

EFFECTOS SOBRE EL EMPLEO Y EL NIVEL SALARIAL DEL  
TRATADO DEL CANAL DE PANAMA.

**ORGANIZACION INTERNACIONAL  
DEL TRABAJO**  
PROGRAMA MUNDIAL DEL EMPLEO



Borrador para discusión  
Enero, 1979

---

**PROGRAMA REGIONAL DEL EMPLEO  
PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
PREALC**

EFFECTOS SOBRE EL EMPLEO Y EL NIVEL SALARIAL DEL  
TRATADO DEL CANAL DE PANAMA

## Indice

	<u>Página</u>
<u>Nota Introdutoria</u>	1
I. ANTECEDENTES RESPECTO AL ROL OCUPACIONAL DEL CANAL	
A. <u>Empleo directo en la Zona del Canal</u>	2
B. <u>Empleo indirecto atribuible al Canal</u>	4
II. PROBLEMAS DE LA TRANSICION	
A. <u>El problema de cesantía</u>	9
B. <u>El problema de calificaciones</u>	12
C. <u>El problema salarial</u>	15
1. Consideraciones microeconómicas de una política salarial	16
2. Consideraciones macroeconómicas de la brecha salarial	25
III. IMPLICACIONES PARA POLITICAS	
A. <u>Cesantía</u>	29
B. <u>Escasez de personal calificado</u>	29
C. <u>Política salarial</u>	30

## INDICE DE CUADROS

- Cuadro 1 : Empleo panameño en la Zona del Canal
- Cuadro 2 : Panamá: Empleo permanente en el gobierno de la Zona y Compañía del Canal por nacionalidad, 1952-1977
- Cuadro 3 : Panamá: Utilización del Canal de Panamá, Nº de barcos, tonelaje y peaje pagado 1944-1976
- Cuadro 4 : Panamá: Productividad del trabajo en algunas actividades de la Compañía del Canal 1952-1977
- Cuadro 5 : Panamá: Ingresos "netos" de Panamá derivados del Canal, 1950-77
- Cuadro 6 : Panamá: Empleo total y permanente en la Compañía del Canal y gobierno de la Zona por nacionalidad, 1977
- Cuadro 7 : Panamá: Probable evolución del empleo panameño en la Zona pre y post Tratado
- Cuadro 8 : Panamá: Fuerza de trabajo de la Compañía y Gobierno del Canal según nivel de calificación y nacionalidad, 1976
- Cuadro 9 : Panamá: Distribución de personal (permanente) por grado y nacionalidad en actividades que pasarán a la Autoridad Portuaria, 1978
- Cuadro 10 : Panamá: Evolución de salarios mínimos y medios en Panamá, la Zona y Estados Unidos
- Cuadro 11 : Panamá: Salarios promedio mensuales en Panamá y Colón y la Compañía del Canal 1969
- Cuadro 12 : Panamá: Ingreso mediano para ocupaciones similares en empresas públicas y Zona del Canal 1975
- Cuadro 13 : Panamá: Salarios para puestos similares en la Zona, el gobierno central, empresas públicas autónomas y las mejores empresas privadas de Panamá, 1977
- Cuadro 14 : Panamá: Ingreso modal para oficios similares en Panamá, contratistas en la Zona del Canal y en la Compañía del Canal de Panamá 1978
- Cuadro 15 : Panamá: Relación de salarios para norteamericanos y panameños en la Zona del Canal
- Cuadro 16 : Panamá: Número de empleados en la Compañía y el gobierno de la Zona del Canal
- Cuadro 17 : Panamá: Cálculo del número de años necesarios para igualar salarios
- Cuadro 18 : Panamá: Pérdidas de ingresos de Panamá según diferentes tasas de crecimiento salarial

## Nota Introdutoria

El presente documento es un borrador del informe del PREALC acerca de los efectos del Tratado del Canal de Panamá sobre el empleo y nivel de salarios, con énfasis casi exclusivo en el corto plazo. Este borrador se ha preparado con el objeto de poder recoger las observaciones, críticas y comentarios de las autoridades del Gobierno de Panamá que solicitara el estudio.

En la primera sección se analiza someramente la evolución del empleo en la Zona del Canal, su productividad y tendencias. A la vez se indica la importancia que el Canal tiene en cuanto a la generación de empleo "indirecto".

En la segunda sección se estudian los principales problemas que presentará el período de "transición": (1) la cesantía que se puede producir; (2) la posible falta de personal altamente calificado que pudiese comprometer la eficiencia de las funciones que asume Panamá; y (3) el problema salarial posible - tanto micro como macroeconómico - al pasar la política salarial dentro de la Zona a depender de la legislación panameña y no de la norteamericana. Del análisis se concluye que la cesantía neta será poco significativa y que el problema de falta de personal altamente calificado, si bien más serio, es manejable. El problema más serio y complejo es el que se refiere a la necesidad de definir una política salarial que tienda a igualar los niveles de remuneración en el país, a la vez que respete los intereses de los trabajadores según el Tratado y que no perjudique - en términos macroeconómicos - los ingresos de Panamá provenientes del Canal.

En la tercera sección se adelantan ideas para la formulación de políticas frente a estos tres problemas. Dada la seriedad y complejidad del problema salarial, el grueso de las consideraciones se centran en éste.

Existen varias áreas que no han sido cubiertas en este borrador. Se espera que en los comentarios y críticas surjan no sólo modificaciones a este documento sino también las áreas que requieren de un estudio más acabado.

## I ANTECEDENTES RESPECTO AL ROL OCUPACIONAL DEL CANAL

### A. Empleo directo en la Zona del Canal

Es un hecho sabido que el empleo directo generado en la Zona del Canal es escaso y, más importante, ha disminuido en términos absolutos en los últimos 25 años. Las cifras del cuadro 1 señalan que el grueso de la caída se produjo en la década del 50, estabilizándose el nivel global del empleo para panameños en alrededor de 20 000 personas a mediados del 60. Los cinco rubros en que se ha desglosado el empleo en la Zona han tenido, como puede observarse, una conducta diferente, disminuyendo la importancia de la Compañía y el Gobierno de la Zona y del Departamento de Defensa y aumentando el volumen del empleo generado por el Sector Privado y el de los Contratistas. Este aumento al parecer es consecuencia de transferir la ejecución de ciertas actividades hacia subcontratistas privados y no hacerlas directamente por la Compañía o el DOD. En algunos casos este desplazamiento ha sido consecuencia de "presiones salariales" o para hacer más "rentable" para la Compañía realizar ciertas actividades por terceros (caso de carga y descarga en los muelles, por ejemplo).

Por su importancia, es necesario analizar más detenidamente la situación de empleo respecto de la Compañía del Canal y del Gobierno de la Zona. El cuadro 2 resume, con algún grado de desglose la evolución del empleo en el período 1952-1977. Puede observarse que es entre 1952 y 1957 donde se produce la mayor contracción del empleo, como resultado de la disminución de las actividades del comisariato y de las actividades terminales en los puertos. Con posterioridad influye el cierre de la actividad de reparación de barcos que se discontinúa en los 60. Por todo esto, el empleo generado en la Zona ha disminuido su participación en la ocupación total del país.

Lo que debe enfatizarse es el hecho que el nivel de empleo ha bajado en términos absolutos no obstante que el número de barcos y su tonelaje ha aumentado de un modo constante en la utilización del Canal. 1/

---

1/ Estabilizándose desde 1974 como resultado de la recesión que afectó a los países desarrollados.

Se puede inferir que la productividad del trabajo en la Zona ha aumentado en consecuencia de un modo notable, como lo señalan diversos indicadores, (véanse cuadros 3 y 4).

De ahí entonces que parece difícil suponer que en los próximos años puede haber una expansión del empleo en la Zona, aun en el evento que continuara el aumento del transporte en el Canal. Es importante subrayar que este notable aumento en la productividad permitió mejorar el nivel de salarios (véase más adelante) y en especial disminuir el valor del peaje en términos reales. En efecto, en tanto desde 1944 el tonelaje transportado a través del Canal aumentó 17 veces (hacia 1977), los valores recaudados por concepto de peaje lo hicieron sólo siete veces (en términos reales). O sea el costo de pasar una tonelada por el Canal fue en 1977 poco más de un tercio del costo real de 1944.

En cuanto a la estructura ocupacional en la Zona, ésta se ha mantenido casi sin variaciones, siendo similar a la que se ha indicado para la Compañía del Canal, que es - como se ha visto - el principal empleador en la Zona. Existe una alta participación de trabajadores manuales calificados. El resto se encuentra en los servicios, trabajando en su mayoría en la Compañía o en las agencias del gobierno norteamericano.

Respecto al futuro, poco puede esperarse de la Zona en cuanto a la creación directa de nuevos empleos. De una parte una utilización más intensa del Canal (lo cual depende de la expansión del comercio mundial) tiene un efecto pequeño sobre el empleo y por la otra, la creciente productividad de la mano de obra en la Compañía hace que dicha mayor utilización pueda ser absorbida manteniendo el empleo actual, o aumentándolo en magnitudes poco significativas.

Lo anterior significa que las mayores posibilidades de creación de empleo en la Zona se encuentran en buscar nuevas actividades, reiniciar otras (reparación de barcos, por ejemplo) vinculadas a las operaciones del Canal y al rol estratégico que éste juega en el comercio mundial.

Sin embargo, es en la creación de empleo indirecto donde se encuentran las mejores oportunidades de acción. En la sección siguiente se intenta avanzar algunas ideas al respecto.

Por último y como se dijera en un anterior estudio del PREALC 1/ "hay que señalar el hecho de que con todo el potencial

---

1/ OIT, Situación y perspectivas del empleo en Panamá, Ginebra, OIT, 1974, pág. 139.

de crecimiento que el Canal todavía implica para Panamá, el mismo encierra un riesgo que vale la pena aquilatar en su debida dimensión, a saber, que el mayor aprovechamiento de la demanda por bienes y servicios generados en la Zona conduce, casi inevitablemente, a una también creciente concentración del desarrollo económico en el área metropolitana. Así, se impone que, a la par de explotar al máximo esas posibilidades de crecimiento, se tomen los recaudos necesarios para que, a través de la adecuada reasignación por el Estado de los excedentes generados en el área metropolitana, se difundan al agro y a los centros urbanos del interior los beneficios económicos emanados del Canal".

B. Empleo indirecto atribuible al Canal

Es difícil exagerar la importancia del Canal de Panamá para la economía panameña, tanto en lo que ha sido como lo que será. En cambio, no es tan obvia su importancia en cuanto a empleo se refiere. Si bien también juega un rol nada despreciable en el número de empleos directos generados - alrededor de 20 000 - esta cifra es modesta en comparación con el total de fuerza de trabajo del país (500 000). Esta primera impresión parecería reforzada por el hecho - señalado en la sección anterior - que el porcentaje de la fuerza de trabajo panameña ocupada en la Zona ha caído de diez por ciento (en 1950) a 6.3 por ciento (en 1964) a 4.0 por ciento hoy en día. De ahí podría concluirse erróneamente que los tratados sólo tendrán un efecto marginal sobre el empleo en Panamá, al menos a corto y mediano plazo.

Esta conclusión es errónea pues centra la atención en el empleo directo que genera el Canal y descuida el importante efecto indirecto sobre el empleo en el resto de la República que tienen las actividades de la Zona, pues todas ellas generan (gastos) demanda para productos panameños que obviamente crean empleo. De no existir el Canal y estas "exportaciones" no habría empleo en estas actividades. Estas "exportaciones" pueden agruparse en tres:

(1) los gastos de los empleados panameños de la Zona en bienes y servicios en Panamá;

(2) la anualidad que recibe el Gobierno de Panamá y

(3) las compras de bienes y servicios (no mano de obra) en Panamá de parte (a) de la Compañía del Canal (PCC), del gobierno de la Zona (CZG), y del Departamento de Defensa (DOD), (b) de contratistas y organizaciones privadas y (c) de parte del personal norteamericano.

Lo pertinente en estas exportaciones, sin embargo, son éstas que generan un flujo neto de divisas a Panamá. Por ejemplo, la compra en Panamá de un "Hi Fi" de la Zona Libre de Colón realmente significa mucho menos empleo en Panamá que el gasto de esa misma suma en Panamá en reparar un auto en un garage, o comer en un restaurant, o arrendar una casa, etc. En esencia, el empleo indirecto generado por estos gastos será proporcional al valor agregado panameño en el valor bruto de producción. Como cada uno de estos tres grandes grupos de "exportaciones" a la Zona suele tener un componente de valor agregado panameño significativamente distinto, hemos agrupado los gastos de esta manera. Los primeros dos grupos de gastos son valor agregado panameño en un 100 por ciento, y representan un flujo neto de divisas igual al valor agregado 1/. El tercer grupo de gastos, en cambio, tiene un importante componente importado, y en algunas partidas (caso de petróleo refinado) casi un 100 por ciento, de tal modo que es una reexportación panameña más que una exportación. Es importante pues estimar el componente de valor agregado panameño para no sobrestimar la importancia de este gasto en la economía panameña.

Un componente que es 100 por ciento valor agregado panameño son los empleos domésticos para el personal residente en la Zona (unas 2 000 personas, que a un promedio de 5 000/año representarían B/10 millones al año). En cambio un componente con escaso valor agregado panameño es el petróleo refinado vendido a la Zona (B/25 millones). Cosa similar sucede con las ventas de la Zona Libre de Colón a la Zona del Canal. Desafortunadamente, en este último caso sólo disponemos de las ventas directas (del orden de B/5 millones), y no esas efectuadas vía Panamá mismo. Consciente de que esto tenderá a sobrestimar el gasto efectuado en Panamá, se puede aproximar el "valor agregado" panameño o flujo neto de divisas por concepto de compras de bienes y servicios en Panamá de parte de PCC, CZG, DOD organizaciones privadas, contratistas y residentes en la Zona restándoles estos B/30 millones de clara "reexportación" de sus gastos de B/120 millones. De ahí que su gasto efectivo en Panamá por bienes y servicios panameños se puede estimar en B/90 millones (1977).

En suma estos tres tipos de gastos generaron (1977) una demanda efectiva por exportaciones de bienes y servicios panameños del orden de B/212 millones tal como indica el cuadro 5.

---

1/ Esto es cierto sólo como primera aproximación, pues se sabe que cierta cantidad de este ingreso se filtra hacia la Zona - en compras de comisariato, gastos médicos, e inclusive ahorros. Sin embargo, es suficientemente próximo a 100%, simplificación que para nuestros fines es suficiente.

Pero el efecto completo sobre el empleo de estas "exportaciones" no se limita al empleo directo en Panamá para producir estos bienes y servicios de "exportación" pues habrá un efecto indirecto proveniente del multiplicador en la medida que los perceptores de estos ingresos de "exportación" a su vez los gasten generando demanda a lo largo de la economía panameña. El multiplicador del ingreso nacional de Panamá por concepto de variaciones en el valor de las exportaciones ha sido estimado del orden de dos, 1/ cifra razonable dado que la propensión media de importar en Panamá es alrededor de 50 por ciento. De ahí que cada balboa de valor agregado de "exportaciones" de bienes y servicios a la Zona generará un balboa adicional de bienes y servicios en Panamá una vez que se haya completado el circuito de gastos 2/. Dicho de otra manera, la demanda y producción panameña de no transables (en su gran mayoría, pues en su mayor parte son servicios) aumentará en cerca de un balboa por cada balboa efectivo de exportaciones, con lo cual el ingreso panameño se incrementará 2 veces, una por la exportación en sí y otra por el efecto multiplicador del gasto en Panamá. De ahí que las actividades del Canal generan alrededor de B/212 millones en exportaciones netas y otros 212 millones de producción interna debido al efecto multiplicador. O sea, sin el Canal se producirían B/424 millones menos en Panamá. Esta es la cifra aproximada de la importancia del Canal en la economía 3/ panameña; o sea es tres veces superior a la contribución directa de la Zona del Canal al producto nacional panameño.

---

1/ P. Adams, N. Houston, y R. McKinnon, Impact of a Sea Level Canal on the Economy of Panama, Washington, Stanford Research Institute, 1965.

2/ El concepto de multiplicador es, por cierto, un concepto de corto plazo, donde se supone que el cuello de botella fundamental en la producción es la falta de demanda y no falta de mano de obra o de capacidad productiva instalada. A largo plazo, es de dudar que este último (capacidad física ociosa) sea cierto, pero a corto plazo, en especial si nos interesara examinar el efecto de reducciones en las exportaciones de bienes y servicios a la Zona (cosa que exploraremos en seguida), habría capacidad productiva ociosa en Panamá para estos bienes y servicios, gran cantidad de los cuales no son transables pues son servicios - laborales o de reparación, o de recreo, turismo, comercio, etc. - que requieren que el consumidor esté en Panamá.

3/ Esta es medida por las cuentas nacionales por la participación de los salarios recibidos por los panameños en la Zona.

El efecto sobre el empleo es igualmente importante. B/2 000 millones de PIB (el de todo Panamá) crean aproximadamente 500 000 empleos, de tal modo que puede estimarse que cada B/4 000 de valor agregado crea un empleo en Panamá. De ahí que si los B/424 millones de valor agregado directa o indirectamente derivado de la actividad del Canal se gastaran en Panamá crearían 112 000 empleos. Sin embargo, la creación de empleo en el Canal es más cara: B/140 millones de valor agregado panameño 1/ crean solamente 20 000 trabajos en la Zona. De ahí que los 284 millones restantes crean 71 000 trabajos (a razón de B/4 000 de valor agregado por trabajo). En resumen, el efecto verdadero sobre el empleo de la actividad del Canal es 20 000 empleos en la Zona y 71 000 empleos fuera de la Zona. O sea, el empleo indirecto atribuible al Canal es tres y media veces superior al empleo directo generado en la Zona, y juntos representan el 18 por ciento del empleo del país.

Es importante señalar que este efecto indirecto no depende tanto del número de panameños ocupados en la Zona como del volumen de ingresos recibidos por Panamá, sea por concepto de remuneraciones, anualidad o ventas efectivas a la Zona. Pese a que el empleo directo entre 1950-77 ha disminuido, el volumen de ingresos recibidos por Panamá no lo ha hecho: éstos han subido de aproximadamente B/109 millones en 1950 a B/139 en 1964 y a B/212 millones en 1977 (en balboas constantes de 1977 - véase cuadro 5). Este es un aumento real 2/ de 94 por ciento entre 1950 y 1977, 53 por ciento entre 1964-77 y de 28 por ciento entre 1950-64.

En otras palabras, pese a que el número de personas ocupadas directamente en la Zona disminuyó en un 16 por ciento (de 24 000 a 20 000) entre 1950-77 el volumen de recursos que genera empleo indirecto en Panamá derivado de las actividades del Canal creció en el mismo período en un 89 por ciento en términos reales; o sea, creció, en términos reales, a razón de 2.4 por ciento anual durante todo el período, y a razón de 3.3 por ciento desde 1964. De tal modo que el Canal fue un factor

---

1/ Obviamente el valor agregado en la Zona es superior a esto. Es del orden más bien de US\$500 millones, pero en el cálculo sólo interesaba la parte panameña que es casi exclusivamente pago a mano de obra.

2/ El aumento real se calculó deflactando por el índice de precios al consumidor (IPC). Este sería distinto - en especial - en el último período si usáramos el índice de precios al por mayor. Pero como interesa el gasto en Panamá (en gran parte no transables) el IPC parece ser mejor indicador: la inflación entre 1950-64 fue de un 16% en Panamá y de un 64% entre 1964 y 1977.

impulsor de la economía (si bien no fue el sector más dinámico, ya que el PIB creció a razón de 5.5 por ciento en estos últimos 13 años). No obstante, en términos absolutos debe haber crecido el empleo indirecto, al menos en los últimos 13 años, ya que el volumen de recursos derivados del Canal creció a un ritmo superior (en términos reales) al del costo de la fuerza de trabajo en Panamá (3.3 por ciento anual vs. aproximadamente 2.6 por ciento anual). De tal modo que en los últimos 13 años el empleo indirecto derivado de la Zona debe haber aumentado del orden del diez por ciento (6-7 000 empleos), y habría aumentado mucho más si no fuese que el rápido crecimiento económico de Panamá en los últimos años elevó el costo de crear un puesto de trabajo de B/2 800 de valor agregado (B/1977) por ocupado en 1964 a B/4 000 (B/1977) por ocupado en 1977.

El empleo indirecto, derivado del Canal es pues no sólo mucho más importante en volumen que el empleo directo, sino que la evolución del empleo directo y el empleo indirecto puede ser distinta e inclusive ir en dirección contraria, caso del período 1964-77 (en que el empleo directo disminuyó levemente mientras que el empleo indirecto subió).

Cabe una última observación al respecto. El empleo indirecto - que se ve que es tres y media veces superior al directo - depende del volumen de recursos que Panamá deriva del Canal. Hoy día al menos dos tercios de estos ingresos derivan del salario de la mano de obra panameña (B/120 millones va a los panameños no residentes en la Zona y otros B/20 millones deben ser ingresos de los domésticos en hogares de la Zona e ingresos de 1 500 panameños que residen en la Zona - ambos figurando bajo compras en Panamá de residentes en la Zona). Esto significa que el grueso (dos tercios) del empleo indirecto derivado de la Zona depende de las remuneraciones de los panameños ocupados en la Zona. Es decir, si en 1964 se hubieran congelado los salarios en la Zona para tender a igualarlos con los del resto del país, puede estimarse muy a grosso modo <sup>1/</sup> que Panamá tendría que haber recibido una anualidad B/50 millones superior para haber compensado este congelamiento de las remuneraciones. Esto nos indica la importancia para Panamá de la política de remuneraciones seguida en la Zona - en cuanto a empleo indirecto en el resto del país. Más sobre este punto decisivo en las próximas secciones de este informe.

---

<sup>1/</sup> Es un supuesto a grosso modo pues supone que al congelarse el salario no habría menor mecanización y por lo tanto no habría mayor contratación de mano de obra. Obviamente si se cree que la demanda por trabajo tiene una elasticidad-salario superior a 0, de 0.5 por ejemplo, el volumen de empleo se habría incrementado, de tal modo que el volumen de remuneraciones habría crecido en 25 millones.

## II. PROBLEMAS DE LA TRANSICION

### A. El problema de cesantía

Actualmente trabajan unos 14 000 panameños para la Compañía del Canal (PCC), el Gobierno de la Zona (CZG), el Departamento de Defensa y otras agencias federales (DOD). De éstos alrededor de 13 000 trabajan en puestos "permanentes" de jornada completa. Además de estos trabajadores ocupados directamente por agencias del gobierno norteamericano, hay otros 4 400-5 900 panameños ocupados en la Zona en actividades del sector privado (véase cuadro 1) - sea en empresas establecidas (bancos, compañías navieras, compañías de seguros, concesionarios, etc.) en empresas de contratistas, y en empleo doméstico o casas particulares. El Tratado afecta en especial a los ocupados por la PCC/CZG al cesar algunas de sus funciones (principalmente de tipo gubernamental y comercial) y traspasarse tanto a agencias federales (DOD absorberá educación, salud etc.) como al Gobierno Panameño (funciones civiles y públicas - correo, policía, bomberos, aseo público, mantención de calles, etc.), a entidades públicas panameñas (los puertos y el ferrocarril van a la Autoridad Portuaria) como al sector privado (se supone que el grueso de las actividades comerciales suprimidas - teatros, restaurantes, lavanderías, etc.).

El propósito de esta sección es determinar si tales cambios pueden significar una consolidación y por lo tanto cierta reducción neta a corto plazo 1/ en el empleo en la Zona 2/ y,

---

1/ El interés de este informe es exclusivamente en el corto plazo. Evidentemente, el mejor uso de las tierras e instalaciones transferidas a Panamá significarían importantes posibilidades de creación de empleo en la Zona a mediano y largo plazo. Por de pronto, eso no entrará en nuestra área de interés.

2/ También es posible y más bien probable que algunas, si no todas, las reducciones de empleo producidas en la Zona sean compensadas por aumentos de empleo en el resto del país. Este sería el caso en especial de actividades comerciales donde parte de la demanda se traslade a comercios en el resto de Panamá a expensas de actividades comerciales dentro de la Zona.

de ser así, establecer cuán significativa puede ser su magnitud para ver cómo abordarla.

El cuadro 6 muestra el número de panameños ocupados - tanto en total como en empleos permanentes - en la Compañía del Canal y el Gobierno de la Zona, donde estará mayormente afectado el nivel de empleo. A raíz del Tratado se acuerdan los siguientes cambios:

(1) Se transfieren los puertos, el ferrocarril, el dique seco y la venta de combustible a barcos, a la Autoridad Portuaria de Panamá. Son 1 700 los panameños afectados (y 120 los norteamericanos), pero que en principio no tendrán problema alguno de cesantía.

(2) Se transferirá al Departamento de Defensa el grueso de actividades hospitalarias <sup>1/</sup>, educacionales, del servicio postal (salvo para Paraíso y Rainbow city) algunas de las actividades de policía, bomberos, de mantención y de aseo y parte reducida de las actividades de comisariato. Las estimaciones para este movimiento varían pero se anticipa que serán alrededor de 3 000, de los cuales aproximadamente 1 600 serán panameños <sup>2/</sup>

(3) Se transfieren al Gobierno de Panamá dos compañías de bomberos, responsabilidades de policía, aduana, servicio postal (en Paraíso y Rainbow city), mantención de jardines, calles, etc. Se estima que inicialmente éstos incluirán muy aproximadamente unos 200 trabajadores panameños. Se ha supuesto que el gobierno panameño absorberá todos estos trabajadores.

(4) Cesan en la Compañía y serán absorbidos por el sector privado o quedarán cesantes alrededor de 900 trabajadores panameños, el grueso de los cuales se desempeña actualmente en actividades de tipo comisariato (tiendas, supermercados, teatros, etc. manejado por la Compañía) que disminuirán al ser refundidas estas actividades con el Departamento de Defensa (caso de los supermercados y tiendas) o al ser traspasado al sector privado (teatros, boleras, restaurantes, etc.).

---

<sup>1/</sup> Es probable que el empleo en estas actividades disminuya a mediano plazo, ya que con el tiempo los empleados panameños perderán sus derechos a estas facilidades. A corto plazo, en cambio, no se anticipa disminución.

<sup>2/</sup> Es difícil estimar el porcentaje de panameños afectados ya que no depende sólo de los puestos transferidos inicialmente, pues es posible que los empleados de mayor antigüedad o veteranos que queden sin trabajo les quiten su trabajo a otros cuyo puesto de trabajo no fue tocado. Este es el famoso problema del "bumping".

De tal modo que una vez que entre en vigor el Tratado esperaríamos un nivel global de empleo panameño en lo que era la Zona, similar a lo anterior del Tratado, reducido quizás en 900 personas, distribuido muy aproximadamente como muestra el cuadro 7.

Por cierto, esto no significa que estos 900 panameños queden cesantes, pues se abrirán vacantes por rotación y retiro normal. En el año 1977 jubilaron o renunciaron o fueron separados involuntariamente 607 panameños entre los trabajadores permanentes a jornada completa en la Compañía y Gobierno; o sea, hubo una rotación de seis por ciento. En el supuesto que DOD tenga tasas de rotación similares, entre los 3 700 panameños allá se habrían retirado 220 más. O sea, entre la Compañía, Gobierno y Defensa se abrirán 820 puestos permanentes a jornada completa para el personal panameño por concepto de rotación normal.

Entre los norteamericanos la rotación es de diez a 12 por ciento anual, lo cual significaría unos 550 puestos anuales entre la PCC/CZG/DOD. Estos últimos probablemente se acelerarán al principio por aprehensión y jubilación anticipada, quizás llegando al doble de esta cifra en el primer año en PCC/CZG. De tal modo que habrían unos 1 000 puestos de norteamericanos abiertos. Esta última cifra es más que suficiente para absorber norteamericanos cuyas actividades hayan sido eliminadas, y es probable que incluso permita mayores empleos para panameños.

De todos modos, aun entre puestos actualmente desempeñados por panameños se abrirá un número de puestos similar a los que se eliminarán (o que pasarán al sector privado). El problema, por lo tanto, será más bien del tipo de calificación requerida. O sea los "despedidos" serán más bien personal de comercio (comisariato) y servicios, mientras que los puestos abiertos serán en funciones industriales, técnicas y administrativas. De ahí que es posible y más bien probable que haya cesantía de algunos (quizás 500) mientras que haya demanda (escasez) de sobre 300 en otros tipos de calificaciones 1/.

De tal modo que si bien se estima que el empleo neto de panameños en la Zona baje en 900 trabajadores, de hecho quedarán cesantes muchos menos, y en términos netos casi ninguno. O sea, el problema de cesantía será más bien un problema individual pero no global.

---

1/ Aun así el problema de estos "cesantes" se amortiguará en la medida que éstos cumplen funciones **demandadas** en el resto del país (trabajos en comercio y servicios) y cuya demanda probablemente aumentará en la medida que parte de la demanda por comercio y servicios en la Zona se traslade al resto del país.

B. El problema de calificaciones

El 70 por ciento de los 14 000 y tanto trabajadores actualmente ocupados por la Compañía del Canal (PCC) y el Gobierno de la Zona (CZG) son panameños. La proporción de panameños es aún más elevada en las direcciones operacionales de la Compañía (Ingeniería y Construcción, Marina, Transporte y Terminales, y Abastos y Servicios Comunales), donde llega a 82 por ciento del total de personal (véase cuadro 8). De tal modo que, en términos gruesos, se puede decir que el Canal ya es de hecho una operación panameña. No obstante, esto no significa que el problema de calificaciones no sea importante, puesto que al analizar los puestos claves (profesionales-administradores-ejecutivos, maestros artesanos y especialistas) la proporción panameña baja a 47 por ciento en operaciones (de 82 por ciento) y a 35 por ciento en total (incluyendo asuntos civiles).

La baja participación panameña en asuntos civiles (18 por ciento) no es seria desde el punto de vista de eficiencia (aunque sí lo es desde el punto de vista de discriminación), puesto que refleja dos hechos: (1) que los profesores y maestros de las escuelas norteamericanas de la Zona son norteamericanos y éstos solos constituyen un tercio de todos los profesionales de PCC/CZG; y (2) la preferencia tradicional por norteamericanos en los puestos públicos de la Zona. Obviamente, ninguno de estos grupos es crítico para la operación eficiente del Canal, y Panamá cuenta con personal profesional (en el resto del país) preparado para asumir funciones ejecutivas - administrativas en el Canal cuando así sea necesario.

En cambio, en las actividades de operación, el problema es significativo, puesto que poco menos de la mitad (47 por ciento) del personal técnico más calificado e indispensable para operar y mantener el Canal son panameños en la actualidad. Este problema de posible falta de personal panameño altamente calificado se da en forma más aguda en la Dirección de Marina, donde apenas el 18 por ciento del personal más especializado (en especial, pilotos y prácticos, capitanes y oficiales de remolcadores, contralores de tránsito marítimo, inspectores de abordaje, cubicadores de bodega, etc.) es panameño (véase cuadro 8 de nuevo). Aquí sí que será necesario seguir una política activa de registro, reclutamiento, y entrenamiento para llenar este vacío 1/. No obstante, este problema tiene

---

1/ En cuanto a esto, hacemos nuestras algunas de las recomendaciones del Ingeniero Ricardo Varela, Jefe de Adiestramiento Industrial de la Compañía del Canal de Panamá en el sentido: (1) de incrementar significativamente el programa de aprendices a un mayor número de panameños por año; (2) de extender el programa de adiestramiento a  
(Continúa en página siguiente)

tiempo para su solución, pues el proceso de traspaso de estas funciones será gradual, y no se completará de verdad hasta el año 2 000 1/.

Como el interés de este informe está centrado más bien en el corto plazo, debe asegurarse primeramente que las funciones que Panamá asumirá en octubre de 1979 no peligren por falta de personal calificado. Las más importantes de éstas son las actividades de los puertos, el ferrocarril y la provisión de los buques con petróleo (marine bunkering) 2/. En total laboran alrededor de 1 800 personas en estas actividades. De éstos apenas el seis por ciento son norteamericanos (véase cuadro 9). En términos globales pues, el problema de posible falta de personal calificado en estas actividades no es serio.

Sin embargo, si nos atenemos a los puestos de mayor responsabilidad técnica y gerencial, los grados diez a 15, casi la mitad están ocupados por norteamericanos (43 de los 91)

---

(de la página anterior)

oficios actualmente no cubiertos - en especial en el área marítima; (3) establecer equivalencias entre títulos panameños y norteamericanos; (4) de reclutar activamente en Panamá creando un registro nacional de personal calificado para puestos vacantes en la Zona (5) de utilizar al máximo la marina mercante panameña y la escuela náutica y las academias navales de USA para preparar panameños en este campo. Ver entre varias su ponencia al Primer Congreso Nacional de Ingeniería Civil el 21 de mayo de 1976, "La fuerza de trabajo en el Canal de Panamá y adiestramiento de personal técnico".

1/ Lo cual no implica que se pueda actuar pasivamente, puesto que al asumir Panamá el control completo del Canal en el año 2000 querrá ejercer el control real, y no querer depender de una fuerza de trabajo extranjera. Como estos puestos claves requieren muchos años de estudio y experiencia, debe irse programando el traspaso desde ya.

2/ Es de suponer que el problema de posible falta de personal calificado será más fácil de abordar en esas funciones civiles que asume el sector público centralizado, pues son menos trabajadores y con tipos de calificaciones parecidos a los que ya existen en la Administración Pública y el resto de Panamá.

(véase cuadro 9). Es decir, es posible que al entrar en vigor el Tratado se pierda casi la mitad de la plana mayor de estas actividades. Además, no es obvio que todos los panameños en puestos altos en estas actividades opten por quedarse, puesto que - aparte de las jubilaciones y retiros normales (seis de los 48 al ritmo normal) - algunos pueden ser atraídos a puestos en el Departamento de Defensa o la Comisión del Canal antes de querer probar suerte con una entidad nueva para ellos, la Autoridad Portuaria.

Obviamente, a largo plazo uno va a querer reemplazar a todos (o casi todos) los extranjeros en estas actividades por panameños. Sin embargo, ninguna actividad puede sufrir una rotación de un 50 por ciento (o quizás más) de su personal supervisor y directivo en un año sin comprometer su operación eficiente. Por esto es que creemos importante que la Autoridad Portuaria disponga de la autoridad e incentivos de mantener en sus puestos (1) a todo el personal supervisor panameño y (2) (según la necesidad) al máximo del personal altamente calificado norteamericano por un período de uno a tres años. De una nómina de B/30 millones, estos 43 norteamericanos no representarán más que B/1 500 000, lo cual es una modesta pero útil inversión para asegurar un traspaso eficaz a Panamá.

Al respecto es interesante notar que la encuesta de la Compañía (en junio 1978) respecto a las intenciones del personal en el caso que sus funciones fueran traspasadas a Panamá, dio el siguiente resultado en ferrocarriles y aprovisionamiento de petróleo a buques (no existe desglose para puertos): 45 por ciento aceptarían una oferta de trabajo "razonable"; 23 por ciento no aceptarían ninguna oferta; y el resto no dio respuesta. Esto incluye tanto norteamericanos como panameños de niveles de calificación altos y bajos. Sin embargo, como la misma encuesta reveló que la mayoría de norteamericanos se pronunciaron en contra de aceptar tal oferta, 1/ es de suponer 2/ que el grueso de los que aceptarían sería personal de niveles bajos y supervisores panameños (aunque aun aquí podría haber un buen porcentaje de jubilaciones tempranas, renuncias o traslados). De ahí que creemos que el problema de retener personal altamente calificado en las funciones que asume Panamá puede ser significativo en el corto plazo. En la última sección haremos algunas proposiciones para aminorar este problema.

---

1/ 25% de los norteamericanos de todas las actividades aceptaría una oferta razonable, 57% la declinaría y el 18% no dio respuesta.

2/ Los datos de que disponemos no están cruzados por nacionalidad, puesto y grado. Sólo están por grupos muy agregados.

C. El problema salarial

Indudablemente, el problema más agudo con que se enfrentará la Autoridad del Canal al entrar en vigor el Tratado, es fijar una política salarial en lo que era la Zona. Actualmente, para fines prácticos la legislación laboral pertinente es la norteamericana; a partir de octubre de 1979 será la panameña. Esto significa, para tomar el caso más patente, que toda persona que trabaje para la Compañía, el Departamento de Defensa, concesionarios, contratistas u hogares (empleos domésticos) debe recibir al menos el salario mínimo de USA (B/ 2.90/hora). Más aún, los aumentos e inclusive los niveles salariales de los que trabajan para el PCC/CZG/DOD tienden a regirse actualmente por los ajustes salariales del Servicio Civil Norteamericano. Al entrar a regir el Tratado la legislación pertinente será la panameña, lo cual significa que "en teoría" la política salarial queda en manos de la oferta y la demanda, o por definir. Es cierto que el Tratado ya define algunos elementos importantes: pago igual a panameños y norteamericanos por la misma función; y les asegura a los ya ocupados por la PCC/CZG/DOD y que continúen trabajando en actividades relacionadas con el Canal (incluso los que trabajen para la Autoridad Portuaria) que no sufrirán, dentro de lo posible, empeoramiento en sus condiciones de remuneración anterior. Si bien esto aclara mucho, quedan importantes vacíos: (1) ¿qué sucederá con las remuneraciones del sector privado? Este incluye tanto trabajadores más fácilmente identificables, los de negocios establecidos (la banca, las compañías navieras los concesionarios) como trabajadores en frecuente rotación (los de los contratistas) o trabajadores en empleos domésticos, cuya situación ocupacional sería difícil controlar si es que así se deseara. Habrán unos 4 400 - 5 900 trabajadores en estas categorías. (2) ¿Qué nivel de remuneraciones pagarles a los nuevos contratados, al ir jubilando y retirándose el personal con derechos definidos por el Tratado? ¿El mismo que a los antiguos (superior al que rige en el resto del país), o uno más similar al que rige en Panamá pero a costa de crear un mercado "dual" y discriminatorio entre viejos y nuevos? Además puede que sea conveniente distinguir entre esos que sigan con la Comisión del Canal de los que trabajen en DOD o los que pasen a organismos directamente panameños (la Autoridad Portuaria o el gobierno), ya que la elasticidad salario de la demanda por mano de obra puede ser distinta para estos tres grupos. Más aún, el beneficiado por menores remuneraciones en un caso puede ser el gobierno panameño; en otros casos, gobiernos extranjeros (DOD), o consumidores extranjeros (los usuarios del Canal). (3) ¿Qué política de remuneración fijar para el futuro respecto a los actualmente ocupados mientras continúen trabajando en el Canal? ¿Congelamiento, nivelación gradual con los niveles panameños? ¿Igualación para el año 2000, se igualará al mismo ritmo en cada entidad?.

En el último capítulo de este informe se harán algunas sugerencias para abordar este problema. Por ahora basta indicar el tipo de problema que hay que anticipar. En lo que sigue se pretende ofrecer dos tipos de información pertinente al análisis de una política salarial. El primero - de tipo microeconómico - se refiere al diferencial en remuneraciones entre la Zona y el resto del país, pues es de suponer que una meta de una política salarial sea igualar, a largo plazo al menos, las remuneraciones para la misma función en todo el país. El segundo - de tipo macroeconómico - se refiere al impacto sobre la balanza de pagos de distintas políticas salariales, pues como se señaló en la primera sección, el efecto principal del Canal sobre el empleo y la economía panameña depende no tanto del empleo directo de panameños en la Zona, sino del volumen de "exportaciones" netas de Panamá a la Zona, la principal de las cuales es el monto de remuneraciones pagado a panameños.

1. Consideraciones microeconómicas de una política salarial

a) La brecha salarial entre la Zona y el resto del país

El salario mínimo en la Zona es, hoy día, entre tres y cuatro veces <sup>1/</sup> superior al que rige en Panamá. Este es uno de los primeros hechos que llama la atención cuando se considera lo que pasaría si los salarios en la Zona fueran determinados por el mercado laboral panameño. Este diferencial, sin embargo - si bien posiblemente pertinente para algunas categorías de mano de obra muy poco calificada (empleo doméstico) - exagera la verdadera diferencia salarial entre la Zona y el resto del país, pues lo verdaderamente pertinente es el diferencial entre lo efectivamente pagado en ambas partes para mano de obra del mismo nivel de calificación, rendimiento y responsabilidad, y con beneficios sociales similares.

Una primera aproximación a esto es comparar los niveles salariales medios en ambas partes. El trabajador medio del PCC/CZG/DOD <sup>2/</sup> gana aproximadamente dos veces y media lo

---

<sup>1/</sup> Esta variación se debe a que el salario mínimo en Panamá cambia según oficio.

<sup>2/</sup> Vale observar que es probable que los trabajadores del sector privado de la Zona no ganen tanto más que sus compañeros en el resto del país, pues aparte de cumplir con el salario mínimo de USA no hay tanta necesidad de mantener las diferencias relativas entre los trabajadores más y menos calificados. Así pues, se acortan las diferencias relativas entre los mejor y peor pagados en la Zona.

que recibe el trabajador medio (no agrícola) en Panamá (B/ 3.64/hora vs. 1.47/hora en 1976 - véase cuadro 10). Sin embargo, esto también adolece del hecho que no estamos comparando trabajadores del mismo oficio y responsabilidad, sino remuneraciones medias, si bien ahora las efectivamente pagadas y ya no sólo los mínimos legales.

Para comparar remuneraciones entre puestos de trabajo similares disponemos de dos estudios. Uno compara 74 puestos de trabajo bien claramente definidos y sus remuneraciones medias en la Zona y el resto del país 1/ (véase cuadro 11). Desafortunadamente es del año 1969. Para suplir este atraso en información, disponemos de una segunda comparación 2/ del año 1975 - pero que agrupa los oficios en sólo seis categorías, así que es poco desagregado (véase cuadro 12). No obstante, los resultados son bastante consistentes. En ambos casos - aun controlando por puesto de trabajo - la remuneración media en la Zona es del orden de dos veces la pagada en puestos de trabajo similares en Panamá, diferencial que ha tendido a crecer desde 1969 en la medida que los salarios en la Zona han crecido en este período a un ritmo muy superior al del resto del país (diez por ciento anual vs. cinco por ciento anual).

De igual interés es el hecho que este diferencial es menor en los puestos profesionales y administrativos de nivel alto (1.3 en 1969 y 1.9 en 1975), y mayor en los puestos de baja calificación como vigilancia, mensajería, jornaleros y labores manuales (2.3 en 1969 y 3.1 en 1975); en una posición intermedia están los trabajos de calificación media de tipo administrativo y secretarial (1.9 en 1969 y 2.6 en 1975). Es razonable que se dé esta estructura salarial pues la mano de obra poco calificada es relativamente más escasa en Estados Unidos, y la profesional es relativamente más escasa en Panamá. Esto sugiere que la política salarial utilizada hasta ahora en la Zona beneficiaba relativamente más al trabajador poco calificado.

Pese a que estas comparaciones se refieren a puestos de trabajo similares - al menos en cuanto a su definición global - surge la duda si estas funciones no tienen distintas exigencias en cuanto a responsabilidad, mando, supervisión,

---

1/ Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia, Departamento de Personal, Estructura de salarios en Panamá, Panamá, Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia, 1969.

2/ Dirección de Estadística y Censo, Estadística panameña situación social. Estadísticas del trabajo, 1975

experiencia y grado de calificación. Para tomar el caso más patente, los técnicos artesanos en la Zona (journeymen/craftsmen), carpinteros, electricistas, mecánicos, etc., ganan sobre tres veces lo que ganan trabajadores con esa misma designación en Panamá. Es difícil creer, sin embargo, que son iguales en sus funciones y calificaciones ya que en la Zona para llegar a estos puestos se pasa por un programa de aprendizaje formal (y con práctica) que dura tres a cuatro años (sin mencionar que los aceptados al programa de aprendices industriales en la Zona son apenas el diez por ciento de los postulantes y éstos suelen ser entre los mejores alumnos de los planteles de la educación secundaria que no postulan a la universidad) 1/. De modo que no son maestros "chasquillas", autodidactas sin mayor conocimiento teórico, sino que suelen ser personas que dominan su oficio cabalmente. De ahí que reciben salarios similares a profesionales en Panamá. Por lo tanto, es difícil creer que toda esa diferencia de ingresos sea pura renta.

Sería, pues, indispensable realizar un estudio detallado de ocupaciones precisas, con tareas similares, para determinar el verdadero diferencial de ingreso entre oficios en la Zona y oficios en el resto del país para ver cuánto corresponde a diferencias en rendimiento y cuánto es pura renta (producto

---

1/ En cuanto al "artesano" industrial es obvio que la preparación técnica es larga, costosa y excelente y además toman los mejores graduados. El aprendizaje es pagado al salario mínimo mientras estudia (B/ 5 500/año); aparte de eso están los costos directos de su educación - que estimamos en B/ 2 000/año (8-10 profesores que han de ganar cerca de B/ 20 000 cada uno, más el equipo y plantel pedagógico). Así es que se invierten B/ 7 500 cada año por aprendizaje durante los primeros 2 años. Si suponemos que los últimos 2 años que son de práctica-trabajo son mitad enseñanza, mitad trabajo productivo, el costo total de prepararlos es del orden de los B/ 22 500. A una tasa de descuento de 10%, esto requeriría un flujo adicional en su productividad del orden de los B/ 2 500/año por su vida activa. Por lo tanto, la enseñanza explicaría al menos un diferencial de B/ 2 500/año entre su salario y el de sus compañeros de colegio que no ingresaron a la escuela de aprendices de la Zona.

de la política salarial especial en la Zona). Como un primer paso en esta dirección, y a título ilustrativo, hemos recogido información actualizada respecto a puestos de trabajo bien detallados, de niveles de exigencia, mando y responsabilidad similar para algunas de las mejores empresas en Panamá y hemos comparado esas remuneraciones con las vigentes en oficios similares en la Zona. La idea es (1) que es probable que las exigencias de responsabilidad, cumplimiento y mando en las mejores empresas de Panamá sean más análogas a las de la Zona, que comparaciones con empresas promedio (como las hechas anteriormente en los cuadros 11 y 12), y (2) que si estas empresas pagan estos salarios, sin necesidad legal de hacerlo, es porque el trabajador se lo merece, es decir, rinde a la altura de su salario 1/. De modo que sólo el diferencial entre las mejores empresas y la Zona para puestos específicos detallados, correspondería a pura renta.

El cuadro 13 resume los resultados de estas comparaciones - que incluyen las empresas que mejor pagan en el país, tanto del sector privado como entidades autónomas y semi autónomas del sector público. Una vez más se confirma un importante diferencial entre los sueldos en la Zona y los del resto del país. Este diferencial es del orden de dos a tres veces cuando se comparan puestos en la Zona con los de la mejor empresa autónoma del sector público (IRHE). Sin embargo, el diferencial es mucho más reducido, - varía entre diez y 70 por ciento - al comparar los niveles salariales en la Zona con puestos similares en las mejores empresas privadas del país. Este diferencial, del orden de 40 por ciento en promedio, sería un índice del componente de renta pura en los salarios de la Zona, consecuencia de la política salarial especial, que eleva los salarios más allá de lo que la escasez relativa y productividad de esta mano de obra justificaría.

Se confirma también el resultado anotado anteriormente: este diferencial es claramente superior en los oficios menos calificados (70 por ciento) y menor en los puestos ejecutivos y profesionales (diez a 15 por ciento). Esta mayor

---

1/ Claro está que muchas de estas empresas pueden querer pagar algo más que lo que requiere el mercado para mantener una buena imagen. No obstante, es de suponer que su nivel salarial no se alejará demasiado del nivel de remuneraciones que impone el mercado.

brecha salarial entre los menos calificados es consistente también con comparaciones de operaciones de estiba realizadas por la empresa MINARCO en Bahía de las Minas y las de DEL CARGO (del mismo dueño) en la Zona (véase cuadro 14). El diferencial salarial es del orden del dos a uno entre estibadores, pero es menos para los más calificados (los capataces), siendo del orden de 25 por ciento entre los contratistas en la Zona y los de Panamá 1/.

Finalmente, todas estas comparaciones deberán ajustarse por diferencias en los beneficios sociales anexos ("fringe benefits") que recibe el trabajador en Panamá y en la Zona. Tal comparación requiere un estudio aparte y detallado. Pero saltan a la vista varias diferencias importantes: el trabajador en Panamá goza de un décimotercer mes y una jubilación más beneficiosa (mayor beneficio a menor edad) que el trabajador del PCC/CZG/DOD. De modo que este diferencial es al menos diez por ciento menor de lo que aparece por este concepto. La diferencia con el trabajador del sector privado de la Zona es aun mayor en estos ítems pues este último carece de estos beneficios, al menos no está asegurado por legislación, ni siquiera tiene aseguradas unas vacaciones pagadas (un mes por año en Panamá), de modo que el diferencial entre el trabajador del sector privado de la Zona y el trabajador panameño debe ser al menos de 20-25 por ciento para compensar la carencia de estos beneficios sociales accesorios.

---

1/ Debe tomarse en cuenta que este diferencial sobreestima los beneficios del trabajo en la Zona pues allí la empresa contratista no tiene que pagar recargo por trabajos nocturnos o en día domingo o feriados, a no ser que durante la semana se hayan trabajado ya 40 horas - en cambio la legislación panameña sí exige estos sobresueldos. En Panamá se pagan 8 horas nocturnas por 6 1/2 horas de trabajo; en la Zona es 8 por 8. Se paga un recargo de 50% por sobretiempo en Panamá, una vez trabajadas 8 horas en el día; y el recargo dominical y por festivos en Panamá es del orden del 50%. Así es que los costos efectivos de operar según la legislación panameña son mayores que los representados por los salarios bases. Sería materia importante de estudiar si la legislación laboral panameña (en cuanto al trabajador portuario se refiere) no debería agilizarse para adecuarse a la necesaria flexibilidad del trabajo portuario que requiere un Canal que debe operar los 365 días del año.

Todo lo anterior implica que una comparación de salarios debe hacerse tomando en cuenta similares niveles de calificación, supervisión, responsabilidad y productividad, y tomando en **consideración** diferencias en beneficios sociales. Las **diferencias** reales no son, por lo tanto, tan grandes como a primera vista aparecen; son menores para el personal del sector privado de la Zona (que no goza de beneficios sociales); son menores para el personal calificado. Así es que quizás sea necesario formular no una, sino varias políticas salariales por tipo de trabajador.

b) La política salarial en el tiempo

No obstante todo lo anterior, es evidente que queda un importante componente del salario pagado en la Zona (quizás del orden del 30 por ciento) que representa una renta pura, producto no de las fuerzas del mercado y productividad de la mano de obra, sino resultado de la política salarial seguida en la Zona.

En 1955, por ejemplo, el salario medio pagado a los panameños en la Zona estaba un tercio por debajo del salario mínimo de EE.UU. (en aquel entonces aún no regía el salario mínimo de EE.UU. en la Zona para trabajadores que no eran norteamericanos). Ese salario, B/ 0.64 la hora, era apenas un 23 por ciento superior al salario medio pagado en las empresas no agrícolas en Panamá (véase cuadro 10). Es decir, probablemente existía poca renta pura en el salario de la Zona en aquel entonces. Sin embargo, en el transcurso de los años (plenamente a partir desde 1971)(1) se aplicó el salario mínimo norteamericano y (2) se integraron **crecientemente** los ajustes salariales de los puestos en el Canal Zone Wage Base a los ajustes salariales del Servicio Civil Norteamericano 1/. De ahí que hoy día el salario medio pagado en PCC/CZG/DOD es B/ 4.33 la hora, 65 por ciento superior al salario mínimo de EE.UU.

Si bien el salario medio pagado a los norteamericanos en la Zona es muy superior (dos a tres veces) al pagado a los panameños, en 1952 el diferencial era de 3.9 veces (véase cuadro 15). Es decir, el salario medio panameño en la Zona ha crecido a un ritmo de 8.2 por ciento anual desde 1952 en comparación con 5.6 por ciento anual para los norteamericanos de la Zona; es más, ha crecido a un ritmo superior al salario medio no agrícola en USA (5.1 por ciento anual desde 1952). De tal modo que hoy en día el panameño medio de la Zona gana el 83 por ciento de lo que gana el norteamericano medio (no agrícola) en USA (véase cuadro 10).

---

1/ Véase, en cuanto a antecedentes básicos sobre la evolución de la política salarial, el interesante y detallado trabajo de Aminta Quijada y María Isabel Guardia "Segregación, discriminación y explotación de los trabajadores panameños en la Zona del Canal". Trabajo de graduación presentado para optar al título de Licenciada en Relaciones Internacionales, Escuela de Diplomacia, Facultad de Administración Pública y Comercio, Universidad de Panamá, enero 1976.

Este crecimiento en el salario medio panameño (8.2 por ciento anual desde 1952) a un ritmo superior al de EE.UU. y al de los norteamericanos en la Zona, tampoco se debe a la presión salarial en Panamá - pues los salarios en Panamá han crecido a un ritmo de 5.1 por ciento anual en igual período, de tal modo que el trabajador medio panameño gana hoy día no 23 por ciento más que en Panamá (como en 1955) sino que 150 por ciento más. Obviamente esto ha sido resultado de una política salarial activa y la presión sindical y gubernamental panameña. De ahí entonces la explicación de la brecha salarial entre la Zona y el resto del país, y de ahí el origen de esta "renta pura" del orden de un tercio de los salarios de la Zona respecto al resto del país.

c) La demanda por trabajo y el nivel salarial

Si suponemos que el diferencial salarial existente en 1955 entre la Zona y el resto del país no significaba elemento de renta alguna y si suponemos (contrario al hecho) que la Zona hubiera seguido una política salarial de pagar salarios competitivos con Panamá (sin atenerse a la legislación laboral norteamericana), el nivel medio salarial de los panameños en la Zona sería la mitad de lo que es hoy día, del orden de B/ 2.00 por hora. De este modo los salarios en la Zona habrían evolucionado al mismo ritmo que los salarios en Panamá en el período (5.1 por ciento anual) y no existiría hoy día una brecha salarial no explicada por diferencias en productividad. Aun si se supusiera que las exigencias relativas de mano de obra calificada en la Zona se hubieran ampliado en este período respecto al resto de Panamá, de tal modo que sus salarios hubieran crecido a un ritmo similar al de los norteamericanos en la Zona, 5.6 por ciento anual <sup>1/</sup> su nivel salarial hoy día sería apenas un diez por ciento más, o sea, del orden de B/ 2.20 por hora.

Pese a que en cualesquiera de los dos supuestos el nivel salarial hoy día sería más o menos la mitad del actual, esto no significa, sin embargo, que el monto total de remuneraciones pagado a los panameños sería la mitad de lo que

---

<sup>1/</sup> Que los salarios de los norteamericanos en la Zona hayan crecido más rápidamente que los de Estados Unidos en general (5.6% al año vs. 5.1% al año) sugiere que las exigencias de calificación en la Zona crecieron más rápidamente que las exigencias de calificación y productividad en EE.UU.

es hoy día, a no ser que el número de ocupados no aumentara, lo cual implica una elasticidad salario de la demanda por trabajo de cero. De hecho no sabemos cuánto es esta elasticidad. Por cierto ha de haber alguna elasticidad. Operaciones como carga y descarga, o mantención de jardines, trabajo doméstico, etc. admiten tecnologías más y menos mecanizadas. El pagar un salario más alto evidentemente inducirá a que se apure la mecanización de tales faenas. Por otra parte, hay motivos para creer que de todos modos esta elasticidad sería bastante inferior a uno, de tal modo que reducciones salariales darían lugar a aumentos bastante menos que proporcionales en el nivel de empleo, y por lo tanto significarían una baja en el volumen total de remuneraciones recibido por los trabajadores panameños de la Zona.

Primero, es cierto que el empleo panameño en la Zona ha disminuido en términos absolutos desde 1952, pero también ha sucedido lo mismo en cuanto al empleo norteamericano. Más pertinente aún es el hecho que toda la baja se dio entre 1952 y 1957, es decir, como resultado de la reducción en operaciones que se venía dando desde el término de la Segunda Guerra (véase cuadro 16) y no como consecuencia de la política salarial. Desde 1957, cuando se estabiliza el empleo a niveles de pre Guerra Mundial, hasta hoy día, el empleo panameño en la Zona ha crecido más que el empleo norteamericano (12 por ciento vs. nueve por ciento), pese a que el salario medio panameño subió a un ritmo muy superior (8.2 por ciento al año vs. 5.6 por ciento al año). Este hecho sugeriría que el empleo en la Zona es poco sensible a variaciones salariales (en rigor cero si uno aceptara este dato tal cual) y es más bien determinado por consideraciones tecnológicas impuestas por el tipo de operación.

Segundo, no sólo parece haber poca sustitución entre equipos y mano de obra, sino que parece que la demanda por producto (tránsito de barcos) es poco sensible a precio. Todos los estudios de peaje indican una muy baja elasticidad-peaje de la demanda por transitar. Como el costo de la mano de obra panameña representa algo como la mitad de los costos de peaje, reducir estos costos a la mitad reduciría los costos variables de tránsito en 25 por ciento. En el supuesto que estos costos variables fuesen dos tercios de los costos totales, una reducción de 25 por ciento en los costos variables de tránsito - y una elasticidad demanda de peaje de -0.25 (supuesto alto) 1/ - el tránsito aumentaría cuatro por ciento. Por lo tanto, en el supuesto improbable pero

---

1/ La elasticidad precio (peaje) de la demanda por transitar el Canal es entre 0.16 y 0.27 a largo plazo según el estudio de E. Brandes y B. Samuel Panama Canal Toll Rates: Estimates of Maximum Revenues, California, International Research Associates, 1975, estudio preparado para la Compañía del Canal en enero 1975. La elasticidad a corto plazo es aún más baja.

conservador que el empleo aumentara en proporción al tránsito, una reducción en las remuneraciones panameñas de 100 por ciento resultaría, pues, en un aumento del empleo de apenas cuatro por ciento, por concepto de este efecto de expansión (reducción de costos sobre peaje, sobre tránsito y sobre demanda por trabajo).

Por estas dos razones, **creemos** probable que la elasticidad salario de la demanda por trabajo panameña en la Zona sea bastante baja, y seguramente inferior a  $-0.5$  a largo plazo, y próximo a cero a corto plazo.

Si tal elasticidad fuese  $-0.5$ , de haberse reajustado los salarios panameños en la Zona, al ritmo de los salarios de Panamá (o de los norteamericanos en la Zona) el nivel medio salarial hoy día sería la mitad de lo que es actualmente, y el nivel de empleo panameño sería 50 por ciento más. Por lo tanto, el monto total de remuneraciones percibido por panameños sería hoy día del orden de B/ 90 millones en lugar de B/ 120 millones. O sea, es probable que el monto total de remuneraciones percibido por panameños fuese entre B/ 30 y 60 millones menos de haberse seguido una política salarial "pasiva", según la elasticidad salario de la demanda por trabajo fuese  $-0.5$  o 0, 1/ y que, a lo más, la fuerza de trabajo panameña ocupada en la Zona fuese 50 por ciento superior a la actual.

---

1/ El que la renta pura sea del orden de  $1/3$  significa que se podría conseguir esta misma cantidad de mano de obra por B/ 90 millones al año ~~vs. B/ 120 millones~~ ~~al año~~ dando una renta pura de al menos B/ 30 millones (como primera aproximación - pues de hecho habría un breve efecto expansión). Si además el nivel salarial presionó a reemplazar mano de obra por maquinaria, esta maquinaria requirió una mano de obra más calificada, esto implicaría la adopción de tecnologías con niveles de empleo sub óptimos y niveles excesivos de calificación (respecto a la tecnología óptima). En el supuesto de elasticidades de sustitución menores a 1, rebajas salariales significarían aun menores volúmenes totales de remuneraciones tal como los arriba calculados.

2. Consideraciones macroeconómicas de la brecha salarial

Como se explicó en la primera sección, el principal impacto económico y ocupacional del Canal se debe a las "exportaciones" de bienes y servicios panameños a la Zona y el efecto multiplicador que tiene sobre el resto de la economía. Dentro de éstos el componente más importante es la remuneración de la mano de obra panameña ocupada en la Zona. El Tratado cambiará esto a corto plazo 1/ al elevar la anualidad y al transferir actividades; y a mediano plazo, al eliminar los derechos a compras en comisariato de los trabajadores civiles norteamericanos en la Zona (positivo para Panamá), al aumentar la proporción de panameños ocupados en la Zona (positivo para Panamá), y al reducir los derechos de panameños a servicios de salud en la Zona (negativo para Panamá).

El interés en esta parte es ver qué importancia relativa (macroeconómica) puede tener una política salarial frente a los demás cambios contemplados en el Tratado, limitándonos exclusivamente al corto plazo. Los aumentos en flujos netos de divisas positivas para Panamá son: 1) la anualidad y 2) las utilidades posibles generadas en las actividades transferidas. La anualidad es de B/0.30 por tonelada (del orden de B/45 millones hoy en día), y un pago fijo de B/10 millones. Además habría un posible pago de hasta B/10 millones anuales de haber utilidades. Sin embargo, el Tratado no especifica que este pago deba ser contemplado como costo en la fijación de los peajes y, de hecho, la Compañía está actuando bajo la interpretación que no es un costo. De tal modo que no habría que anticiparlo sino accidentalmente, a no ser que el gobierno panameño aclarara la interpretación que debería darse a este artículo para fines de fijación de peajes. 2/ Finalmente, el gobierno panameño recibirá B/10 millones anuales para proveer servicios públicos actualmente absorbidos por la Compañía - bomberos, policía, aseo público, correo, aduana, etc. Es imposible a esta alturas determinar cuál será el costo verdadero para Panamá de proveer estos servicios - aun cuando parece improbable que ellos signifiquen más de

---

1/ Obviamente, a partir del año 2000 cuando todo pase a Panamá, el efecto será totalmente distinto y, en general, superior a lo arriba indicado. Pero, por de pronto, nuestro interés es en el corto plazo. De ahí que no nos referiremos a los efectos de más largo plazo.

2/ Obviamente le convendría a Panamá insistir que estos B/10 millones sean concebidos como un costo para fines de la fijación de peajes, pues su efecto sobre el tránsito es marginal, mientras que su efecto para la balanza de pagos e ingresos de Panamá sería muy significativo.

B/5 millones (ya que no parecen involucrar por de pronto una transferencia de un máximo de 400 puestos de trabajo), de tal modo que debería significar quizás del orden de 5 millones de entradas superiores a las actuales. Así que los mayores pagos recibidos por Panamá por concepto de anualidad serán del orden de B/60 millones al año (B/45 millones por toneladas transitadas, B/10 millones como costo fijo y B/5 millones adicionales netos por servicios públicos).

En segundo lugar, habría los ingresos netos por concepto de las actividades transferidas. Estos serían fundamentalmente dos: 1) las utilidades que daban estas actividades B/5 millones 1/ que ahora pasarían a incrementar los flujos de ingresos de Panamá y 2) el flujo de arriendo neto de casas y establecimientos comerciales que pasarán a ser propiedad panameña - que por de pronto para las instalaciones existentes 2/ ha de ser bajo (menos de B/1 millón). 3/

O sea, el flujo positivo ha de llegar a B/65 millones adicionales. A esto habría que restarle los menores ingresos (a) debido al menor número de ocupados netos en la Zona y (b) a la posible reducción en salarios para los trabajadores no protegidos por el Tratado - los del sector privado, de contratistas, y en hogares. En una sección anterior se estimó que el número neto de reducciones en el número de ocupados en la

- 
- 1/ El estudio de Arthur Andersen and Company, "Analysis of the Estimated Cash Requirements and the Panama Canal Commission 1979-1983" estima las utilidades brutas de las actividades de puertos, suministro de petróleo para buques ("marine bunkering") y ferrocarril en B/8.4 millones al año. Estas se descomponían en 2.3 millones en "marine bunkering", 6.8 millones en puertos y menos 0.7 millones en ferrocarril. En el supuesto que estas actividades tuvieran un costo de reposición anual de B/3 millones, (16% del programa de capital de la Compañía, ya que se estima que ésta es la proporción del valor de libro de planta que se transfiere en octubre, B/100 millones de un total de 600 millones) quedarían unos B/5 millones en utilidades netas.
- 2/ Obviamente el uso de las tierras transferidas - tanto las desarrolladas (1 500 hectáreas) como las no urbanizadas (106 000 hectáreas) - le significará un flujo de ingresos importantes a Panamá. Pero como es asunto de mediano plazo no lo incluimos aquí.
- 3/ Es así puesto que el arriendo de viviendas ha de cubrir poco más que su mantención. No así en las tierras de las actividades comerciales - no obstante éstas no han de significar mucho.

Zona sería del orden de 500 personas. A un salario medio de B/9 00 al año, esto significa una reducción en el flujo de ingresos por concepto de importación de servicios laborales a la Zona del orden de B/5 millones. En segundo lugar, de no modificarse la legislación pertinente, los trabajadores del sector privado - en especial (a) los de servicio doméstico a hogares (unos 2 000) y (b) los de los contratistas (unos 1 500), pero también posiblemente buena parte de los que trabajan en empresas comerciales de la Zona, (otros 1 500 a 2 000) - verán sus salarios reducidos. Esto es casi imposible de evitar en cuanto a los primeros dos grupos, pues es difícil controlar y fiscalizar la situación ocupacional de obreros transitorios. Como estos dos grupos son de relativamente baja calificación y en relativa abundancia en Panamá, la brecha salarial ha de ser cerca de 100 por ciento en promedio. Si estos dos grupos ganaran hoy día apenas el salario mínimo de EE.UU. B/2.90/hora, su ingreso actual anual sería del orden de B/6 000 al año, o sea, los 3 500 ganarían un total de B/21 millones. Al bajar su salario a la mitad - en el supuesto que la elasticidad-salario <sup>1/</sup> de la demanda por trabajo fuese -0.5 - el empleo aumentaría 50 por ciento, de tal modo que el monto total de remuneraciones bajaría no a la mitad sino en 25 por ciento. O sea, el volumen global de remuneraciones de los primeros dos grupos bajaría del orden de B/5 millones (25 por ciento de B/21 millones). A esta pérdida en el flujo neto del valor de "exportaciones" de servicios laborales a la Zona, habría que agregar la posible baja en salarios de los trabajadores de la empresa privada establecida (bancos, compañías navieras, concesionarios, etc.). Por ser trabajadores más calificados, la brecha salarial será menor (del orden de 33-50 por ciento), además es probable que las empresas traten de amortiguar la baja (por razones de buena imagen pública y relaciones laborales). De todos modos es probable que se dé una baja salarial - a no ser que intervenga el gobierno - del orden del 25 por ciento. Si la elasticidad-salario de la demanda por trabajo fuese 0.5, esto significaría que el monto total de remuneraciones de estos trabajadores bajaría en un 12 por ciento, o sea, habría

---

<sup>1/</sup> Esta elasticidad es probablemente alta en cuanto a los contratistas se refiere ya que el volumen de obras aprobadas, en especial las militares probablemente no dependa significativamente de sus menores costos. Así es que se dará solamente un efecto sustitución, cuya importancia dependerá de las alternativas tecnológicas en la construcción que parecen no ser tantas.

una baja posible del orden de B/1 millón 1/. En total, pues, los flujos de ingresos perdidos - debido al Tratado - serían al menos del orden de B/11 millones, y quizás llegarían hasta el doble de éste a corto plazo 2/

Así es que el Tratado significará un probable aumento neto en el flujo de ingresos a Panamá del orden de B/43 - B/54 millones (B/65 millones menos B/11-22 millones). La política salarial se enmarca dentro de este cuadro, puesto que cualquier merma en los salarios de los trabajadores cubierta por el Tratado reduciría este efecto neto positivo. Ya que estos 11 mil y tantos trabajadores que quedarían en PCC/DOD después del Tratado ganan B/100 millones al año para Panamá, una merma en sus ingresos - parecida a la renta pura que reciben (calculada anteriormente en 30 por ciento) - reduciría en forma significativa el mayor ingreso que recibirá Panamá por concepto de anualidad. Por cierto que el Tratado no permite una reducción salarial para los actualmente ocupados, pero sí lo permitiría con los nuevos que se vayan contratando. Esto, junto a un posible congelamiento salarial de los actualmente ocupados podría reducir parte importante del beneficio económico inmediato del Tratado. En la próxima sección se harán sugerencias alternativas de cómo abordar este problema.

---

1/ Parte (50%) de esta baja en remuneraciones se traspasará a los dueños de las empresas, que si son panameños (50%) beneficiará a Panamá; otra parte (50%) beneficiará al usuario - quien es o el norteamericano de la Zona o los barcos que pasan. En el caso de los concesionarios, en cambio, cualquier baja salarial beneficiará en el fondo al Gobierno de Panamá quien podría cobrar este "beneficio" en arriendo o licencia por operar a los concesionarios. Así es que no significaría una baja neta en el flujo de ingresos a Panamá, sino una nueva transferencia. De tal modo que de los B/16 millones recibidos por estos 2 000 trabajadores, solamente B/8 millones aproximadamente estarían afectados. Una baja de 25% en el salario medio de éstos reduciría el monto total de remuneraciones en B/1 millón.

2/ En rigor la baja en salarios más bien es inmediata, en cambio, el aumento en empleo tomará varios años, pues la elasticidad-salario de la demanda por trabajo a corto plazo será muy inferior a la elasticidad supuesta para el largo plazo -0.5. De ahí que a corto plazo la pérdida en ingresos podría llegar a ser más cerca del doble de esto.

### III. IMPLICACIONES PARA POLITICAS

#### A. Cesantía

Si bien habrá una baja importante en el número de panameños trabajando en el PCC y CZG (del orden de 4 400), el grueso de éstos serán absorbidos directamente por el Departamento de Defensa, la Autoridad Portuaria, y/o por el gobierno panameño en funciones públicas. De ahí que se estima que habrá una reducción neta de menos de 1 000 panameños en el PCC/CZG, principalmente en actividades ligadas al comisariato. Sin embargo, como se abrirá un número similar de puestos en la Zona (por jubilación, renunciaciones, etc.) y además el sector privado expandirá, se considera que el problema de cesantía será más bien un problema individual pero no global.

Si bien en general, habría que darse tanta importancia a cualquier cesante, venga de la Zona o no - y quizás más aún a los cesantes fuera de la Zona puesto que suelen disponer de menores recursos - está dentro de la letra y el espíritu del Tratado el amortiguar el problema para los afectados. Se podrían considerar, para este fin, medidas como las siguientes:

(1) Darle preferencia para optar a trabajos que se abran en la Comisión del Canal, el Departamento de Defensa, o la Autoridad Portuaria a personas que hayan trabajado en la Zona (a jornada completa y al menos durante los últimos 12 meses), preferencia que será mayor mientras mayor sea su antigüedad.

(2) Que las licitaciones de concesiones al sector privado incluyan como condición el ocupar preferentemente este personal.

(3) Ofrecer cursos de capacitación de hasta tres meses a estas personas que queden cesantes, si con ello pueden optar competitivamente a puestos de trabajo que se abran.

#### B. Escasez de personal calificado

Más serio que el problema de cesantía es la posibilidad que las operaciones que asuma Panamá - en especial los puertos, el ferrocarril y la carga de petróleo - sufran en eficiencia por una pérdida fuerte de parte importante de su personal ejecutivo al efectuarse el traspaso. Esto es así ya que casi la mitad de

los altos mandos actuales son norteamericanos. Su retiro abrupto en octubre de 1979 podría hacer peligrar la eficiencia de estas actividades. Más aún, es imprescindible mantener en sus puestos a los supervisores panameños, algunos de los cuales desearían jubilar o buscar puestos en el Departamento de Defensa o la Comisión del Canal.

Para enfrentar esta situación se debiera tener información actualizada de los puestos claves, desglosada por actividades y por la edad y nacionalidad de su actual ocupante. Determinados los puestos, se debería considerar:

(1) Negociar con la Compañía del Canal y el Departamento de Defensa para que no le ofreciesen traslados a este personal clave (tanto norteamericanos como panameños) hasta un plazo prudencial, de tal modo que la Autoridad Portuaria tendría preferencia en ocuparlos.

(2) Autorizar a la Autoridad Portuaria para mantener los contratos actuales de este personal indispensable, permitiéndole incluso aumentarlos de grado si fuese necesario. Esto implica que la Autoridad Portuaria disponga de los recursos y la autoridad para ofrecer tales contratos desde ya - si no es probable que el personal más valioso busque arreglos personales en otras partes.

(3) Seguir una política activa de entrenamiento "en sitio" de personal supervisor y ejecutivo, contratando y promoviendo panameños para ser contrapartes de los ejecutivos que queden.

(4) Contratar asesorías alternativas para las distintas actividades según sea la necesidad. Estas asesorías podrían buscarse dentro de países de la región.

### C. Política salarial

Ya se han señalado los diferenciales de salarios que presenta la remuneración de los trabajadores en la actual Zona del Canal de Panamá con la del resto de los trabajadores en Panamá. Diferenciales de salarios existen siempre (en similares funciones) y es uno de los rasgos de economías subdesarrolladas. Es lo que algunos califican de heterogeneidad estructural o mercados segmentados, o cualquiera otra denominación en boga, todas las cuales apuntan a explicar un mismo fenómeno.

Sin embargo, como es obvio, los orígenes de este diferencial salarial en este caso son muy distintos, en tanto ellos surgen de las dos legislaciones laborales que se aplican a dichos territorios. En efecto, como lo indica el cuadro 10, en el período 1950-1978, el salario medio pagado a los panameños en la

Zona crece a un ritmo muy superior al del aumento medio de salarios de Panamá (8.2 por ciento vs. 5.1 por ciento). La situación antes de 1956 no era tan extrema: salario medio en la Zona en 1955 era de B/0.64 y en Panamá B/0.52, en tanto que en 1976 la brecha era B/3.64 y 1.47. Diferentes acuerdos en los que se resuelve la aplicación de la legislación laboral de Estados Unidos en la Zona a todos los trabajadores, explican, en gran medida, este proceso de expansión del diferencial de salarios.

La entrada en vigencia del Tratado modifica esta situación no obstante que en el Tratado mismo se ha intentado minimizar los cambios. Las principales disposiciones del Tratado sobre este punto son:

- Artículo X.2.(b) "Los términos y condiciones de empleo que se establezcan (en la Zona) no serán, en general, menos favorables para las personas empleadas por la Compañía del Canal de Panamá o el Gobierno de la Zona del Canal con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de este Tratado que los vigentes inmediatamente antes de esa fecha".
- Artículo X.6. "No habrá discriminación en materia de salarios, prestaciones y beneficios laborales por razón de nacionalidad, sexo o raza".
- Artículo X.7. "Respecto de los empleados que trabajan en actividades cuya responsabilidad asume la República de Panamá, ésta se ha comprometido a garantizar en la medida de lo posible, que los términos y condiciones de empleo no serán menos favorables que los vigentes inmediatamente antes de la entrada en vigor de ese Tratado".

De estos artículos fluye con claridad que la idea general que se ha tenido en vista al negociar los tratados ha sido la de mantener el nivel salarial, tanto respecto de los trabajadores, que continuarán laborando en la Comisión del Canal de Panamá, como respecto de aquéllos que lo harán en actividades cuya responsabilidad asume la República de Panamá.

Una aplicación irrestricta de estos preceptos llevaría a concluir que el diferencial de salarios a que se ha hecho referencia tendería a subsistir por un período largo de tiempo.

Sin embargo, se estima que dichos preceptos deben interpretarse teniendo en vista algunos principios de orden general que guíen la política salarial general del Gobierno de Panamá.

En efecto, el principio básico es que no deberían existir diferenciales salariales, o mejor dicho, discriminaciones en la remuneración de los trabajadores por causas que no sean vinculadas a su productividad y/o su mayor o menor calificación.

Es evidente que en el largo plazo debiera tenderse a eliminar, dentro de la República, los diferenciales que hoy existen entre los trabajadores de la Zona y los del resto de Panamá. Aceptar este principio implica necesariamente interpretar los preceptos del Tratado que se ha mencionado, de una manera tal que sea posible alcanzar esta meta de largo plazo que se ha propuesto.

Si bien es cierto que el Tratado no es taxativo en su redacción en tanto habla de "en la medida de lo posible" y que "en general" no debe haber condiciones de empleo menos favorables, el espíritu del mismo es claro en cuanto a que se les debe preservar su situación actual. Pero, qué significa esto, es una materia sujeta a debate. Puede interpretarse esta "preservación" desde varios ángulos:

(1) Las remuneraciones no deben ser rebajadas. Se las mantiene "congeladas" a su valor nominal hasta que se "igualen" con las del resto de la economía panameña.

(2) Las remuneraciones deben mantenerse congeladas, pero en términos reales y por tanto se aumentan para conservar el "poder de compra" que pueda perderse como resultado de la inflación. Como las del resto de la economía aumentarían también como resultado de incrementos en la productividad, a la larga (muy a la larga tal vez) ambas escalas salariales serían iguales, en tanto las de la Zona no aumentarían por crecimiento de la productividad.

(3) Las remuneraciones en la Zona deben mantener su ritmo histórico de crecimiento (8.2 por ciento anual) y no importa que la brecha subsista, en tanto dicha tasa de aumento estaba implícita en las "condiciones generales de empleo". Esta sería una interpretación extrema de la mantención de los beneficios de los empleados en la Zona.

Todas estas disposiciones se refieren a los trabajadores "actualmente empleados". No hay normas respecto de los nuevos trabajadores que se contraten en el futuro. Sin embargo, si se interpreta el Tratado de un modo coherente (en especial el artículo X.6. transcrito) no deberían establecerse discriminaciones entre "viejos" y "nuevos" trabajadores (que no sean producto de premios por antigüedad). Esta disposición se aplica a

los trabajadores de la Comisión del Canal. Respecto de aquéllos que laboran en actividades que asume Panamá nada se dice. Sin embargo, sería muy difícil que, por ejemplo, la Autoridad Portuaria pudiese tener escalas salariales diferentes para "viejos" y "nuevos" trabajadores en los puertos o en el ferrocarril. De ahí que no parezca realista poder hacer una discriminación salarial al interior de cada actividad, en función de la fecha de ingreso a la misma.

Por esta razón se parte del supuesto que dentro de las actividades que actualmente se realizan en la Zona no sería prudente hacer una diferenciación salarial según la fecha de comienzo de las labores. Debe tenerse presente que - obviamente - no discriminar entre "viejos" y "nuevos" significa hacer más compleja y larga en el tiempo la igualación de los salarios dentro de Panamá.

Este principio relativo a la igualdad de remuneraciones en la Zona irrestricto de la fecha de inicio de labores de los trabajadores, debe conciliarse con otro, más trascendente y general, que se refiere al intento de tener salarios similares en toda la República, incluyendo por tanto a los trabajadores de la Zona.

Es importante recalcar la imposibilidad de aplicar este principio desde el inicio. No pueden suponerse aumentos salariales en Panamá de la magnitud requerida para lograr el cierre de la brecha ni tampoco reducciones salariales en la Zona que atentan contra los derechos adquiridos de los trabajadores y - como ya se indicó - violan el espíritu del Tratado. Resolver este dilema es uno de los problemas claves.

Es cierto que la política salarial debe enfrentar y resolver problemas de muy corto plazo una vez que el Tratado entre en vigencia. Sin embargo, en la solución de dichos problemas debe existir claridad en cuanto a los objetivos de largo plazo.

Para alcanzar la meta debiera formularse una política que revierta la tendencia histórica que demuestra mayores tasas de crecimiento en los salarios medios nominales de la Zona (8.2 por ciento) que los de Panamá (5.1 por ciento) 1/ para lo cual pueden seguirse variados caminos. Para una mayor claridad, se han supuesto varios de ellos en el cuadro 17, los cuales conducen a resultados muy variados según los supuestos (igualación de remuneraciones desde los siete a los 39 años).

---

1/ Nótese que estos salarios medios no son exactamente comparables en tanto pueden indicar diferentes grados de calificación, por una parte, y diversos beneficios sociales, por la otra, como ya se indicó anteriormente.

Algunas de estas alternativas serían:

(i) Congelar en su valor nominal salarios en la Zona y suponer diferentes tasas de crecimiento en los salarios medios nominales en Panamá, en cuyo caso la brecha se **cierra** entre los 15 y 21 años (véanse líneas 1 y 2 del cuadro 17).

(ii) Estas alternativas, se puede argumentar, no son adecuadas en tanto comparan salarios medios de una actividad especializada y que requiere elevada calificación, como es la que se realiza en la Zona, con los salarios de todo el país. Por ello, los salarios de la Zona deberían compararse con los de empresas que - ubicadas en Panamá - presentan características más similares con las de los trabajadores del Canal. El cuadro 13 ya mencionado hace este ejercicio. En función del mismo se podría suponer que el salario medio en el sector privado es de B/3.00 la hora y en el sector público autónomo B/2.15 la hora. Si el propósito fuera cerrar la brecha salarial con respecto a estas empresas, las alternativas aparecen en las líneas 3 a 6 del cuadro 17.

Las líneas 3 y 4 del mismo implican congelar los salarios en la Zona, cualquiera sea la tasa de inflación que pueda existir. Como esto puede ser muy irreal, dependiendo de la magnitud de la inflación, se ha calculado la tasa de crecimiento de los salarios reales para el período 1960-1976. Esta es de 1.8 por ciento para salarios pagados en Panamá y de 4.8 por ciento para la Zona. Si suponemos que los salarios en Panamá crecerán en un 1.8 por ciento al año en términos reales, se requieren 20 años para que los salarios de las empresas privadas se igualen a los de la Zona. Las empresas del sector público autónomo requerirán casi 40 años (líneas 5 y 6 del cuadro 17).

Dados los niveles de calificación exigidos (y de capacitación previa para alcanzar determinados puestos) pareciera razonable tener como meta la igualación salarial con las empresas del sector privado, al menos como una primera aproximación.

Los plazos en que esto se alcanza parecen compatibles con el período de ejecución de los Tratados, en tanto puede afirmarse que una vez que Panamá tome el control absoluto del Canal (año 2000) ésta no tendría problema salarial en la Zona en tanto sus remuneraciones serían equivalentes a las del resto de las empresas similares existentes en Panamá.

Es obvio que las metas que se propongan tienen que considerar un conjunto complejo de variables que indicarán la viabilidad de las mismas. El ejercicio que aquí se ha hecho tiene tan sólo por objeto cuantificar algunas alternativas posibles, que ayuden a la adopción de políticas.

Al plantearse esta política salarial restrictiva respecto de las actividades que se realizan en la Zona debe tenerse presente, como ya se señaló, el impacto de la misma sobre el nivel de demanda de la economía panameña. Ya se ha mencionado la importancia que tiene el volumen de ingresos de los panameños ocupados en la Zona en los gastos realizados en Panamá (cuadro 5) y que ascendieron en 1977 a B/120 millones. Aplicar una política salarial restrictiva tendría un impacto depresivo en la economía panameña de magnitud considerable, pero de difícil cuantificación anticipada.

Un ejercicio ilustrativo se ha hecho en el cuadro 18, donde se ha jugado con dos hipótesis, suponiendo que los salarios nominales en la Zona - de no existir el Tratado - habrían continuado un crecimiento de acuerdo a su tasa histórica (8.2 por ciento anual). También se utilizó la tasa de crecimiento de salarios reales, para eliminar la inflación (4.8 por ciento) 1/. En cualquiera de las dos hipótesis la caída de los ingresos que experimentaría Panamá es muy elevada. De lo que se trata entonces, es buscar medios para que la aplicación de una política salarial como la indicada no signifique una pérdida de ingresos para el país. Diversas medidas pueden arbitrarse sobre el particular, siendo necesario distinguir entre diferentes situaciones:

(i) Respecto de actividades que pasan al control de Panamá, el diferencial entre el pago que hacen los usuarios por dichas actividades y los salarios devengados sería una "utilidad" que pasaría directamente al sector público, por lo que éste podría volver a transformarlo en gasto. Este sería el caso de los casi B/20 millones que constituyen las remuneraciones de las actividades que pasan a la Autoridad Portuaria 2/. Esta podría incluso subcontratar con el sector privado la ejecución de ciertas actividades donde laborarían trabajadores "nuevos" y cuyos salarios podrían ser más cercanos a los que hoy existen en Panamá. Como es sabido, actualmente varias de estas actividades son subcontratadas por la Compañía del Canal, las cuales son licitadas periódicamente.

---

1/ Nótese que el cuadro 18 supone que no se logrará la homogeneización salarial antes del año 2000. Obviamente que si ello se obtiene antes, como por ejemplo en la hipótesis de la línea 3 del cuadro 17, las "pérdidas" para Panamá debieran calcularse sólo por 7 años. Sin embargo, las soluciones más realistas exceden los 20 años, por lo que la estimación parece plausible.

2/ Se supone que la Autoridad Portuaria haría los cálculos de costo sobre aumentos salariales de 8.2 ó 4.8% anual, según las 2 variables utilizadas en el cuadro 18.

(ii) Respecto de las actividades que pasan al Departamento de Defensa se podría negociar - en el evento que las remuneraciones no sigan la tasa histórica - que el diferencial se pagase por DOD directamente al gobierno panameño. Se ha indicado que en virtud del Tratado será necesario negociar lo que DOD denomina un Status of Forces Agreement (SOFA) que regula - entre otras cosas - las remuneraciones del personal panameño contratado por DOD en territorio de Panamá (antes del Tratado no se requería SOFA pues las bases estaban en "territorio" de Estados Unidos). Como DOD debe pagar a sus empleados lo que estipula la ley de Estados Unidos y esto crearía diferenciales muy grandes, en algunos países, por la vía de excepción, se ha considerado la ficción que el gobierno, donde están estacionadas las fuerzas "subcontrata" al personal, con remuneraciones a "nivel local" obteniendo la diferencia con la remuneración que correspondería a la función, de acuerdo a la legislación norteamericana.

(iii) Respecto de los trabajadores que seguirán prestando servicios, ahora en la Comisión del Canal, debiera debatirse el tema al interior de la Junta Directiva, pudiendo establecerse diferentes alternativas. Una de éstas sería aceptar reajustes para mantener los salarios a niveles reales en casos de inflación. Si así fuera, los salarios no tendrían el aumento de 4.8 por ciento anual que es la tasa histórica de crecimiento (1960-76) descontada la inflación. Como esta caída en la tasa anual sería en beneficio de la Comisión, se debería negociar al interior de ésta la forma de abordar el problema. Sería absurdo que lo que el Estado panameño ganara de resultados del Tratado, lo pierda como resultado de su política laboral. De no abordarse el tema, sería factible que los US\$ 10 millones anuales pagaderos de las entradas por el funcionamiento del Canal cuando éstas excedan a los gastos, pudieran provenir de menores ajustes salariales, con lo que la "utilidad" del gobierno desaparecería.

(iv) En cuanto al reducido grupo que pasa al sector público, lo ideal sería una reubicación en otras actividades, dado que por sus características éstos debieran ser remunerados de acuerdo a la escala existente. Es imposible imaginar un mercado dual dentro del sector público.

(v) Respecto del sector privado, vale la pena considerar cuatro situaciones:

(a) el caso de los contratistas que trabajan para el Departamento de Defensa y la Comisión del Canal. Con la aplicación lisa y llana del Tratado, estos trabajos bajarán al nivel de los salarios locales, beneficiándose por ello intereses extranjeros, con la consiguiente pérdida para Panamá por caída en

su demanda. En rigor, debiera pensarse en un "impuesto" que compensara esta situación y que podría ser igual a la diferencia entre la escala salarial que se habría seguido aplicando de no existir el Tratado y la escala en actual aplicación. Este impuesto podría afectarse directamente al convenio por el cual el contratista presta sus servicios, o bien a su planilla de sueldos. Otra alternativa sería aplicar un impuesto de base variable (cuyo indicador no es difícil de determinar) al Departamento de Defensa, Comisión u otros entes, toda vez que recurran a los subcontratistas;

(b) en cuanto a los concesionarios, el caso será similar, puesto que debiera haber una caída de los salarios al nivel de Panamá. Los usuarios de estas concesiones son los zoneístas. Lo más adecuado parece ser la licitación de estas concesiones por parte del gobierno panameño, con el objeto de poder maximizar sus rentas. Para aminorar la caída salarial de estos trabajadores podría establecerse como condición de la licitación el mantener un determinado nivel salarial por algún tiempo;

(c) para el personal de empresas privadas establecidas en la Zona, parece difícil que se puedan mantener los salarios actuales, en especial respecto de los nuevos trabajadores que se incorporen con posterioridad a la entrada en vigencia del Tratado. Esta situación beneficiará a los usuarios de estas empresas, en su mayoría la Comisión del Canal y otras agencias de gobierno extranjeros. De nuevo, podría cobrarse un impuesto especial, similar al establecido en el párrafo (v)a). Otra alternativa (menos aconsejable) sería establecer un salario mínimo especial para empresas en la "provincia" de la Zona, lo cual requeriría de un mayor estudio.

(d) Por último, está la situación de las nuevas empresas que se instalen en la Zona. Como la meta ha de ser utilizar plenamente los recursos físicos y naturales de ésta, las nuevas empresas deben enfrentar los costos de mano de obra normales en el país. Establecer salarios más altos que lo normal, incentiva técnicas capital intensivas (por lo tanto, es contra el empleo) y el elevar los costos de operar en la Zona, conduce a un menor nivel de producción y utilización de ella.

Como puede apreciarse de la diversidad de situaciones expuestas, no es fácil llegar a una solución general. Debe hacerse un conjunto de distinciones, aplicables a cada situación particular. En todo caso, las cifras que aparecen del ejercicio realizado en el cuadro 18 hacen que esta materia deba ser objeto de un análisis cuidadoso. Debe recordarse, a este respecto, lo

que se dijo anteriormente respecto del efecto multiplicador que representa este "gasto", de manera que la importancia de las cifras que se indican se "multiplican" por dos.

Resumiendo lo que se ha dicho, estas reflexiones, muy someras, han estado dirigidas a:

(a) terminar con la brecha salarial hacia el año 2000 entre trabajadores que laboran en la Zona y los que lo hacen en Panamá;

(b) no discriminar entre antiguos y nuevos trabajadores en la Zona;

(c) evitar que como resultado del punto (a) la economía panameña vea disminuida su demanda global generando un impacto recesivo en el país.

Cuadro 1

## EMPLEO PANAMEÑO EN LA ZONA DEL CANAL

	Años		
	1952	1964	1977
<u>Total</u>	<u>24 000</u>	<u>20 000</u>	18 500 - 20 000 <u>a/</u>
1. Compañía y Gobierno de la Zona del Canal	14 000	10 400	10 400
2. Departamento de Defensa	5 500	4 500	3 700
3. Sector Público	4 800	5 300	4 400 - 5 900 <u>b/</u>
Establecido	1 400	1 500	1 500 - 2 200
Contratistas	1 000	1 700	1 400 - 1 700
Empleo doméstico	2 400	2 100	1 500 - 2 000

Fuente: 1952 y 1964: P. Adams, N. Houston y R. Mc Kennon, Impact of a Sea Level Canal on the Economy of Panama, Washington, Stanford Research Institute, 1965; 1977: Canal Zone Government, Panama Canal Company, Personnel Bureau, Administration and Statistics 1977,... op cit.

a/ Según la Encuesta de Ocupación de octubre de 1977 de la Dirección de Estadística y Censo, había 18 400 panameños en la Zona que residían en Panamá. De ser así no incluiría 1 500 trabajadores panameños más que trabajaban y residen en la Zona. Por eso la segunda estimación de 20 000.

b/ Calculado como residuo en base al total. Departamento de Defensa, Compañía del Canal y Gobierno de la Zona y el empleo de los contratistas.

Cuadro 2

PANAMA: EMPLEO PERMANENTE EN EL GOBIERNO DE LA ZONA Y COMPAÑIA DEL CANAL POR NACIONALIDAD, 1952-1977

	1952			1957			1962			1967			1972			1977		
	Norteame- ricanos	Paname- ños	Total															
<u>Total empleo Gobierno y Compañía del Canal</u>	<u>4 358</u>	<u>13 871</u>	<u>18 229</u>	<u>3 838</u>	<u>9 322</u>	<u>13 160</u>	<u>3 747</u>	<u>9 970</u>	<u>13 717</u>	<u>3 840</u>	<u>10 731</u>	<u>14 571</u>	<u>3 621</u>	<u>10 156</u>	<u>13 777</u>	<u>3 464</u>	<u>9 450</u>	<u>12 914</u>
<u>Total empleo en el Gobierno de la Zona</u>	<u>1 212</u>	<u>1 475</u>	<u>2 687</u>	<u>1 141</u>	<u>1 168</u>	<u>2 309</u>	<u>1 173</u>	<u>1 297</u>	<u>2 470</u>	<u>1 374</u>	<u>1 470</u>	<u>2 844</u>	<u>1 452</u>	<u>1 510</u>	<u>2 962</u>	<u>1 426</u>	<u>1 525</u>	<u>2 951</u>
<u>Funciones civiles</u>	<u>756</u>	<u>451</u>	<u>1 207</u>	<u>687</u>	<u>435</u>	<u>1 122</u>	<u>711</u>	<u>460</u>	<u>1 171</u>	<u>915</u>	<u>530</u>	<u>1 445</u>	<u>1 018</u>	<u>548</u>	<u>1 566</u>	<u>979</u>	<u>514</u>	<u>1 493</u>
Aduana e inmigración	66	16	82	48	13	61	49	12	61	50	14	64	50	14	64	63	4	67
Correos	107	59	166	94	--	94	93	--	93	80	21	101	64	39	103	52	40	92
Policía	228	41	269	183	39	222	183	43	226	236	86	322	234	85	319	232	94	326
Bomberos	82	--	82	56	147	203	38	88	126	38	113	151	29	121	150	25	130	155
Sistema judicial	7	2	9	6	1	7	6	1	7	5	2	7	5	2	7	7	1	8
Educación	249	327	576	278	230	508	320	310	630	463	282	745	596	271	867	564	238	802
Actividades públicas	--	--	--	--	--	--	--	--	--	1	--	1	--	--	--	--	--	--
Biblioteca	9	5	14	8	4	12	9	5	14	13	11	24	10	13	23	--	--	--
Seguridad interna	3	--	3	8	--	8	7	--	7	13	--	13	14	--	14	13	--	13
Otros asuntos civiles	5	1	6	6	1	7	6	1	7	16	1	17	16	3	19	23	7	30
<u>Salud y sanidad</u>	<u>444</u>	<u>1 024</u>	<u>1 468</u>	<u>436</u>	<u>733</u>	<u>1 169</u>	<u>442</u>	<u>836</u>	<u>1 278</u>	<u>451</u>	<u>936</u>	<u>1 387</u>	<u>425</u>	<u>954</u>	<u>1 379</u>	<u>441</u>	<u>1 010</u>	<u>1 451</u>
Hospitales y clínicas	392	681	1 073	412	639	1 051	400	697	1 097	410	792	1 202	379	801	1 180	380	842	1 222
Otros servicios de salud pública	52	343	395	24	94	118	42	139	181	41	144	185	46	153	199	61	168	229
<u>Gastos generales de Gobierno</u>	<u>12</u>	<u>--</u>	<u>12</u>	<u>18</u>	<u>--</u>	<u>18</u>	<u>20</u>	<u>1</u>	<u>21</u>	<u>8</u>	<u>4</u>	<u>12</u>	<u>9</u>	<u>8</u>	<u>17</u>	<u>6</u>	<u>1</u>	<u>7</u>
Oficina del Gobernador	12	--	12	18	--	18	20	1	21	5	1	6	9	3	12	6	1	7
Otros gastos generales de Gobierno	--	--	--	--	--	--	--	--	--	3	3	6	--	5	5	--	--	--
<u>Total empleo en la Cia. del Canal</u>	<u>3 146</u>	<u>12 406</u>	<u>15 552</u>	<u>2 697</u>	<u>8 154</u>	<u>10 851</u>	<u>2 574</u>	<u>8 673</u>	<u>11 247</u>	<u>2 466</u>	<u>9 261</u>	<u>11 727</u>	<u>2 169</u>	<u>8 646</u>	<u>10 815</u>	<u>2 038</u>	<u>7 925</u>	<u>9 963</u>
<u>Operaciones de tránsito</u>	<u>849</u>	<u>2 863</u>	<u>3 712</u>	<u>788</u>	<u>2 582</u>	<u>3 370</u>	<u>890</u>	<u>2 844</u>	<u>3 734</u>	<u>896</u>	<u>2 843</u>	<u>3 739</u>	<u>846</u>	<u>2 643</u>	<u>3 489</u>	<u>840</u>	<u>2 620</u>	<u>3 460</u>
Mantenimiento de canales y puerto	177	857	1 034	99	477	576	144	792	936	132	735	867	117	543	660	82	455	537
Servicio de navegación y control	277	1 086	1 363	265	1 247	1 512	297	1 191	1 488	323	1 228	1 551	352	1 228	1 580	406	1 244	1 650
Operación	395	920	1 315	424	858	1 282	449	861	1 310	372	848	1 220	307	836	1 143	233	819	1 052
Gastos generales del Canal	--	--	--	--	--	--	--	--	--	69	32	101	70	36	106	119	102	221
<u>Servicios de apoyo</u>	<u>1 871</u>	<u>9 451</u>	<u>11 322</u>	<u>1 517</u>	<u>5 453</u>	<u>6 970</u>	<u>1 284</u>	<u>5 647</u>	<u>6 931</u>	<u>1 135</u>	<u>6 056</u>	<u>7 191</u>	<u>916</u>	<u>5 615</u>	<u>6 531</u>	<u>820</u>	<u>4 874</u>	<u>5 694</u>
<u>Servicios marítimos</u>	<u>417</u>	<u>2 978</u>	<u>3 395</u>	<u>299</u>	<u>2 017</u>	<u>2 316</u>	<u>276</u>	<u>1 924</u>	<u>2 200</u>	<u>238</u>	<u>2 048</u>	<u>2 286</u>	<u>75</u>	<u>1 605</u>	<u>1 680</u>	<u>56</u>	<u>1 358</u>	<u>1 414</u>
Operaciones de repar. barcos	269	405	674	178	263	441	161	351	512	138	297	435	--	--	--	--	--	--
Operaciones de puertos	148	2 573	2 721	121	1 754	1 875	115	1 573	1 688	100	1 751	1 851	75	1 605	1 680	56	1 358	1 414
<u>Actividades comerciales</u>	<u>334</u>	<u>2 475</u>	<u>2 809</u>	<u>121</u>	<u>1 080</u>	<u>1 201</u>	<u>89</u>	<u>1 183</u>	<u>1 272</u>	<u>95</u>	<u>1 179</u>	<u>1 274</u>	<u>88</u>	<u>1 059</u>	<u>1 147</u>	<u>80</u>	<u>840</u>	<u>920</u>
Operaciones de comercio	334	2 475	2 809	121	1 080	1 201	89	1 183	1 272	95	1 179	1 274	88	1 059	1 147	80	840	920
<u>Servicios de transport. y otros</u>	<u>398</u>	<u>1 020</u>	<u>1 418</u>	<u>583</u>	<u>700</u>	<u>1 283</u>	<u>396</u>	<u>739</u>	<u>1 135</u>	<u>390</u>	<u>823</u>	<u>1 213</u>	<u>307</u>	<u>801</u>	<u>1 108</u>	<u>282</u>	<u>688</u>	<u>970</u>
Ferrocarril	115	425	540	69	229	298	65	177	242	59	187	246	47	178	225	38	146	184
Transporte motorizado	122	382	504	61	307	368	62	394	456	43	434	477	36	428	464	36	393	429
Transporte marítimo	--	--	--	300	9	309	131	--	131	131	--	131	68	--	68	60	--	60
Sistema de energía	63	95	158	65	78	143	56	84	140	87	109	196	85	103	188	59	36	95
Sist. comunic. y agua potable	98	118	216	88	77	165	82	84	166	70	93	163	71	92	163	89	113	202
<u>Otros servicios de apoyo</u>	<u>722</u>	<u>2 978</u>	<u>3 700</u>	<u>514</u>	<u>1 656</u>	<u>2 170</u>	<u>523</u>	<u>1 801</u>	<u>2 324</u>	<u>412</u>	<u>2 006</u>	<u>2 418</u>	<u>446</u>	<u>2 150</u>	<u>2 596</u>	<u>402</u>	<u>1 988</u>	<u>2 390</u>
Casa de Huéspedes Tivoli	5	70	75	3	48	51	7	77	84	6	90	96	--	--	--	--	--	--
Imprenta	--	--	--	11	69	80	11	62	73	7	58	65	6	55	61	--	--	--
Mantenimiento de jardines	12	420	432	13	394	407	13	401	414	11	457	468	32	722	754	45	702	747
Serv. de ingeniería y mantención	596	1 794	2 390	362	736	1 098	375	824	1 199	339	1 201	1 540	362	1 188	1 550	357	1 286	1 643
Operaciones de abastecimiento	109	694	803	125	409	534	117	437	554	49	200	249	46	185	231	--	--	--
<u>Actividades generales y administr.</u>	<u>426</u>	<u>92</u>	<u>518</u>	<u>392</u>	<u>119</u>	<u>511</u>	<u>384</u>	<u>168</u>	<u>552</u>	<u>424</u>	<u>342</u>	<u>766</u>	<u>397</u>	<u>367</u>	<u>764</u>	<u>373</u>	<u>409</u>	<u>782</u>
Dirección ejecutiva	28	--	28	49	1	50	53	2	55	65	16	81	59	24	83	72	22	94
Dirección de operaciones	27	1	28	29	1	30	35	1	36	35	1	36	38	5	43	38	4	42
Finanzas	253	25	278	211	51	262	211	105	316	198	170	368	160	145	305	146	188	334
Administración de personal	72	30	102	62	31	93	51	30	81	60	61	121	54	69	123	51	70	121
Servicios generales	46	36	82	41	35	76	34	30	64	37	39	76	44	38	82	36	39	75
Costo de personal	--	--	--	--	--	--	--	--	--	29	55	84	42	86	128	30	86	116
<u>Otras actividades generales</u>	<u>--</u>	<u>--</u>	<u>--</u>	<u>--</u>	<u>--</u>	<u>--</u>	<u>16</u>	<u>14</u>	<u>30</u>	<u>11</u>	<u>20</u>	<u>31</u>	<u>10</u>	<u>21</u>	<u>31</u>	<u>5</u>	<u>22</u>	<u>27</u>

Fuente: Panama Canal Company, Canal Zone Government Annual Report, varios años.

Cuadro 3

PANAMA: UTILIZACION DEL CANAL DE PANAMA. Nº DE BARCOS, TONELAJE Y PEAJE PAGADO  
1944-1976

Año	Valores Absolutos				Indice			
	Nº de Barcos	Tonelaje	Peaje Pagado		Nº de Barcos	Tonelaje	Peaje Pagado	
			Nominal	Real US\$1967=100			Nominal	Real
1944	1 562	7 003 487	5 456 163	10 353 250	100	100	100	100
1947	4 260	21 670 518	17 596 602	26 302 843	273	309	323	254
1952	6 524	33 610 509	26 922 532	33 864 820	418	480	493	327
1957	8 579	49 702 200	38 444 128	45 603 948	549	710	705	441
1962	11 149	67 524 552	57 289 705	63 233 670	714	964	1 050	611
1967	12 412	86 193 430	76 768 605	76 768 605	795	1 231	1 407	742
1970	13 658	114 257 260	94 654 468	81 388 193	874	1 631	1 735	786
1971	14 020	118 626 906	97 380 036	80 280 326	898	1 694	1 785	775
1972	13 766	109 233 725	98 764 959	78 822 793	881	1 560	1 810	761
1973	13 841	126 104 029	111 032 088	83 420 051	886	1 801	2 035	806
1974	14 033	147 906 914	119 422 568	80 854 819	898	2 112	2 189	781
1975	13 609	140 101 459	141 898 218	88 026 190	871	2 001	2 601	850
1976	12 157	117 212 266	134 204 402	79 317 022	778	1 674	2 460	766

Fuente: Elaboración PREALC en base a Panama Canal Company, Canal Zone Government Annual Report varios años.  
U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, Statistical Abstract of the United States 1976... op cit.

Cuadro 4

PANAMA: PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO EN ALGUNAS ACTIVIDADES DE LA COMPAÑÍA DEL CANAL  
1952 - 1977

Año	Operaciones de tránsito		Ferrocarril		Energía Generada KWH por persona ocupada <u>c/</u> (miles)
	Nº de barcos por persona ocupada <u>a/</u>	Tonelaje por persona ocu- pada <u>a/</u>	Tonelada de car- ga por persona ocupada <u>b/</u>	Pasajeros transpor- tados por persona ocupada <u>b/</u>	
1952	1.8	9 055	490	930	1 605
1957	2.6	14 748	368	1 360	1 783
1962	3.0	18 084	697	2 366	2 362
1967	3.3	23 053	801	3 000	2 984
1972	4.0	31 308	1 027	4 884	3 133
1977	3.4	35 543	926	4 337	5 726

Fuente: Panama Canal Company, Canal Zone Government Annual Report varios años.

a/ Se refiere a aquellas personas que la Compañía del Canal considera trabajando en operaciones de tránsito. Véase cuadro 2.

b/ Se refiere a aquellas personas que la Compañía del Canal considera trabajando en ferrocarriles. Véase cuadro 2.

c/ Se refiere a aquellas personas que la Compañía del Canal considera trabajan en generación de energía eléctrica. Véase cuadro 2.

## Cuadro 5

PANAMA: INGRESOS "NETOS" DE PANAMA DERIVADOS DEL CANAL, 1950-77  
(B/millones de 1977)

	1977	1964	1950
1. Ingresos de panameños <sup>a/</sup> ocupados en la Zona	120	76	33
2. Anualidad	2	3	2
3. Compras netas de bienes y servicios panameños	<u>90</u>	<u>60</u>	<u>74</u>
(A) Compras brutas de PCC/CZG/DOD	+32	+21	+13
(B) Compras brutas de contratistas y organizaciones pri vadas	+46	+19	+14
(C) Compras brutas de residentes en Zona del Canal	+42	+27	+47
<u>Menos</u> (D) Compras de Petróleo	-25	- 3	0
(E) Compras direc tas de Zona Libre de Colón	- 5	- 4	0
<u>Total</u>	212	139	109

Fuente : 1977 Informe de la Embajada de EE.UU. al Gobierno panameño sobre flujos de ingresos hacia la República desde la Zona.

1950 y 1964 P. Adams, N. Houston y R. Mc Kinnon, Impact of a... op.cit.

a/ No incluye el ingreso de panameños residentes en la Zona del Canal, cuyos gastos figuran en el punto 3 C.

Cuadro 6

PANAMA: EMPLEO TOTAL Y PERMANENTE EN LA COMPAÑIA DEL CANAL Y GOBIERNO DE LA ZONA POR NACIONALIDAD, 1977

	Empleo total			Empleo Permanente a jornada completa		
	Total	Norteame- ricanos	Paname- ños	Total	Norteame- ricanos	Paname- ños
A. <u>Total empleo de la Compañía y Gobierno del Canal</u>	<u>13 943</u>	<u>3 719</u>	<u>10 224</u>	<u>12 914</u>	<u>3 464</u>	<u>9 450</u>
1. <u>Total empleo de la Compañía del Canal</u>	<u>10 898</u>	<u>2 141</u>	<u>8 757</u>	<u>9 963</u>	<u>2 038</u>	<u>7 925</u>
a) <u>Operaciones de tránsito</u>	<u>3 700</u>	<u>855</u>	<u>2 845</u>	<u>3 460</u>	<u>840</u>	<u>2 620</u>
- Mantención de canales y puertos	607	83	524	537	82	455
- Servicios de navegación y control	1 788	412	1 376	1 650	406	1 244
- Operación de esclusas	1 079	236	843	1 052	233	819
- Gastos generales	226	124	102	221	119	102
b) <u>Servicios de apoyo</u>	<u>6 332</u>	<u>874</u>	<u>5 458</u>	<u>5 694</u>	<u>820</u>	<u>4 874</u>
- Servicios marítimos	1 463	60	1 403	1 414	56	1 358
- Operaciones de marketing	1 213	114	1 099	920	80	840
- Transporte y servicios	989	283	706	970	282	688
- Otros servicios de apoyo	2 667	417	2 250	2 390	402	1 988
c) <u>G &amp; A actividades</u>	<u>838</u>	<u>406</u>	<u>432</u>	<u>782</u>	<u>373</u>	<u>409</u>
d) <u>Otras actividades generales</u>	<u>28</u>	<u>6</u>	<u>22</u>	<u>27</u>	<u>5</u>	<u>22</u>
2. <u>Total empleo del Gobierno de la Zona del Canal</u>	<u>3 045</u>	<u>1 578</u>	<u>1 467</u>	<u>2 951</u>	<u>1 426</u>	<u>1 525</u>
a) Educación	1 020	724	296	802	564	238
b) Policía	345	243	102	326	232	94
c) Bomberos	155	25	130	155	25	130
d) Aduana	68	64	4	67	63	4
e) Correos	113	67	46	92	52	40
f) Otros	59	49	10	51	43	8
g) Salud	1 278	400	878	1 451	441	1 010
h) Gastos generales	7	6	1	7	6	1

Fuente: Datos proporcionados por el jefe de la Oficina del Presupuesto de la Compañía del Canal.

## Cuadro 7

## PANAMA: PROBABLE EVOLUCION DEL EMPLEO PANAMEÑO EN LA ZONA PRE Y POST TRATADO

	<u>Empleo Pre Tratado</u>			<u>Empleo Post Tratado</u>		
	<u>Total</u>	<u>Norteame ricanos</u>	<u>Panameños</u>	<u>Total</u>	<u>Norteame ricanos</u>	<u>Panameños</u>
<u>Total</u>			<u>18 500-20 000</u>			<u>17 600-19 10</u>
Compañía y Gobierno de la Zona del Canal	14 100	3 700	10 400	8 000	2 000	6 000
Departamento de Defensa	4 900	1 200	3 700	7 900	2 600	5 300
Sector Privado			4 400-5 900	4 400-5 900		4 400-5 900
Autoridad Portuaria				1 700		1 700
Sector Público Panameño				200		200

Fuente: Estimaciones de PREALC en base a diversas fuentes, incluyendo las Oficinas de Personal y Planificación de la Compañía, el Departamento de Defensa, la Embajada de EE.UU. y fuentes panameñas.

Cuadro 8

PANAMA: FUERZA DE TRABAJO DE LA COMPAÑIA Y GOBIERNO DEL CANAL SEGUN NIVEL DE DE CALIFICACION Y NACIONALIDAD, 1976

Tipo de trabajo	Compañía y Gobierno		Direcciones Operacionales de la Compañía		Dirección de la Marina	
	Número	% panameños	Número	% panameños	Número	%panameños
Total	<u>14 554</u>	<u>70</u>	<u>9 532</u>	<u>82</u>	<u>2 734</u>	<u>75</u>
1. Profesional/Administrad.	1 640	19	155	37	11	55
2. Especialista	1 380	24	651	18	381	8
3. Maestro artesano/supervis.	1 513	61	1 505	61	316	22
<u>Sub total altamente calificado</u>	<u>4 533</u>	<u>34</u>	<u>2 311</u>	<u>47</u>	<u>708</u>	<u>18</u>
4. Subprofesional	708	39	115	37	2	0
5. Oficinistas/administrat.	2 155	73	1 151	84	199	80
6. Obreros semiespecializ.	4 499	96	3 815	96	887	93
7. Obreros	2 492	95	2 065	99	912	99
8. Aprendices	167	55	75	55	26	65
<u>Sub total semi calificado</u>	<u>10 021</u>	<u>86</u>	<u>7 221</u>	<u>94</u>	<u>2 026</u>	<u>94</u>

Fuente: Ingeniero Ricardo Varela, "La fuerza de trabajo en el Canal de Panamá y adiestramiento de personal técnico", charla dictada al Primer Congreso Nacional de Ingeniería Civil el 21 de mayo de 1976.

Cuadro 9

PANAMA: DISTRIBUCION DE PERSONAL (PERMANENTE) POR GRADO Y NACIONALIDAD EN ACTIVIDADES QUE PASARAN A LA AUTORIDAD PORTUARIA, 1978

	<u>Todos los Grados</u>			<u>Grados 10 y más</u>		
	<u>Total</u>	<u>Norteame- ricos</u>	<u>Pana- meños</u>	<u>Total</u>	<u>Norteame- ricos</u>	<u>Pana- meños</u>
<u>Total (personal<sup>a/</sup> permanente)</u>	<u>1 560</u>	<u>90</u>	<u>1 470</u>	<u>91</u>	<u>43</u>	<u>48</u>
Puertos	1 234	38	1 196	39	17	22
Ferrocarril	148	31	117	27	12	15
Aprovisionamiento de petróleo a bu- ques.	178	21	157	25	14	11

Fuente: Oficina de Personal, Compañía del Canal. Los datos son de personal permanente ocupado el 6 de septiembre de 1978.

a/ Es por tratarse de personal permanente de jornada completa y para el año 1978 que estos totales difieren levemente de las cifras dadas en otros cuadros.

Cuadro 10

PANAMA: EVOLUCION DE SALARIOS MINIMOS Y MEDIOS EN  
PANAMA, LA ZONA Y ESTADOS UNIDOS

Año	Salario mí- nimo USA	Salario me- dio USA	Salario me- dio de pana- meños PCC/CZG	Salario mí- nimo en Panamá a/	Salario medio en Panamá b/
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1950	B/ 0.75 hora	B/1.23 hora	B/0.48 hora	B/hora	B/hora
1952		1.37	0.58		
1955	1.00	1.60	0.64		0.52
1957			0.76		
1960		2.02	0.89		0.67
1962	1.25		1.04		
1964			1.42		0.83
1965		2.38	1.46		
1966			1.49		
1967	1.40		1.60		
1968		2.69	1.69	0.60	0.99
1969			1.86		1.02
1970		2.99	2.23	0.70	1.07
1971	1.60	3.18	2.32		1.12
1972	1.60	3.41	2.53		1.11
1973	1.60	3.64	2.69		1.16
1974	2.00	3.86	2.93		1.39
1975	2.10	4.10	3.25		1.45
1976	2.30	4.40	3.64		1.47
1977		4.75	3.94		
1978	2.65		4.33		
1979	2.90				
Tasa de crecim.	4.5%/año	5.1%/año	8.2%/año		5.1%/año

Fuente: (1) y (2) US. Department of Commerce, Bureau of the Census, Statistical Abstract of the United States 1976, Washington U.S. Department of Commerce, 1977.  
(3) Canal Zone Government, Panama Canal Company Personnel Bureau, Administration and Statistics, varios años.  
(4) Ministerio del Trabajo y Bienestar Social Boletín Informativo. Salarios Mínimos Vigentes, Panamá, Ministerio del Trabajo y Bienestar Social  
(5) Dirección de Estadística y Censo, Estadística Panameña. Situación Social Estadísticas del trabajo, varios años, Panamá, Dirección de Estadística y Censo

a/ Se tomó el mínimo para la construcción.

b/ Excluye la Zona y se refiere fundamentalmente a no agrícola.  
Se supuso una semana de 40 horas.

## Cuadro 11

PANAMA: SALARIOS PROMEDIO MENSUALES EN PANAMA Y COLON Y LA  
 COMPAÑIA DEL CANAL 1969  
 (balboas)

	(1)	(2)	(3)
	Panamá y Colón	PCC/PZG	Relac. Salarial Zona/Resto del país (2) : (1)
1. <u>Activ. Manuales</u>	102	231	2.3
Mensajero			
Trabaj. manual o jornalero			
Vigilante			
2. <u>Adm. de nivel bajo</u>	170	325	1.9
Oficinista			
Secretaría			
Tenedor de libros			
Cajero			
3. <u>Adm. de nivel medio</u>	295	566	1.9
Oficinista jefe			
Secretaria ejecutiva			
Contador			
Auditor principiante			
Supervisor de máquinas IBM			
4. <u>Adm. de nivel alto</u>	460	609	1.3
Administrador			
Contador			
Auditor con experiencia			
Programador IBM			
5. <u>Activ. Técnicas y Prof.</u>	635	856	1.3
Auditor jefe			
Economista con experiencia			
Ing. Civil con experiencia			
Arquitecto			
Ing. Agrónomo con exp.			
6. <u>Artesanos</u>	150	539	3.6
Carpintero			
Albañil			
Electricista			
Mecánico			

Fuente: Dirección General de Planificación y Administración de la  
 Presidencia. Departamento de Personal, Estructura de Sa-  
larios en Panamá 1969, Panamá, D.G.P.A.P. s/f.

Cuadro 12

PANAMA: INGRESO MEDIANO PARA OCUPACIONES SIMILARES EN EMPRESAS PUBLICAS Y ZONA DEL CANAL 1975

Ocupaciones	Inst. Públicas autónomas y semi autónomas	Zona del Canal	Relación Zona/Inst. Pública
<u>Total</u>	<u>263</u> <u>a/</u>	<u>600</u> <u>b/</u>	<u>2.3</u>
Prof., gerentes, ejecutivos	400	770	1.9
Oficinistas	215	560	2.6
Conductores	170	420	2.5
Artesanos y operarios	210	630	3.0
Obreros y jornaleros	118	370	3.1
Trab. de servicios personales	150	350	2.3

Fuente: Dirección de Estadística y Censo, Estadística Panameña, Situación Social, Estadísticas del Trabajo. Año 1975, Panamá, Dirección de Estadística y Censo.

a/ Promedio

b/ Estimación

PANAMA: SALARIOS PARA PUESTOS SIMILARES EN LA ZONA, EL GOBIERNO CENTRAL, EMPRESAS PUBLICAS AUTONOMAS Y LAS MEJORES EMPRESAS PRIVADAS DE PANAMA, 1977

Puestos	(1) Gobierno central	(2) - (5) Empresas públicas autónomas y semiautónomas				(6) 14 empresas privadas	(7) Zona del canal a/	(8) - (10) Relación salarial zona a:		
		I	II	III	IV			Gobierno Central (7) : (1)	Promedio em- presas públic. privadas (7) : (2 a 5)	Promedio mejores (7) : (6)
1. <u>Actividades manuales y de vi-</u> <u>gilancia b/</u>		<u>135</u>	<u>137</u>	<u>166</u>	<u>201</u>	<u>265</u>	<u>453</u> c/	---	2.8	1.7
Aseador	133	129	152	191	---	390				
Vigilante	136	125	183	197	265	572				
Mensajero	139	168	154	231	265	---				
Trabajo manual	130	127	175	184	265	398				
2. <u>Artesanos b/</u>	<u>226</u>	<u>183</u>	<u>205</u>	<u>237</u>	<u>270</u>	<u>436</u> d/	<u>603</u> e/	2.7	2.7	1.4
Carpintero	---	183	180	220	243					
Albañil	164	142	175	213	260					
Electricista	259	211	275	260	293					
Mecánico	282	210	233	256	295					
Fontanero	199	171	161	---	258					
3. <u>Administr. de nivel bajo b/</u>	<u>223</u>	<u>204</u>	<u>205</u>	<u>242</u>	<u>289</u>	<u>409</u>	<u>514</u> f/	2.3	2.2	1.3
Oficinista	170	206	219	245	287	350	539			
Secretaria	250	250	250	283	300	550	539			
Tenedor de libros	250	200	222	217	300	412	604			
Cajero	---	196	167	238	328	---	448			
Chofer	---	167	167	228	228	324	444			
4. <u>Administr. de nivel medio b/</u>	<u>294</u>	<u>321</u>	<u>334</u>	<u>341</u>	<u>355</u>	<u>665</u>	<u>1 050</u> g/	3.6	3.1	1.6
Oficinista jefe	---	350	350	350	350	---	---			
Secretaria ejecutiva	330	350	350	350	357	665	---			
Contador	302	232	284	315	358	665	1 050			
Auditor principiante	250	350	350	350	---	---	---			
Superv. de máq. IBM	---	---	---	---	---	---	---			
5. <u>Administr. de nivel alto b/</u>	<u>448</u>	<u>419</u>	<u>442</u>	<u>536</u>	<u>543</u>	<u>1 350</u>	<u>1 604</u> h/	3.6	3.3	1.2
Administrador	---	500	400	420	473	---	---			
Contador jefe	455	350	450	600	600	1 350	---			
Auditor con experiencia	440	411	475	525	600	1 350	---			
Programador IBM	---	413	---	600	500	---	---			
6. <u>Actividades técnica y profe-</u> <u>sional b/</u>	<u>669</u>	<u>655</u>	<u>700</u>	<u>640</u>	<u>680</u>	<u>1 682</u>	<u>1 825</u> i/	2.7	2.7	1.1
Auditor jefe	630	600	600	600	800	---	---			
Economista con experiencia	593	---	600	---	600	1 682	---			
Arquitecto	---	600	800	---	600	---	---			
Ing. Agrónomo con experiencia	---	---	---	---	600	---	---			
Ing. Civil con experiencia	783	764	800	680	800	1 682	---			

Fuente: - Datos proporcionados por Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional. Departamento de Recursos Humanos del Sector Público.  
 - Datos proporcionados directamente por Ministerio de Planificación. Unidad de Recursos Humanos.  
 - Encuesta realizada a 14 empresas privadas para la fijación de los salarios de la Embajada de Estados Unidos.  
 - Datos proporcionados directamente por Refinería de Panamá.  
 - Zona del Canal. Datos proporcionados por Oficina del Personal.

a/ Se refiere a salarios base sin considerar el 15% de diferencial tropical  
 b/ Se refiere a promedios simples.  
 c/ Se consideró un promedio de los puestos MG-2 y MG-3.  
 d/ En este caso se refiere al promedio de las 14 empresas y la Refinería de Panamá, dándole una mayor ponderación a esta última, por ser la que tiene una estructura de puestos más parecida a la Zona.  
 e/ Se refiere a un puesto correspondiente a un MG-8.3  
 f/ Se consideraron categorías NM-3 y NM-2.  
 g/ Se refiere a la categoría NM-6  
 h/ Se refiere a las categorías NM-10 y NM-11  
 i/ Se refiere a las categorías NM-11 y NM-12

Cuadro 14

PANAMA: INGRESO MODAL PARA OFICIOS SIMILARES EN PANAMA,  
CONTRATISTAS EN LA ZONA DEL CANAL Y EN LA COMPAÑIA DEL  
CANAL DE PANAMA 1978

Oficios	Panamá	Contratista en Zona	Compañía Canal de Panamá
Estibador	B/1.35 hora	B/2.65 hora	B/2.77 hora
Señalero		2.85	3.60
<b>Huinchero</b>		3.05	3.80
Capataz	2.60	3.25	4.25

Fuente: Elaboración PREALC en base a datos elaborados por  
las empresas DEL CARGO Y MINARCO.

Cuadro 15

PANAMA: RELACION DE SALARIOS PARA NORTEAMERICANOS Y PANAMEÑOS  
EN LA ZONA DEL CANAL

Año	Salario medio norteamericanos <sup>a/</sup>	Salario medio panameños	Relac.salarios norteam./panam.
1952	B/ 2.27/hora	B/ 0.58/hora	3.9
1957	2.91	0.76	3.8
1962	3.56	1.04	3.4
1967	4.22	1.60	2.6
1972	6.20	2.53	2.5
1977	8.87	3.94	2.3
Tasa de crecimiento:			
1952 - 1957	5.1%/año	5.6%/año	
1957 - 1977	5.7%/año	8.6%/año	

Fuente: Canal Zone Government, Panama Canal Company Personnel Bureau, Administration and Statistics...op.cit.

a/ Excluye diferencial tropical del 15%.

Cuadro 16

PANAMA: NUMERO DE EMPLEADOS EN LA COMPAÑIA Y EL GOBIERNO DE LA ZONA DEL CANAL

Año	Empleados	
	Norteamericanos	Panameños
1939	3 511	11 246
1940	5 258	18 891
1943	8 357	26 293
1945	6 685	24 347
1948	5 020	17 716
1950	4 322	14 470
1952	4 358	13 881
1957	3 536	9 313
1962	3 688	9 975
1967	3 970	10 870
1972	3 845	10 551
1977	3 864	10 436
Crecimiento en el período:		
52 - 77	-11%	-25%
57 - 77	9%	12%

Fuente: Canal Zone Government, Panama Canal Company Personnel Bureau, Administration and Statistics...op cit.

Cuadro 17

PANAMA: CALCULO DEL NUMERO DE AÑOS NECESARIOS PARA IGUALAR SALARIOS  
(diversas hipótesis)

	Salarios		Tasa de crecim. p/Panamá	Nº años para igua lar sala- rios
	En Panamá <u>a/</u>	Zona p/pana meños <u>b/</u>		
1. Salario medio	1.47	4.33	5.1 <u>c/</u>	21.7
2. Salario medio	1.47	4.33	5.4 <u>d/</u>	20.5
3. Salario medio	3.00 <u>e/</u>	4.33	5.1 <u>c/</u>	7.4
4. Salario medio	2.15 <u>f/</u>	4.33	5.1 <u>c/</u>	14.1
5. Salario medio	3.00 <u>e/</u>	4.33	1.8 <u>g/</u>	20.6
6. Salario medio	2.15 <u>f/</u>	4.33	1.8 <u>g/</u>	39.2

Fuente: Cuadro 10

- a/ 1976
- b/ 1978
- c/ Crecimiento histórico
- d/ Crecimiento 1970-1976
- e/ 2/3 del salario de la Zona
- f/ Mitad del salario de la Zona
- g/ Crecimiento 1960-1976 de los salarios reales

Cuadro 18

PANAMA: PERDIDAS DE INGRESOS DE PANAMA SEGUN DIFERENTES  
TASAS DE CRECIMIENTO SALARIAL  
(millones de Balboas de 1977)

	1977	Tasa de crec.anual	2000	Pérdida de ingresos
Remuneraciones totales pagadas por la Zona	120	8.2	735.2 <sup>a/</sup>	615.2 <sup>b/</sup>
Remuneraciones totales pagadas por la Zona	120	4.7	362.8 <sup>c/</sup>	242.8 <sup>d/</sup>

Fuente: Cuadros 10 y 17

- a/      Supone tasa histórica de 8.2 %
- b/      Supone que los salarios se congelan al nivel de 1977
- c/      Supone tasa histórica 1960-1976 de 4.7% de crecimiento de salarios reales.
- d/      Supone que los salarios se congelan al nivel real de 1977.