo que se analiza. En consecuencia, como se ha indicado en otras partes de este informe, no puede considerarse el Plan de Desarrollo de Colón aisladamente y sin tener en cuenta el contexto global por el que atraviesa la economía panameña. Si el Plan de Colón es el único o principal polo de crecimiento de la economía, probablemente hacia él se van a dirigir flujos migratorios importantes, con lo cual, si bien los volúmenes de empleo en Colón pueden aumentar fuertemente, las tasas de desocupación podrían mantenerse a niveles similares a los actuales como se desprende de los cuadros indicados. Esta es la razón por la cual es necesario visualizar un conjunto de medidas de política de carácter global que impidan que estos flujos migratorios se materialicen.

Lo óptimo desde el punto de vista de Colón es un conjunto de políticas que permitan acercarse lo más posible a la hipótesis A. Es dentro de este contexto que se ha planteado la necesidad de integrar el Plan de Desarrollo de Colón al resto del Plan de Desarrollo Nacional de la economía panameña. Si se mantienen tasas elevadas de desocupación en la ciudad de

Panamá, o en el interior de la República, probablemente la existencia de flujos migratorios hacia Colón sea inevitable. El deseo de poder vincular Colón a Panamá, mediante el mejoramiento de las obras viales y del ferrocarril puede tener un efecto negativo para el empleo de mano de obra colonense por facilitar el que personas que viven en Ciudad de Panamá se trasladen diariamente a Colón para trabajar y regresar a Panamá al finalizar sus labores cotidianas. Como no es posible ni deseable establecer barreras artificiales dentro de la República que impidan el libre flujo de la fuerza de trabajo de una a otra región, la única solución de largo plazo es que existan diferentes polos de desarrollo, de tal suerte que los incentivos para la migración sean mínimos, o al menos, que cuando ésta se produzca sea en ambos sentidos. En el pasado se ha visto que ha habido un flujo migratorio neto de Colón a Panamá; conviene que el balance migratorio no desequilibre el crecimiento de la población económicamente activa de una región respecto de otra. Esta mayor integración del Plan de Colón dentro de la economía panameña puede lograrse por diversos mecanismos. Uno natural es estimular el desarrollo futuro de lo que en sus inicios sería la industria de maquila; en el corto plazo las actividades de esta industria van a consistir, básicamente, en la incorporación de mano de obra panameña a productos que llegan del exterior para ser procesados en Panamá y remitidos nuevamente al exterior. Puede perseguirse el objetivo de una segunda etapa en la cual se agregue en la fase de elaboración de los productos, un conjunto mayor de insumos y mano de obra panameños; de esta suerte se iría transformando a la industria de maquila en una industria manufacturera más completa. Al respecto, el mercado panameño puede ser importante en determinadas líneas de producción. Si ello se lograra, los ritmos de producción de la industria que se desarrollasen en Colón no estarían sólo **determinados** por lo que pueda ser la demanda externa de su producto, sino también por lo que pudiera ser la demanda interna por los mismos. Al mismo tiempo, esto permitiría, como es obvio, aumentar las fuentes de empleo y aumentar el nivel de la demanda global como resultado del ingreso que se genera en dichos empleos. En este sentido esfuerzos por lograr que las industrias que se instalasen gradualmente incorporaran en sus procesos productivos mayores proporciones de productos de origen panameño probablemente serían útiles. Esto es materia de negociación respecto de cada industria y puede ser también materia de una legislación o reglamentación más completa que puede ser evaluada por los entes públicos encargados de la materia; se podría considerar, inclusive, el establecimiento de estímulos fiscales por plazos fijos. Consideraciones de esta naturaleza pueden tenerse presentes en la **elaboración** de la segunda fase del Plan de Desarrollo de Colón que se supone comience en 1984; en esta fase el énfasis podría caer no tanto en la industria de maquila u otro tipo de actividades directamente vinculados al dinamismo del sector externo, sino más bien en actividades orientadas a

satisfacer competitivamente las necesidades internas de la población panameña. De esta manera entonces los ciclos de la economía colonense estarían no sólo determinados por las condiciones de la economía internacional, sino también por las condiciones de la economía nacional. En este sentido, si la economía colonense en general sigue el ritmo de la economía del resto del país, se atenuaría el desbalance migratorio que podría ocurrir en caso contrario.

El otro elemento se refiere a la forma en que esta primera fase del Plan de Desarrollo de Colón, así como la segunda que se inicia en 1984, deben integrarse dentro del Plan de Desarrollo Nacional que se elaborará para Panamá para el período 1981-1985. En este contexto es importante que el plan de inversiones que se visualiza para Colón esté integrado dentro del plan de inversiones total de la economía.

D. Pautas para acciones de política en el campo socioeconómico

Los efectos positivos de la implementación de las recomendaciones hechas en la sección previa serán tanto más fuertes en la medida en que la puesta en práctica de tales recomendaciones se vea complementada por esfuerzos tendientes a aumentar la productividad de la mano de obra y a hacer accesible, a personas en edad de trabajar pertenecientes a grupos poblacionales de menores ingresos, una integración satisfactoria en el mercado de trabajo. En este sentido acciones en el campo de la salud, la nutrición y la educación son importantes al plantearse el sentar bases para el desarrollo de largo plazo de la provincia.

Es innecesario elaborar sobre el hecho de que el propiciar el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias que viven en condiciones precarias puede abogarse en función de razones exclusivamente humanitarias. No habría tampoco que insistir en la importancia que variables tales como la salud, la nutrición y la educación tienen como elementos que reflejan la calidad de la vida.

Sin embargo, al sopesar la conveniencia y el punto hasta el cual se habría de canalizar, o estimular la canalización, de recursos hacia determinadas actividades débese tomar en cuenta el que tales recursos tienen un costo de oportunidad. Dicho costo, en última instancia, está representado por el incremento en bienestar que se podría derivar por el aumento en producción y consumo resultantes de proyectos o actividades alternativas que no pueden simultáneamente llevarse a cabo debido a las constricciones que impone la limitación de recursos. Inclusive, aunque la medición de aspectos relativos al costo de oportunidad puede ser extremadamente difícil, la trascendencia

del particular debe tenerse en cuenta en análisis que sólo puedan llevarse a cabo en forma cualitativa. Paralelamente, de estas consideraciones se deriva la necesidad de racionalizar los esfuerzos que se hagan en las áreas de salud, nutrición y educación de manera de obtener, al menos, el uso efectivo de los gastos correspondientes.

Es en base a este hilo de reflexiones que conviene hacer sentar, reiterando las pautas que se establecieron en los capítulos I y II, qué mejorías en el estado de salud y nutrición de la población pueden jugar un rol dinámico en un proceso de desarrollo económico contribuyendo a impulsarlo. Más aún, es probable que este rol dinámico sea tanto más potente mientras peores sean las condiciones iniciales de salud y nutrición - y carencia general - que una población determinada enfrenta.

Las ventajas derivables de mejorías en las condiciones de salud y nutrición pueden, a grandes rasgos, clasificarse como:

1. Incrementos en el número de hombres-horas potencialmente disponibles.
2. Aumentos en la productividad o calidad de la mano de obra disponible.
3. Introducción de cambios favorables en la actitud de las personas hacia el trabajo, las responsabilidades, la disciplina y la iniciativa.
4. Permitir la explotación económica de zonas prácticamente yermas.
5. Generación de empleo adicional derivado de la mayor producción de los componentes de la canasta básica.

Es evidente que los efectos (1) y (2), y en parte el (3), serían neutralizados si no hubiesen posibilidades de empleo productivo. Mas ocurre que, precisamente, en el contexto de una estrategia de largo plazo para el desarrollo, la existencia de mano de obra adecuada constituye un aliciente que hace más fácil la atracción, hacia determinadas zonas o actividades, del capital necesario para la creación de puestos de trabajo. Por otra parte, el efecto (3) conlleva una consecuencia adicional por ser conducente a actividades de innovación y de tipo empresarial, de probable impacto positivo sobre la producción y los ingresos. El efecto (4) es uno de los resultados parciales de los efectos anteriores y, a la vez, es congruente con las recomendaciones hechas en la sección previa en relación a la explotación de los recursos agrícolas, ganaderos, turísticos y de pesca de la provincia.

Tomando en cuenta estas consideraciones sobre los beneficios genéricos que pudieran asociarse a mejorías en salud y nutrición, es pertinente la pregunta sobre si cabría esperar que tales beneficios resultasen de inversiones en dichas áreas en la provincia de Colón. Para responder a esta interrogante conviene remitirse al análisis hecho en el capítulo I sobre las condiciones en la provincia.

Como se viera en el primer capítulo, tanto en términos de salud como de nutrición, la población de la provincia de Colón se encuentra en situación de desventaja en relación al resto del país y, especialmente, a la población de la provincia de Panamá. Dada esta situación, y por las razones anteriormente expuestas, sería de esperar que medidas tendientes a mejorar las condiciones de salud y nutrición de la población en la provincia efectivamente conlleven beneficios del tipo indicado. Por lo tanto, se recomienda que acciones que incidan sobre las condiciones de salud y nutrición de la población de la provincia formen parte de la estrategia de largo plazo para el desarrollo de la zona y que dichas medidas explícitamente se incorporen en etapas posteriores del plan de desarrollo.

En este contexto, medidas dirigidas, como se indicara antes en el presente documento, a afectar las condiciones de lactancia materna y otros condicionantes del bajo peso al nacer, aspectos de consecuencia para la mortalidad y morbilidad infantil y para la salud del futuro trabajador, así como a mejorar la sanidad ambiental, seguramente jugarían un rol importante en el esfuerzo por mejorar las condiciones de salud en la provincia. Sin embargo, este tipo de medidas, y otras a adoptarse, deben implementarse sólo dentro del marco de un programa más amplio de salud y nutrición que sea diseñado en base al análisis de especialistas en métodos de planificación para la salud.

En línea con estas consideraciones se sugiere la creación de un equipo de comisión de especialistas que evalúe las condiciones de salud y nutrición en la provincia de Colón y, teniendo en cuenta probables constricciones de recursos, trace un plan de acción en estas áreas.

El plan de acción debería, como punto de partida, presentar un examen de cuáles son los problemas de salud y nutrición que aparecen asociados con las mayores tasas de mortalidad y morbilidad en la provincia. De manera análoga, en el plan de acción se debería llevar a cabo una evaluación de los servicios de salud que se prestan en la provincia, del costo de los mismos y de cuán eficientemente se llevan a cabo. Como parte de estos últimos particulares se deben tratar elementos tales como descripción de los principales recursos utilizados en los servicios de salud, incluyendo a personal clasificado según categorías

seleccionadas de ocupación, cuantificación de los servicios que se proveen y un análisis del tipo de enfermedad que recibe escasa o ninguna atención.

En base a un análisis como el sugerido se debe pasar a establecer objetivos y metas específicas, así como los instrumentos o programas para alcanzarlos. En este sentido se deben sopesar claramente distintos mecanismos o pautas de acción a la luz de las constricciones de recursos disponibles y consideraciones de efectividad. Las metas deben ser específicas en términos de los problemas a atacar procurando establecer magnitudes absolutas o relativas de reducción de determinadas enfermedades o problemas de salud - por ejemplo, un objetivo puede ser eliminar, sin desatender a las otras regiones, la diferencia existente entre los niveles de mortalidad y morbilidad entre la provincia de Colón y el resto del país. Al sentarse metas debe también indicarse el período de tiempo en que las mismas han de ser alcanzadas.

En el proceso de evaluación, y en aras de recomendar programas eficientes, la comisión tomaría en cuenta costos directos de la mala salud y la desnutrición como lo son los gastos envueltos en la detección, tratamiento y rehabilitación de personas aquejadas por determinados problemas de salud y la prevención de los mismos. Los gastos deben ser identificados por ítem tales como campañas de publicidad, medicinas, hospitales y similares, médicos y paramédicos, enfermeras, etc. De manera análoga, se deben, en el establecimiento de prioridades, también sopesar los costos indirectos de la mala salud, representados por elementos tales como la pérdida de producción por muerte, ausentismo y baja productividad en general.

Como se puede desprender de los anteriores lineamientos, la comisión debería ser clara en lo que respecta al peso relativo que se debe otorgar a la medicina curativa y a la preventiva, entendiéndose que esta última incluye, no sólo prácticas destinadas a impedir las enfermedades, sino también, esfuerzos por reducir los efectos negativos que de ellas se derivan, la progresión de las mismas y para la rehabilitación. En el contexto de prácticas preventivas se debería dar cuidadosa atención al impacto que, en la provincia, campañas de publicidad por la radio y otros vehículos de difusión tendrían en el alcance de objetivos relativos a mejorar los patrones de nutrición y de salud en general.

Finalmente, el plan de acción debería contener dos componentes adicionales. El primero se referiría a la incorporación de un proceso activo de planificación de recursos humanos para la salud. Los siguientes aspectos serían elementos para este fin:

1. Partiendo de la información sobre la oferta de mano de obra disponible en el sector de salud para la provincia, hacer proyecciones de dicha oferta suponiendo que la tendencia histórica continuaría.
2. Estimar la demanda o necesidades presentes por servicios de salud.
3. Proyectar la demanda o necesidades futuras por dichos servicios.
4. En base a estimaciones de productividad de la mano de obra por servicios de salud, y a la comparación de la demanda y la oferta de mano de obra en el sector de salud, hacer recomendaciones con respecto a entrenamiento de recursos humanos.

El segundo componente a incluirse en el plan de acción es la necesidad de que regularmente se haga una evaluación de la efectividad con que los objetivos de salud para la provincia se van logrando a lo largo del tiempo.

Razones análogas a las que justifican la atención a aspectos de salud y de nutrición en el contexto de programas para aumentar los niveles de empleo, productividad e ingresos explican el interés en política de educación.

En relación a educación vióse en el capítulo II que aunque el nivel de educación de la PEA en la provincia de Colón no es inferior al de la PEA del país, sí lo es en relación al de la PEA de la provincia de Panamá. Como se apuntara, de tener la mano de obra colonense que competir con la mano de obra de la provincia de Panamá, es probable que, dada la mayor calificación de esta última, una buena parte de los puestos a ser creados serían ocupados por trabajadores de la provincia de Panamá. De hecho, una situación en este sentido ha tendido a darse en relación a puestos administrativos y de oficina en general tanto en la Zona Libre, como en empresas modernas fuera de ella. Asimismo, es probable que muchos de los puestos generados por actividades de la construcción sean ocupados por mano de obra no colonense. La razón en ambos casos sería la relativa escasez, en Colón, de mano de obra con las habilidades requeridas.

Es también de señalar que la impresión que se obtiene de empresarios y administradores de firmas modernas en la ciudad de Colón es que existe descontento con respecto a la calidad de la educación que en general se imparte en dicha ciudad, y que se considera que la calidad de tal educación es inferior a la de la provincia de Panamá. (Naturalmente, en ambas provincias la calidad de la educación debe concebirse en términos de una

distribución probabilística siendo posible que los mejores centros educativos en Colón sean comparables a cualesquier otros en el país).

Estas consideraciones sugieren la conveniencia de plantearse dimensiones de acciones educativas cuyos efectos se manifiesten, principalmente, en el corto o en el largo plazo. Para el corto plazo, y en consonancia con el objetivo de mejorar la situación de los trabajadores colonenses enunciada en el acápite 3 del presente capítulo, y complementando a las medidas dirigidas a estimular el entrenamiento en el cargo mencionadas en dicho acápite, se deben considerar acciones en los sentidos siguientes:

1. Intensificar los programas que proveen entrenamiento para ocupaciones en el sector de la construcción.

2. Ampliar e intensificar la preparación de trabajadores que puedan ocupar posiciones de tipo administrativo y de oficina; se recomien a hacer énfasis en la formación de administradores de mediano nivel y de personal de apoyo. Por este último tipo de personal se hace alusión a la preparación de contadores, supervisores de oficina, secretarias y mecanógrafas. Dada la proyección internacional de muchas de las actividades en la ciudad se debe acentuar también la enseñanza funcional de idiomas extranjeros.

3. Promover cursos en técnicas de administración de empresas dirigidos a pequeños empresarios actualmente operando en la ciudad, o a aquellos que potencialmente puedan hacerlo. El objetivo principal de estos cursos sería estimular el incremento de la eficiencia administrativa y ayudar a canalizar efectivamente el espíritu empresarial, de forma tal, que los pequeños empresarios de Colón puedan aprovecharse de la creación o ampliación del mercado para sus productos; en consecuencia, de los proyectos de inversión contemplados.

4. Desarrollar programas de entrenamiento o educativos especialmente dirigidos a grupos poblacionales que confrontan problemas particulares como lo son las mujeres desempleadas y los jóvenes sin experiencia laboral. En este orden de cosas es de recalcar que el entrenamiento a mujeres debe trascender los programas en técnicas de confección, o el entrenamiento en actividades de tipo casero-artesanal en los que se han concentrado muchos de los esfuerzos en el pasado.

Con vistas a tener un impacto en el más largo plazo se recomienda la adopción de las acciones siguientes:

1. La reevaluación de la eficiencia con que funciona el sistema educativo en la provincia de Colón y de si se alcanzan los niveles de calidad y cobertura mínima que la educación impartida debería satisfacer.

2. Si, como puede ser el caso, la calidad de la educación es inferior a la deseable, se debe contemplar la puesta en marcha de un programa de mejoramiento de la educación que, tras los análisis del caso, haga recomendaciones concretas en relación a:

- cambios en relaciones alumnos por maestro
- nivel de preparación de los maestros
- facilidades físicas del sistema escolar
- libros de texto y material pedagógico en general.

3. Establecer programas de compensación cultural dirigidos a niños de las familias más pobres. Estos programas estarían dirigidos a compensar o remediar las desventajas de tipo cultural que conllevan la baja escolaridad de los pobres, los hogares deshechos y las familias sumamente grandes, así como la miseria en general.

4. Diseñar programas que tiendan a reentrenar a trabajadores experimentados a fin de facilitar su absorción en nuevas actividades en el mercado de trabajo o impedir el desempleo de los mismos debido a que sus calificaciones se vuelvan obsoletas.

E. Conclusión

El efecto que sobre el empleo han de tener los proyectos con emplados en la primera fase del plan de desarrollo depende, naturalmente, de que se den las corrientes de inversión en que se basa el plan. Todo considerado, es razonable el que se sea optimista con respecto al impacto de los proyectos de referencia.

En pos del desarrollo integral de la provincia, la primera fase debe ser complementada por acciones que correspondan a fases posteriores. Con vistas a establecer un marco de referencia para dichas fases en el presente capítulo se han recomendado acciones del tipo siguiente:

- incentivos fiscales y salariales destinados a promover el entrenamiento en el cargo por las propias empresas;

- políticas crediticias dirigidas a la pequeña y mediana empresa;

- estímulos a la creación, por pequeñas empresas, de cooperativas de compra;

- esfuerzos dirigidos a sentar las bases para la explotación más amplia de los recursos económicos de la provincia de Colón;

- medidas tendientes a fortalecer la integración de la economía colonense con el resto de la economía panameña;

- acciones dirigidas a mejorar las condiciones de salud y nutrición en la provincia;

- programas de educación y entrenamiento, así como medidas que tengan impacto sobre el sistema de educación formal en la provincia.

Sumado a las tendencias que cabría esperar de los cambios en el mercado, el efecto de tal combinación de acciones debe propiciar el aumento, en la provincia, de los niveles de empleo productivo y de los ingresos familiares de tipo laboral. Es deseable que las tendencias favorables que sobre el empleo tendrían las fuerzas del mercado se vean fortalecidas por el impacto de factores institucionales, la negociación colectiva por ejemplo, de forma tal que, a través de un proceso armónico, se produzca el desarrollo de la provincia de Colón y la elevación del nivel de vida de sus habitantes. Desde esta perspectiva, la adopción de medidas que mejoren el ingreso familiar, contribuiría a reducir la dependencia exclusiva de la creación de puestos de trabajo como única alternativa para elevar el nivel de satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Notas

- 1/ En lo sucesivo y a no ser que se indique lo contrario, por mercado laboral local de Colón, o simplemente mercado laboral o de trabajo local, se hace alusión al mercado de trabajo que incluiría tanto a la ciudad como al distrito de Colón.
- 2/ Por nivel de salarios se hace alusión al salario promedio de un mercado laboral.
- 3/ La constancia de otras condiciones básicamente implica que el nivel de salarios nominales fuera de la Zona Libre no decrezca al expandirse la proporción de trabajadores empleados en la Zona Libre.
- 4/ Es decir, si aumentarían o disminuirían.
- 5/ Esta posición se basa en la convicción de que el desempleo oculto en el distrito de Colón es muy alto.
- 6/ Naturalmente, todo lo demás constante, el aumento en el número de desempleados locales resultantes de incrementos en tasas de participación frenaría los incrementos en la probabilidad de empleo correspondiente a migrantes

potenciales. Ello, por supuesto, tendería a reducir el volumen del flujo inmigratorio. Sin embargo, por las razones apuntadas en el texto se presume que este efecto ha de ser relativamente débil.

7/ Véase Ministerio de Comercio e Industrias, Dirección de Estudios y Planificación: Plan integral para el fomento y desarrollo de industrias y pequeños negocios (Panamá, Ministerio de Comercio e Industrias, 1979). En realidad en el documento citado se hace referencia a 197 establecimientos y a un total de 992 nuevos empleos permanentes. En el texto no se han tomado en cuenta 124 establecimientos correspondientes a la zona en que se desarrollarían 4 unidades vecinales del subcentro urbano, y a los empleos que en estos establecimientos se generarían (488), por entenderse que el proyecto para las unidades vecinales no está siendo ejecutado. Dado que en definitiva la no creación de las 4 unidades vecinales no parecería ser de consecuencia alguna para la demanda derivada de los ingresos resultantes de los proyectos de la fase primera del Plan de Colón, la cifra de 504 empleos que se menciona en el texto en realidad subestimaría el potencial de creación de empleos a través de pequeñas empresas que pudieran desenvolverse.

8/ Merece reiterarse que, no obstante su importancia, estas cifras probablemente subestiman el potencial de creación de empleos productivos mediante la expansión del número de pequeñas empresas. A grosso modo si se asume un salario neto de 2 balboas por hora, se toman en cuenta los empleos permanentes y sólo a la mitad de los transitorios, se supone una propensión a consumir de 90% y otras filtraciones del orden de 15%, puede estimarse que si en el mercado local de Colón se produjese un 40% de los productos demandados por concepto de consumo adicional, sólo para 1985 se generarían más de 500 nuevos empleos. Estos empleos no incluirían los resultantes de los otros ciclos del impacto multiplicador.

9/ En este sentido este efecto fortalecería a los que se derivarían de las orientaciones que se examinan en la subsección siguiente.

10/ Sobre estos aspectos es posible consultar diversos documentos que sobre la economía de los distritos de la provincia ha elaborado el Ministerio de Planificación y Política Económica.