



Volumen 11 No 1, 2015
ISSN 2308-7900

CUADERNO DE COYUNTURA

—Edición Especial—

CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE LA FACULTAD
DE ECONOMÍA **CIFE**

SOBRE EL AUMENTO DE LAS PENSIONES EN PANAMÁ

Orlando Sam

PROCESOS DEMOGRÁFICOS Y CRISIS DE PENSIONES EN PANAMÁ

Israel Gordón Canto

LA AMNISTÍA MIGRATORIA Y SU IMPACTO ECONÓMICO EN PANAMÁ

Cinthy Patiño y Ana Patiño

ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE LA EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Marcelo Arauz Moreno

LISTA DE PARAÍSO FISCAL Y SU INCIDENCIA ECONÓMICA: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN

Luis Samudio

LA INTERCULTURALIDAD: PROCESO DE ARTICULACIÓN DEL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, CON EQUITAD, EN EL ÁMBITO NACIONAL E INTERNACIONAL

Ignacio Rodríguez De Gracia





UNIVERSIDAD DE PANAMÁ

AUTORIDADES

DR. GUSTAVO GARCÍA DE PAREDES

Rector

MGTR. ROLANDO GORDÓN CANTO

Decano

MGTR. ROGELIO VALENZUELA

Vice- Decano

MGTR. JOSÉ ANTONIO ARDILA ACUÑA

Director

Articulistat:

Orlando Sam

Israel Gordón C

Cinthya Patiño M.

Luis Samudio

Marcelo Araúz

Ignacio Rodríguez

Equipo de investigación:

Ana E. Patiño M.

Claribel del C. Pérez

Secretaria: Isabel Gómez

E-mail: cife_investigacion@yahoo.es

Tel: 523-6719 / 523-6721/ 523-6720

<http://feco-cife.jimdo.com/>

<http://www.up.ac.pa/PortalUp/CentroInvestigacionEconomia.aspx?menu=495>

INDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	4
I. SOBRE EL AUMENTO DE LAS PENSIONES EN PANAMÁ.....	5
Por Orlando Sam	
II. PROCESOS DEMOGRÁFICOS Y CRISIS DE PENSIONES EN PANAMÁ	9
Por Israel Gordón Canto	
VII. LA AMNISTÍA MIGRATORIA Y SU IMPACTO ECONÓMICO EN PANAMÁ.....	18
Por Cinthya Patiño y Ana Patiño	
V. ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE LA EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO	33
Por Marcelo Arauz Moreno	
IV. LISTA DE PARAÍSO FISCAL Y SU INCIDENCIA ECONÓMICA: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN	42
Por Luis Samudio	
VI. LA INTERCULTURALIDAD: PROCESO DE ARTICULACIÓN DEL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, CON EQUIDAD, EN EL ÁMBITO NACIONAL E INTERNACIONAL	47
Por Ignacio Rodríguez De Gracia	
VIII. INSTRUCTIVO PARA INVESTIGADORES	83

Introducción

Presentamos, en este número, artículos que exponen una misma realidad pero planteada desde concepciones diferentes. No obstante, los puntos de vista de los autores se corresponden mutuamente, permitiéndonos llegar a conclusiones nada subjetivas de una situación que pronto tendrá que afrontar la sociedad panameña. Nos referimos a los trabajos de los economistas Orlando Sam e Israel Gordón Canto.

El trabajo de Cinthya Patiño y Ana Elvira Patiño nos exterioriza un escenario general de la política migratoria extraordinaria en Panamá y su aproximación al impacto económico. Definitivamente que ese escenario no se aparta de las argumentaciones expuestas por los dos articulistas arriba citados. Es más, podemos afirmar que las ideas reveladas por los cuatro son incluyentes.

Por su parte, Marcelo Arauz circunscribe su estudio en una descripción general de la composición del gasto público de Panamá y su evolución durante la década 2004-2013 y revisa la trayectoria del balance del Sector Público No Financiero (SPNF) utilizando, como fuente, los datos obtenidos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Luis Samudio analiza la consideración de paraíso fiscal y de nación no cooperadora de información que se tiene de Panamá en los mercados financieros internacionales; consideración, que según él, incide directamente en el fortalecimiento, solidez y desempeño económico- financiero del sistema panameño. Para Samudio este documento “constituye un ensayo inicial para el estudio de las repercusiones de una jurisdicción al ser considerada paraíso fiscal y no cooperadora de información en la economía nacional, tomando como punto de partida su entendimiento conceptual y los elementos que inciden en que esta condición se desarrolle en nuestro país”.

El interesante tema de la interculturalidad, desarrollado por Ignacio Rodríguez De Gracia, es un reconocimiento a los términos y fórmulas que se refieren a las diferencias étnicas; a los acuerdos y convenios internacionales; así como a los ordenamientos sociales, políticos y a los estudios y definiciones realizados por cientistas sociales durante años, que han coadyuvado a la autodeterminación e independencia de los pueblos originarios y afrodescendientes.

José Antonio Ardila Acuña
Director

SOBRE EL AUMENTO DE LAS PENSIONES EN PANAMÁ

Autor: Dr. Orlando Sam

Actuario independiente, Catedrático titular de la Universidad de Panamá, Facultad de Economía.

Palabras claves

Pensiones, aumentos, decisiones, desconocimiento de la ley, caja de Seguro Social (CSS)

El aumento de las pensiones está tipificado en el Capítulo II, Sección 8ª, de la Ley No. 51 Orgánica de la Caja de Seguro Social, Artículo 192 que reza: “A partir del 1 de enero de 2010 y cada cinco años, las pensiones de vejez e invalidez que se encuentren vigentes serán aumentadas automáticamente en una suma de diez balboas (B/.10.00), con excepción de las pensiones de mil quinientos balboas (B/.1,500.00) mensuales o más. Con relación a las pensiones de sobrevivientes, éstas se verán favorecidas por este aumento que será distribuido proporcionalmente entre cada uno de los derechohabientes de un mismo causante.”

En base a este Artículo, la Caja de Seguro Social debió, automáticamente (el subrayado es nuestro), a partir del 1 de enero de 2015, aumentar las pensiones vigentes a esa fecha en diez balboas (B/.10.00); con excepción de las de mil quinientos balboas (B/.1,500.00); es decir pensiones de vejez e invalidez vigentes al 1 de enero de 2015 con monto hasta B/. 1,499.99.



A partir del mes de diciembre del año 2006 todos los pensionados por vejez e invalidez recibirían una bonificación anual de cincuenta balboas (B/50.00); y los beneficiarios de pensión de sobrevivientes serían favorecidos por este bono distribuido proporcionalmente entre cada uno de los derechohabientes de un mismo causante. A partir del mes de diciembre de 2008 dicha bonificación se aumentó a sesenta balboas (B/60.00).

¿Quién es el responsable de que no se haya dado este aumento? Definitivamente que la pregunta no es quién, sino quiénes. En orden jerárquico la responsabilidad recae sobre la Junta Directiva, el Director General y la Junta Técnica Actuarial que, dentro de sus funciones, tiene como objetivo investigar, evaluar y analizar la situación del Programa de Invalidez, Vejez y Muerte de la Institución.

Por consiguiente, esta Junta Técnica debe y ha debido considerar, entre otros aspectos, el cálculo matemático de las pensiones en curso de pago sobre la base de los resultados obtenidos, presentar un informe a la Junta Directiva y al Órgano Ejecutivo sobre la situación financiera actuarial del Régimen.

¿Los fondos para este aumento de dónde se obtienen? A la fecha de la entrada en vigencia de la Ley 51, el Estado creó un fideicomiso a favor del Régimen de Invalidez Vejez y Muerte gestionado por la Caja de Seguro Social, en adelante denominado el Fondo, cuyo fiduciario es el Banco Nacional de Panamá.



El Estado, a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) depositará, anualmente, en el fondo, su aporte a la sostenibilidad del Régimen, el cual se estableció de la siguiente manera.

Años	Suma en millones
2007, 2008 y 2009	B/. 75,000,000.00 cada año
2010, 2011 y 2012	B/. 100,000,000.00 cada año
2013 al 2060	B/. 140,000,000.00 cada año

Significa que, al presente año, el total acumulado es de novecientos cuarenta y cinco millones de balboas (B/945.000.000) sin incluir los intereses. La Contraloría General de la República fiscalizará y exigirá que para cada periodo fiscal el Estado cumpla con los aportes económicos correspondientes. Aquí surge una segunda pregunta ¿cumplió la Contraloría con su obligación fiscalizadora?

Sin embargo, el acceso a estos fondos requiere de la presentación del informe anual de la Junta Técnica Actuarial, que sustente la necesidad de dicho acceso.

Por las responsabilidades que asume el Estado directamente al establecer el Fondo y su aporte anual al Régimen de Invalidez Vejez y Muerte en lo que respecta a los beneficios, se crea una Junta Técnica Actuarial externa e independiente, conformada por tres actuarios de comprobada experiencia en el ramo de seguros sociales y/o de vida, cuyo nombramiento será por un periodo de nueve años con el propósito de realizar auditorías actuariales periódicas del Régimen. Esta Junta será designada por el Órgano Ejecutivo de una lista de profesionales presentada por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

Con este escenario ¿por qué la Caja de Seguro Social no cumplió con el Artículo 192 de la Ley 51 Orgánica que la rige? Considero que los designados a formar parte de esta Junta omitieron, al momento de realizar la valuación actuarial, el hecho de que la misma debió llevarse a cabo con anterioridad al mes de enero de 2015. No obstante, dicha omisión no los libera de su inobservancia a lo estipulado en el Artículo citado.

¿En base a qué el Ministro de Economía y Finanzas y el Director de la Caja de Seguro Social anunciaron que el aumento sería para pensionados por vejez e invalidez vigentes con montos menores a B/. 800.00? Esta disposición es violatoria al Artículo 192 de la Ley 51.

Independientemente de que este accionar demuestra un total desconocimiento de la Ley por parte de las autoridades respectivas, el mismo Artículo 192 es inconstitucional por crear fueros y privilegios en la materia tratada.

En conclusión, infiero que es necesario para la tranquilidad de la población, que las autoridades mencionadas presenten el informe elaborado por la Junta Técnica Actuarial.

La responsabilidad por este aumento recae sobre aparato administrativo del Estado, ya que la Caja de Seguro Social concede pensiones en base a los aportes de los que en su momento fueron asalariados y cotizaron.

En el caso de que los pensionados soliciten aumento en sus pensiones por el alza en el costo de la vida, el reconocimiento de ese aumento debe ser para todos los pensionados sin distinción y el responsable de la revalorización de los montos de las pensiones es el aparato administrativo del Estado utilizando el fondo del cual se hizo mención al inicio de este artículo.



Bibliografía

1. Ley 51 Orgánica de la Caja del Seguro Social
2. Sam, Orlando, Cálculo de Pensiones, Panamá 1998
3. <http://www.css.org.pa/>
4. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)(2005), Panorama social de América Latina, 2005 (LC/G.2288-P/E), Santiago de Chile.
5. CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2007), “La reducción de la mortalidad infantil en América Latina y el Caribe: avance dispar que requiere respuestas variadas”, Boletín Desafíos, N° 6, Santiago de Chile.
6. Chackiel, J. (2004), “La dinámica demográfica en América Latina”, serie Población y desarrollo, N° 52 (LC/L.2127-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.55.
7. (1999), “Mortality in Latin America”, Health and Mortality Issues of Global Concern (ST/ESA/SER. R/152), Nueva York.

8. Dechter , A. y S. Preston (1991), "Age misreporting and its effects on adult mortality estimates in Latin America", Population Bulletin of the United Nations, N° 31/32, Nueva York.
9. Del Popolo, F. (2000), "Los problemas en la declaración de la edad de la población adulta mayor en los censos", serie Población y desarrollo, N° 8 (LC/L.1442-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.117.
10. Frenk, J, R. Lozano y J.L. Bobadilla (1994), "La transición epidemiológica en América Latina", Notas de población, N° 60, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).
11. García, V. (1990), "Mortalidad y características socioeconómicas de la tercera edad: informe final del estudio experimental efectuado en los cantones de Puriscal y Coronado", Serie OI, N° 1004, San José, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).
12. Grushka, C. (1996), "Adult and Old Age Mortality in Latin America: Evaluation, Adjustments and a Debate Over a Distinct Pattern", tesis doctoral en demografía, Filadelfia, Universidad de Pennsylvania.
13. Naciones Unidas (1995), "Población y desarrollo. Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo" (ST/ESA/SER.A/149), vol. 1, Nueva York.
14. Pérez Brignoli, H. (1993), "América Latina en la transición demográfica, 1800-1980", La transición demográfica en América Latina y el Caribe, vol.1, México. D.F., Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población
15. (UIECP)/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).
16. Rajs, D. y otros (1994), "La mortalidad materna en América Latina y el Caribe", Notas de población, N° 60 , Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).

PROCESOS DEMOGRAFICOS Y CRISIS DE PENSIONES EN PANAMÁ

Por: Israel Gordón Canto

Economista-Actuario, Profesor de Estadística en la Facultad de Ciencias Naturales, Exactas y Tecnológicas de la Universidad de Panamá.

Palabras claves

Variables demográficas, variables económicas, pensiones, legislación y jubilaciones,

Resumen

Hoy en día el tema de las pensiones es objetos de muchas discusiones, ya sea por la necesidad de otorgar una revalorización de las pensiones con la finalidad de amortiguar la pérdida del poder adquisitivo de los pensionados y jubilados, así como la búsqueda de una fuente de financiamiento adicional que contribuya a garantizar el pago de dicha revalorización. Y en medio de esta discusión se introduce un nuevo elemento, “la crisis del riesgo de Invalidez, vejez y Muerte, (I.V.M), de la C.S.S.”. Con el objetivo de contribuir a la discusión del mismo el presente artículo parte analizando la situación del riesgo de IVM desde la perspectiva demográfica, las situación financiera del riesgo de IVM, así como las disposiciones legales vigentes antes de la Ley N°51; al igual sé que el contenido de la reforma que introdujo dicha ley y sus resultados operativos después de su promulgación. Finalmente se aborda los las estimaciones realizadas para los próximos veinte años y se mencionan algunas alternativas de obtención de financiamiento.

I. Marco referencial

Existen tres elementos que inciden en cualquier régimen de pensiones, ellos son: las variables económicas, las variables demográficas y las disposiciones legales sobre financiamiento y otorgamiento de prestaciones económicas a largo plazo, (las pensiones). Entre las variables económicas se encuentran crecimiento económico del país, el nivel de inversiones, empleo formal, nivel de los salarios sujetos a cotizaciones, rendimiento de las inversiones financieras y el aporte estatal. Teóricamente el crecimiento económico tiene una relación directa con el financiamiento del régimen de pensiones, a mayor crecimiento económico mayor será el nivel de empleo formal y por ende la masa salarial sujeta a cotización y viceversa. En el segundo grupo, (variables demográficas), se encuentra el crecimiento demográfico, la tasa global de fecundidad, expectativa de vida, tasa de natalidad, tasas de mortalidad y el proceso de transición. Igualmente, el crecimiento demográfico teóricamente guarda un relación directa con los régimen de pensiones, a mayor crecimiento demográfico, mayor será la cantidad de población de trabajadores activos afiliados al sistema y por ende mayor la masa salarial sujeta a cotización, y contrariamente a menor crecimiento menor cantidad de población incorporada al sistema de pensiones.

Sin embargo, cuando se incrementa la expectativa de vida, por reducción de las tasas de mortalidad, se escenifica una prolongación en el goce de pensiones y por lo tanto los egresos por pago de pensiones se elevan. Y cuando un país ha iniciado la tercera o cuarta etapa del proceso de transición demográfica, caracterizada por un reducción de la tasa global de fecundidad, reducción de la tasa de crecimiento poblacional, el financiamiento se complica aún más ya que por una parte se reduce en términos porcentuales la población menor de 15 años de edad y de manera simultánea se incrementa en términos porcentuales la población de adultos mayores que reciben una pensión. En la disposiciones legales estatutarias se encuentra los requisitos básicos para optar por una prestación a largo plazo, tales como: tipo de prestaciones que se otorgan, la edad de referencia, numero de cuotas, la tasa de sustitución base de la pensión, fórmula de cálculo de las pensiones, fuentes de financiamiento, etc., etc. En el caso de nuestro país, las disposiciones estatutarias del régimen de pensiones se encuentran establecidas en la Ley N° 51 de diciembre de 2005. Nuestro país en los últimos en los últimos cinco años ha tenido un buen

desempeño económico reflejado a través de una tasa de crecimiento interanual de 7.6%, la cual ubica a Panamá entre los 20 países con mayor crecimiento en el mundo. Para el año 2015 se estima que alcance un crecimiento de 6.4% a 6.8%, lo cual continuará siendo alto con respecto a los países de la región; y por parte de los salarios, según información de la Contraloría General de la República, el crecimiento salarial medio para el periodo 2006-2012 fue de 6.7%. Sin embargo, para el trabajo informal con respecto a la población ocupada sigue siendo elevado, (para el 2014 ronda por el 39.1%).

En cuanto a la evolución futura de sus componentes demográficos vemos que su tasa de crecimiento demográfico, la tasa global de fecundidad, su tasa de natalidad y mortalidad continuaran descendiendo; mientras que la expectativa de vida por sexo seguirá ganando terreno, lo cual implica el aceleramiento del proceso de envejecimiento de la población panameña. Se espera que en el quinquenio 2025 -2030 se inicia la cuarta etapa de transición demográfica, con un crecimiento poblacional equivalente a 1.1%, con una población adulto mayor de casi 19% y una población menor de 15 años por el orden del 25.8%.

II. Disposición legal antes de la reforma del 2005

Antes de la reforma la disposición estatutaria que prevalecía era la Ley Nº 14 de 1954, con sus modificaciones, (alrededor de ocho leyes que las modificaron). Esta establecía un único régimen de personamiento en el riesgo de IVM. Las características básicas del mismo eran las siguientes:

- ✓ Totalmente solidario, basado en el Sistema Financiero de Repartos de Cobertura.
- ✓ La tasa de contribución ascendía al 9% de los salarios sujetos a cotizaciones.
- ✓ La edad de referencia 57 años para las mujeres y 62 para los hombres.
- ✓ El número de cuotas requerida para acceder a una pensión en el riesgo de vejez era de 180.
- ✓ El salario base para el cálculo de las pensiones era de los 7 mejores años de la vida laboral del trabajador.
- ✓ La pensión de vejez anticipada constituía un grupo cerrado, (eliminadas por la Ley 30 de 26 de diciembre de 1991).
- ✓ No existían las prestaciones de vejez proporción, proporcional anticipadas y de trabajadores y pensiones para trabajadores estacionales agrícolas con 120 cuotas aportadas y que no hayan reunido los requisitos del mínimo de 180 cuotas.
- ✓ La fórmula de cálculo de las pensiones de vejez e invalidez era de 60% del salario base hasta las 180 cuotas, más 1,25% por cada 12 cuotas adicionales a las cuotas de referencia y 1.5% si continuaba laborando
- ✓ Pensión Máxima de B/. 1,000 y B/. 1,500, (este último con requisito de 25 años mínimo de cuotas y un salario promedio de B/1,500 en los 15 mejores años de cotización).
- ✓ Pensión Mínima B/. 145

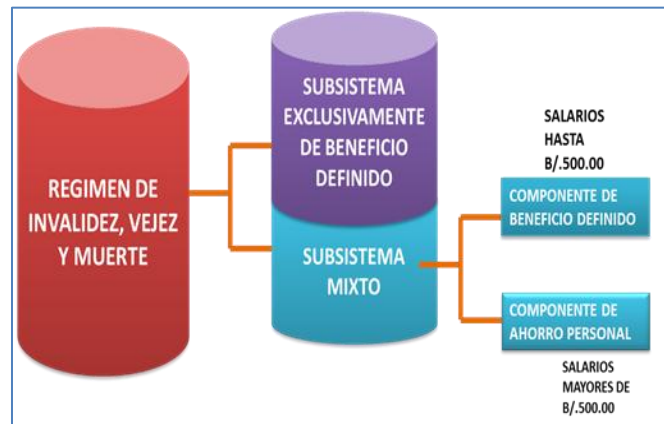
Estadística año 2004:

- ✓ 677,000 asegurados cotizantes activos y 137,000 pensionados.
- ✓ Salarios básicos sujeto a cotización B/. 3,600.0 millones
- ✓ La tasa de rendimiento de la reserva era del 5.7%
- ✓ Reserva contable del riesgo de IVM B/. 1,641.0 millones
- ✓ Capitales de cobertura de B/. 5,829.0 millones
- ✓ Déficit actuarial de B/. 4,189.0 millones
- ✓ Tres años consecutivos, (2002-2004), de déficit de caja: B/. 9.4, B/. 43.7 y B/. 42.3 millones, respectivamente.
- ✓ Se estimaba que para el 2012 la reserva del riesgo se agotaría.

III. Reformas contenidas en la Ley Nº 51 de 27 de diciembre de 2005

Esta ley establece una nueva estructura del riesgo de Invalidez, Vejez y Muerte basado en dos subsistemas que coexisten paralelamente: Subsistema Exclusivamente de Beneficio Definido, (SEBD) y el Subsistema Mixto, (SM). EL SEBD constituye el sistema anterior a la reforma, es solidario entre los trabajadores que participan en él. Se dejó para aquellos trabajadores que al 1 de enero de 2006 tenían más de 35 años de edad y obligatorio para aquellos con 35 años de edad que no optaron por participar en el SM en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2006 y 31 de diciembre de 2007.

Quedaron incluidos en el SM Empleados 35 años entre el 1/1/2006 y 31/12/2007 y que optaron por participar en el Subsistema Mixto, los trabajadores Independientes Contribuyentes de 35 años o menos al 1/1/07 (Sólo al componente de ahorro) y los nuevos afiliados al Régimen a partir del 1/1/2008. Es decir, que **el SEBD tiene como particularidad que no ingresan nuevos cotizantes activos**, únicamente contempla reintegros de personas que habiendo sido parte de dicho subsistema dejan de cotizar al mismo y posteriormente se insertan nuevamente al mercado laboral formal. En el año 2060 deja de existir este sub-sistema.



El SM tiene dos componentes: Beneficio Definido, (CBD) y el de Ahorro Personal, (CAP). En el CBD está basado en principios solidarios hasta un tope máximo de B/. 500 y con montos salariales mensuales superior a los B/. 500 el asegurado pasa a un adquirir una cuenta individual en donde en función de su ahorro y capitalización del mismo puede recibir una renta vitalicia o programada hasta que se le agote sus recursos.

Otras reformas introducidas son:

- ✓ Aumento gradual de las cotizaciones en 2008, 2011 y 2013. (La tasa de contribución para financiar el riesgo de IVM pasa de 11.0%, 12.5% a 13.5% de los salarios sujetos a cotización, respectivamente).
- ✓ Ampliación de la base contributiva (incluye como salarios las dietas, gastos de representación, primas de producción, vacaciones, aguinaldos, entre otros)
- ✓ Se establece el Fideicomiso de IVM para la sostenibilidad del régimen SEBD, (B/. 75.0 Millones cada año en el periodo 2007-2009, B/. 100.0 millones cada año en el periodo 2010-2012 y B/. 140.0 millones cada año en el periodo 2013 al 2060). El fiduciario es el BNP.
- ✓ Establece 6.50% como rendimiento mínimo para las inversiones de las reservas.
- ✓ Se crea la Unidad Técnica Especializada de Inversiones (UTEI).
- ✓ Se diversifican las alternativas de inversión y se establecen límites para cada tipo de inversión.
- ✓ Tasa básica de reemplazo: 60% para las edades y cuotas de referencia, (actualmente es de 240 cuotas).
- ✓ Edad de referencia: 57 años para las mujeres y 62 años para los hombres.
- ✓ Cuotas de referencia: 180 hasta el 31 /12/2007, 216 hasta el 31/12/2012, 240 a partir del 1/1/2013
- ✓ Se incorporan nuevas prestaciones: pensión anticipada, pensión anticipada proporcional, pensión para trabajadores estacionales agrícolas y pensión proporcional.
- ✓ Se otorga las pensiones de invalidez en función de la edad y numero de cuotas, (Art. 159)
- ✓ Salario Base Mensual: los 10 mejores años a partir del 1 de enero de 2010.

- ✓ A partir del 1 de enero de 2010 y cada 5 años las pensiones serán aumentadas en B/.10.00, con excepción de las pensiones de B/1,500 o más.
- ✓ Pasan a formar parte de las reservas de los Riesgos de IVM y de los Riesgos Profesionales, proporcionalmente, la totalidad de los recursos que conforman: El Fondo de Ajuste de Pensiones, creado mediante la Ley 40 de 1996, El Fideicomiso a favor del Fondo de IVM, creado mediante la Ley 40 de 2001 y El Fondo Especial para Jubilados y Pensionados, creado por la Ley 6 de 1987 y modificado por la Ley 15 de 1992, la Ley 100 de 1998 y la Ley 37 de 2001.
- ✓ Se establece un seguro colectivo de renta vitalicia, (art. 200),
- ✓ Se establece un seguro colectivo de invalidez en el SM, (art. 203).
- ✓ Establece un aporte solidario de 3.5%, (art. 153).
- ✓ Establece una Junta Técnica Actuarial, (art.217). la cual debe dar recomendaciones al órgano ejecutivo cuando los egresos como múltiplo de la reserva sean inferior a 2.25, (art. 219).
- ✓ Pensión máxima sin requisito de B/. 1,500 y B/. 2,000 y B/. 2500 con requisito mínimo cuota de 25 y 30 años respectivamente y salario promedio de 15 y 20 años, respectivamente.
- ✓ Se eleva la pensión mínima a B/.175 y se establece un bono anual de navidad a los pensionados.

Se puede observar que contradictoriamente a pesar de una situación delicada del riesgo de IVM la ley N° 51 otorga nuevas prestaciones, (vejez anticipada, vejez proporcional y vejes anticipada proporcional) y eleva los montos de pensiones máximas. De igual manera se observa que la fórmula de cálculo de la pensión vario de acuerdo al número de cuota y el salario promedio de los 10 mejores años. Cabe destacar que en el estudio que sustentó la reforma no se establece el soporte financiero de las nuevas prestaciones y mucho menos el cálculo de los seguros colectivos de renta vitalicia, seguro colectivo de invalidez, aporte solidario de 3.5% y el monto de aporte estatal para la sostenibilidad del riesgo de IVM.

IV. Resultados de la aplicación de la Ley N°51 en el SEBD

El crecimiento económico del país contribuyo a incrementar el número de cotizantes activos, estos pasan de 734 mil en el 2005 a 1,131.00 en el 2012. Para el mismo periodo la masa salarial sujeta a cotización se desplaza de B/. 3,730.7 millones a B/. 8,595.4 millones. El incremento de la masa salarial sujeta a cotización, adicionado al incremento de la tasa de cotización, la ampliación de la base contributiva y mejor rendimiento de las reserva condujeron un incremento en los ingreso, de tal forma se observa que estos se desplazaron B/. 518.4 millones a B/.1,124.9 millones en el periodo 2005 a 2012; sin embargo para el mismo periodo el número de pensionados se desplazó de 148 mil a 230 mil, lo que generó que los egresos fueran superior los ingresos obtenidos.

Cuadro N°1
INGRESOS Y GASTOS DEL PROGRAMA IVM PARA EL PERIODO 2005-2012
(En millones de B/.)

CONCEPTO	AÑOS							
	2,005	2,006	2,007	2,008	2,009	2,010	2,011	2,012
INGRESOS	518.4	593.8	652.5	766.6	817.1	811.5	992.9	1,124.9
GASTOS	585.6	656.2	723.3	793.9	881.3	964.8	1,019.8	1,130.8
DEFICIT OPERACIONAL	-67.3	-62.4	-70.8	-27.3	-64.1	-153.3	-26.9	-6.0
APORTE DEL ESTADO				70.8		91.5	153.3	
TRANSFERENCIAS Y/O REVALUACIONES	1.2	98.6	17.1	-115.9	16.2	179.3	3.1	45.1
RESERVA CONTABLE	1,574.5	1,610.7	1,557.1	1,484.6	1,436.8	1,554.3	1,683.7	1,722.9

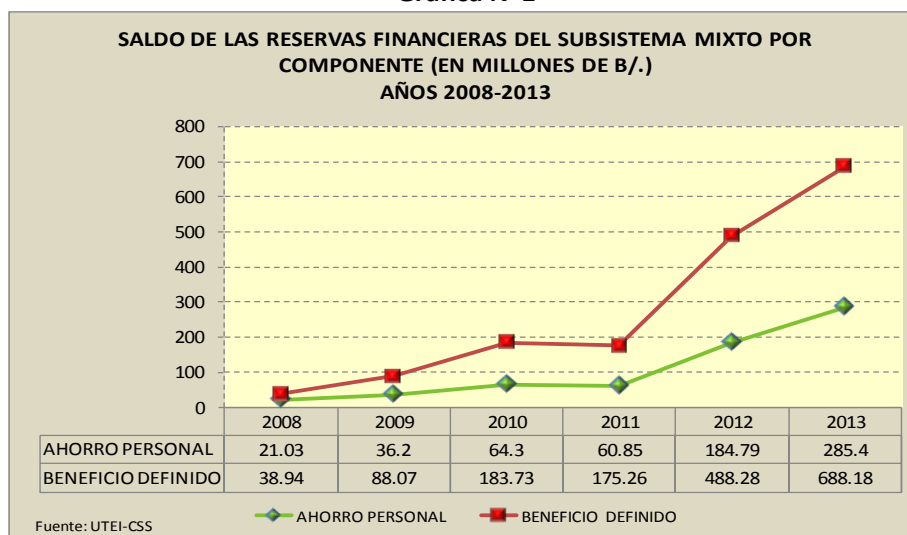
Fuente: Estados Financieros CSS

Transferencias y/o revaluaciones

- En el año 2006 se registro la transferencia de los recursos de los Fideicomisos (FEJUPEN, Fondo de Ajuste, y Fondo IVM), que pasaron a formar parte de IVM y Riesgos Profesionales proporcionalmente según el art. 224 de la Ley 51.
- En el año 2007 se registran revaluaciones de terrenos.
- En el año 2008, se realiza la transferencia de recursos para conformar las reservas del Subsistema Mixto de Pensiones.
- En el año 2009, se registran revaluaciones y ajustes de periodos anteriores.
- En el año 2010, de acuerdo a recomendaciones de la JTA en su informe correspondiente a la vigencia 2009, se lleva a cabo la revalorización de terrenos, propiedad del SEBD.
- En el año 2012 se registra ajuste a la reserva producto de la depuración de la base de datos de cotizantes activos correspondiente al periodo 2006-2010.

El déficit de caja del DEBD en los últimos años, antes del aporte del Estado por concepto del fideicomiso es continuo, (véase el cuadro anterior). Para el año 2012 una comparación de la reserva contable con respecto a la suma de dinero que se requiere para hacerle frente al pago de las pensiones vigentes del SEBD arrojaría un astronómico valor de déficit actuarial, el cual ya no es comparable toda vez que la ley 51 establece como medida del riesgo que la reservas contables resulten 2.25 veces el gasto anual. Si este indicador es menor entonces la Junta técnica Actuarial propondrá a la Junta Directiva de la C.S.S. las recomendaciones necesarias para equilibrar el costo de las obligaciones y el financiamiento del régimen, (art. 219). Por su parte, el SM por ser de reciente data refleja saldos positivos operacionales y reservas ascendentes en sus componentes, (para el año 2013 la reserva del CAP y el CBD del Subsistema Mixto a B/. 285.4 y B/. 688.2 millones respectivamente).

Grafica N°1



Cuando se consolida los resultados financieros de ambos subsistema el panorama del riesgo de IVM cambia totalmente, así se observa que en los años 2008, 2010, 2011 y 2012 el saldo operacional del riesgo de IVM es positivo, (véase el cuadro N°2).

Cuadro N°2

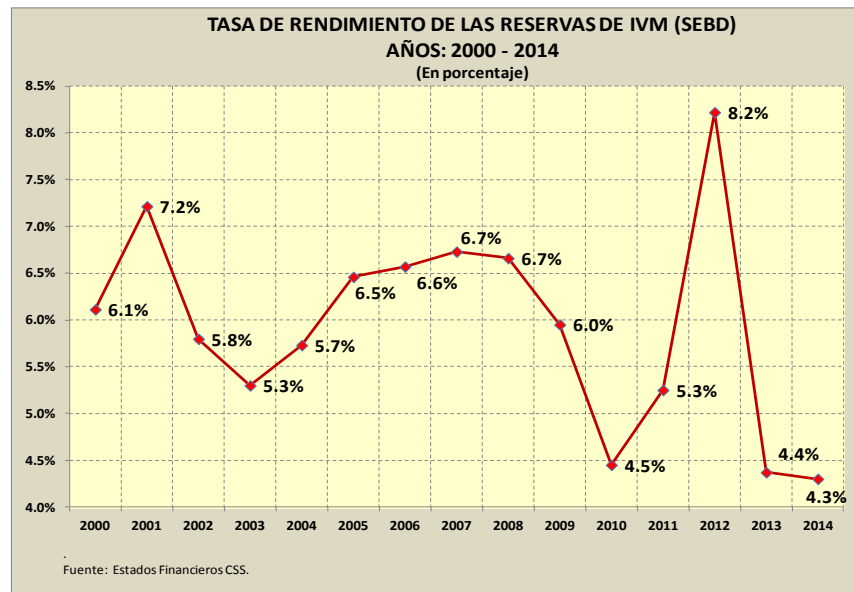
CAJA DE SEGURO SOCIAL RESULTADOS OPERACIONALES DEL RIESGO DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE AÑOS: 2005 - 2012 (EN MILLONES DE B/.)					
AÑOS	INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE				
	TOTAL	BENEFICIO DEFINIDO	SUBSISTEMA MIXTO	FIDEICOMISOS (FONDO AJUSTE, FEJUPEN, FONDO IVM)	APORTE P/SOSTENIBILIDAD DEL REGIMEN
2005	-67.3	-67.3	-	-	-
2006	-62.4	-62.4	-	-	-
2007	-70.8	(*) -70.8	-	-	-
2008	71.8	(*) -27.3	34.9	-6.6	70.8
2009	-10.4	(*) -64.1	59.0	-5.3	-
2010	29.0	(*) -153.3	93.7	-2.9	91.5
2011	270.7	(*) -26.9	142.8	1.5	153.3
2012	161.8	(*) -6.0	165.1	2.7	-

(*) Este déficit es cubierto con los fondos del Fideicomiso constituido para la sostenibilidad financiera del Régimen de IVM.
Fuente: Estados Financieros CSS

La tasa de rendimiento promedio de la reservas financiero del SEBD ha oscilado entre 8.2% y 4.3% durante el periodo 2005- 2014; mientras que las la del CAP se desplaza de 6.9% en el 2008 a 4.41% en el 2014 y la tasa de rendimiento promedio de las reservas financieras del CBD de desplaza para los mismos años de 6.76% a 4.26%. En su conjunto la tasa de rendimiento promedio de las reservas financieras del

riesgo de IVM ha tendido a la baja como producto de la crisis financiera internacional y las medidas adoptadas por el Sistema de Reserva Federal de Estados Unidos, (FED).

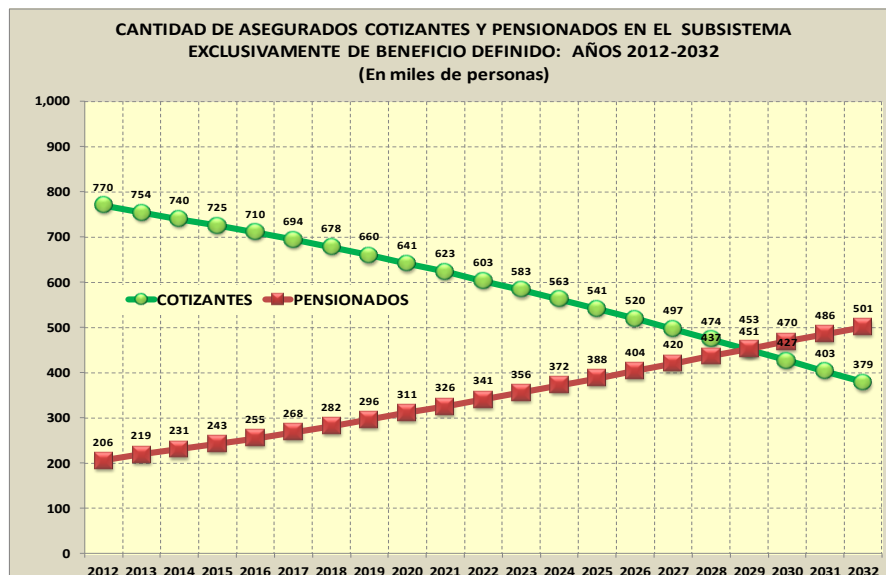
Grafica N°2



V. Proyecciones del SEBD

Por ser el SEBD una comunidad de riesgo cerrado, donde no entran nuevos asegurados cotizantes activos y anualmente se generan salidas de asegurados cotizantes activos por pensionamiento, muerte o cesantía y por el efecto que está generando el proceso de envejecimiento de la población panameña, la relación de activos versus pasivos en el mencionado, (SEBD) se está deteriorando rápidamente. En el año 2012 por cada pensionado existían 3.7 asegurados cotizantes activos; no obstante, se estima que para el 2032 esta relación no llegue ni a un asegurado cotizante activo por pensionado.

Grafica N°3



La condición de ser una comunidad cerrada no únicamente implica una reducción del número de asegurados cotizantes activos, sino que además involucra una reducción a través del tiempo de la masa salarial y por ende de los ingresos por conceptos de contribución. Por el lado de los egreso, el proceso de envejecimiento genera en el horizonte costos crecientes.

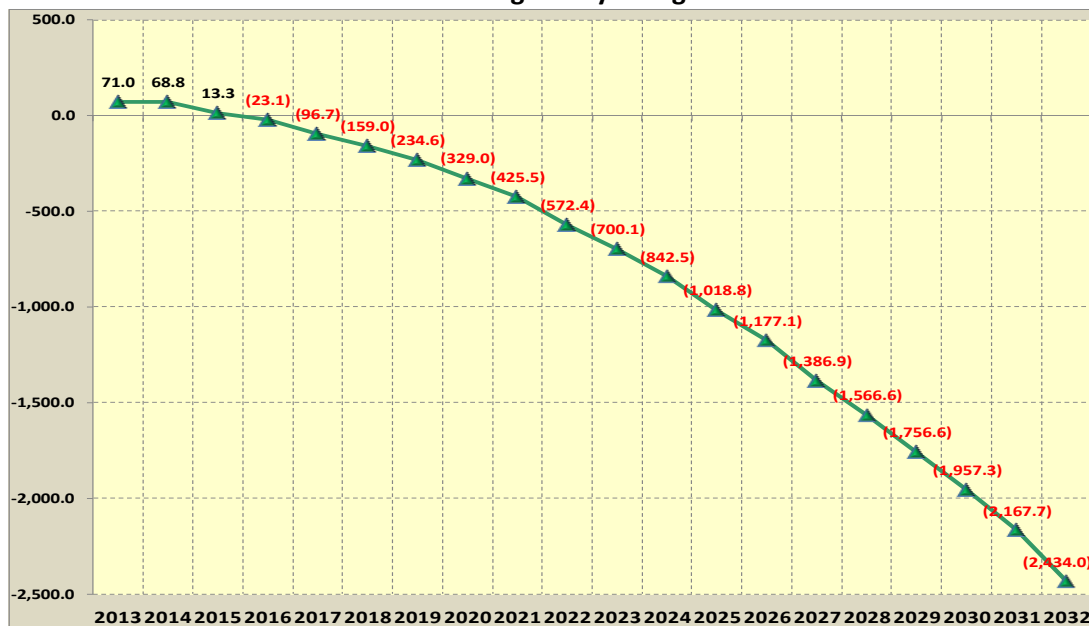
Cuadro N°3

EVOLUCIÓN FINANCIERA - SUBSISTEMA EXCLUSIVAMENTE DE BENEFICIO DEFINIDO DEL RIESGO DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE										
AÑOS 2013-2032										
Concepto	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total de Ingresos	1,269.8	1,333.6	1,340.9	1,371.2	1,398.8	1,417.6	1,431.9	1,439.5	1,444.6	1,444.4
Total de Egresos	1,198.8	1,264.8	1,327.6	1,394.3	1,495.5	1,576.6	1,666.5	1,768.5	1,870.1	2,016.8
Diferencia entre total de ingresos y egresos	↑ 71.0	↑ 68.8	↑ 13.3	↓ (23.1)	↓ (96.7)	↓ (159.0)	↓ (234.6)	↓ (329.0)	↓ (425.5)	↓ (572.4)
Aporte del Estado	0.0	0.0	32.9	0.0	23.1	96.7	159.0	234.6	329.0	425.6
Diferencia entre total de ingresos y egresos (con aporte)	↑ 71.0	↑ 68.8	↑ 46.2	↓ (23.1)	↓ (73.6)	↓ (62.3)	↓ (75.6)	↓ (94.4)	↓ (96.5)	↓ (146.8)
Ajuste de Períodos Anteriores y Ajuste de Reserva (**)	24.6									
Reserva Contable (Incluye Superávit o Déficit)	1,793.9	1,862.7	1,908.8	1,885.7	1,812.1	1,749.7	1,674.1	1,579.7	1,483.2	1,336.4
Concepto	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Total de Ingresos	1,434.9	1,422.8	1,383.4	1,367.4	1,351.5	1,330.8	1,305.6	1,275.2	1,240.4	1,201.9
Total de Egresos	2,135.0	2,265.3	2,402.2	2,544.5	2,738.4	2,897.4	3,062.2	3,232.5	3,408.1	3,635.9
Diferencia entre total de ingresos y egresos	↓ (700.1)	↓ (842.5)	↓ (1,018.8)	↓ (1,177.1)	↓ (1,386.9)	↓ (1,566.6)	↓ (1,756.6)	↓ (1,957.3)	↓ (2,167.7)	↓ (2,434.0)
Aporte del Estado	572.4	275.5	139.9	139.9	139.9	139.9	139.9	139.9	139.9	139.9
Diferencia entre total de ingresos y egresos (con aporte)	↓ (127.7)	↓ (567.0)	↓ (878.9)	↓ (1,037.2)	↓ (1,247.0)	↓ (1,426.7)	↓ (1,616.7)	↓ (1,817.4)	↓ (2,027.8)	↓ (2,294.1)
Reserva Contable (Incluye Superávit o Déficit)	1,208.7	641.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Según las proyecciones demográficas y financieras efectuadas para el 2016, bajo las condiciones actuales, los egresos por pago de prestaciones económicas superan los ingresos en el SEBD. A partir de esa fecha el déficit de caja – diferencia de ingresos versus egresos- será continuo y ascendente. De igual forma se estima que para el año 2025 se agote la reserva del SEBD.

Grafica N° 4

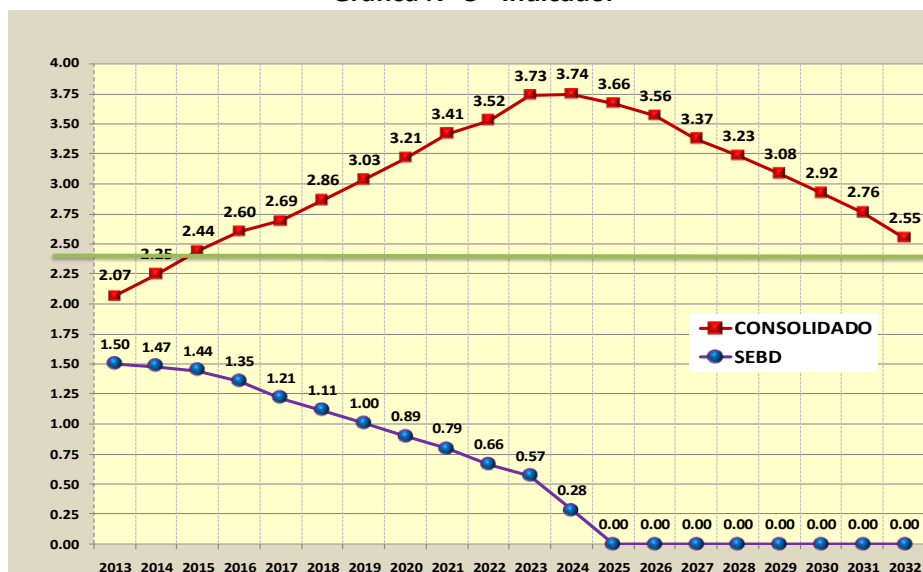
Diferencia entre los ingresos y los egresos del SEBD



Para el año 2023 los aportes del Estado al fideicomiso del IVM serán totalmente insuficientes para cubrir el déficit de caja. al consolidar ambos subsistemas, (SEBD y el SM), El indicador de la reserva como múltiplo de los egresos de 2.25 que sirve como parámetro de referencia en el monitoreo del riesgo de IVM, según el artículo 219, de la Ley N°51, encubre la verdadera realidad del SEBD, toda vez que consolidados ambos subsistema el indicador es superior al establecido en el aludido articulo y desde esa

perspectiva todo indicaría que el riesgo de IVM está saludable; no obstante al calcular dicha relación para el SEBD la situación es diferente, refleja problemas de financiamientos que debieran ser evaluados por la JTA y efectuar las recomendaciones pertinentes que el caso amerita.

Gráfica Nº 5 - Indicador



Los factores económicos, demográficos y cierta rigidez en las disposiciones legales han coadyuvado a que en el periodo 2013-2032 los Asegurados Cotizantes Activos tengan un decremento porcentual anual de -3.48%; mientras que la población pensionada crece en 4.53%, lo cual a su vez conlleva a que la tasa de crecimiento de los egresos sea de 6.1%; mientras la de los ingresos descenden en -0.28%. Esto conduce en todo el horizonte de las proyecciones al advenimiento de un déficit de caja continuo y ascendente y por ende, a un marcado proceso de descapitalización de la reserva del SEBD.

VI. Alternativas

Antes la situación descrita, desde el punto de vista esencialmente actuarial se puede efectuar ajustes paramétricos, por el lado de los egresos o ajustes por el lado de los ingresos. En el primero de los casos se puede considerar incremento en la edad de retiro, incremento del número de cotización, variación de la fórmula de cálculo de la pensión o excluyendo nuevas prestaciones otorgada como se dio en la reforma de 1991 o la del 2005. En términos actuariales una combinación de edad y número de cuota y modificación de la fórmula de cálculo de la pensión genera a corto y mediano plazo una reducción en el costo de pensión, sin embargo estas medidas tienen implícitas un alto costo social, toda vez que involucra castigar a una población de asegurados cotizantes activos y de pensionados que prácticamente han quedado secuestrados en el SEBD.

En el segundo de los casos, (por el lado de los ingresos), se puede elevar la tasa de contribución, mejorar el rendimiento de las inversiones de la reserva financiera, elevar el aporte del Estado a la sostenibilidad del SEBD, o buscar un ingreso adicional, tal como un porcentaje del Producto Interno Bruto para la sostenibilidad del SEBD, o un porcentaje del canal ampliado, (tal y como lo indican algunas agrupaciones de pensionados y jubilados), etc. Elevar la tasa de contribución a nuestro juicio es poco probable que ocurra ya que actualmente el riesgo de IVM tiene una tasa de contribución de 13.5%, siendo esta una de las más alta de la región superada únicamente por Argentina, Bolivia, Uruguay, Colombia y Venezuela; además la reforma del 2005 elevó la tasa de contribución del riesgo de IVM de 11% a 13.5%; sin embargo lo que sí es cierto que un aumento porcentual entre un rango de 1% a 2% le daría oxígeno parcialmente al riesgo por algunos años, no obstante, hay que tener presente que contribuirían al

sistema únicamente los trabajadores activos cotizantes que este afiliado al SEBD y los nuevos asegurado cotizantes activos contribuirían al SM.

En cuanto al rendimiento de las inversiones financieras se puede decir que esta no es la gran panacea, ya que para mantener el equilibrio financiero del SEBD se requieren colocaciones de reservas líquidas del riesgo de IVM superiores al 20% anual. Esta tasa bajo las condiciones actuales del mercado financiero es un evento casi imposible de que ocurra, es más ni en época de bonanza económica se ha logrado alcanzar tasa superiores al 20%. El Estado Panameño aporta anualmente a la Seguridad Social aproximadamente B/. 428.0 millones, entre aumentos a pensionados, fideicomisos, atención a la salud en el programa de Enfermedad y Maternidad, Administración y el riesgo de IVM etc. Y de ello B/. 140.0 millones se destinan directamente al fideicomiso creado para la sostenibilidad del SEBD. De acuerdo a las proyecciones realizadas, para mantener el equilibrio entre ingresos y egreso del SEBD se requeriría que el Estado aportara entre B/. 500.0 y B/. 550.0 millones adicionales.

Por otra parte, muchos estudios del tema hablan de que un mecanismo para estabilizar el SEBD sería pasar los trabajadores del mercado informal al mercado formal de la economía, de tal forma que contribuyan con el financiamiento de la Seguridad Social, esto en realidad nada beneficiaría al SEBD toda vez que este es un grupo cerrado en donde no hay nuevas entradas de cotizantes activos. En tal caso este grupo de trabajadores se incorporarían al SM. Por otra parte esta incorporación sería sumamente lenta por los bajos salarios que prevalece en el mercado informal. Una última posibilidad, ya comentada en el medio, sería efectuar una contra reforma, es decir unificar el SEBD Y SM. Esto último también le daría oxígeno al riesgo de IVM, pero a largo plazo el problema se presentaría nuevamente ya que nuestro país se aproxima a su cuarta etapa de transición demográfica, caracterizada por crecimiento natural de la población bajo, lo que implica un envejecimiento demográfico con cambios marcados en la pirámide poblacional.

Por lo delicado del asunto este es un tema que debe ser objeto de análisis por toda la sociedad panameña, y de forma particular de los asegurados cotizantes activos y pensionados del SEBD. El resultado que se obtenga de ello debería ser incorporado en las políticas públicas en forma continuas por los gobiernos en turnos.

VII. Bibliografía

- 1- Ley Nº 51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la C.S.S.
- 2- C.S.S. Estudio Actuarial del riesgo de IVM 2012.
- 3- Estados Financiero de la C.S.S. años 2005-2012
- 4- C.S.S., UTEI. Saldo de las reservas financieras del subsistema mixto por componentes. Años 2008-2013.

LA AMNISTÍA MIGRATORIA Y SU IMPACTO ECONÓMICO EN PANAMÁ

Por:

Cintha Patiño M., abogada, asistente ejecutiva del Servicio Nacional de Migración, Ministerio de Gobierno de la República de Panamá.

Ana E. Patiño M., economista, profesora de la Facultad de Economía, Universidad de Panamá, Departamento de Teoría y Desarrollo Económico.

Palabras claves

Política migratoria, amnistía, regularización ordinaria, regularización extraordinaria, crisol de razas, impacto económico.

1. Introducción

Las migraciones son tan antiguas como la humanidad misma, a lo largo de la historia el origen y destino de los movimientos migratorios han ido variando, acompañando los vaivenes de los mercados de trabajo y economías de países y regiones. Con un giro cíclico cada vez más vertiginoso países que han sido emisores de migrantes se convierten en receptores. Países que se han desarrollado gracias a las migraciones, cierran sus puertas a nuevos migrantes. Y países tradicionalmente encasillados como destino u origen de migrantes pasan a tener el doble rol de emisores y receptores. Frente a esa situación, los Estados ensayan diferentes fórmulas buscando una mayor posibilidad de maniobra tendiendo a lograr la gobernabilidad de los flujos migratorios y con ella la reducción de la irregularidad migratoria.

Conscientes de la importancia que los problemas que acarrea la irregularidad tanto al migrante como a la sociedad de recepción, los gobiernos recurren a medidas internas unilaterales, a la coordinación bilateral y a los consensos regionales para lograr la regularidad de los migrantes. De forma general, se distinguen medidas para regularizar a los migrantes de aquellas llamadas a prevenir la irregularidad y se las separa conforme tengan origen unilateral como las amnistías; bajo ese contexto surgen dos referencias teóricas inmediatas, estas son los procesos de amnistía migratoria¹ y la creación de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), considerando que la regularidad del migrante es la base para su inserción en la sociedad de recepción y es la responsabilidad que les cabe a los gobiernos en el dictado de normas realistas que transparenten la situación existente.

En este sentido, el presente artículo describirá a grandes rasgos la política migratoria extraordinaria en Panamá y se aproximará el impacto económico, utilizando información y datos estadísticos de carácter oficial, provienen del Departamento de Estadística del Servicio Nacional de Migración. Se consultó igualmente la legislación existente sobre la materia y datos del Instituto de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República (INEC).

2. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

La OIM², principal referencia teórica en cuanto a la temática migratoria en el mundo, está consagrada al principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad. La OIM plantean los requisitos normalmente exigidos en este tipo de medidas migratorias. En este sentido, cabe destacar la creciente armonización regional en la definición y aplicación de políticas migratorias inclusivas y de pleno respeto a los derechos humanos. En su calidad de principal organización internacional para las migraciones, la OIM trabaja con sus asociados de la comunidad internacional para:

¹ La amnistía según la Organización Internacional para las Migraciones es el perdón que se otorga a los extranjeros.

² <http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/about-iom-1/constitution.html>, consultada el 15 de febrero de 2014.

- Ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración a nivel operativo,
- Fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias,
- Alentar el desarrollo social y económico a través de la migración; y
- Velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

Si bien es cierto que la OIM no tiene un mandato jurídico de protección, sí es un hecho que sus actividades contribuyen a proteger los derechos humanos y tienen por efecto o consecuencia la protección de personas concernidas por la migración. Asimismo, los esfuerzos se enmarcan en la misión de la OIM que, conjuntamente con sus asociados, implementa acciones tendientes a ayudar a encararlos crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración a nivel operativo, fomenta la comprensión de las cuestiones migratorias, alienta el desarrollo social y económico a través de la migración y vela por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

3. La amnistía migratoria

Es la regularización migratoria extraordinaria, es un tipo de medida, de carácter excepcional, que se dicta con el objeto de regularizar la situación de los extranjeros que se encuentran, a la fecha de su entrada en vigencia, irregularmente en el territorio del país que implementa la medida. Según establece Mármora:

“Estas medidas, consideradas como excepcionales desde el punto de vista jurídico y administrativo, no lo son tanto si los consideramos dentro de lo que se podía llamar la lógica interna de las migraciones clandestinas. Lógica que contiene las condiciones necesarias y suficientes para que este fenómeno se produzca y desarrolle, muchas veces al margen de las intenciones que puedan tener los gobiernos al respecto”³.

Parte de esa realidad está conformada, por un lado, por el intercambio de bienes y servicios acompañado por el intercambio de fuerza de trabajo en el plano internacional y, por el otro, por la brecha diferencial en salarios y condiciones de vida entre los países de origen y países de destino. Es un desafío de los gobiernos generar las medidas necesarias para que, conociendo y aceptando esa realidad, conduzcan hacia la regularidad.

3.1. Caso de Brasil

En Brasil mediante la Ley 11,961 y su Decreto Reglamentario Nº 6.893 se dispuso la regularización migratoria extraordinaria de ciudadanos extranjeros que ingresaron a territorio brasileño hasta el primero de febrero de 2009. La norma establecía que en el plazo de los 180 días siguientes a su promulgación (hasta 28 de diciembre de 2009) las personas que se encontraban en situación migratoria irregular en el Brasil podían solicitar residencia provisoria por un lapso de 2 años; a cuyo vencimiento podrían requerir la transformación en residencia permanente. Los ciudadanos que requerían la residencia provisional se les eximia del pago de multa por tiempo de permanencia irregular en el Brasil, salvo las tasas estipuladas en la misma Ley. Asimismo, permitía que los ciudadanos que se encontrarán en otros procesos de regularización migratoria pudieran optar por acogerse a los beneficios de la presente Ley, previa declaración desistiendo del trámite anterior.

3.2. Caso Paraguay

En Paraguay, en el 2012, la Ley de amnistía migratoria Nº 4429/11 regulariza la Residencia de Extranjeros/as en situación migratoria irregular. A partir de esta normativa, los extranjeros que se encuentren en situación irregular, y quienes ingresaron en fecha anterior al 5 de octubre del 2010,

³Mármora, Leilo (2002) “Las Políticas de Migraciones Internacionales”, Pagina 36, Buenos Aires, Editorial Paidós.

podrían regularizar su residencia en el territorio nacional, solicitando la medida ante la Dirección General de Migraciones. Una de las ventajas con que cuenta esta ley es el costo económico, que con una mínima suma de 318.890 guaraníes (71 USA dólares) se podía gestionar. Este mismo trámite tiene un costo de 1.050.000 guaraníes (235 USA dólares). Además, bajo este régimen se pueden regularizar hasta 3 personas.

4. La amnistía migratoria en Panamá

Podemos señalar que la economía de Panamá, ha sido clasificada como una de las veinte (20) economías con mayor crecimiento de acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁴, y se ha constituido como el principal motivo para emigrar a nuestro país.

En Panamá las diásporas⁵ han estado aumentando en los últimos años lo cual se evidenció en cada uno de los puntos de entrada al país tanto vía terrestre como marítima y aérea. Estos extranjeros en su mayoría entraban en calidad de turistas y al vencerseles el término legal de estadía en Panamá decidían permanecer dentro del territorio sin tramitar o solicitar ningún tipo de los distintos permisos migratorios tanto de carácter temporal como permanente contemplado en la ley migratoria.

La política migratoria⁶ del gobierno panameño queda establecida a través del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008, que crea el Servicio Nacional de Migración (SNM) y de conformidad con el capítulo III, artículo 9 del Decreto Ley 3 del 22 de febrero del 2008 decide implementar su política migratoria de controlar, fiscalizar y prevenir la migración irregular. Es así como se origina la amnistía en Panamá a través de las denominadas ferias de regularización migratoria extraordinaria, **Crisol de Razas**, para otorgarles un status legal migratorio de carácter temporal a todos estos extranjeros, estas ferias se desarrollaron desde el año 2010 hasta el 2014.

Específicamente en lo que concierne a los antecedentes de esta clase de regularizaciones migratorias, existe la ley 25 de 1980 mediante la cual se dictaron medidas relacionadas con la legislación migratoria en Panamá, su Artículo 88:

“Artículo 1: El artículo 88 del Decreto Ley 16 del 30 de junio de 1960, modificado por el Decreto de Gabinete 142 de 17 de agosto de 1972, quedará así:

Artículo 88: A los extranjeros sin residencia autorizada que se encuentren en el país al entrar en vigencia esta ley y soliciten en debida forma, antes de la fecha de expiración de su vigencia, la calidad de inmigrante, les será otorgado permiso provisional de permanencia, siempre que cumplan con los siguientes requisitos:

- i. Que hagan su solicitud por intermedio de Apoderado Legal, ante el Departamento de Migración y Naturalización del Ministerio de Gobierno y Justicia;
- ii. Que comprueben que se encuentran en el Territorio Nacional con anterioridad al 31 de diciembre de 1971; este hecho se comprobará de la siguiente manera:

⁴ PNUD 2014: Informe de Desarrollo Humano de Panamá (INDH Panamá).

⁵ Las diásporas según definición del diccionario de la real academia de la lengua española es la dispersión de grupos humanos que abandonan sus lugares de origen.

⁶ La política migratoria según José Rodríguez Arrieta es ante todo una política pública ejecutada por el estado para enfrentar el fenómeno migratorio o la problemática migratoria.

A.- Presentar PASAPORTE VALIDO o acreditar por otros medios satisfactoriamente ante el Ministerio de Gobierno y Justicia (Departamento de Migración y Naturalización), su nacionalidad o identidad y su última fecha de ingreso al Territorio Nacional comprobado mediante:”

La ley 25 de 1980 otorgaba al extranjero un permiso provisional de 1 año, y al expirar el mismo, tenía el derecho a solicitar en el término de 6 meses su permanencia definitiva con derecho a cédula.

Por su parte la ley 17 de 1994 aprobaba un Acuerdo entre la República de Panamá y la República de Colombia sobre inmigrantes irregulares, mediante el cual se legalizaba en forma gratuita la residencia definitiva de los nacionales de uno y otro país que se encontraban en estado de irregularidad. Podían acogerse a este beneficio el grupo familiar hasta el cuarto grado de consanguinidad que hubiesen ingresado al territorio cualquiera haya sido la forma y condición.

Es decir, tanto la ley 25 de 1980 y la ley 17 de 1994, otorgaba a los inmigrantes la obtención de permanencia definitiva en territorio panameño.

4.1. Marco normativo de la regularización extraordinaria “Crisol de Razas”

El proceso de regulación migratoria extraordinaria se rige por el Decreto Ejecutivo No. 547 del 25 de julio de 2012 el cual establece que para dichos procesos el Servicio Nacional de Migración emitirá una resolución motivada estableciendo el lugar, la fecha y el horario de dicho evento.

Uno de los fundamentos legales para esta reglamentación lo constituye el artículo 171 del Decreto Ejecutivo 320 del 8 de agosto de 2008 el cual permite al director del Servicio Nacional de Migración por razones humanitarias y excepcionales autorizar el inicio de trámites migratorios de legalización a extranjeros que así lo ameriten. Este artículo se complementa con el Artículo 172 del mismo decreto que a la letra dice:

“Artículo 172. Se evaluarán las siguientes razones humanitarias para el extranjero que:

1. acredite sufrir una enfermedad o discapacidad que requiera atención de salud y le imposibilite su regreso a su país de origen o de residencia;
2. acredite padecer discapacidad profunda permanente;
3. Siendo mayor de 85 años, demuestre que no puede valerse por sí mismo o esté en estado de abandono;
4. Se encuentra en condiciones de indigencia notoria (extrema pobreza) y que tenga más de cinco (5) años en territorio nacional al momento de la entrada en vigencia;
5. Siendo persona menor de edad sufre algún grado de discapacidad, en encuentra indocumentado o en situación de desamparo”.

Como se puede observar el Artículo 172, indica cuáles son las razones humanitarias para que el extranjero pueda ser beneficiado con una permanencia temporal en nuestro territorio; y el Decreto Ejecutivo No. 547, por su parte, establece que una vez el solicitante extranjero presenta la documentación requerida se le otorgará un carné por el término de dos años y aquellos que se les apruebe la permanencia provisional por segunda vez se le otorgará un carné con vigencia de diez años. El participante de estas ferias de moratoria puede ir solo o hacerse acompañar de abogado si lo desea.

Especial atención merece la participación del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) en las ferias de crisol de razas, para otorgar los respectivos permisos de trabajo a los extranjeros. Dichos permisos de trabajo fueron regulados con la promulgación del Decreto Ejecutivo No.107-A del 27 de mayo del 2011, el cual estableció los requisitos para la obtención de los mismos y señaló un límite en su otorgamiento, de conformidad con el artículo 3:

“Artículo 3. Se adiciona un párrafo al ARTICULO VIGESIMOSEGUNDO del Decreto Ejecutivo No.17 del 11 de mayo de 1999, así:

ARTICULO VIGESIMO SEGUNDO:.....

El permiso de trabajo expedido a favor del extranjero con permiso provisional de residencia por dos años, otorgado por medio de los procesos de regularización extraordinaria realizados por el Servicio Nacional de Migración, no podrá ser prorrogado.”

Es decir, los extranjeros participantes de dichas ferias en principio sólo podrían obtener un carné de trabajo por el término de 2 (dos) años sin derecho a prórroga. No obstante, a pesar de dicha limitación el MITRADEL prorroga los permisos de trabajo a los extranjeros que así lo solicitarán. Por otra parte, el gobierno señala que el programa le permite tener información y control de los millares de extranjeros y rechaza los argumentos de que la feria sea la culpable del incremento de la delincuencia y la criminalidad en los últimos años.

El Ministro de Seguridad Pública de Panamá, Rodolfo Aguilera, ha expresado públicamente que son contados los casos de extranjeros regularizados con la feria Crisol de Razas, involucrados en delincuencia. Según Aguilera de los 57,000 legalizados, sólo 74 personas, el 0.13% estaban vinculadas a delitos y de los 16,000 presos del país, 1,604 son extranjeros, es decir el 10% de los extranjeros y el 95% no entraron por el programa de crisol de razas. Esto puede deberse a lo siguiente durante las ferias de moratoria, los inmigrantes deben presentar su historial policial de su país de origen o el de Panamá, dependiendo del tiempo que lleven residiendo aquí. La presentación del record policivo es un documento de vital importancia para el control de los inmigrantes extranjeros en Panamá.

4.2. Críticas a la regularización extraordinaria “Crisol de Razas”

Las ferias de regularización migratoria han causado mucha polémica en Panamá. Algunos gremios como el Colegio Nacional de Abogados interpusieron demandas ante la Sala Tercera de Lo Contencioso Administrativo, acusándolas de ilegales, las cuales a la postre no fueron admitidas. La abogada Rosario Pérez de Rodríguez⁷, representante del gremio afirmó que estas ferias de regularización violan el artículo 14 de la constitución nacional, que establece que la inmigración será regulada por ley y que hay ilegalidad en la Resolución 13500 de 5 de julio de 2010, que da inicio a los trámites migratorios de legalización, a través del Crisol de Razas.

Pérez, continua argumentando que el Decreto Ley que crea el SNM y la carrera migratoria, no contempla la legalización de extranjeros bajo la figura de moratoria, amnistía o feria de regularización, de igual forma es ilegal el periodo de residencia que se les otorga de 2 años y su prórroga de 10 años, sin especificar qué ocurrirá luego de este tiempo. También acoto que hay antecedentes de legalizaciones masivas de extranjeros en Panamá en 1980 y 1994, todas con una ley (Ley 25 de 1980 y Ley 17 de 1994), no así con decretos o resoluciones.

Con respecto a los requisitos que establece el Decreto Ejecutivo 547 no se menciona ninguno de los establecidos en el Artículo 172 ut supra. La confusión gira en torno a la definición del concepto de razones humanitarias. En este sentido, señala uno de los críticos de las ferias de crisol de razas, el

⁷ Periódico La Estrella de Panamá, “Crisol de Razas infringe normas panameñas”, 3 de septiembre de 2014.

Profesor Miguel Antonio Bernal⁸ que ha sido un criterio permanente en el derecho internacional público y privado que el Derecho Internacional Humanitario solo es aplicable en los casos de conflicto armado y no se extiende en modo alguno a las situaciones de tensiones internas ni los disturbios interiores, como son los casos aislados de violencia, y solo es aplicable cuando se haya desencadenado un conflicto y se debe aplicar por igual a todas las partes involucradas sin tomar en cuenta quien lo inició.

En nuestra legislación, conforme a planteamiento del prof. Bernal, tanto como los tratados internacionales en materia de derecho humanitario y nuestra jurisprudencia, han sido claros y contundentes en el momento de calificar los casos de asistencia y apoyo de carácter humanitario a personas que busquen refugio dentro de nuestras fronteras. Así, el Decreto Ley 3 de 22 de Febrero de 2008, en su Artículo 24 dispone que reconocida la condición de refugiado, asilado o apátrida el SNM, solo podrá emitir un permiso de residencia temporal por un máximo de un año prorrogable por igual periodo, siempre que las autoridades competentes certifiquen que mantiene dicha condición.

5. El impacto económico de la amnistía en Panamá

5.1. Aspectos generales

En términos macroeconómicos, el impacto de la migración se mide de forma exclusiva sobre el empleo, la remuneración en el mercado de trabajo y sobre el crecimiento económico de un país. Sin embargo, para efectos del presente artículo, el impacto económico se medirá solo en función de las recaudaciones del Servicio Nacional de Migración, logradas a través de la realización de la feria de regularización migratoria extraordinaria, y sobre el efecto de la migración en el mercado de laboral panameño. Es necesario resaltar que el impacto de la inmigración en las tasas de crecimiento de los países receptores, en este caso Panamá, en la mayoría de los casos genera un efecto positivo. Ello es así por las siguientes razones:

- La llegada de inmigrantes genera más consumo y en muchas ocasiones contribuye a mejorar la productividad de la economía (por ejemplo, al crear economías de escala en la producción).
- Los inmigrantes también contribuyen al ahorro, ya que en general tienen una fuerte propensión marginal a ahorrar.
- La inmigración ayuda a aumentar la eficiencia económica y la productividad, ya que permite transferir trabajadores de áreas improductivas a sectores productivos de la economía. Por ejemplo la llegada de trabajadoras que se emplean de niñeras o empleadas domésticas permite a mujeres, muchas de ellas profesionales, integrarse a la fuerza laboral.
- Finalmente, el arribo de inmigrantes ayuda a evitar cuellos de botella en la producción, ya que estas personas pueden cubrir plazas de trabajo, que por diversas razones, el mercado laboral no está en capacidad de llenar.

Una perspectiva histórica refuerzan esta idea, ya que flujos migratorios tuvieron un impacto positivo en el crecimiento económico de algunos países como Estados Unidos, Canadá, Australia y Argentina en el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX; ya que el acceso casi ilimitado a mano de obra derivada de la inmigración de cientos de miles de personas de las colonias o bien de trabajadores migratorios (guest workers) de muchos estados Europeos (Francia Alemania, Suiza y el Reino Unido) fue un importante factor en el rápido crecimiento de estos países entre 1950-1973.

En este sentido, de acuerdo a datos de la Autoridad de Turismo de Panamá (ATP), el turismo y la afluencia de extranjeros aportan varios efectos, entre ellos se enumeran los siguientes:

⁸ <http://www.nexpanama.com/noticias/miguel-antonio-bernal-critico-rechazo-de-demandas-contra-el-crisol-de-razas-7723>

- Primero, el impacto sobre la demanda de bienes, muchos turistas arriban a Panamá para realizar compras de toda clase de productos tanto al por mayor como al por menor. Es muy común ver a una gran cantidad de extranjeros realizando compras en los principales centros comerciales de la ciudad de Panamá conocido como Malls.
- Segundo, el impacto sobre el índice de precios al consumidor la afluencia de extranjeros de alto perfil económico en Panamá, que realizan transacciones comerciales, financieras y de servicios y su estancia en el país es mayor de un día y menor a un año, incrementa la cantidad de dinero en circulación, lo que genera un proceso inflacionario que afecta los precios.
- Tercero, el impacto sobre los salarios, algunos extranjeros que arriban al país lo hacen por diferentes motivos, arriban a Panamá como ejecutivos de empresas u organismos internacionales que establecen sus sedes en esta capital en base a la ley 7 de enero de 2007, quedándose en Panamá entre 2 a 4 años y por sus funciones empresariales y burocráticas reciben ingresos elevados.
- Cuarto, el impacto sobre el desarrollo inmobiliario demandado, ya que la demanda de extranjeros ha elevado el precio de venta de apartamentos y viviendas unifamiliares al igual que sus similares alquilados en las ciudades de Panamá y Colón. El incremento de residentes extranjeros en el archipiélago de Bocas del Toro y en la zona de Boquete ha encarecido el costo de vida en esas regiones del interior del país.

5.2. Impacto económico en el SNM

Para iniciar el análisis del impacto económico de las ferias en el SNM, primero es necesario cuantificar el volumen de regularizaciones realizadas para el periodo y confrontarlas con los costos por los servicios migratorios prestados en los procesos extraordinarios, de forma tal de obtener una estimación de los beneficios directos económicos medidos en moneda nacional.

En el Cuadro No.01 obtenido de datos estadísticos publicados por la Contraloría General de la República de Panamá⁹, específicamente del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) se evidencia un aumento significativo de entrada de extranjeros desde el 2009 con un reporte del 20.32% y termina en el 2013 con un porcentaje de 28.37%. En opinión de analistas del INEC este aumento se debe a la implementación por parte del gobierno panameño del programa de regularización migratoria crisol de razas, estos datos se desprenden de la nota que se adjunta al precitado Cuadro No.01

En la Gráfica No.1 se expone la cantidad personas que entraron a Panamá, clasificándolas en dos categorías una para los visitantes y la otra para para los residentes. Para el 2009 los turistas que entraron al país en su totalidad fueron aproximadamente 1.9 millones, en cambio cuatro años después en el 2013, la cifra ascendió a 2.9 millones. Los visitantes hacen referencia a los turistas, en relación a éste grupo se nota un aumento de los mismos significativo desde el año 2009 pasando de 1.5 millones a 2.1 millón en el 2013.

Posteriormente, en la Gráfica No. 2 se aprecia las cantidades totales de extranjeros que obtuvieron su carné de crisol de razas desde el año 2010 hasta el año 2012. Se evidencia que en el año 2011 apenas se regularizaron 6,520 extranjeros, sin embargo para el año 2012 la cifra aumentó a 12,958, a causa inmediata de la realización del proceso extraordinario de regularización migratoria.

⁹ Panamá en Cifras, Años 2009-2013, Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República de Panamá.

**Cuadro 01. ENTRADA DE PASAJEROS A LA REPÚBLICA,
SEGÚN CLASE: AÑOS 2009-13**

Clase	Entrada de pasajeros				
	2009	2010	2011	2012	2013 (P)
TOTAL.....	1,901,000	2,118,700	2,361,156	2,417,180	2,823,078
Visitantes	1,563,055	1,725,956	1,946,290	2,043,948	2,102,192
Turistas	1,202,174	1,324,143	1,480,996	1,684,134	1,659,342
Excursionistas (1)	50,007	70,613	103,296	151,641	170,110
Pasajeros en cruceros	310,874	331,200	361,998	208,173	272,740
Visitantes temporales	...	...	...	...	...
Inmigrantes	...	...	...	...	...
Residentes Totales	337,945	392,744	414,866	373,232	720,886
Panameños	269,275	316,479	330,618	334,858	516,374
Extranjeros.	68,670	76,265	84,248	38,374	204,512
Porcentaje	20.32%	19.42%	20.31%	10.28%	28.37%

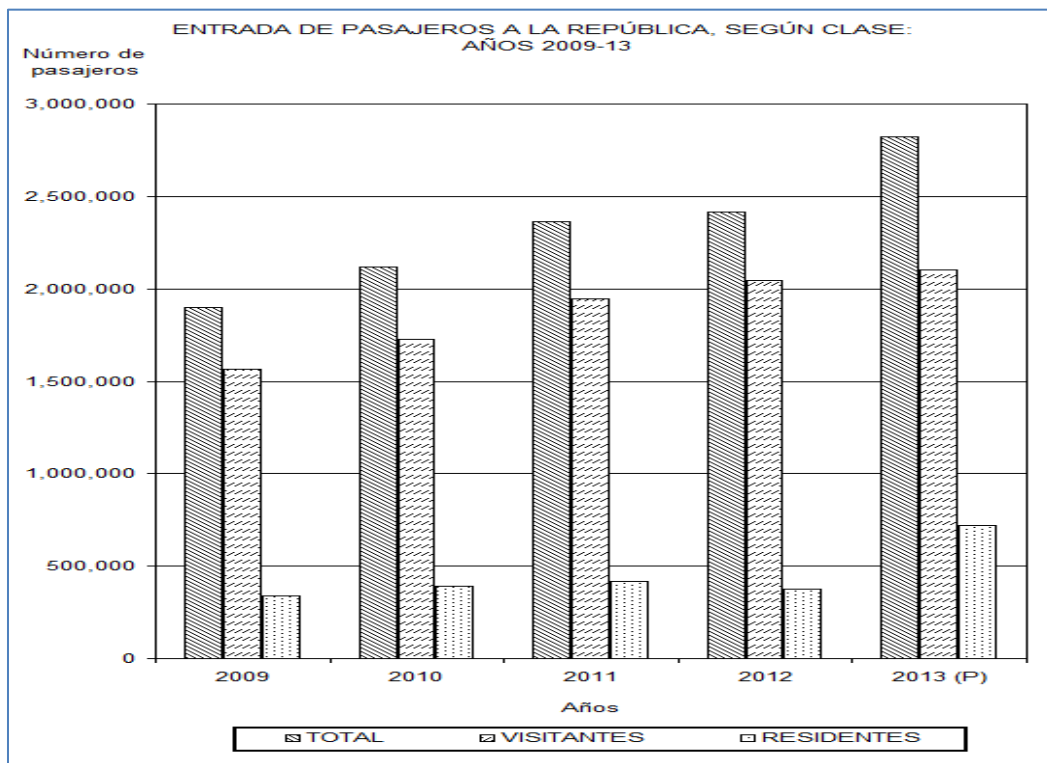
NOTA: A partir del 2009, los pasajeros en cruceros se incluyen dentro de los visitantes.

El incremento que se muestra en los residentes extranjeros para el 2013, se debe a la iniciativa del gobierno de realizar las ferias Crisol de Razas, a través del Servicio Nacional de Migración.

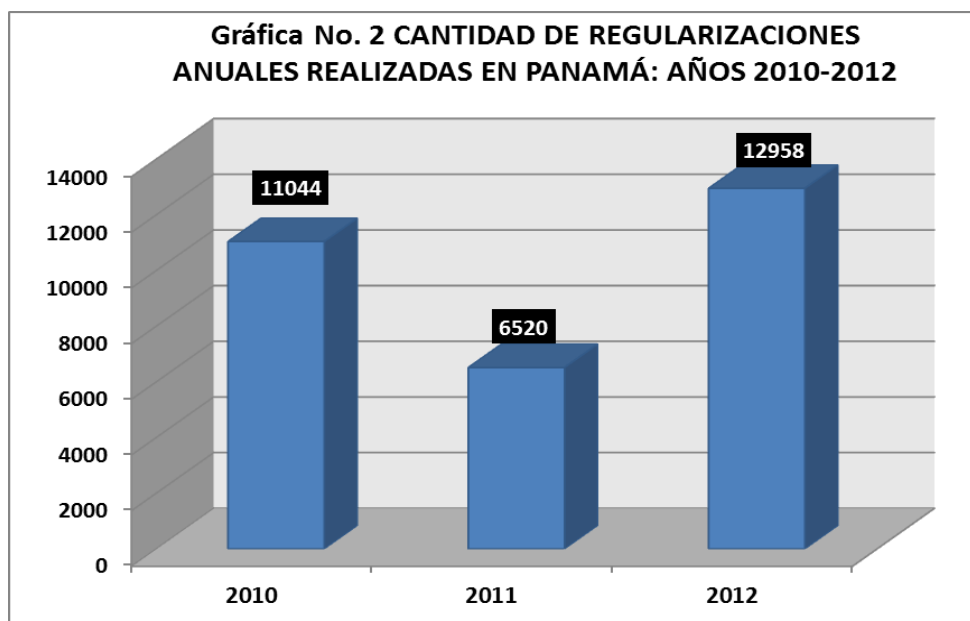
(1) Se refiere a visitantes que no pasan por lo menos una noche en el país.

Fuente: Servicio Nacional de Migración y Autoridad Marítima de Panamá.

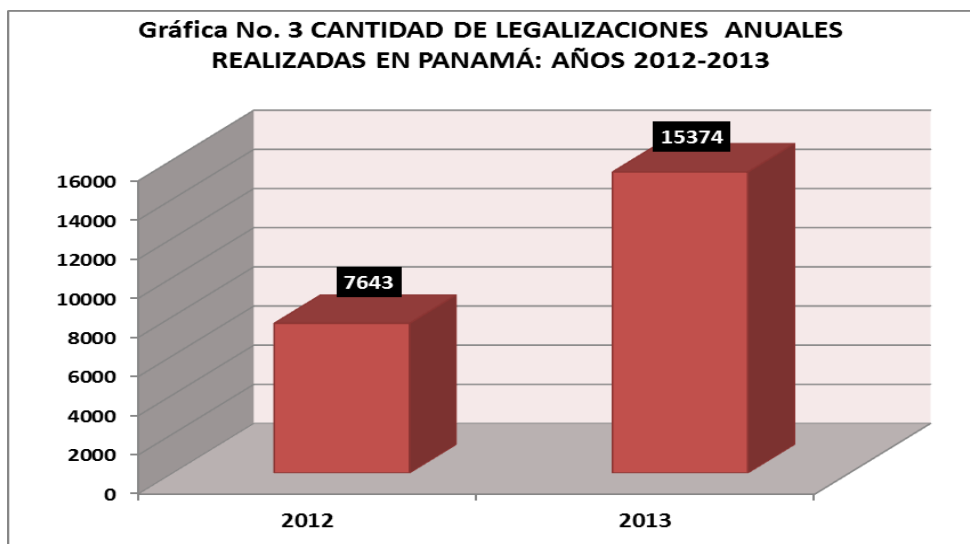
Gráfica No.1



En la Gráfica No.3 se compara la cantidad total de extranjeros que obtuvieron sus legalizaciones para los años 2012 y 2013. En los cuales se observa una cuantitativa y significativo incremento del 100%, pasando en el 2012 de 7,643 extranjeros legalizados a 15,374.



Fuente: Departamento de Estadística del Servicio Nacional de Migración



Fuente: Departamento de Estadística del Servicio Nacional de Migración

Específicamente se presentan en el Cuadro No.2 la cantidad total de extranjeros que obtuvieron su carné de crisol de razas gradualmente desde el año 2010 hasta el año 2014. Este último año culmina con el máximo de extranjeros regularizados llegando a una cifra total de 24,530.

Cuadro No.02 APROBACIONES EN PROCESOS EXTRAORDINARIOS SEGÚN CONDICIÓN: AÑOS 2010-2014						
DETALLE	TOTAL	2010	2011	2012	2013	2014
TOTAL	76,365	11,044	6,520	12,958	21,313	24,530
LEGALIZADOS	57,652	11,044	6,520	7,643	15,374	17,071
RENOVACIONES	18,713	-	-	5,315	5,939	7,459

Fuente: Departamento de Estadística del Servicio Nacional de Migración

La obtención de un estatus regular a través del proceso de regularización ordinario en el país no es, en definitiva un procedimiento sencillo, pero sobre todo, se trata de un trámite costoso. En ello radica una de las principales dificultades para regularizar la estancia en el país. La legislación migratoria exige el pago por los servicios migratorios y en la inmensa mayoría de los casos de un depósito de repatriación y un depósito de garantía.

Adicionalmente, se requiere de gastos para realizar certificaciones notariales que requieren incluirse en la solicitud de estancia en el país, así como de la contratación de un abogado o representante para realzar el trámite correspondiente, es decir, las personas extranjeras no están en posibilidad de tramitar su estancia regular por sí mismas. Muchos extranjeros escogieron participar en las ferias de moratoria por dos razones fundamentales la primera el costo relativamente bajo si se le compara con el de un proceso de regularización ordinaria en las oficinas del Servicio Nacional de Migración y segundo resultaba más rápido de obtener su carné de residencia y el carné de trabajo en uno o dos días, mientras que en la regularización ordinaria ésta suele tardar varios meses.

No se logró obtener para este artículo, datos específicos con respecto al total de las recaudaciones percibidas, citamos las declaraciones vertidas por el actual ministro de Seguridad Pública Rodolfo Aguilera, quien expreso ante la opinión pública que lo recaudado en dinero asciende a la suma aproximada de 49 millones de dólares.

Pero, si realizamos una estimación aproximada de dicha recaudación, tomando en consideración que el costo de los servicios migratorios, de acuerdo a datos oficiales, oscila entre B/. 767.00 y B/. 2, 602, y que adicionalmente, el costos por los permisos laborales es de B/. 500 dólares; se podría en un ejercicio matemático simple promediar costos y enfrentarlos con los datos oficiales del total de aprobaciones realizadas en los procesos extraordinarios que alcanza la cifra de 24,530 extranjeros. Lo anterior nos aproximaría a una cifra de 76 millones de Balboas como escenario máximo. (Datos se desprenden del Cuadro No. 03)

Cuadro No. 03 ESTIMACIÓN DE RECAUDACIONES PERCIBIDAS A TRAVÉS DE LA FERIA CRISOL DE RAZAS EN PANAMÁ: AÑOS 2010-2014			
Tipo de costo	Costos por extranjero		
	Escenario 1	Escenario 2*	Escenario 3
Costo de Servicio Migratorio	767.00	1,684.50	2,602.00
Permisos laborales	500.00	500.00	500.00
Total	1,267.00	2,184.50	3,102.00
Total de costos para 24,530 extranjeros	31,079,510.00	53,585,785.00	76,092,060.00
(*) Se promedian costos de servicios migratorios del escenario 1 y del 3			
Fuente: Elaboración propia.			

Considerando que de acuerdo al SNM, el gasto total en logística para la organización de las ferias de crisol de razas llega a un total de 3 millones de Balboas, podríamos asegurar que las ganancias para el SNM pueden oscilar entre 51 y 73 millones de Balboas aproximadamente.

Sin embargo, considerando únicamente esta variable, el impacto económico para el SNM es positivo, ya que se recauda una significativa cifra que puede invertirse en la mejora de los servicios prestados por esta institución o en servicios u obras sociales para los habitantes del país. Lo que hace necesaria una revisión y fiscalización del destino y uso de los fondos recaudados durante el periodo analizado, para los cuales no obtuvimos datos.

Existen instituciones públicas que poseen presupuestos por debajo de estos ingresos, por ejemplo para la vigencia del 2015, se aprobó en el Presupuesto General del Estado, para el Instituto Nacional de la Mujer un presupuesto de apenas 3 millones de Balboas, Procuraduría de la Administración 4.7 millones, Defensoría del Pueblo 5.5 millones, Instituto Panameño de Deportes 15.6 millones, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral 31.4 millones, el Tribunal Electoral 54.8 millones, entre otros.

5.3. Impacto económico en el Mercado Laboral Panameño

Sin duda uno de los argumentos más recurrentes en torno al efecto económico de la migración es que esta afecta negativamente las tasas de empleo y las remuneraciones en los países receptores. La lógica de este argumento es que al inmigrar a un país los trabajadores migratorios entran en directa competencia por las plazas de trabajo con los trabajadores locales. Como los trabajadores migratorios están muchas veces dispuestos a aceptar condiciones de trabajo inferiores, vale decir, salarios más bajos, imposibilidad de afiliación a la seguridad social y sindicalización, los empleadores los prefieren porque de este modo pueden reducir sus costos de operación y así incrementar los márgenes de ganancia.

Existe evidencia de que en términos macroeconómicos el impacto de la inmigración en el mercado de trabajo y en las tasas de remuneración del país receptor es leve, y que la presencia de trabajadores migratorios no influye de manera determinante en el nivel de salarios y en las tasas de desempleo a nivel macroeconómico, por las siguientes razones:

- Primero, las tasas de desempleo y el nivel de salarios están más relacionados con ciclos económicos y con la estructura de la economía, y no con el número de personas o la densidad poblacional.
- Segundo, se afirma que los trabajadores nacionales y extranjeros son sustituibles, es decir, que un extranjero realiza la misma labor que un nacional; pero en realidad pueden ser complementarios, es decir, que el extranjero ocupe plazas que no son llenadas por locales. En la mayoría de los países receptores, los nacionales simplemente no están dispuestos a hacer ciertos tipos de trabajos en razón de su peligrosidad o tipo de tarea.
- Tercero, los inmigrantes también crean puestos de trabajo; por un lado la presencia de estas personas incrementa el nivel de consumo agregado tanto de bienes como servicios y, por ende, genera fuentes de trabajo; por otro lado, son emprendedores que muchas veces forman sus propios negocios que generan fuentes de empleo.
- Cuarto, al asumir ciertas labores domésticas, en particular el cuidado de los niños, los trabajadores migratorios pueden indirectamente ayudar a trabajadores locales a insertarse en el mercado laboral, ya que se encargan de esas labores y liberan mano de obra local, sobre todo mujeres muchas veces calificadas, que de otra manera no podrían insertarse en el mercado laboral. Esto es particularmente relevante en países en que no existen programas estatales para el cuidado de niños, como es el caso de Panamá.
- Quinto, la presencia de trabajadores migratorios dispuestos a aceptar una remuneración baja ayuda a mantener a flote a ciertas empresas locales que necesariamente deberían invertir en tecnología para mantener líneas de producción competitivas. Gracias a la presencia de trabajadores migratorios, estas empresas no se ven obligadas a invertir en tecnología y no quiebran.

El impacto laboral se evidencia en distintas instituciones públicas y privadas, por ejemplo el MITRADEL recientemente de enero a junio de 2014, otorgó 7,571 permisos a extranjeros para trabajar en Panamá, lo que representa un incremento de 44.3% al compararle con igual periodo de 2013, en el cual aprobó 4,217 permisos. Entre los factores que impulsaron ese incremento están el proceso de regularización migratoria extraordinaria Panamá Crisol de Razas, así como la llegada de sedes de empresas

multinacionales, entre otros. Las estadísticas de MITRADEL señalan que los permisos de trabajo según la nacionalidad están liderados por extranjeros de nacionalidad colombiana, nicaragüenses, dominicanos y venezolanos.

Por parte del sector privado, se presenta a la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE) acerca de éste fenómeno expone que se presenta también debido a que grandes empresas multinacionales están instalando sus oficinas centrales en Panamá, y no encuentran el personal calificado, y se ven en la necesidad de traerlo de sus países de origen, así aportan un ejemplo real de la situación, a través del Área Económica Especial Panamá Pacífico (AEEPP). En este sentido, el Ingeniero Olmedo Alfaro, administrador de este proyecto, plantea:

“La mano de obra panameña es el 90%, excepto en casos especiales como en el de mantenimiento de aviones en que no se cuenta con suficiente mano de obra local calificada. Por esa razón la AEEPP junto con la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP) han establecido un plan agresivo de becas completas para preparar a mil mecánicos de aviación que son necesarios en los próximos 10 años”.

Otro caso es el del sector de tecnología, en el cual la Cámara Panameña de Tecnologías de Información y Telecomunicaciones (CAPATEC) ya informado que requerirá cerca de 15 mil programadores de computación para el 2015. Asimismo, el sector logístico ya planteó la necesidad de 6 mil plazas de empleo debido al crecimiento de la actividad en los que se incluye la ampliación de los puertos del Atlántico y del Pacífico. Con respecto a las informaciones de MITRADEL, se presentan las opiniones técnicas de diferentes economistas panameños expertos en estos temas, entre ellos el profesor Adolfo Quintero, catedrático de la Universidad de Panamá y expresidente del Colegio Nacional de Economistas de Panamá:

“El incremento en la aprobación de los permisos laborales para extranjeros, se atribuye a tres factores:

Primero, el crecimiento económico del país atrae a los extranjeros que están en busca de mejores oportunidades laborales.

Segundo, el país requiere de mano de obra calificada, comúnmente conocidos como expatriados que son importados, debido a que en el país no existe su especialización.

Tercero, es el manejo del dólar, que es un imán para muchos extranjeros, quienes deciden establecerse en el país.

A pesar de que Panamá goza de una de las tasas de desempleo más bajas de la región (4.3%); el país también mantiene un crecimiento económico envidiable; es decir, que la demanda de trabajadores es constante, situación que es aprovechada por los extranjeros que buscan esas oportunidades”.

Por su parte, el profesor Juan Jované, economista, catedrático de la Universidad de Panamá, activista social, ex director de la Caja del Seguro Social (CSS) y ex candidato a la presidencia de la República, señaló lo siguiente:

“Panamá es un país de oportunidades donde llegan inversionistas a establecer sus negocios, y ellos mismos se convierten en sus propios jefes. Además, está el caso de las empresas multinacionales y las que tienen una oficina en su país de origen. No obstante, hay un grupo vulnerable de trabajadores extranjeros, como los migrantes. Este grupo

muchas veces no recibe seguridad social por laborar ilegalmente. La mano de obra extranjera es, para muchos empresarios, mano de obra barata y se convierte en una competencia laboral desleal. Mientras fui director de la CSS, durante inspecciones a hoteles renombrados se encontró a muchos jóvenes extranjeros laborando sin permiso”.

El tema de la migración por motivos laborales ha sido objeto de análisis en distintos foros en el Sector Privado, así presentamos al presidente de la Consultora INTRACORP S.A., el economista Rubén Lachman:

“Las empresas que requieren de mano de obra calificada seguirán contratando a los extranjeros que cumplan con el perfil profesional que ellas buscan. El nivel educacional competitivo que poseen los extranjeros es la razón por la que las empresas los contratan, pues va de la mano de las exigencias actuales del mercado laboral.

La tasa de desempleo en el 2010 era del 6,8%, ya para 2011 se había reducido al 4,7%, seguido del 2012 que reflejó el 4,2%, para el 2014, la cifra debería reducirse hasta en 4,0%, aun sabiendo que en Panamá no se cuenta con profesionales capacitados. Este factor no será problema, pues desde ya están importando profesionales para ocupar estos puestos, lo que incrementará la migración de extranjeros”.

El representante de La Federación de Asociaciones Profesionales de Panamá (FEDAP), Luis Chen ha manifestado lo siguiente:

“La realización de varias jornadas de regularización en corto tiempo ha propiciado una migración desordenada. Este fenómeno no solo se presta para un desplazamiento de la mano de obra local, sino que nacionales de otros países sean explotados. El desarrollo de 15 jornadas de regularización Crisol de Razas, en solo cinco años, preocupa a abogados, empresarios y otros profesionales, ya que, además de desplazar la mano de obra panameña, ha conllevado a la posterior vulneración de derechos laborales del extranjero. La FEDAP está preocupada desde el punto de vista profesional, ya que se ve cómo a nacionales se les dificulta obtener trabajos y la idea es defender las plazas de trabajo de manera legítima sin caer en controversia”.

En cuanto a la mano de obra del sector construcción, un importante impulsador y dinamizador de la economía panameña, el dirigente sindical de CONUSI y del SUNTRACS, Genaro López, plantea que:

“El incremento de reclutamiento de mujeres nicaragüenses para trabajar en servicio doméstico y los hombres de esa nación para la construcción, puede derivar en abusos y explotación, ya que se dan prácticas de abusos a los extranjeros por parte de algunas empresas, especialmente del área de la construcción, al devengar bajos salarios, además de que no reciben otras prestaciones. Obras como el metro de la Ciudad de Panamá y la ampliación del Canal de Panamá provocan una alta demanda en el sector de la construcción, ya que generan más de 10.000 empleos en conjunto”.

Por su parte, el Servicio Jesuita para Migrantes de la Universidad Centroamericana (UCA), de Managua, Nicaragua, confirma lo expresado por el representante sindical Genaro López en el sentido de que Panamá está acogiendo a los nicaragüenses para trabajar en el sector de la construcción porque son una

mano de obra barata. Es cierto que Panamá necesita mucha mano de obra y están adecuando su legislación para eso, pero aclara no en el sentido de que las personas se instalen y se integren en Panamá, sino mano de obra barata que cuando les dejen de servir los van a devolver.

En el campo de los trabajos de baja calificación como lo son el de las empleadas domésticas tenemos la siguiente situación el 80% de las 50,000 trabajadoras domésticas que laboran en Panamá son extranjeras, oficio en el que se enfrentan a bajos salarios, extensas jornadas y baja cobertura de la protección y seguridad social. Con respecto, a la mano de obra extranjera contratada para servicio doméstico, según la Red de Trabajadoras Domésticas de Panamá:

“Los espacios que han dejado las panameñas han pasado a ser reemplazados rápidamente por la mano de obra extranjera, que se ha ido poco a poco acrecentando y acomodando en los hogares de los sectores más pudientes del país. Las domésticas de nacionalidades dominicana, nicaragüense, hondureña, colombiana, haitiana y de algunos países de Europa son las que más prestan el servicio a las familias panameñas”.

De acuerdo a la profesora Ana Patiño, del Centro de Investigaciones de la Facultad de Economía de la Universidad Panamá:

“En un país donde la tasa de desempleo global es del 5% y el salario mínimo promedio está alrededor de los B/.400, las panameñas rechazan el trabajo doméstico que presenta salarios por debajo de los B/.300, y prefieren dedicarse a otras actividades que les generen una mayor remuneración. Quienes se abocan a esta actividad son las personas que no creen tener otras oportunidades por razones de analfabetismo, por razones de pobreza extrema como las indígenas nacionales, o por urgente necesidad e ilegalidad, como las extranjeras inmigrantes en su mayoría centroamericanas”.

6. Situación actual de la amnistía en Panamá

En la actualidad las autoridades panameñas se abocan a un estudio de los diferentes factores que debe regularse en la afluencia de los extranjeros a Panamá, por un lado tomando en cuenta a todos los sectores involucrados tanto los extranjeros como la población panameña, sin duda un estudio serio del nuevo rumbo o cambio en la política migratoria es necesaria para beneficio de la economía panameña y de los extranjeros que aportan a la misma. Algunos grupos políticos de la asamblea legislativa proponen desde septiembre de 2014, un cambio de política dirigido a fortalecer fronteras para prevenir la llegada de ilegales.

La Comisión de Gobierno de la Asamblea Nacional se reúne desde el 15 de septiembre de 2014 para prohiar o no el proyecto de ley que busca eliminar el programa Crisol de Razas, el cual es organizado por el Servicio Nacional de Migración con el propósito de regular el estatus de los extranjeros en el país. La propuesta fue presentada por la diputada Zulay Rodríguez, y respaldada por los HD Crescencia Prado, Quibián Panay, Javier Ortega, Leandro Ávila, Rosa Canto, Iracema de Dale, y Elías Castillo, que propugnan por encontrar solución al problema laboral migratorio que, desde el enfoque de los HD del partido PRD, sufre Panamá dada la excesiva liberalización con la que se ha regulado la expedición de residencias temporales y permisos laborales a extranjeros”.

El documento del anteproyecto No. 62 de Ley establece modificaciones para que el director general del Servicio Nacional de Migración pueda cancelar la permanencia o residencia en el territorio nacional al

extranjero no residente, residente temporal o permanente, en cualquiera de sus categorías migratorias por ser reincidente en no comunicar el cambio de residencia o variaciones en la información suministrada al Registro de Extranjería en el término señalado en la ley o su reglamentación. El texto establece que el Consejo Consultivo de Migración instalará una mesa de diálogo para la creación de un código migratorio vigente, el cual se someterá a la aprobación de la Asamblea Nacional en el término de un año a partir de la promulgación de la presente ley. Sin embargo, este anteproyecto No. 62 fue suspendido en febrero del 2015, debido a los efectos de las eufóricas y desmedidas argumentaciones de la HD Rodríguez en la comunidad panameña, tanto de nacionales como de extranjeros:

“A raíz del programa Crisol de Razas, que se inició en la era de Ricardo Martinelli, cinco jóvenes de ascendencia china fueron asesinados en el país por extranjeros. Los foráneos imponen la modalidad de crímenes en moto. Presentó un video del cantante Black Jack, cuya letra versaba sobre el saqueo al país, respeto a los panameños... No a la entrada de extranjeros delincuentes”, decía la canción. “Venezolanos... fuera, colombianos, fuera...”

Respeten a los panameños, Panamá para los panameños”. “Son desplazados que no tienen un centavo en su país, que no viene a invertir, no traen dinero para hacer competitividad en Panamá para que este avance...”, Rodríguez pidió a los panameñistas respetar el pacto de gobernabilidad y finalmente culpó a los extranjeros de ser los responsables del alto costo de la comida y del encarecimiento de los apartamentos en Panamá, entre otras cosas...

“Por culpa de los extranjeros todo se ha encarecido en este país”, dijo, al tiempo que cuestionó que a este grupo se le otorgue trabajo en Panamá en detrimento de los nacionales.

“Hasta los que están limpiando las escuelas públicas son internacionales”...

Bibliografía

- BENENCIA, Roberto (2007) “La inmigración limítrofe”, en Torrado, Susana (comp) “Población y Bienestar en la Argentina del primero al segundo año. Tomo 1, Buenos Aires. Editorial Edasha
- BOGADO, Luis (2003) “Movilidad de Trabajadores en los países Andinos: Historia de un Proceso” en StudiEmigrazione Nº 149COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CO.NA.RE)(2012),
- “Informe de Secretario General de la Organización de Naciones Unidas(ONU) (2006)“Seguimiento de la Población mundial, con especial referencia a la migración internacional y el desarrollo”
- Mármora, Leilo (1991) “Los movimientos migratorios internacionales en los países andinos (sus transformaciones, efectos socio económicos y alternativas políticas para la década del 90’). En opciones para la integración migración y desarrollo en los países andinos, Memorias del primer seminario andino sobre migraciones Caracas.
- Mármora, Leilo (2002) “Las Políticas de Migraciones Internacionales, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- OIM (2012) “El tratamiento de la variable migratoria en el MERCOSUR y su incidencia en la política argentina”, en Integración y migración Cuadernos migratorios Nº 3.
- <http://www.migracion.gob.pa/> (última consulta 1 de marzo de 2014)
- <http://www.contraloria.gob.pa/inec/> última consulta 19 de febrero de 2014)
- <http://www.mre.gov.py/dependencias> (última consulta 1 de marzo de 2014)
- <http://csm-osumi.org/> (última consulta 29 de enero de 2014)
- <http://www.flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/CarlosSojo.pdf> (última consulta 19 de febrero de 2014)

ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE LA EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO AÑOS 2004-2013

Por: Marcelo Arauz Moreno

Profesor de la Facultad de Economía, Departamento de Estadística

Palabras claves

Política fiscal, gasto fiscal, balance fiscal, gasto corriente, gasto de capital, riesgo financiero e inflación.

1. La Política Fiscal de Panamá, años 2004-2013

1.1 Evolución del gasto público

Samuelson define la política fiscal como: “la rama de la política económica que configura el presupuesto del Estado, y sus componentes, el gasto público y los impuestos como variables de control para asegurar y mantener la estabilidad económica, amortiguando las variaciones de los ciclos económicos y contribuyendo a mantener una economía creciente, de pleno empleo y sin inflación alta”. En relación con lo anterior, puede considerarse que los objetivos principales de toda política fiscal son:

- Acelerar el crecimiento económico.
- Plena ocupación de todos los recursos productivos de la sociedad, tanto humanos, como materiales y capitales.
- Plena estabilidad de los precios, entendida como los índices generales de precios, para que no sufran elevaciones o disminuciones importantes.

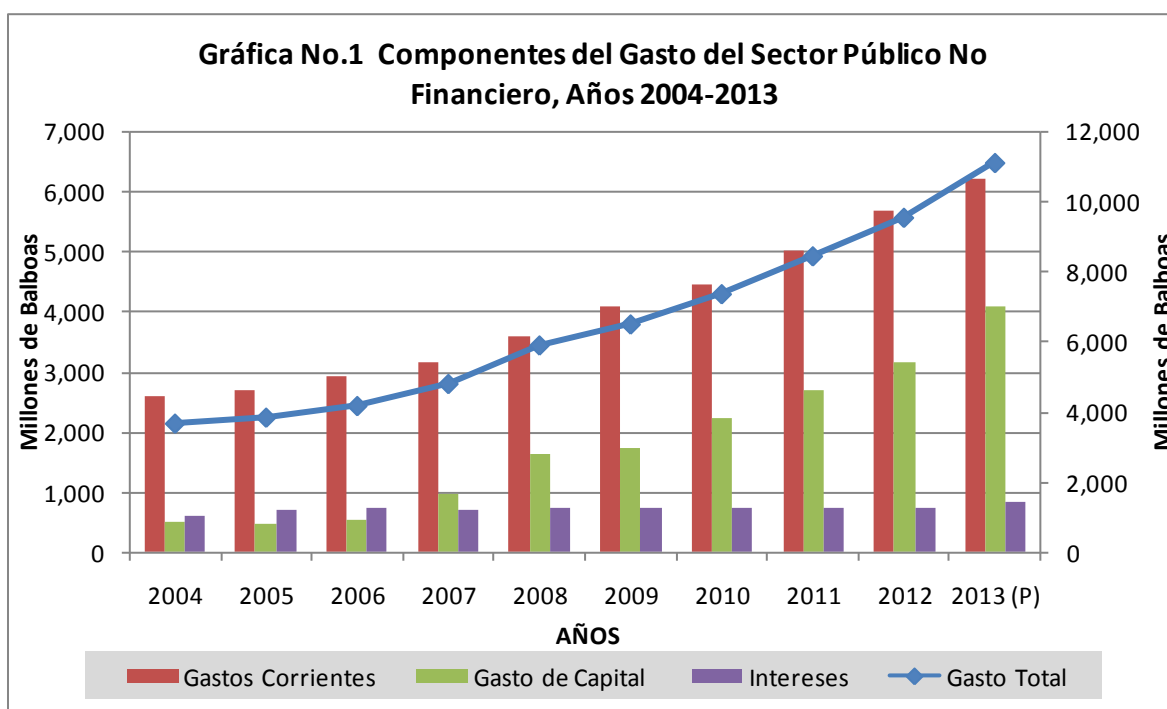
De igual forma, dependiendo de las condiciones que se desean mantener, ésta puede dirigirse a aumentar o a reducir los niveles de consumo de la sociedad a través de:

- a. Política fiscal expansionista:** Se presenta cuando se toman medidas que generen aumento en el gasto público o reducción de los impuestos
- b. Política fiscal contractiva:** Se presenta cuando se toman decisiones para tener un gasto público gubernamental reducido, o aumentar los impuestos, o a una combinación de ambas.

Entonces, puede decirse que la actividad financiera del Estado desempeña, en las sociedades modernas, tres funciones básicas: a) una función de asignación de recursos, b) una función redistributiva y c) una función estabilizadora.

- a) Mediante *la función de asignación de recursos*, el Estado suministra bienes que, en determinadas circunstancias, el mercado no proporciona adecuadamente debido a la existencia de los denominados fallos del mercado.
- b) *La función redistributiva* del Estado, trata de reconciliar las diferencias que se producen entre la distribución de la riqueza que realiza el sistema de mercado y la distribución que la sociedad considera justa, en el que intervienen fundamentos éticos, políticos y económicos.
- c) *La función estabilizadora*, donde se encuadra la política fiscal, trata de conseguir la estabilidad del sistema económico y evitar los desequilibrios y provocar los ajustes necesarios en la demanda agregada para superar en cada caso las situaciones de inflación o desempleo.

En ese sentido, en el presente artículo se hace una descripción general de la composición del gasto público de Panamá y su evolución durante los últimos diez años. Además, se revisa la trayectoria del balance del Sector Público No Financiero (SPNF), utilizando como fuente, los datos obtenidos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). El gráfico 1 muestra la dinámica de los distintos componentes del gasto público, donde se aprecia claramente un acelerado crecimiento del gasto total a partir del 2007, impulsado por una fuerte expansión del gasto de capital, el cual se incrementó sustancialmente en los últimos años. El Cuadro No.1 por su lado muestra los datos correspondientes al gasto total del SPNF para el período 2004 al 2013.



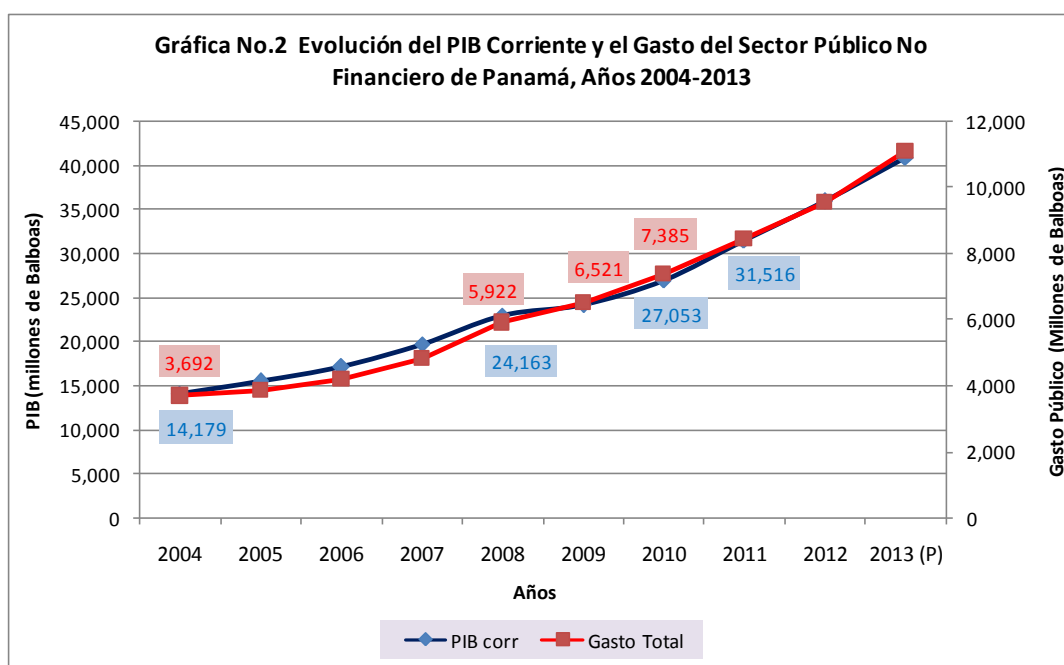
Cuadro No.1
Componentes del Gasto del Sector Público No Financiero, Años 2004-2013
(B/. en millones)

Años	Gasto del Sector Público No Financiero							
	Total	V%	Corriente	V%	De Capital	V%	Intereses	V%
2004	3,692		2,586		502		604	
2005	3,863	4.6	2,703	4.5	466	-7.2	694	14.9
2006	4,194	8.6	2,920	8.0	530	13.7	744	7.2
2007	4,823	15.0	3,165	8.4	974	83.8	684	-8.1
2008	5,922	22.8	3,578	13.0	1,619	66.2	725	6.0
2009	6,521	10.1	4,078	14.0	1,729	6.8	714	-1.5
2010	7,385	13.2	4,431	8.7	2,238	29.4	716	0.3
2011	8,465	14.6	5,024	13.4	2,699	20.6	742	3.6
2012	9,563	13.0	5,680	13.0	3,142	16.4	742	0.0
2013 (P)	11,127	16.4	6,213	9.4	4,091	30.2	824	11.0

Fuente: CIFE en base a datos del MEF, Dirección de Políticas Públicas. Unidad Macro Fiscal

Como ejemplo, resulta notable que en el 2007 y 2008 hubo fuertes variaciones porcentuales del gasto de capital, al mismo tiempo que se aprecia un cambio en la tendencia del gasto corriente, que para el 2008 y 2009 registró variaciones de 13% y 14% respectivamente. En los años 2011 y 2012, el gasto corriente se incrementa a los niveles previos del 2008 y 2009 en 13.4% y 13.0% respectivamente, mientras que el de capital lo hizo en 20.6% y 16.4%, lo que implica nuevamente un fuerte crecimiento del gasto total que fue de 14.6% y 13.0% respectivamente. Las cifras preliminares del 2013 señalan, por su parte, que el gasto de capital se incrementó en 30.2%, y aunque el gasto corriente solo se incrementó en 9.4%, el gasto total mostró un fuerte incremento de 16.4%, siendo esta una de las expansiones más fuertes registradas durante el periodo objeto del presente análisis.

Otra forma de analizar la evolución del gasto público es observando la trayectoria del Producto Interno Bruto (PIB) a precios corrientes, donde se observa que entre los años 2004 al 2008 tanto el gasto como el PIB crecen con marcados aumentos, desacelerándose solamente en el 2009 debido a la crisis financiera internacional.

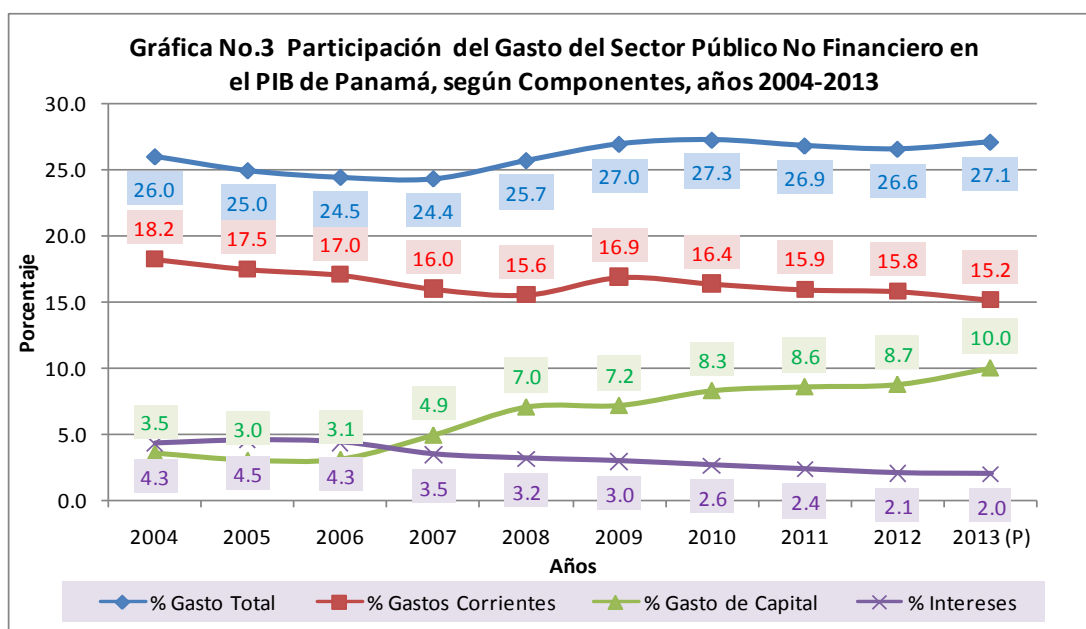


Por otro lado, el Gráfico N° 3 muestra los principales componentes del gasto expresado como porcentaje del PIB donde puede apreciarse que el gasto corriente presenta, en términos relativos, una tendencia a la baja del 2004 al 2008 debido a la fuerte expansión del PIB en ese período (que luego se revierte). En dicha gráfica también puede observarse que entre los años 2004 a 2013 el aumento del gasto público como porcentaje del PIB pasó de 26.0% en el 2004 a 27.1% en el 2013, principalmente por el aumento de las inversiones físicas. Como se observa, éstas aumentaron de 4.3% a 8.6% respectivamente entre los años 2004 y 2013. En adición a esto, los intereses de la deuda se reducen de 4.3% a 2.0% entre los años 2004 y 2013, mientras que los gastos corrientes – (incluyendo los servicios personales)-- se reducen de 18.2% a 15.2% principalmente --como se dijo-- como resultado del sostenido crecimiento económico.

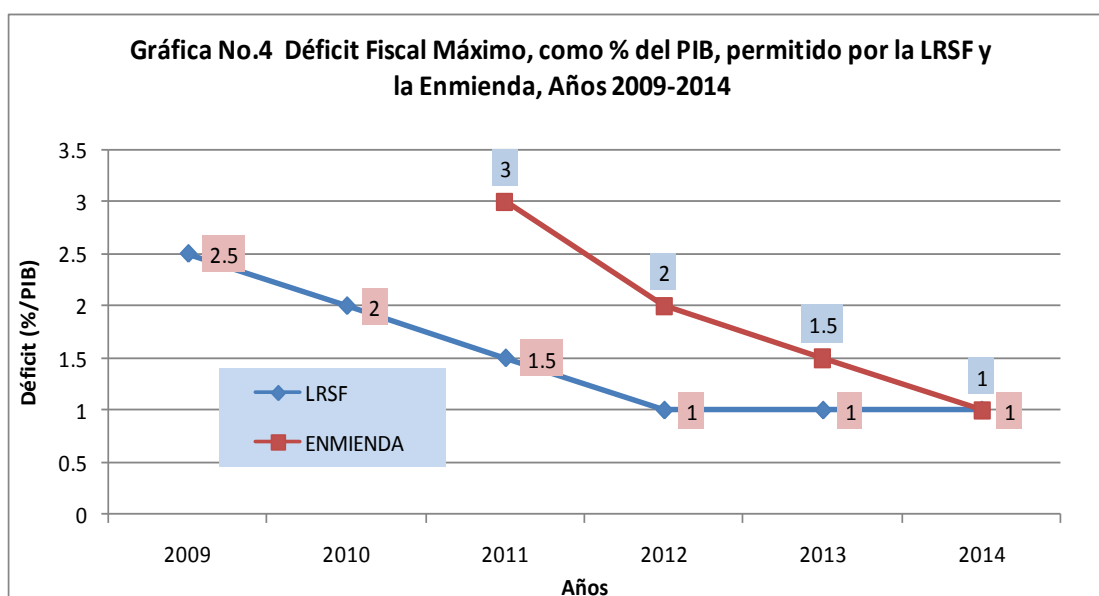
1.2 Balance Fiscal

Es evidente que durante los últimos quinquenios, Panamá ha logrado consolidar una situación macro fiscal relativamente equilibrada y estable, principalmente por las particularidades inherentes a su estructura económica y a la gestión de los administradores de la cosa pública. En tal sentido, la ausencia de una banca central y la utilización del dólar como moneda de curso legal, entre otras cosas, le han garantizado históricamente reducidos niveles de déficit fiscal y bajas tasas de inflación. Este aspecto positivo se ve reflejado en las altas calificaciones que obtiene el país de manera recurrente en los reportes anuales de diferentes entidades sobre la materia y en cuanto a su índice de competitividad relacionado con el entorno macroeconómico.

Dicha estructura se ha traducido en una situación fiscal bastante particular, por medio de la cual, el país sólo pueda aumentar su gasto por vía de un incremento en sus ingresos (o ahorros corrientes), o a través de un aumento en el nivel de endeudamiento, pero nunca por vía de una ampliación de su oferta o base monetaria.



En ese sentido y a pesar de ello, el promedio del déficit fiscal desde la época post invasión hasta el año 2008, fue de 1.3%. Con el fin de garantizar que este límite no se excediera en las futuras administraciones, el 5 de junio de 2008 la Asamblea Nacional de Diputados de Panamá aprobó la Ley 34 denominada de Responsabilidad Social y Fiscal (LRSF) que establecía, entre otros, límites en cuanto al nivel de déficit fiscal y de endeudamiento del Sector Público No Financiero (SPNF) de Panamá. Así mismo delineaba ciertos principios y mecanismos para lograr una mayor transparencia y rendición de cuentas en cuanto al manejo de las Finanzas Públicas. En su artículo 10, la norma establecía como límite un nivel de déficit máximo del SPNF de 1% en términos relativos al Producto Interno Bruto (PIB).

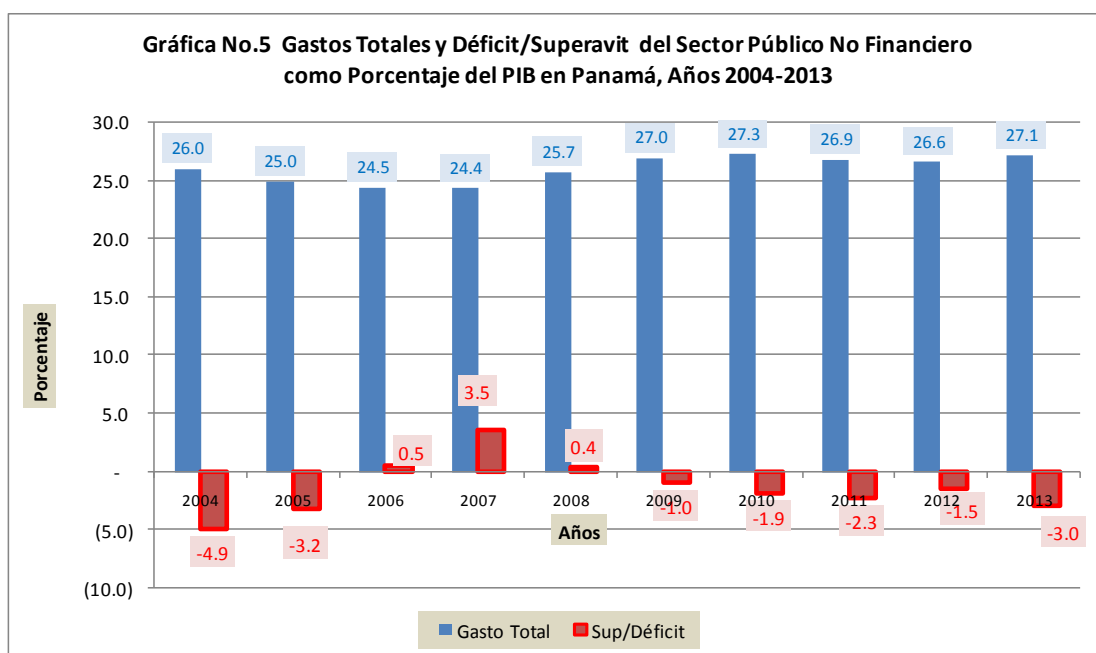


Igualmente establecía la obligatoriedad de elaborar un Plan Estratégico, así como presentar una programación financiera. Posteriormente, a fines del año 2010, el Gobierno Nacional, aduciendo que era necesario hacer frente a ciertos costos de contingencias derivados de las afectaciones que produjeron las lluvias que aquejaron a diversas regiones del territorio panameño en esa época, solicitó una dispensa para aumentar el déficit hasta un 3%, llegando de este modo al límite de gastos que prevé dicha norma

en materia de déficit. Hay que destacar que el Gobierno se acogió de este modo al señalado tope, a pesar de que cuando anunció la solicitud, no había oficialmente --cuando menos en ese momento-- una estimación de los costos de contingencia.

En cuanto a la relación entre déficit fiscal y gastos totales se registraron en este periodo superávits fiscales que contribuyeron a aumentar el ahorro. La generación de este superávit (ahorro), entre otros factores, permitió un aumento de la inversión pública entre los años 2006 al 2013 de aproximadamente B/.1,700 millones en promedio anual. En el periodo comprendido entre los años 2006 al 2008, Panamá mostró niveles de superávit, al grado que en el 2007 el superávit fiscal alcanzó un nivel del 3.5%, el más alto de todo el período post invasión. Otro aspecto fundamental del periodo 2006-2008 consiste en que las inversiones públicas sumaron un total de B/.3,123.0 millones, monto relativamente alto en comparación a los B/.3,869.0 millones de inversión que se ejecutaron durante el periodo comprendido entre los años 1998 al 2005, con la diferencia de que estas inversiones ocasionaron déficits recurrentes.

Además, el balance primario (que excluye los intereses de la deuda) fue mayor en el período del 2006 al 2008 en comparación con periodos anteriores, lo cual confirma que se lograron en efecto mayores niveles de ahorro corriente que a su vez permitieron financiar este volumen de inversiones sin recurrir a nuevas obligaciones. Finalmente, para los años 2009 al 2013 se produjeron déficits que fueron ascendiendo del 1.0% al 3.0% del Producto Interno Bruto, éste último, el más alto del periodo. En cuanto al balance del SPNF para el 2009, este resultó moderado tomando en cuenta la crisis económica mundial del 2008 que provocó una desaceleración de la economía panameña, y el desembolso considerable generado por el pago total de obras como la Cinta Costera por B/.174.0 millones y la Autopista de Madden-Colón por B/.56.0 millones. Las inversiones físicas por su lado incluyeron pagos por B/.242.0 millones para infraestructura vial (carreteras David-Boquete, Divisa-Las Tablas y la Autopista Arraiján Chorrera) y pagos para el inicio de obras de envergadura como la Renovación Urbana de Curundú (B/.40.0 millones), el Metro (B/.103.0 millones) y la Nueva Cárcel de la Joya (B/.20.0 millones).



A pesar del déficit fiscal del SPNF de 1.9% que se registró en el 2010, se cumplió con los lineamientos de la Ley de Responsabilidad Social Fiscal que permitía un déficit máximo de 2.5%. El incremento en los gastos corrientes por otro lado fue atribuible principalmente a aumentos en rubros como Transferencias y Servicios Personales, incluyendo incrementos para cubrir leyes especiales que benefician a funcionarios de los sectores salud y educación y para atender ajustes del salario mínimo de otros servidores públicos.

Gracias al manejo sostenidamente favorable de las finanzas públicas, Panamá se posicionó como país con “*Grado de Inversión*” similar a otras naciones de la región. Tanto fue así, que en mayo de 2012, las principales calificadoras de riesgo le otorgaron a Panamá grado de inversión así: Fitch Rating otorgó la calificación BBB estable, Standard & Poor’s, BBB-positiva y Moody’s, Baa3 positiva.

Paralelo a ello, la expansión acelerada del gasto público que se vino dando en Panamá durante los años 2010 al 2013, impulsado por el programa de inversiones públicas, tal y como se evidenció en líneas y cuadros anteriores, sugerían que sus finanzas públicas muy probablemente alcanzarían los límites establecidos por la Ley de Responsabilidad Social y Fiscal (LRSF) en materia de deuda y déficit público y que tendría delicadas implicaciones para las finanzas públicas del país, lo cual ha quedado en evidencia con los datos, aunque preliminares, de déficit fiscal que se tienen para el año 2013. Es innegable que con una programación financiera plurianual y la adecuada utilización, la deuda pública y el balance fiscal son una gran herramienta para el desarrollo de la economía, de manera que los recursos del Estado se inviertan en forma eficiente para beneficio de todos los sectores socioeconómicos del país.

Algunos de los indicadores fiscales de mayor importancia se presentan a continuación:

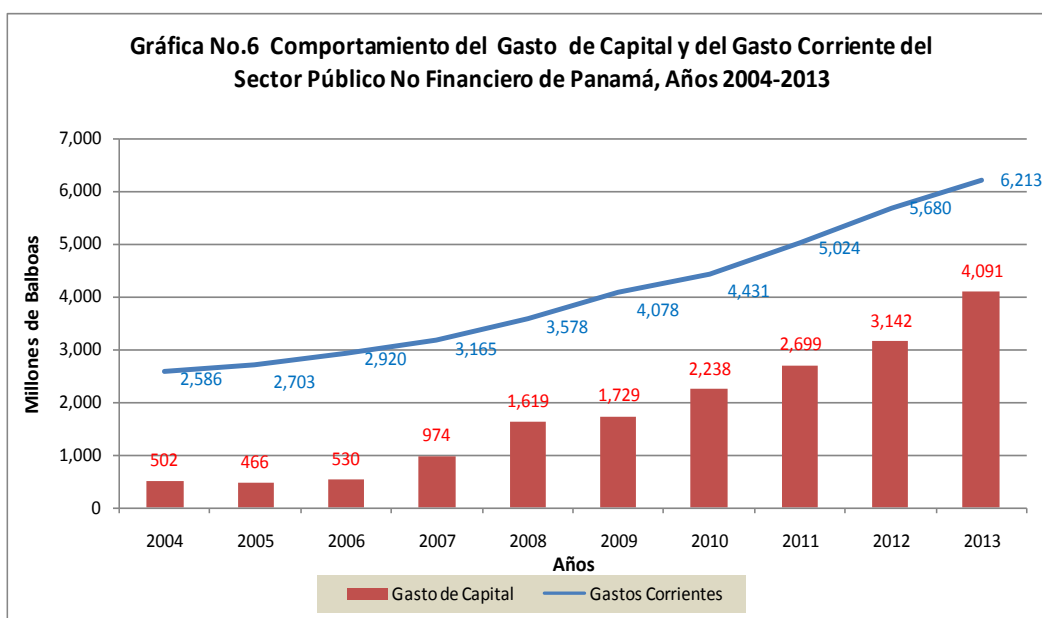
Cuadro Nº 2: ALGUNOS INDICADORES FISCALES COMO PORCENTAJE DEL PIB EN PANAMÁ: AÑOS 2000-2013						
Años	Relación Deuda/Inversión Pública	Deuda Pública	Ingresos Corrientes del Gobierno Central	Gastos Totales del SPNF	Gastos de Capital del SPNF	Saldo Primario del SPNF
2000 - 2004	1.1	68.9	16.2	26.5	3.8	-2.1
2005 - 2009	0.4	54.1	17.8	25.3	5.0	0.0
2010 - 2013	0.3	39.8	18.4	29.1	8.4	-1.7
Fuente: CIFE en base a datos del MEF.						

2. Tendencias del sector fiscal

En los últimos cinco años (2009 al 2013) hubo una tendencia hacia déficits crecientes en el sector fiscal, al insistirse en la ejecución de todos los proyectos de inversión pública programados, cuyo horizonte temporal de finalización abarca hasta el año 2014 y la percepción de parte de la actual Administración Pública de impulsar nuevos mega proyectos que van más allá del 2014. En todo caso es necesario consensuar un pacto político que garantice la consolidación fiscal, es decir, superávits en las operaciones del SPNF que revierta la actual tendencia.

2.1 Relación del gasto corriente del SPNF con la Inversión Pública

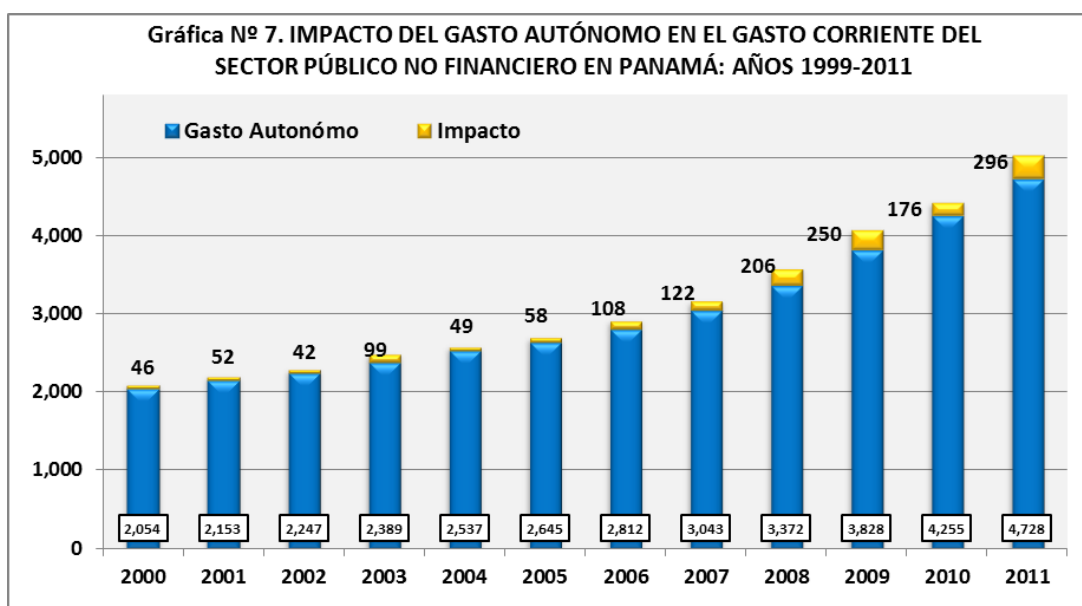
La Gráfica Nº6 permite apreciar cómo se afecta el gasto corriente en función de los aumentos registrados en las inversiones que ejecuta el SPNF. Puede intuirse que ciertamente existe una relación estrecha entre el aumento del gasto corriente y las inversiones que ejecuta el sector público. A partir de estos datos, se determinó que la relación entre el gasto de capital del período dado y el aumento del gasto corriente del período subsiguiente es, en promedio, para el SPNF de 15%. Es decir, cada dólar que se invierte en el transcurso de un año genera un gasto corriente adicional de 15 centavos en el presupuesto del año subsiguiente. Con base en esta proporción se hace una proyección del aumento del gasto corriente para el período (2014 – 2017) bajo distintos escenarios. Además, se establece una desagregación del gasto corriente para determinar lo que podríamos definir como un componente autónomo, que representa la tendencia de largo plazo del gasto (crecimiento natural), el cual es atribuible a la continuidad de proyectos de tipo social y efectos inerciales como por ejemplo, incrementos salariales y efectos inflacionarios, entre otras causas.



Años	Gastos Corrientes			Gasto de Capital
	Total	Gasto Autónomo ^{1/}	Impacto del Gasto de Capital	
2000	2,100	2,054	46	457
2001	2,205	2,153	52	416
2002	2,289	2,247	42	430
2003	2,488	2,389	99	485
2004	2,586	2,537	49	532
2005	2,703	2,645	58	502
2006	2,920	2,812	108	466
2007	3,165	3,043	122	530
2008	3,578	3,372	206	974
2009	4,078	3,828	250	1,619

El propósito de este método consiste en aislar el efecto neto que tiene sobre el gasto corriente el aumento de los gastos de capital que ocurren durante el período de análisis del presente estudio (2004-2013) a objeto de cuantificar el impacto futuro neto de los gasto de inversión sobre el gasto corriente. En tal sentido, el Gráfico 7 muestra la evolución del componente autónomo, utilizando el cálculo de medias móviles que permite suavizar el comportamiento de la serie en el tiempo, con la finalidad de generar una visión más clara de la dinámica de largo plazo (comportamiento natural del gasto).

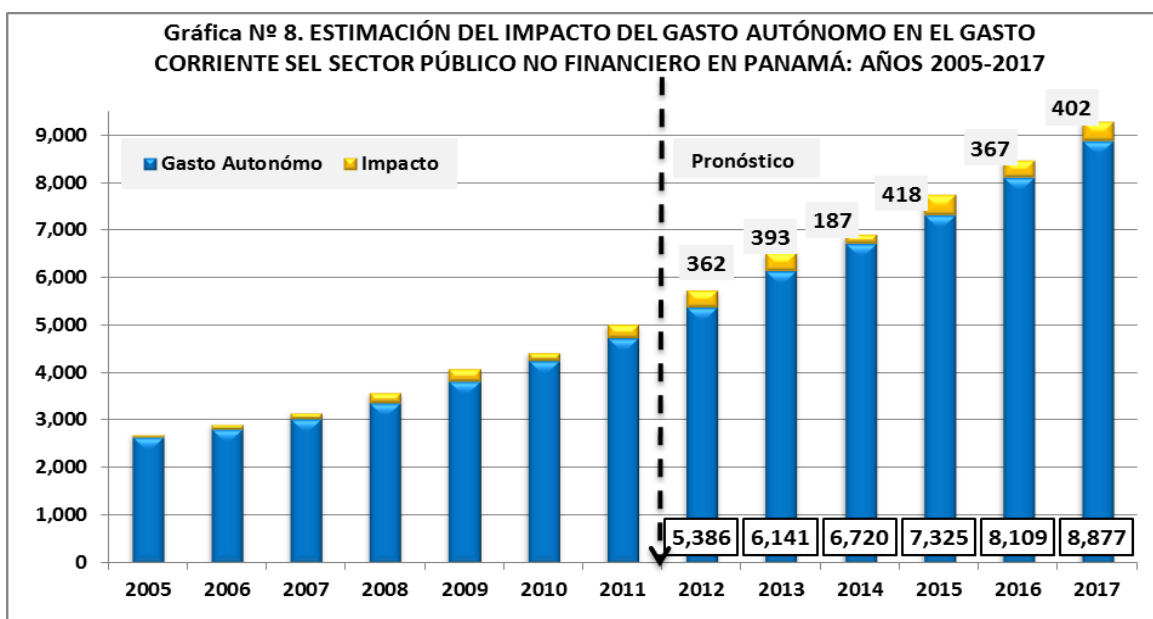
Esta metodología permite determinar el comportamiento de tendencia de una variable al extraer las volatilidades provocadas por factores ajenos a la misma. En este caso, las volatilidades se presume son causadas por el impacto de las inversiones que requieren recursos para su operación y mantenimiento los cuales serán incluidos en el gasto corriente. El excedente (o diferencia) entre el componente autónomo y el gasto corriente total (excluyendo los rubros correspondientes a intereses de la deuda pública) permite medir el impacto del gasto de capital del período anterior, sobre el gasto corriente del período en curso.



2.2 Proyección del Impacto del Gasto de Capital sobre los Gastos Corrientes del SPNF para el período 2012-2017.

A objeto de proyectar el impacto futuro de los gastos de inversión sobre los gastos corrientes del SPNF, el presente estudio contempla distintos escenarios basados en diversas variables sensitivas como por ejemplo:

- nivel de ejecución presupuestaria
- nivel de cumplimiento de la Ley de LRSF
- expansiones (altas o moderadas) del PIB nacional.



Cabe destacar que la proyección del gasto corriente como porcentaje del PIB, producto de los cálculos que arrojan las corridas, excluye el monto correspondiente al pago de intereses de la deuda pública, dado que esta variable no es objeto del presente estudio. También fueron excluidos de las proyecciones los gastos de contingencia debido a que no se registran datos acerca de sus montos y son muy difíciles

de predecir ya que su comportamiento es muy volátil e incluso pudiera decirse que estadísticamente su trayectoria sigue una dinámica estocástica.

Escenario 1: Consiste en una ejecución total del 100% del Programa de Inversiones del Plan Estratégico de Gobierno 2013-2017 (el cual contempla montos específicos de inversión para los próximos años) escenario el cual también asume una expansión alta del PIB. Las repercusiones en el gasto corriente se muestran en la siguiente GráficaNº8 así como los datos que lo originan. En el análisis hay varias restricciones que no se consideran:

- Los gastos de contingencia o mantenimiento
- Los proyectos llaves en mano
- Los límites de responsabilidad fiscal, ya que el Gobierno ajusta los gastos para quedar dentro de los límites permitidos por la Ley.

Cuadro Nº 4. PROYECCIÓN DEL IMPACTO DEL GASTO DE AUTÓNOMO SOBRE EL GASTO CORRIENTE EN PANAMÁ: AÑOS 2012-2017					
Años	Presupuesto de Inversiones	Gasto Corriente ^{1/}			
		Gasto Corriente	Gasto Autónomo	Impacto	Gasto Corriente/PIB
2012	3,046	5,748	5,386	362	16.2%
2013	3,461	6,533	6,141	393	16.9%
2014	3,659	6,907	6,720	187	15.9%
2015	4,102	7,742	7,325	418	15.8%
2016	4,490	8,475	8,109	367	15.7%
2017	4,916	9,279	8,877	402	15.6%

1/ Excluye intereses de la deuda pública.
Fuente: CIFE en base a datos del MEF

3. Conclusiones

- Se debe priorizar las inversiones en los sectores productivos constituye la fórmula para lograr un adecuado balance fiscal, teniendo en cuenta que los recursos son limitados y que el crecimiento de cualquier economía sólo será sostenible cuando los sectores productivos tienen a su disposición tecnología, infraestructuras, herramientas y capital humano capacitado que permita aumentar su productividad.
- En este momento la ley establece la obligatoriedad de presentar una programación financiera que incluye entre otros un rubro de gastos corrientes. Sin embargo dichos rubros de gastos corrientes no presentan segregación alguna, menos aún reflejan que porcentaje corresponde a cubrir los gastos corrientes que derivarán de las correspondientes inversiones.
- La LRSF puede incorporar artículos que establezcan la obligatoriedad de presentar a través de una determinada metodología proyecciones de gastos corrientes que deriven directamente de la ejecución de inversiones. Podría inclusive contemplarse la posibilidad de que la metodología para la estimación de dichas proyecciones se estableciera a posteriori a través de un reglamento.
- Igualmente debe reforzar el carácter coactivo de la LRSF que establece la obligatoriedad de presentar estudios de Factibilidad.
- El hecho de que haya inversiones que no se han definido cabalmente dentro del marco de un proyecto (como el metro) aumenta la probabilidad de que se incrementen los costos de contingencia.
- Las razones de esto obviamente tienen que ver con que justamente el concepto de proyecto conlleva entre otros aspectos el de la planificación y, la determinación a priori de los correspondientes diseños técnicos y por supuesto una mayor precisión en cuanto a la estimación de tanto los costos de inversiones como los de operación y mantenimiento.

LISTA DE PARAÍSO FISCAL Y SU INCIDENCIA ECONOMICA: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN

Por: Luis Samudio

Docente de la Facultad de Economía, Universidad de Panamá.

Palabras claves

GAFI, paraíso fiscal, OCDE, bancos off-shore, transparencia y fondo monetario.

Resumen ejecutivo:

El ser considerado un país paraíso fiscal y a su vez nación no cooperadora de información engloba una serie de elementos que inciden directamente con la solidez de los sistemas financieros de un país y por ello, en su desempeño económico-financiero. El presente documento constituye un ensayo inicial para el estudio de las repercusiones de una jurisdicción al ser considerada paraíso fiscal y no cooperadora de información en la economía nacional, tomando como punto de partida su entendimiento conceptual y los elementos que inciden en que esta condición se desarrolle en nuestro país.

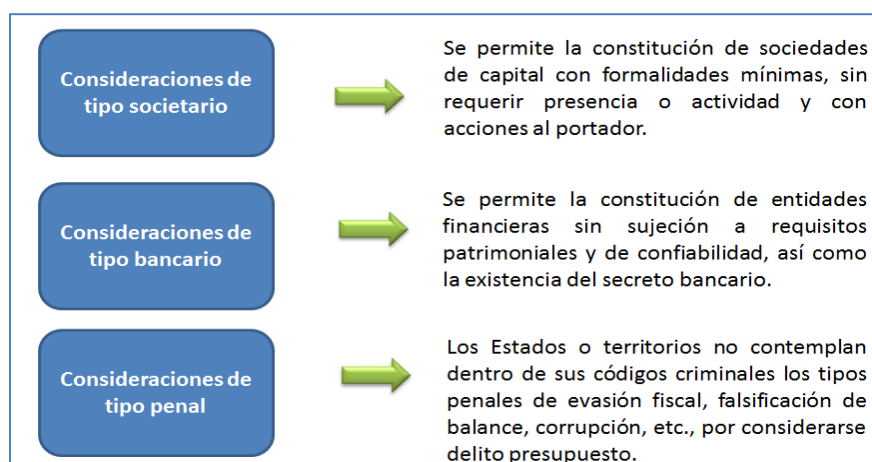
I. Introducción

En los últimos meses se ha escuchado en diversos medios de comunicación sobre la condición de Panamá como país no cooperador en materia de información tributaria y muy recientemente la incorporación de Panamá a la Lista Gris del Grupo Acción Financiera (GAFI), como resultado de una calificación deficiente del país en la lucha contra el lavado de capitales y la financiación del terrorismo; condiciones que hacen de este tema, de especial interés, ya que aunque no destacado, implícitamente asocian a nuestro país como una jurisdicción con estándares similares al de una jurisdicción considerada Paraíso Fiscal. Esta situación merece especial atención cuando empezamos a medir y a estimar los nefastos resultados que en materia comercial e imagen país esta calificación representa.

Por definición, un paraíso fiscal es un territorio o estado que se caracteriza por aplicar un régimen tributario especialmente favorable a empresas y ciudadanos no residentes, que se domicilien a efectos legales en el mismo. Por lo general, estas ventajas consisten en la exención total o reducción significativa del pago de los principales impuestos. De acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), cuatro factores clave son considerados para determinar si una jurisdicción es un paraíso fiscal:

- La jurisdicción no impone impuestos o éstos son sólo nominales. La OCDE reconoce que cada jurisdicción tiene derecho a determinar si impondrá impuestos directos. Si no hay impuestos directos pero sí indirectos, se utilizan los otros tres factores para determinar si una jurisdicción es un paraíso fiscal.
- Falta de transparencia
- Las leyes o las prácticas administrativas no permiten el intercambio de información para propósitos fiscales con otros países en relación a contribuyentes que se benefician de los bajos impuestos.
- Permite a los no residentes beneficiarse de rebajas impositivas, aun cuando no desarrollen efectivamente una actividad en el país.

Adicionalmente, el concepto de paraíso fiscal abarca aspectos que exceden la consideración tributaria, alcanzando el terreno societario, bancario y penal, lo que explica el nivel de desconfianza que despiertan estas jurisdicciones en las administraciones fiscales de los países con sistemas tributarios poco exigentes. En base a lo anterior expuesto, los aspectos que generalmente concurren con esta condición son:



Fuente: Elaborado por el autor. 2014.

Existen autores sobre la temática que indican que un paraíso fiscal presenta los siguientes rasgos agregados, ya antes mencionados:

- Ausencia o excesiva moderación de los impuestos sobre los beneficios empresariales, donaciones y herencias.
- Marcadas deficiencias o falencias en materia de supervisión, control bancario/financiero y sobre las transacciones que estos entes realizan.
- Limitada información de las empresas y de estadísticas completas sobre las operaciones financieras que realizan las entidades financieras.
- Volumen de operaciones financieras de no residentes, en moneda no local, desproporcionado con respecto al tamaño de la economía.
- Carencia o muy limitada penalización o tolerancia en relación con la práctica del blanqueo de dinero, y otras deficiencias normativas.

Otro de los rasgos distintivos de un paraíso fiscal suele ser la existencia de estrictas leyes de **secreto bancario** y de protección de datos personales. Por lo regular, los datos de accionistas y directores de empresas no figuran en registros públicos, sino más bien se encuentran bajo la custodia de un representante legal, llamado agente residente.

Un paraíso fiscal tiene la característica de que en un mismo territorio suelen convivir dos regímenes fiscales diferentes y legalmente separados. Por un lado, aquel al que están sujetos los residentes y empresas locales al igual que en cualquier otro país y, por el otro, el de los no residentes, que disfrutan de ventajas fiscales y en algunos casos, encuentran obstáculos para desarrollar actividades económicas o de inversión dentro de su propio país.

En un paraíso fiscal, dentro del mismo territorio, residen dos regímenes fiscales distintos y legalmente separados. En primera instancia, aquel a cual se sujetan los residentes y empresas locales de la jurisdicción en mención como en cualquier país, mientras que el otro, es el de los no residentes, que son favorecidos de ventajas fiscales. A efecto de poder identificar en forma separada estas dos economías, habitualmente se cuenta con legislación e instituciones específicas reservadas a los no residentes, tal es el caso de los bancos *offshore* o bien las sociedades IBC (*International Business Companies*).

Lo anterior ha provocado que estos países, en ocasiones muy pequeños en extensión y población, hayan conseguido acumular aproximadamente un cuarto de la riqueza privada de todo el mundo, según el Fondo Monetario Internacional (FMI). Para los nacionales de los países y territorios mencionados, así como para los gobernantes y dirigentes financieros, el ser considerado como paraísos fiscales, representa una - marca nefasta- ya que por lo regular se les acusa de contar con las infraestructura y

medios financieros para albergar a evasores fiscales, narcotraficantes, lavadores de activos que encubren sus actividades e identidades tras sociedades offshore o fundaciones.

Aunado a esto, podemos encontrar manifestaciones de molestia de países que, tras haber sido señalados como paraíso fiscal, califican de no transparente la listas elaboradas por la OCDE. La molestia radica en su mayoría, en el hecho de que los cataloguen como naciones o territorios faltos de cooperación para respetar los estándares internacionales.

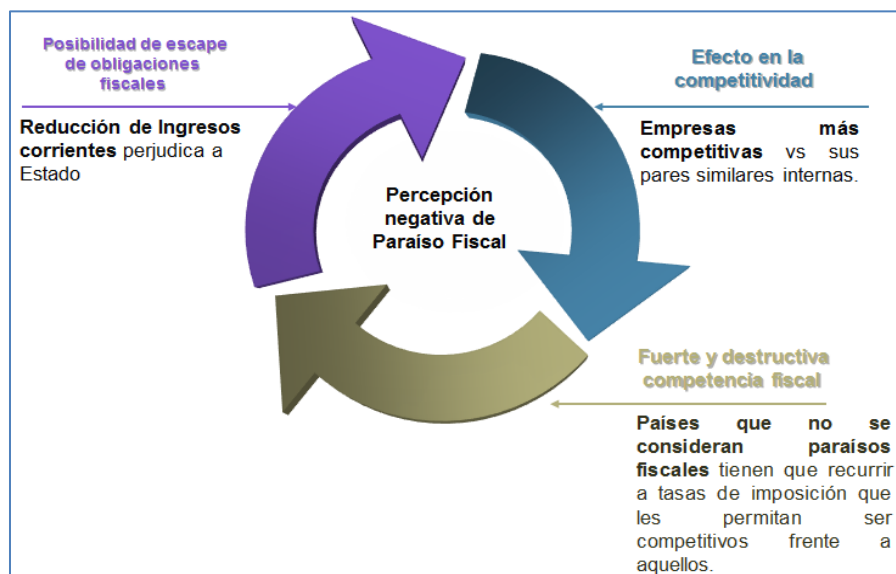
La percepción negativa de los paraísos fiscales se deriva de los siguientes aspectos:

a) **Posibilidad de que los contribuyentes con grandes negocios o riquezas escapen de sus obligaciones fiscales**, generando como consecuencia la reducción de los ingresos corrientes que utilizan los Estados para cumplir con sus deberes constitucionales.

b) **El recurrir a los paraísos fiscales tiene un efecto en la competitividad de las compañías transnacionales**, ya que al aprovechar las ventajas fiscales obtenidas éstas se vuelven más competitivas en comparación a sus pares similares internas.

Con ello se deriva una distorsión de la competencia en el mercado interno, toda vez que las reducciones de precio no es logrado como consecuencia de mayor productividad, sino por efecto de la evasión y elusión de obligaciones tributarias.

c) **Conducen a una fuerte y destructiva competencia “fiscal”**. Para atraer inversión extranjera, los países no considerados paraísos fiscales tienen que recurrir a tasas de imposición que les permitan ser competitivos frente a aquellos. Lo anterior, reduce de forma importante su acceso a recursos que, de no existir dicha “competencia dañina”, estarían a su disposición.



Fuente: Elaborado por el autor. 2014.

Además, las jurisdicciones consideradas paraísos fiscales son asociadas con Estados que brindan facilidad para ocultar el producto derivado de actividades ilícitas, y el blanqueo de capitales.

Según la OCDE la globalización de los mercados y el libre flujo de capitales han cambiado las formas en que los sistemas fiscales se relacionan. Los países han tenido que realizar reformas cruciales en sus sistemas fiscales con el objeto de alcanzar mayor eficiencia y seguridad jurídica que conlleve a la atracción de mayores flujos de capital ya que el nivel de competitividad desigual que presentan los

paraísos fiscales requieren de medidas integradoras para reducir la disputa por la inversión extranjera y por los flujos de capital entre Estados.

Podríamos decir que la globalización ha generado efectos positivos y negativos sobre los sistemas fiscales de los países. Como efecto positivo, ha procurado una competencia entre los países por brindar mejores, más eficientes y más seguras normativas fiscales. Sin embargo, los efectos negativos se presentan debido a la facilidad que las personas y las empresas pueden eludir o evadir el pago de tributos, utilizando territorios que basan su competitividad sólo o principalmente en la posibilidad de acoger capitales sin cargas tributarias (o con cargas muy reducidas) y en tener restricciones a la revelación de información relacionada de dichos capitales.

El debate que genera la existencia de paraísos fiscales y lo que constituye el verdadero problema es que los mismos pueden llegar a erosionar las bases fiscales de los demás países y por la ausencia de intercambio de información pueden ser utilizados para actividades ilícitas o bien reducir o eludir la carga tributaria en otros Estados.

No hay duda, que el impacto económico y social que tiene la utilización de los paraísos fiscales sobre los países de tributación ordinaria es considerable, ya que se enfrentan estas jurisdicciones a la paulatina reducción de los recursos necesarios para conseguir el bienestar de su población, lo cual hace meritorio la constante reflexión sobre cómo combatirla.

II. REALIDAD PANAMEÑA

La misión del Fondo Monetario Internacional, para febrero del 2014 en su visita a Panamá destacó entre una serie de aspectos, lo relevante del desempeño económico experimentado que se ubicó de forma promediada en 8.5%, siendo el más alto de América Latina, destacando los fundamentos sólidos y estables registrado por la banca panameña, su alto nivel de capitalización, liquidez y rentabilidad. Entre los temas que resalta dicho informe en temas de mejora de la transparencia del sector empresarial y financiero fue la promulgación de la ley relacionada a la custodia de las acciones al portador.

En materia financiera destaca los esfuerzos por modernizar la supervisión y transparencia del sector financiero, lo cual lo valoro como positivo aunque deja claro la necesidad de seguir mejorando la transparencia de los sectores empresarial y financiero, conforme a las normas del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y el Foro Global, tarea que reviste particular importancia en el caso de Panamá dada su función como centro financiero. Las autoridades panameñas deben continuar desarrollando las redes de protección financiera y debe esforzarse por ampliar la capacidad para vigilar los riesgos sistémicos, la adopción de medidas prudenciales y la supervisión de entidades financieras no bancarias.

En el mediano plazo, se plantea la necesidad de nuevas políticas estructurales y reformas institucionales necesarias para garantizar una adecuada transición de un crecimiento fuerte y sostenible en el mediano plazo una vez hayan terminado los proyectos en desarrollo de inversión pública de gran transcendencia. Es necesario continuar fortaleciendo la sostenibilidad externo y competitividad para afrontar las presiones inflacionarias y evitar una apreciación mayor del tipo de cambio real.

Los retos como país que deberá superar Panamá van desde una clara determinación de acción sobre lo que hará para poder cumplir con las 40 recomendaciones para prevenir el blanqueo de capitales y las 9 especiales del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) para el combate del narcotráfico y el financiamiento del terrorismo, así como la puesta en ejecución de la ley que inmoviliza las acciones al portador, pese a la resistencia de grupos de abogados panameños especialistas en sociedades anónimas.

Hay que recordar que formar parte de la lista gris es colocarnos como país en la mira del mundo desarrollado socio de la OCDE, el FMI, el GAFI y el G20, lo cual trae consigo una serie de dificultades en la obtención de financiación internacional menos costosa, para el sector público como privado y en última instancia, más no descabellado, perjuicio reputacional que puede tener consecuencias importantes en el mantenimiento de la calificación de Panamá como país Grado de Inversión que por años nos costó alcanzar.

III. EFECTOS PUNTUALES PARA LA ECONOMIA PANAMEÑA

En términos generales, las restricciones que pueden enfrentar jurisdicciones consideradas no cooperadoras, podemos enunciar:

- Restricciones a las empresas y los bancos en materia de costos de financiamiento y la transferencia de dinero, lo cual podría traducirse en una contracción del crédito para los mismos y la economía en su conjunto, al darse una contracción parcial o casi total de las líneas de crédito de las Casas Matrices de los bancos.
- El costo reputacional como país no cooperador sería demasiado alto, afectando directamente la imagen externa de Panamá y la inversión extranjera directa.
- Discriminación que afecta la competitividad del Sector Financiero Panameño.
- Como ejemplo puntual, medidas discriminatorias por parte del IFC, brazo financiero del Banco Mundial, contra el uso de sociedades anónimas en estructuras corporativas. Además, se puede agregar limitaciones en todos los apoyos financieros provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional.
- Dificultad en la captación de nuevas entidades financieras de primer mundo que puedan mostrar interés de establecerse en nuestra plaza, así como, posible retirada de entidades financieras que no desean poner en riesgo su reputación global.

IV. CONCLUSIONES

Las autoridades de Panamá deben lograr un consenso con todos los sectores relacionado al ámbito financiero que persiga la unificación de las tareas a seguir para lograr la salida, lo más pronto, de Panamá de la lista gris. El país no debe poner en riesgo su éxito económico y social que hoy por hoy ha beneficiado a miles de panameños, gracias a un aumento importante de la inversión extranjera directa; y el país que hoy por hoy, representa oportunidades para el público inversionista.

V. BIBLIOGRAFIA

- SCHOMBERGER, JOHANN Y JULIÁN LÓPEZ (2007). La problemática actual de los paraísos fiscales. Total de páginas 337.
- OCDE, Briefing Note for Journalists on the OCDE's Project on Harmful Tax Practices, 2004.
- MALDONADO, GARCÍA-VERDUGO, A. (2002): "Nueva posición de la OCDE en materia de paraísos fiscales", Crónica Tributaria, núm. 105.
- SÁNCHEZ LÓPEZ, M. E. (2005): "El intercambio internacional de información tributaria. Perspectivas de una nueva significación de este instrumento", Crónica Tributaria núm. 114.
- ASUNCIÓN GARCÍA RAMONES – SANTAMARÍA, G. (2010) Proceso de eliminación de paraísos fiscales. Cuadernos de Formación. Colaboración 33/10. Volumen 11/2010. Total de páginas: 171.
- RAMOS, CARLOS ALBERTO (2009). Crisis Económica Global ¿El Fin de los Paraísos Fiscales?

LA INTERCULTURALIDAD: PROCESO DE ARTICULACIÓN DEL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS, CON EQUITAD, EN EL AMBITO NACIONAL E INTERNACIONAL.

Por: Ignacio Rodríguez De Gracia

Profesor de la Facultad de Economía, Departamento de Estadística

Palabras claves

Interculturalidad, educación, ideología, políticas culturales, convenios e instrumentos nacionales e internacionales.

1. El Reconocimiento de la Diversidad

Así, desde finales de los ochentas y sobre todo en los noventas empezaron a aparecer términos y fórmulas nuevas para referirse a la diferencia étnica: “pueblos”, “derechos específicos”, “autonomía”, “derecho indígena”, “educación bilingüe intercultural”, que de alguna manera quedaron plasmados en los ordenamientos sociales y políticos. Todas estas fórmulas significan la adaptación a los intereses de los indígenas centroamericanos, y del mundo, y a las posibilidades de sus Estados, de una ideología que ha venido forjándose desde hace tiempo y que se conoce como multiculturalismo. Representa toda una forma nueva y diferente de plantear, pensar y expresar la diferencia étnica y, sobre todo, de su regulación política.

2. Una ideología de cambio y compromiso

Este “multiculturalismo” tiene sus orígenes en las transformaciones ideológicas y sociales que se gestan en los años sesentas en Estados Unidos y Canadá, ampliándose a Europa en los años setentas y ochentas, buscando hallar salida política a la presente y creciente diversidad étnica, cultural y de orígenes de las sociedades posindustriales, y asentándose y oficializándose en los noventas (Dietz, 2003). En principio, trata de resolver dos situaciones básicas, de dimensiones políticas muy diferenciadas.

En su primera formulación norteamericana, se dirige hacia la población inmigrante, ya que la posición asimilacionista de los Estados nacionales no había resultado exitosa, y se decanta por una aceptación de la existencia de otras culturas a su interior, entendiendo que pueden desarrollarse en convivencia pacífica bajo unas normas nacionales comunes. De esta manera, los colectivos culturalmente diferentes no serían vistos como posibles factores destabilizadores, ni subversivos, sino que más bien se fomentaría la participación política desde sus identidades diferenciadas, reconocidas y aceptadas –etiquetadas–. Para este multiculturalismo la cohesión social ya no depende de la homogeneidad y la diferencia no supone necesariamente la fragmentación, aunque esta posición no problematiza cómo se produce la interacción entre los colectivos culturalmente diferentes en la sociedad, ni sus diferencias en el acceso al poder y los recursos.

Esta idea del multiculturalismo se complica cuando los “otros” no son inmigrantes dispersos espacial y socialmente, sino pueblos, “naciones” que ocupan espacios concretos, con historias e identidad y que exigen reconocimiento político, como ocurre en muchos Estados europeos. En este caso, lo que ocurre –de forma muy simple– es que el Estado nacional liberal, en su formación, no quiso reconocer como parte del “nosotros”, a la población que no pertenecía “culturalmente” al núcleo dominante –castellanos en España, ingleses en Gran Bretaña, etc.– (Anderson, 1993). Ahora se trata de resolver esta exclusión mediante el reconocimiento de la existencia de estas diferencias dentro de un mismo Estado, convirtiéndolas en el eje de una serie de derechos políticos que se pueden considerar como una

extensión de los universales, y tienen una relimitación territorial (Kymlicka, 1996). Al reconocer que el Estado no es culturalmente neutro, se intenta que esta dimensión refleje la realidad de las sociedades. Estas dos “variantes” del multiculturalismo van convergiendo en sus elementos básicos: reconocer que las sociedades actuales son culturalmente diversas, situación que hay que regular, ya sea como “estados multinacionales” o como “naciones multiculturales”, a base de reconocer algún tipo de derechos más allá del clásico universalismo liberal. Poco a poco, se van convirtiendo en la forma legítima de hablar sobre la diferencia étnica, y de esta ideología van surgiendo nuevas políticas para gestionarla.

Según John Comaroff, se trata de una fórmula de compromiso entre el “etnonacionalismo” de los colectivos que reclaman reconocimiento y el “euronacionalismo” de los Estados que lo administrarían: “...de la lucha entre estas dos formaciones ideológicas... surge una tercera. A la tercera formación ideológica se conocida como ‘heteronacionalismo’ si quieren... Es una síntesis que pretende absorber las políticas de identidad del etnonacionalismo dentro de la concepción de comunidad política del euronacionalismo. Arropado por el lenguaje del pluralismo, su objetivo es acomodar la diversidad cultural dentro de una sociedad civil compuesta por ciudadanos autónomos iguales e indiferenciados ante la ley. Como esta formación ideológica celebra el derecho a la diferencia como su principio básico, da origen a una obsesión por las practicas del multiculturalismo” (Comaroff 1996: 177).

3. Contexto, problemas, retos y oportunidades

En las últimas dos décadas, los pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina han venido logrando avances significativos en varios asuntos que competen a su calidad de vida. No obstante, estos avances son aún insuficientes, habida cuenta de los efectos de siglos de discriminación. El educativo es uno de los campos en los cuales, aunque insuficientes, pueden observarse algunos avances. Estos se registran especialmente respecto de acceso a educación básica y en ocasiones media o secundaria, aunque frecuentemente resultan más significativos en el nivel normativo que en el de las realizaciones prácticas. En el caso de la educación superior, si bien ha habido avances, éstos resultan menores que en los otros niveles de formación.

Desde finales de la década de los ochenta, algunos Estados, universidades públicas y privadas y fundaciones privadas han establecido políticas de cupos especiales y programas de becas dirigidos a mejorar las posibilidades de acceso y culminación de estudios de educación superior a individuos indígenas y afrodescendientes en IES “convencionales”. En el contexto de este estudio a estos tipos de políticas y programas los denominados de manera genérica “programas para la inclusión de individuos”. Pese a estos esfuerzos las posibilidades efectivas de individuos indígenas y afrodescendientes de acceder y culminar estudios en IES “convencionales” resultan alarmantemente inequitativas.

La situación resulta incluso menos favorable si nos preguntamos por la existencia de instituciones o programas que respondan a necesidades e intereses expresados por comunidades y pueblos indígenas y afrodescendientes, que incorporen los saberes de estos pueblos, sus lenguas y modalidades de aprendizaje en los planes de estudio, o que contribuyan deliberadamente a la valoración y promoción de la diversidad cultural y de relaciones interculturales de valoración mutua. No obstante, aunque en número aún escaso, con presupuestos limitados y/o precarios, durante este mismo período, algunas iniciativas y experiencias de este tipo han ido surgiendo y ocupando un lugar.

Frecuentemente, ellas resultan aún poco visibles para el mundo de la educación superior de las grandes ciudades, así como también para muchos tomadores de decisiones y diseñadores de políticas en la materia, quienes usualmente están asentados en esas mismas grandes ciudades y suelen estar más vinculados a las grandes universidades que a estos tipos de experiencias. Por eso, y por la capacidad demostrada por estas IES de responder creativamente no sólo a los retos que plantea la insuficiente inclusión de estudiantes indígenas y afrodescendientes en el subsistema de educación superior, sino

también por la de contribuir de maneras efectivas a la valoración y promoción de la diversidad cultural y la construcción de relaciones interculturales equitativas y de valoración mutua, y como parte de esto último aprovechar las potencialidades que derivan de la colaboración intercultural en la producción de conocimientos (Mato, 2005; 2008).

4. Convenios y otros instrumentos internacionales

Diversos convenios y otros tipos de instrumentos internacionales han constituido marcos de acción favorables para facilitar que organizaciones indígenas y afrodescendientes, otras organizaciones sociales, partidos políticos, agencias gubernamentales, IES y diversos sectores profesionales e intelectuales, logran avanzar iniciativas favorables a la inclusión de personas, lenguas y saberes indígenas y afrodescendientes en la educación superior. En este sentido, debe destacarse ante todo el papel pionero jugado por el Convenio nº 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobado en 1989 y que hasta la fecha ha sido ratificado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela. Panamá aún no lo ha ratificado.

Otros instrumentos importantes son: la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965), la Convención Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Étnicas, Religiosas y Lingüísticas y la Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (ONU, 2007). Adicionalmente, debemos tomar en cuenta que están vigentes otros dos instrumentos de suma importancia que brindan marcos favorables para el reconocimiento y fortalecimiento de estas experiencias: La Declaración de las Naciones Unidas de la Segunda Década de los Pueblos Indígenas 2005-2015 y las Metas del Milenio.

En el marco del trabajo de la UNESCO, deben destacarse particularmente la Declaración Universal de la UNESCO sobre Diversidad Cultural (2001), la Convención de la UNESCO sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005). Específicamente en el campo de la educación superior, debe mencionarse la Declaración Mundial sobre Educación Superior para el Siglo XXI emitida por la Conferencia Mundial de Educación Superior reunida en París en 1998, la cual establece que una de las misiones centrales de la educación superior es ayudar a entender, interpretar, preservar, mejorar, promover y diseminar las culturas en un contexto de pluralismo y diversidad cultural.

En el plano regional, como parte de las actividades preparatorias de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia fue convocado el Seminario Regional de Expertos para América Latina “Medidas económicas, sociales y jurídicas para luchar contra el racismo, con referencia especial a los grupos vulnerables”, celebrado del 25 al 27 de octubre de 2000 en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en Santiago (Chile). La reunión dio lugar a la producción de un documento presentado ante el Comité Preparatorio de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (A/ CONF.189/PC.2/5. 27 de abril de 2001).

Algunas de las recomendaciones se ha puesto en práctica. Por ejemplo, respecto de los pueblos indígenas el seminario en su recomendación nº 47 “solicita a la Conferencia Mundial que exhorte a los Estados” a desarrollar varios tipos de acciones, entre ellas, en el literal “e)” solicita: “Asegurar que los pueblos indígenas tengan acceso a todos los niveles y formas de educación estatal. En especial, los Estados deberían prestar apoyo financiero para ayudar a los indígenas a continuar sus estudios y su formación postescolar, contribuyendo así a que todos los grupos de la sociedad tengan acceso equitativo a la educación. Asimismo, los Estados deberían prestar apoyo a los pueblos indígenas que traten de crear sus propias instituciones educacionales, con el fin de poder transmitir su lengua, cultura y valores a las

generaciones futuras” (Naciones Unidas, 2001: 32). Posteriormente, respecto de quienes el documento denomina “afrolatinoamericanos”, el documento entre otras recomendaciones incluye dos que se ha podido constatar que están siendo movilizadas por diversas organizaciones afrodescendientes de la región, con respaldo de algunos gobiernos de la región, organismos internacionales y el BID.

Una de ellas es la recomendación nº 66 de este documento, mediante la cual se “invita a los Estados a recopilar y mantener estadísticas oficiales precisas de la situación socioeconómica de la población afrolatinoamericana y caribeña. Estas estadísticas servirán de marco para la ejecución de medidas de acción afirmativa que reparen y remedien en el ámbito regional y nacional la estructura racializada y colonial sobre la que se han fundado los Estados de la región” (Naciones Unidas, 2001: 35). Otra recomendación significativa de este mismo documento que se ha podido constatar está siendo impulsada por estas organizaciones es la nº 69, mediante la cual se “invita a los gobiernos a que incorporen en los currículos educativos la historia y los logros de los pueblos de ascendencia africana y capaciten en este sentido a los docentes de todos los niveles” (Naciones Unidas, 2001: 36).

Todos los instrumentos internacionales mencionados, conjuntamente con la creciente ascendencia de ideas proclives al respeto y valoración por la diversidad cultural y por la promoción de relaciones interculturales más equitativas y su circulación en medios políticos, académicos, profesionales, de organizaciones ciudadanas de diversa índole (en la mayoría de los países de la región y en el mundo), contribuyen a conformar un cierto “clima de época” favorable para la consolidación y el desarrollo de las experiencias de formación en educación superior.

5. La diversidad cultural en un mundo que se globaliza

Con frecuencia se considera que la mundialización es un proceso unidireccional y unidimensional, que impulsa una economía de mercado mundial dominada por Occidente y que tiende a normalizar, racionalizar y transnacionalizar de maneras hostiles a la diversidad cultural. Se hace hincapié en la amenaza planteada a los productos y prácticas locales por los bienes y servicios de consumo mundializados, en la manera en que la televisión y otros medios de divulgación y comunicación masiva tienden a desconocer y ocultar las formas tradicionales de entretenimiento, en la forma en que la música foránea sustituyen la música nativa, o en el modo en que la comida empaquetada y de rápida preparación está supliendo y el espacio del apetito y la cocina local. Algunas formas de diversidad cultural son claramente más vulnerables que otras. Se reconoce que particularmente las lenguas nativas corren especial peligro, debido a la continua expansión del inglés y otros idiomas foráneos, como el árabe, el hindú, el español y el chino.

6. Algunas definiciones y consideraciones sobre la Cultura.

a. Boas (1938)

Añade: “La cultura puede ser definida como la totalidad de las relaciones y de las actividades intelectuales y físicas que caracterizan el comportamiento de los individuos que componen un grupo social, considerados de manera colectiva y singular en relación con su ambiente natural y otros grupos, con los miembros del mismo grupo y también de todos los individuos respecto a si mismos.”

b. Malinowsky (1972)

Subrayaba el hecho de que la cultura además de representar un comportamiento aprendido se caracteriza por su valor social, así: “La cultura comprende los artefactos, los comportamientos aprendidos, las ideas, las costumbres, los valores que se transmiten socialmente. No se puede comprender realmente la organización social sino como parte de la cultura, todas las direcciones específicas de investigación que tienen como objeto las actividades, los logros, las ideas y las creencias humanas se pueden encontrar y fecundar recíprocamente en un estudio de composición de la cultura.”

c. Jordán (1992)

Establece una serie de enfoques sobre la concepción de cultura:

- Enfoque desde lo académico-promocional: La cultura se muestra aquí como, una función socializadora, pero con carácter jerárquico, ya que su objetivo es mejorar el status de la persona.
- Enfoque enumerativo: La cultura tomada así hace referencia al número de vivencias que comparte un determinado grupo. También, al igual que en la anterior tiende a la jerarquización.
- Enfoque formal: Es el más aceptado hoy día, desde este enfoque la cultura se entiende como un conjunto de significaciones interiorizadas que dan sentido a la forma de entender la realidad y explicar las conductas de los miembros que forman el grupo cultural.

d. Konthak (1999), establece que la cultura presenta tres niveles:

- 1-Cultura nacional: referida a las experiencias, creencias, patrones aprendidos de comportamiento y valores compartidos por ciudadanos del mismo país.
 2. Cultura internacional: se extienden más allá de los límites nacionales, pudiendo dos culturas compartir experiencias culturales y medios de adaptación a través del préstamo o la difusión tanto directa (matrimonio, etc.) como indirectamente (patrones de conducta que pasan de A a C a través de B).
 3. Subcultura: son patrones y tradiciones basadas en símbolos diferentes asociados a subgrupos que conviven en la misma sociedad compleja.
- “multicultural” tal y como indica su prefijo “multi” hace referencia a la existencia de varias culturas diferentes, pero no ahonda más allá, con lo que nos da a entender que no existe relación entre las distintas culturas.

e. Quintana (1992), Jordan (1996), Del Arco (1998):

En sus respectivos trabajos, podemos decir que el término “multiculturalidad” hace referencia única y exclusivamente a la yuxtaposición de las distintas culturas existentes en un mismo espacio físico, pero sin que implique que haya un enriquecimiento, es decir, sin que haya intercambio entre ellas. Sin embargo, y siguiendo a Buendía (1992), Quintana (1992), Jordan (1996), Del Arco (1998), el término “interculturalidad”, implica una comunicación comprensiva entre las distintas culturas que conviven en un mismo espacio, siendo a través de estas donde se produce el enriquecimiento mutuo y por consiguiente, el reconocimiento y la valoración (tanto intrínseca como extrínseca) de cada una de las culturas en un marco de igualdad.

- Condiciones para una interculturalidad con equidad:
- Revitalización y visibilización de las culturas indígenas
- El estado debe crear e implementar las condiciones necesarias para ello.

Michael y Thompson (1995:33) considera la interculturalidad como “una filosofía que se esfuerza por crear una diversidad cultural, tratando de comprender las diferencias culturales, ayudando a la gente a apreciar y gozar las contribuciones hechas por distintas culturas en sus vidas, así como asegurar la completa participación de cualquier ciudadano para derribar las barreras culturales”.

Acante (1996:26) describe la interculturalidad en educación como “la cualidad de crear y sustentar currículas, actividades académicas, programas y proyectos que desarrollen un vivo interés con respecto a todas las culturas humanas”. Siguiendo a acante es necesario:

- Reconocer y validar el sistema de educación los pueblos indígenas que consiste en educar para la vida, educar haciendo y reconocer que los mejores maestros son los ancianos.
- Incluir en las currículas oficiales metodología de esta enseñanza porque la educación formal educa para ejercer una profesión o para desempeñarse en un puesto de trabajo.

LAS CULTURAS: PATRON UNIVERSAL

1. SUPER-ESTRUCTURA

CREATIVIDAD IDEOLOGÍA Y VALORES: Ideología y valores religiosos. Valores éticos y morales. Valores estéticos. Actividades lúdicas, artísticas, creativas, expresivas, etc.

ASPECTOS INTELECTUALES Y MENTALES: Organización psicológica cognitiva y afectiva. Organización y sistema educativo formal y no formal. Etc.

2. ESTRUCTURA

ECONOMÍAS POLÍTICAS: Relaciones externas. Sistema de distribución y acceso al poder. Poder territorial, militar, judicial, etc.

ECONOMÍAS DOMESTICAS: Sistema familiar, parentesco, clan papel de la mujer, etc. Relaciones intergeneracionales. Sistemas de consumo, ahorro, distribución, reparto, etc.

3. INFRAESTRUCTURA

MODO DE REPRODUCCIÓN: Regulación del crecimiento demográfico. Técnicas y ritos de crianza y educación intrafamiliar.

MODO DE PRODUCCIÓN: Requisitos mínimos de subsistencia: artesanía, herramientas, vivienda, alimentación, cocina, vestuario, salud, recolección, agricultura, caza, pesca, etc..

DESARROLLO CON EQUIDAD

El crecimiento económico no guarda ninguna relación con la interculturalidad. Por qué?

El crecimiento económico explota la mano de obra indígena y se posesiona sobre su ignorancia.

El crecimiento económico niega la equidad entre las culturas y los pueblos.

El crecimiento económico se apropia ilegalmente de los recursos tangibles e intangibles de los pueblos indígenas.

7. BIBLIOGRAFÍA

1. **Arias, A. (1985):** El movimiento indígena en Guatemala: 1970-1983, en R. Menjívar y D. Camacho (coords): Movimientos Populares en Centroamérica, (San José, FLACSO/UNU/IISUNAM).
2. **Assies, W.; van der Haar G. y Hoekema, A. (eds.) (1999):** El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina, (Zamora, El Colegio de Michoacán).
3. **Ballón Aguirre, Francisco (2002):** Introducción al derecho de los pueblos indígenas. Programa de Comunidades Nativas. Defensoría del Pueblo, Lima, Perú.
4. **Brack Egg, Antonio (2004):** Tratado de Libre Comercio y Biodiversidad del Perú. PNUD. Lima, Perú.
5. **Cooperación Técnica Alemana – GTZ Pontificia Universidad Católica del Perú (2003):** El dialogo intercultural, Clave del desarrollo planetario. En ciudadanía inconclusas, El ejercicio de los derechos en sociedades asimétricas. Departamento de Humanidades, Lima, Perú.
6. **Duran, Teresa; José Quidel; Arturo Hernández; Desiderio Catrquir. Lof Che y Escuela (2007):** El Asesor Cultural Como Mediador en una Situación Compleja. En: Patrimonio Cultural Mapunche. Derechos Sociales y Patrimonio Institucional Mapunche, volumen III. Editorial UC-Temuco.
7. **Dietz, G. (2003):** Multiculturalismo, interculturalidad y educación: una aproximación antropológica, (Granada, Universidad de Granada).
8. **Esquit, E. (2003):** Caminando hacia la utopía. La lucha política de las organizaciones mayas y el Estado de Guatemala, (Guatemala, Instituto de Estudios Interétnicos- USAC).
9. **Nahuelpan, Héctor & Pablo Marimán (2009):** "Pueblo Mapuche y Educación Superior: ¿Inclusión, Interculturalidad y/o Autonomía?". Revista Isses; nº4; pp. 83-102.
10. **Kymlicka, W.; Villoro, L.; Iturralde, D. y Castillo, R. (2002):** Democracia, ciudadanía y diversidad, (Guatemala, CIID- PNUD).
11. **Santiago Bastos y Manuela Camus (2004).** Multiculturalismo y pueblos indígenas: reflexiones a partir del caso de Guatemala. En REVISTA CENTROAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES, Nº 1. Vol. I, julio 2004.

INSTRUCTIVO PARA INVESTIGADORES

El Centro de Investigación de la Facultad de Economía (CIFE) tiene como visión: “Lograr ser una Institución Académica de relieve en referencia con el análisis y búsqueda de soluciones científicas a problemas económicos nacionales en particular y de la economía en general” y como su misión: “Generar y divulgar las investigaciones científicas de carácter económico, que respondan a las necesidades de la sociedad panameña y que contribuyan a lograr un desarrollo sostenible equitativo”; es en este contexto que publica semestralmente su Revista de Investigaciones Económicas. Para colaboraciones los artículos deberán ser dirigidos al Director(a) de la Revista “Cuadernos de Coyuntura”, del CIFE, Universidad de Panamá, Panamá, República de Panamá. Teléfonos 523-6721, 523-6720, 523-6719 o al email: cife-upma@up.ac.pa o al email alternativo: cife_investigacion@yahoo.es

❖ Normas editoriales:

- El texto de los trabajos debe ser presentado en duplicado impreso y en formato digital, de tener cuadros o gráficos, se debe entregar la base de datos original en Excel.
- El artículo no debe ser mayor a 8,000 palabras, debe estar escrito en español de acuerdo a las reglas gramaticales actuales, poseer introducción, conclusiones y referencias bibliográficas.
- El artículo debe contener un resumen ejecutivo de aproximadamente 500 palabras y palabras claves, tanto en español como en idioma inglés.
- En cuanto a las referencias bibliográficas, los autores deben utilizar el sistema de Harvard, es decir: Apellido del autor, fecha de publicación en el texto, y el listado de referencias debe estar ordenado alfabéticamente, considerando solamente el apellido del primer autor citado para cada referencia.
- En cuanto al autor, debe especificar el nombre completo del o los autores, la dirección completa de la Unidad Académica o Institución donde fue realizado el trabajo.
- Todos los artículos aceptados se someten a corrección de estilo.

❖ Arbitraje:

- Todos los trabajos presentados a consideración, (suprimiendo el nombre del autor) serán sometidos a evaluación por especialistas del Consejo Editorial del CIFE y Evaluadores Externos, quienes juzgarán el contenido de los mismos, de acuerdo a su excelencia técnica y a las instrucciones editoriales antes acotadas.
- Se espera que los artículos contengan información novedosa y que estos representen una contribución substancial al avance de esa área de conocimiento.
- Al principio de cada artículo aparecerá la fecha de entrega y la fecha de aceptación del mismo.
- Los artículos aceptados serán publicados bajo el entendimiento de que el material presentado, o parte del mismo, es inédito, es decir no ha sido publicado previamente, ni tampoco está siendo considerado para su publicación en otra revista.
- La Revista se reserva el derecho de aprobar o rechazar los trabajos presentados a su consideración, y los originales de trabajos entregados aprobados permanecerán en los archivos del Editor; los no aprobados serán devueltos.
- La exactitud y veracidad de los datos contenidos de los artículos publicados en la Revista, será de única responsabilidad del autor(a).

Revista de Investigaciones Económicas
Centro de Investigación de la Facultad de Economía
Universidad de Panamá

Código ISSN (International Standard Serial Number) ISSN 0000-3297 del Centro Internacional
del ISSN-CIEPS París, Francia.

ISSN normalizado por la Norma Internacional ISO 3297 (ICS N° 01.140.20).