

## HACIA UNA VISION COMPARTIDA DE PAÍS: PANAMA 2030

Por Miguel Del Cid<sup>1</sup>  
(14 de abril, 2021)

Recientemente el reconocido economista Guillermo Chapman de extenso recorrido en el sector privado y público como Ex Ministro de Planificación y Política Económica, hizo un valioso aporte “**Hacia una Visión Económica y Social de Panamá**”.<sup>2</sup> Se trata de un planteamiento integral en los distintos ámbitos del desarrollo, que identifica los **déficit del modelo económico excluyente que ha seguido el país**. Este aporte recoge la perspectiva de algunos sectores nacionales, ya sea de manera total o parcial.

El planteamiento hecho por el Autor es una importante contribución al debate de los temas del desarrollo de Panamá y contribuye a la construcción de una **visión compartida** de país, que se debe *moldear* con la perspectiva y aporte de los sectores económicos y sociales directamente afectados por el modelo económico excluyente que se intenta cambiar. Estos sectores afectados están en los ámbitos rurales, en la economía campesina e indígena, en el empresariado nacional desarrollista, que paga impuestos y respeta los derechos laborales, en los emprendedores de PYMES, en los trabajadores con empleos precarios y sin derechos, en la llamada economía informal, en los trabajadores jóvenes, en las mujeres y en diversas categorías de trabajadores rechazadas o discriminadas por el mercado.

Se trata de un modelo económico que se ha reproducido por cinco siglos, dada la histórica naturaleza *transitista* de la economía panameña y que se ha profundizado en las últimas cinco décadas por políticas económicas pensadas con ese fin explícito: potenciar la economía de tránsito, olvidando y asfixiando a veces deliberadamente el resto de la economía y del país. Y a pesar del reconocimiento casi unánime (nacional e internacional) de que **se trata de un modelo económico que genera “desigualdad y pobreza”**, ningún gobierno durante los últimos 30 años (**NINGUNO**) ha hecho nada para cambiar el rumbo de ese paradigma que deja pocos ganadores y muchos perdedores. Enterrada la planificación económica a fines de 1998, con la creación del Ministerio de Economía y Finanzas (Ley 97 de 21 de diciembre de 1998) las autoridades en materia económica, sin distinciones de banderías políticas, han mantenido una política económica cortoplacista sin una visión hacia el desarrollo sostenible.

Se podría esperar que parte de los sectores excluidos del modelo estén de acuerdo con varios componentes del diagnóstico y de las acciones propuestas por el Autor para enfrentar los desafíos del desarrollo del país. Particularmente, la necesidad de superar esa “economía dual” moderno – tradicional, que concentra los beneficios del crecimiento en la plataforma metropolitana de servicios y excluye el resto del país; la modernización del Estado hacia una institucionalidad fuerte, eficiente y transparente; con un **sistema de planificación indicativo con capacidad Y autoridad suficiente** para llevar al país por el camino del desarrollo sostenible; impulsando políticas racionales de inversión pública inclusiva que potencien la productividad sectorial, regional y las capacidades de la gente; con una **política fiscal progresiva** que asegure el aporte equitativo de las rentas más altas; en síntesis, avanzar hacia un país con un “Estado de Bienestar” de ingresos altos, con pleno acceso a los servicios básicos y caminando hacia el desarrollo sostenible, tal y como lo plantea el Autor de la propuesta.

Pareciera que habría bastante consenso en los grandes objetivos y en el “qué hacer”, sin embargo, las divergencias estarán en “el cómo” hacerlo (el contenido de las políticas específicas”) y en algunas conclusiones del diagnóstico. Y es que el logro de esos objetivos implicará superar ciertas barreras y escollos que no aparecen de manera explícita en el diagnóstico, o se mencionan muy tangencialmente o que requieren precisiones.

1. Las razones de la mala distribución del ingreso, de la desigualdad y la pobreza no están solamente en relaciones aritméticas sobre los diferenciales de productividad entre la economía moderna y tradicional. Las brechas de productividad son una manifestación del problema y no necesariamente la causa. El atraso del ámbito rural y del sector agrícola se relaciona directamente con el tradicional sesgo de la política de inversión pública que ha priorizado megaobras (como la Cinta Costera III) con escaso o ningún impacto sobre la productividad de la economía y de los sectores y regiones más rezagadas: La política de crédito tampoco ha favorecido el incremento de la producción, productividad e integración de la economía.

<sup>1</sup> Economista Laboral, Exfuncionario de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Asesor de la Fundación del Trabajo, Panamá

<sup>2</sup> Guillermo O. Chapman Jr. Hacia una visión económica y social de Panamá: Una propuesta para la reflexión. Panamá 2021

2. La propuesta del Autor hacia esa visión alternativa reconoce algunos vicios y problemas estructurales que, **aunque están concatenados, no se mencionan**. Se señala que Panamá es un país de “amiguetes” entre empresarios y autoridades, que se benefician del Estado para hacer negocios. Y esos negocios no se circunscriben sólo a los dueños de supermercados e importadores de alimentos o medicamentos, o a los relacionados con concesiones de servicios de electricidad, etc. Esas alianzas de negocios se dan en todas las actividades económicas, con extremos que incluyen a bufetes de abogados que hasta deciden sentencias judiciales y nombran magistrados (según los “VarelaLeaks”).

Lo dice el Autor, **Panamá no es un país de normas generales o universales con reglas del juego iguales para todos los inversionistas**. Es el país de las “leyes especiales” y de los “contratos ley” que dan beneficios especiales (discriminatorios) a ciertos inversionistas, incluyendo exenciones fiscales, laborales, migratorias y de otro tipo, con un gran sacrificio fiscal que conspira contra el gasto e inversión social del Estado en favor de los más excluidos. Y es una política que se magnifica con el eterno argumento de la atracción de inversiones extranjeras.

Las autoridades tienen una vieja deuda con la sociedad que tiene el derecho de conocer el beneficio neto (evaluación de impacto) de esas concesiones y leyes especiales (en el ámbito portuario, Panamá Pacífico y otras Zonas y proyectos de alcance nacional) que tienen beneficios y privilegios a los que no acceden la mayoría de los empresarios. Se tiene que aclarar cuál es el valor añadido al patrimonio económico y social del país en términos de empleo, remuneraciones, transferencia tecnológica, formación del talento humano panameño e inclusión social, con números reales y creíbles.

3. El autor “pone el dedo en la llaga” al señalar que las **grandes rentas pagan pocos impuestos y que se impone un sistema fiscal progresivo**. Este señalamiento hay que magnificarlo, porque está en la raíz del problema de la desigualdad y la pobreza. Los asalariados no tienen forma de evadir los impuestos; sin embargo las corporaciones y el gran capital encuentran mil formas de hacerlo, ya sea gracias a una Ley especial o porque los evaden deliberada e impunemente. El costo fiscal de la evasión de las personas jurídicas en Panamá suma en los últimos años entre 5% y 6% del PIB <sup>3</sup>, lo cual equivale a más dos veces el monto de lo pagado en concepto de pensiones por invalidez, vejez y muerte en el año 2019 (<https://www.inec.gob.pa/archivos/>).

El Autor señala que en este tema pareciera haber un **“pacto no escrito”** “entre los gobiernos y la sociedad” para justificar el no pago de impuestos, pero la realidad muestra que dicho pacto más bien se da entre una clase política y económica en función de gobierno, comprometida con el modelo económico excluyente y las corporaciones transnacionales y el gran, capital quienes pagan impuestos reducidos o no los pagan. **Si la gran mayoría de los empresarios en Panamá pagan impuestos, estas prácticas discriminatorias resultan insostenibles**.

4. Hoy por hoy se impone un código de conducta de verdadera responsabilidad social empresarial a nivel global y nacional. En Davos 2020 se insistía en que “Las empresas deberían pagar un porcentaje justo de impuestos, mostrar tolerancia cero frente a la corrupción, respetar los derechos humanos en sus cadenas globales de suministro y defender la competencia en igualdad de condiciones.” (<https://es.weforum.org/focus/davos-2020>). En la actualidad el gobierno de los Estados Unidos está proponiendo un impuesto mínimo de sociedades de 21% en todo el mundo. “Un impuesto mínimo global alto puede cambiar el rostro de la globalización, haciendo que sus principales ganadores, las multinacionales, paguen más en impuestos, en lugar de pagar cada vez menos como ha ocurrido durante las últimas cuatro décadas” La propuesta norteamericana subraya que el ofrecimiento a las transnacionales de ventajas basadas en el pago de bajos impuestos es un reflejo de la condición de “paraíso fiscal” que siguen muchos países y que en los tiempos actuales es inaceptable (El País, <https://elpais.com/economia/2021-04-11/estados-unidos-da-alas-a-la-revolucion-fiscal.html>)

5. Resulta económica y socialmente insostenible mantener la actual política fiscal regresiva en que los grupos de bajos ingresos y las clases medias son las que más contribuyen al fisco. Si la posición geográfica de Panamá tiene un extraordinario valor para hacer negocios, como regularmente se pregona, y da un extraordinario valor añadido al rédito de las inversiones internacionales, **por qué el país tiene que conceder beneficios fiscales adicionales a las corporaciones transnacionales para que hagan negocios desde Panamá?** Quién paga finalmente ese

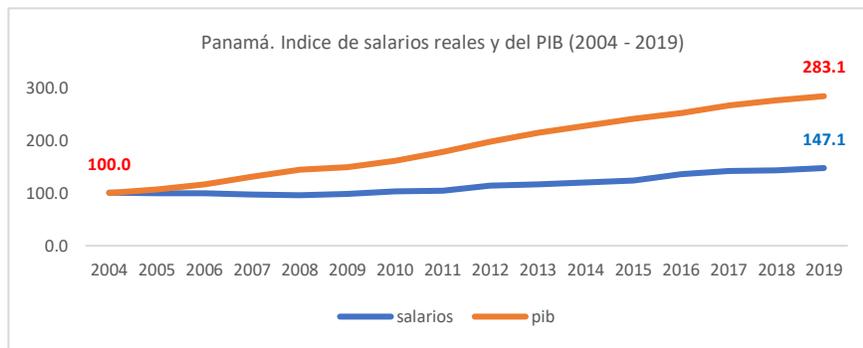
<sup>3</sup> MEF, Dirección General de Ingresos, Boletín Tributario 2018

sacrificio fiscal? Claramente lo paga la sociedad -y los grupos más excluidos- con un escaso acceso a los servicios básicos en materia de salud, educación, agua potable, infraestructura productiva y otros.

6. El autor reconoce en un par de líneas del diagnóstico que un factor estructural de desigualdad es la **mala distribución del ingreso entre el excedente bruto de explotación de las empresas y los salarios (distribución funcional del ingreso)**, reconociendo que este reparto del pastel se ha hecho más concentrado en contra de los asalariados. Y presume que el problema obedece al mayor crecimiento de actividades intensivas en capital alrededor de la plataforma de servicios del área metropolitana.

Si bien este problema tiene como parte de sus causas la reproducción de la economía dual y las brechas de productividad y de educación entre ganadores y perdedores del modelo económico, también hay causas de fondo que no se mencionan. Una primera causa es **el gran rezago de los salarios de mercado respecto al crecimiento de la economía**. Una evaluación somera del índice acumulado del PIB y de **la mediana salarial** muestra un gran rezago de los salarios reales en el tiempo, lo cual se da tanto en sectores que concentran actividades modernas como tradicionales.

Gráfico 1



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

7. Se dice que el salario mínimo en Panamá es el más alto de la región; sin embargo esto es relativo por muchas razones. Primero, Panamá tiene una compleja tabla de salarios con 37 salarios mínimos diferentes, y si se compara el mínimo más alto (que lo devengan muy pocos), por ejemplo de “mecánicos de transporte aéreo”, entonces sin duda sería el más alto de la región. Pero si se toma el salario mínimo de la pequeña empresa o el de la agricultura, entonces el resultado no sería el mismo.

El otro factor relativo es que el salario mínimo (por ejemplo en la industria grande) apenas compra aproximadamente una canasta básica “ampliada” (alimentos y otros bienes y servicios), suponiendo que la canasta ampliada equivale a 2 canastas alimentarias y teniendo en cuenta que la canasta oficial sólo incluye la combinación de productos más baratos que satisface alrededor de 2,300 kilocalorías ([https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2021/03/MEF\\_DAES\\_Canasta-Basica-de-Alimentos](https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2021/03/MEF_DAES_Canasta-Basica-de-Alimentos)). El bajo poder de compra de los salarios en Panamá, o su contrario, el alto costo de la vida, no se le puede atribuir a los salarios mínimos, pues como lo dijo el Autor, son los mercados oligopólicos, los importadores de alimentos y los intermediarios, los que encarecen la canasta básica. Se sabe que el peso relativo de los salarios sobre el valor bruto de la producción industrial es significativamente bajo, en que obviamente son los insumos y otros componentes los que tienen una mayor incidencia en esa estructura de costos.

8. Por esta razón, no parece coherente el argumento de que hay que romper “rigideces” o derechos para abaratar los costos laborales y que las normas de contratación y despido impiden la creación de empleo, afectan la productividad y son las responsables de la informalidad. Con idéntico argumento se han hecho diversas reformas laborales sustantivas, la primera de ellas, la Ley 95 del 31 de diciembre de 1976.

Hay que recordar que ese argumento proviene de un precepto dogmático de la teoría neoclásica del empleo y los salarios que recetan las Instituciones Financieras Internacionales (IFI’s). Tal enfoque, de naturaleza microeconómico, presupone que hay una relación inversa entre empleo y salarios, con lo cual la mejor política de

empleo es mantener bajos o contener los salarios reales. El enfoque macro que tiene en el centro la demanda efectiva como motor del empleo rebate ese argumento. Por esta razón, durante el último año, en todo el orbe, hasta las autoridades más conservadoras de política económica y sus asesores, claman por una intervención masiva del Estado para estimular la demanda agregada, rescatar los bancos y las economías quebradas.

La historia de las reformas laborales en Panamá está plagada de los mismos argumentos y de resultados no exitosos en sus objetivos. Por ejemplo, la Ley 1 de marzo de 1986 se pensó precisamente para reducir los costos laborales y favorecer la instalación de empresas maquiladoras en Colón, particularmente, industrias textiles. Y esta ley redujo los recargos por horas extras y sacó del ámbito de protección del Código de Trabajo a los trabajadores a domicilio (informalizando sus contratos); y sus resultados fallidos fueron evidentes, ya que no sólo no atrajo nuevas empresas, sino que las que había se fueron de Panamá. Esto demuestra que un mal diagnóstico siempre conducirá a políticas equivocadas con malos resultados.

En conclusión, si un objetivo de la política económica, social y laboral es apuntalar la generación de empleo, la productividad, los ingresos, las capacidades de la gente y reducir la desigualdad, no parece coherente una política para reducir o contener los salarios, informalizar el empleo y liberalizar las normas de contratación y despido.

9. Tampoco parece muy coherente, bajo el argumento no demostrado de **escasez generalizada** de talento humano, liberalizar la política de migraciones laborales y el ejercicio de todas las profesiones eliminando la condición de nacionalidad. Ninguna autoridad responsable de la región ha avanzado en esa dirección; incluso los países que regularmente se toman de ejemplo (COMO Estados Unidos) han seguido una política de **migración selectiva** para favorecer la entrada del talento humano efectivamente escaso en el país. Durante la última década la política de migración laboral en Panamá se ha convertido en un negocio para funcionarios públicos y bufetes de abogados (“economía de amiguetes”?) y las normas sobre permisos de trabajo a extranjeros en lo relativo a la temporalidad y a la formación de contrapartes nacionales sólo ha quedado en el papel. Hay un presentimiento generalizado (que habría que constatar) en el sentido de que **las migraciones laborales sólo han servido principalmente para abultar más el sector informal, para facilitar la evasión del pago de prestaciones laborales y para presionar los salarios a la baja.**

**Es cierto que las normas laborales no están escritas en piedra y merecen ser actualizadas cuando corresponda.** Pero esa renovación se debe hacer con fundamento a razones consistentes con la realidad, en la búsqueda de objetivos compartidos por empleadores y trabajadores; con base en el diálogo social y no en preceptos dogmáticos o imposiciones.

10. **Una recomendación de alto valor** que hace el autor es que algunas condiciones de trabajo deben ser acordadas entre empresarios y trabajadores para reflejar las realidades particulares de las empresas. **Y esta propuesta exige que se haga valer de una vez por todas el derecho a la libertad sindical y de negociación colectiva.** Durante los casi 50 años de vigencia del Código de Trabajo eso no ha sido posible en actividades como la banca, la Zona Libre de Colón y otras actividades y en pleno siglo XXI ya no caben subterfugios para justificar esa violación a los derechos humanos.

La libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva son derechos humanos esenciales consagrados en los convenios fundamentales de la OIT de obligatorio cumplimiento para Panamá, en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y en el Pacto Mundial de las Naciones Unidas por la Responsabilidad Social Empresarial. En la acera de enfrente están las IFI's y otras instituciones que insisten que los principios y derechos fundamentales en el trabajo son obstáculos al libre mercado, a la eficiencia, a la productividad y competitividad: y por tanto hay que removerlos.

En síntesis, el aporte del Dr. Guillermo Chapman “Hacia una visión económica y social de Panamá” representa una valiosa contribución a la “**visión compartida**” que queda por construir. Y se debe exhortar a que los diversos actores económicos, sociales e institucionales, incluida la Academia, hagan lo propio. Y aunque el diálogo es uno de los instrumentos más desgastados en los últimos tiempos, la sociedad panameña no debe cejar en sus esfuerzos para construir, con el mayor consenso posible, el país equitativo y justo a que aspiran las mayorías.