

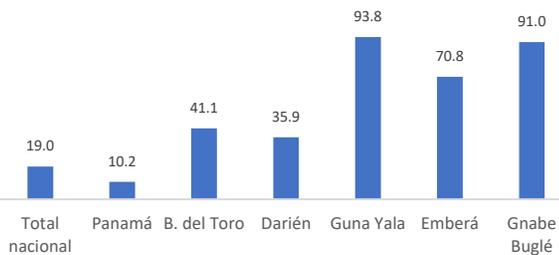
CARTA SOCIOECONOMICA (N° 17)

DEL ESTALLIDO A UN PACTO POR LA INCLUSION SOCIAL

Panamá: Desempleo y empleo informal (%)



Panamá. Pobreza Multidimensional en algunas provincias (2018)



Enviar comentarios:

fdetrabajo@cwpanama.net

<https://funtrab.org.pa/>



Fundación del Trabajo
Panamá, 28 de julio 2022



La razón de fondo del estallido que sacude a Panamá es la gran deuda social acumulada con más de la mitad de la población que no accede a los beneficios de un crecimiento que dejó por fuera a muchos.

Panamá registró hasta 2019 más de una década de crecimiento económico sobresaliente, pero con limitado desarrollo social, producto de un enfoque de políticas que no tiene como objetivo la persona humana.

Y esa enorme deuda social no se resolverá con nuevos subsidios que finalmente también los paga el pueblo. Los subsidios hacia grupos desfavorecidos son una especie de acción de caridad que no resuelve las causas de fondo del problema de la pobreza.

Los subsidios a los productores tampoco serán una solución duradera, si no se resuelven los problemas de productividad, sobre todo en un contexto internacional de crisis económica y encarecimiento de los insumos.

La Encíclica “Fratelli Tuti” del Papa Francisco señala que el **trabajo “es la mejor ayuda para un pobre, el mejor camino hacia una existencia digna. Por ello (...) ayudar a los pobres con dinero debe ser siempre una solución provisional [...] El gran objetivo debería ser siempre permitirles una vida digna a través del trabajo”.**

Agrega la Encíclica: “El mercado solo no resuelve todo, aunque otra vez nos quieren hacer creer este dogma neoliberal [...] **Es imperiosa una política activa orientada a promover una economía que favorezca la diversidad productiva y la creatividad empresarial...**”

En la Nota Técnica N° 16 de la FUNTRAB (abril de 2020) se decía que en el marco de la adversidad de la pandemia, se tendría *“la oportunidad de construir un Panamá diferente, un Panamá que se aleje de la desigualdad y la pobreza (...) y que avance hacia un país más productivo, equitativo y justo. Sin embargo, ese cambio no se logrará con el mismo modelo de crecimiento y las políticas económicas que han llevado al país al actual estado de inequidad”.*

Pero ese otro modelo de crecimiento inclusivo no llegará por arte de magia y será más viable si primero cambia la actitud y el nivel de compromiso de los actores económicos, sociales y políticos que definen el rumbo del país. El marco de ese modelo renovado está en la Agenda de Desarrollo 2030 de las Naciones Unidas, con la cual se ha comprometido el Estado panameño y la gran mayoría de las organizaciones sociales del país, **con el mismo resultado: no se cumple. Por eso en Panamá el principal enemigo del diálogo social es la falta de confianza y credibilidad.**

La mesa de diálogo instalada en Penonomé frente a la crisis que vive el país podría ser un paso inicial en la construcción

¹ Co Presidentes: Lic. Araceli De Gracia (Sector sindical) y José Javier Rivera (Sector empresarial). Directora Ejecutiva: Lic. María

Salcedo. Responsable principal de la publicación: Miguel Del Cid, Asesor, FUNTRAB

de un esquema renovado de políticas para enfrentar los problemas coyunturales y estructurales de la economía, **siempre que se integre a todos los sectores económicos, sociales y políticos artífices del nuevo Panamá** al que se aspira. Pero esta no es una tarea de una semana, de un mes ni para un tiempo muy limitado.

Una visión estrecha y *monocromática* sobre los problemas del país no conducirá a soluciones viables y sostenibles. Pretender corregir con nuevos subsidios los desequilibrios de la economía mundial y su impacto sobre los precios en Panamá no es sostenible en el tiempo, aún si se corrigiera la evasión fiscal y se erradicara la corrupción. Tampoco será viable erradicar la corrupción sin cambiar el marco constitucional y legal y excluyendo del diálogo a la clase política y a los poderes constituidos y fácticos.

A la fecha (26 de julio de 2022) y después de tres semanas de caos derivados del cierre de la economía y del país, y luego de más de una semana de diálogo sin resultados, el pueblo panameño afectado en su mayoría, clama por el retorno de las condiciones que permitirán a la sociedad entera consensuar soluciones viables y sostenibles a los problemas que originaron la crisis política, económica y social que vive Panamá. **Es hora de construir un renovado Pacto por la inclusión social con la participación de TODOS.**

LAS CAUSAS DEL ESTALLIDO SOCIAL

La determinante de fondo de la explosión popular que ha vivido Panamá es la *deuda social* acumulada con más de la mitad de la población, que no cuenta con un trabajo decente y que transita alrededor de una línea de pobreza muy sensible a los precios del mercado de bienes y factores, a la falta de oportunidades y a la exclusión provocada por un modelo de crecimiento sin desarrollo. En situación extrema siempre han estado las poblaciones de las áreas rurales e indígenas, que no acceden a los beneficios del crecimiento ni de las políticas públicas.

Se requerirá avanzar hacia un modelo renovado de políticas que está explícito **en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas** y sus objetivos de desarrollo sostenibles. Esta agenda plantea compromisos para un crecimiento económico inclusivo, trabajo decente, educación universal de calidad, salud para todos, erradicación del hambre y la pobreza, defensa del medio ambiente, equidad, entre muchos otros objetivos. Esta agenda fue aprobada por el Estado y las organizaciones sociales en el Plan Estratégico Nacional con visión de Estado: Panamá 2030,² pero no ha habido la voluntad política de cumplirla, siendo también este incumplimiento un factor provocador de la crisis actual.

El modelo inclusivo no llegará por arte de magia y sólo será viable si primero cambia la actitud y el nivel de compromiso de los actores económicos, sociales y políticos que definen el rumbo del país.³

Las estadísticas y diagnósticos sobran para dibujar las dimensiones de esa deuda social en términos de desempleo y empleo precario informal y de exclusión de la seguridad social que afecta a más de la mitad de la fuerza de trabajo; las desigualdades regionales en la capacidad productiva y de generación de ingresos; el gran rezago de las remuneraciones respecto al crecimiento de la economía; la alta concentración en la distribución personal y funcional del ingreso; y la exclusión masiva que no se reduce a la llamada pobreza multidimensional, sino que también incluye a trabajadores (activos o retirados) que perciben salarios e ingresos alrededor del promedio nacional, o pensiones que no permiten cubrir necesidades básicas.

A esa deuda social se suma la pandemia acumulada de la corrupción e impunidad generalizada, que es rechazada masivamente por la población y que se considera como gran responsable del estado de sufrimiento y postración de la población panameña. Si fuese verdad que los sobrecostos de los gastos gubernamentales son entre el 10% y 20% ; y si se considera que entre 2010 y 2019 el presupuesto de inversión pública rondó los 60 mil millones de balboas, con los recursos posiblemente sustraídos (entre 6 mil y 12 mil millones) se habría modernizado el sector agropecuario y fortalecido su competitividad, se habría cubierto plenamente los déficit de salud entre las poblaciones rurales e indígenas y se habría cerrado la brecha digital que desfavorece a los más pobres.

La deuda social en Panamá se potencia por las políticas de corto plazo desplegadas desde el desmantelamiento de la institucionalidad de la planificación a fines de los años 90. Esto ha conllevado al socavamiento de las instituciones del Estado, particularmente salud y educación, al debilitamiento progresivo del sector agropecuario e industrial; a la distorsión y especulación en el sistema de precios; a la profundización del desbalance sectorial, regional y social en favor de la plataforma de servicios metropolitana; al rezago relativo de las remuneraciones al trabajo; y en fin de cuentas, a una progresiva concentración del ingreso nacional.

La ineficacia de la política económica ha conllevado a un progresivo debilitamiento fiscal, que se sustenta en una política tributaria regresiva e ineficiente. Persiste también un alto nivel de evasión fiscal que ronda el 8.2% del PIB en 2019 y que entre 2010 y 2019 alcanzó cerca de 34,500 millones de balboas.⁴ En adición la poca racionalidad del

² Aprobado por la Concertación Nacional para el Desarrollo en 2017.

³ La FUNTRAB ha hecho múltiples propuestas y contribuciones por ejemplo en la Nota Técnica N° 16: La pandemia del COVID 19:

oportunidad para corregir rumbos. Lograremos un Panamá diferente?

⁴ MEF, Boletín Estadístico Tributario, 2019.

gasto público en asignaciones de personal y otros usos improductivos se traduce en una fuga de recursos que desfavorecen la eficiencia del Estado.

El gran déficit fiscal del gobierno ha tenido como contraparte un endeudamiento externo que se hace insostenible y en 2021 representaba cerca del 70% del PIB, una deuda que nos cobrarán a todos los panameños.

Si bien el estallido es detonado por un factor externo de precios explosivos del combustible, ese elemento coyuntural reactiva los otros detonantes estructurales acumulados en el largo plazo. En un contexto de amenaza de recesión mundial, la solución sostenible a los problemas de fondo de la economía y la sociedad panameños se hace más difícil, lo cual es un aspecto central que se debe tomar en cuenta en cualquier diálogo.

Durante las tres últimas décadas no ha habido un esfuerzo concertado para enfrentar los problemas de fondo del país. En el pasado se ha ensayado varios diálogos para discutir aspectos específicos de esos problemas; y durante los años 2000 la mayoría de las iniciativas de diálogo oficial no han dado resultados, debido principalmente a la falta de voluntad política para llegar a acuerdos y para cumplirlos.

Como consecuencia, **persiste una gran falta de confianza y credibilidad** en la gran mayoría de las instituciones del Estado y la sociedad, incluyendo las organizaciones sociales y del sector privado. Se ha dado un desgaste progresivo del diálogo social como instrumento de construcción de consensos y la falta de confianza y credibilidad podría condenarlo a su descalificación total.

VIABILIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE LAS DEMANDAS

Si bien el estallido se inició con la acción de diversos movimientos aparentemente espontáneos y descoordinados a nivel nacional, éstos acordaron con el gobierno una agenda temática única para la mesa unificada de diálogo. Esta agenda incluye ocho puntos: (a) rebaja y congelar el precio del combustible; (b) rebajar y congelar el precio de la energía; (c) rebajar la canasta básica sin afectar a los productores; (d) rebajar el precio de los medicamentos; (e) asignación del 6% del PIB a la educación; (f) discusión del problema de la caja de seguro social; (g) corrupción y; (h) crear una mesa intersectorial de seguimiento.

Es una agenda temática a la cual se le ha ido dando contenido en la marcha y las demandas más concretas representan en general aspiraciones básicas reiteradas por la mayoría de la población panameña. Algunas de las demandas tienen connotaciones de carácter coyuntural y otras reflejan problemas estructurales acumulados en el largo plazo. A su vez, parte de los cambios exigidos son posibles inmediatamente con el marco legal y

constitucional vigente, mientras otros requerirán cambios en dicho marco.

La viabilidad y sostenibilidad de las aspiraciones dependerá de que se aborden las causas de fondo de los problemas y de la participación de todos los actores con responsabilidades en la solución de los mismos. La solución del problema del alto costo de vida no se puede concebir sin la participación de los agentes económicos o productores de la canasta. La solución de las causas de fondo de la corrupción no se puede dar sin la presencia y compromiso de quienes deben velar por la transparencia pública y privada. Mientras estén ausentes de la mesa de diálogo los actores fundamentales, no parece viable ni sostenible una solución duradera a estos problemas.

Un balance preliminar del pliego de peticiones requiere considerar la viabilidad y sostenibilidad de cada aspiración.

La rebaja y congelamiento del precio del combustible y la energía tiene viabilidad en la coyuntura y su sostenibilidad dependerá de la evolución de los precios internacionales del petróleo, de la capacidad de las fuentes de energía eléctrica en el país y del espacio fiscal que tengan las finanzas públicas para mantener el subsidio. Obviamente también dependerá de la racionalidad del gasto público en sus diversos usos.

Aunque sería esperable hacia el futuro una rebaja y estabilización del precio internacional de los combustibles, dependiendo de una eventual finalización del conflicto bélico en Ucrania, estas se podrán cumplir dependiendo de la duración de la crisis internacional y de las posibilidades de las finanzas públicas.

La rebaja de la canasta básica de alimentos sin afectar a los productores enfrenta el gran desafío de conciliar el “precio social” de los alimentos al que se aspira para cada producto, con el costo de producción de éstos, que en gran medida están determinados por los insumos importados. Luego de superar las distorsiones y especulaciones en la comercialización y de encontrar un “balance milagroso” entre costos de producción y precios al consumidor, **esta aspiración tendrá viabilidad y sostenibilidad siempre que el Estado tenga el espacio fiscal para subsidiar lo que corresponda, pero ello no se podrá mantener indefinidamente.**

Si detrás del espíritu de esta demanda también está la aspiración por la soberanía y seguridad alimentaria, se deberá entender que para alentar y fortalecer al productor agropecuario, se requiere asegurarle una compensación o ingreso redituable y justo a su inversión y esfuerzo productivo.

Este tema también tendrá como condicionante los acuerdos y tratados comerciales suscritos,

particularmente el Tratado de Promoción Comercial con los Estados Unidos, que compromete al país a la liberalización de los aranceles de los principales productos agropecuarios durante los próximos años.

En el caso de los productos no alimenticios la rebaja o estabilización de los precios dependerá de otras medidas relacionadas con los aranceles de importación y con los márgenes de ganancia de las empresas.

La rebaja de los precios de los medicamentos es una vieja exigencia del pueblo panameño. Se debe reconocer que las penurias y angustias de los panameños en este tema se deriva de la voracidad de la llamada “libre oferta y demanda” (competencia perfecta) que en realidad no existe en este mercado. Siendo un tema muy especializado y complejo, para dar viabilidad y sostenibilidad a la decisión que corresponda, es importante involucrar a los actores concernidos, incluyendo a los distribuidores de medicamentos, farmacias y a los profesionales de la salud.

La asignación del 6% del PIB a la educación, es una ley que se debe cumplir de manera efectiva e inmediata, por lo cual es una obligación del Estado hacerla efectiva, y no debería ser un tema de negociación, a menos que se acuerde la necesidad de reformar dicha ley por inviabilidad, ya que si se impusieran asignaciones presupuestarias a los diversos sectores institucionales con el relación al valor del PIB y no al monto total de presupuesto del Estado, no se estaría presupuestando con base a los recursos efectivamente disponibles.

Adicionalmente, la asignación de cualquier monto presupuestario no es suficiente para lograr una educación inclusiva y de calidad. Se debe entender que la calidad de la educación nunca podrá mejorar si no se potencia las competencias y capacidades de los educadores; se requiere también extender la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza al menos hasta la educación media; y en general el gobierno debe cumplir los acuerdos en materia de educación alcanzados en otras mesas de diálogo.

En el caso de la **Caja de Seguro Social** la FUNTRAB ha insistido en la necesidad de un diálogo genuino, que incluya efectivamente a “los accionistas” de la institución, que deben confirmar su voluntad política para lograr resultados.⁵ El punto de partida para enfrentar los problemas y desafíos de la CSS es el debate y consenso sobre el modelo de seguridad social conveniente al país. Y tal modelo debe ser coherente con la visión de economía y sociedad que aspiramos: un Panamá en progreso económico y social, con desarrollo integral, más solidario, incluyente y equitativo.

El camino hacia una visión renovada de la seguridad social requiere de cambios en el marco legal y el

compromiso del Poder Legislativo de que se respetará fielmente lo acordado en una mesa de diálogo inclusiva. Este es un debate que debe incluir absolutamente a todos los actores concernidos.

La pandemia de la corrupción ha sido más devastadora y duradera que cualquier epidemia de salud pública; y por tanto será más difícil de erradicar porque pareciera estar enraizada en el ADN y en los principios del juego vivo del panameño. Las dos caras de la corrupción (el ente que corrompe y el ser que se deja corromper) deben ser encaradas simultáneamente, lo cual difícilmente se podrá resolver en la coyuntura o en el corto plazo.

Para comenzar se debe acordar acciones de impacto inmediato que den una señal del compromiso político de combatir este flagelo. Los diversos sectores nacionales han propuesto acciones de contención del gasto y de eliminación de irracionalidades en el manejo de las partidas presupuestarias, que se podrían cumplir de inmediato por parte del gobierno como señal de compromiso hacia el cambio.

La lucha contra la corrupción es un objetivo permanente y de largo aliento y se debe armar una hoja de ruta para desmontar todo el andamiaje jurídico, institucional y político que la sostiene. Esta es una tarea que supera el marco constitucional y legal vigente y habría que discutir la mejor estrategia para avanzar hacia el objetivo de erradicación de la corrupción e impunidad. **Esta tarea trasciende un diálogo entre el Poder Ejecutivo y un determinado grupo social o económico y debe incluir el compromiso y acción de todos los órganos del Estado, los partidos políticos, las iglesias y las organizaciones del sector productivo y la sociedad civil.**

La propuesta de una “mesa intersectorial de seguimiento” de los acuerdos es una cuestión pertinente, teniendo en cuenta la experiencia de mesas de diálogo en los últimos tiempos que han hecho acuerdos que finalmente no se cumplen o que se distorsionan en el Órgano Legislativo cuando tales acuerdos precisan de leyes para su instrumentación. **Una mesa de este tipo debe incorporar la representación de todos los actores económicos, sociales y políticos del país.**

La deuda social acumulada no se puede resolver de manera sostenible con nuevos subsidios, ya que las necesidades insatisfechas seguirán creciendo y el espacio fiscal será cada vez más reducido. Tampoco se pueden resolver problemas estructurales con medidas coyunturales. Independientemente del resultado de la mesa de Penonomé, es hora de comenzar a construir un renovado Pacto por la inclusión social con la participación de TODOS.

⁵ FUNTRAB, Carta Socioeconómica N° 16 “A RENOVAR EL DIALOGO POR LA SEGURIDAD SOCIAL”, junio, 2022.