



## Panamá: políticas del «Consenso de Washington», explotación de la fuerza de trabajo, tasa de ganancia y la covid-19

William R. Hughes O. | [iD](#) Universidad de Panamá (Panamá)

**RESUMEN** ¿Qué explica la desigualdad de ingresos, pobreza y exclusión social? ¿La pandemia es la causa? ¿Qué papel han jugado las políticas neoliberales? ¿Qué pretendían las políticas del «Consensus de Washington»? ¿Hay crisis? ¿De qué crisis se habla? Las políticas aplicadas durante la pandemia, ¿a quiénes beneficiaron y a quienes perjudicaron? ¿Por qué? ¿Qué salidas se vislumbran? ¿Qué le depara al movimiento social? Son algunas de las preguntas que respondemos en este trabajo, que se centra en Panamá, pero no pocos países se verán reflejados.

**PALABRAS CLAVE** Economía política, crisis, distribución del ingreso, desarrollo económico, fiscal.

FECHA DE RECEPCIÓN 05/05/2022    FECHA DE REVISIÓN 14/05/2022    FECHA DE APROBACIÓN 26/05/2022

### Panama: Policies of the «Washington Consensus», workforce exploitation, profit rate and covid-19

**ABSTRACT** ¿What explains income inequality, poverty and social exclusion? ¿Is the pandemic the cause? ¿What role have neoliberal policies played? ¿What did the policies of the "Washington Consensus" intend? ¿Is there a crisis? ¿What crisis are we talking about? ¿Who benefited and who was harmed by the policies applied during the pandemic. ¿Why? ¿What exits are glimpsed? ¿What lies ahead for the social movement? These are some of the questions that we answer in this work, which focuses on Panama, but not a few countries will be reflected.

**KEY WORDS** Political economy, crisis, income distribution, economic development, fiscal policy

**JEL CODES** P16, G01, D31, O11, E62

## INTRODUCCIÓN

Hay dos episodios que identifican el cambio del paradigma teórico-económico del llamado «Estado benefactor», inspirado en ideas keynesianas, por el conocido como «neoliberalismo»<sup>1</sup> «Consensus de Washington» (Willianson, 1990) y «revolución silenciosa» (FMI, 1989, p. 15). La elección de Margaret Thatcher como primera ministra del Reino Unido, el 3 mayo de 1979 y la de Ronald Reagan como presidente de los Estados

Unidos, electo en noviembre de 1980. A la primera, se le identifica con la frase «no hay alternativa» (there is no alternative - TINA, Thatcher, 1980), refiriéndose a la política de deificación del mercado y la globalización, y al segundo por su expresión, «el gobierno no es la solución a nuestros problemas, el gobierno es el problema» («Government is not the solution to our problem, government is the problema», Reagan, 1981), refiriéndose a la intervención del Estado en la economía. Thatcher gobernó hasta 1990 y Reagan hasta 1989; una década que marcó las políticas de lo que Candessus llamó «la revolución silenciosa»; el desmantelamiento de las conquistas alcanzadas por la lucha de los trabajadores hasta entonces. La característica esencial del «nuevo» paradigma es la deificación del mercado como mecanismo de coordinación económica, y no solo eso, sino que todo aspecto de la sociedad se quiere reducir a relaciones mercantiles. Thatcher (1987) afirmó que «no hay tal cosa como la sociedad», reduciendo toda la problemática social a cuestiones individuales; «si tú quieres, tú puedes», es la expresión equivalente.

Nos interesa exponer la dinámica de esta forma específica de la acumulación capitalista en Panamá, génesis de la situación actual, con desigualdad de ingresos, pobreza y exclusión social agravada. Aunque es un caso particular se podrá encontrar muchas similitudes con lo ocurrido en otros países. Argumentamos que el propósito principal del modelo neoliberal, el llamado «Consenso de Washington» o la «revolución silenciosa» ha sido mejorar niveles de rentabilidad del capital que la misma dinámica de acumulación ha mermado, para lo cual se requerían contrarrestantes a esta caída de la tasa de rentabilidad. Estas acciones promovidas por el capital no siempre tienen éxito, porque ello supone aumentar el grado de explotación de la fuerza de trabajo en niveles que contrarresten la sobreacumulación de capital y esto no siempre se produce, lográndose apenas reducir el ritmo de la caída de la tasa de rentabilidad, pero no anularla, y obliga, objetivamente, a aumentar todavía más los grados de explotación del trabajador, paralelo a una destrucción de capital. Las crisis económicas deben ser vistas, siempre, como crisis de rentabilidad del capital, en tanto que los trabajadores y la mayoría de la población, que depende de su capacidad de trabajar para obtener un ingreso, viven en crisis permanente, sobreviviendo día a día. La crisis, se constituye así, en la principal contrarrestante de la caída de la tasa general de rentabilidad, destruyendo capital y sometiendo a los trabajadores a condiciones de vida aún más deterioradas, condición exigente para aumentar el grado de explotación de la fuerza de trabajo y mejorar la tendencia de la tasa de rentabilidad del capital.

La reflexión sobre las condiciones agravadas por la covid-19, debe inscribirse en la dinámica expuesta y no puede verse aislada de ella. La pandemia no es la causa de los actuales problemas que vive la población, sino que los agrava, y, además, crea condiciones adicionales para aumentar el grado de explotación de la fuerza de trabajo, que el capital aprovecha a su favor, y la utiliza como otra excusa más.

### **BREVE NARRATIVA DE LAS POLÍTICAS DEL «CONSENSO DE WASHINGTON» EN PANAMÁ**

Las políticas económicas promovidas por el BM y el FMI desde finales de los años setenta se inspiraron en la idea del mercado como religión (Hinkelammert, 2018). La intervención del Estado en que se basó la política económica hasta entonces, era

ahora la causante de la crisis y todo lo que ello implicaba (desempleo, inflación, caída de la producción, desequilibrios financieros, etc.). Se presentó el polo opuesto como la solución, la «libertad total del mercado», aunque para lograrlo hicieron uso de la intervención del Estado. En el caso de Panamá, el momento de referencia es el primer programa de estabilización que se firma con el FMI en julio de 1979; el tratado Torrijos-Carter entró en vigencia el 1.º de octubre del mismo año, pese a que se firmó el 7 de septiembre de 1977. Curiosamente, para decir lo menos, solo después de la firma, el consorcio de bancos que debía renegociar la deuda externa de Panamá, mostró voluntad real de hacerlo. Las acciones de política económica de 1979, fueron ampliadas y desarrolladas en similares acuerdos en 1981 y 1985, y con el BM en los programas de ajuste estructural (PAE) de 1983 y 1986. Aquí se encuentran todas las recomendaciones del llamado «Consenso de Washington», y que se conoce también como neoliberalismo.

No obstante, conviene observar que las actividades ejes sobre las cuales se articuló el capitalismo panameño desde el golpe de Estado de 1968 jamás sufrieron intervención del Estado relevante, como lo fueron el Centro Financiero Internacional (CFI), la Zona Libre de Colón (ZLC), así como los seguros y reaseguros, lo que conformó la «Plataforma Transnacional de Servicios». (Gorostiaga, 1978) Por ello, las propuestas de los organismos internacionales citados, se centraron en las áreas donde se había producido niveles de intervención estatal, promoviendo su desmantelamiento: los sectores industrial y agropecuario, el código de trabajo, la seguridad social, el control de precios, el comercio exterior, empresas estatales y el tamaño del Estado, refiriéndose al gasto social en educación, vivienda y salud, empresas financieras estatales vinculadas a los programas agrícolas y de vivienda y la planilla (salarios) del sector público. La consigna que repetían estos informes era, «el Estado es ineficiente», «la empresa privada es eficiente, por naturaleza». Se pretendía que el mercado, el llamado «libre mercado», que de libre nada tiene, regiría ahora las reglas del juego capitalista.

Lo cierto era que la forma particular de la intervención del Estado que guió la política económica, para finales de la década del setenta mostraba su agotamiento. Esta se fundamentó en el endeudamiento externo, que pese a la negociación canalera conflictiva con los Estados Unidos (EE. UU.), el gobierno militar golpista pudo conseguir que los bancos estadounidenses le prestaran. El endeudamiento, consideramos, se constituyó también en una carta política para los EE. UU. La deuda pública externa aumentó durante 1970-1976, de 193 millones de dólares (MM) a 864 MM,<sup>2</sup> cuyos vencimientos eran difíciles de atender en razón de la caída de la economía, que alcanzó tasas negativas en 1976. Para finales de 1977 aumentó a 1259 MM y en 1978, cuando se da el refinanciamiento con los bancos, alcanzó 1813 MM. Después del anuncio de acuerdo sobre el Canal el 10 de agosto de 1977, los acreedores se mostraron más «accesibles» a renegociar la deuda panameña y otorgar dinero adicional. Aun cuando los nuevos tratados aumentaron los ingresos, un promedio de 80 MM anuales, esto era insuficiente para continuar sosteniendo la intervención del Estado ya mencionada, por lo que los ajustes era lo que correspondía, dado que la otra opción, un cambio profundo de la estructura tributaria para gravar las grandes empresas, no estaba en la agenda de los militares, y nunca estuvo.

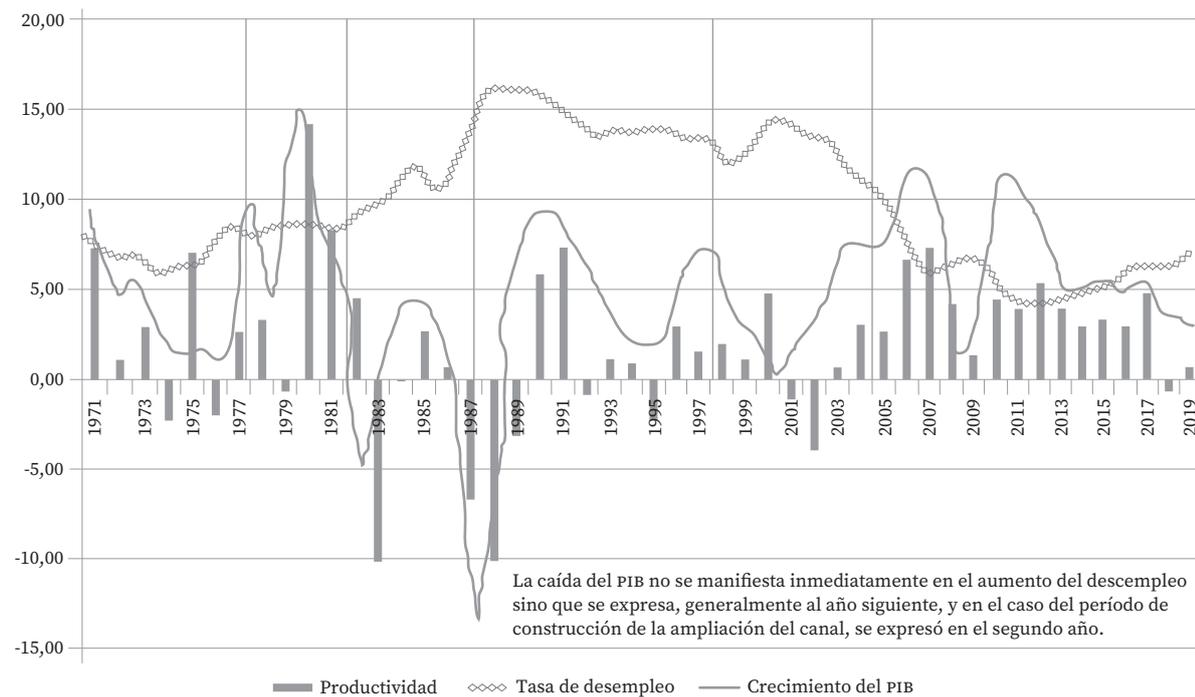
Los conflictos políticos de los años ochenta hicieron que poco se avanzara en las políticas acordadas con el FMI y el BM, pese a que los militares hicieron cambios a los sectores agropecuario e industrial y al Código de Trabajo en 1986, tal como lo exigía el PAE-II, y que resultó en una huelga general de trabajadores que duró 10 días; la primera desde el golpe de Estado de 1968.

La invasión a Panamá el 20 de diciembre de 1989, por el ejército de los EE. UU., fue el equivalente del golpe de Estado de 1968. En aquella oportunidad, la Guardia Nacional jugó el rol que se les asignaba, de dirimir los conflictos interburgueses cuando ellos no lo podían hacer por su cuenta. Eran los años de los golpes de Estado en América Latina. Ahora, los militares estaban imposibilitados de hacerlo porque estaban en el centro de las contradicciones interburguesas. Los nuevos gobernantes posinvasión tuvieron la tutela del Ejército, el Departamento de Estado, el Pentágono y los cuerpos de seguridad de los Estados Unidos. Frente a las instituciones internacionales fueron genuflexos, dóciles y dispuestos a impulsar los acuerdos con el FMI y el BM, porque además los compartían. El movimiento popular estaba desarticulado, las sanciones de EE. UU. y la crisis política habían producido serios impactos en el crecimiento económico y el empleo, y, por supuesto, en los ingresos de los trabajadores. Tenían las manos libres para acelerar las medidas neoliberales sin mayores contratiempos. De manera que en los años ochenta es cuando se aceleran las acciones de política económica que afianzan el enfoque del mercado como religión; la deificación del mercado.

Adelantamos un resumen de algunas de estas acciones, la mayoría de ellas durante la gestión del PRD con Ernesto Pérez Balladares: modificación del Código de Trabajo el 24 de diciembre de 1990, reducción de impuestos a las grandes empresas en diciembre de 1991, junto con el aumento de la edad de jubilación, se inicia el proceso de liberación de precios (habían más de 3 mil productos bajo control de precios), se aprueba la ley de privatización de las empresas estatales, se venden empresas estatales, se modifica de fondo el Código de Trabajo en 1995, con el resultado de 4 trabajadores asesinados, se refinancia la deuda con intereses acumulados no pagados por 1570 millones que se convirtieron en deuda, sin la entrega de dinero alguno, se derogan las jubilaciones especiales para los servidores públicos que posibilitaba jubilarse con el último salario, con 28 años de servicio continuos, excepto para la Policía y Bomberos que continuarían haciéndolo (1998), se derogó la Oficina de Regulación de Precios (ORP) y se liberaron todos los precios, excepto el tanque de gas de 25 libras (1996), se vendieron empresas estatales importantes como la telefonía (1996) y la empresa eléctrica (1998), así como ingenios azucareros, empresa de cítricos, de semilla, de maquinaria agrícola, se derogaron los precios bases de compra a los productores agropecuarios, se liquidó el Banco Hipotecario y se redujo el accionar del Banco de Desarrollo Agropecuario, el sector público ya no haría puentes, carreteras o viviendas, como tampoco facilitaría préstamos de materiales a los trabajadores para construcción de viviendas. Todo esto ahora lo haría a través de las empresas privadas. La invasión militar a Panamá por los EE. UU. consolidó el esquema neoliberal, el denominado modelo neoliberal.

## **PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO, EMPLEO E INFLACIÓN**

Igual que ocurrió a nivel mundial, la década del setenta en Panamá representó mayor inflación y mayor desempleo; la llamada estanflación. Las políticas neoliberales tendientes a generar recursos para que se pagara la deuda externa, aunado a la crisis política de los años ochenta, aceleraron el desempleo, alcanzando 12,5% en 1985 y 16,3% en 1989 (ver Figura 1).

**Figura 1. Variación de la productividad bruta promedio (ocupados no indígenas) (1971-2019)**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo, Panamá.

Una de las primeras acciones del gobierno posinvasión fue modificar el Código de Trabajo lesionando los derechos de los trabajadores, pero le llamó, eufemísticamente, «disposiciones adicionales al Código de Trabajo y promoción del empleo» (G. O., 1990). Con igual argumento, el gobierno de Pérez Balladares modificó el Código de Trabajo en 1995, derogando la estabilidad laboral, permitiendo el despido barato, incluso sin causa justificada, la contratación secular-intermitente por tiempo probatorio, la movilidad laboral tanto dentro del establecimiento como a nivel de sucursales de la empresa. Uno de los efectos inmediatos fue el despido de trabajadores de antigüedad (Alvarado, 1987), con mayores salarios y contratación de otros con salarios inferiores.

Aún para el 2005 la tasa de desempleo era de dos dígitos (10,3%); mostrando que la modificación del Código de Trabajo nada tenía que ver con la generación de empleos (ver Figura 1). La inflación disminuyó significativamente, pero el deterioro del salario real fue mayor en los años noventa que en la década precedente, cuando la inflación fue más severa. La diferencia acumulada entre el crecimiento del salario promedio y la inflación, fue favorable a los primeros en 10%, durante 1980-1989, y negativa en 1% durante 1990-1999,<sup>3</sup> por lo que disminuir la inflación no implica, necesariamente, mejor el poder adquisitivo de los trabajadores.

En los años noventa el crecimiento de los precios fue más lento que en los setenta y ochenta, pero más rápido que el crecimiento del salario promedio. La derogación del control de precios facilitó el aumento, y la modificación de la legislación laboral de 1995, frenó el crecimiento de los salarios. Lo que han llamado «flexibilización laboral», no es otra cosa que facilitar la contratación de trabajadores con salarios bajos, y el desempleo cumple el papel de presionar los salarios hacia la baja.

La informalidad laboral,<sup>4</sup> el trabajador por cuenta propia, ya sea ambulante o en un pequeño puesto, ha sido una característica de nuestras economías, dada la incapacidad estructural del sistema de generar empleos suficientes, y menos aún con salarios dignos. Los trabajadores se ven en la necesidad de buscar el sustento diario por lo que recurren a esta estrategia de sobrevivencia. No obstante, el modelo neoliberal ha ensanchado este sector, el cual engrosa las cifras de la pobreza en América Latina. Panamá no ha sido la excepción. Con inversión intensiva en capital (baja capacidad de generar empleo) y las reformas laborales de 1995, que facilitaron los despidos, el escenario más probable era un aumento de la informalidad laboral y sus consecuencias sociales, como efectivamente ocurrió. Algunos han puesto énfasis en el tipo de demanda de fuerza de trabajo que generó el modelo, con altas exigencias de calificación, por lo que fue este sector laboral que incrementó su demanda y los «no calificados» debieron recurrir a la informalidad (De Jong y Vos, 2000). Esta versión explicativa obvia el efecto de la reforma laboral de 1995, la que consideramos clave para comprender el aumento de los trabajadores informales desde 1995. La inversión intensiva en capital, que sería la demandante de fuerza de trabajo calificada, es una característica de nuestras economías, dado que son importadoras de tecnología desarrollada en otros contextos de exigencias laborales, y si por ser tecnología ella implica utilizar menos fuerza de trabajo por unidad de capital, su impacto ahorrador de fuerza de trabajo es aún mayor en los contextos del capitalismo latinoamericano, el cual resulta en sociedades subdesarrolladas. La dinámica del desarrollo del capitalismo latinoamericano produce el subdesarrollo, y es aún más incapaz de generar suficientes puestos de trabajo permanentes para los trabajadores, por lo que el trabajador informal, es lógico que aumente, y con ello, el llamado empleo del sector servicios.<sup>5</sup> Esto ha sido una constante en las sociedades latinoamericanas, pero la reforma laboral de 1995 potenció este cambio en la estructura del empleo, lo cual es disminuido por De Jong y Vos y quienes suscriben tesis semejantes.

El aumento del trabajador informal, después de las reformas al Código de Trabajo en 1995, es establecido por Hughes (1999), quien señala que «el 65% del empleo generado durante 1995-1997 fue debido a los trabajadores por cuenta propia» (p. 66). A igual conclusión llegaron De Jong y Vos (2000), aunque no le dan la relevancia debida a las reformas laborales; «[...] en este último periodo (1994-1998) se observa un mayor efecto de un cambio en la estructura del empleo hacia una mayor proporción de trabajadores, jefes de hogar activos en servicios urbanos (informales)» (p. 18). También el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2001) resaltan el aumento del empleo informal y añaden que se debe a que «los sectores dinámicos son intensivos en el uso de capital y generan menos empleo (puertos, energía, telecomunicaciones, y transporte aéreo) [...]» (p. i). No hay dudas del cambio en la estructura del empleo después de las reformas al Código de Trabajo en 1995, pese a que no se le menciona como causa, por estudios gubernamentales, del FMI, del BM, como tampoco de representantes e ideólogos del sector empresarial.

Solo durante la ampliación del canal de Panamá disminuyó el empleo «informal», pero retomó su tendencia al alza, posterior a que se culminaron las obras de mayor demanda laboral. El empleo «informal» aumentó en 267.600 personas durante 2004-2019 y hoy los sectores empresariales claman por «flexibilizar» aún más el Código de Trabajo, para generar empleos formales, dicen. El argumento falaz de los gremios empresariales y sus ideólogos siempre es el mismo: hay que

modificar el Código de Trabajo quitándole derechos a los trabajadores, para que los trabajadores estén mejor.

La productividad del trabajo, pese a las irregularidades del crecimiento de la economía, en general mantuvo grados de crecimiento, con una clara expresión a la baja durante la década del ochenta, y clara mejoría sostenida a partir de 2004 (ver Figura 1). Pero esto merece algunas precisiones. La productividad del trabajo está medida como un promedio entre el PIB real de la economía y el total de ocupados, lo cual asume iguales jornadas e intensidades del trabajo, y sabemos no es sí. El otro hecho claro de la década del ochenta es que la caída de la productividad del trabajo no fue debida a que se trataba de trabajadores menos capaces de producir, sino que el Código de Trabajo garantizaba cierta estabilidad laboral y hacía menos fácil el despido, aun cuando también lo hubo. El despido laboral pudo alcanzar a los trabajadores de menores salarios con lo cual el total de éstos disminuyó menos que el aumento del desempleo. Desde la óptica del capital, claramente era imperativo modificar la legislación laboral para disminuir, al menos, la caída de la tasa de rentabilidad, y era ésta la inspiración de las «recomendaciones» del FMI y del BM. Después de la modificación del Código de Trabajo en 1995, se observa una mejoría del indicador, pese a que la economía no mostraba importantes signos de crecimiento; el resultado fue causado por los despidos que facilitó la reforma laboral. Igual situación debemos evaluar para la caída de la productividad del trabajo durante 2018 y 2019, justo antes de la pandemia. El desempleo estuvo en aumento desde 2012 en la medida que disminuía el ritmo de crecimiento económico, y la caída importante del PIB en los dos años mencionados, mostraba con claridad que el desempleo aumentaría, con pandemia o sin ella, dado que las empresas se resarcirían de estos «costos» para aliviar la caída de la tasa de ganancia.

## **ESTRUCTURA TRIBUTARIA, GASTO PÚBLICO Y ENDEUDAMIENTO PÚBLICO**

La política neoliberal impulsada en los años ochenta, y afincada en los noventa, implicó reducir la capacidad del Estado de captar ingresos de las ganancias de las grandes empresas y accionistas, al mismo tiempo que apostó al impuesto al consumo, que por su carácter regresivo afianza la concentración del ingreso y la riqueza, al mismo tiempo que el peso del gasto gubernamental en la economía, obviamente debía disminuir. Este comportamiento es claramente observado cuando se contrasta con el período previo. Desde los años ochenta hay un cambio radical en la tendencia de los gastos gubernamentales y los ingresos tributarios. En los años ochenta, el PIB cayó significativamente (ver Figura 1) y aunque el gasto gubernamental se contrajo, lo hizo a menor ritmo que la caída del PIB sin que ello significara mejoras en el gasto público. El PIB corriente aumentó al 11% promedio anual durante los años setenta y 2,7% en los ochenta, mientras que el gasto lo hizo al 14% y al 4,6% en los períodos respectivos. Por su parte, los ingresos tributarios aumentaron al 12,1% y -1,3% anual, en iguales períodos. Durante 1980-1987 los ingresos tributarios crecieron al 5,6% como promedio anual, pero la crisis de los dos años previos a la invasión militar estadounidense, hizo que cayeran por debajo del nivel de 1980. El cambio más importante se va a producir en los años noventa. La participación del gasto gubernamental en

el PIB, disminuyó de 17,4 en 1991 a 12,1% en 2005 y a 11,6% en 2019. La parte de los ingresos tributarios cayó de 12,5% a 8,9% y a 8,4%, en los mismos años.

Durante 1991-2005, la participación de los ingresos tributarios en el PIB se redujo en 29% y la del gasto gubernamental en 31%. Los ingresos del canal de Panamá debido a la reversión a finales de 1999 se convirtieron en la renta sustituta de la baja de los impuestos a las grandes corporaciones y a los sectores de altos ingresos, así como el medio de seguir transfiriendo excedentes debido a la deuda pública, principalmente al capital financiero internacional, pero también al local. Con esto, quienes administraron el Estado transfirieron recursos de la economía (los impuestos no cobrados) y del canal, al gran capital. A esto se suma la evasión fiscal, la cual se estimó en 32.614 millones de dólares durante 2000-2016, representando el 8,4% del PIB del período (DGI, 2017, p. 84).

En estas circunstancias, el endeudamiento público adquiriría relevancia. La iniciativa de los bonos Brady abrió también una nueva dimensión del financiamiento público, así como el rol del BM y el FMI. No tendrían que dar ahora ningún aval para que los países refinanciaran la deuda, cuestión que era una condicionante de la banca privada, en común acuerdo con aquellas instituciones. La deuda se había convertido (y no fue magia) en títulos negociables. Aparecerían ahora los «bonistas», empresas financieras creadas por el capital financiero, para lidiar con estos «títulos valores». No sería ahora necesario un acuerdo con el BM y el FMI, en principio, para emitir bonos, a través de los cuales se refinanciaba la deuda, pero sí la opinión de las «calificadoras de riesgo», empresas que surgieron vinculadas también con el capital especulativo, a las que nadie califica; son el «poder en el mercado». Siempre existe una relación con el BM y el FMI y las llamadas calificadoras de riesgo, porque si las primeras no llegan a «acuerdos» de políticas económicas con los países, esto significará una mala calificación, con lo cual se encarece y se dificulta el crédito. Así que, de hecho, el BM y el FMI siguen dando la pauta de la política económica que se debe ejecutar en los países, con excepción de los países que controlan estas instituciones. El poder del capital internacional define las pautas de las políticas económicas a través de estos organismos.

Pero este cambio de enfoque del crédito internacional posibilitó a los gobiernos el permanente refinanciamiento pagando deuda con más deuda, y convirtiendo los intereses en deuda, limitándose cada vez más la capacidad de hacer política económica independiente del BM y el FMI y el capital financiero. El control político del capital financiero fue afianzado a través del mecanismo de la deuda. Esto ha hecho que aumente la deuda de América Latina y el Caribe por la capitalización de intereses, produciendo una dinámica de renta perpetua para el capital financiero y lesionando severamente la capacidad de impulsar proyectos nacionales (Hughes, 2020). Panamá no fue la excepción y asumió igual dinámica, representando la capitalización de intereses entre 30 y 40 por ciento del total de la deuda contraída en el siglo XXI. Similar porcentaje representó la capitalización de intereses de la renegociación vía los bonos Brady, que se hizo en 1996.

Obviamente, esto es una espiral de alto riesgo, porque del déficit fiscal está marcado por los altos pagos de los intereses de la deuda pública, y con una estructura tributaria regresiva y concentradora del ingreso y la riqueza en los grandes grupos de poder económico, se hace más difícil pagar la deuda. El «escape» parece encaminarse hacia al aumento de los impuestos indirectos, el impuesto al consumo,

en porcentaje y en la ampliación de la base a la que se aplica, afectando a los trabajadores y, sobre todo, a los estratos de ingreso medio en adelante. Aun cuando han aparecido voces de aplicar un impuesto a la riqueza, hasta ahora, parece ser solo retórica, pero sin duda que el capital financiero también está en la encrucijada, porque además de la renta perpetua vía los intereses, no está dispuesto a que se desvanezca «el capital» fuente de aquella renta. Alguien tendrá que pagar.

## **DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, TASA DE EXPLOTACIÓN Y TASA DE GANANCIA**

Panamá hoy ocupa el tercer lugar entre los países de peor distribución del ingreso de América Latina y sexto lugar en el mundo,<sup>6</sup> y el segundo país de mayor desigualdad territorial del continente (Garcimartín, 2019). Esta desigualdad no surgió con las políticas económicas inspiradas en el paradigma neoliberal, pero sí la acentúan. Desde los años setenta, la participación de la remuneración (salarios y prestaciones laborales) de los trabajadores mostró tendencia a disminuir (ver Figura 2). Este indicador, salarios/PIB, muestra el comportamiento del grado de explotación de la fuerza de trabajo, la cual expresa la relación entre excedente-ganancia/salarios. Pero el PIB corresponde a la suma de los salarios brutos y el excedente-ganancia bruta, es decir, sin deducción de los impuestos. Los impuestos tributarios son pagados de los salarios y la ganancia bruta. Por tanto, si disminuye la relación salario/PIB, aumenta, en consecuencia, la relación ganancia/PIB, con lo cual es claro que la relación excedente-ganancia / salarios, expresión de la tasa de explotación, también aumenta.

La participación de las ganancias tuvo un comportamiento al alza, y con ello el grado de explotación de la fuerza de trabajo, aunque menos pronunciada que la caída de los salarios/PIB, debido a una mayor participación de los impuestos tributarios en el PIB del período. La situación de los años ochenta es expresión de la caída importante del PIB y a la mayor rigidez al despido de la legislación laboral. El desempleo aumentó, lo cual provocó un aumento lento del total de salarios, pero aún superior al debilitamiento del PIB. Esto es muy claro en el período de la crisis política 1987-1989 cuando la participación de las remuneraciones aumenta significativamente (ver Figura 2), pese al crecimiento negativo del PIB en dicho período (ver Figura 1) de manera que esta mejoría es solo de apariencia; es un porcentaje mayor de un PIB de montos inferiores a los años previos.

Desde los años noventa la situación cambió radicalmente, y se profundizó el grado de explotación de la fuerza de trabajo, medida por la caída de la participación de los salarios en el PIB. Esta participación disminuyó de 52,9% en 1990 a 46% en el 2006, hasta 37,6% en 2014. La participación de las ganancias tuvo comportamiento inverso; aumentando de 30,3% a 38,8% y 56,4% para los años respectivos. Durante 2014-2019 la tendencia se revirtió levemente, otra vez, debido a que los despidos laborales, que al parecer se dieron en los sectores de menores salarios por lo que la relación salarios/PIB no cayó tanto como se redujo la actividad económica y el empleo. Esta tendencia al desempleo, analizada previamente, estaba presente antes de la pandemia, y esta circunstancia presionaba hacia mayores despidos laborales.

Considerando el comportamiento de la mediana salarial durante 2002-2019, FRENADESO señala que debido a la inflación éste representaba apenas el 67,5% de su valor

nominal, y que el 33% de los trabajadores tenían ingresos inferiores a los 600 balboas (2021, p. 83). El aumento de la productividad del trabajo no se tradujo en mejoras salariales para los trabajadores, sino en mayores ganancias para los grandes grupos de poder económico del país. Para 2019, previo a la pandemia, el salario mínimo correspondía al 47% del salario que habría sido de haberse aumentado con base en la productividad, considerando el período 1970-2019. Aun así, este grupo de trabajadores habría representado la misma proporción del PIB que tenían en 1970. La distribución del ingreso de este segmento de trabajadores sería tan desigual como entonces.<sup>7</sup>

Todo este conjunto de políticas económicas iba encaminado a mejorar los niveles de rentabilidad del capital. Éstas habían manifestado una tendencia a disminuir desde los años sesenta, mostrando alguna recuperación durante 1974-1982 (ver Figura 3), lo que se corresponde con el mayor grado de explotación de la fuerza de trabajo del período (ver Figura 2). Desde los años noventa la tasa de ganancia muestra una mejora sostenible, también correspondiente con el aumento del grado de explotación de la fuerza de trabajo y la concentración del ingreso y el deterioro de los salarios reales. Las variaciones de la tasa consideramos da una mejor perspectiva de su comportamiento.

Sin embargo, a partir de 2008 la tasa de ganancia retoma su tendencia a caer, pese a que el grado de explotación continuó aumentando. Durante todo el período siguiente las variaciones fueron negativas. Su explicación es simple; la característica como se desarrolló el esquema neoliberal, implicó un alto crecimiento de capital, a una velocidad superior a la generación de excedente, que se tradujo en su momento, en la caída del nivel de rentabilidad promedio de la economía, en un contexto de alto endeudamiento público, basado en la capitalización de intereses, en una caída del ritmo de actividad económica, y aumentos del desempleo y la desigualdad social. El modelo neoliberal restauró los niveles de rentabilidad del capital a costa de empeorar las condiciones de los trabajadores y profundizar la desigualdad social, y la caída de la tasa de ganancia desde 2008 presionó para aumentar el grado de explotación de la fuerza de trabajo. Estas eran las condiciones previas a la pandemia.

## LA SITUACIÓN DE LA PANDEMIA

El contexto antes expuesto, es la situación a que había conducido el modelo neoliberal antes de la pandemia. Lo ocurrido durante el período 2020-2021, solo agravaría la situación, y el capital buscaría aprovecharse de la situación para ejecutar medidas que en otras circunstancias habría sido más difícil por la reacción de los trabajadores.

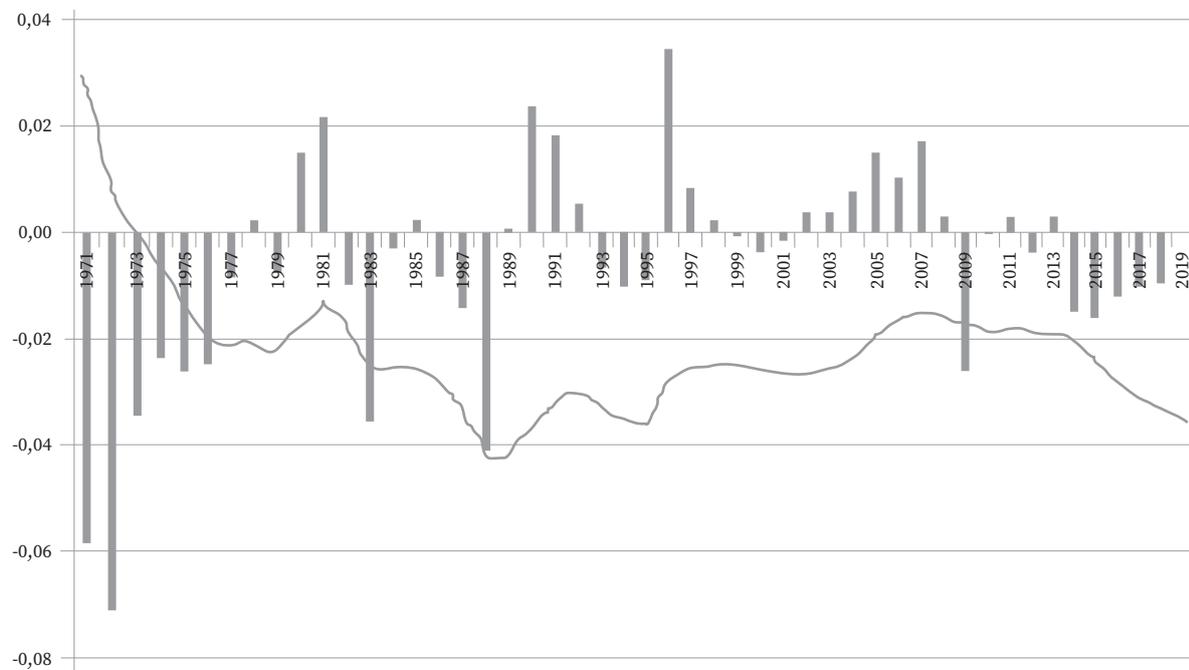
Todas las medidas que se tomaron durante la pandemia de la covid-19 fueron para privilegiar el sector empresarial. Se modificó el Código de Trabajo de hecho, suspendiendo contratos de trabajo hasta por 21 meses, cuando solo era legal hacerlo por seis meses, con el argumento que con ello «se defendía el empleo». La reincorporación laboral se hizo con jornada laboral reducida y, obviamente, con salario reducido, a discrecionalidad de la empresa. Se permitió el despido de trabajadores mediante las «liquidaciones por acuerdo mutuo», que en realidad eran acuerdos forzados, posibilitando reducción del monto y extendiéndole el pago por cuotas mensuales al trabajador. Se despidieron trabajadores y se contrataron con sueldos inferiores, sin excluir la reducción de jornada de trabajo, o se contrataron otros trabajadores con menores salarios, evidenciándose

**Figura 2. Panamá: participación de las remuneraciones y las ganancias en el PIB y grado de explotación de la fuerza de trabajo (1970-2019)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo, Panamá.

**Figura 3. Panamá: tasa de ganancia real y sus variaciones (1971-2018)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo, Panamá.

que se requería el trabajador, pero preferían despedirlo con liquidaciones reducidas. Incluso se permitió la violación del fuero maternal, y en plena pandemia se hicieron desalojos de asentamientos de pobladores, bajo el concepto de que el derecho de propiedad privada está por encima de cualquier derecho, destruyéndoles sus viviendas y dejándolos a la intemperie. Se aumentó el monto del llamado «vale de alimento» de 350 a 500 dólares, figura que se instauró en 2003, pudiendo alcanzar hasta el 25% del salario base. Este instrumento se creó para permitirle a las empresas evadir pagos salariales y obtener exoneraciones fiscales. Arias (2020), lo expone con claridad.

[...] Las sumas destinadas por las empresas que se acojan al Programa de Alimentación para los Trabajadores, serán deducibles ciento por ciento (100%) del Impuesto sobre la Renta. [Y que] Los beneficios concedidos en esta Ley a favor de los trabajadores no se consideran salario, ni costumbre o usos, ni condiciones de trabajo, ni ingreso en especie y, por lo tanto, no deberán ser tenidos en cuenta para la base del cálculo de los aportes de la Caja de Seguro Social y no acumularán derechos ni prestaciones a las establecidas en el Código de Trabajo. (p. 2)

También se ha convertido en un gran negocio para el capital financiero ya que las empresas más importantes que emiten los «vales» forman parte de la red de este capital (Arias, 2020). El momento de la pandemia fue propicio para aumentar estas transferencias a la empresa privada y lesionar aún más a los trabajadores. Se les dio prórroga a las empresas para el pago del impuesto sobre la renta de las ganancias obtenidas en el 2019, así como acuerdos de pago. Igual práctica adoptó la Caja del Seguro Social (CSS), permitiéndole a las empresas hacer uso de los fondos de los trabajadores destinados a sus pensiones, lesionando aún más la situación financiera de la institución y posibilitando que las empresas pudieran robarle las cuotas.

No hay dudas que la situación de los trabajadores fue agravada, la cual ya era difícil antes de la pandemia. La suspensión de contratos y de ingresos obligó a muchos trabajadores a acogerse a la indemnización de la CSS renunciando a su jubilación, para sobrevivir durante el período. Esta figura otorga un solo pago al asegurado, el cual es muy reducido. Los 21 meses de contratos suspendidos, la pérdida del trabajo por cientos de trabajadores, hará aún más difícil cumplir con las cuotas mínimas para jubilarse. Son daños irreparables para los trabajadores y sus familias.

La cantidad de trabajadores informales aumentó de 44,9% en el 2019 a 53,5% en el 2020. El aumento del desempleo desde 2014 resultó en un aumento más rápido de estos trabajadores, representando el 65% del aumento de ocupados de 2019. Este sector también fue, en su mayor parte, excluido de las ayudas gubernamentales porque se les exigía que estuvieran registrados con permisos de operación, lo cual no es la norma en este sector. Son trabajadores que, además, tienen bajos niveles de ingreso. González y Rivera (2020) consignan que el 51,4% de los trabajadores más pobres del país son cuentapropistas, pero reciben apenas el 1,1% de los ingresos; por el contrario, los que recibe mejores salarios, que representan el 10% de los trabajadores, solo el 14% hace labores de cuenta propia.

La tasa de desempleo aumentó a 18,3% en el 2020 y aunque el Instituto de Estadística y Censo dice que ha disminuido al 11,5% hay fuertes dudas al respecto ya que la disminución es resultado de caída de la población activa, como si un segmento importante de los desempleados ahora no quisiera estar en la fuerza laboral. Por la covid-19 se estima que «el sector privado perdió 327.340 empleos formales» (Fábrega, 2021, p. 1), lo que representa el 16,6% de la población económicamente activa de 2021.

Los trabajadores de la CONUSI presentaron demandas de inconstitucionalidad a los decretos ejecutivos que violentan los derechos de los trabajadores, además de recursos de nulidad, sin que los miembros de Corte Suprema de Justicia refrenden la institución y hagan justicia; también allí se fragua la confabulación contra los trabajadores para favorecer las empresas. Así trabaja el capital y la institucionalidad del Estado.

El futuro augura una intensificación de la lucha del movimiento obrero y popular en general, debido a las pretensiones del capital de endurecer la explotación de los trabajadores, a través de la modificación del Código Laboral, cercenando todavía más derechos a los trabajadores, la privatización de los fondos de pensión, el aumento de la edad de jubilación y el número de cuotas para tener derecho a jubilarse, aumentos de impuestos para enfrentar el pago de los intereses de la deuda pública, que durante la pandemia aumentó en 57%, unos 16.000 MM de dólares, recortes en los servicios de salud y educación, aumento del llamado trabajador informal por la persistencia del alto desempleo, aumentos del precio de los servicios básicos y los alimentos, con el consiguiente deterioro del salario, mayor impedimento a la organización de los trabajadores y gremios profesionales. La pandemia ha agravado lo preexistente, generado por la lógica de la acumulación basada en las políticas neoliberales o el denominado «Consenso de Washington», o la «revolución silenciosa» a que se refería entonces el director del FMI. Lamentablemente, se pretende encontrar soluciones profundizando el modelo económico-social que ha agudizado los problemas de pobreza y desigualdad social.

## CONCLUSIONES

El breve recorrido realizado muestra que las políticas neoliberales dicen ejecutarse para enfrentar la pobreza, la mala distribución del ingreso y la riqueza, y la desigualdad social, sin embargo, sus propósitos son mejorar la tasa de rentabilidad de capital. Esto ha agudizado los problemas mencionados pese a que las políticas se aplican en su nombre. Sin entender este proceso histórico, se hace más difícil comprender el contexto específico en que se desarrolla la crisis sanitaria y social agravada por la covid-19, y se podría arribar a falsos diagnósticos inculcando a la pandemia de los problemas que son resultado del modelo neoliberal que ha sustentado la acumulación de capital desde los años ochenta. Previo a la pandemia el deterioro social de la mayoría de la población había aumentado y con ella se agravó. Esto ha sido probado para Panamá, pero el país no es la excepción; expresa las características de la acumulación de capitales en todos los países, desde Thatcher y Reagan en adelante. Así se comprenderá que la pandemia es una excusa, para aplicar medidas aún más lesivas contra el movimiento de los trabajadores, queriendo el capital aprovechar el momento para buscar mejorar sus disminuidos niveles de rentabilidad general, a través de aumentar el grado de explotación de los trabajadores.

La pandemia ha generado una condición más difícil para el movimiento popular en general, (trabajadores, pobladores, campesinos, grupos originarios, gremios profesionales, estudiantes) y se visualiza que las pretensiones del sector empresarial y sus gobernantes de turno de endurecer las condiciones laborales y sociales pondrán a prueba, una vez más, la capacidad organizativa, de dirección y de lucha del movimiento social. Pero el proceso histórico también muestra la urgente necesidad del cambio estructural del funcionamiento social, por un esquema que anteponga la

vida de la gente a la rentabilidad del capital, que no destruya las personas y la naturaleza, que regule la economía en favor de la vida y no a favor del capital. Esta sería una lección que se debiera interiorizar en la coyuntura de la pandemia. Este proyecto social solo lo puede impulsar el movimiento social.

## NOTAS

1. Neoliberalismo sugiere ser «el nuevo liberalismo», pero se fundamenta en la teoría neoclásica, la cual constituye una ruptura radical con los clásicos de la economía. Lo común es el principio de «libre mercado», pero la teoría clásica no se reduce a esto.
2. Todos los datos estadísticos, a menos que se señale lo contrario, provienen del Instituto de Estadística y Censo, de Panamá.
3. En 1995, el nuevo gobierno aumentó los salarios en 40% a los ministros, vicesministros directores y subdirectores, del sector público, y duplicó el de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, lo que afectó el promedio salarial del resto de la población, cuyos salarios habrían crecido menos que el promedio.
4. Utilizaremos el concepto de «trabajo informal», porque es un término que se ha generalizado para el trabajador de cuenta propia, pero ningún trabajo es informal; o es trabajo o no es trabajo. El término correcto, si es que lo hay, debe ser «trabajador por cuenta propia», porque por su propia cuenta debe buscarse el sustento diario.
5. De aquí no se deriva que todo el empleo que se genera en el sector servicios es debido al trabajador por cuenta propia, llamado trabajador informal.
6. La posición del país puede variar según las fuentes y formas de comparar los datos. Aquí nos referimos al coeficiente de Gini del Banco Mundial. Para ilustrar: en el 2015 Panamá ocupaba el sexto lugar con la distribución más desigual, de 83 países considerados, y para 2019 ocupaba el cuarto lugar entre 57 países, entre los que no estaban dos de los seis países de 2015, y tercer lugar de América Latina, coincidiendo con la CEPAL, 2020c, p. 11. El Banco Mundial tiene datos por países, pero no para todos los años. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>
7. Con esto no argumentamos a favor de las tesis de aumentar salarios con base en la productividad del trabajo, porque la misma lo que hace es mantener la proporción salarios/PIB constante, y con ello el nivel de distribución del ingreso que, en su generalidad, es muy desigual. Sería abonar a mantener la desigualdad y no es lo que proponemos. Los salarios deben tener como criterio la satisfacción de las necesidades de las familias posibilitando un buen vivir.

## REFERENCIAS

- Alvarado, Rogelio, (1987). *La protección industrial*, SIP. VI Encuentro Industrial, Panamá.
- Arias P. y Rosario. (2020). *Programa de alimento para los trabajadores o beneficios empresariales*. <http://www.frenadesonoticias.org/modules.php?name=News&file=article&sid=5180> [Accesado el 13 de enero de 2021].
- Banco Mundial. (2020). *La pobreza y la prosperidad compartida. Un cambio de suerte*.

- Bárcena, A. (2019). Secretaria ejecutiva del organismo regional, durante el lanzamiento del informe *Panorama Social de América Latina*. <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-la-region-ha-subestimado-la-desigualdad> [Accesado el 12 de abril de 2022].
- Banco Mundial, <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI> [Accesado el 30 de marzo de 2022].
- CEPAL. (2005). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*.
- CEPAL. (2019). *Panorama social de América Latina*.
- CEPAL. (2020a). *Dimensionar los efectos del covid-19 para pensar en la reactivación*. Informe Especial covid-19, N.º 2, 21 de abril.
- CEPAL. (2020b). *El desafío social en tiempos del covid-19*. Informe Especial covid-19, N.º 3, 12 de mayo.
- CEPAL. (2020c). *Panorama social de América Latina*.
- Dirección General de Ingresos. (2017). *Boletín Estadístico*. Panamá.
- Fábrega, F. (2021). Colapso del empleo formal y riesgos para el sector financiero. En *Revista El Capital Financiero*, octubre 19. <https://elcapitalfinanciero.com/colapso-del-empleo-formal-y-riesgos-para-el-sector-financiero/> [Accesado el 2 de marzo de 2022].
- FMI. (1979). *Informe de la Misión, Confidencial, julio de 1979*. Este documento se firmó sin que lo diera a conocer. La revista *Diálogo Social* publicó una versión resumen, *Revista Diálogo Social*, (120), febrero, 1980.
- FMI. (1989). *Summary Proceeding, Annual meeting*.
- FMI. (2018). *Perspectivas Económicas, Las Américas*. Abril.
- FMI. (2021). *Perspectivas Económicas Regionales para América Latina y el Caribe*. Octubre.
- FMI. (2022). *Perspectivas de la Economía Mundial*. Abril. <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2022/04/19/world-economic-outlook-april-2022> [Visitado el 28 de abril de 2022].
- Frente Nacional por la Defensa de los Derechos Económico y Sociales (FRENADESOS) y Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (CONUSI) (2021). *El rompecabezas de la Caja de Seguro Social*, Panamá. [https://ia902302.us.archive.org/2/items/cssequipotecnicoFINAL3sepredes/cssequipotecnico\\_FINAL3sepredes.pdf](https://ia902302.us.archive.org/2/items/cssequipotecnicoFINAL3sepredes/cssequipotecnico_FINAL3sepredes.pdf)
- Garcimartín, Carlos. (2019). BID: Panamá, el segundo país de América Latina más desigual, *Observatorio para el seguimiento de los ODS*. <https://fapobservatorioods.com/?p=4065> [Accesado el 2 de abril de 2022].
- G. O. 21694 (Gaceta Oficial, 1990). Ley N.º 27, «Por la cual se dictan disposiciones adicionales al Código de Trabajo y se promueve el empleo», Panamá, 28 de diciembre. <https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/27-de-1990-dec-28-1990.pdf>
- González, E. y Rivera, D. (2020). Un país, dos crisis: la desigualdad y el covid-19 en Panamá, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Programa Regional «Alianzas para la democracia y el desarrollo con Latinoamérica (ADELA)». <https://www.kas.de/documents/7851262/9778142/Impactos+Econ%C3%B3micos+%E2%80%9CUn+pa%C3%ADs%2C+dos+crisis+la+desigualdad+y+el+COVID-19+en+Panam%C3%A1%E2%80%9D.pdf/0fad9151-d557-ae4a-98d5-18ca135e2fde?version=1.0&t=1605831818385>
- Gorostiaga, X. (1987). *Los banqueros del imperio*. Educa Editorial.
- Hinkelammert, F. (2018). *Totalitarismo del mercado. El mercado capitalista como ser supremo*. Akal.
- Hughes, W. (1999). Pobreza y riqueza en Panamá, Servicio de Paz y Justicia, Panamá.
- Hughes, W. (2020). América Latina: una deuda impagable, de usura y de renta perpetua. En F. Hinkelammert y otros, *Por una condonación de la deuda externa de*

- América Latina*, CLACSO, p. 37-53. <https://www.clacso.org/por-una-condonacion-de-la-deuda-publica-externa-de-america-latina/>
- Reagan, Ronald. (1981). Discurso de toma de posesión como presidente de los Estados Unidos de América, 20 de enero. <https://www.reaganfoundation.org/ronald-reagan/reagan-quotes-speeches/inaugural-address-2/>
- Thatcher, M. (1980). Speech to Conservative Women's Conference, mayo 21. <https://www.margaretthatcher.org/document/104368>
- Thatcher, M. (1987). Interview for Woman's Own, 23 de septiembre. <https://www.margaretthatcher.org/document/106689>
- Williamson, John (ed.). (1990). *Latin American adjustment: how much has happened?* Washington, D. C. Abril.