

INTRODUCCION ¹

En 2022 la economía panameña recuperó el nivel de producción del año precrisis, con un valor del PIB que superó al de 2019. La recuperación favoreció a gran parte de las actividades económicas, mientras otras más afectadas por el cierre de la economía en 2020 aún no se recuperan, como la construcción, los hoteles y restaurantes y la industria manufacturera.

No obstante, hasta el primer trimestre de 2022 el empleo no se había recuperado al mismo ritmo, con una tasa de desempleo (9.9%) todavía superior al año precrisis (7.1%), y con una tasa de empleo informal que ronda la mitad de la ocupación no agrícola.

En el largo plazo el patrón de crecimiento ha demostrado, por un lado, su carácter no inclusivo en los planos sectorial, regional y social; y a su vez, una debilidad estructural para crear empleos suficientes ante la creciente fuerza de trabajo. Hasta el 2019 la tendencia fue un aumento del desempleo, del empleo informal y la exclusión creciente de los trabajadores de la Caja de Seguro Social.

Con el retorno a la senda del crecimiento persiste el desafío de una recuperación sostenible de la economía con inclusión social. Y eso no parece factible con el viejo patrón de crecimiento concentrado en la plataforma logística y en las zonas adyacentes al canal de Panamá.

El referente para lograr el objetivo del crecimiento con desarrollo es la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y sus 17 objetivos de desarrollo sostenibles (ODS), que postula políticas para un crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos (octavo ODS).

Directivos de la FUNTRAB en intercambio reciente con funcionarios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han coincidido en que Panamá enfrenta el gran desafío de elevar la productividad para lograr más y mejores empleos. Esto es particularmente cierto en el segmento de las PYMES y en el sector agropecuario e industrial, que requieren de un entorno favorable de políticas para su modernización. Elevar la productividad también es un requisito indispensable para reducir la informalidad laboral. Todo esto demanda un gran esfuerzo de inversión en infraestructura y mejorar la cobertura y calidad de la educación – formación con base en el desarrollo de competencias y la formación dual.

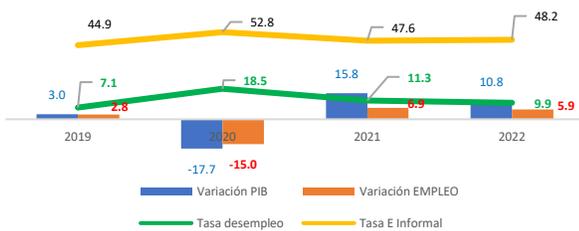
Panamá debe avanzar hacia una institucionalidad eficiente del Estado, con un sistema de planificación para el desarrollo que asegure coherencia en las políticas. Igualmente habrá que superar las limitaciones fiscales derivadas de una política tributaria ineficiente e inequitativa, que ha conducido a un endeudamiento explosivo, condicionando el desarrollo económico y social del país.

Todos estos problemas y desafíos deberán ser considerados en el gran Acuerdo Nacional que está demandando la sociedad panameña a la clase política del país.

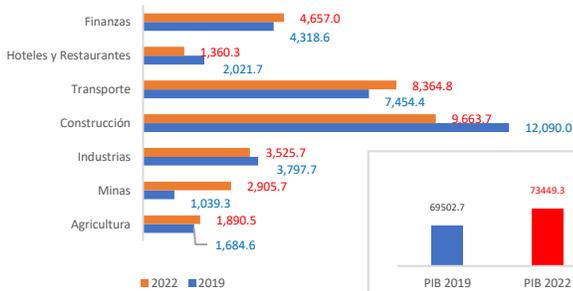
CARTA SOCIOECONOMICA (N° 25)

RECUPERACION DE LA ECONOMIA CON INCLUSION SOCIAL: UN GRAN DESAFIO

Panamá. Variación del PIB (**), del empleo y tasa de desempleo y de empleo informal (2019 - 2022)



Panamá. Producto interno bruto en ramas seleccionadas (2019 y 2022)



Enviar comentarios:

fdetrabajo@cwpanama.net

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



Fundación del Trabajo
Panamá, 30 de marzo 2023



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

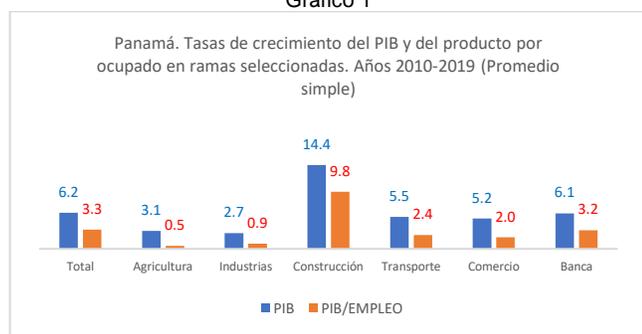
Salcedo. Responsable principal de la publicación: Miguel Del Cid, Asesor, FUNTRAB.

EMPLEO CRECE A MENOR RITMO QUE LA PRODUCCION EN EL LARGO PLAZO

En la década previa al inicio de la pandemia por COVID (2010 – 2019) la economía panameña registró un importante crecimiento, aunque con un ciclo de desaceleración a partir de 2012 – 2013.

La principal característica del patrón de crecimiento ha sido su carácter no inclusivo en los planos sectorial, regional y social. Así, mientras el PIB y el producto por ocupado (productividad) en las actividades de la plataforma de comercio y servicios del área metropolitana crecieron a tasas relativamente altas, la agricultura y la industria manufacturera tuvieron bajos niveles de desempeño.

Gráfico 1



Fuente: INEC, Cuentas Nacionales y Encuesta de Mercado Laboral

El mayor dinamismo de la construcción se originó, por un lado, en inversión pública dirigida a mega obras o proyectos con escaso impacto sobre la producción y productividad nacional (como la cinta costera III). También se impulsaron otros proyectos habitacionales de impacto social como los de la ciudad de Colón.

La mayor expansión del sector también se originó en proyectos de inversión privada relacionados con la construcción de infraestructura comercial o de casas y condominios, especialmente para población de ingresos medios y altos, muchos de los cuales siguen desocupados, frente a una limitada demanda nacional (restringido mercado interno). La caída del sector construcción hacia fines de la década y su lenta recuperación posterior obedece en cierta medida a esa sobreoferta de instalaciones comerciales y habitacionales que no han tenido salida en el mercado.

Por su parte, el relativo estancamiento de la producción y productividad en la agricultura durante la década pasada obedeció a la apertura indiscriminada y a las prácticas oficiales de promover importaciones de ciertos rubros, incluso en épocas de cosecha, favoreciendo a grupos de comerciantes e importadores. A esto se suma la falta de una política de inversión pública dirigida explícitamente a mejorar la infraestructura productiva y la productividad del sector agropecuario y en las zonas rurales en general.

En el ámbito regional, el carácter excluyente del patrón de crecimiento se refleja en un mayor ritmo de expansión del PIB en las provincias terminales del canal de Panamá respecto a las demás provincias.

Gráfico 2

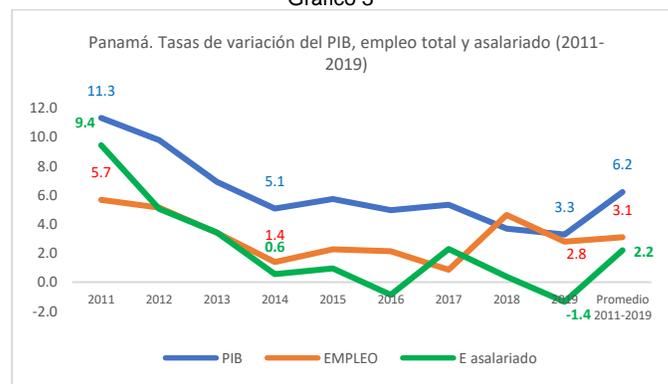


Fuente: INEC, Cuentas Nacionales

La relativa exclusión de las provincias y de los contextos rurales de los beneficios del crecimiento da como resultado que el producto por habitante de las provincias terminales del Canal de Panamá es aproximadamente 11 veces el de Darién y alrededor de 5 veces el de Bocas del Toro, Coclé y Veraguas. Y esto se refleja en una mayor pobreza multidimensional en esas provincias.²

Una segunda característica relevante del patrón de crecimiento económico es su incapacidad estructural de ocupar productivamente a la creciente fuerza de trabajo del país. Esto obedece tanto a los límites estructurales de expansión del PIB (ritmo y dirección) como al ritmo de crecimiento demográfico y de la población en edad de trabajar.

Gráfico 3



Fuente: INEC, Cuentas Nacionales y Encuesta de Mercado Laboral

En el período bajo consideración, el PIB creció a 6.2% en promedio anual (promedio simple), mientras la ocupación total lo hizo en 3.1%. Esta relación indica que por cada punto (1%) de crecimiento anual del PIB, la ocupación total crece medio punto (0.5%); y supone que se requeriría un mayor y sostenible ritmo de crecimiento para ocupar la creciente fuerza de trabajo.

² FUNTRAB, Carta Socioeconómica N° 21.

Los datos muestran que entre 2010 y 2019 la economía generó en términos netos aproximadamente 465 mil empleos, de los cuales 41 de cada 100 eran asalariados (27 privados y 14 públicos) y 53 de cada 100 eran trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares. Esta tendencia ha llevado a un deterioro progresivo de la estructura y calidad del mercado de trabajo.

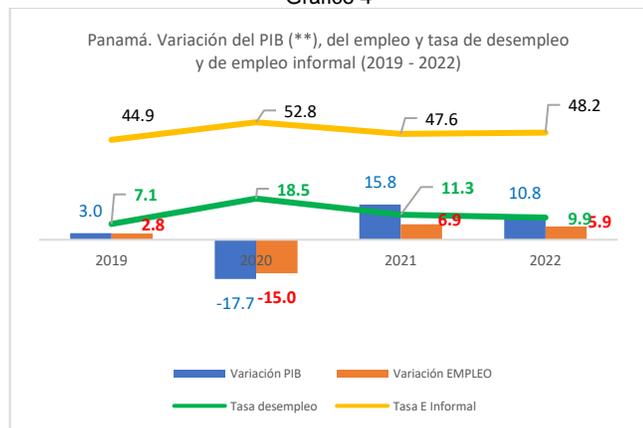
CRISIS Y RECUPERACION POST PANDEMIA

Previo al inicio de la pandemia la economía panameña ya venía registrando un debilitamiento estructural que se reflejó en un crecimiento de 3% en 2019 versus una expansión de dos dígitos a inicios de la década.

Esta desaceleración traía aparejado un deterioro de las principales variables del empleo, con una tasa de desempleo e informalidad crecientes y un aumento progresivo de los trabajadores excluidos de la Caja de Seguro Social.³

En 2020 se produce el derrumbe económico (-17.7% de caída del PIB) y una debacle del mercado de trabajo, con la destrucción de cerca de 290 mil empleos y una tasa de desempleo que aumentó al 18.5%, mientras la informalidad aumento al 52.8% del empleo no agrícola.

Gráfico 4

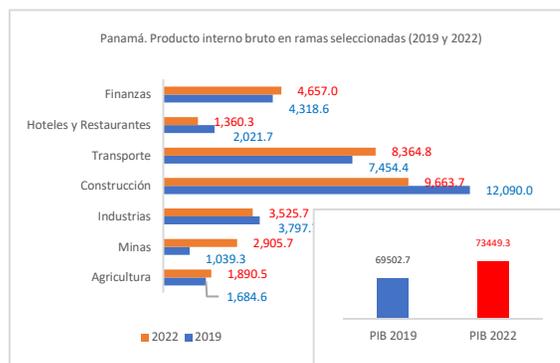


(**) PIB a precios de 2018
Fuente: INEC, Cuentas Nacionales y Encuesta de Mercado Laboral

Con base en la nueva serie del PIB (a precios de 2018), la economía muestra una rápida recuperación del crecimiento, que en 2022 supera el nivel precrisis (2019). Algunas actividades se han recuperado más, mientras otras siguen por debajo de 2019, particularmente la construcción, hoteles y restaurantes e industria manufacturera.

La reactivación del sector construcción (sobre todo del segmento de viviendas) no se resuelve solo impulsando nuevos proyectos, sino ampliando el mercado interno por la vía de mayores empleos estables y con ingresos crecientes.

Gráfico 5



(**) PIB a precios de 2018
Fuente: INEC, Cuentas Nacionales

Si bien la tasa de desempleo ha disminuido, el empleo no se ha recuperado al mismo ritmo y hasta el primer trimestre de 2022 la ocupación total era inferior a la de agosto de 2019 (en menos 75 mil empleos) y en el sector privado no se habían recuperado cerca de 79 mil puestos de trabajo. Como quiera que el INEC no realizó la encuesta de agosto de 2022, no es posible un balance sobre la recuperación del empleo al cierre de 2022.

Por su parte, la calidad del empleo se ha deteriorado con respecto al año precrisis, con un empleo informal no agrícola que ronda la mitad de la fuerza de trabajo y que resulta cercano al 55% si se incluye la ocupación agropecuaria.

DESAFIOS PARA UNA RECUPERACION SOSTENIBLE CON EMPLEOS DE CALIDAD

La recuperación sostenible de la economía con inclusión social depende del retorno a la senda de crecimiento, pero con un patrón diferente. El referente en la búsqueda de este propósito es la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, que Panamá ha ratificado en diferentes foros y por todos los sectores económicos y sociales del país.⁴

Es una agenda con 17 objetivos de desarrollo sostenibles (ODS), en diferentes ámbitos del desarrollo económico, social y medioambiental. Particularmente el octavo ODS compromete a los Estados a “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”. La búsqueda de ese objetivo supone el compromiso de avanzar hacia un conjunto de metas como las siguientes:

- Lograr un crecimiento anual del PIB de “al menos 7%” lo cual supone un extraordinario esfuerzo de inversión pública asignada con criterios de eficiencia y equidad.
- Lograr niveles elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, dando prioridad a sectores de gran valor añadido y uso intensivo de mano de obra. Esto resulta fundamental para el sector agropecuario,

³ FUNTRAB, Carta Socioeconómica N° 23.

⁴ Concertación Nacional para el Desarrollo, Plan estratégico nacional, con visión de Estado, Panamá 2030.

industrial, el turismo sostenible, cuidado del medio ambiente, etc.

- Impulsar políticas en apoyo a las actividades productivas, el emprendimiento, la creatividad y la innovación; y fomentar la formalización y crecimiento de las PYMES, incluyendo su acceso a servicios financieros.
- Impulsar políticas y programas para el fomento del empleo productivo y las capacidades/competencias, incluyendo a mujeres, jóvenes y personas con discapacidad.
- Asegurar el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la libertad sindical y de negociación colectiva, la no discriminación y la erradicación del trabajo infantil, trabajo forzoso y trata de personas.

El logro de estos objetivos y metas requiere de una institucionalidad fuerte de planificación, que asegure la coherencia de las políticas, programas y herramientas al alcance del Estado, el cual debe cumplir su función de orientador del desarrollo, promotor de la equidad y proveedor de bienestar. **La gestión de la economía y las finanzas deben estar subordinadas a la planificación para el desarrollo y no al revés**, como sigue en la actualidad.

CONDICIONANTES PARA UNA RECUPERACION SOSTENIBLE

En adición al enorme déficit que caracteriza la institucionalidad y funcionalidad del Estado panameño, persisten serios condicionantes estructurales para una recuperación económica con inclusión social.

Un primer condicionante se refiere al **estrecho espacio fiscal** para el impulso de políticas y programas de inversión productiva para el desarrollo. El déficit fiscal al cierre de 2022 ronda los 3,000 millones de balboas (cerca del 4% del PIB).

El déficit crónico ha llevado al Estado a un **creciente endeudamiento** que se hace explosivo, alcanzando cerca de 44 mil millones de dólares al cierre de 2022.

De acuerdo al presupuesto del Estado de 2023, cumplir con el servicio de la deuda (intereses más principal), implica dedicar cerca de 4,500 millones (14.6% de dicho presupuesto), por lo que el Estado debe incurrir en nuevo endeudamiento para honrar tal obligación.

Gráfico 6



Fuente: INEC, Estado de la deuda contractual del sector público

Recientemente se revisó el valor del PIB, ajustándolo a precios del año 2018; y si bien dicho ajuste implicó un mayor valor del producto por un efecto precios, ello sólo es útil para que el presupuesto público cumpla con la Ley de responsabilidad fiscal y para justificar el nuevo endeudamiento.

El estrecho espacio fiscal y el consecuente endeudamiento también es producto de la gran evasión fiscal, que según cifras de la Dirección General de Ingresos rondaba el 5% del PIB en 2019, sumando entre 2016 y 2019 la suma de 21 mil millones de balboas.

Gráfico 7



Fuente: Boletín Tributario, Dirección General de Ingresos, MEF

El gran hoyo fiscal también se debe a las exenciones fiscales que se otorgan por ley principalmente para promover la inversión extranjera en zonas de exportación, cuyos beneficios económicos y sociales no son totalmente claros a falta de evaluaciones de impacto (*“hay una erosión de la base fiscal mayor, porque la hemos legalizado”*: Publio De Gracia, Director General de Ingresos).⁵

Todo esto tiene como marco de referencia el sistema tributario regresivo que impera en Panamá, con una carga fiscal significativamente menor al promedio latinoamericano.⁶

Las restricciones fiscales plantean un gran desafío para Panamá y deberá enfrentarse con la mayor seriedad y compromiso por el desarrollo integral del país. Este es uno de los grandes temas a incluir en el **gran pacto nacional** que reclama la sociedad a la clase política panameña, ya que aunque el aporte del canal de Panamá ayuda a financiar la evasión y el subsidio fiscal, esto no será suficiente para atender las necesidades de inversión social del país hacia el futuro.

El explosivo problema del desempleo y empleo informal no se resolverá con programas de emergencia o con programas temporales. Los subsidios y demás medidas paternalistas sólo sirven de paliativo temporal a las carencias que los originaron. Se requieren políticas integrales para potenciar la capacidad productiva de la gente y de la economía, en la línea de la agenda 2030 de las Naciones Unidas.

⁵ “Discutir la continuidad de los beneficios de las zonas económicas especiales amparadas en ley de la República es una tarea necesaria para mejorar la recaudación fiscal antes de pensar en un alza de impuestos”, Publio De Gracia, Director General de Ingresos, MEF,

(<https://www.laestrella.com.pa/nacional/poligrafo/230108/230123-publio-gracia-hay-erosion-base>

⁶ OCDE, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/estadisticas-tributarias-america-latina-caribe-panama.pdf>