



República de Panamá

Ministerio de Planificación y Política Económica

EL MERCADO LABORAL EN PANAMA

por

Dean Spinanger, Economista

1985

y

**LA POLITICA ECONOMICA EN PANAMA Y SUS EFECTOS
SOBRE SALARIOS Y EMPLEO**

por

Andrea Butelman y Pedro Videla, Economistas

1985

Servicios Técnicos del Caribe

Apartado 3029

San Juan, Puerto Rico

1986

EL MERCADO LABORAL EN PANAMA

por

Dean Spinanger, Economista
Instituto Kiel de Economía Mundial

Servicios Técnicos del Caribe

Apartado 3029

San Juan, Puerto Rico

1985

Este Informe fue preparado para el Ministerio de Planificación y Política Económica, bajo el Programa de Políticas de Desarrollo USAID/Panamá. Las opiniones, conclusiones y recomendaciones son de la absoluta responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista del MIPPE.

P R E F A C I O

Este estudio representa un intento de determinar hasta qué grado las bien intencionadas políticas del mercado laboral influyen negativamente sobre el empleo y de allí sobre sus niveles. Para hacer esto se llevó a cabo una encuesta (de aquí en adelante ECT, Encuesta del Código de Trabajo) de 281 empresas en Panamá. Esta encuesta es única, no sólo para Panamá, sino que nunca se ha llevado a cabo en ninguna otra parte tal intento, de base tan amplia, para analizar el impacto de las regulaciones en el mercado laboral. Sin embargo el autor no considera completo el estudio, tal como está, puesto que no se puede presentar en profundidad toda la información recogida por el proyecto, ni tampoco se han cubierto explícitamente en este enfoque los problemas desde el punto de vista de los empleados. El autor entonces da la bienvenida a comentarios sobre aspectos que podrían analizarse en más detalle, así como críticas de aspectos olvidados o demasiado enfatizados.

No es necesario decir que este estudio no habría sido posible sin la cooperación y asistencia de muchas personas en la República de Panamá. Primero y principalmente están Isabel Atencio y Andrea Butelmann quienes sufrieron el trabajo tedioso y frustrante de asegurar que la encuesta fuera contestada y que tuvieron que entresacar de varios documentos y datos la información necesaria para satisfacer mis peticiones. Gracias a su tenacidad y diligencia el estudio pudo completarse. Además a Marco Fernández, Juan Luis Moreno, John Panzer, Pedro Videla y Daniel Wisecarver quienes proporcionaron asistencia valiosa y sugerencias cuando surgieron problemas. De particular importancia para mí como economista fueron las discusiones con Jorge Fábrega, Arturo Hoyos y Yauda Kuzniecky quienes ayudaron a contribuir a mi mejor entendimiento del Código de Trabajo. Y finalmente, pero no en menor grado, el autor desea agradecer a las 54 compañías que contestaron; sin el trabajo que ellos invirtieron en contestarla este estudio habría producido resultados menos significativos. Mientras tanto, acá en Kiel, el autor también agradece a Juergen B. Donges y Egbert Gerken por las útiles discusiones sobre diversos aspectos tocados en este trabajo. El autor exonera a todas las personas mencionadas anteriormente de la responsabilidad por cualquier error u omisión, aceptándola él mismo, aunque sea a regañadientes.

Las referencias hechas al Código de Trabajo son de la versión en inglés de 1971 publicada por la OIT (Legislative Series). La interpretación del Código se hizo con ayuda del artículo de Arturo Hoyos sobre Panamá en la Enciclopedia de Ley Laboral y Relaciones Industriales (R. Blanpain (ed.), Holanda, 1979). Para información más detallada sobre el mercado laboral en Panamá, los lectores pueden referirse primero dos otros estudios dentro del Programa de Estudios Económicos: Andrea Butelmann y Pedro Videla, "El Código de Trabajo y sus efectos sobre salarios y empleo", y Pedro Pou, "Empleo, inversión y crecimiento económico en Panamá durante la década de los setenta". Estos se complementan por el informe de 1982 del Banco Mundial sobre desempleo urbano, así como a su informe del país de 1984. Una buena revisión de la economía hasta la mitad de los setenta la da Robert Looney (The Economic Development of Panama: The Impact of World Inflation on an Open Economy, Nueva York, 1976).

Dean Spinanger
Kiel, Alemania
Octubre de 1984.

C O N T E N I D O

| | Página |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Prefacio | I |
| Listado de Cuadros | V |
| Listado de Gráficos | V |
| Listado de Cuadros del Apéndice | VI |
| | |
| CAPITULO I | |
| PROBLEMAS DE EMPLEO EN PANAMA: CUESTIONES, ENFOQUE Y REVISION | 1 |
| 1. Introducción y Relevancia | 1 |
| 2. Extensión y Estructura del Estudio... .. | 3 |
| 3. El Mercado Laboral y la Economía de Panamá: Un Repaso Breve | 6 |
| | |
| CAPITULO II | |
| INTERVENCIONES EN EL MERCADO LABORAL EN PANAMA: EXTENSION E IMPACTO.. | 10 |
| 1. Introducción... .. | 10 |
| 2. Sobre la Extensión e Impacto de Políticas que Influyen Directamente los Niveles de Remuneración | 11 |
| Salarios Mínimos Legales | 11 |
| 3. Sobre las medidas Dirigidas hacia los Derechos de Trabajo | 17 |
| Estabilidad de Empleo | 17 |
| Medidas Antidiscriminatorias | 21 |
| 4. Accciones dirigidas al Ambiente de Trabajo | 23 |
| Reglas de Trabajo | 23 |
| Adiestramiento Laboral/Ocupacional | 25 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5. La legislación que Engloba Aspectos Sociales | 27 |
| Licencia por Maternidad | 27 |
| Licencia por Enfermedad | 31 |
| 6. Políticas que afectan el ambiente Económico | 33 |
| Marco de Negociación Colectiva | 33 |
| Ramificaciones Burocráticas y Legales | 37 |
| | |
| CAPITULO III RESUMEN, RECOMENDACIONES DE POLITICA Y CONCLUSIONES | 41 |
| 1. Introducción | 41 |
| 2. Un Estimado de los Costos Pecuniarios Laborales Engendrados | 42 |
| 3. Dándole Forma al Futuro Económico de Panamá: Una Sugerencia Institucional | 46 |
| 4. Algunos Nuevos Enfoques para Reducir los Problemas de Empleo | 48 |
| Sobre la Necesidad de Mayor Flexibilidad | 48 |
| Mayor Flexibilidad en el Mercado Laboral vía Cambios Económicos Amplios en el Código Laboral | 50 |
| Mayor Flexibilidad en Areas Especiales: El Concepto de Zona Libre Expandida | 52 |
| Eliminando los Pisos Salariales | 54 |
| Apuntando a Metas Sociales pero no Vía Mercado Laboral | 55 |
| Manteniendo los Salarios y Costos Salariales en Línea con Mayores Niveles de Productividad | 60 |
| 5. Conclusiones | 61 |
| | |
| APENDICE A | 65 |
| APENDICE B | 71 |
| BIBLIOGRAFIA | 106 |

LISTADO DE CUADROS

| | | Página |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Cuadro 1 | Indicadores de Desarrollo para Panamá y Países Latinoamericanos Seleccionados: 1960-1982 | 8 |
| Cuadro 2 | Desarrollo de Los Salarios por Hora y Sueldos Mínimos (B./hora): 1974-1983 | 13 |
| Cuadro 3 | Sobre el Impacto Posible de los Incrementos de Salarios Mínimos | 15 |
| Cuadro 4 | El Riesgo Pecuniario de Despedir a un Empleado: % del Salario Mensual | 18 |
| Cuadro 5 | ¿Qué Provisiones del Código Laboral Causan los Mayores Problemas a los Empleadores? | 20 |
| Cuadro 6 | Ahorros Estimados (B/.) que Surgen de Cambios en el Código Laboral | 22 |
| Cuadro 7 | Impacto de la Educación, así como del Entrenamiento Vocacional, Técnico y Clerical sobre el Empleo y Remuneración | 26 |
| Cuadro 8 | Impacto de Flexibilizar las Regulaciones que Protegen a las Mujeres | 30 |
| Cuadro 9 | Costos de Casos Laborales en las Cortes, por Años de Servicio y Tipo de Decisión | 40 |

LISTADO DE GRAFICOS

| | | |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Gráfico 1 | Desarrollo de los Costos Laborales Totales en Panamá desde 1960, comparado con Alemania desde 1966 | 43 |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

LISTADO DE CUADROS DEL APENDICE

| | | |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Cuadro A1 | Tasas de Crecimiento de la Población y Fuerza Laboral por Cohortes de Sexo y Edad: 1950-1990 | 66 |
| Cuadro A2 | Si las Provisiones Anteriores del Código Laboral se Cambiaran, ¿qué Causaría Mayor Inquietud entre los Empleados? | 67 |
| Cuadro A3 | Salarios Mensuales Relativos entre Empleados Femeninos y Masculinos de 15 años o más por Cohortes de Edad y Nivel Educativo: 1970 | 68 |
| Cuadro A4 | ¿Qué Razones Básicas Impiden a las Personas Más Jóvenes el Ser Empleadas? | 68 |
| Cuadro A5 | Resumen de Permiso de Maternidad en Países Europeos | 69 |
| Cuadro A6 | Sobre el Uso de Agencias Privadas de Empleo | 70 |
| Cuadro A7 | Sobre el Uso de Incentivos Monetarios | 70 |
| Cuadro B1 | Estructura de la Encuesta del Código Laboral y la Economía Doméstica | 72 |
| Cuadro B2 | Tasa de Respuesta de 54 empresas, frente a las Preguntas sobre Datos de Empresas de los Años 1983, 1980 y 1970 | 80 |

CAPITULO I: Problemas de Empleo en Panamá: Cuestiones, Enfoque y

Revisión

1. Introducción y Relevancia

El propósito de esta parte del Programa de Estudios de Política Económica es analizar los problemas de empleo en Panamá, determinar sus causas y formular estrategias para resolverlas o al menos mitigarlas. En esa materia se necesita de urgencia. Ya el desempleo está al nivel más alto visto en décadas, y las nuevas oportunidades de empleo en el sector privado se están creando a un paso muy lento. Ya que esta sola observación dictaría una acción pronta, el hecho de que en esta década crecerá el número de personas en edad de trabajar en Panamá en un tercio de millón, acentúa la urgencia de la situación. Si se desea que este crecimiento potencial en la fuerza laboral no agrave los problemas de empleo en los años venideros, alimentando así la injusticia e inquietud social, se necesita de medidas efectivas y decisivas una vez que las causas reales de los problemas hayan sido identificadas.

El enfoque específico adoptado en este estudio intenta hacer justicia a la tarea, concentrándose en lo que se percibe como el punto crucial del problema, es decir barreras en el mercado laboral que impiden a los desempleados, subempleados o nuevos entrantes el procurarse empleo de acuerdo a sus habilidades. Por cierto, éste no es un enfoque convencional, en donde se analizan los problemas de empleo desde el punto de vista de lograr incrementos en la demanda agregada, disminuciones en las horas de trabajo o políticas activas en el mercado laboral. Sino que dada la falla de estos enfoques para lograr metas de empleo en el pasado, el análisis no convencional parecería una forma más prometedora de tratar con los problemas percibidos que enfrentan actualmente los formuladores de política económica en Panamá.

Dado el crecimiento rápido de la fuerza laboral, una actitud pasiva de esperar, por parte del gobierno--probablemente asumida debido a la renuencia de transgredir tabús políticos, económicos o sociales--no pareciera ofrecer una solución viable, ya que los problemas de empleo no se resolverán por sí mismos. De hecho tal actitud parecería ir en contra de la Constitución de 1972 (Capítulo 3) en donde se afirma explícitamente que el Estado está obligado a establecer el marco político y económico necesario para promover el pleno empleo y asegurar que prevalezcan las condiciones económicas necesarias, de manera que cada persona pueda ganarse la vida decentemente. El *modus operandi* a través del cual el Estado originalmente percibió que esto fuera logrado, se engloban en el Código de Trabajo (CT) de 1972. Allí se institucionaliza la relación entre capital y mano de obra, proporcionando "el Estado especial atención a los trabajadores, con intervenciones estatales para hacer disponible empleo remunerado a todos aquellos que no tienen empleo" (CT, párrafo 1).

Mientras que la mayoría de los estados modernos de bienestar (y con economía de mercado) --y Panamá puede clasificarse entre ellos--han intentado asumir un papel mayor para alcanzar metas de empleo, se ha vuelto crecientemente dudoso que las metas establecidas anteriormente puedan alcanzarse eficientemente mediante intervenciones estatales en el mercado laboral. Además, cuando se intenta efectuar otras políticas (ej. distribución del ingreso) mediante el mercado laboral, influenciando directamente el precio de, y por tanto la demanda por trabajo, las dudas (particularmente a la luz de la cantidad creciente de evidencia en los países industrializados)¹ acerca de la efectividad de tal estrategia se ven confirmadas. Se ha mostrado

1. Ver por ejemplo Donges, Spinanger (1983); Spinanger (1983).

convincientemente para varios países que las buenas intenciones del estado usualmente obstaculizan el pleno funcionamiento del mercado laboral, creando por tanto o empeorando, más que reduciendo los problemas de empleo.

Dada la validez general de los principios percibidos que gobiernan el funcionamiento de las economías de mercado--sean países industrializados o en vías de industrializarse--este proyecto examina el marco dentro del cual opera el mercado laboral de Panamá. Específicamente tratará de determinar cuáles barreras e intervenciones impiden que el mercado laboral absorba una mayor parte de la rápidamente creciente fuerza laboral, y así acercarnos al alcance de las metas estipuladas de empleo. No es necesario decir que mientras la remoción de estas barreras del mercado laboral pueda proporcionar oportunidades de empleo adecuadas, es esencial acomodar políticas en otras áreas--que han sido examinadas en otras partes del Programa de Estudios-- si se desea alcanzar metas económicas y sociales más amplias.

2. Extensión y Estructura del Estudio

Dentro del marco anterior este estudio intenta tratar los problemas de empleo en Panamá centrándose en un desglose de las barreras e intervenciones en el mercado laboral según sus intenciones ostensibles. Este desglose se hace de acuerdo al siguiente plan:

I. Políticas que influyen directamente sobre los niveles de pago:

- salarios legales mínimos
- salarios mínimos contratados e incrementos en pagos de monto fijo alcanzados por negociación colectiva

II. Medidas dirigidas hacia los derechos de trabajo

- seguridad del empleo
- antidiscriminación

III. Acciones dirigidas al ambiente de trabajo

- reglas de trabajo
- adiestramiento laboral/ocupacional

IV. Legislación que Engloba Aspectos Legales

- licencia de maternidad
- licencia por enfermedad
- compensación de desempleo

V. Políticas que afectan el ambiente económico

- marco de negociación colectiva
- ramificaciones burocráticas y legales

Este desglose--como se ha establecido en el ínterin-- se relaciona muy bien con el menú de los problemas encontrados en el mercado laboral panameño y así permite cubrir la mayoría de los más relevantes de ellos. La experiencia de varios países, tanto los desarrollados como los en vías de desarrollo, demuestra inequívocamente que el impacto principal de las políticas mencionadas en los puntos (I) y (IV) es afectar adversamente la demanda por trabajo; las otras políticas mencionadas influyen tanto la demanda por, como la oferta de trabajo.

Al aplicar este enfoque se disponía de dos alternativas. Primera--y éste sería el procedimiento usual--los indicadores macroeconómicos apropiados para cada ítem del desglose anterior se recolectarían, seguirían y analizarían durante cierto período de tiempo (o entre sectores, regiones, etc.) y se sacarían conclusiones de estos resultados. Esta alternativa no fue elegida, sino que se decidió enfocar el problema de una forma más desafiante, es decir a un nivel micro con el objeto de tratar de averiguar exactamente que influencia han tenido las barreras e intervenciones existentes sobre las prácticas específicas de empleo y pago; en otras palabras, se realizó una

encuesta a las empresas. A pesar de los riesgos inherentes de tal estrategia, se pensó que valdría la pena aceptarlos, a sabiendas de que una encuesta exitosa proporcionaría mejores descubrimientos sobre la interacción de los empleadores con los parámetros (es decir, regulaciones) que ellos deben enfrentar en el mercado laboral.² La encuesta entonces representa el cuerpo principal de este informe. Sin embargo, no se confía exclusivamente en ella, ya que también se presentan la información y datos básicos necesarios para poner el análisis en la perspectiva apropiada y/o extenderlo más allá de las preguntas hechas en la encuesta.

El estudio comienza (en el resto de este capítulo) con una revisión de los puntos sobresalientes de los desarrollos en el mercado laboral panameño. Esta revisión también incluye un retrato breve de otras variables macroeconómicas. En la sección siguiente se examina el marco institucional del mercado laboral panameño y se analiza el posible impacto de diversas medidas. Esto se efectúa principalmente con datos obtenidos con los resultados de esta encuesta. El trabajo termina con un resumen de los resultados, recomendaciones de política obtenidas de él y conclusiones.

2. Obviamente tal encuesta parcial, ya que los problemas vistos por los empleados y organizaciones de empleados se han detectado sólo indirectamente. Sin embargo, las restricciones de tiempo hicieron imposible cubrir el otro lado. No obstante, los resultados de esta encuesta cubren adecuadamente la pregunta que se pretendía responder. Con los resultados de esta encuesta en mente parecería valer la pena un proyecto adicional para unir el lado de la historia por parte del empleado con el objeto de intentar encontrar cuán grandes o pequeñas son las diferencias o áreas de acuerdo entre las dos partes. El resultado (es decir, el área de acuerdo) podría entonces interpretarse como un mapa de un área dentro de la cual--dadas las condiciones específicas de las compañías/sectores--se alcanzaría un consenso. Como el área de consenso común a todas las compañías y empleados sería indudablemente pequeño, los políticos tendrían que buscar la fórmula para agrandarla, de manera que se minimice la resistencia a cambios potenciales y que los instituyan de acuerdo a criterios de eficiencia económica.

3. El Mercado Laboral y la Economía de Panamá: Un Repaso Breve

En una economía pequeña y abierta como la de Panamá, en donde el tipo de cambio está dado (o sea un Balboa equivale a un dólar) y donde más de la mitad de la población está concentrada en una franja de tierra (a lo largo del Canal) de cerca de 50 millas de ancho y 30 de largo; en donde los niveles de infraestructura son relativamente altos y proporcionan por tanto una base para la explotación de ventajas locales; con niveles de educación comparativamente altos y en ausencia de violencia política tan común a otros países de la región; a priori los problemas de empleo parecerían ser algo temporal de naturaleza friccional. Sin embargo, éste no es el caso, ya que ni los niveles de desempleo muestran ningún signo de estar decreciendo, ni pareciera que las oportunidades de empleo se estén expandiendo de una manera que se acomode a la fuerza laboral creciente.

Un vistazo a los indicadores macroeconómicos clave (Cuadro 1) subrayan los desarrollos de la década recién pasada que han conducido a la situación actual y revela que la historia de la década anterior era diferente. Durante la década de los años sesenta, el desempeño económico de Panamá excedió por lejos el de otros países latinoamericanos en general. No solo predominó una tasa de inflación baja, sino que el ingreso real per cápita, la inversión y las exportaciones crecieron de una manera que se asocia solamente con el rápido crecimiento de las economías de los países asiáticos del Pacífico. Las tasas de desempleo permanecieron relativamente bajas y las tasas de participación de la fuerza laboral crecieron en el período.

En los años setenta, sin embargo, la economía empezó a debilitarse y las tasas de crecimiento del PIB per cápita y la mayoría de los otros indicadores

económicos clave, cayeron bajo el promedio. Mientras que la tasa de crecimiento de las exportaciones de hecho se tornó negativa, la inversión privada apenas se expandió. Los desarrollos en el mercado laboral se deterioraron, tal como se documentaron no sólo el crecimiento en los niveles de desempleo sino también la disminución considerable en la población económicamente activa (como porcentaje de la población total; ver Cuadro A1).

Aunque es cierto que los años setenta fueron particularmente turbulentos, en los cuales se tuvo que sufrir "dos shocks de petróleo", sería miope culpar en proporción muy alta a los eventos externos. Después de todo, el Cuadro 1 pone los desarrollos de Panamá en perspectiva, y a los otros países del área les fue relativamente mejor. Estos desarrollos ocurrieron en una época en donde el dólar se estaba depreciando continuamente, mejorando de esta manera el margen de competitividad sobre otros países no tan atados a la moneda de los EE.UU. Además, las diversas medidas introducidas a principios de los setenta para promover la banca internacional indujeron un auge fuerte en el número de bancos extranjeros y--como se necesita una presencia física--en las actividades de construcción.

Sin ir más adelante en el detalle de la estructura y crecimiento de la fuerza laboral (se ha hecho justicia a ese tema en recientes informes de misiones del Banco Mundial, así como en un documento (1984) preparado por Pedro Pou) existen tres tendencias a las que se debe poner atención:

- Ha habido una disminución notable en las tasas de actividad económica, particularmente para los grupos más jóvenes, la cual puede interpretarse como un desarrollo que refleja la falla del mercado laboral para absorber a nuevos entrantes. Mientras que la reducción puede también incluir mayor asistencia a las escuelas, el tamaño y velocidad del cambio parecería

CUADRO 1
INDICADORES DE DESARROLLO PARA PANAMA Y PAISES LATINOAMERICANOS
SELECCIONADOS: 1960-1982

(Los valores subrayados son superiores a los promedios latinoamericanos)

| | Países de Me- diano Ingreso | | Latino América | | Panamá | | Costa Rica | | Colombia | | México | | Brasil | |
|------------------------------------|--------------------------------|---------------|-------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 1960- 1970 | 1970- 1982 | 1960- 1970 | 1970- 1981 | 1960- 1970 | 1970- 1982 | 1960- 1970 | 1970- 1982 | 1960- 1970 | 1970- 1982 | 1960- 1970 | 1970- 1982 | 1960- 1970 | 1970- 1982 |
| PIB/cápita | 5.8 | 5.5 | 2.7 | 2.7 | <u>4.7</u> | 2.2 | 2.5 | 2.4 | 2.1 | <u>3.6</u> | <u>4.2</u> | <u>3.4</u> | <u>3.2</u> | <u>5.5</u> |
| PIB por sectores: | | | | | | | | | | | | | | |
| Agricultura | 3.5 | 3.0 | 3.2 | 3.2 | <u>5.8</u> | 2.0 | <u>5.7</u> | 2.3 | <u>3.5</u> | <u>4.5</u> | 4.5 | 3.4 | -- | 4.5 |
| Manufactura | 5.8 | 7.3 | 5.7 | 4.8 | <u>10.5</u> | 2.7 | <u>10.6</u> | <u>6.0</u> | <u>5.7</u> | <u>5.2</u> | <u>10.1</u> | <u>6.8</u> | -- | <u>7.8</u> |
| Servicios | 5.5 | 5.5 | -- | -- | <u>7.7</u> | 5.3 | <u>5.7</u> | 4.6 | <u>5.7</u> | <u>6.5</u> | <u>7.3</u> | <u>6.5</u> | -- | <u>7.7</u> |
| Consumo | | | | | | | | | | | | | | |
| Privado | 5.2 | 5.2 | 5.4 | 4.3 | <u>6.4</u> | <u>4.6</u> | <u>6.0</u> | 3.5 | <u>5.5</u> | <u>5.3</u> | <u>7.0</u> | <u>5.9</u> | <u>5.4</u> | <u>8.0</u> |
| Gobierno | 6.2 | 6.3 | 4.5 | 6.0 | <u>7.8</u> | 5.2 | <u>8.0</u> | 5.3 | <u>5.5</u> | <u>5.7</u> | <u>8.8</u> | <u>8.2</u> | 3.7 | <u>7.1</u> |
| Inversión privada | 7.6 | 6.6 | 6.2 | 6.0 | <u>12.4</u> | 1.0 | <u>7.1</u> | 2.9 | 4.5 | <u>6.7</u> | <u>9.9</u> | <u>8.0</u> | 6.1 | <u>6.5</u> |
| Exportaciones | 5.4 | 2.6 | 5.5 | 4.3 | <u>10.4</u> | -7.3 | <u>9.6</u> | <u>4.5</u> | 2.6 | 2.2 | 3.4 | <u>8.6</u> | <u>5.3</u> | <u>8.8</u> |
| Importaciones | 5.9 | 3.9 | 5.3 | 8.0 | <u>10.5</u> | -3.9 | <u>10.1</u> | 0.1 | 2.3 | <u>8.7</u> | <u>6.4</u> | <u>8.7</u> | 5.0 | <u>1.4</u> |
| Tasa de Inflación | 3.0 | 12.8 | 20.3 | 43.7 | 1.5 | 7.5 | 1.9 | 18.4 | 11.9 | 22.7 | 3.5 | 20.9 | <u>46.1</u> | 42.1 |
| Oferta Monetaria ⁴ | - | - | 25.0 | 45.3 | 9.1 | 11.7 | 8.8 | 21.9 | 18.9 | 24.9 | 12.0 | 28.1 | <u>47.7</u> | <u>48.6</u> |
| Población | | | | | | | | | | | | | | |
| Total | 2.6 | 2.4 | 2.7 | 2.3 | <u>2.9</u> | <u>2.3</u> | <u>3.3</u> | <u>2.5</u> | <u>3.0</u> | 1.9 | <u>3.3</u> | <u>3.2</u> | <u>2.8</u> | <u>2.4</u> |
| Urbana | 4.4 | 4.2 | 4.2 | 3.5 | <u>11.1</u> | 3.2 | 4.0 | 3.2 | <u>5.2</u> | 2.7 | <u>4.7</u> | <u>4.2</u> | <u>5.0</u> | <u>4.1</u> |
| Fuerza Laboral | 2.1 | 2.4 | 2.3 | 2.4 | <u>3.4</u> | <u>2.4</u> | <u>3.3</u> | <u>3.8</u> | <u>3.0</u> | <u>3.3</u> | <u>2.8</u> | <u>3.2</u> | <u>2.7</u> | 2.3 |
| Fuerza Lab. Potencial ³ | - | - | 2.7 | 2.9 | <u>2.9</u> | <u>3.2</u> | <u>3.7</u> | <u>4.1</u> | <u>3.2</u> | <u>3.5</u> | <u>3.1</u> | <u>3.4</u> | <u>2.9</u> | <u>2.3</u> |

1. Tasas anuales de crecimiento; en términos reales cuando es pertinente.

2. Mientras que la mayor parte de la serie cubre hasta 1982, en algunos casos sólo se disponía de datos para 1981 o 1980. Se supuso que estas distorsiones menores afectan notablemente el cuadro global.

3. Población entre 15 y 65 años.

4. Para depósitos a la vista en Panamá; de otra manera, M₁.

Fuente: Propios cálculos basados en datos del Banco Mundial.

indicar que el retiro de la fuerza laboral se debió más que todo a la dificultad en encontrar un trabajo.

- La expansión del empleo en los últimos 10 años en gran parte (75%) se ha debido a un incremento en el sector gubernamental. Aunque un incremento en la participación del gobierno en la fuerza laboral no es una indicación per se de una asignación ineficiente de recursos, las magnitudes por las cuales el empleo del gobierno se expandió en Panamá debe abrirse a interrogación: obviamente en la medida que el estado proporcione o expanda los servicios que permitan a la economía operar más eficientemente, tales actividades podrían ser adecuadas. Sin embargo, la expansión de las actividades del gobierno a un rango más amplio de sectores así como un incremento considerable en ciertos ministerios e instituciones, probablemente ha implicado no sólo una mala asignación de recursos sino que ha causado aumentos en el endeudamiento y gravámenes impositivos (ver trabajo (1984) de Nasser Saidi).
- La declinación considerable del número de empresarios refleja el malestar general económico en Panamá, puesto que es mediante los empresarios que se desarrollan las nuevas ideas, se llenan las oportunidades de mercado y se introduce flexibilidad en la economía. El hecho de que su número decline significa que está faltando un ingrediente importante del proceso de desarrollo. Los empresarios también son importantes para proporcionar nuevos trabajos, particularmente los intensivos en mano de obra. Si no pueden sostener las actividades en la economía debido al Código de Trabajo, razones impositivas u otras regulaciones, las probabilidades son de que un gran número de ellos desaparezca para esconderse y seguir adelante en la economía "informal", donde por definición no hay regulaciones.

Si estas tres tendencias y su interpretación pueden tomarse como una representación correcta de las características prominentes de la economía panameña, entonces hay una razón para creer que los problemas del mercado laboral de Panamá provienen de rigideces y distorsiones, cuyas fuentes exactas deben ser ahora determinadas.

CAPITULO II. Intervenciones en el Mercado Laboral en Panamá:

Extensión e Impacto

1. Introducción

Con la promulgación del Código de Trabajo de 1972 el gobierno de Panamá expuso y expandió considerablemente su rol activo para influir sobre el mercado laboral, un rol que empezó a desempeñar con la Constitución de 1946 y el Código de Trabajo de 1947. Los principales cambios incorporados en el Código de 1972 cubrieron el área de estabilidad de trabajo (no había una terminación libre de las relaciones de empleo), horas de trabajo, negociación colectiva y en particular la formación de sindicatos. Hablando en forma general, sin embargo, el Código de Trabajo de 1972 minuciosamente formula y define los derechos y obligaciones de empleadores y empleados. Esto se hace con más de 1,000 provisiones y reglas de procedimiento que empiezan con principios generales (ver lo anterior), seguido de libros sobre relaciones laborales individuales (Libro I), accidentes de trabajo (Libro II), relaciones industriales (Libro III) y reglas de procedimiento (extensivas), (Libro IV).

El Ministerio de Trabajo y Bienestar Social antecede al CT por 2 años y es responsable de tratar con la mayoría de los problemas conectados con el Código. Tiene que ver no sólo con el análisis y planeamiento del mercado

laboral, sino con aspectos concernientes a los acuerdos de negociación colectiva, observancia de las leyes laborales y--quizás más importante--materias jurídicas. En este último aspecto el Ministerio fue facultado (en 1975) para actuar como corte legal para tratar ciertos desacuerdos que surjan del CT y que no están cubiertos por otras direcciones o cortes laborales específicas (es decir, cortes laborales sectorales y Juntas de Conciliación y Decisión).

Han emergido dos cuestiones a raíz de este sistema de Código de Trabajo y cortes laborales. La primera trata del impacto del Código de Trabajo sobre los empleadores y empleados y concierne al grado al cual el Código ha sido correcta (o incorrectamente) interpretado y aplicado. La segunda trata de los procedimientos judiciales e incluye el grado en el cual las decisiones han sido hechas de acuerdo a la letra y espíritu de la ley, así como su grado de consistencia. Mientras que este estudio trata principalmente aspectos relacionados con la primera parte, no puede evitarse el tocar ciertos aspectos referentes a la segunda.

2. Sobre la Extensión e Impacto de Políticas que Influyen Directamente Sobre los Niveles de Remuneración

Salarios Mínimos Legales³

Los salarios mínimos legales en Panamá han sido asegurados en el cuerpo de leyes que rigen los mercados laborales desde la constitución de 1946 y luego en el Código de Trabajo de 1947. La forma en la cual existe actualmente corresponde al establecimiento de principios generales (mencionados en el

3. Aunque aquí solo se discuten los salarios mínimos, los mismos argumentos se aplican a salarios mínimos fijados por contratos sindicales; por lo tanto, no se tratará con ellos específicamente.

Capítulo I) y proporcionan un ejemplo clásico de cómo se formulan las leyes para alcanzar ciertas metas que realmente no se pueden alcanzar de ese modo. La Sección 172 del CT estipula que "todo trabajador tiene derecho a percibir un salario mínimo que cubra las necesidades normales de su hogar, en el orden material, moral y cultural; el cual se fijará periódicamente con el fin de mejorar su nivel de vida, y en atención a las condiciones particulares de cada región y actividad industrial, comercial o agrícola". En otras palabras, simplemente fijando los salarios mínimos (por la Junta de Salario Mínimo Nacional) se pretende asegurar un nivel mínimo de ingreso. Más aún, se pretende que incrementos en los salarios mínimos (a ser efectuados cada dos años) mejoren el nivel de vida mínimo inicial--obviamente tendrían exceder la tasa de inflación.

Los salarios mínimos en Panamá han sido aumentados tres veces en los últimos 10 años (ver Cuadro 2). Después de la última alza (en 1983) fueron--en promedio--cerca del 45% superiores a los niveles de 1974. Sin embargo, la inflación ha negado cualquier mejora en términos reales, ya que los salarios mínimos realmente cayeron en más de 13% en el mismo período de tiempo. Como los salarios promedio por hora crecieron más rápidamente que la inflación, la posición relativa de aquellos que recibían salarios mínimos también disminuyó. Mientras que los incrementos en las áreas más pobladas del país fueron un tanto menores al promedio, el resto del país--en su mayoría áreas rurales--tuvo incrementos en el salario mínimo superiores a un 50%. Es decir, en las áreas que ya sufren de desventajas locales y con altos niveles de desempleo, se aumentaron los salarios rápidamente, cuando se deberían haber tomado medidas para asegurar un uso más extensivo del trabajo. Sin embargo, se puede suponer, que la tasa de cumplimiento en las áreas

CUADRO 2
DESARROLLO DE LOS SALARIOS POR HORA Y TASAS DE SALARIOS MÍNIMOS
(B/.Hr.): 1974-1983

| Salarios y Salarios Mínimos | | | | | |
|-----------------------------|---------------------------|-----------------------|----------------|---------------------|-------------------------|
| | Salario promedio por hora | Salario Real por hora | Salario Mínimo | Salario Mínimo Real | Salario Mínimo Relativo |
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
| 1974 | 1.23 | 1.23 | .40/.55 | .40/.55 | 32.5/44.7 |
| 1975 | 1.29 | 1.22 | .40/.55 | .38/.52 | 31.0/42.6 |
| 1976 | 1.41 | 1.29 | .40/.55 | .36/.50 | 28.4/39.0 |
| 1977 | 1.50 | 1.31 | .40/.55 | .35/.48 | 26.7/36.7 |
| 1978 | 1.54 | 1.29 | .40/.55 | .33/.46 | 26.0/35.7 |
| 1979 | 1.64 | 1.27 | .50/.66 | .39/.51 | 30.5/40.2 |
| 1980 | 1.80 | 1.23 | .50/.66 | .34/.45 | 27.8/36.7 |
| 1981 | 1.91 | 1.21 | .50/.66 | .32/.42 | 26.2/34.6 |
| 1982 | 2.00 | 1.22 | .50/.66 | .30/.40 | 25.0/33.0 |
| 1983 | 2.09 ⁴ | 1.25 | .59/.78 | .35/.47 | 28.2/37.3 |
| % Cambio 74-83 | 70.0 | 1.6 | 47.5/41.8 | -12.5/-14.5 | -13.2/-16.6 |

| Salario Mínimo por Regiones | | | | | |
|-----------------------------|-----------------------------------------|---------------------|-------------------|------------------------------|-----------------------|
| | Ciudad de Panamá, Colón y San Miguelito | David y la Chorrera | Chitré y Santiago | Puerto Armuelles Changuinola | Resto de la República |
| 1974 | .55 | .50 | .45 | .45/50 | .40 |
| 1979 | .66 | .59 | .54 | .54/59 | .50 |
| 1983 | .78 | .69 | .64 | .64/69 | .59 |
| % Cambio 74-83 | 41.8 | 38.0 | 42.2 | 42.2/38.0 | 67.8 |

| Salario Mínimo por Sector | | | | | |
|---------------------------|--------------|--------------|---------------|-----------------|-----------|
| | Agri-cultura | Manufac-tura | Construc-ción | Comercio/Bancos | Servicios |
| 1974 | .35 | .55/72 | .70 | .55/.68 | .55/66 |
| 1979 | .47 | .66/75 | .79 | .66/.75 | .66/.75 |
| 1983 | .55 | .78/.88 | .91 | .78/.88 | .78/.88 |
| % Cambio 74-83 | 57.1 | 41.8/22. | 30.0 | 41.8/29.4 | 41.8/29.4 |

1. Salario mensual promedio en el sector privado dividido por horas/mes (187).
2. Deflactado por el índice de precios al consumidor 1974=100.
3. (4) dividido por (1).
4. Estimado.
5. Diario dividido por 8.5.
6. En la Ciudad de Panamá.

Fuente: Propios cálculos basados en el Boletín Informativo, Salarios Mínimos Vigentes, varios números; Panamá en Cifras (1984) pág. 224; Situación Social (1982), pág. 134. Fondo Monetario Internacional, varios números.

rurales--especialmente en empresas pequeñas--es muy baja. De allí que el impacto efectivo no es probablemente tan grande como se supone. Sólo en las compañías con sindicatos, en donde los contratos de salarios mínimos se han fijado, podría el grado de cumplimiento ser alto y mayores por tanto los efectos negativos sobre el empleo. De todas maneras, aparentemente no se tomó en cuenta el deterioro en los términos de intercambio (causado por las alzas del precio de petróleo) cuando se fijaron los sueldos.

Con la ayuda de la encuesta (pregunta ID) se intentó averiguar cómo reaccionan las compañías realmente a los aumentos en los salarios mínimos (uno de 10% y otro de 50%). Las reacciones analizadas estuvieron en relación con los ya empleados por la compañía (es decir, niveles de empleo) así como el número y calidad de las personas a ser empleadas. Al evaluar las respuestas se supuso que prevalecerían percepciones similares sobre futuros desarrollos económicos. En particular, se supuso que había un consenso general sobre cuánto del incremento se traspasaría a precios más altos.

El análisis reveló (Cuadro 3) que un incremento de 10% no tendría ningún impacto en los niveles de empleo en el 75% de las empresas que contestaron. Cerca del mismo porcentaje se aplica a las políticas de emplear nuevas personas, pero sólo la mitad pensó que no aumentarían sus demandas de trabajadores más calificados. Como un incremento del 10% en los salarios reales es sólo la mitad de lo que se ha experimentado en el pasado, las empresas probablemente podían ajustar sus estimados de acuerdo a reacciones anteriores. Debe notarse--como era de esperar--que aquellas que predecían disminuciones en los niveles de empleo tendieron a ser de tamaño menor al promedio. Hablando en términos generales, para aquellos que dieron estimados, la elasticidad de los niveles de empleo con respecto a salarios mínimos sería alrededor de 1.

CUADRO 3
SOBRE EL POSIBLE IMPACTO DE LOS INCREMENTOS DE SALARIOS MINIMOS

| Incremento de 10% en el salario mínimo. Impacto sobre ... en ... % | | | | | | |
|--------------------------------------------------------------------|----------------|------|-------------------|-----|---------------|--|
| | 0% | 1-5% | 6-15% | 15% | Sin Respuesta | |
| Empleo ¹ | 36 | 3 | 3 | 3 | 9 | |
| Contratados: | | | | | | |
| Cantidad ¹ | 28 | 5 | - | 4 | 17 | |
| Calidad | Sin cambio: 15 | | Mejor calidad: 15 | | 24 | |

| Incremento de 50% en el salario mínimo. Impacto sobre ... en ... % | | | | | | |
|--------------------------------------------------------------------|----------------|-----|-------------------|-----|-----------------|---------------|
| | 0% | -5% | 6-15% | 15% | Quiebre Empresa | Sin respuesta |
| Empleo ¹ | 14 | 2 | 4 | 8 | 14 | 12 |
| Contratados: | | | | | | |
| Cantidad ¹ | 14 | - | 4 | 6 | 14 | 16 |
| Calidad | Sin cambio: 10 | | Mayor calidad: 16 | | 14 | 14 |

1. Disminución.

Fuente: Propios cálculos basados en respuestas a la ECT.

En conexión al 50% de incremento en los salarios mínimos aún encontramos que un tercio de las compañías que contestaron no disminuirían los niveles de empleo--estas son compañías en donde los salarios y sueldos promedios son 5 veces los niveles hipotéticos de salarios mínimos después del 50% de aumento (bancos y ciertas compañías manufactureras intensivas en capital). Sin embargo, un igual número de compañías (especialmente más chicas que el promedio) encontraron que tal aumento les haría ir a la quiebra--una reacción que se podría entender si se sabe que los salarios mínimos aumentarían el pago promedio de las firmas desde un 40% hasta un 60%. Suponiendo que esta reacción drástica podría realmente ocurrir, y combinado con la información sobre el porcentaje de descenso en empleo y contratación en otras empresas,

parecería ser aparente que los salarios mínimos no son el medio mediante el cual puedan lograrse los niveles mínimos de ingreso para todos aquellos que se encuentran trabajando en el momento del aumento.

No es necesario decir que en una economía de mercado como Panamá las medidas dirigidas a aumentar los niveles de ingreso--independientemente de los niveles de capital humano o cambios en él--mediante el precio que las empresas tienen que pagar por el trabajo, producirá una menor contratación de trabajo a un salario más alto para aquellos que aún tienen trabajo. A menudo la demanda por trabajo se cambia a otros grupos de edad en la fuerza laboral, en donde los niveles promedio de productividad tienden a ser superiores a los niveles de salario mínimo. En la medida que se paguen salarios menores al mínimo, hay una tendencia a hacer esto fuera de la economía oficial (dados controles efectivos), ocasionando que los que estén dispuestos a trabajar por esos salarios estén forzados a aceptar relaciones ilegales de empleo.

A pesar de conocerse los efectos negativos sobre el empleo por la fijación de pisos salariales desde hace 200 años (hasta Adam Smith) y por investigaciones bastante exhaustivas en los últimos 20 años⁴, la mayoría de las sociedades tienen una especie de régimen de salario mínimo, ya sea en la forma de legislación--como en el caso de Panamá--o indirectamente mediante sindicatos. Dada la información referida, es difícil entender por qué los países podrían optar por salarios mínimos. Muy probablemente es por la simple razón de que la institucionalización de tal medida está destinada a demostrar que el gobierno en verdad está haciendo algo acerca de los niveles mínimos de vida. Además la promulgación de acuerdos de fijación de salarios mínimos por

4. Ver por ejemplo los diversos artículos en Rottenberg (1982), en particular los que tratan de los países industrializados.

la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y la implementación de convenciones internacionales (Números. 26--ratificada por Panamá--99 y 131) que cubren la fijación de salarios mínimos, obviamente eleva el estatus de tal medida a un nivel que se interpreta como sello oficial de aprobación. Cualquiera que sea el caso, parecería que ha llegado la hora de reconsiderar la efectividad y eficiencia de los salarios mínimos como una medida de política para alcanzar las metas mencionadas anteriormente.

3. Sobre las Medidas Dirigidas Hacia los Derechos de Trabajo

Estabilidad de Empleo

De los cambios incorporados al Código de Trabajo de 1972 la introducción de la estabilidad en el trabajo después de un período de tiempo (2 años) representó uno de las principales rupturas con el pasado. Mientras que antes del CT de 1972 los empleadores tenían el derecho (con pocas excepciones) de despedir empleados de acuerdo a las necesidades de la empresa, el nuevo Código de Trabajo restringió severamente el derecho del empleador a despedir trabajadores. En el código original de 1972, se establecía que en caso de un despido considerado injusto por las cortes, se dejaba decidir al empleado si deseaba volver a ser incorporado o ser indemnizado (Sección 218). Esto fue revisado por primera vez en 1976 (Acta No. 95), cambiando esta decisión al empleador, y luego otra vez en 1982 (Acta No. 8) cuando se estipuló que la decisión de reinstalación sería hecha por una corte y que el empleador podría solamente evitarla (Sección 219) pagando un 50% de recargo sobre la cantidad de pago debida al empleado (de acuerdo a la Sección 225). Puesto en cifras (ver Cuadro 4) esto significaría que un empleado despedido después de 20 años podría tener derecho a recibir 3 años de pago, más los salarios que hubiera

CUADRO 4
EL RIESGO PECUNIARIO DE DESPEDIR A UN EMPLEADO: % DEL SALARIO MENSUAL

| Tiempo de Servicio | Desde Vigencia del Código de Trabajo | | | Antes del Código | Pago total y Prima por Riesgo ² |
|--------------------|--------------------------------------|---------------|-----------------------------|----------------------|--------------------------------------------|
| | Preaviso | Indemnización | Bono por Tiempo de Servicio | Indemnización y bono | |
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
| Meses | | | | | |
| 1/2 | 0 | 0 | - | 50 | 159.6 |
| 1 | 100 | 25 | - | 25 | 163.4 |
| 2 | 100 | 25 | - | 25 | 163.4 |
| 6 | 100 | 50 | - | 50 | 164.1 |
| 12 | 100 | 75 | - | 100 | 164.9 |
| 18 | 100 | 225 | - | 225 | 169.4 |
| 24 | 100 | 300 | - | 300 | 171.6 |
| Años | | | | | |
| 3 | - | 375 | - | 300 | 163.4 |
| 4 | - | 450 | - | 300 | 164.1 |
| 5 | - | 525 | - | 300 | 164.9 |
| 6 | - | 600 | - | 400 | 165.6 |
| 7 | - | 675 | - | 400 | 166.4 |
| 8 | - | 750 | - | 400 | 167.1 |
| 9 | - | 825 | - | 400 | 167.9 |
| 10 | - | 925 | 250 | 400 | 171.4 |
| 11 | - | 1025 | 275 | 500 | 172.6 |
| 12 | - | 1125 | 300 | 500 | 173.9 |
| 13 | - | 1225 | 325 | 500 | 175.1 |
| 14 | - | 1325 | 350 | 500 | 176.4 |
| 15 | - | 1425 | 375 | 500 | 177.6 |
| 20 | - | 1925 | 500 | 600 | 183.9 |
| 21 | - | 2025 | 525 | 700 | 185.1 |

1. Se aplica sólo a hombres (mujeres) de 40 (35) años o más.

2. La prima por riesgo supone que durante los dos primeros años de empleo el riesgo para el empleador de tener que despedir a una persona y pagarle el preaviso e indemnización es 3%. Después, se reduce a 1%. Basados en los estimados de los costos en 1980 del código de trabajo del Gráfico 1.

perdido entre el despido y la ejecución de la decisión de la corte. Que tales pagos podrían poner a las empresas en severas dificultades de pago fue ampliamente reconocido en el informe de una comisión especial nombrada por el Presidente en 1983.

El CT comenzó ofreciendo estabilidad de trabajo mientras el empleado la deseara. Tal como se encuentra ahora, este derecho se ha eliminado de jure y ha sido reemplazado por una barrera monetaria de facto. Sólo se debe recordar que de acuerdo a la Sección 14 del CT los empleados mantienen sus derechos independientemente de los cambios en la estructura legal o económica o cambios en la propiedad de la compañía. La estabilidad en el trabajo está profundamente entrelazada con el Código de Trabajo aunque explícitamente no exista.

Al formular la encuesta se hizo un intento de encontrar si las muchas quejas respecto a estabilidad del trabajo estaban realmente reflejadas en la evaluación que los empleadores harían de las cinco provisiones más importantes (ordenadas por importancia) que producían un impacto negativo en la asignación más eficiente de los recursos. En relación a cada provisión mencionada se pidió que cada firma estimase cuánto podría ahorrar si se cambiara la provisión. Aunque estos estimados deben verse con cautela, sin duda pueden considerarse como indicativos de lo que se lograría cambiando o quitando ciertas provisiones del CT.

Como resultado, el aspecto más mencionado fue el asociado a la estabilidad del trabajo, es decir las condiciones de costo de emplear y despedir trabajadores (ver Cuadro 5). Más de la mitad de las compañías le dio el primer lugar a esta provisión--y su proporción en las menciones totales llegó a un tercio de todas las respuestas. La importancia primordial de la

CUADRO 5
¿QUE PROVISIONES DEL CODIGO LABORAL CAUSAN LOS MAYORES PROBLEMAS
A LOS EMPLEADORES?

| <u>Provisiones del CT</u> | <u>1o.</u> | <u>2o.</u> | <u>3o.</u> | <u>4o.</u> | <u>5o.</u> | <u>Suma</u> | <u>Part.</u> |
|-------------------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|--------------|
| Razones y costos de despido, condiciones de empleo | 21 | 6 | 7 | 5 | 1 | 40 | 30.8 |
| Relacionados con sindicato: | 5 | 9 | 7 | 6 | 8 | 35 | 26.9 |
| Protección a miembros de sindicatos | 2 | 5 | 2 | 2 | 5 | 15 | 11.5 |
| Organización de sindicatos | 1 | 2 | 1 | 2 | 2 | 8 | 6.2 |
| Tasas de negociación colectiva | 2 | 2 | 4 | 2 | 2 | 12 | 9.2 |
| Costos de salarios, inflexibilidad | 9 | 10 | 7 | 3 | 2 | 31 | 23.8 |
| Comportamiento de trabajo | 1 | 4 | 1 | 3 | 2 | 11 | 8.5 |
| Licencia de maternidad y enfermedad | 0 | 2 | 4 | 2 | 0 | 8 | 6.2 |
| Relaciones de trabajo y contratos | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1.5 |
| Otros | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 3 | 2.3 |
| Total de respuestas | 38 | 32 | 27 | 19 | 14 | 130 | 100.0 |
| Sin respuesta | 16 | 22 | 27 | 35 | 40 | 140 | - |
| % de respuestas | 70.3 | 59.3 | 50.0 | 35.2 | 25.9 | 48.1 | - |

1. Ordenados por importancia.
2. Porcentajes calculados para las empresas que contestaron.

Fuente: Propios cálculos basados en respuestas a la ECT.

estabilidad de trabajo como barrera de entrada, y como una barrera que afecta negativamente los niveles de pago, puede verse claramente en el Cuadro 6, que contiene los estimados en Balboas de los ahorros originados por cambios potenciales en el CT. Aún si las cantidades en Balboas están exageradas en 20 ó 30%, el impacto restante es bastante considerable.⁵ Se debe añadir que en una pregunta de contraparte sobre los cambios que los empleadores sentían que producirían mayor inquietud entre los empleados (Cuadro A2) el ranking fue similar a la anterior. También parecía haber cierto grado de consenso entre

5. Un patrón de reacción que no fue determinado, fue el grado al cual los ahorros serían usados para contratar más personas, expandir las facilidades de producción o la búsqueda de actividades de rentas puras.

las firmas que respondieron, de que para poder lograr mayor flexibilidad en las provisiones para emplear y despedir empleados, habrá que otorgarles algún tipo de recompensa. Las cantidades listadas en el Cuadro 6 pueden entonces dar una idea de la magnitud del campo monetario disponible para negociar tal recompensa. Esto también parece verse complementado por otras medidas, que daría a los empleados mayor responsabilidad para influir sobre sus condiciones de trabajo y dar forma a las decisiones dentro de la firma.

Medidas Antidiscriminatorias

Basado en el Artículo 62 de la Constitución en donde se establece que se recibirá igual pago--independientemente de sexo, edad, raza, nacionalidad, etc.--por igual trabajo, la Sección 10 del CT inequívocamente garantiza el principio de igual pago⁶ por igual trabajo (o sea al mismo empleador, manteniendo posición, trabajo, horas, eficiencia y extensión constante del servicio). Las infracciones de este principio pueden conducir a procedimientos judiciales (Sección 145), en donde, sin embargo, es asunto del empleado probar su caso. Aunque las grandes diferencias que existen en los niveles de pago entre hombres y mujeres (ver Cuadro A3) podrían interpretarse posiblemente como que expresan algún grado de desigualdad de pago debidas a discriminación, no se ha hecho ningún intento de invocar acción judicial como es el caso en Alemania y los Estados Unidos. No importa lo que explique esta falta de acción, es probable en este caso, que los problemas potenciales estén mitigados por las tasas bajas de participación en la fuerza laboral y el deseo de muchas mujeres de ser parte de la fuerza laboral secundaria. Claramente,

6. Los pagos incluyen pagos extra y ordinarios, bonos, gratificaciones, comisiones, propinas, etc. hechas por un empleador a un empleado.

CUADRO 6
AHORROS ESTIMADOS (B/.) QUE SURGEN DE CAMBIOS EN EL CODIGO DE TRABAJO

| | Ahorros (B./)/empleado | | | | | Total | Ahorros en % de Salario |
|---------------------------------------------------|------------------------|------|-----|------|----|-------|-------------------------------|
| | Orden de mención | | | | | | |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | | |
| Provisiones del CT a ser cambiadas | | | | | | | |
| Razones y costos de despido condiciones de empleo | 821 | 1685 | 991 | 4671 | - | 1517 | 13.5 |
| Relacionados con sindicato: | - | 80 | 38 | 1235 | 41 | 272 | 10.7 |
| Protección a miembros de sindicatos | - | 94 | - | - | 41 | 74 | 2.9 |
| Organización de sindicatos | - | - | - | - | - | - | - |
| Reglas negociación colectiva | - | 66 | 381 | 1235 | - | 561 | 13.3 |
| Costos de salarios, inflexibilidad | 786 | 318 | 430 | 187 | 72 | 506 | 11.4 |
| Comportamiento de trabajo | 36 | 18 | - | 90 | - | 51 | 0.5 |
| Licencia de maternidad y enfermedad | - | 60 | - | 54 | - | 57 | 1.0 |
| Industria | | | | | | | |
| Agricultura | 517 | 86 | - | 69 | - | 672 | 27.3 |
| Manufactura | 2058 | - | - | 1235 | - | 3292 | 47.0 |
| Construcción | 786 | 786 | 917 | 26 | - | 2516 | 28.4 |
| Comercio/Hoteles/Restaurantes | 645 | 110 | 381 | 4671 | - | 2223 | 35.8 |
| Transporte/Comunicaciones | 768 | 309 | 430 | 177 | 72 | 1720 | 40.0 |
| Servicios Financieros y de Negocios | 191 | 122 | 16 | 123 | 41 | 404 | - |
| Tamaño de la empresa (No. de empleados) | | | | | | | |
| 1- 19 | 1500 | 600 | 500 | 300 | - | 2900 | 74.4 |
| 20- 49 | 391 | 135 | 381 | - | - | 521 | 15.3 |
| 50- 99 | 437 | 132 | - | 69 | - | 604 | 13.6 |
| 100-500 | 761 | 233 | 431 | 1223 | 57 | 2450 | 31.4 |
| Total | 730 | 229 | 434 | 925 | 57 | 1740 | 28.9 |

Fuente: Propios cálculos basados en respuestas a la ECT.

cuanto mayor sea la tendencia de las mujeres a participar en la fuerza laboral primaria y entrar a ocupaciones con potenciales avanzados, lo más probable es que surjan problemas.

4. Acciones Dirigidas al Ambiente de Trabajo

Reglas de Trabajo

Las reglas de trabajo incorporadas en la Constitución de 1972 y el CT cubrieron un espectro amplio, desde la longitud del día de trabajo hasta medidas que protegían a menores y mujeres y permiso pagado para asistir a reuniones en el extranjero. De hecho difícilmente hay un área que no fuera afectada por restricciones o regulaciones del mismo tipo. Por ejemplo toda empresa que tuviera al menos 10 empleados debía someter al Ministerio de Trabajo y Bienestar Social reglas detalladas de trabajo para su aprobación, así como a los respectivos sindicatos (en caso contrario, a los empleados). Cualquier cambio en las reglas de trabajo ya aprobadas requería que las mismas instituciones consintieran a ellas. Es entonces muy sorprendente encontrar sólo dos menciones específicas a provisiones que tienen un impacto negativo sobre la demanda por trabajo. En un caso fueron las provisiones (Secciones 117-124) en el CT que restringía las posibilidades de empleo para menores: más del 20% de las respuestas a la pregunta acerca de la razón básica de evitar que gente más joven obtuviera trabajo fue que las restricciones del CT eran una barrera (ver Cuadro A4). En el otro caso fue la misma pregunta en relación a las mujeres, aquí sólo una respuesta (de 35) pudo ser atribuida al CT.

Una pregunta específica que la encuesta trató de determinar el impacto de la regla que permitía extensiones de los permisos pagados. Esta provisión

(Sección 160) permite a un empleado tomar parte en actividades que representan al país o una organización particular por un cierto período de tiempo (3 semanas dentro y 2 meses fuera del país) con pago completo independientemente de que el mismo permiso le haya sido concedido a la misma persona en época reciente. Como las empresas no tienen el derecho explícito de negar el permiso, se podía esperar que tales arreglos se presten a abuso y que sean muy costosos. De hecho, el número de empresas que dijo que se estaba sacando provecho de la Sección 160 fue muy chico (11). Sin embargo, informaron que en 1983 se sometieron un total de 77 aplicaciones (que representaban menos del 1% del empleo) y en promedio se habían pedido casi 2 meses de permiso. En otras palabras en la mayoría de los casos el límite máximo de dos meses para salidas al extranjero probó ser la regla más que la excepción--y dos meses fuera de la empresa significa un aumento promedio en el pago base de 25% para los 10 meses restantes del año. Mientras que las compañías más grandes pueden sostener estos gastos sin dificultades, las más pequeñas estarían financieramente presionadas si una persona clave se fuera por tanto tiempo.

Se debe añadir que hablando en forma general, las preguntas en este área--particularmente las que conciernen las reglas y regulaciones de medio ambiente y salud--fueron raramente contestadas (ver Apéndice B para discusión). Quizás esta falta de respuesta pueda interpretarse como una indicación que las medidas tienen un impacto negativo muy pequeño. Más probable, sin embargo, es la posibilidad de que el impacto de otras distorsiones (como la estabilidad en el trabajo) fueron consideradas tan grandes que las medidas analizadas aquí se relegaron a una posición secundaria.

Adiestramiento Laboral/Ocupacional

El estado, obligado por la Constitución (Artículos 70 y 71) a proveer educación y programas de entrenamiento, reformó el sistema educativo a principios de los años setenta para elevar el nivel y calidad de quienes completaban la educación obligatoria. Se estableció un programa de educación básica general de nueve años, en donde los últimos tres años enfatizaban los aspectos socio-económicos (llamado "Ciclo Básico"). Hubo un programa a gran escala de construcción de escuelas a mediados de la década de los setenta, con el que se construyeron 19 escuelas de Ciclo Básico (principalmente en áreas rurales) y 4 institutos vocacionales. Complementado por programas especializados de entrenamiento en las industrias, y unido a esfuerzos de colocación de trabajo, la trayectoria de estas políticas de educación podría parecer que está yendo en la dirección correcta. Para ayudar a financiar estos gastos de educación--que representan cerca de un tercio de los gastos del gobierno--se introdujo en 1971 un impuesto sobre planillas (seguro educativo) para la educación, que colocó un 1.25% de gravamen sobre los empleadores y 0.75% sobre los empleados.

Aunque éste no es el lugar para adentrarse en detalle en la eficiencia del sistema educacional frente al mercado laboral, la encuesta trató burdamente de encontrar si el sistema educacional y de entrenamiento dado estaba produciendo trabajadores calificados o no calificados acordes con las necesidades de la economía. Esto se hizo determinando cuáles requerimientos generales enfatizaban las compañías para seleccionar sus empleados calificados y como variaba el pago entre las diferentes combinaciones de educación, entrenamiento vocacional y perfiles de experiencia; asimismo se pidieron las características de los trabajadores potenciales no calificados.

CUADRO 7
IMPACTO DE LA EDUCACION, ASI COMO DEL ENTRENAMIENTO VOCACIONAL,
TECNICO Y DE OFICINA SOBRE EL EMPLEO Y REMUNERACION

| | | |
|--------------------------------------------|--------|--|
| Número de trabajadores empleados en 1983 | | |
| Calificados | 3,099 | |
| No calificados | 12,377 | |
| Número de trabajadores contratados en 1983 | | |
| Calificados | 397 | |
| No calificados | 1,637 | |

Características preferidas para empleados calificados en perspectiva:

| | |
|---------------------------------------------------------------------|----|
| A. Buena educación general como base a entrenamiento de la compañía | 15 |
| B. Buena educación y entrenamiento | 37 |
| Sin respuesta | 2 |

| | Prom. | -20-0% | 0 | 1-5% | 6-15% | 16-49% | 50% | Sin R. /Otros |
|------------------------------------------------|-------|--------|----|------|-------|--------|-----|------------------|
| Diferencias de pagos- iniciales entre A + B | 22.1 | - | 7 | 0 | 15 | 22 | 4 | 6 |
| Diferencia de pago si A tiene experiencia | 8.1 | 4 | 13 | 5 | 15 | 4 | 2 | 11 |
| Diferencia de pago entre calif. y no calif. | 27.7 | - | 2 | 0 | 11 | 22 | 8 | 11 |

¿Cómo encajan los empleados en los trabajos calificados

| | <u>IMPORTANCIA</u> | | | | | Sin resp. |
|-----------------------------------------------------------|--------------------|----|----|-------|----|-----------|
| | No | Sí | 20 | 21-40 | 40 | |
| Nosotros los entrenamos | 9 | 28 | 3 | 1 | 24 | 17 |
| Contratamos empleados en- entrenados sin experiencia | 9 | 10 | 3 | 4 | 3 | 35 |
| Contratamos empleados en- entrenados y con experiencia | 9 | 32 | 5 | 7 | 20 | 13 |

Características para juzgar a los trabajadores no calificados a contratar.

| | 1o. | 2o. | 3o. | Suma | Partic. |
|-----------------------------------------|------|------|------|------|---------|
| Características personales | 17 | 19 | 15 | 51 | 36.9 |
| Actitud hacia el trabajo | 12 | 15 | 17 | 44 | 31.9 |
| Educación/entrenamiento | 12 | 5 | 6 | 23 | 16.7 |
| Antecedentes de trabajo y económicos | 3 | 6 | 2 | 11 | 8.0 |
| Otros | 3 | 2 | 4 | 9 | 6.5 |
| Respuestas totales | 47 | 47 | 44 | 138 | 100.0 |
| Sin respuesta | 7 | 7 | 10 | 24 | - |
| % de respuestas | 87.0 | 87.0 | 81.5 | 85.2 | - |

Fuente: Propios cálculos basados en respuestas a la ECT.

Enfoquemos este problema a un micro-nivel, es decir, desde la posición de una persona que hace una decisión sobre capital humano. Como se contratan cuatro veces más trabajadores no calificados que calificados por las compañías que respondieron (ver Cuadro 7), la primera pregunta que surge es la decisión para optar por trabajo no calificado en vez de calificado. Dado el rápido crecimiento en la fuerza laboral y suponiendo que el potencial existe, seguir la trayectoria de trabajo calificado parecería la selección obvia, en vista del 30% de diferencia entre los dos. La siguiente decisión a hacer es si adquirir adiestramiento vocacional o tratar de conseguir trabajo después de recibir una educación general. Dadas las preferencias de las empresas, el adiestramiento adicional sería la elección lógica. Esta elección lógica puede también interpretarse como una verificación de las políticas de educación general y políticas de adiestramiento seguidas por el gobierno: si las empresas hubieran rechazado el sistema, deberían mostrar preferencia en entrenar a sus propios empleados. Además, aquellos que han recibido la educación y dejado de percibir ingreso durante este período, habrían tratado de mantener un salario de oferta aceptable que no necesariamente corresponde con su valor actual a las firmas. En este caso las barreras no habrían estado de lado de la demanda, sino que habría existido una cierta rigidez en el lado de la oferta.

5. La Legislación que Engloba Aspectos Sociales⁷

Licencia por Maternidad

La protección a las mujeres en el período pre y postnatal fue asegurada en

7. Aquí no es tratada la compensación por desempleo, porque como tal no existe en Panamá. Sin embargo, la discusión anterior sobre la estabilidad del trabajo cubre ciertos aspectos de interés.

la Constitución de 1946 así como en la de 1972. Su incorporación al Código de Trabajo de 1972 es inequívoca y directo--las secciones 105 a 166 del Código contienen las regulaciones que instituyeron esta amplia cobertura. La protección empieza haciendo ilegal despedir a mujeres durante su embarazo y cinco meses después del parto (es decir, sin razón válida y sin aprobación judicial). Da a la futura madre el derecho a un permiso de seis semanas antes y 8 semanas después del nacimiento, y el empleador está obligado a pagar la diferencia entre la asignación maternal pagada por el seguro social y la cantidad a la que tiene derecho. En caso de no haber derechos sobre el seguro social es obligación "total del empleador hacer el pago". Una vez que una mujer ha vuelto al trabajo (después de 8 semanas de nacimiento del niño) se estipulan 15 minutos de amamantamiento cada 3 horas (o dos de media hora durante el día laboral) y cortos períodos de descanso--que son considerados tiempo trabajado remunerado. Para empresas que emplean a más de 20 mujeres en el mismo local, se necesita proporcionar una guardería, dadas las restricciones financieras de la empresa. Las regulaciones también limitan el empleo de las mujeres embarazadas a trabajo de un solo turno e impiden a los empleadores tener mujeres embarazadas efectuando trabajos que podrían tener efectos adversos sobre su condición.

Esta protección a las mujeres en el período pre y postnatal se compara favorablemente a la legislación aplicada en los países de Europa Occidental (ver Cuadro A5). Básicamente todas estas leyes datan a las pautas establecidas por la OIT en 1919 que debían ser aplicadas a todas las mujeres sin excepción. En la medida que una sociedad (o un gobierno en su lugar) ha decidido que debe dársele especial atención a la maternidad y protección a las madres--como es el caso en Panamá y países europeos--entonces la pregunta

clave restante concierne la determinación de quién debe asumir los impactos financieros, sin influir negativamente en la demanda por trabajo (femenino). En Panamá, una gran proporción del pago de maternidad está cubierta por los pagos del seguro social; entonces los costos salariales adicionales que sufren los empleadores son o bien mínimos o bien ocurren en muy pocos casos (por ejemplo, si la mujer aún no califica para cobertura bajo el sistema de seguro social). De gran importancia son entonces las limitaciones impuestas al empleo de mujeres en el período pre y postnatal.

Sin intentar cuestionar la justificación social de la protección a la maternidad, la encuesta sobre el código de trabajo trató de encontrar si la regulación había influido y en qué medida sobre las oportunidades de trabajo de las mujeres.⁸ Aunque la fuerza laboral femenina es menor a la mitad de la masculina (ver por ejemplo el Cuadro A1), ha aumentado más rápidamente en el pasado y puede esperarse--en vista de los niveles crecientes de educación y tasas de nacimiento decrecientes--que también crezca rápidamente en el futuro.

Se ha tenido particular cuidado en formular las preguntas en esta parte de manera de incitar respuestas influidas más por factores económicos que por emociones conectadas con la maternidad y los bebés. Los resultados de la encuesta son interesantes y reveladores. Respecto a las respuestas a preguntas sobre la protección general de mujeres en relación con el desempeño de trabajos particulares y bajo ciertas condiciones de trabajo, no se discernió ningún impacto grande (ver Cuadro 8)--más del 80% de las empresas afirmaron que no habría cambio con respecto a las posiciones en la empresa, políticas de empleo o pago. Esto podría tener la misma interpretación que

8. En alguna medida se recoge aquí también el impacto de limitaciones específicas sobre el empleo de mujeres en ciertos tipos de actividades económicas (Sección 104).

CUADRO 8
IMPACTO DE FLEXIBILIZAR LAS REGULACIONES QUE
PROTEGEN A LAS MUJERES

Empleo de mujeres en la empresa:

| | |
|------------------------|----|
| Sin cambio | 44 |
| Más/mejores posiciones | 8 |
| Sin respuesta | 2 |

Contrato de mujeres

| | |
|---------------|----|
| Sin cambio | 45 |
| Más mujeres | 6 |
| Sin respuesta | 3 |

Pago

| | |
|---------------|----|
| Sin cambio | 45 |
| Incremento | 7 |
| Disminución | - |
| Sin respuesta | 2 |

¿Emplean las empresas menos mujeres en la edad de concebir debido a la protección antes y después del embarazo?.

| | | | | | |
|------------|----|---------------|----|---------------|---|
| Concuerdan | 35 | No concuerdan | 16 | Sin respuesta | 3 |
|------------|----|---------------|----|---------------|---|

Si concuerdan, cambios que deberían hacerse:

| | <u>Impacto sobre los salarios</u> | |
|----------------------------------------------------------|-----------------------------------|-------|
| Reducción/eliminación seguridad del trabajo postmaternal | 6 | + 25% |
| Reducir duración/clasificación licencia por maternidad | 4 | + 25% |
| Los costos debería llevarlos más el seguro social | 2 | - |
| El contrato temporal sin consecuencia debería ser: | | |
| Más fácil, otros | 3 | + 10% |
| Sin respuesta | 39 | - |

¿Qué razones básicas hacen que las empresas no contraten más mujeres?

| Razones | 1a. | 2a. | 3a.-5a. | Suma | Part. |
|-------------------------------|------|------|---------|------|-------|
| Culturales/obligaciones flia. | 7 | 3 | 4 | 14 | 40.0 |
| Características biológicas | 8 | 3 | 3 | 14 | 40.0 |
| Características personales | 0 | 1 | 2 | 3 | 8.6 |
| Situación económica | 1 | 1 | 13 | 3 | 8.6 |
| Código de trabajo | 1 | 0 | 0 | 1 | 2.9 |
| | | | | | |
| Total de respuestas | 17 | 8 | 10 | 35 | 100.0 |
| Sin respuesta | 37 | 46 | 152 | 235 | - |
| % de respuestas | 31.5 | 14.8 | 6.2 | 13.0 | - |

1. En orden de importancia.

Fuente: Propios cálculos basados en respuestas a la ECT.

antes dimos respecto a las reglas de trabajo (ver la parte anterior).

Las leyes de protección a la maternidad cuentan una historia diferente. Primero, cerca de dos tercios de los empleadores están de acuerdo en que las leyes de protección a la maternidad influyen negativamente sobre el número de mujeres a emplearse. Este impacto negativo se refleja nuevamente en el cuadro (bajo las características biológicas) que contiene las razones básicas que hacen que las empresas no contraten más mujeres--40% de las respuestas entran en esta categoría. Más interesante aún son las sugerencias para cambiar el CT y el subsecuente impacto que podría tener sobre el pago a las mujeres; aquí las empresas estimaron que podrían haber incrementos de hasta un 25% si se efectuaran arreglos más flexibles respecto a la protección de la maternidad. Como la cifra mencionada de 25% es muy cercana a la cantidad mencionada en relación al impacto de los arreglos de seguridad en el trabajo, se puede interpretar como representante de un estimado muy aproximado del campo disponible para una potencial negociación para llegar a una solución económicamente más eficiente. Lo que tal situación involucrará, cualquiera que sea, no sólo engendrará más trabajos para las mujeres, también reduciría los pagos discriminatorios en contra de las mujeres que no intentan tener más hijos. Es decir, como se supone que las características promedio de las mujeres se aplican a todas las mujeres en edad de concepción, quienes se desvían del promedio están discriminadas al pagárseles menos. Con mayor flexibilidad (libertad de contrato) esto sería evitado.

Licencia por Enfermedad

El Código de Trabajo de 1972 incluye provisiones que tratan sobre la licencia por enfermedad (Sección 200) en relación a la discusión de la

suspensión de efectos de contrato. Se especifica allí que por cada trabajador (comenzando con la fecha del contrato) se establece un derecho de licencia por enfermedad de 12 horas (144 horas) por cada cada 26 días (año) de hecho trabajados. La licencia por enfermedad puede ser acumulada por no más de dos años consecutivos y puede tomarse por completo en un tercer año. Si no existe derecho a beneficios del seguro social y el trabajador ha usado toda su licencia por enfermedad, se puede conceder una extensión de ella que se deduce de su vacación anual.

La encuesta del código de trabajo contenía tres preguntas diferentes para tratar de determinar cómo influyeron la licencia por enfermedad y los beneficios correspondientes de seguro social sobre las acciones de empleadores y empleados. Primera, si la licencia por enfermedad era un problema real, sería mencionada en la pregunta concerniente a cambios necesarios en el Código de Trabajo. Este no pareció ser el caso ya que se hicieron muy pocas menciones en el grupo de licencia por enfermedad/maternidad (ver Cuadro 5). Segundo, se trató de determinar si los beneficios indujeron un patrón de enfermedad, dentro de una semana dada, fuertemente sesgado hacia los fines de semana y con pocos casos a mediados de ella. De los 388 casos informados (de lunes a viernes) más de dos tercios caían igualmente en lunes, jueves y viernes. Aunque el tercio restante (martes y miércoles) es menor al 40% esperado, la diferencia no es tan grande como para que pueda definitivamente ser interpretada como indicación de abuso de la licencia por enfermedad. Sin embargo, debe notarse que un empleado puede ser despedido si falta dos lunes en un mes o 6 en un año sin permiso o excusa válida. Un lunes se interpreta en este contexto como cualquier día después de un feriado público o día de duelo (Sección 213, 11). Suponiendo que esta provisión influye la

distribución dentro de la semana, entonces es bastante sorprendente encontrar que los lunes representen una participación tan grande.

El tercer enfoque al problema cubre el desglose de los costos de emplear además del pago bruto. Es decir, se pidió a las empresas incluir todos los pagos hechos a los empleados además de los salarios normales. De estos pagos, la licencia por enfermedad representó 4% y los costos de seguro de salud (incluyendo hasta cierta medida la seguridad social) cerca del 35%; cuando se compararon con los salarios totales, estos dos llegaron al 7%. Después de hacer las correcciones por posibles computaciones incorrectas de parte de las empresas e incluyendo la participación de los empleados en los costos totales de salud y enfermedad, resultaba una cifra mayor al 10% del pago bruto. Esta es una suma que parecería exceder la que las tasas competitivas de seguro podrían ser para una cobertura parecida. En otras palabras, el llamado problema de "riesgos morales" e ineficiencias burocráticas aumentan notablemente el costo del trabajo a la empresa (y al empleado) y de allí reduce la demanda de la empresa por trabajo.

6. Políticas que Afectan el Ambiente Económico

Marco de Negociación Colectiva

Como en el caso de estabilidad de empleo, el Código de Trabajo de 1972 puso a la negociación colectiva en una nueva trayectoria. Aunque el derecho de organizarse estaba expresado en la Constitución de 1946, las provisiones de 1972 no sólo apoyaron explícitamente los sindicatos en sus esfuerzos de organización (por ejemplo la Sección 379 dice "El Estado de Panamá está bajo la obligación de fomentar... el establecimiento y constitución de sindicatos..." y la protección a miembros de sindicatos en el proceso de

establecimiento mencionado en otra parte), sino que a los miembros se les garantizan también nuevos derechos y privilegios (por ejemplo protección especial a los líderes sindicales). La Sección 334 es particularmente indicativa de la filosofía que apoya las provisiones del CT que tratan sobre sindicatos, en la cual los sindicatos "se declaran de interés del público general, como un medio oficial de contribuir al apoyo y desarrollo económico y social del país, la cultura de la gente y la democracia panameña". Dada esta actitud básica, es bastante lógico que si los sindicatos son de interés del público general, entonces las acciones que explícitamente estén dirigidas en contra de los sindicatos no pueden permitirse. Tal es el caso, y la Sección 388 presenta una lista de prácticas consideradas injustas "contra el movimiento sindical y los derechos de los trabajadores". En apoyo de las reglas en contra de prácticas de trabajo injustas, se fijaron castigos en la forma de multas (100 a 2,000 Balboas por infracción, que se duplican al repetirse la ofensa) o --en el caso de despido o tratamiento injusto--reinstauración y completo reembolso del pago atrasado. Los sindicatos por otra parte pueden solo multarse (10 a 200 Balboas) o eliminarse (Sección 390). El impacto de esta nueva estructura legal está claramente reflejada en el surgimiento de muchos sindicatos nuevos (más del 50% de los sindicatos fueron fundados después de 1970), la expansión rápida en la membresía de los sindicatos (80,000 con un incremento de alrededor de dos tercios desde principios de los años setenta) y particularmente en el incremento excepcional en el número de acuerdos de negociación colectiva (de un promedio de sólo 12 al año en el período 1967-71 a 151 en 1973).

No es necesario decir que la libertad recientemente garantizada fue vista con más que escepticismo desde la posición de los empleadores, y abundaron las

quejas acerca de que el CT estaba sesgado hacia los trabajadores. Sin embargo, fue sólo hasta en 1976, que el gobierno--en vista del crecimiento estacionario de la economía--efectuó cambios mayores en el código de 1972 (Ley 95). Primero, todos los acuerdos de negociación colectiva fueron extendidos por dos años (hasta finales de 1978) sin negociaciones adicionales. A las nuevas empresas se les otorgó un plazo de dos años para cumplir con las provisiones del CT concernientes a la negociación colectiva. Aún el derecho de huelga estaba restringido pues el gobierno podía llamar al arbitraje obligatorio y finalizar huelgas. Algunos, pero no todos estos cambios fueron abrogados en 1981 (Ley 8). Uno de los cambios específicos evocados en 1976 (y no se cambió en 1981) concernía al derecho de los sindicatos de efectuar nuevas negociaciones aún si tenía que ver sólo con dificultades menores, como las clasificaciones de trabajo (Sección 401). Un empleador que rehusara aceptar tales demandas está expuesto a una huelga legalmente.

El CT no solo fijaba las reglas del juego para efectuar negociaciones colectivas, sino que explícitamente estipula que los nuevos acuerdos alcanzados no pueden empeorar las condiciones ya existentes (Sección 406). Con esto, el Código inserta un alto grado de inflexibilidad en el sistema e incluye pocas posibilidades de alterar acuerdos logrados durante mejores tiempos. Lo que parece haberse hecho en cierta medida, es que empleadores en los acuerdos de negociación colectiva, con el objeto de tratar de compensar esta inflexibilidad, acentúan los incentivos cuya meta sea aumentar la productividad. Por ejemplo, en el caso de licencia por enfermedad cerca del 65% de los acuerdos de negociación colectiva examinados en los años 1982 y 1983 (alrededor de 150) contenían premios si no se usaba la licencia por enfermedad. Estos premios estaban relacionados a los niveles de salario o se

ofrecían en forma de monto fijo.

A pesar de este intento por parte de los empleadores, los sindicatos han podido lograr un amplio espectro de nuevos beneficios para sus miembros, que se extienden más allá de las condiciones establecidas en el CT. Por ejemplo 28% (39%) de los contratos examinados en 1982 (1983) contenían cláusulas que estipulaban que, después de haber usado la licencia por enfermedad y dado que los pagos de seguro social comienzan en el 60% del salario anterior, los empleadores pagarían parte o todo el 40% restante. También se han acordado aumentos considerables en el número de días de vacaciones (6-8 días más que en el CT). Así, estos beneficios adicionales han añadido cantidades notables a los costos salariales totales, ya inflados por el CT propiamente tal.

La pregunta obvia que surge de esta discusión concierne al grado en el cual los empleadores ven la necesidad de revisar las reglas de negociación colectiva, de manera que puedan alcanzarse los acuerdos basados en los parámetros económicos actuales. Al referirnos a los Cuadros 5 y 6 se puede ver que los cambios en el CT con respecto a las provisiones que tratan de los diversos aspectos sindicales tienen el segundo lugar, después de las razones de empleo y despido. Aunque las reglas de negociación colectiva tienen sólo el segundo lugar entre las tres categorías referentes a sindicato, su revisión traería por lejos los mayores ahorros, pudiendo llegar hasta más del 10% de los salarios promedio. A sabiendas de que (1) tomando en consideración las restricciones financieras individuales de las empresas, y (2) los acuerdos de negociación colectiva orientados a la productividad se citaban específicamente, parecería razonable concluir que el CT ha tendido a disminuir la posición competitiva de las empresas y hacer los puestos de trabajo más inseguros en vez de más seguros. Sin embargo, hay que señalar una

advertencia, ya que se necesita explicar por qué las empresas consienten tales incrementos de costos si ellos se dan cuenta que tendrán que sufrir con las consecuencias. En otras palabras, ¿es este comportamiento inducido por el CT o son los empleadores incapaces de alcanzar acuerdos de negociación económicamente acomodaticios?

Ramificaciones Burocráticas y Legales

Este encabezamiento un tanto nebuloso se refiere al funcionamiento e impacto de los diversos agentes que se interrelacionan en materias concernientes al Código de Trabajo. Cubre todas las áreas en donde los costos involucrados en cumplir con, hacer cumplir y administrar el CT, y donde las decisiones son hechas en favor de una u otra parte. Es por supuesto un área que incluye más ramificaciones legales que las otras áreas discutidas hasta ahora, pero como no puede ser el propósito de este estudio adentrarnos en este tema, se examinan solamente las cuestiones e impactos económicos.

Tal como está el CT, sus costos evolucionan tanto en las empresas así como en el sector gubernamental. Por el lado de las empresas, el problema de costos surge en relación a no poder efectuar sus actividades en la manera que desearían (por ejemplo usar departamentos de personal en vez de agencias más eficientes de empleo), como resultado de cumplir los requerimientos del CT (por ejemplo, fijación de reglas de trabajo), respondiendo a, o efectuando acciones legales (por ejemplo, gastos de abogados de la compañía o fuera de ella, costos de personal para audiencias y procedimientos legales) y reaccionando a las decisiones legales (por ejemplo, costos de las sentencias impuestas). Los costos incurridos por el gobierno están restringidos principalmente al Ministerio de Trabajo y las instituciones legales

establecidas o usadas en relación al Código de Trabajo. Mientras que no todos los aspectos se pueden investigar aquí, se tratan algunas áreas particularmente interesantes.

En lo concerniente a las costos sufridos por la empresa, la encuesta trató de investigar en la materia pidiendo información sobre el interés potencial en agencias privadas de empleo, gastos involucrados en la solución de casos judiciales debidos al CT y actividades del departamento de personal. Se esperaba poder cotejar esta información de manera de poder estimar los costos indirectos del CT. Como esto fue sólo parcialmente exitoso, se tuvo que recoger información de otras fuentes.

Empezando con una pregunta sobre el interés potencial en agencias privadas de empleo (ver Cuadro A6), se planeaba comparar el pago a tales servicios con los costos que surgirían de actividades similares llevadas a cabo dentro del departamento de personal de una compañía. Mientras que las compañías más chicas obviamente no tendrían departamento de personal como tal, habría no obstante que imputar costos por el tiempo gastado por un individuo dado. Se supuso que las economías de escala que las agencias privadas alcanzarían, así como la calidad de los servicios que podrían ofrecer, significaría que se podría realizar un ahorro significativo. A pesar que los cálculos son simplemente estimados razonables, parecería haber ahorros de 3 a 5% sobre el salario anual por empleado contratado mediante una agencia privada de empleo.

En lo que concierne a los costos emanados por los casos del CT, estos fueron detectados en la encuesta pidiendo información sobre días-hombre invertidos por el personal que asistía a las audiencias y procedimientos, y los gastos incurridos por tener que emplear o retener abogados para manejar los casos en la corte. Basados en los datos proporcionados, los costos de los

abogados (principalmente fuera de la empresa) y los costos imputados de personal llegan a 1,000 Balboas por caso. Sabiendo que la mayoría de estos casos trata de empleados que son remunerados a tasas menores a las promedio, estos gastos podrían bien ascender a 20% del salario o sueldo anual del empleado promedio.

El componente final del lado de costo del empleador cubre los pagos y multas impuestos por las cortes. Los datos de la encuesta indican que en promedio hubo 3,500 Balboas por caso. Como los datos de la encuesta no fueron suficientes para permitir una interpretación correcta en este punto crucial, en el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social se reunió información adicional de 47 casos elegidos (tratados en 1982 y 1983) que habían pasado por un procedimiento extensivo. Estos datos produjeron un costo promedio por caso de casi 4,500 Balboas (ver Cuadro 9). La información en este archivo también permitió hacer una diferenciación adicional--es decir de acuerdo a la extensión del servicio y si el caso fue decidido a favor del empleado o por mutuo acuerdo. Como puede verse los costos suben considerablemente a medida que la permanencia con la compañía aumenta. Por razones que no pudieron esclarecerse, el costo promedio por caso, calculado de cifras globales del Ministerio de Trabajo para los años 1982 y 1983, llegaron a 618 y 357 Balboas respectivamente. Tales cifras parecerían ser muy bajas, dada la forma en la cual los empleadores han protestado y que los empleados han ido a las cortes. Entonces se supone que una cantidad promedio de 4,000 Balboas por caso (aproximadamente el 70% del sueldo promedio) representa un estimado razonable.

Los costos en el sector gubernamental están principalmente limitados al Ministerio de Trabajo y Bienestar Social en la forma de costos de personal. Aunque la tasa de crecimiento en el presupuesto del Ministerio de Trabajo en

CUADRO 9
COSTOS DE CASOS LABORALES EN LAS CORTES POR AÑOS DE SERVICIO
Y TIPO DE DECISION

| Años de Servicio | 1982 | | 1983 | | Promedio | |
|------------------|--------------|----------------|--------------|----------------|-------------------|---------------------|
| | No. de casos | Costo Promedio | No. de casos | Costo Promedio | 1982 No. de casos | 1983 Costo Promedio |
| 2 | 7 | 1124 | 7 | 820 | 14 | 972 |
| 2 - 5 | 9 | 4487 | 6 | 2465 | 15 | 3678 |
| 5 - 10 | 7 | 6621 | 4 | 9152 | 11 | 7452 |
| 10 | 4 | 8440 | 3 | 6826 | 7 | 7748 |
| Total | 27 | 4754 | 20 | 3976 | 47 | 4380 |

| | <u>No. de casos</u> | <u>Costo Promedio</u> |
|--------------------------|---------------------|-----------------------|
| Tipo de Decisión: | | |
| En favor del Empleado | 28 | 5213 |
| Mutuo Acuerdo | 14 | 3196 |
| En favor del Empleador | 1 | 343 |
| Desconocido | 4 | 580 |

1. En Balboas.

Fuente: Propios cálculos basados en datos no publicados del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

los últimos 10 años fue superior al promedio, su participación en el total de gastos de todos los departamentos es muy pequeña (apenas más de 1%). Para ser una agencia relativamente tan chica ha asumido un peso bastante grande con implicaciones de amplio espectro. Después de todo, cualquier intento de codificar todas las posibles facetas del comportamiento del mercado laboral (para un marco de tiempo desconocido) no sólo va a inducir problemas en relación al fallar en incluir o especificar correctamente ciertos aspectos (ya sea debidos a omisión o el paso del tiempo). Hasta cierto punto, esto está atestiguado por el hecho que para finales de 1984, el Ministerio habrá tratado alrededor de 25,000 casos--o un promedio de 50 casos por semana --desde la reorganización de las responsabilidades judiciales en 1975. Pero--como se ha visto--el grado de regulación (inflexibilidad) también impide que las

actividades económicas estén eficientemente estructuradas, fomentando así la evasión de las reglas y creando problemas potenciales con los empleados y el gobierno. Además en el curso de la encuesta se mencionó a menudo que los problemas con el CT serían notablemente menores si las cortes llegaran a su decisión de una manera consistente y justa. Es decir, la interpretación del Código de Trabajo no ocasiona necesariamente los mayores problemas, sino la reinterpretación que se le da en las cortes.

Para concluir, es obvio que los mayores costos de aplicación, administración y control del CT son sufridas por los empleadores--los estimados de los ahorros que podrían hacerse por parte de las agencias privadas de empleo o cambios grandes en el código de trabajo, hablan por sí mismas. Ciertamente, es la mano de obra y en particular los grupos de bajos ingresos, quienes están en desventaja, ya que el costo total de emplearlos los pone fuera del mercado.

Capítulo III. RESUMEN, RECOMENDACIONES DE POLITICA Y CONCLUSIONES

1. Introducción

La amplia reforma y reformulación de las políticas de trabajo incorporadas al Código de Trabajo de Panamá, trataron de corregir lo que se percibía como una distribución insostenible de poder en las manos de los empleadores sobre los empleados. Una vez logrado el cambio de poder hacia los empleados, el código, su interpretación y aplicación han instigado--a pesar de algunos cambios en el intertanto-- rigidez y arbitrariedad en el momento que se necesitaba más flexibilidad y un mayor grado de certidumbre. Después de todo, la fuerza laboral se ha expandido rápidamente--y continuará haciéndolo en los

años venideros--y la incertidumbre en general, particularmente en el resto del mundo, parecería crecer con el tiempo. Dado el hecho que las políticas instituidas para otras áreas de la economía (por ejemplo los incentivos a inversión) tendían a discriminar en contra de un uso más extensivo del factor trabajo, no es sorprendente que los problemas de empleo se hayan agravado.

Aunque muchos políticos y líderes sindicales realmente parecieran creer que la gran mejora legal en los términos y condiciones de empleo produciría efectos beneficiosos para la población económicamente activa, las políticas que han instituido y seguido de hecho hicieron lo opuesto--han obstaculizado severamente la habilidad de la economía para abrir nuevos puestos de trabajo a la creciente fuerza laboral. Aunque las bien intencionadas medidas dieron a los trabajadores empleados mayor seguridad de trabajo y pago, impidió que las nuevas generaciones de trabajadores encontraran nuevos trabajos y produjeron costos adicionales (pasados en la forma de impuestos) creando así inseguridad en vez de seguridad social.

2. Un Estimado de los Costos Pecuniarios Laborales Engendrados

Un examen de cómo las políticas descritas anteriormente han influido sobre el precio del trabajo, es decir, la cantidad que tiene que pagarse por emplear a una persona promedio, revela que para 1980 una empresa tuvo que pagar aproximadamente 60% más por un empleado promedio de lo que el empleado estaba recibiendo en base bruta (Gráfico 1). Esto se compara con aproximadamente 30% en 1960 y cerca de 35% antes de la introducción del Código de Trabajo. De acuerdo a estos cálculos se puede decir que el Código de Trabajo ha añadido cerca de un 20% adicional (del pago bruto) al pago total de trabajo (suponiendo que los salarios no fueran influidos en otra forma).

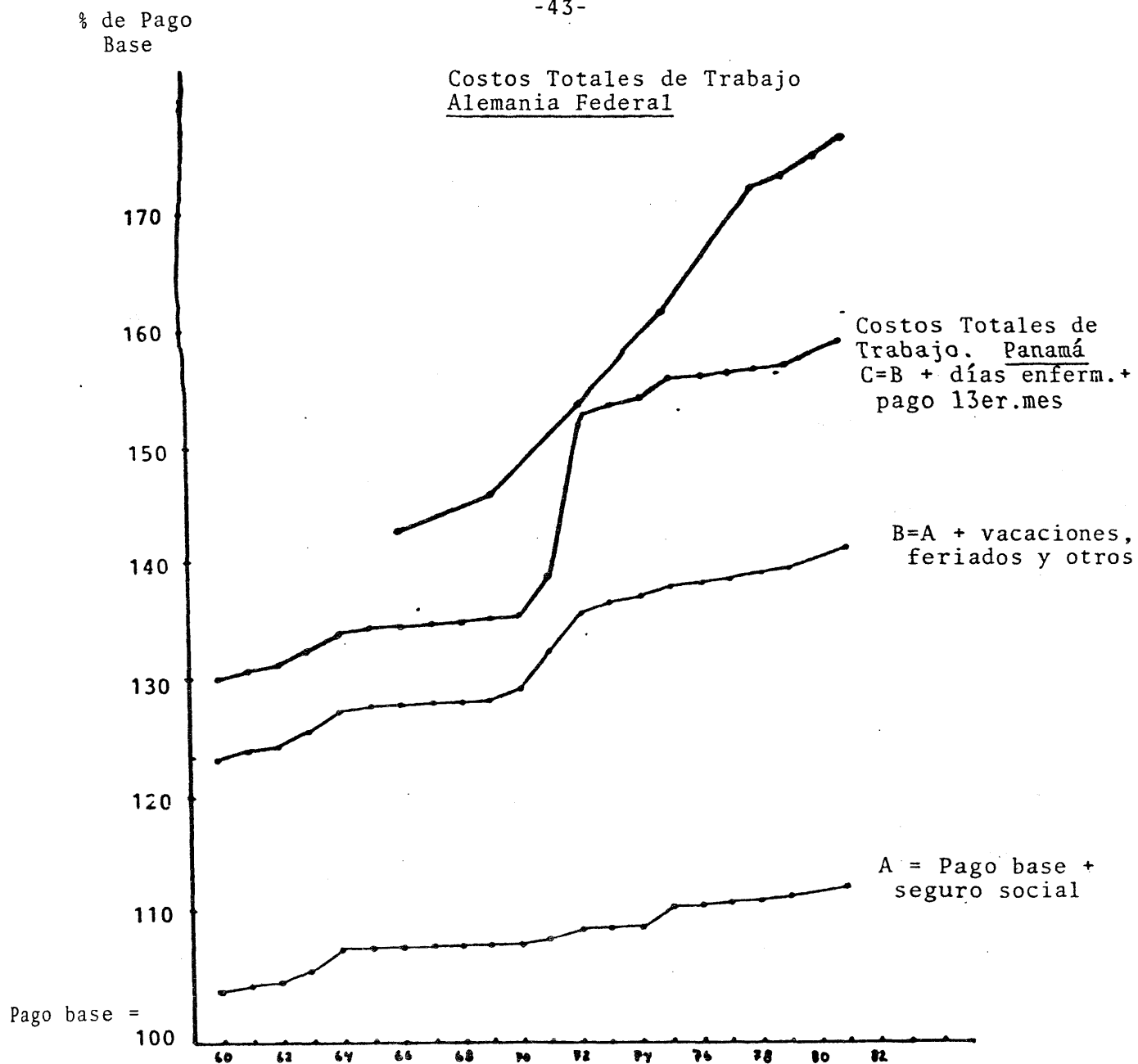


Gráfico 1: Desarrollo de los Costos Laborales Totales en Panamá desde 1960, comparado con Alemania desde 1966.

Fuente: Propios cálculos basados en datos de diversas fuentes nacionales.

Pero este tipo de cálculo de hecho no nos cuenta toda la historia. Es incompleto porque sólo incluye los costos directos del trabajo para las empresas y no los costos indirectos, consecuencia de otras obligaciones contenidas en otras partes del Código de Trabajo (Cuadro 4, columna 5). Primero, están las provisiones que cubren el despido de empleados y los que representan costos potenciales a tenerse en cuenta por la empresa. Es decir, la decisión de emplear a una persona dada está acompañada por un riesgo potencial de que el nuevo empleado no cumplirá con las expectativas y tendrá que ser despedido en algún punto en el tiempo. Para empezar, como esto es desconocido, un empleador debe en esencia establecer un fondo de contingencia que cubra la probabilidad estimada de tener que pagar por un empleado que está forzado a dejar la compañía. Suponiendo que el riesgo en los dos primeros años de empleo es mayor que después (y esto parece ser un supuesto lógico), entonces se puede determinar que al final de los dos años se habrá añadido implícitamente otro 12% (del pago bruto) adicional a la cuenta de salarios. Una vez que ha pasado un período de dos años y se alcanza la seguridad de empleo, la disminución del riesgo causa que el costo total de trabajo caiga, y este costo (debido al monto que debe pagarse por el despido de un empleado por razones económicas) no se recupera este nivel hasta ocho años más tarde. En otras palabras, el hecho de que el riesgo de tener que despedir a una persona es mayor inicialmente significa que el empleador tiene que enfrentar costos potenciales de trabajo que son más altos durante los dos primeros años de empleo. Un impacto negativo adicional sobre la demanda por trabajo es inevitable.

En lo que concierne a pago de indemnización y bonos por tiempo de servicio, el Cuadro 4 (como se discutió antes) claramente refleja la cantidad

que se debe de acuerdo al nuevo Código de Trabajo (en oposición al Código de Trabajo viejo). Después de veinte años de servicio, se deben pagar dos años de indemnización y bonos por años de servicio si un empleado se ve forzado a irse, cantidad que se aumenta en 50% si el despido es injusto. Por socialmente justificada que pueda parecer esta regla, coloca un peso financiero grande sobre la empresa, un peso que bien puede conducir a dificultades económicas, si tiene que soportarlas una compañía pequeña.

Con este riesgo financiero se pueden inducir dos patrones de comportamiento. Una alternativa sería que la compañía promueva las relaciones con sus empleados de manera que su lealtad y efectividad los mantuviera en la compañía y así redujera el número de despidos. En este caso, quienes buscan trabajo están en desventaja, al menos en la medida que mayores períodos de trabajo significan menores aperturas de puestos de trabajo. La otra alternativa sería emplear personas por corto plazo. Mientras que esto aumenta la posibilidad de encontrar un trabajo, el trabajo resulta no ser valioso cuando se trata de subir en la escala ocupacional. De allí que en ambos casos tenemos un impacto negativo sobre la demanda por trabajo, sea en términos de cantidad o de calidad.

Dados estos costos de trabajo estimados, el total de los cuales es casi un 90% superior al sueldo base, y el impacto negativo subsecuente sobre la demanda por trabajo, es difícil imaginar que el CT fuera originalmente contemplado de esta forma. Lo que probablemente pasó es que se creyó que las metas sociales que se atribuyeron a una medida dada, describían el impacto verdadero en el mundo real (en tales casos se aplica el término ilusiones de política social)--cuando los efectos secundarios y socialmente negativos se consideran, por definición, fuera del conjunto probable. Como en el caso de

Alemania desde finales de los años sesenta, no se tuvo en cuenta que al colocar el peso del financiamiento de las medidas diversas del mercado laboral principalmente sobre las empresas, también se lograría que los costos laborales aumentarían más allá de la tasa de crecimiento de la productividad total del factor. Afortunadamente, una vez que se entienda el impacto negativo de las regulaciones imperantes, es decir, una vez que se admite que en las economías de mercado el aumentar el precio relativo de un factor de producción conducirá a un decrecimiento en la demanda del mismo, entonces se pueden instituir las medidas de políticas correspondientes.

3. Dándole Forma al Futuro Económico de Panamá: Una Sugerencia Institucional

Lo que parece faltar en Panamá, para evitar el sufrimiento de ilusiones de política social en el futuro, es un marco institucional dentro del cual sean examinadas y discutidas las modalidades y ramificaciones de posibles políticas. Bajo el supuesto de que existe un acuerdo básico entre las principales facciones de la sociedad tocantes a la necesidad de alcanzar mayores niveles de empleo, se recomienda que se establezca una institución oficial, en la cual estén representados los líderes de los grupos principales de interés así como miembros del gobierno y economistas seleccionados.⁹ El propósito básico de tal institución--titulada posiblemente la Comisión sobre el Futuro Económico de Panamá (CFEP)--sería proporcionar un forum a puertas cerradas, en el cual los grupos de interés principales puedan discutir abiertamente sus casos y responder a malas interpretaciones de los opositores, con la esperanza de ampliar la base común sobre la cual se puedan empezar reformas de política.

9. Como la experiencia (y teoría) muestran, el número de participantes en estas reuniones debería ser el mínimo posible.

Sería el rol del gobierno en la CFEP delinear los parámetros económicos, explicar las políticas económicas actuales y bosquejar su probable futuro económico o meramente presentar las posibles opciones que percibe. El rol de los economistas seleccionados (independientes) sería analizar la situación económica y cuidadosamente retratar el impacto de políticas alternativas. Se espera que la discusión subsecuente entre los grupos opuestos de interés conducirá entonces a un consenso más amplio, del que habría si se siguiera la trayectoria tradicional de audiencias o consultas bilaterales del gobierno con grupos individuales. Obviamente la CFEP es una institución que se preocuparía del espectro completo de políticas económicas, pero como su uso potencial parecería ser considerable en un problema tan crucial y controversial como son las políticas de mercado laboral, es sólo apropiado comenzar con ese tópico.

Una de las primeras tareas de tal institución sería enfrentarse a un cuadro franco y objetivo de las implicaciones que surgen de las tendencias actuales del mercado laboral. Debe ser inequívocamente claro que realizar políticas económicas en un país como Panamá, que está encadenado a los Estados Unidos por su moneda, está sujeto a una restricción, es decir que no existe la posibilidad de corregir desbalances internos de naturaleza de corto plazo mediante políticas cambiaria. Esta situación podría posiblemente interpretarse por algunos como que Panamá necesita su propia moneda separada, de manera que pueda efectuar políticas cambiarias, pero este punto de vista se rechaza. De hecho la falta de banco central (o una institución similar), y por tanto la posibilidad de emitir una moneda nacional, alivia al país de medidas de política que se han aplicado en la mayoría de otros países--menos o más desarrollados--de una forma perjudicial para sus respectivas economías domésticas. Sólo se necesita recordar que el área en la cual Panamá, por

lejos aventajó a los demás países en el período desde 1960 fue en lo que se refiere a inflación. El hecho de que la economía internacional determine los precios de Panamá, o bien que un banco central (o tesorería) no tiene el poder de imprimir el dinero necesario, sin duda conduce a tasas de inflación relativamente bajas en Panamá.

4. Algunos Nuevos Enfoques para Reducir los Problemas de Empleo

Sobre la Necesidad de Mayor Flexibilidad

A raíz del renacimiento del dólar fuerte de EE.UU, se ha vuelto evidente--dado el actual régimen de tipo "comunidad monetaria"--que la economía panameña necesita incluir un mayor grado de flexibilidad, algo que ha sido imposible en el mercado laboral debido al código de trabajo. No es necesario decir que la rápida revaluación del dólar afecta negativamente la demanda por exportaciones de bienes y servicios panameños. A menos que haya ajustes en los costos internos que permitan reducciones de precios, el producto nacional y el empleo caerán. Inicialmente la disminución en competitividad puede no haber tenido impacto sobre sectores tales como banca y seguros, que logran sus ganancias por la presencia de regulaciones gubernamentales en otros países--pero incluso estos sectores no pueden continuar permaneciendo inmunes al impacto de incrementos en precios relativos. Además, mientras que la estabilidad política es un factor importante que determina la ubicación de los servicios financieros, la apertura de zonas de banca libre y seguros en los países industrializados ciertamente significará más competencia para los servicios de Panamá. Pero más importante--debido al número de personas involucrado--es el impacto de la devaluación del dólar en las actividades agrícolas así como en industrias

relacionadas con el turismo. Particularmente en el caso de las compañías agrícolas orientadas a la exportación, los altos costos relativos podrían conducir a un desplazamiento de largo plazo a fuentes externas de abastecimiento. En cuál punto en el futuro podría ocurrir todo esto es difícil de decir, ya que el impacto de cambios en los precios internacionales relativos es menos predecible, cuando mayor sea la influencia de los factores no de precios sobre la demanda. De allí que la reducción de distorsiones en el sector de servicios financieros¹⁰ así como la situación política estable en Panamá pueden bien compensar gran parte del 50% de revaluación del dólar. Sin embargo, en la industria manufacturera u otras áreas en donde los cambios en los precios internacionales pueden inducir reacciones rápidas de demanda, actualmente se siente agudamente la fuerza del parámetro que representa para Panamá la unión monetaria con EE.UU.

Desde la posición de los empresarios la unión monetaria con los EE.UU. implica la necesidad de ser flexibles, no sólo en lo que concierne a las actividades de inversión y comercialización, sino también frente a políticas de empleo. Se requiere de la flexibilidad también para permitir que la economía panameña pueda diversificarse y enfrentar así el desafío que le significa la introducción y diseminación de nuevas tecnologías. Pero se volvió crècientemente evidente a lo largo del estudio que de aquellas distorsiones que obstaculizan la creación de trabajos productivos, era precisamente el problema de inflexibilidad (en la forma de condiciones de contrato y despido) lo que ha causado el mayor daño. El miedo por parte de la empresa que un empleado potencial muestre ser un riesgo malo una vez que se ha

10. Por ejemplo, el hecho de que los sindicatos no pueden formarse en el sector financiero le otorga a este sector un claro aumento de flexibilidad.

logrado la estabilidad de empleo, parece haber crecido hasta el punto que cada vez menos gente está siendo empleada. No sólo fue esto lo más mencionado en las preguntas concernientes a cambios en el Código de Trabajo, sino también el cambio en la estructura de la antigüedad en las empresas (es decir, mayor proporción de empleados con mayor afiliación a la empresa en 1983, a diferencia de a principios de los setenta) puede interpretarse como que reflejan la duda a contratar nuevos empleados. Esta evidencia respalda los descubrimientos o argumentos hechos en investigaciones anteriores.

Si se necesita mayor flexibilidad en el mercado laboral y el Código de Trabajo induce mayor inflexibilidad, entonces ya tenemos claramente definida la primera y principal tarea de la Comisión. Parece valer la pena discutir dos enfoques de esta cuestión. Una implica cambiar las secciones respectivas del Código de Trabajo en una base amplia de toda la economía, la otra apunta a eliminar las distorsiones dentro de áreas especialmente delimitadas en donde las actividades económicas se liberen de las principales distorsiones.

Mayor Flexibilidad en el Mercado Laboral Vía Cambios Económicos Amplios en el Código Laboral

En la persecución del primer enfoque la Comisión tendría que examinar las diferentes provisiones y discutir los pro y los contra de enmiendas, cambios o eliminación. Pero esto ya ha sido hecho en el pasado, el informe más reciente fue presentado en octubre de 1983 por una comisión nacional tripartita (con representantes del gobierno, privados y laborales). Las conclusiones alcanzadas en dicho informe, si bien mencionan la necesidad de cambiar ciertas partes del código, tendían a ser más globales, culpando del desempleo al Código de Trabajo pero también en gran medida a factores externos e internos.

Aunque hay mucha verdad en tales descubrimientos, también deben interpretarse como que reflejan básicamente la necesidad de la comisión tripartita de alcanzar un acuerdo sobre un común denominador. La cuestión que debe surgir es si la CFEP podría seguir más allá de generalizaciones verbales y proponer los cambios forzosamente necesarios. En forma general, se duda de esto. Sin embargo, se debe recordar que los empresarios expresaron estar conscientes del hecho que el adquirir un mayor grado de flexibilidad implica que deben proporcionar cierto tipo de compensación a sus empleados. Recordando también que los ahorros promedios conseguidos al cambiar provisiones del Código de Trabajo concernientes a aspectos de contrato y despido serían de alrededor de 30% de los salarios, resulta evidente que hay lugar para concesiones. Los tipos de compensación mencionados en este sentido usualmente implicaban incentivos dirigidos a asegurar que los cambios en pago y desempeño estuvieran relacionados (por ejemplo, participación en las utilidades). Asimismo se sugirió la participación creciente en las decisiones que afectan el ambiente económico de los trabajadores. Dándose cuenta también que los empleados (ver Cuadro A7) recibirían, en la mayoría de casos, mayores niveles de remuneración si se permitieran incentivos con más flexibilidad (probablemente porque las empresas ahora dudan en efectuar pagos extras por miedo a que sean declarados salarios), entonces parecería ser del interés de los empleados el permitir mayor flexibilidad en las modalidades de remuneración.

Suponiendo que estas dos posiciones representan un campo de acuerdo común, entonces se podría efectuar un cambio en el Artículo 140 del CT, que contiene la definición de base amplia y comprehensiva de salarios. Tal cambio no invalidaría los acuerdos actuales, pero podría ser formulado de tal forma que abra la posibilidad de optar por negociaciones individuales o coletivas para

lograr más flexibilidad en los acuerdos salariales. Si tales sugerencias fueran demasiado difíciles de instituir para quienes ya están empleados, entonces se podría alcanzar una solución parcial aplicando la revisión solamente a quienes buscan empleo. Dado que el principio básico detrás de tal sugerencia es el de ayudar a asegurar que los niveles de remuneración reflejen la productividad, parecería por lo tanto estar en acuerdo con las provisiones de igual pago contenidas en la Constitución y particularmente en el Artículo 10 del Código de Trabajo.

Mayor Flexibilidad en Areas Especiales: El Concepto de Zona Libre Expandido

Es concebible que estos cambios decisivos (porque están dirigidos directamente al costo del trabajo), pero eficientes (porque se trata de asignar mejor los recursos)--necesarios para asegurar que se creen más trabajos--encontrará mucha resistencia en toda la economía. Esta es una reacción comprensible de parte de quienes ya tienen trabajos y se sienten amenazados por los cambios propuestos. A pesar de que su reacción--en promedio--puede interpretarse como contraproducente para sus intereses de largo plazo, quienes están dentro del sistema usualmente tratarán de mantener excluidos a aquellos que quieran participar de los beneficios encontrando un trabajo. Así, además de eximir a los que buscan trabajo de diversas provisiones del CT--dado el éxito de las zonas de procesamiento de exportaciones en Asia--parecería valer la pena proporcionar un área en la cual se pueda demostrar a los ya empleados que también ellos se pueden beneficiar al aflojar las restricciones principales del CT. Tal área ya existe (al menos en cierto grado) en la forma de la Zona Libre de Colón. Entonces sería bastante natural expandir esta facilidad--o bien considerar el establecer una

nueva en la Ciudad de Panamá--y asegurar que se eliminan las principales restricciones del CT en esa área.

El propósito de optar por una zona libre expandida o una nueva (que podría llamarse zona de actividad económica libre), es tratar de beneficiarse de una integración mayor y más eficiente dentro de la división internacional del trabajo, sin sujetar a la economía completa a una derregulación. Tales zonas representan una solución de segundo-mejor y deberían verse solamente como un paso más en el camino hacia la liberación de toda la economía de distintos tipos de distorsión. Al hacer esto, se permite que la intensidad de uso de los factores en las actividades económicas corresponda más cercanamente a la dotación de factores de Panamá, permitiendo que se exploten las ventajas comparativas de una manera más eficiente. En el caso de Panamá esto parecería significar que se engendrarían más métodos de producción intensivos en trabajo (pero también en capital humano). Este tipo de desarrollo ayudaría a contrarrestar el sesgo hacia el uso intensivo de capital que la economía ha tenido en la última década. Si la afirmación de Schumpeter es cierta, de que el desarrollo surge principalmente de factores dentro de la sociedad, entonces tal zona libre proporcionará lugar para empresarios nuevos o que desean expandirse y que de otra forma seguirían estando sofocados en la economía interna por restricciones y regulaciones. Pero quizás aún más importante es que tal zona en Panamá--con el alto nivel existente de infraestructura de transporte y ventajas de localización frente al mercado norteamericano--podría atraer inversionistas extranjeros con el objeto de proporcionar nuevos impulsos a la economía. Aunque a menudo se argumenta que tales zonas proporcionan pocos efectos multiplicadores en el país anfitrión, la evidencia de los países asiáticos muestra que esto depende en gran medida de la

existencia de un ambiente económico conducente.¹¹ De hecho Taiwán se ha beneficiado tanto de los efectos secundarios de las compañías electrónicas en sus zonas, que ahora pueden producir copias de computadores personales de primera línea de marcas de renombre, y ahora incluso han desarrollado productos electrónicos nuevos en una zona recientemente establecida de alta tecnología. Sabiendo por ejemplo que Taiwán ha estado tratando de reducir su siempre creciente superávit comercial con los Estados Unidos, se puede hacer un esfuerzo especial para atraer a los inversionistas de ese país.

Una vez que la legislación exima a las zonas del Código de Trabajo (y otras piezas de legislación que impiden una asignación más eficiente de los recursos), sería decisión de los empleadores individuales y empleados potenciales el acordar las condiciones bajo las cuales se efectúen el trabajo y el pago. Suponiendo que los empleadores que operan en esta zona actúen de acuerdo con la opinión consenso que se acuerde en la CFEP, entonces el ambiente relativamente no distorsionado en la zona inducirá empleo adicional bajo condiciones en donde los incentivos de pago hagan que los esfuerzos valgan la pena.

Eliminando los Pisos Salariales

Lo que también implican estas soluciones propuestas es que el gobierno debería renunciar a su intento de fijar directamente el precio del trabajo (salarios mínimos). Un retiro parcial--por ejemplo reducir o eliminar los salarios mínimos para grupos especiales cuya productividad es muy baja--tampoco es una solución, ya que meramente induce una mejora en la posición competitiva de los grupos afectados, poniendo por lo tanto a otros en

11. Ver Spinanger (1984).

desventaja. Es por eso que una flexibilidad salarial mayor (es decir, la no existencia de salarios mínimos) para todos los que buscan trabajo en general, parecería ser un enfoque eficiente. Si la sociedad decide que se deben establecer niveles mínimos de ingreso, entonces esto puede lograrse mediante transferencias de ingreso por medio de una reforma tributaria. Los sindicatos por sí mismos no sólo deberían eliminar el contrato de salarios mínimos, también se debería permitir que los salarios reflejen diferencias de productividad interregionales o entre empresas, de manera que los salarios puedan nuevamente señalar cambios o escaseces relativas en ella.

Apuntando a Metas Sociales pero no Vía Mercado Laboral

En lo que concierne a las metas sociales del gobierno, el primer paso debe ser asegurar que estén formuladas de tal forma que reduzcan lo más posible los efectos de riesgo moral. En lo que concierne al seguro de salud, en la medida que organizaciones inflexibles controladas por el estado sean responsables de la fijación de las tasas, esto podría ser derregulado para permitir que las pólizas de seguro se estructuren de acuerdo a preferencias personales. El conocido principio de co-seguro usado por los aseguradores privados podría servir de modelo. Las primas de seguro podrían determinarse incorporando una cantidad inicial deducible, a ser pagada por el empleado, y proporcionando premios cuando no se usa el seguro. Tal sistema incorpora el mismo tipo de incentivo que es parte del seguro de automóviles para inducir un manejo de autos más prudente.

En el caso de pago por enfermedad, esto significaría más responsabilidad por parte de los individuos, al tener que decidir si una problema menor de salud justifica el no ir al trabajo. Esto podría significar que el sistema

existente de licencia por enfermedad fuera reformado introduciendo un período de espera de uno a tres días en el cual el empleado no obtiene su salario completo por parte del empleador; para compensarlo, al empleado debe permitírsele comprar un seguro que cobraría tasas de acuerdo al grado al cual se ha aprovechado ventaja de la licencia por enfermedad. Por su parte, el empleador puede estar interesado en ofrecer incentivos (monetarios) a todos aquellos que no utilicen sus días permitidos de enfermedad. Tal arreglo ha sido incorporado en el contrato reciente de GM-UAW.

Evitar los efectos negativos de empleo de la licencia por maternidad--dado el deseo general de la sociedad panameña para apoyar políticas de población--es un tanto más difícil debido a restricciones biológicas. De seguro, sin embargo, el trasladar los costos de licencia por maternidad de las firmas hacia el individuo (vía seguro) y/o la misma sociedad por lo menos le quita al mercado de factores una barrera que hace que las mujeres reciban trabajos menos competitivos. Se deben fijar las pautas respecto a licencia en base a ciertos límites biológicos que deben ser observados para asegurar que ni la salud del feto o niño o de la madre estén amenazados. Si se deben extender para cubrir mayores períodos de tiempo (como se ha hecho en las sociedades europeas), los costos financieros y de empleo de estas extensiones deberán aclararse para todo mundo. En particular, mantener el derecho al puesto de trabajo por un mayor período de tiempo es una medida que hace que el embarazo y cuidado de niños sea atractivo, pero hace que (muchos) trabajos para mujeres sean menos competitivos--como se mostró--y por lo tanto menos seguros.¹² Si el peso completo lo lleva la sociedad, entonces los

12. Aunque la licencia en el período postnatal podría compartirse por ambos padres, generalmente el hombre gana mucho más que la mujer, de manera que una licencia mayor para el hombre--a menos que sea completamente remunerada--no sería en la mayor parte de los casos la acción elegida.

incentivos negativos tendrán su impacto mediante tasas impositivas mayores (aumentando también la evasión impositiva).

El seguro por desempleo es un área en donde se pueden hacer amplios cambios. Para empezar, con el objeto de aumentar las posibilidades de empleo para los que queden desempleados o los que ya buscan empleo, la eficiencia de los servicios existentes de empleo controlados por el gobierno puede mejorarse permitiendo también la competencia de agencias privadas. Se puede mostrar que un porcentaje considerable de las empresas estaba interesada en tales agencias y muchas de ellas estarían dispuestas a pagar por estos servicios (ver Cuadro A6). Obviamente ellas esperan que los empleados contratados mediante tales agencias estén mejor calificados que los que ellos mismos encuentren. De allí que resultaría una mejor asignación de los recursos.

Dados los parámetros de información mejorados en el mercado laboral, entonces sería posible quitarles a los empleadores parte del peso financiero del precio que se paga por el trabajo. Es decir se podría contemplar la introducción del seguro de desempleo, suponiendo que se observaran ciertas condiciones. Primero que toda la contribución al fondo de seguros debería compartirse entre empleador y empleado. Segundo, el tamaño de las contribuciones debería determinarse en la medida en la que una compañía contribuya al desempleo--cuanto mayor la inestabilidad, mayor la tasa (siempre y cuando este desempleo no fuera inducido por aumentos excesivos de sueldos). Esto actuaría como un incentivo para la compañía, así como los empleados, para inducir un ambiente de trabajo más conducente. Tercero, debe asegurarse que las pólizas ofrezcan a una persona desempleada incentivos para encontrar exitosamente un trabajo productivo en vez de participar en actividades de caza rentas. Si no se encuentra un trabajo de acuerdo a los niveles de capital

humano en cierto período de tiempo, entonces se tendrá que aceptar uno de nivel menor. Este período de tiempo podría cambiarse de acuerdo a la disponibilidad general de trabajos. Finalmente, también es importante asegurarse que los beneficios de desempleo, junto a otros pagos de transferencia, estén claramente bajo el nivel de ingreso disponible ganado mientras se está empleado. Tales medidas correctivas promoverían y incrementarían los esfuerzos individuales para ajustarse a cambios estructurales y buscar oportunidades de empleo. En la situación actual, la estabilidad en el empleo provista por el Código de Trabajo, además de aumentar los costos de trabajo, tiende de hecho a reducir la movilidad laboral y perpetuar así la existencia de estructuras económicas que son ineficientes.

En términos generales, en un esfuerzo para proporcionar incentivos definitivos para comportarse de una manera consecuente con metas macroeconómicas, los empleadores y empleados podrían hacerse más responsables por el impacto de sus propias acciones sobre niveles de empleo. Esto puede lograrse pidiendo a los sindicatos y organizaciones de empleadores participar en los costos de financiamiento de compensación por desempleo. En la medida que se alcancen arreglos salariales que excedan los límites fijados de acuerdo a metas macroeconómicas, más allá de incrementos en la productividad (neutrales para el empleo) y del desarrollo de la fuerza laboral, haciendo por tanto caer los niveles de empleo, podría hacerse que las partes responsables contribuyan a los mayores gastos de compensación por desempleo que resultan. Si los niveles de empleo crecen debido a arreglos de salarios bajos, las organizaciones correspondientemente recibirían dinero. Ya que tanto empleados como empleadores estarían interesados en evitar pagos, existe un atractivo no sólo para acordar salarios dentro de parámetros dados sino que para

incrementar la productividad; en ambos casos el resultado creará puestos de trabajo competitivos. Obviamente, el concepto de contribuciones obligatorias implica que la legislación existente sobre estabilidad de empleo sea relajada.

Mientras que las regulaciones gubernamentales en las cuestiones anteriores se vieron como impedimentos para permitirle al mercado laboral ajustarse con mayor flexibilidad a parámetros cambiantes, bien podría un caso para su involucramiento en políticas que afectan el ambiente de trabajo (aún si las preguntas en relación a esto apenas fueron contestadas). Es decir, en el caso de peligros ambientales de salud, los costos de salud inducidos (en la medida de que los riesgos no se incluyan en las primas) probablemente serían soportados más por la sociedad que por la empresa; entonces una cierta cantidad de regulación ayudaría a que la empresa no intente traspasar sus costos en la forma de enfermedades ocupacionales. Esto también podría parecer sugerido en vista de estudios existentes (en los Estados Unidos) indicando que los individuos u organizaciones más pequeñas no sólo tuvieron dificultad en determinar lo que era necesario, sino también en determinar si esas medidas instituidas estaban de acuerdo a la legislación.

Con respecto al entrenamiento de trabajo, es algo similar (aunque en dirección opuesta), en la medida que la productividad mayor que surge de los mayores niveles de capital humano es algo de lo que la sociedad se beneficia. Así, análogo a los riesgos de salud, las empresas deberían pagar solamente por entrenamiento en el grado que sólo ellas se puedan beneficiar de ello; a los trabajadores se les puede pedir contribuir al financiamiento (en la forma de salarios menores), ya que serán compensados con mayores ingresos en el futuro. Sin embargo, el entrenamiento general no debería ser tratado de manera diferente que cualquier otra política que apunte a aumentar los niveles

de capital humano en la economía. Este es a menudo el caso en donde la educación universitaria no sólo recibe subsidios directos generosos, sino también un tratamiento impositivo especial.

Manteniendo los Salarios y Costos Salariales en Línea con Mayores Niveles de Productividad

El quid del impacto de todas estas recomendaciones de política es arrancar las distorsiones del mercado laboral que mantienen los costos de trabajo por sobre niveles que permitan una mayor creación de empleo. Como un principio básico, los sueldos en promedio no deben aumentar más rápidamente que la productividad promedio, ajustada por cambios en los términos de intercambio y por costos de capital. Un paso que se puede tomar inmediatamente en esta dirección, sin tener que efectuar nueva legislación, sería alcanzar--mediante la CFEP--un consenso entre varias partes de la sociedad para asegurar que prevalezca al menos una moderación en los salarios.

Sin embargo, resulta claro que la moderación salarial necesita tiempo para alcanzar un impacto significativo sobre el nivel de empleo global. Por lo tanto, los sindicatos tienen que estar preparados para ejercer restricciones en sus reclamos salariales durante varias rondas de negociación colectiva, si se desea esperar que representen el interés de toda la fuerza laboral (y no sólo de los empleados). La moderación de salarios tiene que complementarse con una remoción del sistema de contrato de salarios mínimos (que son superiores a los salarios mínimos legales), con el objeto de permitir a quienes buscan trabajo (especialmente a los más jóvenes) encontrar empleo a salarios menores, que aún es mejor que no encontrar trabajo en lo absoluto. Todo esto no significa que los salarios deben necesariamente permanecer

constantes o declinar en toda la economía. Al contrario, cuando haya escasez de oferta de trabajo (dependiendo de habilidades, industria y localidad) los salarios tendrían que subir. Un mercado de trabajo que funciona y en el cual la demanda y oferta específica están en equilibrio, tendrá su manifestación en la trayectoria de salarios. Entonces las distorsiones existentes en la estructura de salarios se reducirían.

5. Conclusiones

Este trabajo ha sido escrito alrededor de la hipótesis de que Panamá está sufriendo, en gran medida, de desempleo clásico. Tiene sus raíces en las políticas gubernamentales sobre el mercado laboral, como se manifiestan en el Código de Trabajo. Estas políticas han entrado en creciente conflicto con la necesidad de flexibilidad en el mercado laboral. Sería entonces correcto decir que muchos de los desempleados fueron simplemente sacados del mercado por estar demasiado alto el costo de emplearlos.

Si se piensa resolver el problema de desempleo masivo, se requieren cambios fundamentales en actitudes y políticas. Estos cambios requieren alcanzar un modus operandi en la CFEP, e incluye la remoción de muchas rigideces implementadas por el gobierno en el mercado laboral así como moderación salarial, complementado por supuesto con políticas similares en otros mercados más allá del alcance de este trabajo, pero tratado en otros informes del Programa de Estudios Económicos. Hay ya numerosos ejemplos que muestran que los trabajadores están dispuestos a aceptar una reducción de los salarios reales con el objeto de asegurar sus trabajos y abrir la puerta a la creación de nuevos trabajos. Mientras que fue básicamente desconfianza en el mercado lo que condujo a la institución del Código de Trabajo, el mercado--si

se le permite funcionar sin impedimentos--puede de hecho ajustarse fluidamente, aún frente a los rápidos cambios en la demanda y oferta de trabajo.

Sólo recuérdese que después de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos cumplieron con la tarea de integrar casi 20 millones de soldados en el proceso productivo en unos pocos años, y sin mayores dificultades. Igualmente impresionante fue la rápida absorción de 15 millones de refugiados en la vida económica en Alemania Occidental al final de los años cincuenta y 4 millones más de trabajadores extranjeros en la década de los sesenta--o sea, durante el tiempo en que las intervenciones en el mercado laboral en Alemania apenas estuvieron presentes. Desde entonces el gobierno alemán ha intervenido en los mercados de factores en un frente amplio y el una vez famoso "milagro económico" se enfrenta con niveles altos de desempleo que habrían sido considerados imposibles a finales de los sesenta. Así, en Alemania como en Panamá, la solución a los problemas de empleo se encuentra en la remoción de distorsiones que impiden la expansión de la demanda por trabajo.

Afortunadamente Panamá es un país que aún no ha sufrido la esclerosis económica en el mismo grado que lo sufren los países europeos. De allí que hay de hecho muy reales posibilidades de recuperarse, al remover las relativamente pocas barreras que impiden la creación de puestos de trabajo y por tanto, abrir oportunidades de nuevos trabajos para los cientos de miles de nuevos entrantes al mercado laboral a lo largo de la década que viene. Incluso, Panamá se encuentra en la posición envidiable de poder beneficiarse de la experiencia europea, o de poder evitar cometer los mismos errores o adoptar los provechosos nuevos enfoques. Con respecto a este último punto, se han puesto en marcha, o están en el proceso de implementar, algunas políticas

muy pertinentes para combatir la esclerosis que tanto afecta las economías del Viejo Mundo. En vista de la evidencia presentada en este estudio y en otros documentos, pareciera que Panamá haría bien en emular tales políticas, especialmente debido al potencial de reactivación que ellas contienen.

- Por ejemplo, al final de la década de los cincuenta Irlanda convirtió el Aeropuerto Internacional de Shannon--listo para convertirse en perdedor de recursos permanente¹³ porque los jet nuevos no tenían que parar más a tomar combustible--en una zona libre, en la cual se minimizaron las regulaciones y, mediante feriados impositivos, se atraieron nuevas industrias de exportación al aeropuerto. Esto no sólo dio por resultado un aumento rápido en las exportaciones industriales (en su momento, llegando a representar aproximadamente el 30% de las exportaciones del país), sino también las mismas industrias en la zona sirvieron para señalar a Irlanda como una deseable ubicación industrial. Además, proporcionó adiestramiento importante a grandes números de trabajadores.
- En Bélgica se han establecido "zonas de empleo" en las áreas particularmente golpeadas por los problemas de desempleo. En estas zonas las medidas burocráticas han sido reducidas considerablemente y se han establecido oficinas especiales para tratar con los trámites restantes. Los gerentes de las zonas deben elegirse y sus términos en el puesto son determinados por su desempeño en la tarea de asegurar la remoción de las barreras "correctas".
- En Alemania se están preparando propuestas para establecer zonas en las cuales se remueven aquellas regulaciones cuya naturaleza es

13. Se había remodelado totalmente a mediados de la década, a un costo apreciable, para poder servir como aeropuerto clave para las necesidades de tomar combustible de los aviones de hélice en la ruta del Atlántico norte.

particularmente distorsionaria. Por ejemplo, se sugiere que a los empleadores y empleados se les permita arreglar las condiciones de empleo como ellos en conjunto las desean. Es decir, las severas inflexibilidades impuestas en el mercado laboral por las miríadas de piezas legislativas--todas por supuesto bien intencionadas socialmente--estarían eliminadas y reemplazadas por el principio democrático de permitir que el seguro social se compre de acuerdo a las necesidades individuales.

Mientras los anteriores son sólo tres ejemplos tomados de economías afectadas de la esclerosis económica, su pertinencia al caso panameño, junto con la evidencia presentada en este estudio, no puede negarse. Las soluciones para crear nuevos puestos de trabajo y reactivar la economía de la República de Panamá deben provenir del restablecimiento de los principios de la economía de mercado removiendo las distorsiones inducidas por el gobierno, distorsiones que impiden directamente que las personas encuentren empleo, o hacen que los métodos de producción menos intensivos en mano de obra sean más atractivos para los empresarios. Si el futuro económico de Panamá en la década de los 90 no se va a caracterizar por tasas de desempleo mucho mayores que las tasas actuales, entonces ha llegado la hora de comenzar de inmediato con un programa diseñado en una forma parecida a lo bosquejado anteriormente. Una actitud de esperar e instituir medidas desesperadas de momento en momento no resolverá el problema, sino más bien aumentará las dificultades que la República de Panamá tendrá que tratar en el mañana.

A P E N D I C E A

CUADRO A1
TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION Y FUERZA LABORAL
POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD: 1950-1990

| Cohortes de edad | P O B L A C I O N | | | | F U E R Z A L A B O R A L | | | | | Tasa de Participación de la Fuerza Laboral (%) | | | |
|------------------|-------------------|-------|-------|-------|---------------------------|-------|-------|-------|-------|------------------------------------------------|------|------|------|
| | 50-60 | 60-70 | 70-80 | 80-90 | 50-60 | 60-70 | 70-80 | 80-90 | 80-90 | 50 | 60 | 70 | 80 |
| Total Masculino | 3.0 | 2.9 | 2.5 | 2.1 | 2.3 | 2.7 | 1.4 | 4.0 | 3.0 | 55.0 | 51.4 | 50.2 | 44.9 |
| 15 | 3.4 | 2.9 | 1.5 | 0.7 | 1.7 | 0.2 | -2.8 | 3.2 | 0.7 | 4.8 | 4.0 | 3.1 | 2.0 |
| 15 | 2.7 | 2.9 | 3.3 | 3.0 | 2.3 | 2.8 | 1.5 | 4.0 | 3.1 | 90.4 | 87.1 | 85.7 | 72.0 |
| 15-19 | 3.5 | 3.2 | 3.7 | 1.9 | 2.8 | 2.6 | -1.1 | 4.6 | 1.9 | 68.2 | 63.2 | 60.1 | 37.8 |
| 20-29 | 2.1 | 3.3 | 3.2 | 2.7 | 1.9 | 3.4 | 1.5 | 3.6 | 2.7 | 96.0 | 94.2 | 94.8 | 80.2 |
| 30-49 | 2.6 | 2.1 | 3.1 | 3.7 | 2.5 | 2.1 | 2.4 | 4.1 | 3.7 | 97.9 | 96.9 | 97.0 | 90.3 |
| 50 | 3.0 | 3.7 | 3.2 | 2.9 | 2.3 | 3.3 | 1.0 | 4.1 | 2.9 | 85.6 | 79.9 | 77.1 | 62.0 |
| Total Femenino | 3.0 | 3.0 | 2.5 | 2.2 | 3.2 | 5.4 | 2.2 | 3.5 | 3.1 | 14.1 | 14.5 | 18.3 | 17.8 |
| 15 | 3.3 | 2.9 | 1.3 | 0.8 | 0.5 | 5.5 | -4.1 | 4.1 | 0.8 | 1.4 | 1.1 | 1.4 | 0.8 |
| 15 | 2.7 | 3.0 | 3.3 | 3.0 | 3.3 | 5.4 | 2.4 | 3.5 | 3.1 | 23.2 | 24.7 | 31.2 | 28.6 |
| 15-19 | 3.3 | 3.0 | 3.5 | 2.0 | 3.3 | 6.0 | -3.1 | 6.0 | 2.0 | 23.4 | 23.5 | 31.3 | 16.3 |
| 20-24 | 2.0 | 3.4 | 3.0 | 2.7 | 2.9 | 6.3 | 3.0 | 2.7 | 2.7 | 27.5 | 29.9 | 39.6 | 39.5 |
| 30-49 | 2.7 | 2.2 | 3.3 | 3.7 | 3.8 | 4.2 | 4.4 | 3.2 | 3.7 | 24.3 | 27.1 | 32.6 | 36.1 |
| 50 | 3.2 | 3.7 | 3.4 | 3.2 | 3.2 | 5.6 | 0.5 | 4.8 | 3.2 | 14.1 | 14.1 | 17.0 | 12.7 |

1. Tasa promedio anual de crecimiento.
2. Suponiendo que las tasas de participación de los grupos de la fuerza laboral igualan el promedio para los años 1970 y 1980.
3. El mismo enfoque de (2), pero con los estimados basados en las tasas de 1980.

Fuente: Propios cálculos basados en el Censo Nacional (1980), pág. 18; Proyecciones de la Población de la República de Panamá, por sexo y grupo de edad (1978), Hipótesis III.

CUADRO A2
SI LAS PROVISIONES ANTERIORES DEL CODIGO DE TRABAJO SE CAMBIARAN,
¿QUE CAUSARIA MAYOR INQUIETUD ENTRE LOS EMPLEADOS?

| <u>PROVISIONES DEL CT</u> | <u>1o.</u> | <u>2o.</u> | <u>3o.</u> | <u>4o.</u> | <u>5o.</u> | <u>Suma</u> | <u>Part.</u> |
|--------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|--------------|
| Razones y costos de despido, | | | | | | | |
| condiciones de empleo | 15 | 4 | 4 | 4 | 2 | 29 | 32.6 |
| Relacionados con sindicato: | 5 | 6 | 5 | 4 | 2 | 22 | 24.7 |
| Protección a miembros de sindicatos | 3 | 2 | 0 | 2 | 1 | 9 | 16.7 |
| Organización de sindicatos | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 3 | 3.3 |
| Tasas de negociación colectiva | 1 | 1 | 5 | 2 | 1 | 10 | 11.2 |
| Costos de salarios/Inflexibilidad | 6 | 5 | 5 | 3 | 2 | 21 | 23.6 |
| Comportamiento de trabajo | 1 | 3 | 1 | 2 | 2 | 8 | 9.0 |
| Licencias de maternidad y enfermedad | 1 | 1 | 0 | 1 | 2 | 5 | 5.6 |
| Relaciones de trabajo y contratos | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 |
| Otros | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 2.2 |
| Total de respuestas | 29 | 20 | 17 | 14 | 9 | 89 | 100.0 |
| Sin respuesta | 25 | 34 | 37 | 40 | 45 | 181 | - |
| % de respuestas | 53.7 | 37.0 | 31.5 | 25.9 | 16.7 | 33.0 | - |

1. Ver el texto para explicación adicional.
2. Porcentajes calculados para las empresas que contestaron.

Fuente: Propios cálculos basados en respuestas a la ECT.

CUADRO A3
SALARIOS MENSUALES RELATIVOS ENTRE EMPLEADOS FEMENINOS Y MASCULINOS
DE 15 AÑOS O MAS POR GRUPOS DE EDAD Y NIVEL EDUCATIVO: 1970

| Cohorte de edad | Nivel de Educación | | | |
|--------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|
| | Educación Primaria no Completa | Educación Primaria Completa | Un Año de Secundaria Completo | Un Año de Universidad |
| 15-19 | 1.17 | 1.34 | 1.06 | 1.11 |
| 20-24 | 1.33 | 1.43 | 1.17 | 1.34 |
| 25-29 | 1.34 | 1.44 | 1.25 | 1.41 |
| 30-34 | 1.24 | 1.46 | 1.33 | 1.67 |
| 35-44 | 1.49 | 1.59 | 1.45 | 1.72 |
| 45 | 1.44 | 1.84 | 1.56 | 1.77 |
| Total | 1.41 | 1.68 | 1.38 | 1.72 |

Fuente: Basado en datos no publicados del Censo de Población de 1970.

CUADRO A4
¿QUE RAZONES BASICAS IMPIDEN A LAS PERSONAS MAS JOVENES
EL SER EMPLEADAS?

| Razones | 1a. | 2a. | 3a. | 4a. | 5a. | Suma | Partic. |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|---------|
| Características juventud | 12 | 13 | 6 | 7 | 4 | 42 | 37.8 |
| Educación/entrenamiento | 10 | 8 | 7 | 4 | 1 | 30 | 27.0 |
| Código de Trabajo | 6 | 8 | 5 | 2 | 2 | 23 | 20.7 |
| Restricciones económicas | 7 | 3 | 0 | 1 | 0 | 11 | 9.0 |
| Sin razón | 4 | 0 | 1 | 0 | 0 | 5 | 4.5 |
| Total de respuestas | 39 | 32 | 19 | 14 | 7 | 111 | 100.0 |
| Sin respuesta | 15 | 22 | 35 | 40 | 47 | 157 | - |
| % de respuestas | 72.2 | 59.3 | 35.2 | 25.9 | 13.0 | 41.1 | - |

1. En orden de importancia.

Fuente: Propios cálculos basados en respuestas a la ECT.

CUADRO A5
REVISION DE LA LICENCIA DE MATERNIDAD EN PAISES EUROPEOS

| | <u>Eligibilidad</u> | | <u>Licencia (semanas)</u> | | | <u>Pago</u> (Y=ingreso) |
|-----------|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------|---------------------|------------------|--------------------------------------|
| | <u>periodo de</u> <u>contribución</u> <u>mínimo</u> | <u>Sobre cuál</u> <u>periodo de</u> <u>tiempo</u> | <u> prenatal</u> | <u> postnatal</u> | <u> extra</u> | |
| Bélgica | 6m | - | 6 | 8 | - | 100% Y neto |
| Dinamarca | 4s | 6m prenatal | 6 | 8 | - | 90% Y pr.s. |
| Francia | 10m ² | - | 6 | 8 | No pago | 90% Y |
| Alemania | 12s | 4o.-10o.m prenatal | 6 | 8(+18) ³ | hasta 24o.m - | 100% seg.Y ⁴ |
| Italia | - | - | 18 | 13 | 6m pag. | 80%/30% para extra |
| Holanda | - | - | 6 | 6 | - | 100% Y |
| Suecia | 6m | 180 d | | 7m | No pago | 90% , pero hasta 18o.m 7.5 base Y |

1. Afecta a las mujeres que trabajan; en Suecia a las personas que trabajan que ganan más de 4,500 coronas suecas.

2. m = mes; s = semana(1); d = días; pr.= promedio.

3. Para quienes trabajan al menos 200 horas al año.

4. Pago por licencia extendida 750 DM/al mes.

Fuente: Spinanger (1983), pág. 27.

CUADRO A6
SOBRE EL USO DE AGENCIAS PRIVADAS DE EMPLEO

| | | | |
|-----------------------------------------------------------|----------|------------|----------------|
| ¿Está interesado en hacer uso de esas agencias? | No 31 | Sí 21 | Sin Resp. 2 |
| Si contestó afirmativamente, pagaría por estos servicios? | No 6 | Sí 15 | |
| ¿Cuánto en % de salario? | 5% 4 | 5-10% 8 | Sin Resp. 3 |

Fuente: Propios cálculos basados en respuestas a la ECT.

CUADRO A7
SOBRE EL USO DE INCENTIVOS MONETARIOS

| | | | | |
|-----------------------------------------------------------|-----------------------|------------------------|------------|------------------|
| Grado de uso: | Mayoría de casos 7 | En algunos casos 25 | No 21 | Sin Resp. 1 |
| Problemas con el CT? | No 51 | Sí 3 | | |
| ¿Un cambio en el CT significaría mayor uso de incentivos? | No 22 | Sí 29 | | Sin Resp. 3 |
| Impacto del mayor uso de incentivos sobre el pago inicial | Sin cambio 46 | Incremento 6 | | Disminución 2 |
| Distribución del impacto | Disminución | | Incremento | |
| | -10% | -10 0% | 0 10% | 10% |
| | 1 | 1 | 3 | 3 |
| ¿Quieren los empleados incentivos monetarios? | No 6 | Sí 44 | | Sin Resp. 4 |

Fuente: Propios cálculos basados en respuestas a la ECT.

APENDICE B

Información Background sobre la Encuesta del Código de Trabajo

La Encuesta sobre el Código de Trabajo (de ahora en adelante ECT) fue inicialmente concebida para cubrir alrededor de 250 empresas en los principales sectores de la economía--aparte del pequeño sector minero, únicamente se pensaba excluir al sector público (incluida la Zona del Canal). La muestra para la ECT se estructuró para que reflejara a grandes rasgos la estructura de la economía (ver el Cuadro B1 para ver la estructura sectorial de la encuesta y su comparación con la economía total)--dadas las anteriores supresiones, con tres excepciones:

- el sector financiero, porque debido a las supuestas ventajas comparativas que habían evolucionado, se representó en la muestra más allá de su participación en la economía;
- el sector manufacturero, que es relativamente pequeño, pero debido a su potencial se sobrerrepresentó;
- las firmas localizadas en la Zona Libre de Colón--que se consideraba un ambiente relativamente no distorsionado--fue representado en mayor proporción para tratar de usarlo como un grupo de control.

Sin embargo, al fijar la muestra de la ECT no sólo se tomó en cuenta la estructura sectorial de la economía, sino también la localización geográfica (es decir, se eligieron empresas localizadas fuera de la Ciudad de Panamá y Colón), y al estructurarla, se le prestó atención al tamaño de la firma así como la nacionalidad de los dueños.

Dados estos criterios, se seleccionaron entonces los nombres de las compañías--en la mayoría de los casos-- de listas usadas por los ministerios del gobierno para preparar encuestas y censos sectoriales. En el caso de los

TABLE B1
ESTRUCTURA DE LA ENCUESTA DEL CODIGO DE TRABAJO Y LA ECONOMIA DOMESTICA

| | ENCUESTA | | | | | | | TOTAL DE LA ECONOMIA | | | |
|------------------------------|----------------|-------|----------------------|-------|------------------------------|-------------------|-------|----------------------|-------|------------------|-------|
| | Encuesta Total | | Los que respondieron | | | | | Trabajo (miles) | % | Valor (mill.) | % |
| | Número | % | Número | % | Tasa de Resp.: (3)/(1) | Empleo (miles) | % | | | | |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) | (11) | |
| Sector Primario ⁴ | 24 | 8.5 | 2 | 3.7 | 8.8 | 11.77 | 68.4 | 147.3 | 27.9 | 173.7 | 9.9 |
| Manufactura | 73 | 26.0 | 10 | 18.5 | 13.7 | 1.56 | 9.1 | 55.9 | 10.6 | 182.1 | 10.4 |
| Construcción | 12 | 4.3 | 2 | 3.7 | 16.7 | 0.72 | 4.2 | 32.6 | 6.2 | 124.3 | 7.1 |
| Comercio | 62 | 22.1 | 15 | 27.8 | 24.2 | 0.70 | 4.1 | 54.6 | 10.3 | 256.4 | 14.7 |
| Hoteles/restaurantes | 20 | 7.1 | 4 | 7.4 | 20.0 | 0.25 | 1.5 | 17.0 ⁵ | 3.2 | | |
| Transporte/comunicaciones | 25 | 8.9 | 6 | 11.1 | 24.0 | 0.35 | 2.0 | 30.4 | 5.7 | 207.6 | 11.9 |
| Servicios Financieros/Neg. | 27 | 9.6 | 9 | 16.7 | 33.3 | 1.31 | 7.6 | 19.9 | 3.8 | 227.2 | 13.0 |
| Otros Servicios | 38 | 13.5 | 6 | 11.1 | 15.8 | 0.56 | 3.3 | 136.2 | 25.8 | 142.6 | 8.2 |
| Total | 281 | 100.0 | 54 | 100.0 | 19.2 | 17.22 | 100.0 | 528.9 | 100.0 | 1745.8 | 100.0 |

1. Los totales no son exactos debido a que faltan sectores.
2. Población económicamente activa de 10 años y más.
3. Producto interno bruto de 1980 en precios constantes de 1970.
4. Excluye minería.
5. Estimado.

Fuente: Censo de Población (1980), Panamá en Cifras (1984), pág. 147.

bancos, se usó un listado de la Comisión Bancaria. La información sobre compañías con participación extranjera fue entresacada en cierta medida de materiales originados en la Cámara de Comercio de los Estados Unidos en Panamá. Una vez conocido el nombre de la persona responsable en cada una de las compañías, se le envió la encuesta por correo. Por razones desconocidas, el correo como lo revelaron las subsecuentes llamadas por teléfono para chequear el arribo de las encuestas--fue un agujero negro en donde desaparecieron alrededor de 100 de ellas, con lo cual se las tuvo que llevar por mano a las diferentes compañías. En cuanto se recibiera una encuesta para reemplazarla. La cuenta final de 281 (como se muestra en el listado), refleja las empresas fijadas al principio, más las añadidas. Se hizo lo posible para que las compañías añadidas a la lista, correspondieran a las sacadas de ella.

Como se puede ver del Cuadro B1, la estructura de la muestra final--que contiene sólo alrededor del 20% de las empresas originales--difiere de la estructura inicial; es decir, la proporción de respuestas de las empresas difirió entre sectores y de acuerdo a otros criterios de selección. Dado el tamaño reducido de la muestra final, no se hizo ningún intento de reagruparlas de acuerdo a los parámetros iniciales. Además, la encuesta obviamente no permitió el grado planeado de diferenciación entre los diversos criterios económicos. Sin embargo, se supone que el número total de observaciones aún permite hacer una generalización suficientemente significativa sobre el impacto del código de trabajo.

En lo que concierne a la estructura de la encuesta, comprendía dos secciones principales, primera (I) una subjetiva y luego (II) la parte relativa a los hechos. Las dos secciones fueron diseñadas para ser

contestadas por distintas personas--una visión sobre las políticas de la compañía (a nivel de dirección) y la otra con ventajas comparativas en relación a los datos de la compañía (en el departamento de contabilidad o personal). Esta división de trabajo no sólo fue supuesta para asegurar que las personas más capaces la llenaran, sino también con la idea que al dividir el trabajo se aseguraría que las encuestas fueran llenadas de la forma más completa. De hecho resultó que una persona usualmente se encargó de la encuesta y las que se devolvieron no fueron llenadas en el grado deseado.

La primera parte contenía preguntas sobre las principales áreas cubiertas por el código de trabajo o problemas de ambiente económico pertinentes al mercado laboral. Las respuestas dadas a estas preguntas--en gran medida subjetivas--proporcionan la esencia del análisis del código de trabajo. Las áreas cubiertas en esta parte fueron las siguientes:

- IA: problemas acerca del pago de incentivos monetarios y los problemas que surgen de esto;
- IB: preguntas acerca del impacto de regulaciones de salud o seguridad sobre las actividades de empleo y producción, particularmente en relación a los costos involucrados;
- IC: información concerniente a los métodos de contratación e interés potencial en, así como deseo de pagar, por agencias privadas de empleo;
- ID: estimados sobre el impacto de cambios en los salarios mínimos sobre el empleo en la empresa, así como cantidad y calidad de nuevos contratados;
- IE: preguntas acerca de las barreras que evitan a los más jóvenes trabajar;
- IF: preguntas sobre el impacto del entrenamiento, educación y experiencia, frente a las prácticas, preferencias y diferenciales de empleo y remuneración;

IG: indagaciones sobre el impacto de las leyes que protegen a la mujer en el trabajo y durante el embarazo así como otras barreras que evitan que ellas sean empleadas;

IH: opiniones sobre cambios necesarios en el código de trabajo y estimados de lo que significarían en términos de beneficios financieros a la compañía y la opinión del empleador sobre la reacción probable de los empleados a propuestas, y sugerencias de cómo se podría lograr su consentimiento;

II: percepción de los factores económicos principales que limitan las exportaciones e importaciones (dirigida solamente a las empresas manufactureras).

Las preguntas sobre hechos de la segunda parte, se centraban en la situación económica de la compañía y sus interacciones con los empleados, sindicatos y el código de trabajo. Se pretendía que esta información proporcionara el marco dentro del cual se interpretarían las respuestas de la primera parte. Se reunieron datos en lo posible para 1983, 1980 y 1970. Se cubrieron, a grandes rasgos, las siguientes categorías:

IIA: datos básicos sobre la empresa, tal como antigüedad, nacionalidad del dueño y sector;

IIB: información sobre ventas, salarios, gastos, número de empleados, años de servicio y estructura según el grado de capacitación y responsabilidad de los empleados;

IIC: preguntas sobre tiempo trabajado, días de vacación, feriados y licencia por enfermedad;

IID: preguntas sobre los sindicatos representados, membresía en ellos, huelgas, impacto de los sindicatos en los niveles de pago y beneficios, empleados protegidos o con licencia debido a membresía en el sindicato;

- IIE: información sobre la extensión y cantidad de beneficios no monetarios así como sobre los problemas relacionados con pagos por tiempo extraordinario;
- IIF: lista de casos judiciales debidos al código de trabajo, cantidades pagadas por los casos perdidos; tipos de casos confrontados (número del artículo en el código laboral), honorarios de abogados y tiempo gastado por personal de la compañía en los casos;
- IIH: datos sobre tamaño, costo y actividades del departamento de personal en la búsqueda de empleados calificados así como el número de empleados que entran o dejan la compañía;
- III: preguntas a las compañías manufactureras sobre procesos de producción, exportaciones e insumos.

Después de bosquejar y formular la ECT se puso a prueba por un período de tiempo en Panamá¹⁴, utilizando así el conocimiento de los involucrados directamente con el código. Tanto en el caso de las empresas como de otras personas consultadas, se consideró que la encuesta tocaba la mayoría de los problemas esenciales del mercado laboral. Aparte de pequeños cambios en la presentación de la encuesta por razones tácticas, estas discusiones dieron por resultado la versión inicial de la encuesta complementada en tres puntos. Primero, se consideraba necesaria la inclusión de una pregunta sobre incentivos monetarios, puesto que se pensaba que algunas de las dificultades del código tenían que ver con los intentos de hacer los incentivos partes permanentes del salario. Segundo, se sugirió la cuestión concerniente a pagos

14. Aunque es cierto que una revisión anterior más completa de la encuesta la habría estrechado y acertado, concentrándose en pocos problemas, las restricciones de tiempo y personal evitaron seguir este camino. El costo de no hacerlo debe verse hasta cierto punto en la baja proporción de respuestas. Por otra parte, la información profunda proporcionada por la mitad de las compañías que contestaron la encuesta también debe ser tomada en consideración.

de sobretiempo, ya que el código parece prestarse a malas interpretaciones con respecto al comienzo y términos del pago de sobre tiempo. Tercero, también fue incluida una pregunta respecto a garantizar protección a miembros del sindicatos y la concesión de licencia para actividades sindicales o actividades contempladas en el Artículo 160, debido a los costos potenciales implícitos y explícitos.

Aunque se supuso que algunas preguntas no podrían ser contestadas por las empresas más pequeñas y que las peticiones de datos desde 1970 no tendrían mayor respuesta, la importancia de tratar de encontrar ciertos patrones de actitud o comportamiento económico y la importancia de tratar de diferenciar entre la situación de antes y después del código, pedían su inclusión. Sólo en un caso la pregunta no produjo el nivel requerido de respuestas, que fue el área de regulaciones de salud y seguridad. Sin embargo, este resultado como tal revela el impacto real de tales regulaciones,¹⁵ o sea que básicamente no afectan negativamente a las compañías, ni respecto al empleo ni a los costos de producción.

El principal problema encontrado al realizar la encuesta no estuvo en la respuesta de las preguntas o su interpretación, sino en el comportamiento de las mismas compañías. Esto se manifestó de varias formas, pero se distinguen dos patrones de respuesta:

Sin Respuesta ,

- Las compañías básicamente se rehusaron a contestar la encuesta desde el principio. La mayor parte del tiempo no dieron ninguna razón por su reacción, y dado que se daba mediante una secretaria, no había posibilidad

15. Como esta pregunta fue la segunda en la lista, no se puede decir que no fue contestada porque la persona que la llenó estaba harta de contestar preguntas.

de tratar de cambiar la decisión;¹⁶

- después de aceptar inicialmente a contestarla, no la contestaron después de varias llamadas (para arreglar una cita para explicárselas de manera de asegurar interpretaciones correctas) y finalmente--después de numerosas y crecientes llamadas--simplemente afirmaron que habían cambiado de opinión;
- las compañías simplemente perdían las encuestas (a veces más de una vez).

Respuestas Inexactas e Incompletas

- el cuestionario no se le dio a la persona cuya posición le permitiera tener acceso a la información necesaria para contestarla;
- las personas correctas las contestaron, pero rehusaron tener una cita para discutir las preguntas.

Basados en esta evidencia y dado el deseo abiertamente expresado de la comunidad de negocios de Panamá de efectuar cambios en el código de trabajo, su comportamiento en un principio parecería ser inconsistente o hasta incomprensible. Pero probablemente no es éste el caso. Es más probable que la reacción de las firmas sea solamente el comportamiento lógico basado en años de experiencia con otras encuestas, todas la cuales trataban de inducir cambios importantes en las políticas económicas y la mayoría--si no todas--lograron muy poco. Prevalcieron las expectativas racionales, ya que no se percibió ningún beneficio que los compensara aún por los pequeños costos marginales de contestar la encuesta.

Además, la encuesta fue realizada en un tiempo cercano a elecciones, cuyo resultado era desconocido. Entonces la pregunta era entonces por qué

16. Usualmente no se daba ninguna razón, pero en los casos que se la daba, era siempre (1) falta de tiempo; (2) falta de confianza en su confidencialidad. Como se anotó antes, ante cada negativa inicial a contestar la encuesta dio por resultado el envío de otro cuestionario--de manera que no hubo "daño".

contestar una encuesta que seguramente no produciría el más mínimo efecto una vez que la elección terminara. Y después de que la elección terminó, el pequeño margen por el cual fueron ganadas probablemente no convenció a muchos a responder las repetidas peticiones de contestarla o de hacerlo por completo. A esta última actitud contribuía el miedo de que esta información fuera dada a competidores o sindicatos--de allí que la parte subjetiva fuera a menudo completamente contestada, pero no la parte objetiva.¹⁷

En lo que concierne a la primera parte, la información respondida está contenida en varios cuadros de este estudio. En el Cuadro B2 se da una revisión completa del número de empresas (de 54) que no respondieron a cada pregunta en la parte de hechos (parte II) de la encuesta. (El lector se puede referir a la encuesta para la formulación exacta de ella). Los cuadros que cubren la primera parte importante revela que las preguntas esenciales--a pesar de las dificultades enumeradas--fueron contestadas en suficiente grado como para permitir su análisis. En el caso de la segunda parte, al menos se dio suficiente información general para 1983 y en cierta medida para 1980 como para proporcionar un marco aproximado dentro del cual las respuestas de la primera parte puedan tener una evaluación adicional.

17. Debe añadirse que algunas compañías tuvieron dificultad en entender por qué se pedía esta información, ya que después de todo, la mayor parte de ella ya existía en algunos ministerios.

CUADRO B2
Tasa de Respuesta de 54 Empresas frente a Preguntas
sobre Datos de la Empresa en los Años 1983, 1980 y 1970

| <u>Número</u> | | <u>No. de empresas que no contestó</u> | | |
|---------------|----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|--------------|-------------|
| IIA 1 | Año de fundación de empresa | - | | |
| 2 | Nacionalidad de la empresa | - | | |
| 3 | Sector | - | | |
| IIB | 1 | <u>1983</u> | <u>1980</u> | <u>1970</u> |
| | Ventas | 27 | 30 | 44 |
| | Gastos | 28 | 31 | 44 |
| | 2 Pago tiempo completo | | | |
| | Total | 12 | 19 | 41 |
| | Masculino | 16 | 25 | 41 |
| | Femenino | 18 | 26 | 43 |
| | Pago tiempo parcial | | | |
| | Total | 39 | 40 | 52 |
| | Masculino | 42 | 43 | 52 |
| | Femenino | 46 | 45 | 54 |
| | 3 Tiempo servicio de empleados | <u>Total</u> | <u>masc.</u> | <u>fem.</u> |
| | 2 | 22 | 27 | 30 |
| | 2-5 | 20 | 26 | 29 |
| | 5-10 | 22 | 28 | 30 |
| | 10 | 22 | 27 | 30 |
| | 4 Sueldos y salarios pagados | <u>1983</u> | <u>1980</u> | <u>1970</u> |
| | Total | 20 | 27 | 45 |
| | Masculino | 29 | 34 | 47 |
| | Femenino | 31 | 35 | 47 |
| | 5 Estructura del empleo | | | |
| | Gerentes | 16 | 25 | 44 |
| | Calificado | 19 | 25 | 44 |
| | No calificado | 22 | 29 | 46 |
| IIC | 1 Horas promedio por día de Trab. | 10 | | |
| | 2 Promedio de la semana laboral | 9 | | |
| | 4 Feriados por año | 10 | | |
| | 5 Número de días de enfermedad | <u>1983</u> | <u>1980</u> | <u>1970</u> |
| | Total | 28 | 37 | 51 |
| | Masculino | 31 | 38 | 51 |
| | Femenino | 33 | 40 | 52 |
| | 6 En las dos últimas semanas, cuántos empleados estuvieron enfermos: | | | |
| | Lunes | 33 | | |
| | Martes | 34 | | |

| <u>Número</u> | | <u>No. de empresas que no contestó</u> | | |
|---------------|-----------|-------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| | Miércoles | | 36 | |
| | Jueves | | 38 | |
| | Viernes | | 35 | |
| | Sábados | | 43 | |
| | Domingos | | 51 | |
| IID | 1 | Cuáles sindicatos están en la compañía | | |
| | | Sindicato A | 28 | |
| | | Sindicato B | 52 | |
| | 2 | No. de empleados en sindicato | <u>1983</u> | <u>1980</u> |
| | | Sindicato A | 28 | 40 |
| | | Sindicato B | 52 | 52 |
| | 3 | No. de huelgas y hombres-día perdidos y razones | | |
| | | Huelgas | 50 | 49 |
| | | Días perdidos | 50 | 49 |
| | | Razones | 51 | 50 |
| | 5 | No. de empleados | | |
| | | Protección garantizada | 32 | 44 |
| | | Licencias certificadas | 39 | 46 |
| | | Lic. hombres-día/años-hombre | 38 | 45 |
| | | Re Artículo 160 - número de empleados: | | |
| | | Afectados | 43 | 48 |
| | | Licencia hombres-día | 43 | 46 |
| | | Salarios pagados | 46 | 48 |
| IIE | 1 | ¿Qué beneficios no monetarios se incluyen en el pago total? | | |
| | | Pensiones | 22 | |
| | | Vacaciones | 52 | |
| | | Feriatos | 50 | |
| | | Enfermedad | 51 | |
| | | Seguro de Salud | 36 | |
| | | Pago por indemnización | 39 | |
| | | Entrenamiento | 30 | |
| | | Otros beneficios | 34 | |
| | | Cantidades calculadas para cada ítem | <u>1983</u> | <u>1980</u> |
| | | Pensiones | 53 | 54 |
| | | Vacaciones | 36 | 50 |
| | | Feriatos | 43 | 51 |
| | | Enfermedad | 42 | 52 |
| | | Seguro de Salud | 40 | 50 |
| | | Pago por Indemnización | 41 | 53 |
| | | Entrenamiento | 50 | 54 |
| | | Otros beneficios | 45 | 54 |

| <u>Número</u> | | <u>No. de empresas que no contestó</u> | | | |
|---------------|---|--------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2 | Dificultades con regulaciones de sobretiempo | | 32 | |
| IIF | 1 | Casos en corte basados en CT | <u>1983</u> | <u>1980</u> | |
| | | Total sometido | 38 | 46 | |
| | | Ganados por empleador | 43 | 50 | |
| | | Costos de casos perdidos | 42 | 51 | |
| | | Pago hacia atrás | 50 | 53 | |
| | | Pago por indemnización | 45 | 52 | |
| | 2 | No. de casos que recibieron pago por indemnización | | | |
| | | Cantidad pagada - Total | 32 | 49 | |
| | | Después de 1 año de servicio | 40 | 50 | |
| | | Después de 5 años de servicio | 48 | 52 | |
| | | Después de 10 años de servicio | 45 | 54 | |
| | 3 | No. de casos en la corte que dieron al código como razón | | | |
| | | 1. No. de casos/razón | 39 | 46 | |
| | | 2. No. de casos/razón | 48 | 52 | |
| | | 3. No. de casos/razón | 50 | 52 | |
| | | 4. No. de casos/razón | 53 | 53 | |
| | 4 | Costos de abogado por los casos | | | |
| | | Abogados de la compañía | 39 | 48 | |
| | | Abogados externos | 49 | 50 | |
| | 5 | Personal de dirección y supervisión involucrado en casos del código de trabajo | | | |
| | | No. de días-hombre | 38 | 48 | |
| IIH | | Información-Depto. Personal | <u>1983</u> | <u>1980</u> | <u>1970</u> |
| | 1 | No. de personas involucradas en materias de búsqueda y contrato de personas | 22 | 36 | 48 |
| | 2 | Total No. de personas en el depto. de personal | 29 | 38 | 51 |
| | 3 | Sueldos y salarios pagados a todo el depto. de personal | 35 | 42 | 53 |
| | 4 | No. de personas que empiezan y dejan de trabajar | | | |
| | | No. que empezó | 26 | 42 | 48 |
| | | No. que dejó | 27 | 41 | 51 |

Panamá, 1 de Abril de 1984

Sr.

Estimado Sr. :

Su compañía ha sido seleccionada para ser encuestada en relación al impacto de las regulaciones del mercado laboral en su empresa.

Esta encuesta se está realizando en empresas seleccionadas de todos los sectores de la economía, con el propósito de analizar, en forma completa y adecuada, el grado en el cual las regulaciones en el mercado laboral panameño han creado problemas tanto para los empleados (incluyendo aquellos que buscan empleo); como para los empleadores (incluyendo aquellos que desean formar una empresa).

Estos problemas para empleados y empresarios, parecen provenir de varias medidas que dificultan a aquellos que buscan empleo el encontrar trabajo (o al menos trabajos adecuados), ya que las regulaciones - aunque su intención sea el beneficio social - en efecto pueden reducir la demanda de mano de obra por parte de los empresarios. Los problemas se manifiestan en el desempleo o sub-empleo que sufre la fuerza laboral, en las dificultades que enfrentan los empresarios para estructurar eficientemente sus actividades. Suponiendo que esta es una buena descripción de la realidad, se puede fácilmente apreciar que todos se verían beneficiados con un mejor funcionamiento del mercado laboral. Descubrir la mejor manera de lograrlo es el objetivo de esta encuesta. Los resultados del estudio serán presentados al Gobierno de la República de Panamá como base para recomendaciones de política económica.

La muestra se ha estructurado con el objetivo de que sea representativa de toda la economía. Siendo una muestra pequeña, la cooperación de todas y cada una de las empresas seleccionadas es absolutamente esencial para que los resultados sean susceptibles de análisis, pudiendo así utilizarse para sugerir en que áreas se pueden hacer los cambios para el beneficio general. Desearíamos que no se escatimen esfuerzos para cooperar con nosotros en esta tarea.

Todas las respuestas en esta encuesta serán tratadas en forma confidencial, de acuerdo a estándares aceptados internacionalmente. Aunque el nombre y dirección de la empresa se requieren inicialmente para completar la encuesta, ellos serán borrados cuando todos los datos sean tabulados.

Si tiene dificultades con alguna de las preguntas no dude en llamarnos o hacernosla saber de algún modo. Se puede contactar con nosotros llamando al teléfono 69-4878 o escribiendo al apartado 6-6975, El Dorado.

Si usted cree importante agregar algo en alguna pregunta o en otra forma proveernos de información que no hemos pedido, por favor siéntase libre para hacerlo. A pesar de que esta encuesta ha sido probada anteriormente, esto no significa que sea perfecta. De hecho, sólo a través de este intercambio con todas y cada una de las empresas podrá la encuesta alcanzar la calidad que se requiere.

Esperamos sinceramente contar con su cooperación para así tener contestado el cuestionario en aproximadamente una semana, si usted lo ha completado antes por favor haganoslo saber. Pronto le avisaremos si nosotros recogeremos personalmente la encuesta o si usted la hará llegar a nuestro apartado.

Le agradecemos de antemano por toda su cooperación y aplicación en la respuesta del cuestionario.

Atentamente,

ISABEL ATENCIO

ANDREA BUTELMAN

P.S. Si usted prefiere trabajar con un cuestionario escrito en inglés, llámenos y nosotros le haremos llegar una copia.

CUESTIONARIO SOBRE:
MERCADO LABORAL Y EL IMPACTO DE LAS REGULACIONES
AL MERCADO LABORAL

Realizado por el Kiel Institute of World Economics (Kiel, Alemania), en cooperación con Servicios Técnicos del Caribe (San Juan, Puerto Rico).

Ciudad de Panamá - Marzo 1984

Sobre la estructura de esta encuesta:

Este cuestionario se hizo tan breve como fue posible, con la esperanza de asegurarnos que su compañía pueda encontrar el tiempo necesario para contestarlo cuidadosamente. Desafortunadamente, hacerlo aún más corto hubiera significado perder información esencial para nuestros objetivos.

Para ayudarlo a contestar el cuestionario en forma rápida y eficiente, éste ha sido dividido en dos secciones; así podrá usted separar el proceso de acuerdo a las distintas responsabilidades administrativas de su empresa.

Primero, en las páginas iniciales requerimos que usted piense sobre asuntos concernientes a la interacción entre su compañía y el mercado laboral. Estas respuestas constituirán el núcleo del análisis estadístico que se realizará cuando todos los cuestionarios hayan sido devueltos.

Segundo, pero en ningún caso menos importante, las páginas finales, nos entregarán una serie de información que permitirá situar en una perspectiva apropiada sus respuestas de la sección anterior.

Es posible que ud. considere que algunas preguntas no se ajustan a las condiciones de su empresa, por lo tanto le rogamos que ud. aplique su criterio para hacer lo posible para contestarlas dentro del contexto de su empresa.

CUESTIONARIO SOBRE EL MERCADO LABORAL
Y EL IMPACTO DE LAS REGULACIONES EN ESTE MERCADO

Primera Parte: SU PUNTO DE VISTA Y OPINIONES ESPECIFICAS
SOBRE EL MERCADO LABORAL Y LA INTERACCION
CON SU COMPAÑIA.

Por favor dirija sus preguntas a:

Isabel Atencio - Tel. 69-4878
Andrea Butelman - Tel. 69-4878

Nombre de la Compañía: _____

Dirección: _____

Nombre de la persona que responde esta parte: _____

Puesto dentro de la empresa: _____

Número de teléfono: _____

PRIMERA PARTE

I.A Otorgar incentivos monetarios a sus empleados puede ayudar a mejorar la productividad y a crear un mejor ambiente de trabajo. Sin embargo, como ud. bien sabe, esto tiene sus complicaciones debidas al Código de Trabajo, ya que estos incentivos pierden el carácter de tales una vez pagados. Esto es, los empleados tienen el derecho de hacer que tales pagos pasen a ser una parte permanente de sus remuneraciones.

(1) ¿Usa su compañía estos incentivos monetarios?

En la mayoría de los casos en algunos casos No

(2) Si ha tenido problemas legales (denuncias en el Ministerio de Trabajo), sobre este asunto. ¿Qué cantidad de dinero significaba en promedio cada caso?

B/. _____.

(3) Si esta parte del Código del Trabajo fuera alterado para facilitar el uso de estos incentivos, ¿aumentaría su firma la aplicación de ellos?

Sí No

(4) Bajo el supuesto de que el Código Laboral sufriera tales alteraciones, ¿cambiaría el salario base para aquellos empleados que comenzaran en este regimen de incentivos?

Sí , aumentarían en %

Sí , bajarían en %

No habría cambio

(5) ¿Cree ud. que la mayoría de los empleados en su compañía estarían a favor de tales beneficios, es decir, a favor de recibir un salario que guarde más relación con su productividad individual?

Sí No

Otro (por favor explique) _____

I.B

- (1) ¿Cuáles regulaciones, en particular, sobre seguridad y/o sanidad cree ud. que influyen más negativamente las operaciones de su compañía y por qué? (no se refiera sólo a las del Código Laboral):

| Regulación | Razón de su influencia |
|------------|------------------------|
| | |

- (2) Si estas regulaciones fueran alteradas en tal dirección o eliminadas, ¿Qué costos se podrían evitar y a cuánto ascendería el ahorro?

| Costo de Capital | | Costo de Operación (anual) | |
|------------------|--------|----------------------------|--------|
| Especificación | Ahorro | Especificación | Ahorro |
| | | | |

- (3) ¿Cómo afectarían, los cambios o eliminación de las regulaciones que ud. mencionó (sin cambiar el resto del Código de Trabajo), las siguientes variables en su empresa? (dé cambios porcentuales si es posible):

| | Aumento | Disminución | Inalterado |
|--------------------------------------------------------|---------|-------------|------------|
| Empleo | | | |
| Inversión | | | |
| Precio de los servicios ofrecidos o productos vendidos | | | |

I.C Si se permitiera la existencia de agencias privadas de empleo, estas podrían asumir la responsabilidad de seleccionar empleados para los distintos puestos - servicio que ahora provee su Departamento de Personal.

(1) ¿Estaría ud. interesado en contratar tales servicios?

Si No preferimos hacerlo nosotros

(2) Si contestó afirmativamente, ¿Estaría ud. dispuesto a pagar por esos servicios?

Si No el empleado debe pagar por ellos

(3) ¿Cuánto estaría ud. dispuesto a pagar por tales servicios? (como porcentaje del salario anual del nuevo empleado)

_____ %.

I.D Si hoy aumentaran los salarios mínimos en 10% ó 50% ¿Cómo se verían afectados(1) los actualmente empleados en su compañía, (Ej: ¿sería alguien despedido? ¿cuántos?) y (2) las políticas de contratación (Ej: menos gente sería contratada? ¿cuánta menos? ¿se contrataría gente de mayor productividad? ¿se dedicarían más esfuerzos a la selección de mejores empleados, no habría cambios, etc.)?

| | Aumento del 10% | Aumento del 50% |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-----------------|
| (1) Impacto en el Empleo en su Compañía: (porcentaje) | | |
| (2) Impacto en políticas de contratación: Cambio porcentual: Calidad: | | |

I.E El problema del desempleo entre la gente joven es bastante serio. Se ha demostrado que largos períodos de desempleo afectan seriamente las oportunidades de conseguir empleo en el futuro, siendo así es crucial ofrecerle entrenamiento y trabajos apropiados a la juventud.

(1) Si no fuera por las siguientes razones (haga una lista de 5 en orden de importancia), mi compañía contrataría más personas jóvenes (menores de 20 años).

- 1)
- 2)
- 3)
- 4)
- 5)

I.F El adiestramiento vocacional, técnico y de oficina provee una base desde la cual se puede obtener mayor productividad.

(1) En posibles futuros empleados calificados ¿Qué características (comparando dos personas con iguales potencialidades) preferiría?

A.- Una buena educación general (ej: educación secundaria) que puede ser usada como base para programas de entrenamiento en la empresa:

B.- Una buena educación general seguida por adiestramiento vocacional, técnico o de oficio:

(2) ¿Cuál sería aproximadamente la diferencia inicial en el salario (en porcentaje), en el caso de un puesto típico, para una persona contratada según "A" y una contratada según "B"?

Diferencia salarial %

(3) Si la persona tipo "A" también tuviera experiencia previa ¿Cómo se vería afectada la diferencia salarial ya mencionada (en porcentaje)?

(4) ¿Cuántos empleados fueron contratados en 1983?

Empleos calificados

Empleos No calificados

(5) ¿Cómo llena vacantes para empleos calificados (use 1983 como año de referencia. Se puede usar más de una casilla):

% de casos

- Nosotros entrenamos trabajadores

- Contratamos trabajadores entrenados

- Contratamos trabajadores entrenados y con experiencia

- Otros (especifique, por favor).....
.....

(6) En la contratación de obreros no calificados, ¿cuáles son las tres características más importantes que ud. busca? (en orden de importancia):

1)

2)

3)

(7) ¿Qué tanto más (en porcentaje) devengaría en promedio un nuevo trabajador calificado, sobre uno no calificado?

Diferencia en el pago %

I.G Las mujeres tienen protección por ley, que les impide trabajar bajo ciertas condiciones y ocupaciones. Si esas restricciones no existieran, ¿cambiarían las políticas de empleo y contratación de su empresa?

(1) Empleo (estructura):

No cambiaría

Se abrirían más puestos de mejor nivel a las mujeres

Otros (especifique, por favor).....
.....

(2) Contratación de mujeres:

No cambiaría

Se contratarían más mujeres

Otros (especifique, por favor).....
.....