

INVERSIONES Y GENERACION DE EMPLEOS
GRUPO DE TRABAJO No. 1
TEMA: EMPLEO - DIAGNOSTICO

INFORME FINAL

PANAMÁ, 31 DE JULIO DE 1984

EL GRUPO DE TRABAJO N°1 CORRESPONDIENTE AL TEMA: EMPLEOS, DIAGNÓSTICO, DEL ÁREA DE INVERSIONES Y GENERACION DE EMPLEOS, PRESENTA A LOS COORDINADORES GENERALES ESTE INFORME FINAL EL CUAL ES EL RESULTADO DE LA LABOR EFECTUADA POR LOS MIEMBROS DE LA COMISION NOMBRADOS POR EL PRESIDENTE ELECTO, DOCTOR NICOLÁS ARDITO BARLETTA.

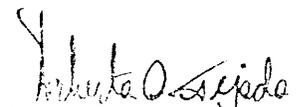
POR LA COMISION



PEDRO RUEDA
COORDINADOR



AURORA CORSEN DE CORREA
RELATORA



NORBERTA TEJADA
MIEMBRO

JOSE BETTZAK
MIEMBRO



LUIS SHIRLEY
MIEMBRO



ANTONIO AVILA
MIEMBRO



LUIS TAMAYO
MIEMBRO



RUBEN LACHMAN
MIEMBRO



CESAR MARTANS
MIEMBRO



RAMON VARELA
MIEMBRO



PABLO A. TSIMOGIANIS
MIEMBRO

ROSALINDA KAM LAY
MIEMBRO

PANAMÁ, 31 DE JULIO DE 1984

INDICE

Capítulo. Número	Página Número
I- INTRODUCCION	1
II- EVOLUCION Y PROBLEMATICA DEL EMPLEO PERIODO 1960-1982	5
A- Características de la economía panameña en la década del 60 y 70 y tendencias recientes	5
B- El comportamiento del empleo en el período 1960-1982	11
1- La presión Poblacional	12
2- La Fuerza de Trabajo	13
3- La Situación Ocupacional	17
3.1.- Evolución y Estructura de la Población ocupada	19
3.2.- La Calificación de la Mano de Obra .	24
4- La Subutilización de la Fuerza de Trabajo .	26
4.1.- El Desempleo abierto	27
4.1.1.- Características de los desocupados	31
4.2.- Subempleo y desempleo equivalente ..	33
5- La Problemática del empleo	35
6- Principales acciones realizadas durante la década del 70	40
- Económicas	41
- Normativas	42
- Salariales	43
- Institucionales	45
C- Crecimiento de la Población económicamente activa: reto a la generación de empleo	46

INDICE

Capítulo Número	Página Número
III- RECOMENDACIONES Y ACCIONES	50
A- Recomendaciones y acciones generales	50
1- Recomendaciones sobre una política de em- pleo en el contexto de la Estrategia para el Desarrollo	50
a. Política de crecimiento económico	51
b. Política de Inversión	52
c. Política Tecnológica	53
d. Política de Comercio Exterior	53
e. Política de Ingresos	54
f. Políticas específicas según los segmen- tos del Mercado Laboral	55
g. Política de Recursos Humanos	55
h. Política de Emergencia	56
2- Adecuación y Combinación de Instrumentos para una Política de Empleo en el Corto Plazo	56
a. Crédito y financiamiento	58
b. Aspectos Arancelarios, Tributarios y Fis- cales	59
c. Precios y comercialización	61
d. Salarios e Ingresos	64
e. Capacitación y Organización Empresarial.	65
f. Medios Asociativos de Producción	65
g. Medidas Laborales	66

INDICE

Capítulo Número	Página Número
3-	Organización de Programas Especiales de Empleo 69
	a. Criterios Generales 69
	b. Selección de Actividades 71
	c. Inversiones Públicas 72
	d. Inversiones Privadas 72
	e. Alimentos por Trabajo 73
	f. Resumen de algunos Programas Especiales 73
4-	Fortalecimiento Institucional para el Empleo 80
	a. Sistema de Medición y Diagnóstico de la Situación Ocupacional 81
	b. Sistema de Planificación de Empleo y los Recursos Humanos 82
	c. Información sobre oportunidades de Empleo y Características de la Oferta y Demanda de Mano de Obra 84
	d. Servicio Nacional de Empleo 84
	e. Formación Profesional 86
	f. Educación Laboral 86
	g. Orientación y Promoción de Empresas y Fomento de las Exportaciones 87
B-	Recomendaciones y Acciones por Area Geográfica 89
	1- Area Metropolitana 90
	a. Colón 90

INDICE

Capítulo Número	Página Número
a.1- Recomendaciones	90
a.2- Desarrollo Urbano e Industrial de las Areas Revertidas	91
a.3- Desarrollo del Sector Portuario y Areas Aledañas	92
a.4- Desarrollo de otros Sectores	92
a.5- Desarrollo de la Zona Libre de Colón	97
b. San Miguelito	105
b.1- Promoción de Huertos Familiares .	105
b.2- Programa de Selección y Recluta- tamiento para Empleos	106
b.3- Promoción de Empleos para Residen- tes de San Miguelito	106
b.4- Programa de Formación Profesional.	107
b.5- Creación de Pequeñas Empresas	107
b.6- Creación de Sistemas de Auto-Ayuda	107
b.7- Instrumentos de Financiamiento ...	108
b.8- Ferias Libres de San Miguelito ...	108
b.9- Tenencia y Titulación de Tierras .	108
b.10- Seguridad	108
b.11- Incentivos Fiscales	109
c. Areas del Interior del País	109
Bibliografía	112
Anexos	115

CAPITULO I

INTRODUCCION

1.- La elaboración de una política de empleo contenida dentro de una estrategia o plan general que conduzcan a la creación de puestos de trabajo, especialmente de carácter productivo, suficientes para satisfacer las necesidades de la población económicamente activa requiere abordar problemas de carácter heterogéneo que de una manera u otra constituyen co-factores en el problema del empleo.

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

3.- Una de estas áreas, la de Inversiones y Generación de Empleos, se compuso de 23 grupos de trabajos. Al primero de estos grupos se le asignó la responsabilidad de preparar un documento que incluyera la diagnóstico y antecedentes sobre el empleo en Panamá y recomendaciones de carácter general.

4.- Este Informe Final que presenta el Grupo de Trabajo N^o 1 sobre el tema: Empleos, comprende por lo tanto tres capítulos los cuales son el de la Introducción, el de la Evolución y Problemática del Empleo: período 1960-1982 y el de Recomendaciones y Acciones.

5.- La metodología utilizada para lograr en tan corto tiempo (40 días) el informe final, consistió en establecer subcomisiones de trabajo y en obtener los principales

estudios e informes que existen sobre la materia, lo que representa una extensa bibliografía, la cual sirvió para aclarar conceptos, comprender mejor el problema y presentar en forma sistematizada posibles soluciones. Todas las fases involucradas en los trabajos realizados para preparar este Informe Final fueron presentadas, discutidas y aprobadas en el pleno de la Comisión.

6.- El Grupo de Trabajo N^o 1, no incluyó dentro de su metodología el desarrollo de entrevistas ni consultas con otras comisiones, para la recolección de datos que habrían de enriquecer el estudio. Sin embargo, invitó a participar al personal Técnico del Departamento de Recursos Humanos y Empleo del Ministerio de Planificación y Política Económica, el cual procedió a elaborar el capítulo sobre Evolución y Problemática del Empleo. Y en algunos aspectos de las recomendaciones se contó con la colaboración de personal técnico especializado en el tema del empleo de la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y de el Departamento de Recursos Humanos y Empleo del Ministerio de Planificación y Política Económica.

7.- El Capítulo II sobre La Evolución y Problemática del Empleo: Período 1960-1982 recoge en forma resumida, las principales características de la economía panameña en el período estudiado. En este aspecto, es necesario señalar el escollo que para el análisis constituyó el cambio introducido en la metodología de las cuentas nacionales en los años 70, el cual afecta en forma sensible la comparabilidad de los datos.

8.- Por otra parte, a través del informe también se analiza, a partir de 1963, el comportamiento de los principales indicadores asociados al tema empleo. De allí que se estudia la evolución de la Fuerza de Trabajo y la presión que

sobre ella ejerce la población; se analiza la situación ocupacional en el período en cuanto a evolución y estructura y se hace referencia al grado de calificación de la mano de obra. De igual manera, se analiza el problema de la subutilización de la Fuerza Laboral y se presenta un detalle de las principales acciones realizadas tendientes a fortalecer el área empleo.

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

10.- Durante el proceso de discusión se han destacado el desequilibrio creado por las migraciones internas en relación con el empleo y la necesidad de crear nuevos sitios o polos de desarrollo que liberen las presiones sobre las actuales áreas metropolitanas; el equilibrio que debe mantenerse entre la educación y el trabajo y la necesidad de que las soluciones se adecúen al problema ocupacional en toda su dimensión, de modo que las soluciones sean dirigidas, no solamente al desempleo abierto, sino a las otras formas de subutilización de la mano de obra.

11.- Uno de los objetivos primordiales de este Estudio es el de aproximarse al Empleo Pleno, incentivando las Inversiones Privadas para la generación del máximo número de empleos, proyectados hacia las metas a corto, mediano y largo plazo de acuerdo a las necesidades específicas que requiera la Nación.

12.- En el Capítulo de Recomendaciones y Acciones se destaca que si bien el problema de empleo es general, afectando toda la República, hay áreas, como la metropolitana en especial Colón y San Miguelito, donde se acentúan sus efectos y que podrían conducir a una crisis de no adoptar correctivos rápidamente.

13.- Hay dos lecciones básicas que se desprenden del estudio de la situación del empleo y que son, a saber:

- A. El crecimiento económico no ha garantizado por sí solo un mayor nivel de empleo ni una mayor distribución de los ingresos; y
- B. El progreso tecnológico y su incorporación a la economía ha determinado un patrón de crecimiento que se caracteriza por su heterogeneidad que ha tenido la influencia de meras ondas de modernización en la economía, creándose estratos de productividad muy diferenciados.

14.- En consecuencia, es la opinión de la comisión que en la solución del problema del empleo y de la subutilización de la fuerza laboral es necesario tener en consideración los diversos factores inter-relacionados y preparar una política coherente y relacionada con nuestra realidad nacional, tanto económica como social.

CAPITULO II

EVOLUCION Y PROBLEMATICA DEL EMPLEO: PERIODO 1960 - 1982

A. CARACTERISTICAS DE LA ECONOMIA PANAMENA EN LA DECADA DEL 60 Y 70 Y TENDENCIAS RECIENTES.

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

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

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

18.- Entre los factores que contribuyen al auge observado en los años 60, cabe destacar los siguientes:

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

20.- La aprobación y posterior reformulación en la década previa, de la legislación que define la política de industrialización del país.

21.- Estos dos elementos, entre otros, explican a su vez, el extraordinario crecimiento observado en la industria manufacturera (12.2% anual), dentro de lo cual, el proceso de sustitución de importaciones logra sus máximos niveles.

22.- Las inversiones efectuadas en el Canal de Panamá, para ampliar su capacidad y que significaron un aumento en la demanda de mano de obra y otros servicios de parte del resto de la economía.

23.- El fortalecimiento del sector público como resultado de las reformas tributarias efectuadas.

24.- El aumento de las inversiones del sector público, las cuales registraron una tasa de crecimiento promedio anual del 15.5%.

25.- En términos generales, la década de los 60 significó para Panamá no sólo un proceso de rápido crecimiento económico, sino también señaló una modernización de su estructura productiva y una mayor vinculación al mercado mundial vía el incremento de sus exportaciones.

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

27.- En primer término, la economía panameña mostró durante la década del 70 una moderada tasa de crecimiento de su producto, la cual fue de 4.5% anual. Desde el punto de vista del ciclo económico, es fácil advertir la presencia de tres períodos claramente diferenciados. El primero entre 1970 y 1973 en el cual el producto creció a una tasa promedio anual del 6.5%, destacándose el aporte de los sectores transporte, almacenamiento y comunicaciones, establecimientos financieros, seguros y bienes inmuebles y construcción, así como electricidad, gas y agua. Contribuyen en ese esfuerzo, la aprobación de una nueva legislación bancaria, la aprobación de incentivos fiscales para la construcción así como cuantiosas inversiones de parte del Estado en obras de infraestructura.

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

29.- Los sectores más afectados en este período fueron los servicios prestados al Area Canalera, el transporte, el comercio y la industria, los cuales decrecieron en términos absolutos. Sin embargo, sectores claves como la construcción, finanzas y servicios vieron disminuída sensiblemente su tasa de crecimiento.

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

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

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

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

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

el empleo no evoluciona en una proporción similar, lo cual se refleja en los coeficientes empleo-producto relativamente bajos y el propio deterioro de la situación ocupacional.

35.- En efecto, durante el período 1970-1973 dicho coeficiente es de 0.34, elevándose a 0.47 para el período 1973-76 y a 0.73 para los tres últimos años de la década. Sin embargo, es preciso señalar que para el año 1979, más del 70% del aumento de la población ocupada se explica por trabajadores por cuenta propia.

36.- En tal sentido, correspondió al Estado el peso principal en la generación de empleos. Así, entre 1974 y 1979, éste absorbe el 88% de los nuevos puestos de trabajos asalariados generados en dichos períodos.

37.- En lo que a desempleo se refiere, las tasas de desocupación aumentan a niveles sin precedentes, aún cuando se dá una tendencia marcada a la disminución de las tasas de participación.

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

39.- A pesar de ello, la situación de los salarios y por tanto de los asalariados se deteriora en dos sentidos. En primer lugar, en términos de los salarios reales, o sea de la capacidad adquisitiva de los mismos, se produce un deterioro equivalente al 3.1% entre 1970 y 1979. En segundo

lugar, la participación de los salarios en el producto disminuye de 50% en 1970 a 49.7% en 1979, aún cuando años posteriores señalan caídas aún mayores.

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

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

42.- Otro de los hechos relevantes en la pasada década, lo constituyó el significativo aumento de la deuda externa, cuyo servicio se reflejó tanto en el Presupuesto Fiscal, como en la Balanza de Pagos. En este sentido, el aumento notable de la tasa de interés jugó un papel decisivo en la situación económica del país.

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

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

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

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

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

48.- Debido a las graves restricciones financieras, el sector público no podrá continuar con la política de gastos e inversiones que le fueron características en los años setenta; por el contrario, se considera que el Estado seguirá una política fiscal contractiva, al menos en el corto y mediano plazo.

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

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

B.- EL COMPORTAMIENTO DEL EMPLEO EN EL PERIODO 1960-1982.

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

52.- Esta encuesta tiene como universo de estudio a la población de quince años y más de edad que reside habitualmente en las viviendas particulares de la República, con exclusión de las áreas que enmarcan a la población indígena, los residentes en el Area del Canal y los grupos no familiares, es decir, los residentes en viviendas colectivas, tales como: reformatorios, cárceles, colonias penales, hospitales, hoteles, pensiones y otros locales de alojamiento similares.

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

1. La Presión Poblacional

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

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

CUADRO N°1

PARTICIPACION RELATIVA DE LA POBLACION DE 15 AÑOS Y MAS EN
LA POBLACION TOTAL: PERIODO 1963-69, 1970-79 Y
1982-1983.

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

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

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

2. La Fuerza de Trabajo

57.- El crecimiento de la población en edad de trabajar no constituye el único factor que incide en el volumen de la fuerza de trabajo. El deseo de participar en la actividad económica del país que muestre dicha población también es

una determinante. De allí que el concepto de tasa de actividad o tasa de participación esté referido a la proporción de la población en edad de trabajar que participa en la fuerza laboral.

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

59.- Son varios los factores que han influido en la reducción de la tasa de actividad de la población en edad de trabajar. Algunos de estos factores se relacionan con la educación, otros con las leyes de jubilación y otros son de índole económica. En cuanto al primer factor mencionado, la educación, se destaca el elevado nivel de incorporación al Sistema Educativo registrado por la población en edad escolar, es decir, la alta tasa de escolaridad alcanzada en los últimos 15 años.

60.- A la par de este hecho, se logró mejorar los índices de retención escolar lo que implica que una mayor proporción de los que ingresan al Sistema logran alcanzar su meta de completar los estudios.

61.- Por último, la política de "puertas abiertas" puesta en práctica por la Universidad de Panamá en los primeros años de la década del 70 (democratización de la enseñanza superior), atrajo a un contingente importante de estudiantes que tenían conciencia que un mercado de trabajo cada vez más competitivo exigía la máxima superación profesional.

62.- Estos hechos descritos, entre otros, contribuyeron a que la tasa de participación de la población comprendida entre 15 y 19 años de edad se redujera de 48.3% en 1970 a 27.2% en 1982.

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

64.- En su conjunto, las causas mencionadas, por un lado, pospusieron la entrada a la fuerza de trabajo de personas en edad de trabajar (estudiantes) y, por otro, propiciaron la salida de personas ocupadas que optaron por jubilarse anticipadamente.

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

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

CUADRO No.2

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

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

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

3.- La Situación Ocupacional

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

68.- En el cuadro N°3 puede apreciarse como funcionan estas dos variables en el período comprendido entre 1963 y 1979.

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

70.- En la década del 70, de crisis económica y de empleo fluctuante, se lograron grandes incrementos de beneficios sociales como salud, educación, vivienda, electrificación y una red vial, entre otros.

71.- Sin embargo, en la década del 60, de auge económico y proporcionalmente mayor generación de empleo, no se lograron los niveles de calidad de vida de los 70.

72.- Lo anterior no pretende de manera alguna indicar una negación al crecimiento, sino más bien significa que no es una condición única; el sistema debe contemplar el diseño

CUADRO N°3

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

Período	PIB <u>1/</u>	Empleo
1963 - 1966	7.0	3.0
1966 - 1969	8.0	4.2
1970 - 1973	6.5	2.2
1973 - 1976	2.0	0.5
1976 - 1979	5.1	3.8

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

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

y manejo de las políticas de desarrollo global, regional y sectorial a fin de orientar en mayor forma las fuentes del crecimiento económico.

3.1 Evolución y Estructura de la Población Ocupada.

73.- Durante el período comprendido entre 1963 y 1982, la economía panameña generó, en promedio, un total de 11,700 puestos de trabajo por año. La década del 60 registra un mayor dinamismo en este aspecto. En efecto, en ese período la economía creció a una tasa promedio anual de 7.4% y generó alrededor de 13,500 nuevos puestos de trabajo por año, lo cual no fue suficiente para absorber el volumen de personas que se incorporó a la fuerza laboral (15,000 por año). Ello trajo como consecuencia que un promedio de 1,500 personas ingresaran anualmente al contingente de desocupados.

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

75.- En cambio, en la década del 70, la economía, afectada por diversos factores tanto de índole interna como externa, disminuye su ritmo de crecimiento y ello incide en la dinámica de generación de empleos.

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

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

CUADRO N°4

TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB, DEL EMPLEO Y
ELASTICIDAD EMPLEO/PRODUCTO: PERIODOS
1960-69 y 1970-79

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

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

78.- En virtud de que en los años 1980 y 1981, por diversas razones, la Dirección de Estadística y Censo no efectuó encuesta de mano de obra, existe un vacío de información para esos años.

79.- No obstante, si se compara la información disponible para 1982 con la registrada tres años antes (1979), se observa que en promedio, la ocupación en el país aumenta a razón de 12,800 nuevos puestos de trabajo por año, lo cual arroja un déficit de 400 puestos anuales para cubrir siquiera el incremento absoluto anual de la Fuerza de Trabajo que fue de 13,200 personas aproximadamente.

CUADRO No.5

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

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

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

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

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

80.- La evolución de la población ocupada en los últimos 20 años puede apreciarse en el cuadro N°5.

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

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

83.- Por las condiciones propias del sector agrícola, se nota una tendencia creciente al traslado de trabajadores a otras actividades, principalmente del sector Terciario, en donde los requisitos de calificación no suelen ser muy elevados. Entre 1963 y 1982, la participación relativa del sector agrícola en el empleo global pasó de 48.6% a sólo 28.2%.

84.- En cambio, el sector Terciario, que en 1963 concentraba al 33% de la población ocupada, aumentó dicha proporción a 51% en 1982. A lo interno de este sector, la rama de servicios es la que absorbe un mayor número de ocupados, gran parte de los cuales se dedican a actividades informales. (Véase Cuadro N°6).

85.- El sector secundario, pese haber aumentado su participación relativa en el empleo, aún no refleja el dinamismo esperado.

CUADRO No.6

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

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

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

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

87.- En la década del 70 esta situación se acentúa aún más. En efecto, el 86% de los 92,700 puestos nuevos generados por la economía correspondieron a actividades Terciarias. El dinamismo en la generación de nuevos puestos de trabajo puede apreciarse, para cada rama de actividad, en el cuadro N°7.

88.- Por otro lado, cabe destacar la creciente modernización que está experimentando la economía panameña. En 1982, alrededor del 66% de los ocupados eran asalariados. Veinte años atrás (1963) esta proporción alcanzaba a sólo el 48% de la población ocupada.

89.- Es necesario resaltar el rol de primer orden que ha desempeñado la Empresa Privada en ese proceso de modernización, ya que a ella corresponde la mayor proporción de puestos asalariados dentro del mercado laboral.

3.2 La Calificación de la Mano de Obra

90.- El grado de calificación de la mano de obra es una de las condiciones más importantes para que la economía logre un adecuado desarrollo.

91.- Es imposible lograr grandes avances técnicos sin contar con especialistas en las distintas actividades que se piensen llevar a cabo.

CUADRO No.7

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

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

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

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

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

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

4. La Subutilización de la Fuerza de Trabajo.

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

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

4.1 El Desempleo Abierto

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

98.- En el período comprendido entre 1963 y 1983, el desempleo abierto creció a una tasa promedio anual de 5.6%. En cifras absolutas, las personas afectadas por el desempleo fluctuaron entre 20,000 y 63,000, lo que constituye el 5.1% y 9.5% de la fuerza laboral, respectivamente. (Véase cuadro N°10).

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

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

CUADRO N°8

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS DESOCUPADOS DE ACUERDO
A LA EVOLUCION DE LOS CRITERIOS DE MEDICION:
AÑOS: 1976-1982.

Año	Desocupados		
	Total	Definición Tradicional	Desalentados
1976	100.0	83.0	17.0
1977	100.0	69.0	31.0
1978	100.0	74.0	26.0
1979	100.0	74.0	26.0
1982	100.0	73.0	27.0

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

101.- Por otra parte, es interesante hacer notar el efecto que tendría sobre las tasas de desempleo registradas a partir de 1976, la exclusión de los "ocultos en inactivos" o "desalentados".

102.- El cuadro que se incluye a continuación, permite observar que de no haberse modificado la definición tradicional de desocupados, la evolución del desempleo abierto no se hubiese violentado como en efecto ocurrió a partir de

dicho año (compárese con cuadro N°10). En el período 1976-82, la tasa de desempleo oculto contribuyó a aumentar el desempleo real en la proporción que se detalla en el cuadro que sigue:

CUADRO N°9

TASA DE DESEMPLEO REAL, DESEMPLEO AJUSTADO A LA
DEFINICION TRADICIONAL DE DESOCUPADOS Y OCULTOS
EN INACTIVOS: AÑOS 1976-82

Año	Tasa de Desempleo		
	Total	Definición Tradicional	Ocultos en Inactivos (desalentados)
1976	6.7	5.6	1.1
1977	8.7	6.2	2.5
1978	8.1	6.1	2.0
1979	8.8	6.6	2.2
1982	8.4	6.3	2.1

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

103.- El análisis de las tendencias del desempleo abierto permite percibir, sin lugar a dudas, que la ampliación del concepto de desocupado realizado a partir de 1976, representa un factor de primer orden a considerar al analizar el incremento experimentado por el desempleo en el país. En otras palabras, ese deterioro se atribuye en alguna medida, al perfeccionamiento del instrumento de medición utilizado, aunado claro está, a otros factores de orden económico.

CUADRO No.10

POBLACION DESOCUPADA EN LA REPUBLICA: AÑOS 1963 - 83

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

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

4.1.1 Características de los Desocupados.

104.- La Encuesta de Mano de Obra realizada en 1982 revela que el problema del desempleo afecta en mayor grado a la mano de obra femenina y a la población joven.

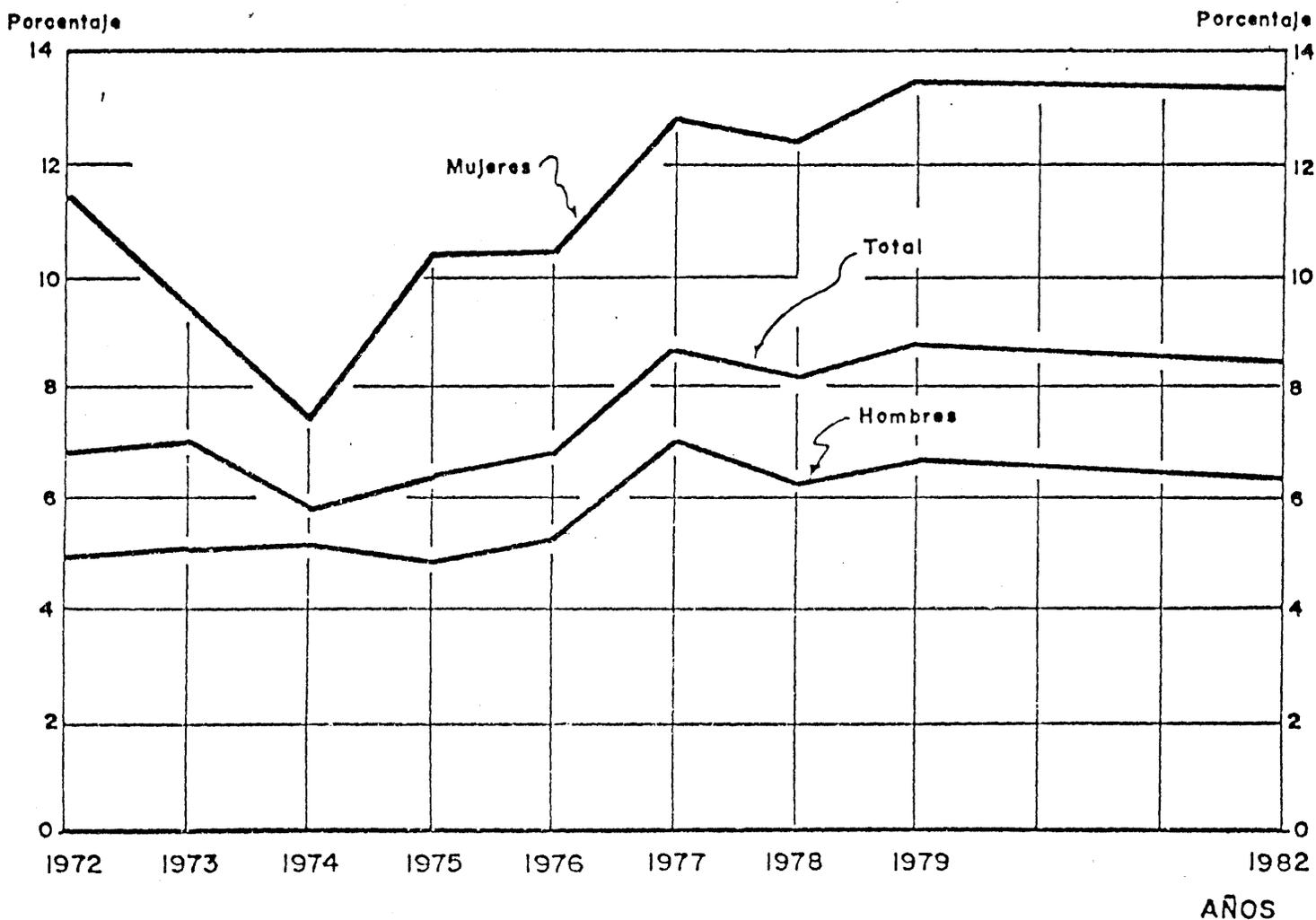
105.- En efecto, en el caso de la mujer, ésta registra una tasa de desocupación del orden del 13.3%, la cual es superior al promedio nacional que se ubica en 8.4%. Esta situación se da a pesar de que la mujer desocupada registra un mayor nivel de instrucción que el hombre en igual condición.

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

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

108.- Las cifras indican, a la vez, que el problema del desempleo adquiere una dimensión mayor en la región metropolitana, entre otras razones, por la concentración de actividades terciarias que la hacen atractiva a la población. En efecto, el 10.2% de la fuerza laboral metropolitana se encontraba sin empleo en 1982, mientras que a nivel nacional este problema afectaba al 8.4% de la PEA. Cabe destacar además, que allí se concentra el 64% del total de desocupados del país.

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



4.2 Subempleo y Desempleo Equivalente

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

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

111.- Desde su medición en 1977 hasta agosto de 1982, el subempleo ha oscilado entre 69,600 y 117,000 personas (Véase cuadro N°11). La serie de subempleo que se ha construido hasta la fecha, pone en evidencia el problema de bajo salario que afecta a la población empleada, el cual requiere atención prioritaria.

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

CUADRO No.11
 SUBEMPLEO VISIBLE E INVISIBLE
 EN LA REPUBLICA. AÑOS 1977, 1978
 y 1982

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

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

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

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

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

5. La Problemática del Empleo

114.- En base a trabajos realizados con anterioridad sobre la problemática del empleo y el desempleo, se trata en esta oportunidad de presentar un conjunto de factores que han contribuido al incremento del grado de subutilización de la mano de obra, expresada fundamentalmente en el desempleo abierto.

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

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

CUADRO No.12

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

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

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

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

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

117.- La inflación y la recesión internacional que incidieron negativamente tanto en términos de costos como en la pérdida de mercados.

118.- Elevadas tasas de interés internacional, lo cual afectó no solo las inversiones del sector público, la Balanza de Pagos y el presupuesto fiscal, sino también al sector privado, al elevar la banca local el costo del dinero.

119.- Extraordinaria elevación de los precios del petróleo y sus derivados, los cuales han tenido un papel decisivo sobre el nivel general de precios.

120.- Las medidas proteccionistas adoptadas por los países desarrollados frente a las exportaciones tradicionales de los países del Tercer Mundo.

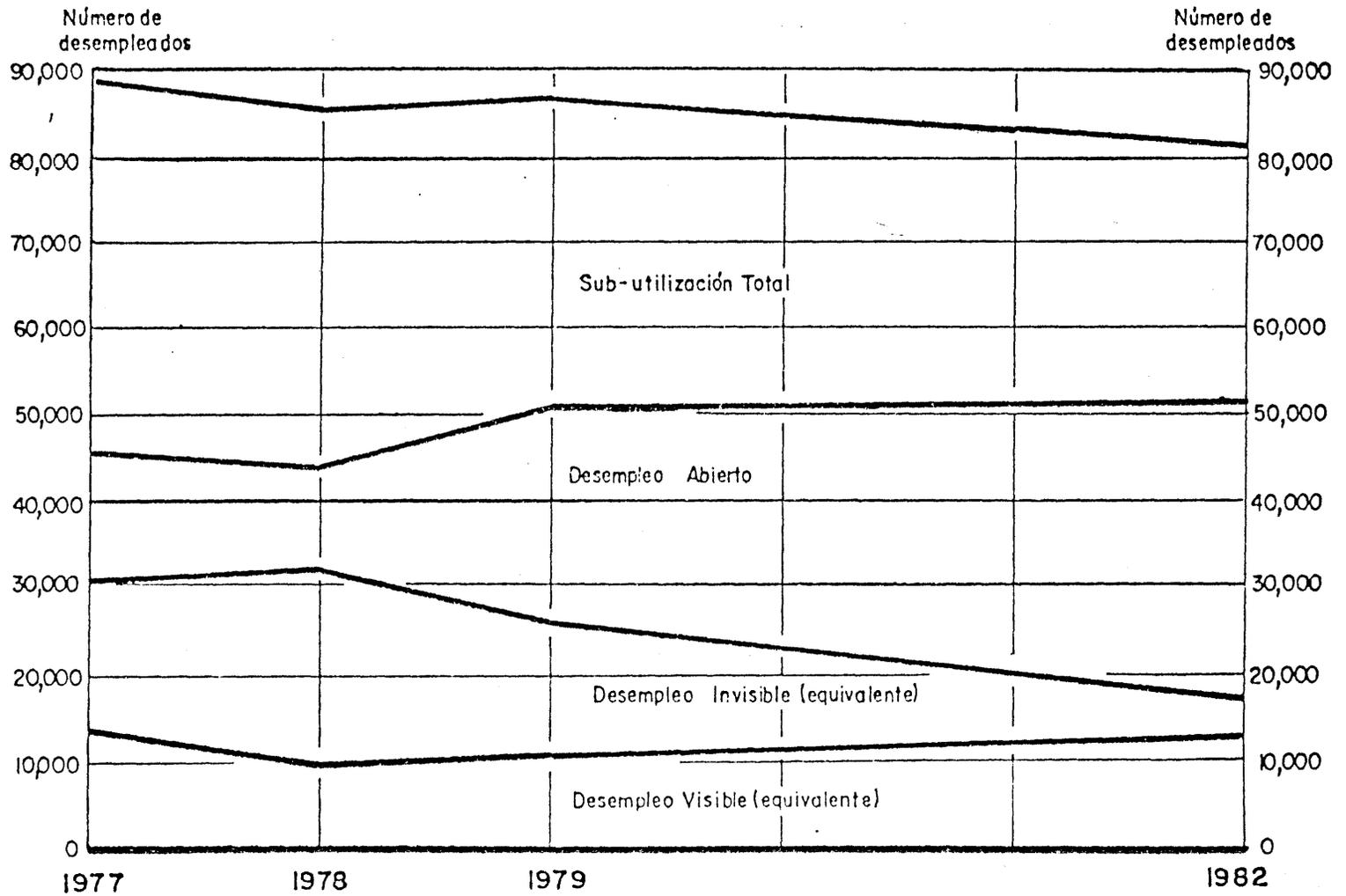
121.- Los graves problemas que confrontan los países de Centro y Sur América con los cuales Panamá mantiene estrechas relaciones comerciales, los que se han visto obligados a devaluar sus monedas e imponer estrictos controles sobre divisas, y

122.- El constante deterioro de los términos de intercambio.

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

124.- Disminución en el crecimiento económico global.

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



125.- Desaceleración en el ritmo de expansión del sector industrial por el agotamiento relativo de las posibilidades de sustitución de importaciones.

126.- Contracción de la inversión privada en los años 70.

127.- Incertidumbre que produjo el proceso negociador del Canal, el cual culminó con la firma del Tratado Torrijos - Carter.

128.- Las crisis cíclicas que afectaron al sector de la construcción.

129.- La modernización de algunas actividades agrícolas, que se tradujo en un descenso en términos absolutos del empleo en dicha actividad.

130.- Dinámica relativamente baja demostrada por la pequeña y mediana empresa.

131.- Contracción del crédito por parte del sistema bancario nacional en determinados períodos.

132. Falta de una política de empleo claramente definida.

133.- El alto componente tecnológico de la inversión en los años setenta reduce las posibilidades de crecimiento del empleo.

134.- Altos costos de producción que afectaron la competitividad del país en materia de exportación.

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

136.- Continuación de un proceso de migración hacia las áreas urbanas, específicamente la metropolitana, lo cual ha contribuido a concentrar en ésta región el problema del desempleo.

137.- Presión de la mujer por participar cada vez más en la actividad económica del país.

138.- Falta de una adecuación entre la disponibilidad y los requerimientos de mano de obra calificada.

139.- Falta de impulso y fortalecimiento de la formación profesional.

6. Principales Acciones Realizadas Durante la Década del 70.

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

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

Económicas

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

143.- Un vigoroso programa de inversiones públicas el cual durante los años críticos de la contracción de la inversión privada, se convirtió en elemento anticíclico que permitió en alguna medida estimular la demanda y nivelar el crecimiento económico.

144.- Se vincula a la Planificación Económica y Social, la Planificación de los Recursos Humanos y el Empleo como objetivo prioritario del desarrollo nacional.

145.- El finalizado Plan de Emergencia, el cual tuvo una duración de 27 meses y logró dar empleo a alrededor de 24,500 personas en su mayoría no calificadas, constituyó un esfuerzo valioso y una solución real e inmediata a miles de panameños afectados por problemas de desempleo y falta de ingreso.

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

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

Normativas

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

149.- En marzo de 1970 se centralizó en la Caja de Seguro Social la cobertura obligatoria de los Riesgos Profesionales para todos los trabajadores;

150.- En julio de 1971 se crea el Seguro Educativo.

151.- En diciembre de 1971 se aprueba el Código de Trabajo.

152.- En diciembre de 1975 se dictan disposiciones relacionadas con el contrato del trabajo de la actividad de la construcción (Fondo de Cesantía).

153.- En marzo de 1975 se establece el régimen de pensiones anticipadas para los asegurados que tengan acreditados por lo menos 180 meses de cotizaciones.

154.- Esta disposición considera las siguientes edades por sexo: para los hombres el haber cumplido por lo menos 55 años de edad y para las mujeres que hayan cumplido por lo menos 50 años de edad.

155.- En diciembre de 1976 se establece la Ley 95 que modifica algunos artículos del Código de Trabajo y se adoptan otras medidas.

156.- En 1981 se derogó la Ley 95 mediante la Ley 8 la cual, entre otras cosas, restablece el mecanismo de las convenciones colectivas.

Salariales

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

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

159.- En noviembre de 1971 se establece el Décimo Tercer Mes como contribución especial a los trabajadores;

160.- En esa misma fecha se establecen nuevos salarios mínimos en el país.

161.- En marzo de 1974 se decretan aumentos de salarios mínimos.

162.- En marzo de 1974, se decretan aumentos de sueldo al empleado público, en forma escalonada de acuerdo al salario devengado, siendo el máximo de B/.30.00 mensuales.

163.- En mayo de 1979 se establecen aumentos de salarios para los empleados de empresas particulares, que oscilan entre los B/.15.00 y B/.25.00.

164.- En agosto de 1979 se determinan nuevos salarios mínimos para los trabajadores en general;

165.- En septiembre de 1979 se fija salario mínimo en las actividades canaleras relacionadas con el uso, manejo, funcionamiento, mantenimiento, protección o defensa del Canal de Panamá.

166.- En marzo de 1980 se establece un aumento de B/.20.00 a los empleados públicos.

167.- En mayo de 1980 se decretaron B/.25.00 mensuales de aumentos a los empleados de empresas particulares.

168.- En julio de 1981 se establecieron B/.30.00 mensuales de aumento para los trabajadores de empresas particulares. De igual manera se decretaron aumentos de B/.7.50 mensuales para trabajadores domésticos y B/.15.00 para trabajadores de empresas agrícolas, pecuarias y agroindustriales.

169.- En diciembre de 1982 se fijan nuevamente salarios mínimos en toda la República, siendo efectivos los mismos a partir de febrero de 1983.

170.- En junio de 1983 se establecen aumentos de salarios para los funcionarios públicos, con salarios inferiores a B/.300.00 mensuales.

171.- Durante 1983 el movimiento sindical obtuvo la devolución de la segunda partida del Décimo Tercer Mes para todos los trabajadores.

172.- La aprobación y aplicación del Código de Trabajo ha permitido la firma de un número significativo de Convenciones Colectivas, lo cual se ha traducido no sólo en aumentos salariales, sino también en un mejoramiento en las condiciones de trabajo de los asalariados.

Institucionales

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

174.- Entre las acciones más relevantes se encuentran las siguientes:

175.- En julio de 1970 se dicta la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, el cual había sido creado mediante Decreto de Gabinete de enero de 1969.

176.- En septiembre de 1973 se crea el Instituto Panameño de Estudios Laborales (I.P.E.L.) en el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

177.- En enero de 1974 se establece en el Ministerio de Planificación y Política Económica, la Unidad de Recursos Humanos y Empleo que pasa a ser Departamento en 1978.

178.- En septiembre de 1974 se organizó la Dirección de Empleo y Formación Profesional en el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y posteriormente en 1979 se sub-divide en dos direcciones nacionales; la Dirección Nacional de Empleo y la Dirección Nacional de Formación Profesional.

179.- En febrero de 1975, se establece dentro de la jurisdicción especial de trabajo las juntas de conciliación y decisión a nivel tripartita.

180.- A partir de 1979 se establecen agencias de la Dirección Nacional de Empleo en Colón, David y San Miguelito.

181.- En 1983 se aprueba la Ley que crea el Instituto Nacional de Formación Profesional como entidad Autónoma del Estado.

182.- Durante el período analizado, el "Tripartismo" se convirtió en un mecanismo de consulta y decisión en diferentes instancias, lo cual permite el diálogo directo entre las partes. Este mecanismo se institucionalizó en La Comisión Nacional de Salarios Mínimos, La Comisión Nacional de Adiestramiento y Formación Profesional y las Juntas de Conciliación y Decisión.

C. CRECIMIENTO DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA: RETO A LA GENERACION DE EMPLEO.

183.- El ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo está determinado por factores tanto de orden demográficos como económicos.

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

una tasa de crecimiento promedio anual del orden del 2.9%, aumentando la misma a 3.1% en la década siguiente.

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

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

187.- El análisis de los indicadores demográficos permite pronosticar que la población en edad de trabajar (15 años y más) registrará un crecimiento promedio anual similar al observado en la década del 70 que fue de 3.1%.

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

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

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

191.- Con éstos supuestos básicos, los resultados obtenidos pueden apreciarse en detalle, en el cuadro N°13.

192.- Es evidente, entonces, que de comportarse las variables analizadas de acuerdo a lo previsto, la economía se vería forzada a generar, en promedio, un mínimo de entre 22,000 y 32,000 puestos de trabajos anuales a fin de absorber el recurso humano que se sumará a la fuerza de trabajo en busca de empleo en el período 1984-89. No obstante, vale la pena aclarar que si la intención es reducir el volumen actual de desocupados, la meta anual de generación de puestos de trabajo deberá ser aún mayor de la anotada.

CUADRO No.13

CRECIMIENTO DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE
ACTIVA: PERIODO 1984 - 89

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

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

CAPITULO III

RECOMENDACIONES Y ACCIONES

193.- El diagnóstico sobre el empleo presentado en el capítulo anterior concluye señalando que es necesario crear entre 22,000 y 32,000 empleos nuevos por año para atender la presión poblacional que exigirá un puesto de trabajo en los próximos años.

194.- Bajo este gran objetivo final los miembros de esta comisión de carácter general sobre empleo, consideraron oportuno presentar sus recomendaciones y acciones desde dos aspectos macro: las de orientación general y las de orden geográfico.

195.- Para la elaboración de este capítulo se recogió información de documentos ya existentes, pero se le dió prioridad al aporte personal, de ideas nuevas emanadas, en base a las experiencias de los miembros de la comisión.

A. RECOMENDACIONES Y ACCIONES GENERALES.

196.- La economía panameña se caracteriza por ser heterogénea, es decir existen diversos mundos económicos según el sector en que uno se desenvuelve, por esta razón las Recomendaciones y Acciones Generales, que se presentan señalan orientaciones para fortalecer y generar empleos considerando posibilidades desde el autoempleo, la microempresa, los medios asociativos de producción, como la mediana y grande empresa.

1. Recomendaciones Sobre la Política de Empleo en el Contexto de la Estrategia para el Desarrollo.

Elaboración de una Estrategia Nacional para el Desarrollo:

197.- En Panamá no existe en la actualidad una política económica explícita. En 1978 se revisó la estrategia 1970-1980 y a más de la mitad de 1984 aún no se formaliza nada en esta dirección.

198.- Este aspecto trae como consecuencia un desfase entre el desarrollo político y el económico del país. Esta falta de orientación ha facilitado la adopción acrítica de lineamientos externos, tal como las recomendaciones del FMI, Banco Mundial y sobre todo, el Plan Reagan.

199.- Lo más grave del desfase aludido es que las situaciones económicas y políticas actuales son una de las más graves que ha enfrentado la región, y los estilos de desarrollo de la década del 60 y 70 se han agotado con una mayor rapidez de la prevista: crisis de la inversión estatal, de comercio internacional y del transporte, agotamiento de la capacidad de ordenamiento e incluso, disminución de la actividad del Centro Financiero.

200.- En síntesis, el crecimiento económico ha sido muy reducido en lo que va de la década y de todo lo señalado se desprende la necesidad de elaborar una nueva estrategia de desarrollo nacional para la próxima década con proyecciones hasta el año 2,000. Sólo en ese marco se comprenderá y evaluará correctamente una política de empleo.

a. Política de Crecimiento Económico:

201.- Incentivar el Crecimiento Económico de Sectores no Tradicionales en Panamá:

202.- El crecimiento económico no explica en su totalidad el nivel de empleo ni la naturaleza del trabajo, sobre todo en una economía tan heterogénea como la panameña. Sin embargo, la falta de crecimiento económico es un obstáculo fundamental para el desarrollo y el aumento del empleo bien remunerado.

203.- En Panamá, las inversiones tanto públicas como privadas se podrán reactivar contrarrestando el efecto negativo de sectores que no controlamos por ser de naturaleza económica de origen exógeno a nuestra base productiva; por ejemplo, el agotamiento del crecimiento de la banca, de los establecimientos de servicios internacionales y de la actividad de transporte y almacenaje.

204.- Esto nos lleva a propugnar que se deben incentivar prioritariamente el crecimiento de sectores no tradicionales ya que los convencionales, los que han sido punta de lanza del crecimiento, por depender del exterior su reactivación, son una función de la economía internacional, que está en crisis, y no principalmente de nuestra capacidad de gestión o economía.

205.- Si se da crecimiento en la agricultura, en la pequeña empresa, quizás su magnitud no sea espectacular, pero si contribuirá a reducir la migración rural-urbana y la situación económico-social de los sectores marginados urbanos en cuyo seno se desarrollan pequeñas actividades económicas y donde se aglutina el mayor descontento popular.

b. Política de Inversión.

206.- Incentivar la Política Nacional de Inversión hacia el Agro y hacia la Pequeña Empresa y el Auto Empleo:

207.- La política de inversiones debe pues canalizarse y orientarse hacia las actividades agropecuarias; las pequeñas empresa y el autoempleo y si bien la tasa de ganancias es inferior a la mediana en estos sectores de la economía, debe pensarse en los tipos de incentivos o subsidios necesarios.

c. Política Tecnológica.

208.- Redefinir la Utilización de la Tecnología.

209.- Debe redefinirse la tecnología utilizada en el agro y pasar de la explotación extensiva en el factor tierra a la intensiva en factor trabajo. Esto reduciría la expulsión del hombre del campo y garantizaría su trabajo.

210.- Debe crearse una institución que se dedique exclusivamente a estudiar y aplicar tecnologías apropiadas para la economía en pequeña escala.

d. Política de Comercio Exterior.

211.- Fortalecer los Mecanismos Internos para Promover las Exportaciones.

212.- Al no contar Panamá con los mecanismos tradicionales de comercio exterior (variaciones de las tasas de cambio, controles de divisas, etc.), las políticas en ese sentido se limitan a la promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones, en lo cual juegan un papel preponderante la política fiscal, tributaria, inversiones, etc.

213.- Ante la pérdida de dinámica de las exportaciones tradicionales y la restricción y controles que a sus importaciones han establecido algunos países que han sido mercados tradicionales de Panamá, se hace imperante la promoción de exportaciones no tradicionales y la búsqueda de nuevos mercados.

214.- Estas exportaciones deben caracterizarse por un uso intensivo de mano de obra, así como un componente elevado de insumos locales, lo cual se traduciría en fuentes generadoras de empleo, tanto directa como indirectamente. (Agroindustrias y manufacturas).

215.- El aprovechamiento de las ventajas que brinda Panamá en función de su posición geográfica, así como su tradicional vocación de centro de distribución de mercancía desde y hacia el resto del mundo, son elementos a considerarse en ese sentido. Es necesario, sin embargo, fortalecer la infraestructura del transporte y comunicaciones existentes.

216.- En lo que a sustituir importación se refiere, si bien es cierto que este proceso parece haberse estancado, es necesario continuar explorando las potencialidades de todas las alternativas posibles.

217.- En ese sentido, recomendamos concretamente que se de prioridad a los incentivos para el desarrollo del mercado interno, aumentando la demanda agregada, lo que mejoraría los problemas de empleo.

e. Política de Ingresos.

218.- Promover el Empleo, pero Asegurando un Nivel Digno de Ingresos, Así como Promover la Educación para el Consumo.

219.- Normalmente se vincula el problema del empleo al del desempleo y se olvida el de nivel de ingresos.

220.- Debe impulsarse un programa de redistribución de ingresos aún mediante subsidios, pero realizando esfuerzos por orientar las pautas de consumo, de manera que se incentiven los sectores productivos.

f. Políticas Específicas según los Segmentos del Mercado Laboral.

221.- Necesidades de Estudiar y Desarrollar Nuestro Propio Modelo Económico Panameño.

222.- Debe profundizarse en el estudio de la heterogeneidad estructural de la economía para determinar el tipo de complementaciones o contradicciones que se desarrollan entre las actividades económicas que explican la segmentación del mercado laboral. Es la interacción de las más variadas organizaciones económicas la que explica el nivel de empleo en cada segmento.

g. Política de Recursos Humanos.

223.- Necesidad de Adecuar la Relación entre la Educación y el Trabajo.

224.- Debe desarrollarse una política de recursos humanos en función de una adecuada relación entre la educación, el trabajo y la población.

225.- Esta tarea es mayor de lo que muchos estiman ya que en Panamá no hay orientaciones claras en ninguno de esos aspectos. Es decir, no existen políticas ni de empleo, ni de población, ni de educación. Lo más grave es que todas estas políticas deben estar enmarcadas en una estrategia de desarrollo nacional que tampoco existe.

h. Políticas de Emergencia.

226.- Necesidad de Aceptar una Situación de Emergencia en Cuanto al Empleo.

227.- Es necesario aceptar que, a pesar de que las políticas antes recomendadas deben ser adoptadas, éstas son de efectos a mediano y largo plazo.

228.- Sin embargo, es necesaria una actitud de emergencia frente al problema nacional de desempleo que refleje la aceptación de su característica de emergencia nacional, de desastre.

229.- Esto habrá de traducirse en la posibilidad de aceptación de programas de emergencia para la generación de empleo a corto plazo, preferiblemente aquellos que sean verdaderamente productivos.

2. Adecuación y Combinación de Instrumentos para una Política de Empleo en el Corto Plazo.

230.- Establecida la necesidad de estimular la generación de empleo en el corto plazo, es preciso que un equipo técnico, de preferencia multisectorial, se aboque a desarrollar las siguientes actividades:

231.- Fijar metas, en términos del número de empleos que se pretende alcanzar en un plazo definido, identificando algunas características de la población potencialmente beneficiaria: grupos urbanos y rurales, sexo, grupos de edad (los más jóvenes, los más viejos), características educativas y de calificación ocupacional, jefes y no jefes de hogar, niveles de ingresos, etc.

232.- Identificar las actividades económicas susceptibles de crecimiento y desarrollo. A este nivel, podrían distinguirse aquellas cuya producción podrá orientarse principalmente hacia el mercado externo y aquellas destinadas al consumo doméstico.

233.- Activar y adecuar los instrumentos disponibles de política económica que favorezcan su activación y, simultáneamente, crear instrumentos adicionales, algunos de los cuales puedan tener una vigencia transitoria.

234.- Revisar que en su aplicación estos instrumentos no sean contradictorios entre sí, de modo que la combinación de los mismos no anule o entorpezca el propósito que cada una persigue por separado. A la vez, deberá evaluarse si la aplicación de estos instrumentos no contradice los objetivos de la política económica en el largo plazo, y debiera adecuarse su aplicación para que no resten efectividad a otros objetivos políticos inmediatos o mediatos (servicio de la deuda, ahorro en el gasto público, incremento del ingreso fiscal, protección de los derechos laborales, etc.).

235.- Más específicamente, las recomendaciones de adecuación y combinación de instrumentos de política económica para generar empleo en el corto plazo, podrían contemplar los siguientes aspectos:

a. Crédito y Financiamiento.

236.- Revisar los sistemas disponibles de financiamiento, facilitando un mayor acceso a éstos a los agentes económicos dedicados a las actividades que se plantea fomentar. Esto implicaría: la reducción de los trámites exigidos; establecimiento de tasas preferenciales de interés; apertura de carteras de financiamiento para préstamos de bajo monto y rápida recuperación; ampliación del crédito a las actividades agropecuarias y de pequeñas y medianas empresas; promoción de la organización de asociaciones de pequeños establecimientos para contratar préstamos colectivos.

237.- Esto implica, de una parte, el otorgamiento de créditos condicionados en términos financieros flexibles para estimular la producción y la productividad en los sectores más rezagados con alta intensidad en mano de obra, y, de otra, el otorgamiento de créditos comerciales en condiciones atractivas para aquellas actividades que se consideren prioritarias desde el punto de vista de la generación de empleos.

238.- En conjunto, estas medidas requerirían lograr la participación del sector financiero y privado moderno para que modifiquen sus modalidades de operación vigentes, compartiendo el esfuerzo y sacrificio nacional. Para estos efectos, el estado podría servir como codeudor general, emitiendo bonos o pagarés redimibles a largo plazo, como garantía ante las mayores perspectivas de riesgo y pérdidas. Los costos de operación del manejo del mayor número de cuentas que esta modificación del sistema bancario implica, podría ser absorbido parcialmente por los propios establecimientos financieros y también por el estado a través de la flexibilización temporal, de algunas disposiciones y normas que podría otorgar la Comisión Bancaria.

239.- De otra parte, los grandes establecimientos comerciales o industriales podrían ser estimulados a facilitar el acceso de los pequeños productores a la obtención de insumos y materia prima, otorgando créditos colectivos a 30 o 60 días, sin intereses o con precios preferenciales. Del mismo modo, podrían establecerse mecanismos de demanda de la pequeña producción, mediante por ejemplo, la exoneración de algunos impuestos a las transacciones que se acojan en este plan.

240.- En síntesis, la política de crédito debe estar orientada tanto a incentivar a las instituciones de crédito hacia sectores prioritarios y también a mejorar la capacidad de crédito de los prestatarios. Sobre este último punto, y en el caso específico de la agricultura, una política efectiva de titulación de tierras podría convertir a una gran cantidad de productores en sujetos reales de crédito.

241.- El beneficio de medidas de este tipo, por demás, no sólo alcanzaría a los pequeños establecimientos y sus ocupados sino a los propios establecimientos grandes, dado el efecto multiplicador de esta demanda agregada.

b. Aspectos Arancelarios, Tributarios y Fiscales.

242.- La modificación del sistema arancelario vigente (cuotas por tarifas) si bien puede desproteger algunas actividades industriales, también puede servir de base para estimular la inversión. Aún en el caso de que la política general tiende a reducir las barreras arancelarias para incentivar la inversión foránea definida como factor clave en la etapa actual, es posible establecer algunos sistemas excepcionales de protección temporal para el caso de los pequeños establecimientos que sean elegibles para participar en el plan de

crédito y financiamiento definido en el acápite anterior.

243.- De una parte, estos establecimientos podrían gozar de alguna protección mediante barreras arancelarias flexibles y de corta duración y, de otra, podrían ser beneficiados mediante algunas medidas de excepción de gastos arancelarios, que le faciliten su instalación y ampliación o la obtención de modernas tecnologías o algunos insumos.

244.- A su vez, podría para los establecimientos pequeños, autoempleados, microempresas y formas asociativas de producción, establecerse un programa especial de impuestos reducidos (tanto fiscales como municipales). Sin embargo, previamente deberán hacerse los estudios correspondientes para estimar el efecto de estas medidas en los ingresos del fisco.

245.- Al respecto, deberían revisarse y reactualizarse algunas disposiciones legales vigentes o que se aplicaron en el pasado inmediato (algunas de leyes especiales de diciembre de 1976), tendientes a favorecer tributariamente a las empresas que creaban nuevos puestos de trabajo.

246.- Finalmente, deben mejorarse los sistemas vigentes a fin de reducir al mínimo la evasión tributaria y el contrabando.

247.- Se hace necesario revisar la política tributaria en varios aspectos; en la actualidad muchas actividades de tipo terciario especialmente vinculadas con la economía de tránsito, tienen tratamiento preferencial en relación a actividades productivas orientadas hacia el mercado interno y que son más generadoras de empleo.

248.- En relación al gasto público, esto es en materia de política fiscal, dado el hecho de que se ha agotado la posibilidad de aumentarlo especialmente en términos del gasto corriente que cuenta con un presupuesto fijo o en contracción, cabe todavía aumentar su efecto expansivo sobre la actividad económica y el empleo, alterando la composición del gasto, especialmente de inversiones o capital, en favor de aquellos programas que sean más intensivos en mano de obra y con mayores efectos de encadenamientos de producción y empleo. Esto es, debería redefinirse la cartera de proyectos de inversión pública, y sobre todo, estimular las agencias ejecutoras hacia el establecimiento de modalidades operativas menos intensivas en capital. Esto es particularmente posible en las actividades de la construcción, y en el mantenimiento y creación de infraestructuras.

249.- En períodos en que se requiere recortar el nivel agregado de gasto público, por razones de estabilización de la economía o por restricción del financiamiento externo, la decisión de qué recortar significa diferentes efectos sobre el empleo. La reducción de gastos corrientes significa la reducción directa en el empleo del sector público, o indirecta en el empleo del sector privado si se reduce la partida de gastos generales corrientes. La reducción de gastos de capital, en cambio implica reducir el empleo indirecto en el sector privado, el empleo permanente futuro que habría generado la inversión y la reducción general del empleo que se produce por la inducción de expectativas desfavorables de inversión en el sector privado al proyectar una imagen de restricción y recesión económica.

c. Precios y Comercialización.

250.- La política de precios y comercialización persigue entre otros, los objetivos de asegurar ciertos niveles de rentabilidad al productor y el intermediario; facilitar el flujo y estabilidad de la disponibilidad real de bienes y servicios; y proteger al consumidor de precios especulativos, defendiendo con ello el poder adquisitivo de los salarios.

251.- Una primera medida en este plano, aparte de la posible liberación de precios de ciertos productos reduciendo o restringiendo algunos precios de sostén o la revisión del listado de productos actualmente sometidos a control, podría ser el establecimiento de una red de comercialización que permita un acceso más directo de los productores a sus respectivos mercados y a la vez facilite el consumo al por menor. En este sentido, podrían mejorarse las actividades del I.M.A., multiplicando la existencia de mercados o ferias de productos agrícolas.

252.- En segundo lugar, podrían revisarse los márgenes o tasas de ganancias en los procesos de intermediación.

253.- En tercer lugar, en las áreas urbanas podría contemplarse la concesión de terrenos fiscales o municipales para la instalación, a bajo costo o sin costo, durante cierto período de tiempo, de locales para venta de productos, o prestación de servicios y, especialmente, de pequeños talleres de reparación o fabricación de bienes en pequeña escala. Esto daría lugar a desarrollar las actividades de reparación (de automóviles, electrodomésticos, mueblería, calzado, etc.) que actualmente está dispersa, es escasa y cara, y funciona sin un adecuado estímulo a la competencia.

254.- Asimismo, de lograrse una articulación entre los pequeños productores y los grandes establecimientos para que estos últimos establezcan una demanda para la producción de los primeros, debieran establecerse sistemas de control que garanticen precios equitativos para los pequeños establecimientos asegurando márgenes adecuados de rentabilidad.

255.- Por otra parte, deberá revisarse los efectos inmediatos de una política de liberación total de precios al consumidor, especialmente por los efectos negativos sobre la demanda agregada que podría tener el deterioro del poder adquisitivo real de los salarios e ingresos.

256.- Por ello sería aconsejable, al menos como medida temporal, reducir el número de artículos sujetos a control de precios, manteniendo aquellos que son de gran consumo popular y que forman parte de la canasta básica del consumidor.

257.- Finalmente, en relación a los precios de algunos servicios prestados por el estado (electricidad, teléfonos, agua, servicios municipales, etc.) podría estudiarse la posibilidad de establecer tarifas preferenciales especiales y temporales para ciertos establecimientos (agropecuarios y agroindustriales, de la construcción, pequeña empresa, de reparación, etc.) que reduzcan sus costos de operación siempre y cuando generen nuevos empleos en un sistema o plan controlado. Los menores ingresos de las agencias dedicadas a prestar estos servicios podrían compensarse elevando algunas tarifas a ciertos sectores residenciales o establecimientos productivos de alto nivel de rentabilidad, que colaborarían reduciendo parcialmente sus tasas de ganancias.

d. Salarios e Ingresos.

258.- La política de salarios se ha venido desarrollando mediante la aplicación de dos instrumentos: revisión periódica del salario mínimo para compensar el alza acumulada de precios con un criterio de satisfacción de necesidades básicas; y la difusión de la negociación colectiva, un sistema descentralizado de reajustes salariales que involucra el acuerdo entre empresarios y trabajadores, aunque también se han decretado ajustes generales de salarios tanto para el sector público como privado.

259.- En relación a las Convenciones Colectivas, éstas debieran ser fortalecidas, estableciendo mecanismos adecuados para medir la rentabilidad de las empresas, la productividad de los distintos factores de la producción, incluyendo la mano de obra, y sobre todo, las perspectivas inmediatas de las empresas. Una fórmula aplicada en otros países ha sido la de crear consejos de producción en la empresa de manera que los sindicatos participen de la gestión empresarial y puedan evaluar equitativamente la situación y perspectivas de las mismas. En los casos en que la mejora salarial se demuestra improcedente, podrían establecerse otros mecanismos de compensación, por ejemplo, el otorgamiento de bonos o la cesión de acciones para usufructo colectivo de los sindicatos respectivos. Otra alternativa, ha sido la de destinar obligatoriamente una porción del aumento salarial al ahorro, ya sea en cuentas del estado, o en cuentas controladas por las propias empresas y los sindicatos. Estos fondos pueden ser utilizados para crear un seguro colectivo de desempleo o para inversiones de capital de las empresas destinadas a mejorar su productividad, asegurando la participación de los trabajadores en las utilidades que la misma genere.

260.- En el caso de los pequeños establecimientos, podría establecerse sistemas temporales y controlados por el MITRABS, de salarios bajo el mínimo, como parte de un Sistema Nacional de Aprendizaje, que es reconocido por el Código de Trabajo pero que no ha sido reglamentado.

261.- En síntesis, la política de salarios e ingresos debe contemplar prioritariamente el constante deterioro del poder adquisitivo que se ha producido en los mismos, por los efectos tanto económicos como sociales que éste genera.

e. Capacitación y Organización Empresarial.

262.- Vinculado el punto anterior, es evidente la necesidad de desarrollar varios programas de capacitación de la mano de obra, por un lado, y desarrollar la capacidad gerencial de los pequeños productores. Así, debieran estimularse diversos sistemas de adiestramiento (en INAFORP, en las empresas, en los gremios, etc.). A la vez, debiera establecer el MICI un sistema de organización obligatoria de los pequeños establecimientos, agrupándolos por regiones o ramas de actividad, de manera que puedan colectivamente ser sujetos de créditos y financiamientos, asistencia técnica, participar en las redes de comercialización, etc.

f. Medios Asociativos de Producción.

263.- Para el mejor desarrollo del autoempleo y de la micro empresa, y vinculado al punto anterior, debería establecerse y reconocerse legalmente ciertas formas asociativas de producción, fortaleciendo el sistema cooperativo ampliando su campo de acción y creando otros mecanismos similares. Esto permitiría a los pequeños establecimientos reducir sus costos

de inversión y operación, facilitando además su acceso al apoyo necesario para su desarrollo.

g. Medidas Laborales.

264.- Conviene adoptar normas que regulen la relación obrero patronal, que estimulen la producción, la productividad y el ingreso de los trabajadores para contribuir no solamente al aumento del producto total sino también al incremento de la demanda agregada, que podría conducir a un aumento significativo del empleo. Entre las medidas conviene señalar las siguientes, que en su oportunidad fueron también recomendadas por la COMISION TRIPARTITA para el Estudio de la Problemática del Desempleo:

265.- g.1 Elaborar en el corto plazo un mecanismo que reglamente todo lo concerniente a salarios convenidos por tarea, piezas, primas y otras formas de producción, el cual deberá ser negociado con el Sindicato, y fomentar el establecimiento de tablas de productividad debidamente aprobadas, donde se señalan los rendimientos mínimos.

266.- Permitir la concertación de acuerdos entre trabajadores y empleadores, con el objetivo de suspender temporalmente derechos de las partes de cualquiera de los siguientes casos:

- Situación económica crítica de la empresa debidamente comprobada en cada caso.
- Caso fortuito que amenacen o pongan en peligro la actividad de la empresa.
- En todos los acuerdos concertados con este propósito se contemplará la retribución del sacrificio de los trabajadores, mediante formas

de participación del capital de la empresa o una compensación en efectivo. Tanto los acuerdos bilaterales como su cumplimiento serán supervisados por las autoridades del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

- 267.- g.3 Desarrollar normas que regulen el aprendizaje para la formación profesional metódica completa para los trabajadores menores, entre 15 y 18 años y para los otros trabajadores cuando se imparta en las empresas, de acuerdo con normas técnicas y metodológicas autorizadas por el Instituto o Agencia para la formación profesional de la República de Panamá.
- 268.- g.4 Diseñar un sistema más sencillo de cálculo de sobretiempo que no afecte el importe actualmente establecido por Ley. Por otra parte, deben ofrecerse estímulos a las empresas que contraten más de un turno, para evitar la jornada extraordinaria.
- 269.- g.5 Evaluar periódicamente los salarios mínimos para el sector industrial de manera que, en la medida de lo posible, se disminuyan los márgenes de diferencia con los salarios que se fijan a través de convenciones colectivas.
La Comisión considera conveniente adicionar las siguientes medidas:
- 270.- g.6 Desarrollar las normas relacionadas con los términos y condiciones de trabajo con el objeto de establecer cuáles pueden ser variadas y modo

de su variación.

- 271.- g.7 Determinar un mecanismo que simplifique el método y las causas de la terminación de la relación de trabajo, sin que de modo alguno implique disminución o merma de las prestaciones de trabajo.

3. Organización de Programas Especiales de Empleo:

272. La definición de políticas de empleo en el largo y el corto plazo y las acciones que ellas implican, ya planteados en los acápite 1 y 2 de este capítulo, tiende a corregir aspectos estructurales de la economía panameña que afectan la situación y perspectiva del empleo.

273. Sin embargo, como respuesta a los factores coyunturales en las situaciones de crisis y recesión que agravan la situación ocupacional, corresponde considerar la organización de Programas Especiales de Empleo, que sirven a modo de puente entre el momento actual y el de la maduración de los ajustes en el sistema económico y de las nuevas inversiones de capital, y cuyas características estén orientadas al diseño de proyectos o programas intensivos de mano de obra con alta proporción de los costos imputados a la planilla.

274. a- Criterios Generales:

Con respecto a los criterios, orientaciones y contenido de tales Programas, puede señalarse lo siguiente:

275. a.1 Las experiencias analizadas demuestran que para absorber un exceso de oferta de mano de obra no basta con movilizar la demanda, mediante el sólo esfuerzo por financiar las remuneraciones a través de un plan gubernamental. De no contarse con otros requisitos, apoyo institucional o técnico entre otros, estos programas tienden al fracaso o, a lo sumo, se transforman en onerosos programas de subsidio.

276. a.2 El énfasis fundamental debe ser puesto en el fomento y organización de actividades rentables, generadoras de riqueza, auto sostenibles y con potencial de expansión.
277. a.3 Debe definirse operacionalmente ex-ante, la población objetivo estableciendo prioridades; (Jefe de hogar, madres solteras, los más jóvenes, los más pobres, etc.).
278. a.4 Asegurar recursos y programas en forma proporcional a las necesidades de las distintas regiones del país, según la magnitud, características e intensidad del problema, evitando que el propio Programa genere desequilibrio y fomente las migraciones.
279. a.5 Establecer remuneraciones diferenciales en dos o tres niveles; asignar tareas según la capacidad de los participantes; fijar duración de los contratos y normas para la recontractación o para la participación de varios miembros de un mismo hogar; y, establecer procedimientos de evaluación para los proyectos y el personal.
280. a.6 Fijar remuneraciones de orden tal que desalienten la permanencia del trabajador dentro del Programa y no estimulen el traslado de una ocupación a otra entre personas ya ocupadas. De esta forma se espera reducir el costo por empleo y maximizar el número de beneficiarios del Programa.

281. b- Selección de Actividades:

En cuanto a las actividades a ejecutar, como criterio general, puede señalarse que: deben ser intensivas en mano de obra, especialmente no calificada; deben tener potencial de expandirse y auto sostenerse; deben contribuir, por encadenamientos directos e indirectos, a aumentar la producción, el empleo y los ingresos permanentes en las actividades que se desarrollan en las regiones donde funcione el Programa.

282. Como criterio de selección debe señalarse por ejemplo, que en el caso de reforestación se estima que un 85 por ciento de su costo total puede ser destinado a remuneración de mano de obra no calificada, obteniéndose, además del empleo directo, otros beneficios económicos tales como los que se deriven de la explotación forestal, la conservación ecológica y las industrias de muebles y similares.

283. Por su parte, en el caso de obras de riego, aproximadamente el 60 por ciento del costo total de la inversión puede destinarse a mano de obra no calificada; y en el caso de caminos rurales, un 50 por ciento de los costos totales se destinan a empleo de este tipo.

284. Otros rubros a considerar en estos programas son los relativos a la organización de ciertos servicios o la promoción de pequeños talleres, micro empresas y formas asociativas de producción, así como el apoyo a la producción artesanal existente.

285. En cuanto a proyectos específicos, corresponde considerar algunas propuestas concretas que están descritas, analizadas y evaluadas en el Documentos de Trabajo No.55 del

MIPPE (véase la bibliografía). Entre ellos, el Ministerio de Trabajo elaboró el Proyecto Especial de Empleo en Obras Públicas (PEOP) y el Programa de Generación de Autoempleo y Desarrollo de Trabajadores Independientes (PROTI), los cuales se incluyen como anexo de este documento, intercalándose en las páginas siguientes una síntesis de los mismos.

286. c- Inversiones Públicas:

Adicionalmente, debe contemplarse la reorganización de algunas inversiones públicas, redefiniendo la combinación uso de maquinaria/intensidad de mano de obra; propiciar la construcción de viviendas y obras públicas, las que son altamente absorbentes de mano de obra, aunque no permanente; el fomento y protección del empleo de determinados grupos ocupacionales o sectores de población tales como mujeres, trabajadores profesionales del arte, marinos, etc. (Respecto a los trabajadores del arte, véase Anexo).

287. d- Inversiones Privadas:

Finalmente, cabe considerar la integración del sector privado en estos Programas Especiales de Empleo. Una alternativa es la aplicación del llamado subsidio marginal del empleo mediante el cual se estimula a las empresas a crear puestos de trabajo, compartiendo temporalmente el Estado y la empresa los costos de estas remuneraciones. Este sistema puede ser coordinado con un programa especial de aprendizaje.

288. En relación a este aspecto de fomentar la participación del Sector Privado, sería conveniente considerar los

siguientes aspectos:

289. Estimular la pequeña empresa privada dotándola de re cursos necesarios para su desarrollo y trabajo eficiente. Para el desarrollo de pequeña empresa es necesario su de-
finición y la creación de un consejo de orientación superior con dirección mixta.

290. Estimular la creación de empresas nacionales o de ca pital mixto, nacional y extranjero, mediante normas apropiadas de incentivos, especialmente en el sector industrial para captar, por un período de 12 años, mercados de exportación.

291. e- Alimentos por Trabajo:

Del mismo modo, también cabe considerar el establecimiento de un programa de Alimentos por Trabajo, especialmente concebido como un programa temporal de auxilio, dirigido fundamentalmente a la población cam pesina. Consiste en la entrega de cupones para la adquisición de alimentos básicos, a cambio de trabajo agrícola realizable en sus propias fincas, fijándose como metas la eventual incorporación de las mis ma en proyectos de carácter productivo.

f.- Resumen de algunos Programas Especiales

f.1 Inversiones Públicas

292. f.1.1 Programa Especial de Empleo en Obras Públicas

Este programa tiene como propósito disminuir la migración hacia la región metropolitana; el uso intensivo de la mano de obra y coadyuvar en el desa rrollo de la infraestructura de producción.

293. Pretende el programa la construcción de caminos rurales, la habilitación de pequeños graneros y la construcción de 160 mini represas para la ganadería y el riego de pequeñas extensiones agrarias.

294. El programa prevee la construcción de 20 caminos rurales mediante la construcción de 170.5 kilómetros y 160 mini represas para la conservación de agua. Se pretende generar 16,700 meses/hombre de trabajo en 4 años.

295. El costo del programa es alrededor de cuatro millones de balboas; 50% destinados al pago de remuneraciones y la diferencia a la adquisición de herramientas y materiales. La Dirección técnica y el equipo debe ser aportado por el Gobierno (MOP/MIDA/MITRAB).

296. Para los efectos de la fijación de los salarios se tiene en cuenta que el mínimo en el medio rural es B/.4.00 por día; B/.4.50 para capataces; y B/.15.20 para trabajadores calificados.

f.1.2 Programa de Generación de Auto Empleo (Trabajadores Independientes) y Fomento de Micro Empresas.

297. Este programa tiene en consideración que el 25% de la población económicamente activa realiza actividades por cuenta propia y, que constituyen el llamado sector informal. Prácticamente las actividades correspondientes a este sector han sido sistemáticamente desatendidas.

298. El programa consiste en crear un fondo rotatorio de B/.150,000.00 con el propósito de otorgar pequeños préstamos a un promedio de B/.1,500.00 cada uno, a 12 meses plazo y con una tasa de interés de 15% anual. La Recuperación del préstamo y los intereses permitirán el sostenimiento del programa.

299. La entidad ejecutora (administración del fondo y ejecución del proyecto) sería la Dirección Nacional de Empleo.

300. El Proyecto contaría con los siguientes tipos de actividades:

- Otorgar préstamos previa investigación y evaluación de cada proyecto, en los términos señalados anteriormente;
- Brindar programas de capacitación en coordinación con el INAFORP;
- Concertar con otras entidades (MICI, APEDE) cursos sobre gestión empresarial.

301. Según investigaciones desarrolladas, las actividades elegibles serían las siguientes:

<u>Detalle</u>	<u>%</u>
- Preparación y venta de comida criolla	15
- Talleres de Herrería, Soldadura, Modistería, y Sastrería	15
- Talleres de Reparación de Automóviles y Llantas	14
- Fabricación de Helados, Refrescos y otros	6
- Talleres de Reparación de Zapatos y Artículos de cuero	8
- Cerrajería, Ebanistería, Plomería y otros servicios de Reparación Doméstica	15
- Kioscos de Venta de Legumbres y Frutas	15
- Transporte Público	6
- Salones de Belleza y Barbería	<u>6</u>
	100

La duración del Programa se proyecta a dos (2) años.

El costo directo total del programa: B/.161,000.00, distribuidos así:

<u>Detalle</u>	<u>B/.</u>
- Préstamos	150,000
- Compra de vehículos para la ejecución del proyecto	6,000
- Imprevistos	<u>5,000</u>
	161,000

302. Se estima que se podría crear 400 empleos directos con la colocación de 200 préstamos.

303. El costo de cada puesto de trabajo por año sería de B/.375.00 a B/.600.00 cada uno.

304. <u>AREAS DE ATENCION PREVISTAS:</u>	<u>%</u>
Panamá	30
San Miguelito	25
Colón	25
Arraiján	5
Chorrera	<u>15</u>
	100

f.2 Medios Asociativos de Producción

305 Formular cuáles normas sobre cooperativismo pueden estimular los medios asociativos de producción.

306 Las normas vigentes no satisfacen la organización de las cooperativas y se confunden con la relación laboral.

f.3 Medidas para Promover la Construcción de Viviendas para Sectores de Ingresos Bajos y Medios

307 f.3.1 Dictar medidas para estimular la construcción de viviendas para sectores de ingresos bajos y medios, mediante el diseño de un sistema de certificados de abono tributario, similar al que opera para la promoción de industrias para la exportación. (Viviendas de alquiler hasta de B/.500.00 mensuales y de propiedad horizontal hasta B/.50,000.00 precio de venta).

308. Con el objeto de promover viviendas de tipo popular, se establecen dos parámetros de incentivos, uno mayor hasta el límite de alquiler B/.250.00 /mes o B/.25,000.00 precio de venta y otro de B/.250.000 a B/.500.00 de alquiler o de B/.25,000.00 a B/.50,000.00 precio de venta.

309. Establecer límites de aplicación de estas medidas a áreas específicas de ubicación dentro de los límites urbanos de la ciudad, dándole a estas áreas trato prioritario.

310. Dejar a los organismos correspondientes la posibilidad de darle acogida a otros áreas, a solicitud del inversionista.

311. f.3.2 Promover programas mixtos Gobierno-Empresa Privada, en los que el Gobierno participaría como Agente Promotor, al ceder las tierras para estos programas a precios favorables con período de gracia de 15 años para el pago del valor asignado a las tierras. La empresa privada desarrollaría la vivienda y promovería la venta o el alquiler de dichas propiedades. Podrían usarse, entre otras, tierras del Marañón, Loma de la Pava, etc.

312. f.3.3. Reestructurar el Banco Hipotecario, a fin de que sirva como asegurador de hipotecas de la Banca Privada y participe en el otorgamiento de hipotecas para los sectores públicos y privados, promoviendo así la construcción de viviendas para familias de ingresos bajos y medios.

313. f.3.4 Reducir el período de depreciación de veinte años a diez años a las viviendas de alquiler y propiedad horizontal destinados a los segmentos de población de ingresos medios y bajos.
314. f.3.5 Establecer que el consumo de agua sea pagado por el usuario de este servicio. Este criterio debe ser obligatorio en todos los niveles donde sea factible; cuando no fuere posible, su medición y distribución será a prorrato. En los tramos de alquiler regulado, se debe hacer el ajuste correspondiente reduciendo el canon de arrendamiento.
315. f.3.6 Adoptar los pasos necesarios para la adecuada aplicación de la leyes de vivienda, a fin de que estas sean aplicadas con agilidad y prontitud. Los trámites que actualmente han resultado ineficientes son:
- La aplicación de aumentos por razón de rentabilidad.
 - Acumulación de morosidad a niveles aceptables.
 - Traspaso del contrato a terceros.
 - La falta de acción de la Comisión de Vivienda cuando tiene que actuar, por razón de la aplicación de la ley, para normalizar las relaciones entre las partes.
316. Requerir a las autoridades de competencia superior, la vigilancia en el cumplimiento de estas disposiciones.

f.4 Transporte Marítimo

317. f.4.1 Crear una oficina para la promoción de la colocación de marinos en la MARINA MERCANTE NACIONAL, orientada y administrada con un representación del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, del Ministerio de Hacienda y Tesoro y de la Unión Nacional de Marinos de Panamá. Esta oficina debe ser dotada de equipo de comunicación, transporte y personal idóneo.
317. f.4.2 Mejorar los programas para la formación de marinos y oficiales, aprovechando como recurso para ello, los ingresos provenientes de las tasas pagadas por los buques registrados en la Marina Mercante Nacional.
319. f.4.3 Exigir el cumplimiento de la legislación panameña, en el sentido de emplear el mayor porcentaje posible de marinos panameños, en nuestra Marina Mercante.

4. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA EL EMPLEO:

320. La ejecución de las acciones, planes y programas que se deriven de la formalización de las políticas de empleo, tanto en el largo como en el corto plazo, requerirán de la correspondiente readecuación, reorganización y fortalecimiento de la capacidad operativa de las diversas instituciones responsables de tales actividades, para garantizar su eficiencia y facilitar su interacción y coordinación. Simultáneamente, y en los niveles correspondientes, deberá estimularse la incorporación del sector privado, empresarial y laboral, para el mayor logro de los objetivos propuestos.

321. En términos generales, corresponde apoyar a las instituciones vinculadas, por una parte, a la ordenación del mercado laboral tanto en lo relativo a las tareas de medición y diagnóstico, de planificación, de intermediación entre oferta y demanda, y de información y divulgación de las oportunidades de empleo, requerimientos ocupacionales y disponibilidad y características de la mano de obra. De otra parte, también deberán reforzarse las instituciones encargadas de la orientación y promoción de empresas e inversiones, las destinadas al desarrollo de los recursos humanos y a la formación profesional y educación laboral, las de asistencia técnica y financiera, y las de fomento de importaciones.

a- Sistema de Medición y Diagnóstico de la Situación Ocupacional:

322. Se recomienda considerar el fortalecimiento de las actividades de la Dirección de Estadística y Censo, en orden a acelerar la producción de la información estadística proveniente de las Encuestas de Hogares y de los Censos de Población, y a completar las encuestas del sector industrial con otras mediciones dirigidas al resto de los sectores más dinámicos de la economía nacional, cuidando que en tales encuestas se incorpore la variable empleo como área temática. Para ello se requerirá reasignar personal especializado y ampliar las facilidades del Centro de Cómputos de la Contraloría General de la República o complementar su capacidad mediante el apoyo de los equipos computacionales existentes en otras instituciones. El resultado previsto de estas acciones sería, entre otros, el contar con información más oportuna sobre la situación ocupacional de los hogares, superando la actual demora de las publicaciones.

323. Adicionalmente, puede reforzarse la actividad, ya realizada en años recientes, de agregar ocasionalmente a la Encuesta de Hogares, formularios especiales que permitan profundizar aspectos particulares, tales como la situación del empleo rural, la situación de la mujer, la de los grupos poblacionales más pobres, el sector informal urbano, etc. Esto permitiría definir algunas políticas específicas para estos grupos críticos.

324. Asimismo, puede formalizarse la creación de una comisión interinstitucional, compuesta por la Dirección de Estadística y Censo, el Ministerio de Planificación y Política Económica y el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social entre otras, que se aboque a la tarea de elaborar breves informes técnicos en que se analice el significado de los datos estadísticos, facilitando su comprensión y manejo.

325. Finalmente, la Dirección Nacional de Empleo, del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social podría ser dotada de recursos para realizar breves pero más frecuentes mediciones de la situación ocupacional, que complemente las realizadas por Estadística y Censo y permita registrar las variaciones estacionales y coyunturales del mercado laboral en las áreas geográficas de mayor concentración poblacional.

b- Sistema de Planificación de Empleo y los Recursos Humanos:

326. Corresponde complementar la planificación global y a largo plazo que es responsabilidad del Ministerio de Planificación y Política Económica con por lo menos dos acciones adicionales: