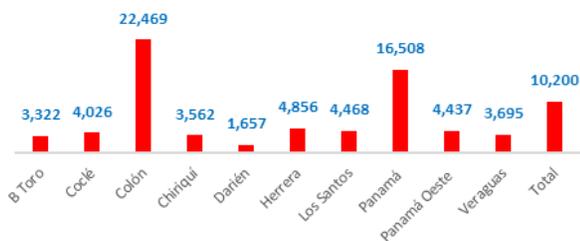




# CARTA SOCIOECONOMICA (N° 3)

## Desigualdad y pobreza, Desafíos del desarrollo y del diálogo social

PIB per cápita, por provincia a precios constantes (En Balboas, Año 2019)



Panamá. Pobreza multidimensional. Porcentajes (2018)



Enviar comentarios:

[fdetrabajo@cwpanama.net](mailto:fdetrabajo@cwpanama.net)

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



Fundación del Trabajo  
Panamá, abril 2021

### INTRODUCCION <sup>1</sup>

La esencia de la Fundación del Trabajo de Panamá durante más de 25 años ha sido el diálogo social basado en el respeto y reconocimiento mutuo y en la confianza generada entre sus líderes empresariales y sindicales.

Las organizaciones de empleadores y trabajadores tienen sus respectivos objetivos asociados a la defensa de los derechos e intereses de sus representados. Y en la Fundación del Trabajo los **objetivos compartidos** han primado por encima de los intereses particulares o de grupo; y enfatizan en el respeto a las normas que regulan las relaciones laborales, en el libre ejercicio empresarial y sindical, y en la equidad y justicia social. **El objetivo de las publicaciones de la Carta Socioeconómica de la FUNTRAB es promover esos valores.**

Esta Carta Socioeconómica se dedica a reflexionar sobre **un tema que está en el centro de la agenda nacional del diálogo social: la desigualdad y pobreza** que golpea a miles de hogares panameños y que es **una amenaza permanente a la estabilidad y paz social en Panamá.**

Se trata de un viejo problema estructural que incluye diversas formas de discriminación; y en las últimas tres décadas, aparte de medidas asistenciales, no ha habido un enfoque de políticas integrales para enfrentar el flagelo. Al contrario, el modelo económico y sus políticas han afianzado los factores de la desigualdad y la pobreza.

El propósito de esta Carta Socioeconómica no es dar una respuesta concreta a este desafío, sino aportar algunas consideraciones para un diagnóstico objetivo sobre sus determinantes y estimular a las entidades especializadas de la Academia, institutos de investigación y analistas a profundizar en sus relaciones de causa – efecto y plantear alternativas de políticas y soluciones.

Muchos convergen en que la causa principal de la desigualdad y la pobreza es la limitada cobertura y calidad de la educación o la gran dispersión de la población en áreas remotas. En realidad, esto es parte del problema, porque las condiciones de pobreza de los residentes en áreas rurales o de los que dependen de la economía informal no cambiarán mientras el PIB per cápita de las provincias del interior sea en promedio 5 veces inferior al de la región metropolitana donde opera el canal; o mientras el grueso de la inversión pública se concentre en dicha área, o en tanto más de un tercio de la fuerza de trabajo sólo encuentre empleo en el llamado sector informal. Sin duda que los problemas de la desigualdad y pobreza son más complejos de lo que a simple vista parece.

<sup>1</sup> Co Presidentes: Lic. Araceli De Gracia (Sector sindical) y José Javier Rivera (Sector empresarial). Responsable principal de la publicación: Miguel Del Cid, Asesor, FUNTRAB

## MANIFESTACIONES Y CAUSAS DE LA DESIGUALDAD Y POBREZA EN PANAMA

Los más amplios sectores económicos, sociales y políticos del país reconocen que **el principal desafío que enfrenta el desarrollo nacional es la desigualdad y pobreza**. Este flagelo persiste a pesar del impresionante ciclo de crecimiento de la pasada década y se ha profundizado con la pandemia sanitaria que sacude a Panamá y el mundo.

La desigualdad se resume en una concentrada distribución del ingreso (personal y funcional) y en una alta incidencia de la llamada “pobreza multidimensional” que afecta a un quinto de la población panameña.

Sin embargo, la vulnerabilidad económica y social es mucho mayor si se considera que cerca de 33% del total de los asalariados devengan menos de una canasta ampliada de bienes y servicios (<https://www.inec.gob.pa/publicaciones>).<sup>2</sup> Y según la AMPYME el 77% de los trabajadores informales están en igual situación con ingresos inferiores a 600 balboas al mes (<http://prensa.css.gob.pa/2021/04/22/ampyme-en-mesa-del-dialogo-mas-de-700-mil-personas-ejercen-el-comercio-informal/>).

Ya se ha dicho que una manifestación de la desigualdad se refleja en la mala **distribución personal** del ingreso, que se refiere a la forma en que se reparten los ingresos independientemente de su origen. Esta categoría sugiere una alta concentración de los ingresos medida por el índice de Gini,<sup>3</sup> que ubica a Panamá como el tercer país de peor distribución del ingreso en América Latina. Una expresión de esta medición es que el 10% de la población “más rica” percibe 34 veces el ingreso del 10% más pobre.

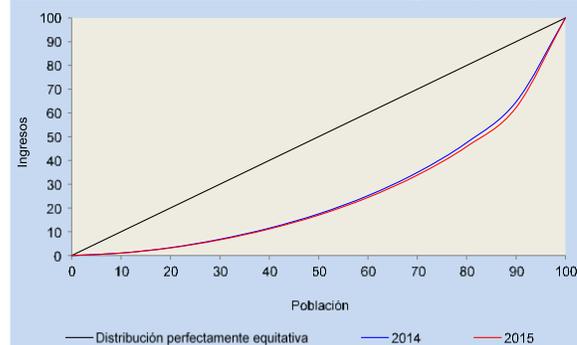
A falta de información más reciente, el último informe publicado por el MEF muestra lo siguiente:

<sup>2</sup> Bajo el criterio o supuesto de que una canasta ampliada equivale a dos canastas básicas alimentarias.

<sup>3</sup> Una distribución equitativa se ubica en la línea recta, mientras que la distribución concentrada se refleja en la curva.

Gráfico 1

Curvas de Lorenz o de concentración del ingreso (2014 y 2015)



Fuente: Tomado de MEF, Distribución del ingreso de los hogares (2015)

**Se sugiere a la Academia y a los analistas de diversos sectores** como un tema prioritario de análisis, indagar sobre los factores que determinan esa mala distribución personal del ingreso, que se relacionan, entre otros, con la dotación de capacidades y capital humano de la población, con su nivel de participación en el mercado de trabajo y con la calidad de la inserción laboral de los trabajadores.

La **desigualdad** se manifiesta en múltiples dimensiones de la vida económica, social y política de la población, diferenciando por nivel socioeconómico, género, condición étnico – racial, edad, ámbito regional, situación de discapacidad, situación migratoria y otras condiciones. Por tanto, si el objetivo es avanzar hacia mayores condiciones de **igualdad**, las políticas deben incidir sobre la heterogeneidad de la estructura productiva (dualidad entre “lo moderno y tradicional”), la igualdad de acceso a medios productivos (tierra, capital, crédito), igualdad de capacidades (educación y formación de calidad) e igualdad de derechos.<sup>4</sup>

Un elemento que conspira contra la **igualdad** es la cultura del privilegio que está enraizada en todos los ámbitos de la nacionalidad y que se expresa en el marco legal e institucional del Estado. Algunos de esos privilegios se reflejan, por ejemplo, en la

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4788/S01020119\\_es.pdf?...1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4788/S01020119_es.pdf?...1)

<sup>4</sup> CEPAL 2020, La matriz de la desigualdad social en Panamá

exoneración de tributos a determinadas categorías de personas naturales y jurídicas, en el pago de montos de pensiones por encima de la norma común, o en la aplicación de normativas especiales a funcionarios de alto nivel en la aplicación de la justicia.

El otro factor determinante de la desigualdad es la llamada **distribución funcional** del ingreso, que refleja el reparto del producto social entre los factores de producción, bajo la forma de salarios y ganancias o excedente bruto de explotación de las empresas. En este caso, las estadísticas oficiales muestran una tendencia a la concentración de la distribución en contra de los asalariados, que se ha acentuado en el tiempo.

Gráfico 2



Fuente: INEC, Cuentas Nacionales

**Por tanto, otra tarea prioritaria de investigación y análisis** recomendada a la Academia y especialistas es determinar los factores explicativos de esta tendencia. Algunos enfoques ponen énfasis en las características del patrón de crecimiento panameño entre actividades más o menos intensivas en capital. Como parte de ese enfoque en la actualidad algunos analistas ubican las causas de la desigualdad en factores estructurales o “técnicos” que se relacionan con los diferenciales de productividad entre sectores modernos y tradicionales de la economía o con factores institucionales y jurídicos que impiden el libre funcionamiento del mercado, incluyendo las llamadas rigideces en la legislación laboral.<sup>5</sup> También se suelen mencionar los problemas de dispersión demográfica de la población y la baja calidad de la educación y formación de recursos humanos.

<sup>5</sup> Guillermo Chapman, Hacia una nueva visión económica y social de Panamá, 2021

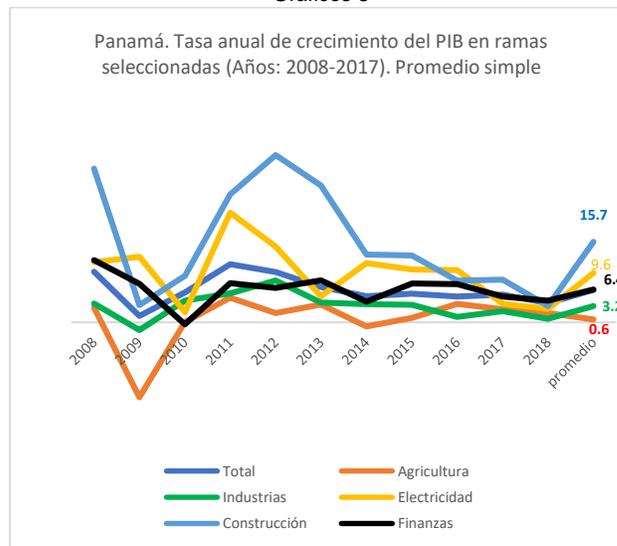
Otros analistas ubican las raíces del problema de la desigualdad y pobreza en el rezago de los salarios reales de mercado respecto al crecimiento del PIB y la productividad, en la política tributaria regresiva y en la evasión de impuestos.<sup>6</sup>

**La confirmación de las causas de la mala distribución personal y funcional del ingreso brindará a las mesas de diálogo los insumos de conocimientos necesarios para debatir y enfrentar los determinantes de la desigualdad y pobreza. Esta es una tarea prioritaria para investigadores y analistas.**

### DESAFIOS ESTRUCTURALES DE LARGO PLAZO

En realidad, el problema de la desigualdad y pobreza es muy complejo, ya que la falta de oportunidades y de ingresos de los más excluidos en la economía informal o en los contextos rurales e indígenas ha estado determinada por el concentrado patrón de crecimiento de la economía en los ámbitos sectorial y regional. Los gráficos siguientes, aún con información no actualizada muestran esta tendencia.

Gráficos 3



Fuente: INEC, Cuentas Nacionales

<sup>6</sup> Juan Jované, Diez Tesis sobre la Seguridad Social en Panamá

Gráfico 4



Fuente: INEC, Cuentas Nacionales

Gráfico 5



Fuente: MEF, Informe de pobreza multidimensional 2020

El rezago del crecimiento de la agricultura determina a priori un déficit en las condiciones de productividad e ingresos de las unidades productivas del sector donde trabajan cerca de 277 mil personas (agosto de 2019) que dependen con sus familias de esta actividad. El estancamiento del sector agropecuario, provocado por la política económica de gobiernos sucesivos, ha impedido la modernización del sector donde el 71% de los trabajadores son por cuenta propia (informales de baja productividad), y la gran mayoría se ubican en la zona desventajosa de la distribución del ingreso y del umbral de la pobreza.

Así mismo, el hecho de que el PIB per cápita de las provincias del eje metropolitano sea aproximadamente 15 veces el de Darién y más de 5 veces el promedio de las demás provincias, representa un factor de desigualdad interregional que se refleja en las estadísticas de pobreza de las provincias y las comarcas.

Obviamente que igualar el PIB per cápita entre provincias tampoco resolverá la desigualdad social, pero permite mayores posibilidades de mejorar las condiciones de vida y de trabajo con políticas económicas y sociales adecuadas.

El patrón concentrado de crecimiento ha sido impulsado por la política económica tradicional que ha seguido el país durante décadas, reflejadas en políticas de inversión pública, fiscales y de estímulo que han fomentado el crecimiento desproporcionado de la plataforma metropolitana de servicios, asfixiando las posibilidades de crecimiento y desarrollo de otros sectores económicos y del resto del país. Pareciera haber un amplio consenso sobre la necesidad de remplazar las políticas de corto plazo por políticas de largo plazo para el desarrollo sostenible desde una institución de planificación estratégica.

En síntesis, hay un amplio consenso en la **imagen objetivo** de un Panamá caminando hacia el desarrollo sostenible, erradicando la desigualdad y la pobreza, con un estado de derecho que asegure una democracia efectiva, con seguridad jurídica, transparencia gubernamental y trabajo decente. Esto requiere de políticas encaminadas a un crecimiento sostenido, incluyente desde la perspectiva sectorial, regional y social, amigable con el medio ambiente, promoviendo el empleo productivo y el trabajo decente como lo establece la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

Queda pendiente llegar a un consenso sobre **cómo lograrlo** con las políticas de corto, mediano y largo plazo que aseguren dicho objetivo.

La FUNTRAB tiene una **visión estratégica** más acotada al ámbito laboral y es **“contribuir a un Panamá con relaciones laborales armónicas y con productividad y competitividad compartidas.”** Esto es, un país con relaciones laborales equitativas y justas, fundadas en el cumplimiento de las normas, en la responsabilidad social empresarial y en el compromiso de los trabajadores con los valores éticos que deben primar en el mundo del trabajo; con políticas y programas que potencien una productividad y competitividad bien repartidas entre empresarios y trabajadores.

La FUNTRAB ha planteado diversas propuestas en la línea de los objetivos de desarrollo descritos; por lo cual pone a disposición esta mesa de diálogo para avanzar en la construcción de consensos hacia el desarrollo sostenible.