

NOTA TECNICA A DIRIGENTES EMPRESARIALES, SINDICALES Y PROFESIONALES DEL MUNDO DEL TRABAJO

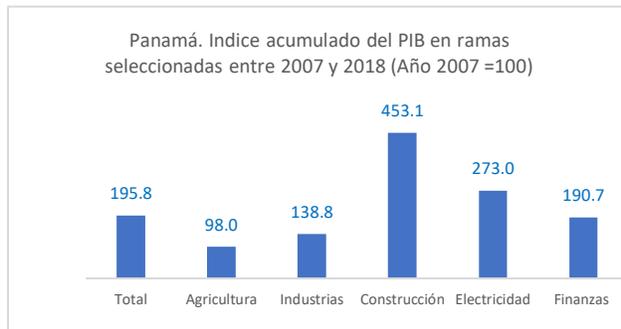
LA AGENDA 2030 DE LAS NACIONES UNIDAS, CRECIMIENTO EQUITATIVO, EMPLEO E INGRESOS DESAFIOS DE LAS POLITICAS ¹

La Agenda 2030 de las Naciones Unidas adopta el octavo objetivo de desarrollo sostenible (ODS) que refleja un gran desafío para Panamá, cual es, el diseño de políticas para un **“crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos”**. ²

El Fondo Monetario Internacional ha dicho recientemente que Panamá ha tenido un “salto cuántico” en materia de crecimiento y que pronto será el país de mayor ingreso per cápita en América Latina (<https://www.mef.gob.pa/noticias/blog-del-fmi>). Pero Panamá también tiene el record de ser el país con la tercera peor distribución del ingreso en la región. Y por eso la pobreza multidimensional afecta a 19 de cada 100 panameños, aunque en el medio rural golpea a cerca de la mitad de la población y en las Comarcas indígenas excluye entre el 70.8% (Emberá) y el 93.8% (Guna Yala) de sus habitantes (<https://www.mef.gob.pa/documentos/estudios/>).

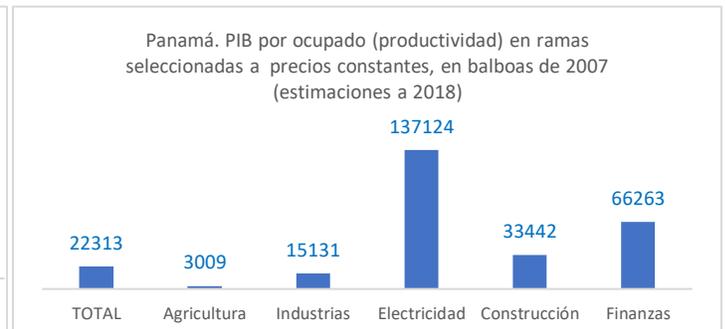
Esto refleja las **disparidades del crecimiento del PIB, de la productividad y los ingresos en el ámbito sectorial y regional**. En una década el PIB promedio creció de manera importante y casi se duplicó entre 2007 y 2018 (índice acumulado de 195.8). Pero mientras en ciertas actividades de construcción y de la plataforma de servicios el crecimiento fue más acelerado, en la agricultura hubo un claro estancamiento.

Gráfico 1



Fuente: INEC, serie de cuentas nacionales

Gráfico 2



Fuente: INEC, Encuesta de mercado laboral (agosto) y serie de cuentas nacionales

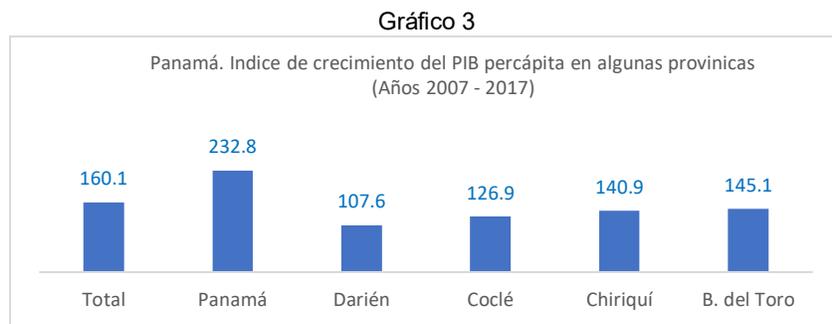
La productividad medida con el PIB por ocupado, reflejó igual comportamiento, con un efecto adverso sobre la producción agropecuaria y por ende sobre el costo de la canasta básica. Con esas relaciones, a modo de ejemplo, la productividad en la agricultura en el año 2018 es 45 veces menos que en el sector eléctrico, 22 veces menos que en las finanzas y 7 veces menos que el promedio de todas las ramas juntas. La baja productividad agrícola

¹ **NOTA TECNICA N° 12 A LA FUNTRAB, mayo, 2019.** Responsable: Miguel Del Cid, Consultor en Política Laboral y Asesor General de la Fundación del Trabajo. Las opiniones expresadas en las notas técnicas son responsabilidad de sus autores y no comprometen a la Junta Directiva de la FUNTRAB

² El trabajo decente, esto es trabajo productivo, en condiciones de equidad, seguridad y con los derechos reconocidos internacionalmente es un objetivo de desarrollo; y las instituciones laborales como los sindicatos, la negociación colectiva o el salario mínimo no se consideran obstáculos a la eficiencia de los mercados como lo supone la teoría neoclásica del empleo y los salarios que siguen las instituciones financieras internacionales.

deprime los ingresos y condiciones de vida de los 265 mil trabajadores del sector y a su vez, se refleja en el alto costo de la canasta básica y en la repuja por aumentos salariales.

En el ámbito regional el crecimiento del PIB tampoco ha sido equitativo y ha tendido a concentrarse en el eje metropolitano y en las actividades asociadas a la plataforma de servicios. En este sentido, la noticia del **“salto cuántico” del FMI** es muy buena para los sectores económicos y sociales en ventaja y en el área de tránsito, pero no necesariamente en la mayoría de las regiones o provincias del país. Así, mientras en la provincia de Panamá, el índice acumulado del PIB subió a 232.8 entre 2007 y 2017, en la provincia de Darién sólo aumentó a 107.6, en Coclé 126.9, en Chiriquí 140.9 y en Bocas del Toro 145.1. En Colón el índice del PIB per cápita se mantuvo al nivel del resto del país hasta el año 2016, cuando se dio un salto por el impulso del programa de renovación de esa provincia que implicó una fuerte inversión en construcción.



Fuente: INEC, serie de cuentas nacionales

El resultado neto de las disparidades del crecimiento es que el PIB per cápita de la provincia de Panamá es 13 veces el de Darién, 6.5 veces el Bocas del Toro, 6 veces el de Chiriquí y Veraguas y 5.5 veces el de la Provincia de Coclé.



Fuente: INEC, serie de cuentas nacionales

Las disparidades en el crecimiento del PIB, del producto per cápita y la productividad en el ámbito sectorial y regional tienen que ver directamente con la política de asignación de recursos de inversión del Estado, que durante la última década -con pocas excepciones- ha priorizado grandes proyectos de infraestructura relacionados con la plataforma de servicios del país, y en mayor medida en el área metropolitana. **El gran desafío es cómo impulsar una reasignación de recursos del Estado que permita elevar la productividad, competitividad e ingresos de los sectores y regiones más desfavorecidos y apuntalar la inclusión productiva y social.** En ello resultará fundamental la priorización que se haga en proyectos de infraestructura efectivamente productiva y en programas que apuntalen la máxima cobertura, calidad y pertinencia de la educación-formación, la salud, agua potable, cuidado del medio ambiente y la vivienda, entre otros.

La política económica tradicional sustenta que asignar recursos de inversión a actividades rezagadas es un sacrificio a la eficiencia y al crecimiento económico y este es el criterio que ha primado en el largo plazo, aunque mal aplicado pues muchos megaproyectos, con sobre costos visibles, como el caso de la Cinta Costera III, no

parecen haber tenido un impacto importante sobre la eficiencia, la productividad o competitividad de algún sector económico en particular. Y en esencia, la política económica en el largo plazo, ha apostado a un máximo ritmo de crecimiento en desmedro de la inclusión y equidad y ha reforzado el impulso de las fuerzas del mercado, sobre todo desde que la planificación o programación económica fue eliminada como instrumento de gestión del desarrollo.

Una década de rápido crecimiento económico concentrado tampoco ha logrado modernizar la estructura del mercado laboral; y en los grandes números, a pesar de que dos de cada tres nuevos empleos creados en el período son trabajos asalariados en empresas privadas o en el sector público, **la proporción del trabajo por cuenta propia o independiente no ha variado significativamente y sigue siendo un tercio del empleo total** (FUNTRAB, Perspectiva Laboral, Panamá 2018, Boletín Electrónico N° 11). Y aunque algunos insinúan que se trata de **emprendedores exitosos** que deciden **voluntariamente** ser independientes, las estadísticas muestran que la mayoría tiene bajos niveles de escolaridad y escaso talento o competencias para emprender exitosamente, perciben bajos niveles de ingresos y suelen estar excluidos de los programas contributivos de salud, pensiones y demás de la Caja de Seguro Social. De hecho, cerca del 89% de los trabajadores por cuenta propia no cotiza a la Caja de Seguro Social (FUNTRAB, Estadísticas e indicadores sobre empleo y salarios, <https://www.funtrab.org.pa/datos-de-interes/estadisticas-e-indicadores-sobre-empleo-y-salarios/>) y aunque se podría argumentar razones de voluntariedad, la verdad es que la gran mayoría trabaja apenas para el sustento diario y persiste una barrera de entrada ya que para su inclusión a la Caja de Seguro deben pagar doble cuota, es decir la que les corresponde como trabajador, pero también la del empleador.

La estructura atrasada del mercado laboral con ese tercio de la fuerza de trabajo en actividades por cuenta propia de baja productividad e ingresos, más los trabajadores con empleo informal (no protegido) en el sector estructurado de empresas, más los del servicio doméstico, representan una verdadera **traba estructural** a la sostenibilidad financiera de la Caja de Seguro Social. Los problemas de fondo de la institución no se resolverán con “medidas cosméticas”, si no se abordan desde su perspectiva integral. En ello, el diálogo social entre sus constituyentes jugará un papel fundamental.

Elevar la productividad e ingresos en el plano sectorial, para reducir brechas sociales y avanzar hacia la inclusión, es un gran desafío para la política económica. Y la productividad sectorial también está muy relacionada con la estructura del mercado de trabajo. Así, por ejemplo, el rezago en el crecimiento del PIB y la baja productividad en la agricultura impide utilizar productivamente a la fuerza de trabajo en esta rama, en tanto más de dos tercios (69.9%) de los trabajadores deben ocuparse por su cuenta al no encontrar trabajo en una empresa. Y el mercado de trabajo en el sector no se modernizará, mientras la asignación de recursos desfavorezca el desarrollo agropecuario y la producción no se organice más empresarialmente, con mejor tecnología y con base en la innovación. En contrapartida, el rápido crecimiento del PIB y la productividad, por ejemplo, en las actividades financieras conlleva a que solamente 4.6% de sus trabajadores son independientes. Esto implica un uso más productivo de la fuerza de trabajo.

Gráfico 5



Fuente: INEC, Encuesta de Mercado Laboral, agosto, 2017

Lograr un crecimiento económico más balanceado en el plano sectorial y regional es fundamental para la modernización del mercado de trabajo, para el desarrollo empresarial con empresas sostenibles, para el fomento de la productividad, del empleo productivo y bien remunerado e impulsar la inclusión social. Y para el logro de estos objetivos, **se requiere una política de asignación de recursos de inversión pública más balanceada en el plano sectorial y regional, que aunque sacrifique algo de crecimiento económico, propicie una mayor inclusión y equidad. El mercado por sí solo no propiciará la inclusión productiva y social. Se impone restaurar la planificación económica como instrumento de gestión para el desarrollo; y se requiere fijar por consenso la imagen objetivo del país que queremos en el largo plazo.**

Por otro lado, los actores sociales y políticos deben enfrentar el desafío de mejorar la distribución del ingreso en sus dos dimensiones para lograr progresos hacia la equidad. Una primera dimensión es el déficit en la **distribución personal del ingreso**, que refleja la inequidad en el acceso a las oportunidades de acumular capital humano y que se sintetiza en esas estadísticas de que la mitad de la población más pobre sólo accede a cerca de un décimo de los ingresos del país (y que mide la desigualdad por el índice de Gini). Y estas disparidades se enfrentan invirtiendo **equitativamente** en capital humano, modernizando el mercado de trabajo, potenciando la calidad del empleo y favoreciendo el trabajo decente. Las políticas concebidas hacia el octavo ODS deben estar en esa dirección.

El segundo componente es la **distribución funcional del ingreso** que refleja la distribución de las remuneraciones entre los factores de producción (capital y trabajo) y los tributos al Estado. Las cuentas nacionales del país muestran una tendencia regresiva de esta distribución en contra de los asalariados que han perdido varios puntos porcentuales en los pasados años.

Gráfico 6

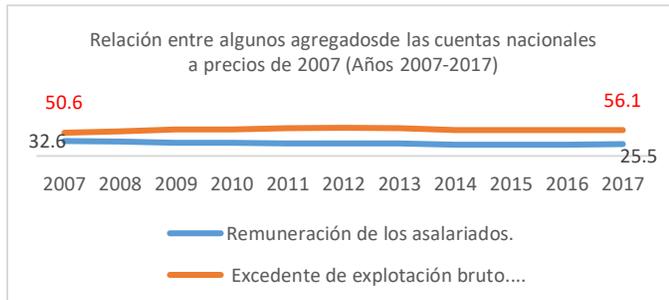
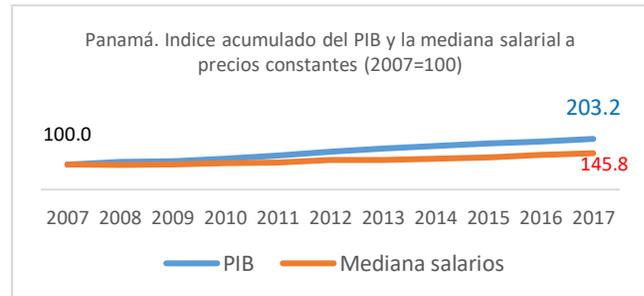


Gráfico 7



Fuente: INEC, Cuentas Nacionales y Encuesta de Mercado Laboral agosto

Las principales razones de esta regresividad tienen que ver con la persistencia de un atraso relativo del mercado de trabajo reflejado en la alta incidencia del trabajo por cuenta propia (un tercio de la fuerza de trabajo) y de la gran dimensión del empleo informal total (43% del empleo no agrícola). Pero además, tiene que ver con **el rezago de los salarios reales en el tiempo**, cuya dinámica dista bastante del crecimiento del PIB. El último gráfico ilustra sobre esta brecha; por lo cual los actores sociales y el nuevo gobierno deben reflexionar a fondo y debatir sobre las salidas posibles para revertir esta tendencia que profundiza la inequidad y exclusión social.

No hay salidas fáciles ni soluciones instantáneas para corregir la tendencia regresiva en la distribución del ingreso o el rezago de los salarios reales; y en la solución de esta paradoja resultarán claves los aumentos en la productividad bien repartidas entre los factores de producción; y lo importante es la disposición política para enfrentar estos desafíos. Por esta razón, en el ámbito de la celebración del centenario de la Organización Internacional del Trabajo-OIT- (<https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/>) donde se discute sobre el futuro del trabajo, se ha subrayado la necesidad de “asumir responsabilidades” entre todos los actores sociales y políticos y de “revitalizar el contrato social” para asegurar una participación justa de todos los sectores en el progreso económico. **En todo ello, el diálogo social con resultados será fundamental.**