

Anexo K
Investigación Bibliográfica de Registros y Documentos

ANEXO K: INVESTIGACIÓN BIBLIOGRÁFICA DE REGISTROS Y DOCUMENTOS

Se hizo una recopilación exhaustiva de la información estadística correspondiente a los cambios producidos en la estructura demográfica y los cambios en los saldos migratorios durante los años 1980-2000. En este proceso se revisaron muchos documentos de bibliotecas e instituciones públicas; se excluyeron algunos de ellos que no se acoplan al presente estudio. La información estadística respectiva fue presentada en el Anexo A.

Se revisaron las cifras de proyección de población del estudio “Pronóstico a largo plazo de agua municipal e industrial y consumo de agua cruda”, realizado por Montgomery Watson Harza (febrero, 2001) para la Autoridad del Canal de Panamá.

El trabajo que se ha estado haciendo también se apoya en la revisión de estudios anteriores sobre la distribución (probable y recomendada) de población y de usos del suelo en la Región Metropolitana de Panamá (RMP). Estos estudios son los siguientes:

- Plan General para uso, conservación y desarrollo del Área del Canal (Autoridad de la Región Interoceánica, 1996)
- Plan Regional para el desarrollo de la Región Interoceánica (Autoridad de la Región Interoceánica, 1996)
- Plan de desarrollo urbano de las áreas metropolitanas del Pacífico y del Atlántico (Ministerio de Vivienda, 1997)
- Pronóstico de demanda de agua potable y consumo de agua cruda en la cuenca del Canal (Harza-CELA, 2001)
- Estudio del Impacto Económico del Canal en el Ámbito nacional (Intracorp, 2004)

Así mismo, se ha consultado de manera exhaustiva la información contenida en los Censos de Población y Vivienda de los años 1990 y 2000 y las proyecciones de población más recientes elaboradas por la Dirección de Estadística y Censo para los años 2010, 2015 y 2020.

Comparación con las Proyecciones de Población Oficiales Vigentes en el Periodo de 2000-2025.

Los resultados de las Proyecciones de Población considerando los nuevos supuestos del comportamiento del proceso migratorio hacia la Región Metropolitana (RM), muestran diferencias importantes con las proyecciones oficiales vigentes las cuales se sustentan en las siguientes razones:

Las proyecciones oficiales vigentes no contemplaron en sus supuestos de futuro las actividades de la ampliación del Canal de Panamá ni tampoco las otras repercusiones que crearían grandes expectativas de generación de empleo y en otros sectores de la economía en la Región Metropolitana, tales como los megaproyectos de construcción, atractivos al turismo interno e internacional de tipo comercial, vacacional, ecológico, entre otros.

En el momento de la elaboración de las proyecciones oficiales (2001), no se contaba con la información concreta sobre la Ampliación del Canal de Panamá, ni con los datos vinculados a los posibles proyectos que se activarían después del referéndum que se realizó en el 2006 sobre la consulta nacional sobre esta Ampliación.

Se reconoce que los registros sobre las migraciones internacionales e internas son incompletos y tardíos, lo cual limita los análisis con mayor profundidad y las proyecciones oficiales siguieron las tendencias históricas, sin considerar las expectativas que generaría la puesta en marcha a partir del año 2000, de los Tratados Torrijos-Carter que representaba la administración de la operación del Canal por manos panameñas, así como todas las actividades de uso de áreas revertidas y su impacto en el estímulo de nuevas inversiones extranjeras y nacionales.

Las diferencias absolutas de las proyecciones oficiales con las que contienen los nuevos supuestos del comportamiento migratorio, muestran en la hipótesis media, que para la Región Metropolitana se inicia con una diferencia de 19 mil personas en el año 2001 y al final del período observado por año calendario al 2025 se aprecia una diferencia de 1 millón 254 mil personas que corresponden a una diferencia relativa del orden del 32%. Esta situación se considera factible que ocurra en consideración de la dinámica de los movimientos migratorios que se esperan tanto en el nivel interno como en el internacional durante el lapso del estudio.

En los cuadros No. 40 y 41 del Anexo C se presenta el detalle de las diferencias por año calendario para el período 2000-2025.

Diferencias con el Pronóstico de Largo Plazo de la Demanda de Agua Municipal e Industrial y Consumo de Agua Cruda de Harza-CELA (2001).

Las diferencias entre las proyecciones que contienen los nuevos supuestos de migración en el presente estudio y los del pronóstico del estudio de Harza-CELA, son amplias y no comparables. Las razones son las siguientes:

- ❑ Las definiciones del marco de referencia geográfico regional o áreas del estudio son totalmente distintas, ya que la Región Metropolitana definida por el presente estudio del Impacto de la Ampliación del Canal sobre las Migraciones corresponden a las totalidades de las Provincias de Panamá y Colón mientras que las de Harza-CELA sólo representa a una parte de la Región Metropolitana correspondiente al núcleo urbano de la Cuenca Hidrográfica del Canal que cubre las ciudades de Panamá y Colón con sus

respectivas áreas en desarrollo cercanas a las mismas en consideración de los posibles demandantes de agua

- Los objetivos de ambos estudios son muy diferentes y se hicieron en momentos históricos diferentes con metodologías diferentes
- Debido a su objetivo, HARZA-Cela no sólo dejó por fuera los corregimientos menos poblados, sino además, en su definición de región dejó también por fuera varios distritos enteros de las Provincias de Panamá y Colón. Esto ocurrió para los Distritos de Chame, San Carlos, y Chimán; también parte de Chepo, parte de Capira y Panamá Insular, para la Provincia de Panamá. En Colón se excluyeron los Distritos de Donoso y Santa Isabel, más los corregimientos “menos poblados” hoy, pero quizás no en el futuro. En resumen, no son comparables las definiciones de la Región Metropolitana
- La fecha de elaboración del estudio Harza-CELA (Febrero de 2001), indica que no se consideraron las nuevas proyecciones vigentes oficiales ya que en esa fecha estaban en plena elaboración de las mismas considerando las evaluaciones del reciente Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2000; mucho menos tomó en cuenta el proyecto de ampliación del Canal
- Dado que los objetivos fueron diferentes para ambos estudios los énfasis también los son y habría que hacer otras evaluaciones de cada una de las áreas determinadas por el estudio de Harza-CELA y compararlos para las fechas definidas en cada uno de los trabajos realizados
- El estudio Harza-CELA, se basó en “estimaciones y análisis de las Naciones Unidas de 1996,” actualmente desfasada y no vigentes, por lo menos para Panamá. (página 12 del resumen ejecutivo de Harza-CELA)
- Es correcto que haya diferencias en las cifras proyectadas puesto que Harza-CELA no elaboró proyecciones de saldos migratorios internacionales e internos como lo contempla el presente estudio; en este sentido, las diferencias no se deben “exclusivamente” a que las regiones en los dos estudios son diferentes

Comparaciones con las Proyecciones de Población del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE, 2004)

El CELADE ha trabajado históricamente en forma conjunta con los técnicos de los países de América Latina y el Caribe y con las publicaciones oficiales y así lo especifican en sus fuentes. Generalmente se trabaja a nivel del total del país.

Boletín No.73 de CELADE fue titulado “América Latina y el Caribe: Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050”. Este boletín fue publicado en enero de 2004 y para

el caso de Panamá, se trabajó en su fase preliminar con el personal técnico de la Dirección de Estadística y Censo (DEC) y su fuente (véase pagina 251 del boletín), es la versión preliminar de octubre de 2002 del Boletín No.7 de la DEC, titulado “Situación Demográfica titulado: Estimaciones y Proyecciones de la Población Total del País por sexo y edad: años 1950-2050”, que fuera publicado en su versión final en noviembre del 2002.

Entre estas dos versiones se conoce que existen algunas diferencias con respecto a la fecundidad a partir del 2030, lo cual no afecta nuestro estudio. Otra diferencia es que en el boletín del CELADE sus datos son publicados por quinquenio y en los de la DEC se presentan por año calendario.

Por supuesto que las proyecciones del CELADE son más bajas que las del presente estudio del impacto de la expansión del Canal sobre las migraciones, ya que están basadas en las oficiales vigentes, que no consideraron los nuevos supuestos del impacto de las migraciones por efectos de la ampliación del Canal y las otras actividades que generarán las grandes expectativas de empleo y de inversiones que ocurrirían en Panamá.

Comparaciones con las Proyecciones de Población Urbana y Rural de CELADE (2005)

El boletín No. 76 del CELADE, titulado “América Latina y el Caribe: Proyecciones de Población Urbana y Rural 1970- 2025”, fue publicado en julio de 2005, fue consultado y no tiene el aval de la DEC, por el método de estimación. El CELADE utiliza el método que le es más fácil y rápido de comparación en la Región para todos o la mayoría de los países.

El CELADE en este boletín utilizó el método de las proporciones relativas que es puramente matemático, sin considerar las tendencias y los factores que influyen en el comportamiento de cada uno de sus componentes. Generalmente, se toman estas decisiones por que no todos los países tienen registros por área urbana y rural.

En el caso de Panamá, se utilizó el método de los componentes que es más analítico y permite estudiar cada uno de los factores determinantes del crecimiento demográfico: la fecundidad, la mortalidad y las migraciones. Actualmente en Panamá, la publicación oficial se encuentra en proceso de edición para su próxima publicación, y solo se trabajó para el período 2000-2010 en consideración que viene otro Censo Nacional en esa fecha y habrá que volver a revisarla, pero de igual manera que en la nacional, no se tomó en cuenta los supuestos de migración generados por la Ampliación del Canal y las otras repercusiones.

En los términos de referencia nuestro marco de trabajo se limitó a la Región Metropolitana conformada por las Provincias enteras de Panamá y Colón y no a las áreas urbanas y rurales de todo el país, por lo que para los fines de nuestro estudio las publicaciones del CELADE no aportan nuevos elementos para el marco de referencia y el período de estudio.

Sin embargo, es positivo conocer como se compara Panamá con los otros países de América Latina y el Caribe para otros fines distintos al de nuestro estudio.

Comparaciones con las Proyecciones de Empleo de Galiani (2006)

La proyección de demanda de empleo del estudio de Galiani (2006) se hizo con base en el supuesto de las tendencias seculares del producto sectorial. Este supuesto no resulta apropiado debido a que la tendencia de la economía está adquiriendo una mayor pendiente debido a los cambios estructurales que están ocurriendo con la aparición de nuevas actividades en el sector de transporte, comunicaciones e inmobiliario, no observadas ni en la década de los ochenta ni en la primera mitad de los noventa; tan sólo observada de forma muy incipiente en la última mitad de los noventa y primera mitad del decenio de 2000. Ejemplo de estas nuevas actividades, que están cambiando la tendencia secular, son el trasbordo de contenedores, el transporte de contenedores y pasajeros a través del ferrocarril, la consolidación del transporte aéreo de pasajeros como “hub” de la América, la transmisión de voz y datos de forma masiva a través de cables submarinos de fibra óptica, la aparición y crecimiento sin precedentes de la telefonía celular, el crecimiento también sin precedentes de la construcción y las actividades inmobiliarias como resultado del crecimiento de los condominios en la Ciudad de Panamá y proyectos residenciales para los llamados “baby boomer” y, finalmente, la eventual ampliación del Canal. En ese sentido, es de esperarse que en dicho estudio la proyección de la demanda de empleo esté subestimada.

Otro supuesto que se hizo en ese estudio, y que también resulta poco apropiado, es el uso de elasticidades empleo producto para proyectar. El uso de esas elasticidades solo resultan útiles para evaluar el pasado, pero no el futuro. El problema con el uso de elasticidades es que no incorporan el efecto del cambio tecnológico; simplemente se supone que por cada un uno por ciento de incremento del producto, el empleo se incrementará en un porcentaje fijo a través del tiempo, el cual puede ser menor que uno, igual a uno o mayor que uno, dependiendo del valor de dicha elasticidad. Al respecto, generalmente se observa que el producto tiende a crecer más rápidamente que el empleo y en el largo plazo esta diferencia se acentúa mucho más aún debido al cambio tecnológico, pero el uso de elasticidades no predice que eso sucederá; debido a eso, el resultado final es una sobrestimación de la demanda de empleo.

Dados los supuestos utilizados en el estudio de Galiani encontramos que, por una parte, se tiende a subestimar la demanda de empleo debido al uso de la tendencia secular y, por otra parte, se tiende a sobrestimarla debido al uso de elasticidades. Debido al uso de elasticidades, en el largo plazo los requerimientos de mano de obra sobrepasan las disponibilidades en los cinco grupos construidos¹.

¹ En el estudio de Galiani se dividió la oferta y la demanda de empleo en seis grupos, considerando género y educación. Se tomó como nivel educativo “alto” aquellos individuos con al menos un año de educación universitaria; un nivel educativo “medio” aquellos individuos con al menos un año de educación secundaria; y un nivel educativo “bajo” aquellos con educación igual o menor a primaria completa.

En el caso del presente estudio del impacto de la ampliación del Canal sobre las migraciones estos problemas se abordaron, por una parte, incorporando los cambios en la tendencia secular a través de la consideración de cambios en el crecimiento de muchas actividades de la economía (cambios en el transporte, las comunicaciones, la ampliación del Canal y el auge de la construcción y actividades inmobiliarias) y, por otra parte, incorporando supuestos explícitos acerca de las tasas de cambio tecnológico futuras.

Comparando ambos estudios se observa que la demanda de empleo (requerimientos) en el estudio de Galiani está por debajo del presente estudio del impacto de la ampliación de Canal sobre las migraciones en aproximadamente 145 mil personas en el año 2020. Este resultado del estudio de Galiani es consecuencia de la subestimación ocasionada por su uso de la tendencia secular, lo cual no pudo ser compensado con su uso de elasticidades.

En el caso de la oferta de empleo (disponibilidad), se observa que la cifra del estudio de Galiani está también por debajo del presente estudio del impacto de la ampliación del Canal sobre las migraciones en aproximadamente 680 mil personas en el año 2020. Eso se debe básicamente a que simplemente no consideró las importantes migraciones de población extranjera y la tendencia creciente de la participación de las mujeres en la población económicamente activa así como de otros grupos que en capacidad de trabajar actualmente no participan.

Limitaciones del Estudio

Algunas limitaciones del estudio tuvieron que ver más que nada con la falta de información. Entre estas limitaciones tenemos las siguientes:

- No se encontraron precedentes de estudios de migraciones después de la construcción del Canal de Panamá, con los niveles de magnitud de los desplazamientos de población que se generarán con su ampliación
- Las estadísticas y registros de las migraciones internacionales e internas son incompletas y algunas tardías y de poca confiabilidad, las cuales no permiten profundizar en aspectos importantes de las características de los migrantes, sus motivaciones y otros aspectos necesarios para el análisis
- Las proyecciones de población, vigentes y oficiales, no son comparables con las nuevas proyecciones de este estudio, ya que aquellas no contemplaron la gran influencia que representaría la ampliación del Canal y las actividades relacionadas a la misma
- No existen mecanismos institucionales de control de las movilizaciones de población a lo interno del país, por lo que no existen registros de las migraciones internas sino datos censales cada diez años

- El estudio se realizó en medio de un ambiente de cambios en la legislación y elaboración de pautas de planificación espacial (leyes de ordenamiento territorial y de usos sobrepuestos, descentralización y creación de juntas de planeación municipal, etc.), lo cual limita el alcance del presente estudio, ya que todas esas acciones requieren de una clara voluntad política orientadora que aún no existe; no obstante, el estudio es un insumo muy oportuno al debate sobre el futuro de la Región Metropolitana

BIBLIOGRAFÍA

Autoridad de la Región Interoceánica (1996), *Plan General para el Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal*, Panamá.

Autoridad de la Región Interoceánica (1996), *Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica*, Panamá.

CELADE (2005), *América Latina: Proyecciones de Población Urban y Rural 1970-2025*, Boletín Demográfico, No. 76, Santiago, Chile.

_____ (2004), *América Latina y el Caribe: Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050*, Boletín Demográfico, No. 73, Santiago, Chile.

_____ (1996), *Un Procedimiento para Obtener la Población por Edades Simples y Años Calendario a Partir de Poblaciones por Grupos Quinquenales de Edad*, Santiago, Chile.

_____ (1991), *Manual del Usuario Prodem -Versión 2.0, Proyecciones Demográficas Nacionales y Subnacionales por Microcomputador*, Santiago, Chile.

Galiani, Sebastián (2006), *El Mercado de Trabajo en Panamá: Notas para su Análisis*, Ministerio de Economía y Finanzas, Panamá.

Granados, María del Pilar (2000), *Proyecciones Subnacionales de Población*, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes, Dane, Colombia.

Harza-CELA (2001), *Pronóstico a Largo Plazo de la Demanda de Agua Municipal e Industrial y Consumo de Agua Cruda*, Autoridad del Canal de Panamá, Panamá.

Intracorp (2006), *Estudio del Impacto Económico del Canal en el Ámbito Nacional 1950-2025*, Autoridad del Canal de Panamá, Panamá.

José Miguel Pujo (1995), *Metodología Utilizada por CELADE para la Proyección de la Mortalidad*, CELADE, Santiago, Chile.

Ministerio de Vivienda (1997), *Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico*, Panamá

SITIOS WEB CONSULTADOS

Centro de Estudios Latinoamericanos “Justo Arosemena” (CELA):
<http://www.clacso.org.ar/cela>.

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), Comisión Económica para la América Latina y el Caribe: <http://www.cepal.org/celade>.

Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, República de Panamá: <http://www.contraloria.gob.pa/dec>.

Ministerio del Trabajo, República de Panamá: <http://www.mitradel.gob.pa>.

Ministerio de Gobierno y Justicia, República de Panamá:
<http://www.gobiernoyjusticia.gob.pa>.

Ministerio de Economía y Finanzas, República de Panamá: <http://www.mef.gob.pa>.