



LA PANDEMIA DEL COVID 19, UNA OPORTUNIDAD PARA CORREGIR RUMBOS. LOGRAREMOS UN PANAMA DIFERENTE? ¹

1. INTRODUCCION

Se dice que después de la **crisis** por COVI-19 el mundo será otro y tendremos la **oportunidad** de construir un **Panamá diferente**. Un Panamá que se aleje de la desigualdad y la pobreza que golpea a uno de cada cinco panameños y que avance hacia un país más productivo, equitativo y justo.

Sin embargo, ese cambio no se logrará con el mismo modelo de crecimiento y las políticas económicas que han llevado al país hacia el actual estado de inequidad. Ese modelo de crecimiento excluyente se ha basado en el principio de que los recursos, incluida la inversión pública, se deben asignar eficientemente favoreciendo a las actividades más rentables financieramente; desregular la intervención estatal en los mercados y minimizar la institucionalidad pública; apertura económica indiscriminada y desprotección a los productores nacionales; ponderar más el mercado externo respecto al consumo nacional; liberalización de los precios de bienes y servicios favoreciendo la especulación y las prácticas oligopólicas; y evadir el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, entre otros.

El resultado ha sido un país con una institucionalidad desarticulada, incluyendo el débil sistema sanitario, un país sin una visión clara del objetivo de largo plazo al que se quiere transitar y donde en el presente siglo ha prevalecido la improvisación sobre la planificación estratégica. Un país donde la asignación de los recursos hacia la salud y educación se ha considerado un gasto y no una inversión. Un país donde los valores éticos han dado paso a las prácticas del juego vivo y la corrupción.

Panamá no es un país pobre. Panamá ha ostentado ser un país de recursos y en los pasados dos quinquenios (2009-2019) el presupuesto de inversión pública ha rondado los 60 mil millones de dólares. Si fuera cierto que el sobre costo de los proyectos llega al 20%, habría 12 mil millones escondidos en cuentas individuales que hoy permitirían enfrentar con solvencia la pandemia y el proceso de recuperación.

En síntesis, el modelo económico nos ha heredado un país con la segunda peor **distribución personal del ingreso** de América Latina y donde la **distribución funcional del ingreso** entre los factores productivos ha sido crecientemente regresiva contra los salarios y la capacidad de consumo de la gente, regresividad que no es relevante para su lógica que apuesta a la demanda externa. **Ese modelo no es sostenible** y puede conducir a una explosión social.

Pero el cambio hacia el otro Panamá más equitativo no se dará por inercia o generación espontánea. Es más, quienes sostienen el modelo imperante lucharán abierta o veladamente para que nada cambie o para maquillar las mismas propuestas de siempre. Por ello, todos los actores sociales y políticos responsables debemos actuar en la dirección del verdadero cambio. **Y esa acción hacia el cambio debe comenzar YA.**

Panamá ha tomado las medidas sanitarias esperadas en la coyuntura para contener la pandemia. Y las medidas de emergencia para enfrentar los rigores económicos y sociales de la crisis en general coinciden con la experiencia de otros países, en la línea de defender el consumo de las personas, proteger las fuentes de empleo y apuntalar las unidades productivas. Sin embargo, persisten dudas sobre la suficiencia de los recursos y la logística de distribución para asegurar la sobrevivencia de los más afectados, entre los que se cuenta más de la mitad de la fuerza de trabajo y sus familias (miles de nuevos desempleados sacrificados por la crisis, cerca de 700 mil trabajadores por cuenta propia paralizados desde hace más de un mes, 85 mil trabajadoras domésticas que no se pueden trasladar a sus trabajos y miles de jóvenes cuyas esperanzas laborales se desvanecen). Las bolsas de comida que no alcanzan para una semana y

¹ NOTA TÉCNICA 16, a dirigentes empresariales, sindicales y profesionales del mundo del trabajo. Elaborada por Miguel Del Cid, Asesor General, Fundación del Trabajo. El contenido de las notas técnicas es responsabilidad exclusiva del autor y no compromete la posición de la Junta Directiva de la FUNTRAB. Colaboración de Horacio Barría en el procesamiento estadístico y estimaciones.

el bono por el equivalente al 26% del costo de la canasta básica ha provocado descontentos y reclamaciones en muchos sectores y comunidades. Frente a esta realidad, se debe revisar los criterios de asignación de los recursos y aprovechar la institucionalidad de las organizaciones sociales, incluyendo las empresas, sindicatos y asociaciones comunitarias para la entrega de la ayuda.

Hasta hace poco se había gestionado a nivel internacional aproximadamente 4,800 millones de dólares para enfrentar la crisis y a esa suma se agrega otros recursos provenientes del Fondo de Ahorro de Panamá (FAP) y del sistema bancario nacional para apuntalar el crédito. Se ha informado sobre los recursos asignados al sector agropecuario (150 millones) y a las PYMES (150 millones), sin embargo, se desconoce el monto asignado a la sobrevivencia de la gente.

En estos momentos no se puede conocer a ciencia cierta el impacto que tendrá la crisis pandémica sobre el empleo, debido a que la encuesta de empleo del INEC no es continua y la próxima se aplicará en agosto del año corriente. El FMI ha estimado de manera preliminar que el PIB de Panamá caería en -2% en 2020, aunque la caída podría ser aún mayor dependiendo de la duración de la crisis sanitaria, su comportamiento y el ritmo de normalización en la economía. Si la caída del PIB fuera entre -2% y -3% se podría perder entre 43 mil y 54 mil empleos netos y la tasa desempleo podría ubicarse entre el 11% y el 12% en agosto de 2020. El ajuste del mercado laboral se daría también con un deterioro en la calidad del empleo con un aumento importante del trabajo por cuenta propia (componente primario del sector informal) y un aumento del empleo informal en el sector formal de empresas (empleos sin contratos, con prestaciones recortadas o bajo subcontratación).

Para comenzar a enrumbar el camino hacia el “otro Panamá”, las medidas coyunturales y las iniciativas para el tránsito hacia la normalización y recuperación económica se deben **articular** a las políticas de largo aliento para avanzar hacia la **VISION** de ese Panamá renovado con desarrollo sostenible e incluyente. Esto lo sugiere la racionalidad de la planificación estratégica.

Un plan de emergencia para la recuperación económica no es la suma de un conjunto de proyectos o iniciativas para “apagar los incendios” provocados por la crisis. Un plan de emergencia sólido debe definir claramente los objetivos, metas, programas y proyectos para la coyuntura y su relación con el corto, mediano y largo plazo. Y esta definición derivará en criterios de priorización para las intervenciones, teniendo en cuenta las restricciones presupuestarias. Esto podría parecer evidente, sin embargo, si no se explicita no se logrará vislumbrar la coherencia de las intervenciones de política.

Si se habla de un programa de obras públicas con mano de obra intensiva, se debe ponderar, además de las necesidades inmediatas, la posibilidad de diversificar la economía, fortalecer la seguridad alimentaria y apuntalar la integración regional, priorizando proyectos de infraestructura que promuevan la productividad y el empleo en las provincias y contextos rurales, considerando actividades con potencialidad como la agricultura, la agroindustria, el turismo, defensa del medio ambiente, etc.

Ya hay un conjunto de megaobras presupuestadas para la modernización de la plataforma de servicios y para mejorar la movilidad interurbana (Fase 3 del Metro, cuarto puente sobre el Canal, autopistas de desalajo del flujo vehicular, etc.) y esos proyectos contribuirán a la recuperación del nivel de actividad y del empleo. Sin embargo, habrá que evaluar los nuevos proyectos de construcción a gran escala con criterios de sostenibilidad ambiental, que respondan a una demanda social o del sector productivo y que no se conviertan en obras de concreto depredadoras del medio ambiente, con evidentes sobrecostos y fuente de corrupción.

La elaboración de un plan de emergencia o de un programa de desarrollo no es sólo una tarea técnica de funcionarios y consultores. Es un proceso político – social que debe integrar a las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de empleadores y trabajadores. **Esta inclusión no debe ser para la consulta de un producto terminado, sino para la construcción colectiva de una propuesta para el cambio que nos concierne a todos.**

Existe un camino trazado por el Plan Estratégico de Gobierno (julio 2019 – junio 2024) que debería ser internalizado por los diversos actores económicos y sociales para verificar su consistencia con las aspiraciones de cada sector y la sociedad en su conjunto. Constituye un plan ambicioso y alentador en sus propósitos y metas, cuyo cumplimiento dependerá de los criterios de asignación de recursos y otras medidas para lograr su viabilidad.

Un mensaje alentador es que en medio de la pandemia emergen oportunidades y acciones obligadas para el cambio. La sociedad y la gente común aquilata su sentido de responsabilidad y solidaridad con los más excluidos; valora las fuentes de trabajo y fortalece su capacidad de resiliencia frente a los riesgos y adversidades. El Estado, incluso por seguridad nacional, se ve obligado a cerrar las brechas de salud pública, tomando las decisiones y dedicando los recursos necesarios para integrar eficientemente los servicios de salud y construir en el corto plazo las instalaciones que se requieren con el equipo y personal necesario. El sector educación se ve obligado a renovarse tecnológicamente y el Estado ahora tiene la obligación de cerrar la brecha digital que excluye a miles de estudiantes de hogares menos favorecidos, aunque queda pendiente resolver los desafíos cualitativos y de valores en la educación. La sociedad en pleno valora en su justa dimensión la seguridad alimentaria y se impone la racionalidad de fortalecer a los productores nacionales.

Estamos ante una crisis global y las soluciones también deben tener un carácter global. Esto es válido tanto para la crisis sanitaria como la económica. Si bien se acepta que el mundo ha de cambiar, no todos los líderes internacionales ni algunos organismos multilaterales estarán dispuestos a un cambio real hacia un desarrollo sostenible con equidad, porque muchos seguirán ponderando prioritariamente el interés financiero y mercantil sobre el interés colectivo de la gente. Esto ha sido demostrado en otras crisis, cuando la “ayuda” financiera en favor sólo de los bancos, se ha convertido en una herramienta para arrancarle a los países concesiones regresivas respecto a los ingresos laborales, pensiones, derechos sociales y bienestar de la gente común.

Esta vulnerabilidad se refleja en la principal restricción que enfrentarán los países para financiar las políticas de desarrollo para el cambio: el escaso margen fiscal y el alto endeudamiento externo con la banca internacional. Lograr una moratoria en el pago de los intereses o el principal de esa deuda difícilmente se puede gestionar con éxito país por país. Ello merece una estrategia colectiva con algún liderazgo mundial que no parece existir. Ojalá Panamá se dispusiera con firmeza en un proyecto de esta naturaleza.

Adicionalmente, la estrechez fiscal se refuerza con un sistema tributario regresivo que se refleja en el hecho de que la carga impositiva en Panamá es una de las más bajas de Latinoamérica con base en impuestos indirectos y sobre los ingresos salariales. Ya en el último Foro de Davos (enero, 2020) la máxima expresión del empresariado del mundo subrayaba que “, **para salvar el capitalismo, hay que arreglarlo**” y que, además de la responsabilidad social, “**hay que pagar impuestos justos.**”

Si es verdad que el mundo será otro y Panamá entrará a otra época renovada **tenemos que cambiar desde ya.** Y eso no sólo depende de la dirigencia del Estado y sus Órganos, sino también de los ciudadanos y sus organizaciones de la sociedad civil, incluidos los gremios de empleadores y trabajadores. **INICIEMOS YA UN DIÁLOGO CON RESULTADOS HACIA EL NUEVO PANAMA QUE TODOS ASPIRAMOS: UN PANAMÁ DEMOCRATICO, PRODUCTIVO, INCLUYENTE, CON DESARROLLO SOSTENIBLE Y EQUITATIVO.**

Aracely De Gracia,
Co Presidente Sindical

José Javier Rivera,
Co Presidente Empresarial

Panamá, 22 de abril, 2020

2. IMPACTO DEVASTADOR DEL COVID-19

La pandemia del COVID-19 está poniendo el sistema sanitario al borde del colapso, con un alto nivel de contagios y de costos en vidas humanas. Así mismo, se perfila un impacto recesivo sobre la economía, con efectos que pueden perdurar en ciertas actividades económicas. Algunos de estos efectos que ya se perfilan y que se acentuarán en los próximos meses son:

- Paralización y eventual cierre de empresas
- Debilitamiento financiero de empresas, particularmente en las actividades más golpeadas.
- Incapacidad de las empresas y de las personas para enfrentar el pago de servicios públicos, obligaciones financieras con los bancos, alquileres y prestaciones laborales.
- Pérdida de jornadas de trabajo y salarios de los trabajadores
- Desempleo e informalización del empleo
- Desvinculación de los trabajadores de la Caja de Seguro Social
- Superada la pandemia y de seguir el modelo de crecimiento concentrante y excluyente se prevé un deterioro en la distribución del ingreso y de la pobreza e indigencia

Con base en información más cualitativa se sabe que algunas actividades tienen un mayor grado de afectación, dependiendo de la estrategia sanitaria que siga Panamá frente a la pandemia y de su comportamiento en otros países y de las medidas que afectan la economía y el flujo de pasajeros y carga. Dada la estrecha vinculación de la plataforma de servicios con el sector externo, las actividades que apalancan el crecimiento económico en Panamá se verán fuertemente golpeadas y por esa vía afectarán otras actividades económicas.

En este sentido, ciertas actividades se han paralizado casi totalmente, otras a medias, mientras que algunas continúan operando con ninguna o pocas restricciones. Tampoco está claro cuánto durará la paralización y a qué ritmo se dará la reactivación. Mucho menos se puede predecir, si a causa de una flexibilización de las medidas de alejamiento, pueda surgir algún rebrote que afecte el proceso de normalización de la actividad económica

En estos momentos (mediados de abril de 2020) no es posible cuantificar el número de empleos u horas de trabajo perdidas en todos los sectores; sin embargo, una revisión somera de la última estadística disponible sobre población ocupada por rama de actividad y categoría de ocupación (INEC, agosto de 2019) puede dar una idea del orden de magnitud de la pérdida de empleo e ingresos en el mercado de trabajo. Esto se podría aclarar en los meses que vienen con registros administrativos mejor estructurados.

En esta tabla estadística (que se presenta solo como referencia) se puede identificar algunas actividades que están completamente paralizadas o que operan al mínimo por ser no esenciales, incluidos micronegocios emprendidos por trabajadores independientes. Tal es el caso de la minería, la construcción, hoteles y restaurantes, transporte aéreo, el trabajo remunerado del servicio doméstico. En estas actividades se ocupan alrededor de 370 mil personas entre asalariados y trabajadores independientes (19% de la población ocupada total). Obviamente que la gran mayoría de los trabajadores por cuenta propia y familiares están en una paralización casi total durante la cuarentena general (quizás excluyendo conductores de medios de transporte cuya movilidad se ha reducido al menos a la mitad). Si a estas actividades se suman aquellas que operan de manera parcial, la paralización laboral podría exceder 70% de la fuerza de trabajo (incluyendo trabajo independiente) a mediados de abril. Lamentablemente esto no se podrá precisar mes a mes porque no se cuenta con una encuesta continua de empleo y los registros administrativos actuales no sirven a tales propósitos.

NOTA TECNICA 16
A DIRIGENTES EMPRESARIALES, SINDICALES Y PROFESIONALES DEL MUNDO DEL TRABAJO

Cuadro 1

POBLACIÓN DE 15 Y MÁS AÑOS DE EDAD OCUPADA EN LA REPÚBLICA, POR CATEGORÍA EN LA OCUPACIÓN, SEGÚN CATEGORÍA EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA ENCUESTA DE MERCADO LABORAL, AGOSTO 2019

Provincia, comarca indígena, sexo y categoría en la actividad económica	Población de 15 y más años de edad ocupada (1)						
	Total (2)	Empleados			Trabajador por cuenta propia	Patrón (dueño)	Trabajador familiar
		Total	Del Gobierno	De la Empresa privada (3)			
TOTAL	1,920,642	1,167,148	293,398	873,750	592,063	55,894	104,941
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura, pesca y actividades de servicios conexas	276,597	71,995	1,280	70,715	120,315	7,435	76,673
Explotación de minas y canteras	7,467	7,127	-	7,127	340	-	-
Industria manufacturera	144,786	68,611	-	68,611	67,299	3,810	4,993
Artículos no durables	96,520	48,460	-	48,460	42,863	1,261	3,863
Artículos durables	48,266	20,151	-	20,151	24,436	2,549	1,130
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	5,092	5,092	192	4,900	-	-	-
Suministro de agua; alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento	10,074	8,335	5,949	2,386	1,522	-	217
Construcción	172,877	106,728	1,751	104,977	57,769	7,794	586
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas	349,279	207,716	-	207,716	113,079	12,506	15,947
Al por mayor	76,448	70,621	-	70,621	3,347	2,019	461
Al por menor y reparación de vehículos de motor y motocicletas	272,831	137,095	-	137,095	109,732	10,487	15,486
Transporte, almacenamiento y correo	144,571	68,928	17,723	51,205	72,692	2,392	479
Hoteles y restaurantes	101,447	67,840	-	67,840	21,347	8,000	4,260
Información y comunicación	27,443	22,937	351	22,586	3,313	1,193	-
Actividades financieras y de seguros	46,533	42,454	7,714	34,740	2,936	620	290
Actividades inmobiliarias	14,368	12,699	689	12,010	1,612	57	-
Actividades profesionales, científicas y técnicas	45,045	20,661	939	19,722	19,000	5,114	270
Actividades administrativas y servicios de apoyo	71,520	40,179	198	39,981	28,289	2,478	574
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	117,627	117,627	117,627	-	-	-	-
Enseñanza	105,624	102,260	81,890	20,370	2,653	554	157
Servicios sociales y relacionados con la salud humana	91,512	67,651	52,541	15,110	22,913	948	-
Artes, entretenimiento y creatividad	19,767	14,163	2,713	11,450	5,102	391	111
Otras actividades de servicio	78,516	23,648	-	23,648	51,882	2,602	384
Actividades de los hogares en calidad de empleadores, actividades indiferenciadas de producción de bienes y servicios de los hogares para uso propio	88,656	88,656	-	88,656	-	-	-
Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales y actividades no declaradas	1,841	1,841	1,841	-	-	-	-

Fuente: Tomado de INEC, Encuesta de Mercado Laboral, agosto, 2019

Por tanto, tampoco se podrá cuantificar para el conjunto de la economía la evolución en la regularización de las jornadas de trabajo y la recuperación del empleo, a menos que se adecúen los registros administrativos del MITRADEL y sus estadísticas se pongan a disposición en la web. ²

Ante el derrumbe económico en 2020 todavía no hay claridad del impacto sobre el empleo. Lo único que se tiene en estos momentos es una estimación gruesa del Fondo Monetario Internacional que indica que el PIB panameño caería en aproximadamente -2% el año corriente, aunque esa caída puede ser más acentuada. Los modelos estadísticos de predicción en una coyuntura como esta pueden derivar en estimaciones con un amplio margen de error (en este caso para 2020) porque en el mercado laboral habrá mucha movilidad entre actividad e inactividad (salidas y entradas de la fuerza de trabajo) e incertidumbre sobre el desenlace de las suspensiones temporales de los contratos (entre despidos y reintegros) y sobre el ritmo de retorno hacia la normalidad.

² Recientemente circuló por las redes un informe del MITRADEL indicando que al 17 de abril se habían dado un total de 63,144 suspensiones de contrato. Este es el tipo de información que se requiere para la coyuntura, incluyendo otra data que muestra la situación por rama de actividad económica e información continua sobre despidos.

Sin embargo, sólo para tener órdenes de magnitud, una regresión simple entre PIB y empleo para una serie de 12 años (2007-2019) concluye de manera preliminar que la economía podría perder entre 43 mil y 54 mil empleos netos (entre agosto de 2019 y 2020), si la caída del PIB fuera entre el -2% y -3%.

Se esperaría también como efecto neto un aumento significativo del trabajo por cuenta propia, componente principal del llamado sector informal. Así mismo, el mercado y las empresas buscarán defenderse de la crisis con un ajuste en las condiciones de trabajo, reflejado en un aumento del empleo informal entre los asalariados privados.

Adicionalmente, considerando las estimaciones oficiales de la población de 15 años y más (población en edad de trabajar) y suponiendo las mismas tasas de participación del 2019, la tasa de desempleo se podría ubicar entre el 11% y 12% de la fuerza de trabajo, siempre afectando más a jóvenes y mujeres.

El incremento del desempleo e informalidad en la coyuntura de crisis y el corto plazo ampliará la exclusión de los trabajadores de los programas de la Caja de Seguro Social y debilitará sus ingresos y balance financiero.

Cuando se tenga una estimación revisada del comportamiento del PIB al 2020 (y estimaciones para el 2021) y se cuente con las cifras finales de empleo del año corriente, conviene hacer otra proyección de estas variables al 2021 para vislumbrar mejor la situación futura del mercado laboral y las iniciativas, políticas y programas requeridos para enfrentar los rigores de la crisis hacia adelante.

3. INICIATIVAS, POLITICAS Y PROGRAMAS PARA LA RECUPERACION Y PARA PROMOVER UN CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y LA INCLUSION SOCIAL.

Los efectos devastadores de la pandemia del COVID-19 sobre los sistemas sanitarios, la economía y el empleo ponen de manifiesto el fracaso de los fundamentos doctrinarios de las políticas del “consenso de Whashington” que siguen vigentes en el mundo, bajo el concepto de políticas neoliberales. Estas políticas privilegian el interés financiero y el mercado por encima de la gente y el interés común.

Estas políticas son las responsables de la debilidad del sistema de salud pública, de la desarticulación progresiva e ineficacia de las instituciones del Estado, de la improvisación y desaciertos de las políticas de desarrollo y la falta de una **VISION** de país que puedan compartir los panameños.

Todo mundo reconoce que persisten esos vicios, pero casi nadie hace nada para cambiar la situación. Panamá no es un país pobre. Panamá ha ostentado ser un país de muchos recursos, pero con el lastre de ser profundamente inequitativo. En una década la economía creció por encima del 6% anual y el presupuesto de inversión pública rondó los 60 mil millones de dólares. Pero todavía:

- Persiste un sistema de salud endeble y desarticulado, con un número de personal médico y camas lejos del ideal. Los recursos dedicados a salud se siguen considerando un gasto y no una inversión.
- Un sistema educativo con un gran déficit en cobertura y calidad y con infraestructura deficiente que cada año retrasa el inicio de clases de miles de estudiantes.
- Un déficit en los servicios de provisión de agua potable en que miles de hogares no acceden al vital líquido, a pesar de promesas electorales de lograr agua 24/7 para todos.
- Un déficit habitacional en que más de 200 mil hogares no tienen una vivienda decente, muchos de ellos residiendo en casas condenadas o en riesgo de desplomarse.
- La exclusión de la mitad de la fuerza de trabajo de los beneficios de la Caja de Seguro Social.
- Una infraestructura productiva atrasada, principalmente en el área rural, que reproduce la desarticulación territorial del país y desalienta la productividad agrícola, provocando la pérdida de cosechas de muchos productores del campo.
- Miles de productores del campo quebrados o que dejaron de sembrar sus tierras por la política oficial de importación indiscriminada, so pretexto de la apertura y de una relación de precios internacionales conveniente.

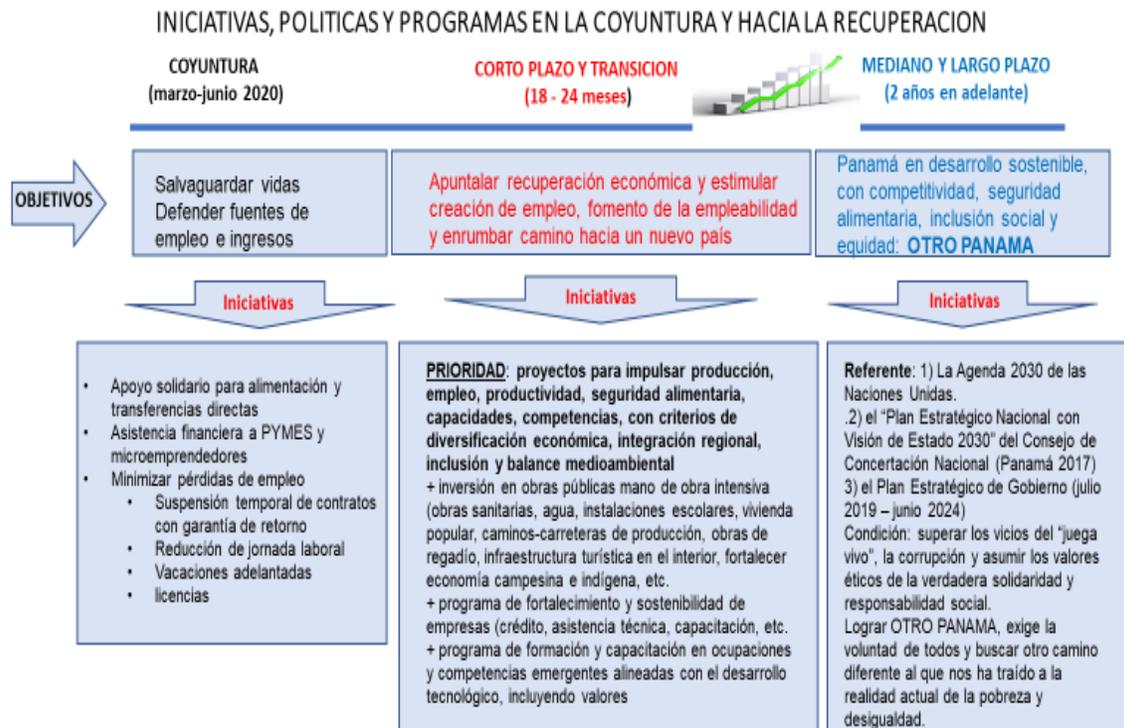
- La prioridad por una década fue el dispendio del presupuesto de inversión pública con obras de concreto depredadoras del medio ambiente, sobre costos evidentes y escaso efecto sobre la producción y productividad de la economía. Un ejemplo claro fue la Cinta Costera III, una vía de salida de la ciudad con menos de 4 km a un costo de cerca de 800 millones de dólares.

Se dice de manera generalizada que el mundo cambiará y por tanto Panamá ha de ser otro país diferente al que recibió el COVID-19. Es decir, un país que supere todos los vicios de la política económica, de la política política, del juego vivo corrupto y del estado de inequidad y frustración que viven miles de panameños. **Pero eso no será fácil de lograrlo. Ni se dará por inercia o generación espontánea.**

Los líderes políticos y la sociedad entera con sus organizaciones tendrán que cambiar primero y comprometerse con esa nueva imagen de país sin los vicios citados, con una economía y sociedad más equitativa, justa y solidaria.

Y ese propósito se tiene que mostrar desde ya, con las iniciativas y programas que se adopten para enfrentar la coyuntura de crisis y la transición hacia la recuperación. Aunque las medidas para resistir la pandemia ya están en marcha, conviene articular un **“Plan de emergencia para la coyuntura y la recuperación económica (corto plazo), que establezca con claridad los objetivos, metas iniciativas y programas y su articulación con los objetivos de mediano y largo plazo.** No se trata de pensar en una lista de proyectos sin conexión, sino de disponer de un conjunto de intervenciones coherentes y de criterios racionales para la asignación de recursos, favoreciendo iniciativas que nos aproximen a la VISION de país a la que se aspira.

Esquema 1



3.1) La coyuntura crítica

Las medidas oficiales de carácter sanitario y de compensación económica adoptadas para enfrentar la coyuntura crítica de la epidemia no son diferentes a las de otros países. Las medidas de aislamiento social y de aplicación masiva de pruebas tendrán oportunamente los efectos esperados.

Así mismo, las medidas económicas dirigidas a minimizar la pérdida de empleos, horas de trabajo e ingresos y para apuntalar las condiciones financieras de las empresas van en la misma dirección que en otros países. La diferencia puede estar en el orden de magnitud de los recursos dedicados a cada propósito. Aunque en Panamá se sabe la cantidad aproximada de recursos que se han gestionado de diferentes fuentes, no hay total claridad sobre los montos asignados, por ejemplo, para fortalecer el sistema sanitario, para compensar la pérdida de ingresos de los trabajadores (bonos y bolsas de comidas) y para apuntalar las finanzas de las empresas (créditos a intereses bajos, etc.). Se especula que parte de esos recursos se reservarán para hacer frente al déficit fiscal de 2020, lo cual incluiría el pago de intereses de la deuda externa.

Para vislumbrar la eficiencia y equidad en la distribución de los recursos disponibles conviene que se explicite y se haga de conocimiento público los criterios de distribución y los montos que se asignarán a cada propósito.

En estos momentos (20 de abril, 2020), informaciones preliminares dicen que se han gestionado con éxito aproximadamente 4,300 millones de dólares para enfrentar la crisis. A esta cifra habrá que agregar la resultante de las medidas bancarias aprobadas para flexibilizar el uso de las reservas, los recursos utilizables del Fondo de Ahorro de Panamá (FAP) y las partidas o montos que se pueden reasignar del presupuesto del Estado 2020.

Aquí lo importante es que todos los concernidos sepan con claridad lo que pueden esperar de los fondos anticrisis y que eso no depende de decisiones en el camino de determinados funcionarios (del nivel central, municipal o local); ya sea en el caso de la población más desfavorecida, (desempleados, cesados temporalmente, trabajadores informales, grupos campesinos e indígenas, etc.) o de las propias empresas. En el caso de las empresas lo importante es clarificar los criterios de acceso al crédito, hacer el proceso ágil, fluido y transparente y que no se les levante falsas expectativas con consecuencias nocivas para su actividad.

También preocupa la logística de la distribución de la ayuda solidaria porque a más de un mes de haber declarado las medidas de aislamiento y la paralización casi total de la economía, hay voces entre organizaciones sociales y comunidades reclamando que no han recibido la primera entrega y quienes la han recibido reclaman que la ayuda solidaria no resuelve la sobrevivencia ni de una semana. La desesperación de la gente después de un mes de cuarentena no se podrá contener con una bolsa de comida para tres días o un bono por el equivalente al 26% del costo de la canasta básica alimentaria. Conviene una evaluación urgente de la suficiencia y la logística de distribución e incorporar de manera urgente a las empresas, organizaciones sindicales, de productores y comunitarias en la distribución de la ayuda.

3.2 Iniciativas para la recuperación de la actividad económica y el empleo

Como ya se sabe, no habrá “un día después” de la crisis(o día “D”). Habrá una coyuntura crítica de la epidemia sanitaria, con una paralización extendida de la actividad económica, seguida de una fase transición hacia la recuperación de la economía y el empleo cuya duración es incierta.

Transitar desde la paralización de la economía hacia la recuperación supone ir superando los impactos de la epidemia sobre los servicios públicos, las empresas y los trabajadores. Esta fase de recuperación podría tomarse 18 meses o más, dependiendo de los estragos provocados y de la evolución y control de la epidemia. Así mismo, **desde la fase de recuperación se debe marcar el camino para las políticas hacia el desarrollo sostenible de mediano y largo plazo.**

La trayectoria hacia la recuperación será paulatina y su ritmo variará entre actividades, dependiendo de la estrategia sanitaria y del comportamiento de los mercados nacionales e internacionales. Algunas actividades como la construcción, la minería, la industria manufacturera podrían reiniciar actividades más pronto. Otras como la hotelería y el transporte aéreo iniciarán más tarde dependiendo de factores externos y de la obtención de una vacuna contra el virus.

Esto supone que la recuperación del empleo asalariado seguirá este ciclo de la actividad económica. Sin embargo, se prevé una dinamización del trabajo por cuenta propia (en su mayoría informal) en la coyuntura y corto plazo, y simultáneamente un deterioro de sus condiciones de trabajo e ingresos ante un mercado deprimido por un bajo nivel de actividad económica.

En este sentido, las iniciativas, políticas y programas para la fase de recuperación deben tener como objetivo:

- a. Apuntalar el proceso de **normalización de la actividad económica**, oxigenando con recursos a las empresas afectadas por la crisis, apoyando iniciativas emprendedoras de trabajadores independientes y micronegocios para mejorar productividad e ingresos y para la defensa del empleo.
- b. **Promover la creación de empleo, mejorar las condiciones de empleabilidad y promover el trabajo decente.**

La normalización de la actividad económica

Respecto al primer objetivo, las autoridades han anunciado de manera general la asignación de algunos recursos para sostener empresas en riesgo y para estimular la reactivación económica. Esto incluye algunos fondos gestionados con la banca internacional para apoyar las PYMES (\$150 millones) y el sector agropecuario (\$150 millones). Sin embargo, la disponibilidad de fondos es mucho más amplia pues incluye 500 millones gestionados con el Fondo Monetario Internacional, otros 500 millones con el Banco Mundial, 2,500 millones en bonos emitidos, más otros recursos de otras fuentes.

Así mismo se decretó una flexibilización en el pago de ciertos servicios públicos y de algunas obligaciones con los bancos para que las empresas puedan utilizar esos recursos frente a la crisis.

Aún sin conocer el monto total de los fondos efectivamente disponibles, resulta importante determinar la magnitud del daño económico provocado por la crisis y las necesidades reales de las empresas y los microemprendedores para constatar la suficiencia de esos fondos. Se requiere, además, renovar **la logística institucional** para llegar a todas las unidades productivas que requieren apoyo, considerando la operatividad de los bancos y de las entidades públicas concernidas. Esto es importante para que no queden excluidas unidades económicas que requieren apoyo. Aquí también se requiere **integrar de manera activa la institucionalidad de las organizaciones empresariales, asociaciones gremiales y de los productores concernidos.**

Las iniciativas en apoyo a las empresas deben ser consistentes con los propósitos inmediatos de apuntalar la actividad económica y de defensa del empleo con los objetivos de mediano y largo plazo de promover la productividad, desarrollo sostenible y trabajo decente. Un recuento breve de lo anunciado oficialmente y de otras iniciativas puede ser:

- Crédito a tasas preferenciales a empresas afectadas por la crisis, priorizando segmentos y actividades más golpeadas (PYMES, hoteles, restaurantes, microemprendedores del sector informal, entre otros).
- Asistencia técnica y comercialización, incorporando la economía digital como parte del esfuerzo de modernización de las empresas.
- Promoción activa del turismo interno, promoviendo paquetes turísticos promocionales entre colectivos específicos como funcionarios públicos, organizaciones y asociaciones de diversa índole

(sindicatos, asociaciones), jubilados, estudiantes en vacaciones. Como parte de esta línea de acción, promover y apuntalar espectáculos culturales y artísticos incorporando al talento nacional también golpeado por la crisis.

- Apoyo al desarrollo de la infraestructura turística en lugares de interés y con potencialidad del interior de la república, incluyendo el turismo ecológico y cultural en las comarcas (habilitación de vías de comunicación, medios de transporte, fondas, etc.).

Recuperación y promoción del empleo

Al clarificar el objetivo de este componente del programa de emergencia resulta más viable establecer los criterios de priorización de las iniciativas, programas y proyectos de mayor impacto y su articulación con la visión de mediano y largo plazo. Algunos ejemplos de estas iniciativas son las siguientes:

a. Plan de empleo de emergencia en obras públicas

Su objetivo debe ser promover oportunidades de empleo e ingresos, priorizando en obras públicas de alta demanda social o que fortalezcan las condiciones de productividad de las unidades económicas más rezagadas.

Entendiendo que las megaobras previstas seguirán su curso (Fase 3 del Metro, cuarto puente sobre el canal, etc.) con un alto impacto sobre el empleo, se trata de priorizar una serie de proyectos para responder a las necesidades y carencias antes citadas.

- Impulso a la construcción o terminación de las obras sanitarias inconclusas y dotación del equipo y personal de salud necesario.
- Construcción de centros y puestos de salud en corregimientos y comunidades que lo requieran y dotación de equipos y personal necesario.
- Construcción y rehabilitación definitiva de todas las instalaciones educativas que requiere el país, dando prioridad al contexto rural. Nombramiento oportuno del personal docente y administrativo requerido. Ningún estudiante en el 2021 ni posteriormente ha de ver retrasado el inicio del año escolar por falta de infraestructura, equipos o docentes.
- Desarrollo masivo de infraestructura productiva en apoyo a la agricultura y agroindustria (caminos – carreteras, puentes, centros de acopio, obras de regadío, etc.)
- Proveer crédito, asistencia técnica, capacitación y asistencia en comercialización a los productores, especialmente a los pequeños.
- Asegurar la compra por parte del Estado del 100% de la producción agrícola nacional a precios competitivos
- Apuntalar la investigación y desarrollo aplicable al sector agrícola, para mejorar productividad e ingresos y precios competitivos (tecnificación, semillas mejoradas, etc.).
- Impulso masivo de proyectos de agua potable y servicios sanitarios para hacer efectivo el acceso universal al agua y servicios sanitarios en todas las comunidades del país.
- Construcción de infraestructura y mercados artesanales para pequeños productores y artesanos del área urbana.
- Construcción masiva de viviendas de interés popular a precios accesibles y en condiciones apropiadas a una vida digna.

En el caso de los proyectos de construcción de infraestructura rural se debe asegurar la disponibilidad de los recursos presupuestarios los primeros meses del año, considerando el ciclo productivo y los meses de estación seca. Así mismo, se deben flexibilizar los criterios de elegibilidad de las empresas ejecutoras de los proyectos y considerar a microempresas, trabajadores independientes, asociaciones comunitarias y gremios laborales para ejecutar las obras. Se debe promover la asociatividad y el registro de los microemprendedores ante las autoridades municipales y locales para que sean elegibles.

No se debe repetir la experiencia de muchos proyectos de la descentralización que quedaron inconclusos por irresponsabilidad de las empresas ejecutoras o que gran parte de sus fondos se quedaron en gastos administrativos o en ganancias de dichas empresas restando impacto sobre las comunidades.

Así mismo, se debe asegurar el mayor control posible en el uso de los fondos y exigir a las autoridades municipales la mayor transparencia en la ejecución de los proyectos a riesgo de incurrir en responsabilidades penales ante el dispendio de recursos. Los fondos de la descentralización son para atender las necesidades de las comunidades y no para aumentar las remuneraciones de funcionarios.

b. Fomento de la empleabilidad y competencias

Entendiendo que la transición a la normalidad puede tomar más de 18 meses y que la economía perderá empleos asalariados, se debe destinar mayores recursos a mejorar las competencias de los trabajadores. Particularmente se debe reforzar los programas de formación profesional, en ocupaciones y competencias más valoradas por la economía y la sociedad, incluyendo las habilidades blandas y valores sociales.

Se deben priorizar ocupaciones técnicas y competencias relacionadas, por ejemplo, con el uso de las tecnologías de información y comunicación, que puedan ser emprendidas o aplicadas por trabajadores independientes, pequeños productores, asociaciones comunitarias y microemprendedores. Un esfuerzo prospectivo rápido se requiere en este sentido, para identificar algunas áreas no tradicionales o menos favorecidas como la producción de productos orgánicos, cultivos hidropónicos, comercialización digital, turismo ecológico, servicios de atención profesional a personas de edad avanzada, etc.

Se trata de cursos de corta duración para lo cual el presupuesto del INADEH debe ser fortalecido. Incluso, considerando la gran cantidad de jóvenes y adultos que no tendrán posibilidad de acceder a un empleo asalariado por muchos meses, **se impone incluir una asignación monetaria o beca que posibilite una mayor cobertura e impacto del programa y que les permita a los participantes resistir hasta que lleguen mejores oportunidades.**

En esta coyuntura toma relevancia el Programa Aprender Haciendo del MITRADEL que posibilita el logro de una experiencia laboral a los jóvenes de 17 a 24 años de edad y que les brinda la posibilidad de lograr un contrato de trabajo en la empresa al término de la primera etapa del programa. Lo ideal es ampliar el presupuesto para este programa para ampliar impactos.

En la línea de maximizar impactos se deben incluir a las organizaciones de empleadores y trabajadores, así como a las asociaciones de productores para la ejecución de estos programas de formación, ya sea aprovechando las sedes de dichas organizaciones o a través de acciones móviles en las comunidades.

En el camino de la transición hacia el largo plazo hay algunos temas prioritarios que deben ser atendidos.

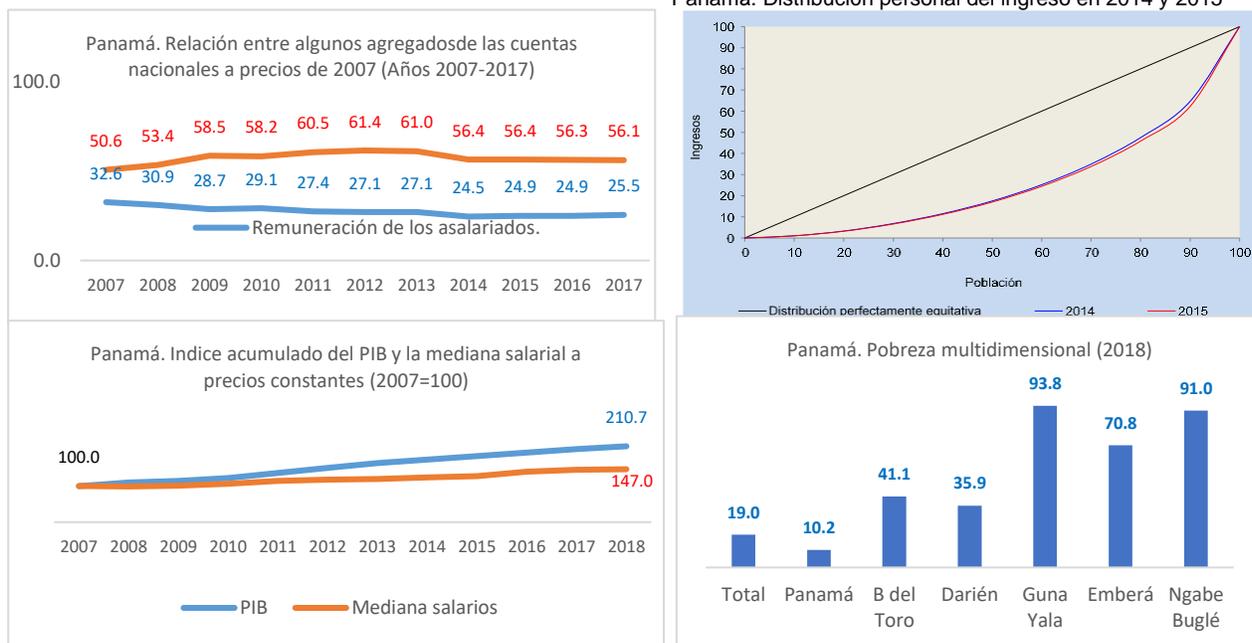
- En primer lugar, reforzar acciones para **mejorar el sistema estadístico nacional** para lo cual se debe:
 - Fortalecer la encuesta de mercado laboral del INEC para que sea continua y genere información mensual con los principales indicadores de empleo.
 - **Mejorar los registros administrativos**, particularmente del MITRADEL y la Caja de Seguro Social para generar información continua, coherente y depurada sobre las relaciones laborales y protección social.
 - **Actualizar anualmente las estimaciones de distribución personal del ingreso y pobreza** y difundir oportunamente la información. Se publica estadísticas del PIB trimestral, pero las estimaciones de pobreza tienen dos años de retraso y los informes de distribución del ingreso no aparecen en los sitios web de las instituciones concernidas.

- Un segundo tema se refiere a la creación de un “**seguro de desempleo**”, con base en la experiencia internacional en la materia, que permita a los trabajadores un auxilio de ingresos en tiempos de paro. Panamá se jacta de ser el segundo país latinoamericano con más alto nivel de ingreso per cápita y de tener las máximas calificaciones internacionales en calidad de infraestructura portuaria y aeroportuaria. Pero no cuenta con un programa básico de protección laboral como el seguro de desempleo.
- **En tercer lugar, se impone, sin excusas, el inicio de un diálogo de los sectores productivos para la recuperación de la Caja de Seguro Social, con objeto de hacerla eficiente, universal, solidaria y sostenible.**

3.3) El vínculo con el mediano y largo plazo

Como se ha dicho, el logro de un Panamá diferente, combatiendo la desigualdad y pobreza y caminando hacia la equidad no se podrá lograr con el mismo modelo de crecimiento y las políticas económicas que han llevado al país al estado de situación actual. Ese estado de desigualdad se puede resumir en los siguientes gráficos.

Gráficos 1 - 4



Fuente: MEF e Instituto Nacional de Estadística y Censo

Ese modelo de crecimiento excluyente se ha basado en el principio de que los recursos se deben asignar eficientemente favoreciendo a las actividades más rentables; desregular la intervención estatal en los mercados y minimizar institucionalidad; apertura económica indiscriminada y desprotección a los productores nacionales; ponderar más el mercado externo respecto al consumo nacional; liberalización de los precios de bienes y servicios favoreciendo la especulación y las prácticas oligopólicas; y facilitar incumplimiento de principios y derechos fundamentales en el trabajo, entre otros. Estos también han sido los criterios centrales de la política de inversión pública. De esos principios sale la hipertrofia de los dos Panamá: el que concentra las actividades terciarias modernas del área de tránsito con ingresos medios que se asemejan a países más avanzados; y el Panamá rural con ingresos medios parecidos a los países más pobres de la región. De esos criterios sale la pobreza explosiva en las zonas indígenas y áreas rurales del país.

A estos fundamentos de la estrategia neoliberal se suma la improvisación en el manejo de las políticas, después del desmantelamiento del sistema de planificación indicativo que tenía el país. No hay una planificación estratégica que nos diga qué país queremos en 10 o 20 años, en términos de soberanía alimentaria, integración regional, desarrollo sectorial, manejo de la geopolítica, educación, seguridad social, vivienda, agua, medio ambiente, ciencia y tecnología, cultura, valores, transparencia, equidad o democracia.

Esta Nota Técnica no pretende describir propuestas de política para el logro del objetivo de crecimiento sostenible con equidad. Esas políticas ya están explícitas en la estrategia 2030 de las Naciones Unidas, con la cual Panamá se ha comprometido. Particularmente en el tema que nos ocupa el octavo ODS es un buen referente, el cual postula políticas para un crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos. Obviamente los demás ODS también son fundamentales y marcan las pautas para las demás dimensiones del desarrollo (hambre cero, salud para todos, educación de calidad, igualdad de género, medioambiente, agua limpia, institucionalidad transparente, etc.). La estrategia está planteada y los objetivos también. Panamá sólo tiene que comprometerse efectivamente con su ejecución.³

Existe un camino trazado por el **Plan Estratégico de Gobierno (julio 2019 – junio 2024)** que debería ser internalizado por los diversos actores económicos y sociales para verificar su consistencia con las aspiraciones de cada sector y la sociedad en su conjunto. Constituye un plan ambicioso y alentador en sus propósitos y metas, cuyo cumplimiento dependerá de los criterios de asignación de recursos y otras medidas para lograr su viabilidad.

Si efectivamente queremos otro Panamá tenemos que decidir tomar otro camino. Y para ello todos tenemos que cambiar, incluyendo a los líderes del Estado, la sociedad civil y los sectores productivos. Tenemos que comprometernos a superar los vicios y valores negativos que han primado en la gestión pública y privada. Una prueba de fuego será ver si los actores políticos en gobierno o en oposición y los líderes de los diversos poderes del Estado estarán dispuestos a ceder privilegios para viabilizar ese Panamá diferente y renovado.

Lograr otro Panamá depende de todos. Ello requiere practicar los principios de la verdadera solidaridad, honradez, transparencia, compromiso social y demás valores necesarios para alcanzar la verdadera justicia social.

³ La Agenda 2030 de las Naciones Unidas ha sido recogida en el "Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado 2030" del Consejo de Concertación Nacional (Panamá 2017). Sin embargo, no está claro en qué medida será referencia en el manejo futuro de la política económica.