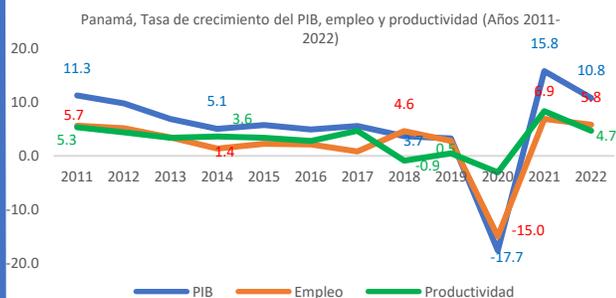




CARTA SOCIOECONOMICA (N° 30)

LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLES AVANCES EN LA POST PANDEMIA EN PANAMA



Enviar comentarios:

fdetrabajo@cwpanama.net

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



Fundación del Trabajo
Panamá, 31 de agosto 2022



INTRODUCCION ¹

Panamá se ha comprometido en distintos foros y espacios de diálogo con la Agenda de desarrollo 2030 de las Naciones Unidas y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS).

Los ODS son un planteamiento de propósitos a los que aspiran los países en las distintas esferas de la vida, en la búsqueda de un mayor bienestar para sus poblaciones.

Con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas los países del orbe aspiran a poner fin a la pobreza en todas sus formas y asegurar las máximas condiciones de seguridad alimentaria, de salud, educación inclusiva, equidad entre hombres y mujeres y grupos sociales, en materia de agua y saneamiento, empleo y trabajo decente, defensa del medio ambiente, entre otros.

Para avanzar hacia esos objetivos se requiere de una economía sana y en crecimiento, con capacidad de incluir a los diversos sectores, regiones y grupos sociales del país, con una base productiva diversificada y una institucionalidad de planificación y gestión fuerte en el marco de un Estado democrático.

Desde el año base del lanzamiento de la Agenda (2015), Panamá registró progresos hacia los objetivos y metas establecidos, aunque el avance hacia el objetivo de crecimiento inclusivo y trabajo decente se vio condicionado por un ciclo de desaceleración de la economía y un debilitamiento del mercado de trabajo. Aún así, hubo progresos en la reducción de los niveles de pobreza, debido al impulso de diversos programas de transferencias y subsidios en favor de grupos de menores ingresos.

Sin embargo, el derrumbe económico de 2020 producto de la pandemia por COVID 19, trastocó el camino hacia los objetivos trazados. Por tal razón, el Estado y la sociedad panameños enfrentan hoy el desafío de retomar el camino de la agenda, lo cual se logrará si se reconstruyen los lazos de confianza y la capacidad de diálogo y concertación de los actores nacionales por encima de los intereses de grupo. Adicionalmente se requiere institucionalizar la planificación estratégica como instrumento de gestión del desarrollo y superar la inercia de las políticas de corto plazo, la improvisación y descoordinación de las políticas públicas.

La Fundación del Trabajo se complace en presentar una actualización de la Base de Estadística e Indicadores de Empleo y Salarios, que incluye algunos indicadores del octavo ODS de las Naciones Unidas (<https://funtrab.org.pa/nota-tecnica-14-indicadores-ods/>).

Se agradece al Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) por poner a disposición de la FUNTRAB las bases de datos de las encuestas de mercado laboral que permiten estas publicaciones.

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

ANTECEDENTES

Panamá se ha comprometido en diversos foros con la Agenda de Desarrollo 2030 de las Naciones Unidas y sus 17 objetivos de desarrollo sostenibles (ODS), que constituyen propósitos a los que aspiran los Estados del orbe en distintas esferas del desarrollo (<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>).

El primer ODS se propone “poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo”. Los otros ODS plantean aspiraciones en materia de seguridad alimentaria, salud, educación inclusiva, igualdad de género, agua y saneamiento, medio ambiente, recursos marinos, entre otros.

El octavo ODS plantea “promover el crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”. Es un objetivo fundamental de la agenda 2030 para el logro de mejores condiciones de vida, considerando que el trabajo es la fuente principal de ingresos de la población para satisfacer necesidades básicas.

Los ODS contienen 169 metas y 243 indicadores para su seguimiento. Avanzar hacia el logro de esas metas y objetivos estratégicos dependerá de la suficiencia y coherencia de las políticas económicas, sociales y medioambientales del país, así como del grado de desarrollo institucional y del compromiso de los actores políticos y sociales con esos objetivos.

AVANCES EN LOS OBJETIVOS DE CRECIMIENTO INCLUSIVO Y EMPLEO

El progreso hacia el octavo ODS depende de lograr una economía sana, con capacidad de incluir en los beneficios del crecimiento económico a los diversos sectores, regiones y grupos sociales del país, con una base productiva diversificada y una institucionalidad de planificación y gestión fuerte en todos los ámbitos.

Las metas establecidas suponen que el progreso hacia este objetivo demanda una tasa sostenida de crecimiento económico al menos de 7% anual, que impacte por igual las diversas actividades (agropecuarias, industriales y sectores domésticos); requiere de un crecimiento sostenido de la productividad, que en el caso del sector agrícola plantea duplicarla hacia el 2030. Estas metas de crecimiento económico y productividad son un requisito fundamental para apuntalar la capacidad productiva de los sectores más rezagados de la economía y potenciar el nivel de ingresos de la gente para superar el umbral de la pobreza y vivir con dignidad.

Las metas hacia el objetivo de trabajo decente suponen que se debe reducir al mínimo la tasa de desempleo y empleo informal, incluyendo mujeres y jóvenes, eliminar la brecha salarial entre hombres y mujeres y ampliar el acceso de las

mujeres a posiciones directivas en el sector público y privado.

En el cuadro que se adjunta se presenta una síntesis de las estadísticas e indicadores disponibles para el octavo ODS y a continuación se hacen algunos comentarios sobre su comportamiento y sobre las perspectivas y desafíos futuros.

Cuadro 1
INDICADORES DEL OCTAVO ODS DE NACIONES UNIDAS
(CRECIMIENTO INCLUSIVO Y TRABAJO DECENTE)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Tasa de crecimiento del PIB	5.7	5.0	5.6	3.7	3.0	-17.7	15.8	10.8
Tasa de crecimiento PIB per cápita	4.1	3.4	4.0	2.2	1.5	-19.1	14.3	9.3
Tasa de crecimiento PIB por ocupado	3.4	2.8	4.7	-0.9	0.2	-3.4	7.9	10.8
Tasa de desempleo								
Total	5.1	5.5	6.1	6.0	7.1	18.5	11.3	9.9
Hombres	4.2	4.7	5.0	4.8	5.8	13.6	11.0	6.9
Mujeres	6.2	6.7	7.7	7.6	8.8	24.7	11.8	9.9
Tasa de desempleo jóvenes 15 a 24 años								
Total	13.1	13.7	16.5	15.7	18.1	---	23.9	23.6
Hombres	10.5	11.3	13.5	12.1	14.6	---	21.4	20.8
Mujeres	17.8	17.9	21.5	21.9	24.1	---	28.6	28.2
Tasa de empleo informal (no agrícola)								
Total	39.9	40.2	40.8	43.6	44.9	47.6	48.2	
Hombres	40.7	40.3	41.4	42.9	44.5	49.3	50.3	
Mujeres	39.0	40.1	40.0	44.5	45.4	45.5	45.4	
Tasa de empleo en ocupaciones directivas ^{1/}								
Total	5.9	6.5	5.9	5.4	6.0	---	5.4	5.3
Hombres	5.5	6.2	5.6	4.7	5.4	---	4.9	4.5
Mujeres	6.4	6.8	6.2	6.4	6.8	---	6.1	6.3
Mediana de salarios por hora (Balboas)								
Total	3.15	3.50	3.66	3.72	3.80	---	3.78	3.83
Hombres	3.20	3.53	3.65	3.72	3.80	---	3.69	3.76
Mujeres	3.10	3.44	3.68	3.73	3.80	---	3.93	3.94
Jóvenes de 15 a 24 años que no estudian ni trabajan								
Total	29.8	27.6	27.3	26.9	27.1	---	28.1	---
Hombres	52.0	27.4	27.9	27.0	30.4	---	26.8	---
Mujeres	22.0	32.7	32.6	31.6	31.4	---	29.0	---

NOTA: Los datos de empleo de 2015 a 2019 corresponden a la Encuesta de mercado laboral del mes de agosto.

Los datos de 2020 son de la Encuesta telefónica de septiembre; los de 2021 son de octubre y los de 2022 son de abril.

^{1/} Se refiere a Directores y gerentes de los sectores público y privado (COTA 2010)

Fuente: Elaborado en la Fundación del Trabajo con base en la EML/INEC

CRECIMIENTO ECONOMICO Y PRODUCTIVIDAD

Previo al derrumbe económico provocado por la pandemia del COVID 19, la economía panameña ya venía registrando una desaceleración producto principalmente del agotamiento del patrón de crecimiento y de la culminación de un conjunto de megaobras como la ampliación del canal, la construcción de las dos primeras fases del Metro el proyecto de renovación urbana de Colón y otras infraestructuras.

El debilitamiento en el ritmo de crecimiento, aunado al deterioro de la calidad del mercado de trabajo, conllevaron a una caída en la expansión de la productividad, que afectó mucho más a sectores domésticos como el agropecuario. La

productividad en la agricultura es cerca de un sexto el promedio de la economía y cerca de un noveno del sector transporte lo cual se traduce en un gran rezago en los salarios e ingresos de la fuerza de trabajo de ese sector que representa 15.7% de la ocupación total del país.²

Gráfico 1



Fuente: INEC, Cuentas Nacionales y EML (agosto)

El crecimiento económico y de la productividad también presentan comportamientos diferenciados entre provincias. La productividad en las provincias de Panamá y Colón es alrededor de 13 veces la de Darién y entre 5 y 7 veces respecto al resto de las provincias.³

Dadas esas asimetrías sectoriales y regionales, el análisis de los indicadores en el promedio nacional no es suficiente para entender los progresos del país en su conjunto hacia los ODS:

EMPLEO Y TRABAJO DECENTE

La desaceleración de la economía hasta 2019 se tradujo en una tendencia al aumento del desempleo y empleo informal, con un aumento de la fuerza de trabajo excluida de los beneficios de la Caja de Seguro Social (cuadro 1).

Las remuneraciones reales mostraron una mejora para hombres y mujeres hasta el 2019, con una tendencia hacia el cierre de brechas en favor de las mujeres hacia fines de la década. No obstante, se requiere una evaluación más exhaustiva de los datos, debido a que, si bien el cierre de las brechas se da en los promedios generales, el resultado no es el mismo al controlar los diferenciales de salarios por grupo ocupacional o nivel educativo.⁴

La mejora de la mediana salarial en la pasada década estaría reflejando una política activa de salarios mínimos con aumentos significativos entre 2010 y 2019.

La debacle económica de 2020 profundizó aún más el déficit de trabajo decente y aunque en 2022 se recuperó la economía a los niveles precrisis, los indicadores de empleo aún no se recuperan.

Por otro lado, durante la década se registró una tendencia hacia la disminución de los niveles relativos de pobreza, medida tanto por ingresos como la pobreza multidimensional. Esto se debió principalmente a los programas de transferencias y subsidios del gobierno, como 120 a los 65, el Angel Guardián, la beca universal y otros que en conjunto sumaron más de 2,000 millones de dólares al cierre de 2022.

El derrumbe económico y del empleo debió llevar a un aumento significativo de la pobreza en 2020, a pesar de las transferencias y subsidios como el bono solidario y las ayudas en alimentos en favor de miles de personas; aunque no hay cifras oficiales de estimaciones de pobreza para constatar esta realidad. En todo caso estimaciones del Centro Nacional de Competitividad ubica la pobreza general en 25.1% en el año 2021, muy superior al año precrisis.

Gráfico 2



El dato de 2021 es una estimación del Centro Nacional de Competitividad (Infografía N° 100) MEF, Pobreza e indigencia por ingresos, septiembre 2020

PERSPECTIVAS

En 2022 el PIB creció 10.8 respecto al año previo y se recuperaron los niveles de producción del año 2019. No obstante, ha sido una recuperación parcial y no inclusiva, con actividades y regiones todavía rezagadas.

Los datos oficiales también confirman que el mercado de trabajo no se ha recuperado y con datos del INEC de abril de 2022, la ocupación total estaba por debajo de agosto de 2019 en cerca de 70 mil empleos, con una tasa de desempleo e informalidad superior al año precrisis.

El patrón de crecimiento con limitada generación de empleo ha sido una característica fundamental de la economía panameña en el largo plazo. Y ello refleja las limitaciones estructurales de un crecimiento que se concentra en actividades más intensivas en capital del ámbito metropolitano y urbano. Un patrón de crecimiento que no logra incorporar a la mayoría de la creciente fuerza de trabajo a un empleo productivo y bien remunerado, en tanto durante la década pasada (2010 – 2019) de cada 100 nuevos empleos, sólo 29 se generaron en la empresa privada, 14 en

² FUNTRAB, Carta Socioeconómica N° 26, abril, 2023

³ FUNTRAB, Carta Socioeconómica 28, julio, 2023.

⁴ FUNTRAB, Base de estadísticas e indicadores sobre empleo y salarios, (<https://funtrab.org.pa/nota-tecnica-14-indicadores-ods/>)

el sector público, 4 en el servicio doméstico y el resto (53%) fueron trabajadores independientes que tuvieron que crearse su propia fuente de sustento.

Un prominente economista del sector privado panameño ha reiterado que **el principal desafío que enfrenta Panamá “es la desigualdad en la distribución del ingreso y niveles de pobreza que no se compadecen con el crecimiento económico”**.⁵

Gran parte de los determinantes de la desigualdad se originan en los problemas estructurales del mercado de trabajo, cuyas causas están en el patrón de crecimiento concentrante y excluyente de largo plazo, impulsado por las políticas económicas del Estado.

Esas políticas han reproducido la dicotomía de un Panamá metropolitano y urbano aparentemente próspero y donde se concentran las oportunidades; y otro Panamá rural empobrecido y excluido. Un país con una institucionalidad debilitada y muchos déficits acumulados en los servicios básicos como la educación, salud, agua y saneamiento, entre otros.

Panamá no ha tenido un patrón de crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible como lo postula la agenda 2030 de Naciones Unidas. Mientras la agricultura y la industria manufacturera crecieron por debajo del 3% anual, las actividades de la plataforma de servicios del área metropolitana duplicaron o triplicaron dicho crecimiento.

Y en el ámbito regional mientras el PIB de las provincias terminales del canal creció significativamente, las provincias del interior se mueven más lentamente. **La asimetría regional** se resume en un solo indicador: **el producto per cápita**. El PIB por habitante de las provincias de Panamá y Colón es aproximadamente 13 veces el de Darién, cerca de 7 veces el de Bocas del Toro y entre 5 y 6 veces el del resto de las provincias.⁶

Para avanzar hacia una recuperación sostenible e incluyente, se requiere un cambio radical en la visión oficial de las políticas de corto plazo, hacia políticas de desarrollo de largo plazo en la línea de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Esto debe conducir a un cambio en el patrón de crecimiento económico hacia objetivos explícitos de integración sectorial y regional.

Todo esto demandará de un máximo esfuerzo de inversión pública y fomento de la inversión privada para apuntalar la productividad, el empleo y las capacidades de la gente, particularmente en los sectores y regiones más rezagados (educación–capacitación, salud, vivienda, infraestructura productiva, desarrollo tecnológico, etc.).

⁵ Guillermo Chapman, Hacia una nueva visión económica y social de Panamá, 2021.

⁶ FUNTRAB, Carta Socioeconómica N° 28.

⁷ CEPAL, Estadísticas Tributarias en América Latina (<https://www.cepal.org/es/comunicados/ingresos-tributarios-america-latina-caribe-sufren-un-impacto-historico-antes-mostrar>)

LOS CONDICIONANTES DE FONDO

El principal condicionante a una política de maximización de la inversión pública es el estrecho espacio derivado del crónico déficit fiscal que arrastra el país. Un déficit fiscal que ronda el 14% del presupuesto público en 2022 y que ha obligado a un endeudamiento externo que se hace insostenible (alrededor de 45,700 mil millones de dólares al segundo trimestre de 2023, <https://publico.mef.gob.pa/reportes/BINFORMEDEUDATRI/E/1%203%20Informe%20Trimestral%20-%20Junio%202023.pdf>).

En adición a la irracionalidad en el manejo del presupuesto público derivado del clientelismo político y falta de transparencia, la principal causa del déficit fiscal es la política tributaria inequitativa e ineficiente del Estado panameño. No se trata solamente de superar la baja carga tributaria (una de las más bajas de América Latina), sino de cobrar bien los impuestos existentes.⁷

De acuerdo con la Dirección General de Ingresos entre 2016 y 2019 la evasión fiscal de personas jurídicas rondó los 21 mil millones de dólares, esto es cerca de 5 veces el costo de las líneas 1 y 2 del Metro de Panamá juntas. Este monto de evasión no incluye las exoneraciones o subsidios que otorga el Estado por ley a inversionistas de zonas especiales 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).⁸

No se puede resolver los problemas estructurales del desarrollo panameño con medidas coyunturales y de corto plazo. Se requiere retomar de manera efectiva el camino de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, la cual ha sido ratificada por el gobierno y la gran mayoría de actores económicos, sociales y políticos del país.

Se requiere un gran acuerdo nacional para construir el Panamá al que aspiran la mayoría de los panameños. A pesar de que se pueda considerar que en la presente coyuntura ello no es viable, hay que tener en cuenta que esa viabilidad se puede construir con la voluntad de la mayoría de los actores nacionales.

⁸ *“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-publico-gracia-hay-erosion-base>