

# ANÁLISIS DE LAS FUENTES DE CRECIMIENTO DE PANAMÁ

(La desaceleración, perspectivas  
y políticas de recuperación)



José B. Sokol



---

# ANÁLISIS DE LAS FUENTES DE CRECIMIENTO DE PANAMÁ

(La desaceleración, perspectivas  
y políticas de recuperación)

---



José B. Sokol

**Centro Nacional de Competitividad. Análisis de las Fuentes de Crecimiento de Panamá (la desaceleración, perspectivas y políticas de recuperación. Sokol, José B. (2019).**

Las opiniones, análisis y conclusiones expresadas por el autor no necesariamente reflejan el punto de vista del Centro Nacional de Competitividad, de su Junta de Síndicos ni su Directorio Ejecutivo.

Este documento puede reproducirse, descargarse o imprimirse libremente para fines no comerciales. Si se utiliza el contenido en algún documento, presentación u otro medio, deberá citarse la fuente.

---

**ACERCA DE JOSÉ B. SOKOL**

José B. Sokol es egresado de las universidades de Panamá y de Chicago. Inició su carrera como economista en la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia en 1961. Ascendió a los cargos de Director Técnico de Planificación y luego Sub-Director General y de Viceministro al crearse el Ministerio de Planificación y Política Económica. Fue miembro de las juntas directivas del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE), Dirección de Aeronáutica Civil y Comisión Bancaria Nacional y asesor financiero del Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL). Ingresó al Banco Mundial en 1977 donde ocupó el cargo de economista líder y asesor económico departamental en las regiones de la América Latina y el Caribe y del África. El Banco Mundial le publicó varios estudios sobre desarrollo de países incluyendo Argentina, Colombia, Guyana, Región del Caribe y Política Comercial Relacionada a la Administración de Aduanas. Lideró misiones de préstamos de ajuste estructural, balanza de pagos y política comercial y de asistencia técnica, así como de preparación de estrategias de desarrollo de países. Después de jubilarse se ha dedicado a la consultoría con organismos multilaterales y gobiernos enfocando sus actividades en la evaluación de políticas públicas y proyectos. También es investigador asociado de la Universidad Santa María La Antigua.

# Contenido

Agradecimiento .....	5
Resumen Ejecutivo .....	7
Introducción.....	24
I. Características y Fuentes del Crecimiento .....	27
A. Características del Patrón de Crecimiento .....	28
B. Fuentes de Crecimiento Económico.....	30
II. Desaceleración, Desempleo e Informalidad.....	35
A. Desaceleración .....	36
B. Salarios Reales y su Impacto en el Empleo.....	36
C. Sistema Educativo y el Mercado Laboral.....	39
D. Informalidad.....	45
III. Contexto Estructural de la Economía .....	49
A. Estructura Económica .....	50
B. La Economía Moderna .....	57
C. La Economía Rural.....	58
D. La Economía de los Pobres.....	59
IV. Evolución Reciente de las Políticas Públicas .....	61
A. Desempeño en Décadas Recientes .....	62
B. Reformas que Promovieron Crecimiento.....	69
C. Lecciones Derivadas de los Últimos Treinta Años .....	72
V. Agenda Para Lograr un Crecimiento Inclusivo .....	81
A. Orientación de la Política Pública.....	82
B. Prioridades en el Sistema Educativo .....	84
C. La Actividad Privada .....	85
D. Prioridades en la Política Fiscal .....	88
E. Erradicación de la Pobreza .....	94
F. El Costo de la Electricidad .....	95
VI. Perspectivas .....	97
A. Potencial de Crecimiento .....	98
B. ¿Sería Posible Retomar el Crecimiento del 8% Anual?.....	98
C. Políticas para Restaurar un Crecimiento Rápido e Inclusivo .....	101
NOTAS.....	108



# Agradecimiento

El Centro Nacional de Competitividad agradece la dedicación, interés y esfuerzo del Dr. José B. Sokol quien realizó el trabajo investigativo y de análisis que nos permite entregar este estudio y al Dr. Héctor Alexander, Asesor Senior del CNC por la guía y conducción. Asimismo, reconocemos la valiosa colaboración del Dr. Victor J. Elías, profesor y Director del Centro de Investigación Económica de la Universidad de Tucumán de la República Argentina, por sus sugerencias y contribuciones al análisis de fuentes de crecimiento.

Un primer borrador de este documento fue enriquecido por entrevistas a funcionarios públicos, observadores económicos, y profesionales y empresarios partícipes en el desenvolvimiento de la economía. Apreciamos y agradecemos enormemente los comentarios recibidos de Fernando Aramburú Porras, Nicolás Ardito Barletta, Luis Batista, Oscar Bazán, Fabio Bedoya, Herman Bern, Francisco Bustamante, Joseph Fidanque III, Guillermo Chapman Jr., Franklin Delgado, Julio Escobar, Víctor J. Elías, Manuel Ferreira, Augusto García, Pedro Heilbron, Nuvia de Jarpa, Henry Kardonsky, Luis Laguerre, Enrique Lau, Miguel E. Martínez, Don Melo, Raúl Moreira, Eduardo Morgan Jr., Rafael Ajax Moscote, Arnoldo Muñoz, Eduardo Palacios, Rene Quevedo, Roberto Roy, Kiaranis Sánchez, Severo Souza, Vinod Thomas, Victor Urrutia, Juan Ramón Vallarino Jr. y Ricaurte Vásquez.

Nuestra gratitud también por los documentos e información compartida por Héctor Alexander, Nicolás Ardito Barletta, Fernando Aramburú Porras, Francisco Bustamante, Víctor J. Elías, Julio Escobar, Joseph Fidanque III, Alfredo Fonseca, Alieto Guadagni, Irvin A. Halman, Henry Kardonsky, Eduardo Palacios (del Instituto Nacional de Estadística y Censo-INEC), Eduardo Pazmiño, Pedro Mora, Roberto Roy, David Saied, Kiaranis Sánchez y Marisa de Talavera.

Finalmente, nuestro agradecimiento al Ministerio de Economía y Finanzas, a través de su ministra Eyda de Chinchilla y el viceministro Gustavo Valderrama por su apoyo e interés en la realización de este estudio.

***Para tener el Panamá que queremos, debemos trabajar todos por él, donde en una alianza del sector público-privado y sociedad civil, se enfoquen los esfuerzos en fortalecer aquellas áreas donde se debe mejorar la productividad y por resultado la competitividad que le permita al país crecer económicamente en forma sostenible y con desarrollo social.***

***Centro Nacional de Competitividad***



# Resumen Ejecutivo

La economía panameña se encuentra en una encrucijada al requerir decisiones urgentes en el área de políticas públicas. Por un lado, se ha registrado una continua expansión económica a partir de 1989, la cual permitió alcanzar tasas de crecimiento de largo plazo poco igualadas globalmente a la vez de reducir el desempleo a niveles equivalentes de pleno empleo. El rápido crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) provino de la expansión de las fuentes de crecimiento económico, o sea, de aumentos en los insumos capital físico y trabajo y en su productividad total.

Por otro lado, ha surgido una paradoja que preocupa y requiere atención inmediata. A partir del 2014 han aparecido nubarrones en el desempeño futuro de la economía. El PIB crece, pero disminuye la productividad y aumenta el desempleo, mientras que la informalidad también aumenta y se sitúa en niveles bastante altos. A la vez se han incrementado rápidamente los riesgos de shocks externos, y por el debilitamiento del comercio mundial, que podrían afectar a Panamá significativamente. En paralelo, han irrumpido fuertes señales de desaceleración e interrogantes en cuanto a la sostenibilidad de flujos de inversión directa extranjera (IDE). Dados esos fenómenos, ¿cómo se explican los cambios en el patrón de crecimiento y el mercado laboral? Vinculados a ellos surgen tres preguntas a las cuales este estudio tendría que responder. ¿Sería posible retomar el crecimiento del 8 por ciento anual en promedio logrado en uno de los subperíodos analizados? ¿Que produjo la desaceleración? ¿Que podría ayudar a retomar el crecimiento anterior en forma más inclusiva?

Este estudio tiene como objeto intentar establecer un vínculo entre la tasa de crecimiento económico registrada en épocas recientes y las políticas públicas instrumentadas. La idea subyacente consiste en analizar episodios exitosos en el proceso de crecimiento. Dicho análisis ha servido para identificar políticas que apoyaron el crecimiento logrado<sup>i</sup> orientando acciones para darle respuestas a las necesidades de la población y de la economía. El estudio analiza aquellas que funcionaron y las que habría que replantear para recuperar tasas sostenibles de crecimiento y aumentos en el empleo. El análisis incluido es de políticas, no de coyunturas. Por lo tanto, surge la necesidad de identificar opciones realistas de gestión pública que tengan impacto en el corto, mediano y largo plazo.

Partiendo de trabajos preparatorios, hemos detectado las causales de la desaceleración y aumento del desempleo por lo cual hemos tratado de precisar políticas más favorables que pudiesen contribuir a retomar un crecimiento más alto. Éstas podrían asistir en desarrollar el potencial no aprovechado de las fuentes de crecimiento para lograr un patrón de crecimiento más inclusivo<sup>ii</sup>, ya que aumentarlo por sí solo no es suficiente. Ello implica empoderar a la población a participar y beneficiarse del proceso de desarrollo a la vez de remover barreras que excluyen a muchos.

#### **A. RIESGOS QUE PODRÍAN AFECTAR EL CRECIMIENTO Y EMPLEO**

La urgencia en hacerle frente a los problemas de desaceleración, desempleo y reducción de IDE han aumentado significativamente a raíz de seis riesgos que podrían impactar la economía seriamente en los próximos doce a dieciocho meses si no se adoptan políticas públicas que contribuyan a contrarrestarlos. El peligro en ello radica en que, si el crecimiento continúa desacelerándose y no aumenta suficientemente, los aumentos en el desempleo subsisten y la productividad continúa disminuyendo, la participación del insumo trabajo en el ingreso nacional continuará reduciéndose, con el agravante que los salarios reales disminuirían, por lo cual se incrementaría la desigualdad de ingresos a niveles que generarían tensiones no deseables en la sociedad panameña. A lo anterior habría que agregarle que debido al rápido avance tecnológico que se está dando globalmente, al no mejorar significativamente la calidad del insumo trabajo se estaría condenando a una alta proporción de la población y sus descendientes a empleos de baja remuneración, acentuando las desigualdades de ingresos.

El primer riesgo tiene que ver con la estructura del mercado laboral, en donde el desempleo muestra tendencias de continuar incrementándose, independientemente de si el crecimiento se acelere o no. Ellas provienen del debilitamiento en el crecimiento del capital físico y de la productividad a partir del 2014, aunque en menor medida en esta última. Por su lado, el insumo trabajo estuvo desacelerándose en el auge y caída del crecimiento de la economía. Ello se vio reflejado en cambios estructurales en los sectores motores de la economía al enfatizar actividades más intensivas en el uso del capital físico, mayores requerimientos de mano de obra especializada, así como rigideces en el mercado laboral. Estas últimas se derivaron de la baja escolaridad e insuficiente calidad del insumo trabajo e inflexibilidad en la legislación laboral, manifestadas en competencias que no satisfacen las demandas del mercado. Adicionalmente se dieron cambios en el salario real por encima de la productividad que afectaron empleos en la construcción y agricultura, así como por aumentos en el salario mínimo que redujeron el crecimiento del empleo.

El segundo riesgo surge al verse la economía expuesta a shocks que pudiesen impactar los ingresos de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) y actividades de logística con implicaciones en el resto de la economía debido a tensiones comerciales entre los Estados Unidos y China que aumentan la incertidumbre. De agravarse éstas, la carga que atraviesa el Canal podría desviarse a otras rutas<sup>iii</sup>. Por el Canal pasa el seis por ciento del comercio mundial, a la vez que el 62.7 por ciento de la carga proviene o tiene como destino Estados Unidos<sup>iv</sup>. Los principales productos que lo transitan son mercancías en

portacontenedores, graneles secos, gas licuado del petróleo (GLP) y gas licuado natural (LNG). Estados Unidos es el primer usuario del Canal seguido por China (18.3 por ciento), Chile (11.4 por ciento), Japón (11.4 por ciento) y México (10.4 por ciento). Esos flujos impactan fuertemente el uso del Canal mientras que éste también sirve otras rutas y países.

Estados Unidos es el mayor socio comercial de China representando un 18 por ciento de sus exportaciones. Los primeros introdujeron aumentos tarifarios a importaciones de acero, aluminio, máquinas de lavar y paneles solares de China en mayo pasado. Aquellos a otros países se introdujeron a partir del primero de junio del 2018, seguidos por aumentos del 25 por ciento a otras importaciones de China y por aumentos tarifarios chinos del 25 por ciento a automóviles y productos agrícolas norteamericanos, los cuales podrían afectar los flujos de comercio<sup>v</sup>. En paralelo, existen amenazas de aumentos adicionales. En septiembre pasado Estados Unidos añadió tarifas del 10 por ciento a bienes provenientes de China valorados en 200 mil millones de dólares advirtiendo que éstas se aumentarían a 25 por ciento en caso de no resolverse las disputas. A pesar de que ninguno de los dos países desea desencadenar una crisis comercial de grandes proporciones, por lo cual tratan de llegar a un entendimiento, éste puede que no sea factible.

Los acuerdos logrados entre Estados Unidos, México y Canadá no afectarán los ingresos del Canal ya que por el mismo prácticamente no transita acero y aluminio (productos claves en la disputa), exportaciones no sólo de esos dos países a los Estados Unidos sino de China también. El grupo de productos que si pudiera ser afectado lo configura los graneles secos de Estados Unidos exportados a China (cerca de 80 millones de toneladas de soya y maíz) que constituyen el 22 por ciento de la carga que pasa por el Canal. De hecho, la demanda interna e importación de soya en la China se ha reducido debido a la disminución en el consumo de proteínas en la población y al impacto adverso de la fiebre porcina en los puercos. Aparte de los graneles secos, el 51 por ciento de la carga se efectúa en buques portacontenedores que cargan productos manufacturados, muchos provenientes de China, la cual podría verse impactada. Luego, el transporte de GLP y LNG podría afectarse si China sustituyera sus fuentes de suministro por otras que no requieren transitar por el Canal. La ACP estimó que el efecto multiplicador de la carga en la economía (directo, indirecto, paralelo e inducido) es de 1.30 veces. Por lo tanto, si se redujera el tráfico por desvíos de comercio, su impacto adverso sería equivalente a alrededor de un 30 por ciento de la reducción de éste.

El tercer riesgo proviene de debilidades en la estabilidad financiera internacional. Éstas afloraron a raíz de preocupaciones relacionadas con la volatilidad en los mercados bursátiles y tensiones geopolíticas, especialmente en políticas de comercio exterior. Más aún, en varias de las principales economías globales el crecimiento se apoya en políticas que pudiesen engendrar problemas. Dos acuerdos regionales de comercio se encuentran en proceso de finiquitarse – Estados Unidos con México y Canadá (requiriendo aprobación legislativa) y la Unión Europea con Gran Bretaña. Este último con resultados impredecibles y gran oposición en el país y en el partido gobernante.

Por otro lado, tarifas aduaneras adicionales a China en el actual conflicto comercial podrían interrumpir las cadenas globales de suministros. Éstas podrían afectar los volúmenes de comercio, el crecimiento global y la carga que pasa por el Canal<sup>vi vii</sup>. A la vez, los problemas provenientes de listas grises no han desaparecido totalmente. Añadido a ello, la continua fortaleza del dólar norteamericano debido a la fortaleza de la economía norteamericana y aumentos en la tasa de interés podría aumentarle las vulnerabilidades a la economía panameña. Aparte de esos factores, Latinoamérica se encuentra afectada por problemas económicos en Argentina, Brasil, México y Venezuela.

El cuarto riesgo tiene que ver con la reducción de gravámenes en la legislación tributaria norteamericana, los cuales hacen atractiva la reversión de flujos de capital y repatriación de ganancias de empresas norteamericanas en el exterior. Dichos cambios influenciarán las políticas tributarias en países interesados en captar esos flujos, incrementando la competencia para atraerlos. De hecho, algunas empresas radicadas en Panamá, al igual que depósitos bancarios han sido afectados por lo cual los flujos netos de IDE se han reducido. Una reversión significativa de flujos de capital a nivel global podría impactar seriamente a Panamá si no mejora el marco institucional en que operan las empresas y elimina la percepción de falta de seguridad jurídica a la inversión.

Panamá sufre de un exceso de trámites en las relaciones del Estado con entidades del sector público<sup>viii</sup> y con el tiempo que toman, los cuales no solo asfixian actividades en el sector privado, sino que aumentan costos de operación e impactan la rentabilidad de empresas. Adicionalmente, se han dado incidentes en la Asamblea Nacional al tratar de cancelarse concesiones portuarias en el sector Pacífico del Canal y decisiones de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) diez años después de haberse interpuesto una demanda de inconstitucionalidad de la ley 9 de 25 de febrero de 1997. En la ley se aprobó el contrato entre el Estado y la sociedad Minera Petaquilla, S.A., base legal en que opera Minera Panamá, después de comprar los derechos de extracción de cobre a Petaquilla S.A. Dicha situación se produjo al encontrarse la empresa minera cerca de producir y exportar minerales después de haber invertido alrededor de \$6,000 millones.

El quinto riesgo lo constituye la expansión del gasto público en megaproyectos, planilla y subsidios, aumentando la deuda pública a niveles que podrían requerir nuevos impuestos que incidirían en el crecimiento y desempleo, aparte de su impacto en las calificaciones de crédito relacionadas al grado de inversión al país. Esto impondría restricciones financieras para mejorar la calidad del capital humano, prestar servicios esenciales a la población, posponer proyectos prioritarios tales como mejorar el alcantarillado pluvial y sanitario del área metropolitana de Panamá, completar el saneamiento de la bahía y reducir el congestionamiento vehicular.

La expansión del gasto público afectará negativamente la relación deuda pública/PIB del sector público no financiero (SPNF). Dicha relación (que no incluye deudas de corto plazo) ascendió a 37.8 por ciento del PIB a fines del 2017. Al agregarle empresas públicas autofinanciables, saldo de proyectos "llave en mano" y deuda del Municipio de Panamá, ésta aumentó a 48.6 por ciento. Si se le suman pasivos no corrientes de la ACP, ésta ascendería a 53.8 por ciento en el 2017, relación alta para un país con un nivel del PIB como el de Panamá, la cual no incluye nuevos compromisos de proyectos "llave en mano" y otros financiados con préstamos. Esta relación podría mejorarse a medida que crezca el PIB, pero deja pocos grados de libertad para aumentar el gasto público dados los límites establecidos en la Ley de Responsabilidad Social y Fiscal (LRSF).

El sexto riesgo lo constituye el hecho de que Panamá no ha preparado adecuadamente su capital humano<sup>ix</sup> para beneficiarse del proceso de crecimiento. El capital humano consiste en el conocimiento, habilidades y salud que los individuos acumulan a lo largo de su vida, permitiéndoles desarrollar su potencial como miembros productivos de la sociedad generando beneficios para ellos, la sociedad y el país.

Panamá califica deficientemente en el índice de capital humano desarrollado por el Banco Mundial en el 2018 para 157 países. Los países asiáticos dominan los primeros lugares porque invierten en capital humano. Chile es el país latinoamericano mejor ubicado en el índice, ocupando la posición 45. Le siguen Costa Rica (57), Argentina (63), México (64), Ecuador (66), Uruguay (68), Colombia (70), Perú (72),

Paraguay (90) y Panamá (91). Desafortunadamente, Panamá no invierte suficientemente en su población, por lo cual es fundamental que el Estado interiorice el hecho de que la inversión en capital humano es tanto o más importante que aquella en capital físico. No siempre es la cantidad de inversiones lo que es importante, lo es la calidad. Al no mejorar ésta se está condenando a parte de la población a laborar en actividades de poca productividad, y por ende, bajas remuneraciones, por lo cual ella se beneficiará muy poco del crecimiento del PIB, aumentando la desigualdad de ingresos.

## B. Desafíos que Urge Afrontar

Las ventajas comparativas de Panamá la constituyen el Canal, incluyendo su conglomerado y actividades relacionadas, uso del dólar como moneda, libre movimiento de capitales, conectividad y competitividad de su economía<sup>x</sup>. No obstante, la ventaja comparativa es relativamente baja en comparación con países que obtienen regalías de sus recursos naturales. Dadas las restricciones de endeudamiento en la LRSF y demandas para dotar a la población de servicios de educación, salud y otros que contribuyen a reducir las desigualdades de ingresos<sup>xi</sup>, expandir el capital físico para alcanzar tasas de crecimiento que mejoren el bienestar de la población requerirá atraer niveles de IDE que generen rápidos aumentos de productividad. Dichas necesidades generan urgencia en actuar en el área de políticas públicas<sup>xii</sup>. A pesar de las demoras que podrían surgir en lograr consensos, no existe mejor momento para actuar e instrumentarlas que el actual.

Panamá cuenta con una economía pequeña, de tipo de cambio fijo y un mercado laboral rígido. La mejor forma de determinar salarios es por la vía del equilibrio del mercado, vinculándolos a la productividad de los trabajadores.

El gran desafío en el corto plazo es el de reactivar la tasa de crecimiento de la economía y reducir el desempleo para lo cual expandir el gasto público no resolverá los problemas. Ello sólo se podrá lograr a través de expandir la actividad privada e IDE en nuevas actividades productivas. Ello requerirá reducir la excesiva tramitología que tiene asfixiada la inversión privada y hace difícil el pago de impuestos, imponiendo sanciones a funcionarios públicos y privados que se benefician de ella, a la vez de mitigar los riesgos que podrían impactar sobre la actividad económica.

### Políticas Públicas de Prioridad Inmediata (corto plazo)

Las acciones de políticas públicas de prioridad inmediata con impacto en el corto plazo son detalladas a continuación. Su objetivo es el de promover políticas públicas coherentes que aprovechen al máximo la posición geográfica, reactiven la economía y reduzcan los crecientes niveles de desempleo.

**Mejorar la Eficiencia.** Hacerle frente a los desafíos en mejorar las ventajas comparativas de Panamá y fomentar inversión doméstica e IDE requerirá un esfuerzo intensivo en disminuir los 3,700 trámites en las relaciones del Estado (incluyendo a los municipios) con la actividad privada e individuos<sup>xiii</sup>. Esa labor se convierte en crítica debido a que los trámites excesivos aumentan el costo de efectuar transacciones, desincentivan la inversión, asfixian el crecimiento de las empresas y promueven la corrupción.

Todos los requisitos relacionados a trámites con el Estado deberían ser accesibles por correo o internet siendo prioritario revisarlos ya que muchas veces éstos son obsoletos o innecesarios. Ligado a ello se requiere capacitar a los funcionarios públicos que atienden o son responsables de su implementación. A la vez, existen problemas en la toma de decisiones que involucran varias instituciones públicas que no se ponen de acuerdo retrasando procesos, lo cual requiere de técnicas y procesos que permitan decisiones rápidas. Para resolver estos problemas se debería implementar la función del Defensor del Tramitante (oficina que tendría como responsabilidad resolver los problemas que tenga el usuario con trámites),

implementar un programa para que funcionarios que trabajan con trámites puedan sugerir como mejorar su gestión y crear la profesión de Gestor, la cual existe en otros países. Este se encargaría de efectuar los trámites que en Panamá efectúan los abogados. Además, debería crearse la ventanilla única para acelerar aquellos procesos que la requieran.

Los trámites más urgentes que requieren de simplificación inmediata lo constituyen aquellos que tienen que ver con pagar impuestos, obtener permisos de construcción, hacer cumplir contratos y resolver insolvencias (asociados a los trámites incluidos en el informe del Banco Mundial del 2018 sobre Facilidad de Hacer Negocios (*Ease of Doing Business*). A éstos habría que añadirles aquellos requeridos para exportar y reexportar y obtener permisos de ocupación de bienes inmobiliarios.

**Promover el Comercio Exterior.** A las anteriores iniciativas habría que agregarles reducir la protección a importaciones sujetas a tratados de libre comercio (TLC) a una tarifa promedio ponderada del cinco por ciento de su valor CIF, así como al arancel que grava bienes no producidos en Panamá para usufructuar los beneficios de una economía abierta y competitiva que le reduzca costos a la población. A la vez deberían evaluarse los TLC con Centroamérica para determinar las revisiones que se requieren dado el fuerte desbalance en el comercio en contra de Panamá en más de 50 años. La Autoridad de Aduanas requiere de una reestructuración, ya que cumplir con los procesos toma tiempos excesivos. Ello requeriría automatizar procesos y reducir la discrecionalidad y contacto entre funcionarios públicos y privados para disminuir los tiempos de procesamiento y erradicar la corrupción<sup>xiv</sup>. Un área de atención prioritaria sería la de aplicar políticas de competencia para reducir el poder monopólico ejercido en vez de aplicar controles de precio. Éstos son inefectivos al no reducirle costos a los consumidores debido a que los aumentos en costos a productos controlados se traspasan a aquellos no controlados. Por otro lado, las estructuras monopólicas inciden en aumentar el costo de vida, reducen el ingreso real y acentúan la desigualdad de ingresos.

En el sector turismo no existe una estrategia clara para expandirlo por lo cual sería indispensable desarrollarla. Entre los elementos claves a incluirse se encuentran aumentar los recursos del Fondo de Promoción del Turismo de \$20 a \$100 millones anuales durante los años 2019-2021 con contribuciones directas del Tesoro Nacional para incrementar el flujo de turistas y mejorar la tasa de ocupación hotelera; promover el turismo de convenciones en el nuevo centro de convenciones, el cual debería ser concesionado como asociación pública privada (APP) con participación accionaria de líneas aéreas y hoteles que operan en Panamá; desarrollar nuevos productos para extender la estadía de los visitantes y atraer pasajeros en tránsito por Tocumen exonerándoles los impuestos de salida para que visiten al país; e introducir legislación que atraiga aviones privados pequeños con turistas de altos ingresos.

Para promover IDE y generar nuevos empleos se requeriría extender los incentivos otorgados a Panamá Pacífico, a la Zona Libre de Colón (ZLC) y Tocumen S.A., así como a zonas de procesamiento que pudiesen surgir a las riberas del Canal. Ello generaría nuevas actividades de alto valor agregado aprovechando la conectividad, creando empleos más productivos y mejor remunerados. A esas iniciativas habría que añadirles intensificar el uso de la plataforma logística concesionando los proyectos desarrollados por la ACP en el sector Pacífico del Canal: puertos de contenedores en Corozal (desarrollo de una zona logística en 1,200 hectáreas), de LNG de carga rodante (centro de redistribución de vehículos, maquinaria y equipo) y un Hub (centro de operaciones) Logístico Global. A la vez, sería apremiante asegurar la disponibilidad de agua para el paso de buques por el Canal y el consumo de la población acelerando el planeamiento y ejecución de proyectos de interconexión con ríos en el Atlántico con esos objetivos en mente.

Agregadas a dichas prioridades, será imperioso promover las reexportaciones provenientes de la ZLC, Panamá Pacífico, Tocumen S. A. y LNG, así como exportaciones de minerales, producción agropecuaria y transformación manufacturera, por lo que convendría utilizar a miembros del cuerpo diplomático en el exterior en esos menesteres. A ellos les tocaría la labor de promocionar los aspectos positivos con que cuenta el país y reglamentaciones que lo confirman como por ejemplo tributación, establecimiento de sociedades anónimas y cuentas bancarias.

**Estímulos al Crecimiento.** Expandir la IDE demandará mano de obra calificada, infraestructura y recursos financieros. Ello requerirá transferirle al sector privado responsabilidades actualmente en el ámbito gubernamental a través de APP y concesiones. Eso liberaría recursos para hacerle frente a las necesidades del gasto social ya que una deuda pública demasiado alta limitaría el manejo fiscal como herramienta contracíclica. En la educación pública se debería alcanzar los niveles de calidad de la privada aumentando horas y días de clases, al igual que la infraestructura.

Para aumentar la empleomanía será necesario contar con un sistema de indicadores para conocer la oferta académica en todo el país, incluyendo información relevante sobre cuantos ingenieros, contadores y otros profesionales existen y su estado de empleo. A la vez, se requiere una política migratoria condicionada, bien estructurada y coordinada entre los sectores públicos y privados para suplir las necesidades del mercado mientras se capacita mano de obra nacional. En el sector agropecuario deberían utilizarse los precios de sostén para incentivar la producción tomando en cuenta que la producción nacional compite con la importada. La política pública debería asegurar que las importaciones de alimentos no lleguen al país cuando se da la producción nacional.

**Manejo Fiscal.** Panamá es el país latinoamericano en donde se paga menos impuestos proporcionalmente, lo cual hace prioritario fortalecerlos y reducir el gasto. Lo primero se obtendría mejorando la administración tributaria, simplificando trámites para pagar el cálculo alternativo del impuesto sobre la renta (CAIR)<sup>xv</sup> y el impuesto de inmuebles<sup>xvi</sup>, utilizando tecnología para minimizar la discrecionalidad, capacitando al personal en el primero y depurando el sistema de requerimientos en el segundo, aparte de automatizar comunicaciones de la Dirección General de Ingresos (DGI) con los contribuyentes, mejorando la integración de información, al igual que actualizar la legislación en el Código Fiscal<sup>xvii</sup>. Aparte de eso, la estimación de ingresos a recaudarse debiera estar basada en supuestos realistas de crecimiento de la economía.

A la vez se requerirá imponer el tratamiento tributario (pago de los impuestos sobre la renta, importación, inmuebles y municipales) y de distribución de utilidades que opera en la empresa privada a empresas y entidades públicas no sólo para fortalecer las recaudaciones sino para imponerles criterios de cumplimiento de objetivos. Igualmente extender el ITBMS a actividades de servicios exonerados. Debido a que las tarifas del Canal llegaron a su tope, las contribuciones adicionales de la ACP al fisco deberían depender de una proyección realista de aumentos en tráfico y carga.

La LRSF debería enmendarse para: (i) alcanzar un balance primario positivo por lo menos igual al pago de intereses; (ii) enfatizar el ahorro público; (iii) reducir el piso de proyectos sujetos al análisis de rentabilidad a \$5 millones; (iv) establecer en el MEF un departamento que evalúe estudios de costo beneficio preparados por las agencias ejecutoras, al igual que de concesiones y APP; (v) establecer en la Contraloría General de la República un departamento que lleve a cabo audits económicos *ex post* que incluirían evaluaciones de la rentabilidad financiera y social de los proyectos, resultados de estudios de impacto ambiental y beneficiarios de los proyectos; y (vi) asegurar que las asignaciones presupuestarias a los pobres estén vinculadas a necesidades identificadas en las encuestas de pobreza y condicionadas a

objetivos cuantificables. Asimismo, se requiere reenfocar las prioridades del gasto público para vigorizar la calidad y ampliar la cobertura del sistema educativo a todos sus niveles, a la vez de fortalecer la formación profesional.

**Mejorar la Calidad de la Salud.** Para hacerle frente a los problemas del sector salud se deberían enfocar las políticas en cambios estructurales y no en quejas coyunturales. Ello requerirá integrar los servicios de los centros de salud para racionalizar recursos y no duplicar esfuerzos. El contar con expedientes clínicos electrónicos ayudaría a reducir costos haciendo más eficiente la atención médica. Como un primer paso en esa dirección, se debería modernizar la atención a los pacientes e implementar la receta electrónica, expedientes electrónicos y un sistema de inventario electrónico para los medicamentos. Entre otras acciones inmediatas se encuentran introducir la cita única, implementar ciclos de operaciones para que las salas de operaciones se mantengan utilizadas de tiempo completo, enfocar el sistema en la prevención y promoción de hábitos de cuidados de salud, implementar métodos de evaluación para mantener a la población sana, establecer unidades médicas cercanas a las comunidades y fortalecer las estadísticas para la toma de decisiones.

**Mecanismo de Coordinación de Políticas.** Para darle seguimiento a las políticas públicas se requeriría crear un Consejo Nacional de Políticas Públicas (CONPP) presidido por el presidente de la República con participación del Consejo de Gabinete y representantes de instituciones gubernamentales enfocadas desarrollar el país con el MEF como Secretaria Técnica. El CONPP identificaría y jerarquizaría problemas, tomaría acciones y daría soluciones a temas prioritarios, así como responsabilizaría, daría seguimiento y evaluaría la instrumentación de las políticas. El MEF prepararía la documentación para las reuniones del CONPP, reportaría sobre el progreso en la implementación de las políticas adoptadas y propondría ajustes a éstas si fuesen necesarios.

### **Políticas para Restaurar un Crecimiento Rápido e Inclusivo (mediano y largo plazo)**

Las políticas públicas orientan acciones para darle respuestas a las demandas de la población. Su objetivo es resolver el gran reto de mejorar la calidad de vida e ingresos de la población como un todo. Implica utilizar los recursos de la economía estratégicamente para hacerle frente a los problemas existentes. Si la intención fuera la de restaurar un crecimiento más rápido y transformarlo en inclusivo, las políticas deberían enfocarse en mejorar la calidad y cantidad de los insumos trabajo y capital físico y de la productividad total de factores de producción y apoyo al manejo fiscal. Dicho proceso requerirá ligar las políticas con el fortalecimiento de las fuentes de crecimiento. El éxito en lograr un crecimiento inclusivo dependerá en instrumentar políticas públicas oportunamente en vez de dilatarlas o adoptar aquellas que no alcancen ese objetivo.

**Expansión de la Calidad del Insumo Trabajo.** En la educación las claves son la calidad, pertinencia, cobertura y equidad. Las políticas públicas deberían enfocarse en estos aspectos a través de:

- i. vigorizar la formación de docentes a través del fortalecimiento de las facultades de educación<sup>xviii</sup>;
- ii. fortalecer el perfeccionamiento de docentes y directores en funciones;
- iii. consolidar un sistema de evaluación educativa;
- iv. proveerle autonomía al MEDUCA;
- v. fortalecer el sistema de planificación y los sistemas de información (estadísticas, indicadores y procesos automatizados);
- vi. expandir la cobertura en educación inicial y preescolar para incluir nutrición y estímulo en la escuela media;
- vii. aplicar la Ley Orgánica de Educación en su artículo 266 que especifica que el gasto público en educación no será inferior al 6 por ciento del PIB del año anterior;

- viii. aumentar la escolaridad y calidad de la enseñanza a todos los estudiantes;
- ix. reducir alumnos por docente en las grandes escuelas;
- x. mejorar la calidad de las facilidades educativas y ampliar su cobertura<sup>xix</sup>, especialmente en educación infantil (0-3 años), preescolar (4 y 5 años) y media (grados 10 a 12);
- xi. intensificar la enseñanza del inglés a todos los niveles y en programas de formación técnica y profesional; y
- xii. involucrar a especialistas y sectores privado y gubernamental en la planificación de currículos y metodologías pertinente.

Además, será imprescindible fortalecer la educación técnica en las universidades.

**Expansión de la Calidad del Capital Físico.** Se requieren “leyes marco” para incentivar inversiones en actividades de transformación y promover el uso de la tecnología para convertir a la ZLC, Panamá Pacífico y Tocumen en polos de crecimiento que generen empleos en actividades más especializadas. Con la reingeniería educativa se deberían promover parques de inversión con esos incentivos y reglas municipales especiales en un proceso en el cual parte de la preinversión sería el adiestramiento de mano de obra y transferencia tecnológica para desarrollar valor agregado en la cadena de suministros globales. Un beneficio importante de la IDE nueva consistiría en salarios más altos que el promedio como ha sucedido en Panamá Pacífico.

Las “leyes marco” eliminarían la discrecionalidad, automatizarían decisiones y reducirían oportunidades de corrupción. Dicha legislación debería incentivar APP (con participación accionaria estatal), especialmente en puertos, generación energética y proyectos que prepara la ACP, entre ellos, actividades complementarias como el puerto de Corozal, parque logístico, terminal de carga rodante y terminal de LNG, además de integrar a ríos en el Atlántico con el sistema de aprovisionamiento de agua al Canal, entre otros. Éstos deberían formar parte de la cartera de proyectos sujetos a concesiones y APP con impacto en el mediano y largo plazo.

Las APP deberían considerarse en instituciones y sectores cuyos servicios no son satisfactorios y se requiere mejorar la eficiencia y aprovechar mejor las oportunidades o cuyos requerimientos financieros exceden la capacidad de endeudamiento del Estado. Las experiencias exitosas de España y Colombia en agua deberían ser evaluadas, al igual que aquellas en el sector eléctrico y actividades de infraestructura en Panamá, para mejorarlas. Ello sería crítico para asegurar que las APP se manejen en forma óptima, no se generen condiciones monopólicas u oligopólicas en sus operaciones y prevalezca la competencia para beneficiar a los consumidores. Candidatas a esos criterios incluyen el Instituto de Acueductos y Alcantarillados (IDAAN), la Empresa de Trasmisión Eléctrica S. A. (ETESA) incluyendo la interconexión eléctrica con Colombia, el proyecto de un tren rápido a David y posiblemente a Costa Rica, el Centro de Convenciones de Amador, servicios educativos, así como la producción de medicamentos, entre otros.

**Incremento de la Productividad Total de Factores.** Para aumentar la productividad, los incentivos en el área impositiva, tratamiento a empresas, trámites y régimen laboral que benefician a Panamá Pacífico deberían extenderse automáticamente a la ZLC y Tocumen S.A. a través de una “ley marco.” Ésta debería incluir el establecimiento de una “ventanilla única” para todas las actividades de exportación y reexportación de manera de simplificar los trámites y acelerar el proceso de exportación. Las “leyes marco” también deberían incluir parámetros automáticos para el desarrollo de puertos de contenedores, fuentes de generación energética y proyectos concebidos por la ACP para ser desarrollados por la actividad privada. Entre ellos se deberían incluir actividades complementarias como el puerto de Corozal y terminales de LNG, parque logístico y carga rodante, entre otros proyectos.

En paralelo, deberían reducirse significativamente los 3,700 trámites que hacen costoso operar empresas nacionales y atraer IDE. Las perspectivas que esos flujos se dirijan hacia la América Latina y el Caribe son moderadas actualmente debido a la incertidumbre en cuanto a su contexto macroeconómico y político, a la vez que los incentivos tributarios en los Estados Unidos van a incentivar repatriaciones de ganancias en vez de reinvertirlas.

Una expansión en la tasa de ocupación hotelera demandará una estrecha coordinación con políticas ligadas al transporte aéreo y marítimo y promoción turística para promover mercados, estimular la competencia y reducir costos de transporte. La publicidad internacional de Panamá debería incrementarse y ser más consistente en su acceso a los turistas potenciales. Igualmente deberían determinarse los segmentos del mercado objeto de la promoción.

El recién creado Fondo de Turismo es un paso en la dirección apropiada, pero habría que dejarlo operar, a la vez de tomar en consideración que el turista del presente no se atrae con las ideas del pasado. A su vez, un aumento en la demanda generará mayor competencia en el transporte aéreo estimulando a bajar los precios. Se necesitará asegurar que la política de cielos abiertos continúe atrayendo líneas aéreas y que la venta de combustible y tarifas de aterrizaje cobradas por Tocumen S.A. se mantengan competitivas regionalmente. Los aumentos de productividad del capital físico en el sector público también son importantes por lo cual amerita fijar un piso de \$5 millones a proyectos a los cuales se les debería exigir análisis de costo beneficio.

En cuanto al sector agropecuario, Panamá podría competir con otros países en algunos productos (como por ejemplo arroz), siempre y cuando se implemente la tecnología adecuada. Una reestructuración del sector debería generar condiciones para hacer la actividad agropecuaria más eficiente de manera de mejorar las actividades productivas. Estas deberían comenzar con innovación tecnológica, formación y capacitación, infraestructura (especialmente riego), producción y financiamiento, y comercialización, culminando con la política comercial exterior. Es en esos procesos donde la política pública debería concentrar sus esfuerzos en ese orden.

**Apoyo del Manejo Fiscal.** Una estrategia para mejorar la productividad de los insumos capital físico y trabajo apoyada por una expansión de la actividad privada, requerirá transferirle a ésta la responsabilidad del desarrollo de algunas actividades del sector público a través de APP y concesiones. El beneficio de utilizar ambos mecanismos consistiría en que no se requerirían aportes financieros del sector público, lo cual liberaría recursos para reenfocar las prioridades del gasto público hacia actividades que mejoren la inclusión, dadas sus limitaciones de endeudamiento. Dichos ajustes le proveerían mayores recursos al sector público para mejorar la productividad, proveer servicios esenciales y reducir pobreza.

Por otro lado, se requeriría tener especial cuidado en el aprovechamiento logístico del recurso más importante del país, el Canal, para evitar el surgimiento de condiciones monopólicas de empresas de otros países en el aprovechamiento de la posición geográfica al otorgárseles concesiones que le generen excesivo poder para influenciar decisiones que no necesariamente benefician a la población y/o economía panameña. Ello requerirá fomentar la competencia entre empresas de diferentes países para asegurar que ninguno de los beneficiarios de las concesiones logre suficiente poder de mercado como para influenciar decisiones que le corresponden al Estado.

Al analizar la efectividad de la función estatal se concluye que el sector público ha crecido excesivamente a tal punto que no presta servicios eficientemente. Por lo tanto, los ajustes requeridos para mantener un manejo fiscal prudente deberían provenir principalmente de recortes en gastos, reduciendo y eliminando

los subsidios malos y gastos de planilla excesivos. No se recomiendan por el momento nuevos impuestos para evitar restringir la expansión de la economía, excepto gravar a las empresas públicas y entidades financieras públicas, a la vez de recuperar costos y mejorar la administración tributaria.

Las prioridades presupuestarias deberían enfocarse en mejorar la calidad de la infraestructura y la inversión. A la vez, debería dársele un rol mayor a los incentivos que genera la competencia en muchas actividades como son: educación, salud, infraestructura, gasto social. También sería conveniente considerar aumentar el período de gestión presupuestaria de uno a dos años, o sea presupuestos bianuales, y posiblemente a tres años, para asegurar una adecuada planificación y financiamiento de los programas y proyectos de manera de que éstos puedan ser medibles en cuanto a su ejecución y resultados a la vez que cumplan con los objetivos que se les ha señalado.

Las prioridades deberían enfatizar el mejoramiento en la calidad de la educación y programas de formación profesional; dotar a todo el país de agua potable; modernizar el alcantarillado pluvial y sanitario de los principales centros urbanos; fortalecer programas de atención médica primaria; completar el saneamiento de la bahía; aumentar significativamente la disponibilidad de energía eléctrica y comunicación de banda ancha (para que contribuyan a aumentar la productividad). mantener y mejorar las vías de comunicación terrestre; y completar las Líneas 2 y 3 del Metro para lograr ahorros en tiempo de transporte y mejorar la productividad de sus usuarios.

### C. ESTRUCTURA DE LA ECONOMÍA PANAMEÑA

La economía se encuentra asentada en actividades en donde operan las fuerzas del mercado, anclada en un sistema monetario de tipo de cambio fijo ligado al dólar e integrado al sistema financiero global a través del libre movimiento de capitales, el cual se ajusta automáticamente; un entorno macroeconómico viable y competitivo; aprovechamiento de la posición geográfica; y flujos significativos de IDE. El mercado pequeño la obliga a ser un país exportador, para vincularse a mercados más grandes. La economía lo ha logrado, a la vez que mantiene la capacidad de continuar haciéndolo a través de servicios marítimos, aéreos, de telecomunicaciones, bancarios, legales e IDE. A su vez Panamá ha sido exitosa en trasladar recursos a actividades de mayor productividad. Al alcanzarlo, se ha ubicado en el primer lugar en la región latinoamericana en términos de complejidad económica, o sea, en la cantidad de valor agregado en sus exportaciones. Ésta ha aumentado al enfatizarse la logística y conectividad<sup>xx</sup>.

La economía actual se puede resumir en una palabra: "conectividad"<sup>xxi</sup>. La conectividad consiste en la posición geográfica privilegiada desarrollada con la tecnología moderna para ofrecer servicios al mundo con provecho para el desarrollo del pueblo panameño. Ésta incluye la conectividad marítima (el Canal), la aérea (los aeropuertos internacionales) y la de telecomunicaciones (los siete cables submarinos de fibra óptica y otros que se le podrían agregar). A éstas se les puede sumar la conectividad financiera (el centro bancario regional) y añadir la terrestre creada por el ferrocarril, carretera transístmica, corredor norte y Metro a Tocumen.

#### Panamá Como País de Contrastes

Panamá es un país de contrastes ya que de hecho no existe una sola economía sino que ésta se podría agrupar en tres con características específicas: la moderna, rural y una tercera compuesta por los pobres. Éstas mantienen características dispares entre ellas, incluyendo ingresos, productividad, empleo, educación, salud y aprovisionamiento de otros servicios públicos. Conceptos de medición agregados como el PIB per cápita esconden fuertes diferencias dando la falsa impresión de riqueza abundante, a la

vez que la desigualdad de ingresos, medida a través del coeficiente de Gini<sup>xxii</sup>, es una de las más altas de la América Latina.

La economía depende de aumentos de productividad y expansión de los insumos de capital físico y trabajo para sostener tasas de crecimiento rápidas, reducir el desempleo y mejorar ingresos. Para alcanzar dichos objetivos existen cuatro grandes desafíos: (i) elevar e integrar la economía rural y a aquellos por debajo de la línea de pobreza al nivel de la moderna en educación y adiestramiento para aprovechar servicios y oportunidades, a la vez de mejorar la productividad de todos; (ii) eliminar restricciones y rigideces en el mercado laboral que dificultan la movilidad del insumo trabajo hacia empleos de mayor productividad que contribuyan a reducir desigualdades; (iii) mejorar incentivos y reducir los trámites asfixiantes para promover la expansión de la IDE e inversión nacional; y (iv) establecer políticas públicas que apoyen un crecimiento más inclusivo.

#### **D. CONTABILIDAD DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO**

Tradicionalmente el análisis de crecimiento estuvo influenciado por conceptos que enfatizaban el gasto público como el instrumento obligado para estimularlo, el cual se utilizaba como mecanismo de estímulo para expandir la economía. Éste se vinculaba a la relación capital-producto o coeficiente de inversión, de manera de que si se expandía la inversión pública el PIB debería crecer a través del impacto de un efecto multiplicador.

Dicho concepto jugó un papel clave en las políticas de administraciones gubernamentales pasadas. Mas recientemente, influenció a que el presupuesto de inversiones públicas aumentara en casi 2.5 veces de su valor nominal de \$3,873 millones en el 2010 a \$8,956 millones en el 2017. En términos de relación al PIB el presupuesto de inversiones aumentó del 14.3 por ciento en el 2010 al 15.3 por ciento en el 2017, registrando un pico de 17.5 por ciento en el 2014, equivalente a \$8,002 millones.

A la vez prevalecía la noción de evitar el gasto corriente para canalizar recursos hacia la inversión como el único factor que podría fomentar crecimiento y empleo. Ese razonamiento provenía del hecho de que una alta proporción del gasto corriente constituye consumo puro, generando poca actividad productiva. Dichos conceptos no tomaban en cuenta la contribución del insumo trabajo ni el mejoramiento en la productividad total de los factores de producción. Algunos gobiernos optaron por aumentar el gasto corriente rápidamente sin mejorar servicios, por lo cual sacrificaron recursos y aumentaron el endeudamiento público. Por otro lado, el presupuesto de inversiones públicas, el cual se supone debería estimular la economía, incluye subsidios y transferencias, los cuales constituyen gastos de consumo que poco impactan la actividad económica.

Dadas las experiencias de años recientes, ambos postulados no han sido concluyentes en explicar cómo expandir el crecimiento y reducir el desempleo ya que a pesar de altos niveles de inversión pública el crecimiento se está desacelerando a la vez que el desempleo aumenta. Por otro lado, no todo el gasto corriente tiene baja productividad. Estimaciones preparadas por el Banco Mundial y profesionales del tema muestran dos estimados de la tasa de retorno a la educación en Panamá. Uno asciende a 13.7 por ciento y el otro a 12.5 por ciento<sup>xxiii</sup>, rentabilidades más altas que en la mayoría de los proyectos de inversión pública. Como se elabora a continuación, existen otros factores aparte de la inversión en capital físico (en donde la inversión pública es un componente) que inciden en el crecimiento.

### Fuentes de Crecimiento Económico

Al tratar de armonizar los fenómenos de desaceleración y desempleo han surgido comentarios en algunos sectores pensantes de que el modelo de crecimiento, basado en una economía competitiva abierta al mundo para aprovechar las oportunidades que surgen en el entorno global, se está agotando por lo cual habría que reemplazarlo. ¿Constituye la instrumentación de dicho modelo la causa de los problemas que afectan el patrón de crecimiento y los aumentos en el desempleo o más bien se pueden identificar como los causales de dichos fenómenos el insuficiente análisis de factores que influyen en el proceso de crecimiento, debilitamiento de los insumos capital físico y trabajo y de su productividad, rigideces en el mercado laboral y políticas públicas inadecuadamente diseñadas e instrumentadas?<sup>xxiv</sup>.

Para reconciliar dichos puntos de vista, a principios de la década de los 60 del siglo pasado, Robert M. Solow del Instituto Tecnológico de Massachusetts relacionó el incremento o disminución de la actividad económica con cambios en las fuentes de crecimiento económico: capital físico, trabajo y cambio tecnológico, en vez de enfatizar la relación capital-producto como se estilaba hasta entonces en círculos académicos y gubernamentales. Solow fue premiado con el Premio Nobel de Economía por su contribución analítica en aclarar cómo opera el proceso de crecimiento.

Esos conceptos fueron afinados por Dale W. Jorgenson de la Universidad de Harvard y Zvi Griliches de la Universidad de Chicago y luego de la Universidad de Harvard, así como por otros economistas, desagregando el cambio tecnológico en la productividad total de factores, a la vez que T.W. Schultz y Gary Becker de la Universidad de Chicago, ambos también recipientes del Premio Nobel de Economía, enfocaron su análisis en el aporte de la productividad y la contribución del capital humano al proceso de crecimiento. A raíz de avances en entender este último y los factores que lo influyen, este estudio ha utilizado la metodología del Profesor Jorgenson para profundizar el diagnóstico del proceso de crecimiento y su impacto en el mercado laboral.

Dicha metodología fue adoptada por Singapur en diseñar sus políticas públicas enfocándolas en incrementar productividad. Singapur aumentó su PIB per cápita de \$428 en 1960 a \$52,601 en valores corrientes en el 2016 a raíz del énfasis conferido a expandir el insumo trabajo y mejorar la calidad y ampliación de la cobertura de la educación como elementos necesarios para obtener aumentos en productividad. A la vez, Corea del Sur invirtió en mejorar su capital humano alcanzando un PIB per cápita de \$29,806 en el 2016 de \$944 en 1960, convirtiéndose en la cuarta economía más grande del Asia y la onceava más grande del mundo. Por otro lado, el Fondo Monetario Internacional introdujo en su análisis de países (incluyendo Panamá) el impacto de aumentos de los insumos capital físico y trabajo y de su productividad en el crecimiento.

### E. ORÍGENES DE LA DESACELERACIÓN Y AUMENTO DEL DESEMPLEO

La contabilidad del crecimiento permite descomponer las variaciones en la cantidad de bienes y servicios producidos durante un período de tiempo en componentes asociados a cambios experimentados en la dotación de factores productivos y en un factor residual que comprende el progreso técnico y otros elementos. Dicho factor residual se refiere a la productividad total de los factores (PTF), insumo clave para analizar la contribución de las fuentes del crecimiento<sup>xxv</sup>.

La economía panameña, luego de haber registrado un crecimiento muy elevado, tuvo posteriormente una fuerte caída de la tasa de crecimiento del PIB. Los tres determinantes del crecimiento mostraron fuertes caídas. El capital físico fue un factor importante en la aceleración del crecimiento y de hecho también en su caída. Podría decirse que una recuperación del crecimiento va a necesitar de un fuerte

recobro del crecimiento del capital físico. Lo que también se detectó en el análisis de la contabilidad de crecimiento es que la productividad también tuvo, aunque en menor medida, un período de aceleración y luego desaceleración como le sucedió al capital físico. Por su lado, el insumo trabajo se desaceleró durante el auge y caída del crecimiento, tanto en el componente cantidad como en el de calidad.

Desagregando dicho análisis se observa un cambio en la composición del PIB a la vez de la fuerte desaceleración del capital físico. La logística, construcción y turismo se convirtieron en motores líderes del crecimiento, liderazgo anteriormente ejercido por el comercio, actividad manufacturera y agricultura. Al emerger los primeros, afloraron implicaciones relacionadas a la mayor intensidad del capital físico en la logística y construcción, requiriendo ambas menos personal pero también personal mejor calificado. La desaceleración del capital físico coincidió con la finalización del tercer juego de esclusas. Por otro lado, el turismo ha mostrado síntomas de debilitamiento al disminuir la tasa de ocupación significativamente mientras aumenta la capacidad instalada.

En el insumo trabajo se registraron cambios estructurales que impactaron el empleo mientras la economía crecía:

- i. la mayoría de los empleos nuevos se dieron en áreas urbanas, principalmente en la metropolitana, requiriendo competencias diferentes a las que prevalecían en la población de 15-29 años;
- ii. los aumentos en costos salariales suscitaron pérdidas de empleos en la construcción y agricultura, a pesar de que la construcción registró una ligera mejoría en el 2017;
- iii. sectores con bajos requerimientos de escolaridad como la construcción se volvieron más intensivos en el uso de capital físico, requiriendo personal mejor calificado. Ello trajo consigo nuevas modalidades operativas requiriendo menor personal, mayor instrucción formal y cambios en la composición del capital físico a favor del componente planta; y
- iv. la modalidad del empleo cambió. En el 2004-2009 el 71 por ciento de los empleos nuevos provino del sector privado. En el 2009-2014 dicha relación cayó al 50 por ciento al absorber el sector público mayor mano de obra.

**Tabla 1. Fuentes de Crecimiento Económico por Subperíodos, 1989-2016**  
(crecimiento promedio en por ciento)

Subperíodos	PIB	Capital Físico	Insumo Trabajo	PTF (productividad total de factores)
1989 - 2004	4.6	1.4	2.1	1.1
2004 - 2013	8.3	5.2	1.1	2.0
2014 -2016	5.6	3.5	1.3	0.8

Fuente: Jorgenson y Vu y Hoffman, Aravena y Friedman para 1989-2004 y 2004-2013; estimaciones de Víctor J. Elías para el 2014-2016.

### Cambio en los Insumos y en su Productividad Total

Para profundizar el diagnóstico se analizó el cambio en la composición del PIB en los insumos capital físico y trabajo y en la productividad total de ambos factores. Algunos cambios estuvieron conectados con políticas públicas; otros con fenómenos que se dieron en la economía global. Para analizar mejor su evolución el patrón de crecimiento se desagregó en tres subperíodos que reflejaron diferentes tendencias de crecimiento. La tasa de crecimiento se aceleró del 4.6 por ciento anual en el 1989-2004 al 8.3 por ciento en el 2004-2013. El aporte del capital físico casi se cuadruplicó, el del insumo trabajo casi se redujo

a la mitad y el de la productividad casi se duplicó. Durante el 2014-2016 el crecimiento del PIB se desaceleró bajando a un ritmo anual promedio del 5,6 por ciento, con una fuerte caída en el capital físico, influenciada por la finalización del tercer juego de esclusas, desaceleración en el insumo trabajo y fuerte caída en productividad. Esas tendencias continuaron en el 2017 y 2018 debido al debilitamiento en el crecimiento de los insumos capital físico y trabajo y la productividad de ambos. La desaceleración coincidió con una disminución en el crecimiento del crédito local y los depósitos bancarios y un repunte gradual en el precio internacional del petróleo.

Desagregando las fuentes de crecimiento económico se observó que, durante el subperíodo 2004-2013, el capital físico mejoró su contribución al crecimiento del PIB al incrementar su cantidad y participación. El aporte del insumo trabajo fue limitado por la débil escolaridad y falta de competencias. Por otro lado, la productividad total de factores casi se duplicó a raíz del rápido crecimiento de la carga a través del Canal, inversiones en puertos y aumentos en TEU<sup>xxvi</sup> manejados; inversiones adicionales en generación eléctrica; reexportaciones de la ZLC; manufactura de alto valor agregado y logística en la Zona Económica Especial (ZEE) de Panamá Pacífico; crecimiento de la actividad turística; y construcción de viviendas, oficinas y comercios, actividades que registraron la mayor parte de los aumentos en productividad.

### Comparación con Otros Países

Para comparar a Panamá con otros países en términos de producto, insumos totales per cápita y productividad total de factores, examinamos sus valores relativos con los de los Estados Unidos, Singapur, Hong Kong, Chile y la región de América Latina para el 2004 (Jorgenson y Vu, *Information Technology and the World Economy*, 2006). Comparado con los Estados Unidos, el PIB per cápita de Panamá sólo alcanzó el 20 por ciento, los insumos totales per cápita el 32.1 por ciento y la productividad total de factores el 62.3 por ciento.

Los resultados anteriores indican que para crecer rápidamente en forma inclusiva se requerirá estimular la expansión de las fuentes de crecimiento económico, especialmente la productividad total de los insumos capital físico y trabajo. A pesar de que los datos comparativos datan del 2004, éstos son totalmente relevantes para apreciar que a Panamá le queda mucho camino por recorrer para lograr niveles de bienestar comparables con países más desarrollados. Por otro lado, con la desaceleración de la economía la probabilidad de que la productividad de ambos factores continúe disminuyendo pareciera haber aumentado en los últimos dos años.

### Impacto del Salario Mínimo en la Generación de Empleo

Cerca del 30 por ciento de la mano de obra ocupada (alrededor de 300 mil personas) recibe salario mínimo. Cada dos años la Comisión del Salario Mínimo nombrada por el Ejecutivo efectúa su revisión de acuerdo con lo establecido en el Código de Trabajo. La Comisión es conformada por empresarios, trabajadores y representantes de gobierno. Debido a que en las últimas cinco revisiones la Comisión no logró un consenso, le tocó al Órgano Ejecutivo establecer el nuevo salario mínimo durante los años 2006-2016. Las decisiones adoptadas tuvieron un efecto limitante en generar empleos nuevos, especialmente en el área rural, desplazando obreros hacia las áreas urbanas, a la vez de aumentar la informalidad. Ello se debió a que los aumentos en costos provenientes de los ajustes salariales no fueron compensados por aumentos en productividad. Como consecuencia, se perdieron 7,341 empleos en la agricultura durante los años 2015-2017.

Ello sería conveniente ya que en diciembre 2017 se estableció el último salario mínimo que aunado con la desaceleración de la economía han afectado la generación de empleo. Dicho análisis debería incorporar una metodología para determinar el salario mínimo tomando en consideración la productividad, ingresos, precios y salarios, a la vez de incluir una evaluación de su impacto en el desempleo y la sostenibilidad financiera de las empresas a raíz de aumentos en costos laborales. Ello permitiría contar con elementos analíticos adecuados para la toma de decisiones con anterioridad a una nueva ronda de revisiones de manera de evitar aumentos en la tasa de desempleo.

#### **F. LECCIONES DERIVADAS DE LAS EXPERIENCIAS DE LOS ÚLTIMOS TREINTA AÑOS**

Una conducción económica eficiente requiere mantener un manejo prudente de las finanzas públicas y un entorno favorable al desarrollo de la actividad privada, elementos indispensables para apuntalar aumentos en los insumos capital físico y trabajo y en la productividad de ambos.

El crecimiento reciente refleja tasas de aumento del PIB y reducción de pobreza más rápidas que en el resto de la América Latina. No obstante, las brechas de inclusión social generadas les han restado un enorme brillo a esos resultados. Las tendencias globales muestran que el crecimiento se convierte en más frágil y menos resiliente cuando no es inclusivo, beneficiando primordialmente a los grupos de mayores ingresos.

Muchas políticas fueron efectivas en estimular el crecimiento. Entre las que rindieron buenos resultados se incluyen aquellas que promovieron flujos de IDE e inversión nacional. Estas apoyaron la expansión de fuentes de generación energética, telecomunicaciones, puertos de contenedores, transporte y actividades relacionadas al turismo y servicios complementarios, entre otras. Las APP y concesiones al sector privado promovieron el desarrollo de sectores que normalmente no se hubieran podido expandir debido a las limitaciones de endeudamiento público. A la vez se liberaron recursos para hacerle frente a necesidades que de otra manera no se hubieran atendido, lo cual contribuyó a reducir la relación deuda pública neta/PIB temporalmente a niveles que mejoraron la calificación financiera del país.

Otras políticas, como las de empleo, desarrollo del capital humano y aquellas encaminadas a mejorar la productividad, especialmente las educativas y los trámites excesivos<sup>xxvii</sup>, promovieron resultados deficientes, impactando adversamente en el crecimiento y empleo. En el turismo, la falta de promoción, carencia de productos para extender la estadía de los turistas e inadecuada coordinación sentaron las bases para disminuir la tasa de ocupación a la vez que se aumentaba la planta hotelera. En infraestructura, muchas inversiones no planificadas resultaron improductivas al no efectuarse estudios de factibilidad y de ingeniería, ni tomarse en cuenta externalidades negativas en los proyectos que debía asumir el Estado, traduciéndose en aumentos de costos.

#### **G. ¿SERÍA POSIBLE RETOMAR EL CRECIMIENTO DEL 8% ANUAL?**

Panamá registró un subperíodo de alto crecimiento que luego se desaceleró. Retornar a un crecimiento más rápido constituirá un enorme desafío que no pareciera ser viable. En general la mayoría, o todos los países que experimentaron altos crecimientos por períodos de 20 años, como Japón, Brasil, Corea del Sur, Indonesia, Malasia y Chile, entre otros (y están por verse los casos de China e India), al desacelerarse no pudieron volver a retomar un crecimiento alto. En Panamá el período de auge no fue tan largo como en esos países debido a que hubo determinantes cíclicos y tendenciales. Los cíclicos fueron influenciados por la expansión del Canal, industria de la construcción, ZLC y Panamá Pacífico. Los tendenciales por el desarrollo del sistema financiero, puertos de contenedores, comercio, turismo e infraestructura.

Con relación a las fuentes de crecimiento se observa que hubo una gran aceleración en el aporte del insumo capital y en menor grado en la productividad total de factores. La aceleración del crecimiento del capital físico, siguiendo los primeros modelos de determinantes de la inversión, se dio en parte en el aumento del capital deseado y en parte en el aumento de la velocidad para ajustar la diferencia entre el capital deseado y su stock actual. El componente cíclico fue importante al darse factores que llevaron a acelerar el ajuste hacia el capital deseado, al igual que los determinantes tendenciales. Esas actividades afectaron ambos determinantes (cíclicos y tendenciales). La innovación tecnológica y adopción de tecnología también afectó la velocidad de ajuste<sup>xxviii</sup>.

Una expansión del capital físico similar a la del subperíodo 2004-2013 podría replicarse al contarse con proyectos públicos y privados de por lo menos \$20.0 mil millones<sup>xxix</sup>. Ellos incluyen \$13.8 mil millones en ejecución y \$6.2 mil millones planeados, de los cuales la mitad lo constituye la IDE. Esta última fue clave en estimular el crecimiento anterior al aumentar su participación en el PIB del 6.0 por ciento en el 2003 al 9.4 por ciento en el 2017. Por otro lado, los proyectos en ejecución se finalizarán en el 2019, de manera de que el capital físico requerido en el mediano plazo tendría que provenir de nueva IDE dadas las restricciones de endeudamiento público.

Panamá invierte 27 por ciento del PIB en inversiones (más que todos los países de América Latina), de lo cual un tercio es IDE, un tercio inversión local privada y un tercio inversión pública. Un aumento significativo de IDE podría incrementar la contribución del capital físico para igualar o exceder su contribución durante el 2004-2013, aunque la misma estaría limitada en generar empleos si enfatizara el uso intensivo de capital, por lo cual se requerirían aumentos de productividad más rápidos en el resto de la economía, aparte de una expansión del insumo trabajo.

Dichos aumentos podrían provenir del incremento de turistas al país y alargamiento de su estadía, exportación de minerales, reexportación de gas LNG, IDE (especialmente concesionando los proyectos de la ACP), desarrollo de puertos y actividades de logística, nuevas actividades en las zonas de libre comercio y actividades de transformación y expansión de exportaciones, entre otras.

# Introducción

Este estudio tiene como objetivo tratar de establecer una relación entre la tasa de crecimiento de la economía panameña en épocas recientes y las políticas públicas instrumentadas. La idea subyacente consiste en analizar episodios exitosos en el proceso de crecimiento al igual que de desaceleración para identificar políticas que contribuyeron a impulsar el crecimiento, así como otras que influenciaron la desaceleración en curso. Dichas experiencias se tomarán en consideración al proponer políticas que contribuyan a retornar a un patrón de crecimiento más rápido e inclusivo.

Para lograr lo señalado, el documento se ha construido en seis capítulos. El capítulo primero resume las experiencias del crecimiento a partir de 1989 y las subdivide en tres subperíodos caracterizados por diferentes ritmos de aumento del PIB, producto del impacto de las políticas instrumentadas e insumos que los impulsaron. A la vez se analizan las fuentes de crecimiento, los insumos capital físico y trabajo, su relación con la productividad total de factores y la contribución de ésta en la economía.

El capítulo segundo encara temas de desaceleración, desempleo e informalidad, áreas de urgente atención para retornar a un patrón de crecimiento más alto, aunque diferente para que este se cristalice en forma inclusiva, identifica el impacto en el empleo de cambios en el salario real, salario mínimo y rigideces en el mercado laboral, a la vez que trata de precisar las causas del aumento en la tasa de desempleo y señalar áreas de atención prioritaria.

El capítulo tercero reflexiona sobre los agregados que integran el proceso de crecimiento, identifica la conectividad como factor clave en generar oportunidades en la economía y examina condiciones estructurales que la distinguen. En particular, señala que la economía se encuentra integrada por un sector moderno y dos tradicionales, uno que refleja el desenvolvimiento de la actividad rural y el otro que incluye población por debajo de la línea de pobreza. Dicha diferenciación es esencial ya que tanto el debilitamiento en la productividad total de los factores de producción como la desaceleración provienen de deficiencias en la calidad y cobertura de servicios, especialmente en el insumo trabajo y aumentos de productividad, así como por la falta de competencias en satisfacer las necesidades del mercado.

El capítulo cuarto resume los resultados de las principales políticas instrumentadas durante cinco períodos presidenciales sucesivos para ilustrar su impacto en el manejo fiscal, crecimiento y desempleo, seguido por un examen de su apoyo en las últimas tres décadas. Se describen las políticas que contribuyeron a transformar la economía para lograr un crecimiento más rápido y se resumen las principales lecciones derivadas. Su propósito es el de tomar nota y aprender de las experiencias pasadas, algunas exitosas y otras no.

El capítulo quinto esboza una agenda para mejorar la productividad de los insumos capital físico y trabajo con el fin de lograr un crecimiento más rápido e inclusivo. Se incluye una discusión sobre la orientación que se le debería dar a la política pública, prioridades a enfatizar en el sistema educativo y sector de salud, factores que podrían desencadenar el potencial de la inversión privada y énfasis que se requiere asignar a la política fiscal, disminución de la corrupción y erradicación de la pobreza. A la vez se elabora sobre el concepto de pobreza multidimensional como un mecanismo útil para identificar mejor las carencias de los pobres.

El capítulo sexto elabora sobre las perspectivas y potencial de la economía que convendría reflexionar al considerarse políticas públicas. Se incluye una discusión sobre las condiciones requeridas para reanudar un crecimiento más rápido y las políticas requeridas para instituirlo en forma más inclusiva. Entre ellas se incluyen la expansión de la calidad de los insumos trabajo y capital físico, el incremento en su productividad total y el apoyo requerido en el manejo fiscal.



# I. Características y Fuentes del Crecimiento

Una mirada a las experiencias del crecimiento a partir de 1989 y los tres subperíodos en que se ha dividido su estudio caracterizados por diferentes ritmos de aumento del PIB, producto del impacto de las políticas instrumentadas e insumos que lo impulsaron. A la vez se analizan las fuentes de crecimiento, los insumos capital físico y trabajo, su relación con la productividad total de factores y la contribución de ésta a la economía.

## A. Características del Patrón de Crecimiento

El crecimiento definido en términos de aumentos del PIB ha sido uno de los principales objetivos perseguidos por una mayoría de países a través de su historia económica reciente. Ello se debe a que un proceso de crecimiento bien estructurado tiene el potencial de aumentar el bienestar de los pobres y mejorar la prosperidad social de todos los miembros de una sociedad<sup>xxx</sup>. Dichas aspiraciones no han sido fáciles de alcanzar globalmente y mucho menos en la América Latina. En contraste, la economía panameña ha sido afortunada en obtener un crecimiento rápido al seguirse políticas que contribuyeron a apoyarlo. A partir de 1989 y con la sola excepción de los años 1999-2003<sup>xxxi</sup> se obtuvieron tasas de crecimiento y reducción del desempleo poco vistas en el entorno global. El rápido crecimiento no solo excedió el de todos los países latinoamericanos, sino que fue uno de los más altos globalmente. Ese potencial se podría mantener siempre y cuando las políticas públicas se instrumenten oportunamente en la dirección apropiada.

### Subperíodos de Crecimiento

Si bien la tasa de crecimiento se aceleró del 4.6 por ciento anual en promedio en el subperíodo 1989-2004 al 8.3 por ciento en el 2004-2013, ésta se desaceleró bajando a un ritmo promedio del 5.6 por ciento anual durante el 2014-2016<sup>xxxii</sup>. La desaceleración estuvo vinculada a tres factores interrelacionados: la rápida caída en el capital físico y en menor medida en la productividad, a la vez que el insumo trabajo se desaceleraba debido a cambios estructurales en el mercado laboral. El debilitamiento del insumo trabajo provino de la baja escolaridad, débil calidad de la educación e inadecuada formación para hacerle frente a las cambiantes demandas del mercado. La transformación estructural provino de cambios en el patrón de crecimiento y rigideces laborales.

Los cambios estructurales afloraron al desplazarse los sectores motores hacia la logística y turismo, reduciéndose el impacto de la construcción, comercio, manufacturas y agricultura en el crecimiento, aunque dichos sectores continuaron siendo importantes. Los nuevos sectores motores requirieron mano de obra más especializada. Al ser la logística menos intensiva en mano de obra, ésta generó menos empleos. La falta de competencias, junto con aumentos en salarios reales por encima de la productividad a partir del 2014, incentivaron el uso del capital físico. Por lo tanto, la tasa de desempleo aumentó al 6.1 por ciento en el 2017 de 4.1 por ciento en promedio en el 2012-2013. La tendencia de que el desempleo aumente continuará, indistintamente de si el crecimiento se acelere o no, a menos que aumenten las contribuciones del capital físico y trabajo y se mejore la productividad de ambos factores. A pesar de que dichas tendencias fueron advertidas en el 2012 en informes de Nathan Associates y del Banco Mundial, la importancia de sus recomendaciones no fue absorbida al no definirse políticas públicas para hacerles frente y corregirlas<sup>xxxiii xxxiv</sup>.

Vinculadas a estas experiencias surgen tres preguntas a las cuales habría que responder. ¿Sería posible retomar el crecimiento del 8 por ciento anual en promedio logrado en uno de los subperíodos analizados? ¿Que produjo la desaceleración y que podría ayudar a retomar el crecimiento anterior en forma más inclusiva? La urgencia en responder a ellas ha aumentado al surgir riesgos que la economía se vea amenazada por una intensificación de rigideces en el mercado laboral y el posible impacto de shocks externos e internos.

### Riesgos

El desempleo refleja tendencias de aumentar indistintamente de si el crecimiento económico se acelere o no debido al fuerte debilitamiento del crecimiento del capital físico y de la productividad a partir del 2014, aunque en menor medida en esta última. Por otro lado el insumo trabajo se estuvo desacelerando

en el auge y en la caída del crecimiento, tanto en el componente calidad como cantidad. Ello se vio reflejado en la composición de los sectores motores hacia actividades más intensivas en el uso del capital físico, a la vez de mayores requerimientos de mano de obra especializada.

Las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China surgieron al imponer el primero aumentos tarifarios al acero en 25 por ciento y aluminio en 10 por ciento en importaciones provenientes del segundo y de Canadá, México y la Unión Europea. Como represalia China anunció medidas de retorsión, a la vez que ambos aumentaron el número de bienes afectados. Canadá, México y la Unión Europea también anunciaron medidas de retorsión. Mientras que las tensiones comerciales en relación con estos tres parecieran estar disipándose, el aumento de las barreras arancelarias a China fue seguido por otras que ocasionaron nuevas medidas de retorsión. Dicho proceso ha involucrado aumentos adicionales a la lista de bienes sujetos a tarifas entre ambos países. Para Panamá el riesgo de dichas tensiones radica en que alrededor del 63 por ciento de los barcos que cruzan el Canal provienen de y se dirigen a ambos países. Parte de esa carga se podría desviar a otros países sin cruzar el Canal si los precios de sus exportaciones resultaran más competitivos debido al aumento de tarifas arancelarias. Ello reduciría los aportes de la ACP al fisco con serias implicaciones en las finanzas públicas y el resto de la economía<sup>xxxv</sup>.

A partir de fines del 2017 los riesgos de la estabilidad financiera global aumentaron a pesar de perspectivas favorables de crecimiento global. Éstos se manifestaron en preocupaciones sobre la volatilidad de los mercados bursátiles, fortalecimiento del dólar norteamericano, aumentos en la tasa de interés y tensiones geopolíticas, especialmente aquellas conectadas con políticas de comercio exterior, a pesar de la recuperación de la economía norteamericana y perspectivas favorables de expansión de la economía global. Debido a que las cadenas de suministros globales son muy importantes en la actualidad, los aumentos en las tarifas de importación que se están dando van a ser más costosos en cuanto a su impacto global que si se hubieran introducido veinticinco años atrás. Como consecuencia, los riesgos de una desaceleración global y reducción del comercio se han elevado.

Añadido a ello habría que considerar que cambios en la legislación tributaria norteamericana en el 2018 han hecho atractivo revertir flujos de capital hacia los Estados Unidos y repatriar ganancias. Este factor podría afectar reinversiones norteamericanas en Panamá si no mejorara el marco institucional en el cual éstas operan, relacionado al exceso de trámites y tiempo que toman, aparte de incidentes relacionados con la actividad portuaria en el Pacífico y la actividad minera que crean dudas sobre la sostenibilidad de la seguridad jurídica. De hecho, debido a las políticas estadounidenses de aumento de tasas de interés y reducción de impuestos para repatriar ganancias, algunas compañías cancelaron sus operaciones y algunos depósitos bancarios fueron retirados.

Por otro lado, la continuación de la política de enfatizar megaproyectos aumentaría la deuda pública total a niveles que podrían requerir nuevos impuestos u otras medidas fiscales. Estos incidirían sobre la tasa de crecimiento de la economía aumentando la tasa de desempleo. A la vez, impondrían restricciones financieras para mejorar la calidad del capital humano, reducir la desigualdad de ingresos, prestar servicios esenciales a la población y proyectos de infraestructura prioritarios tales como mejorar el alcantarillado pluvial y completar el saneamiento de la bahía.

Nuevos megaproyectos afectarán la relación deuda pública/PIB negativamente aparte de reducir recursos para mejorar la calidad la educación y la salud. La deuda del SPNF, la cual no incluye deudas de corto plazo, ascendió a 37.8 por ciento del PIB al 31 de diciembre del 2017. Al agregársele deudas de empresas públicas autofinanciables, saldo de proyectos "llave en mano" y deuda del Municipio de Panamá, la relación aumentó a 48.6 por ciento. Al sumársele los pasivos no corrientes de la ACP como

parte de un concepto ampliado del sector público, ésta asciende a 53.8 por ciento, relación relativamente alta para un país con un nivel del PIB como Panamá.

El capital humano consiste en el conocimiento, habilidades y salud que los individuos acumulan a lo largo de su vida, permitiéndoles desarrollar su potencial como miembros productivos de la sociedad, generando beneficios para ellos, la sociedad y el país. Panamá no ha preparado su capital humano para beneficiarse del proceso de crecimiento. El país no ha invertido suficientemente en su población, por lo cual es fundamental que interiorice que la inversión en capital humano es tanto o más importante que aquella en capital físico. No siempre es la cantidad de inversiones lo que es importante; lo es la calidad. Al no mejorarse la calidad se está condenando a parte de la población a laborar en actividades de poca productividad, y por ende, bajas remuneraciones, por lo cual ésta no se beneficiará del crecimiento del PIB, aumentando la desigualdad de ingresos.

## B. Fuentes de Crecimiento Económico

Para analizar mejor la desaceleración del crecimiento, llevar a cabo un diagnóstico y sugerir medidas reactivantes hemos utilizado la metodología de fuentes de crecimiento económico desarrollada por Jorgenson y Vu<sup>xxxvi</sup>, descomponiendo cada determinante en su crecimiento agregado y en el cambio de su composición. De los trabajos de Jorgenson y Vu y Hoffman, Aravena y Friedman<sup>xxxvii</sup>, el profesor Elías<sup>xxxviii</sup> armó las cuentas de fuentes de crecimiento para los subperíodos 1989-2004 y 2004-2013 y estimó el del 2014-2016. Ese análisis tiene como propósito explicar mejor el proceso de crecimiento tomando en cuenta las contribuciones del capital físico, insumo trabajo y productividad total de ambos factores.

### Factores que Han Impactado el Crecimiento

Observando solo el agregado, la metodología utilizada nos dice que la aceleración del crecimiento del subperíodo 1989-2004 al 2004-2013 se logró con un fuerte incremento en el capital físico proveniente de inversiones públicas y privadas y aumentos en la productividad total de ambos factores. Por otro lado, el insumo trabajo se desaceleró debido a la limitada escolaridad, débil formación y falta de competencias, especialmente en el grupo de edad de 15 a 29 años, el cual constituyó el 43.7 por ciento de los desempleados en la encuesta de hogares del 2017.

**Tabla 2 Fuentes de Crecimiento Económico por Subperíodos, 1989-2016**  
(crecimiento promedio en por ciento)

Subperíodos	PIB	Capital Físico	Insumo Trabajo	PTF
1989 - 2004	4.6	1.4	2.1	1.1
2004 - 2013	8.3	5.2	1.1	2.0
2014 - 2016	5.6	3.5	1.3	0.8

Fuente: Jorgenson y Vu y Hoffman, Aravena y Friedman para 1989-2004 y 2004-2013; estimaciones de Víctor J. Elías para el 2014-2016.

En el subperíodo 2004-2013 se acometieron una serie de proyectos de infraestructura. El más impactante lo constituyó la ampliación del Canal (2010-2014) con una inversión superior a los \$5 mil millones, así como varias fases de la cinta costera. Estos proyectos ocasionaron que el 52 por ciento de la expansión del empleo se concentrara en la construcción, comercio y agricultura. A partir de 2014 la composición del empleo cambió radicalmente por lo cual ese 52 por ciento provino de la logística, turismo e industria<sup>xxxix</sup>.

### Productividad Total de Factores

Al desagregarse la productividad total de factores se observa que ésta fue beneficiada por el tránsito de buques y carga por el Canal; inversión privada en puertos de contenedores en Colón y Balboa y concesiones para nuevos puertos; expansión de reexportaciones en la ZLC; manufactura de alto valor agregado vinculadas a cadenas de suministro continental y actividades de logística en Panamá Pacífico; inversiones en generación energética; crecimiento de la actividad turística; y construcción de viviendas, oficinas y comercios, actividades que registraron la mayor parte de los aumentos de productividad. Para dar un ejemplo, la productividad del hospedaje en el turismo aumentó en más de un setenta por ciento entre los años 2004-2012<sup>xi</sup>. En la logística, el crecimiento en la productividad de los puertos de contenedores del Atlántico fue bastante alto, registrando aumentos anuales de nueve y doce por ciento en algunos años<sup>xii</sup>.

En las fuentes de crecimiento económico se notó el cambio en la composición del PIB y la fuerte desaceleración del capital físico durante el subperíodo 2014-2016, mientras que el insumo trabajo creció a tasas moderadas. El cambio hacia la logística y turismo como motores del crecimiento, en paralelo con la pérdida de liderazgo de la construcción, comercio, manufactura y agricultura afectaron el crecimiento de ese subperíodo al desacelerarse esas actividades. Por otro lado, la desaceleración del capital físico también coincidió con la finalización de la construcción del tercer juego de esclusas, línea 1 del Metro y otros proyectos públicos y privados.

En las fuentes consultadas se observó que la diferencia del producto por trabajador en relación con países líderes en ese tema es baja. Dicha diferencia se explica en parte por la productividad (la cual es 0.66), pero se debe más a la cantidad de factores por persona empleada. En el caso del sector agropecuario, la productividad por trabajador es sumamente baja, de sólo el 20 por ciento de la productividad por trabajador en toda la economía. Ello no sorprende ya que el sector aún mantiene técnicas tradicionales, incluyendo plantar arroz a chuzo y una ganadería extensiva. Por otro lado el fenómeno de baja productividad ha estado generalizándose en muchos países. En la última reunión del *World KLEMS*<sup>xiii</sup> se destacó que el crecimiento reciente en la economía global se debió más al impacto del capital físico e insumo trabajo y mucho menos a la productividad al explicar el debilitamiento de muchas economías en años recientes.

Para comparar a Panamá con otros países en términos de producto, insumos totales per cápita y productividad total de factores, examinamos sus valores relativos con los de los Estados Unidos, Singapur, Hong Kong, Chile y la región de América Latina para el 2004. El PIB per cápita de Panamá sólo alcanzó el 20 por ciento del de los Estados Unidos, los insumos totales per cápita el 32.1 por ciento y la productividad total de factores el 62.3 por ciento. Los resultados son similares a los de la región excepto que su productividad es más alta que la de Panamá.

**Tabla 3. Niveles Relativos de Productos e Insumos per Cápita y Productividad Total, 2004  
(US=100 en el año 2000; en por ciento)**

Países y Regiones	PIB per Cápita	Insumos Totales per Cápita	Productividad Total de Factores
Estados Unidos	100.0	100.0	100.0
Panamá	20.0	32.1	62.3
Singapur	72.3	91.5	79.0
Hong Kong	84.0	93.4	90.0
Chile	30.4	47.0	64.6
América Latina	22.6	32.7	69.1

Fuente: Jorgenson y Vu, Information Technology and the World Economy, 2006.

De los países latinoamericanos, Chile sobrepasa a Panamá en todas las categorías, mientras que las economías del Asia especializadas en servicios y actividades de transformación (Singapur y Hong Kong) han mantenido niveles cercanos a los de Estados Unidos. Los resultados anteriores indican que para crecer rápidamente en forma inclusiva se requerirá estimular la expansión de las fuentes de crecimiento económico, especialmente la productividad. A pesar de que los datos comparativos datan del 2004, éstos son totalmente relevantes para apreciar que a Panamá le queda mucho camino por recorrer para lograr niveles de bienestar comparables a países desarrollados.

### Los Insumos Trabajo y Capital Físico

Si bien la calidad del insumo trabajo medida por el concepto de capital humano por trabajador siguió creciendo, su ocupación no fue la más eficiente a raíz de limitaciones en la calidad de la mano de obra<sup>xliii</sup>. En el insumo trabajo se dieron cuatro cambios estructurales que contribuyeron a aumentar la tasa de desempleo. El primero tiene que ver con que la economía genera empleos urbanos mayormente. Entre el 2007 y el 2017 se crearon 428,876 empleos, nueve de cada diez en entornos urbanos y ocho de esos nueve en el área metropolitana. En el segundo, el cambio en la composición de los sectores motores del PIB afectó el mercado laboral durante los años 2015-2017. Se perdieron 15,614 empleos en la construcción y 7,341 en la agricultura. A la vez, las exigencias educativas de los sectores en rápida expansión resultaron diferentes a las que generaron empleos anteriormente<sup>xliv</sup>. Dichas tendencias tienen todos los visos de continuar.

En el tercero, los sectores de bajos requerimientos de escolaridad redujeron sus requerimientos de mano de obra no calificada. La construcción disminuyó sus contrataciones, aparte de incrementar requisitos de instrucción formal. A pesar de que aumentó la demanda de viviendas, el incremento en costos de construcción limitó su adquisición, afectando la empleomanía en el sector. El incremento salarial de 15 por ciento anual pactado en la convención colectiva CAPAC-SUNTRACS para los años 2014-2017, junto con el aumento en el costo de los permisos de construcción, impactaron el costo de las viviendas y el precio de materiales utilizados. A ese monto se le añadieron bonificaciones para los trabajadores de proyectos especiales, trabajos en altura, excavaciones y trabajos con asfalto, entre otros. A su vez, el aumento en el precio de las viviendas se tradujo en trámites más rigurosos de evaluación crediticia, aparte de aumentos en la tasa de interés por el FED debido al rápido crecimiento de la economía norteamericana, los cuales emiten señales que no presagian bien<sup>xlv</sup>. El cuarto lo constituye la modalidad del empleo. Entre los años 2004 y 2009, el 71 por ciento de los empleos nuevos provino del sector privado. En el 2009-2014 dicha relación cayó al 50 por ciento al aumentar el sector público sus contrataciones, reduciéndose la generación de nuevos empleos en años subsiguientes<sup>xlvi</sup>.

En el capital físico se observa un cambio en su composición a favor del componente planta, reflejando inversiones en puertos de contenedores, hidroeléctricas, generadoras térmicas, expansión del tercer juego de esclusas, línea 1 del Metro y sistema complementario de autobuses, así como importación de automóviles, autobuses y transporte de carga. Relacionado a ello, la tasa de retorno al capital físico en Panamá de acuerdo con el modelo de crecimiento utilizado en este estudio estaría ubicada en 12 por ciento en el largo plazo. De acuerdo con las cuentas nacionales dicha rentabilidad sería del 15 por ciento.

Como la inversión pública podría continuar desacelerándose debido a que la relación deuda pública neta/PIB se encuentra cerca del límite establecido por la LRSF, por lo cual se restringirían los endeudamientos al tope establecido en ésta, el crecimiento futuro dependerá primordialmente de aumentos de productividad en los insumos totales, fortalecimiento del insumo trabajo, énfasis creciente en la IDE y nacional, APP e inversiones en logística y zonas francas.



## II. Desaceleración, Desempleo e Informalidad

Este capítulo examina los temas de desaceleración, desempleo e informalidad, áreas que requieren de urgente atención para retornar a un patrón de crecimiento más alto. El capítulo analiza la evolución de los salarios reales, salario mínimo y cambios estructurales en el mercado laboral para precisar las causas del aumento en la tasa de desempleo a la vez que la de crecimiento continuaba. Cabe notar que, a pesar de las válidas preocupaciones sobre la desaceleración, el crecimiento de los últimos cuatro años fue superior al registrado por otros países latinoamericanos<sup>xlvi</sup>. El manejo económico aumentó el PIB per cápita rápidamente, mantuvo una inflación mínima y sostuvo la estabilidad financiera, experiencia no compartida por muchos países en su conjunto globalmente.

## A. Desaceleración

La economía, luego de haber registrado un crecimiento muy elevado, tuvo posteriormente una fuerte caída de la tasa de crecimiento del PIB. Los tres determinantes del crecimiento mostraron fuertes caídas. El capital físico fue un factor importante en la anterior aceleración del crecimiento y de hecho también lo fue durante la caída. Podría decirse que una recuperación del crecimiento va a necesitar de un fuerte recobro del crecimiento del capital físico. También se detectó que la productividad tuvo, aunque en menor medida, un período de aceleración y luego desaceleración como le sucedió al capital físico. Por su lado, el insumo trabajo se desaceleró durante el auge y la caída del crecimiento, tanto en el componente cantidad como en calidad.

La desaceleración disminuyó la tasa de crecimiento de la economía del 8.4 por ciento en promedio en el 2013 al 5.6 por ciento durante el 2014-2017. Esta registró resultados paradójicos al aumentar el desempleo mientras el crecimiento continuaba. El incremento en el desempleo provino de un uso más intensivo del capital físico al aumentarse el costo de la mano de obra, reduciendo la creación de empleos nuevos. Cambios en la composición de los motores de crecimiento y rigideces en el mercado laboral influenciaron dicho aumento. A la vez la desaceleración coincidió con una disminución en el ritmo de crecimiento del crédito local y de los depósitos bancarios, con una apreciación gradual del dólar, y por ende del balboa, y con un repunte gradual en el precio internacional del petróleo.

La desaceleración también fue impactada por la crisis del 2013 al 2017 en la ZLC proveniente del cierre de mercados. La caída de cerca del 60 por ciento de sus reexportaciones a Venezuela, Colombia y Puerto Rico impactó negativamente la economía a raíz de un efecto multiplicador estimado en 1.5. En Venezuela el cierre de mercados surgió del deterioro económico y escasez de divisas; en Colombia por aranceles adicionales a la importación de calzado y ropa de vestir; y en Puerto Rico por la crisis de deuda pública y destrucción por un huracán. De 2,500 empresas en la ZLC, su número se redujo a 1,500. De 33,000 empleos en el 2010, éstos se redujeron a 20,000 a fines del 2017 por la merma en los negocios efectuados. A pesar de que se ha producido una ligera recuperación en el 2018, ésta no se puede calificar como una recuperación real ya que el mejoramiento provino principalmente de nuevas empresas en actividades diferentes.

En el 2017 los flujos de turistas resultantes de los principales mercados registraron una disminución. Ésta fue significativa en aquellos provenientes de Venezuela y Colombia en donde su número cayó en alrededor de una quinta parte en promedio mientras que en aquellos provenientes de los Estados Unidos, Brasil y México la disminución fue pequeña. Ese debilitamiento reflejó una fuerte disminución en la tasa de ocupación hotelera a la vez que la capacidad instalada creció rápidamente, disminución que continuó en el 2018. Como el turismo, al igual que la ZLC, cuentan con un multiplicador alto en la economía (estimado en 1.5), esas actividades impactaron adversamente la desaceleración, afectando especialmente actividades del comercio al por mayor y por menor.

## B. Salarios Reales y su Impacto en el Empleo

Entre el 2001 y 2010 el PIB se dobló a pesar de estar la economía global afectada por la crisis financiera del 2008-2009. El rápido crecimiento aumentó la demanda laboral, expandiendo la mano de obra empleada (más trabajadores y un mayor capital humano por trabajador)<sup>xlviii</sup>.

**Tabla 4. Impacto de las Políticas Públicas en el Mercado Laboral por Subperíodos, 2001-2017**

Subperíodos	Políticas Públicas	Impacto en el Empleo
2001 al 2009-2010	El rápido crecimiento de la economía aumentó la demanda laboral, expandiendo la mano de obra empleada (más trabajadores y un mayor capital humano por trabajador). El crecimiento estuvo acompañado por una expansión del empleo cercana al 45 por ciento, la cual reflejó aumentos en el salario real similares a aumentos en productividad. Éste no sólo acomodó el crecimiento demográfico, sino que impulsó una mayor tasa de participación, de 60.5 a 63.8 por ciento, en promedio.	La tasa de desempleo se redujo rápidamente, del 14.0 por ciento en el 2001 al 6.5 por ciento en promedio en el 2009-2010. La mano de obra desempleada fue absorbida mayormente en la construcción, servicios (especialmente turismo) y el sector público. En el 2004-2009 el 71 por ciento de los empleos nuevos provino del sector privado.
2009-2010 al 2012-2013	Las variaciones en el índice de precios al consumidor influyeron en la estimación de los salarios reales, incrementándose éstos a un ritmo menor que los nominales a la vez que la productividad aumentaba. Ello permitió que el ritmo en la generación de nuevos empleos superara al aumento en la tasa de participación de la mano de obra en la población económicamente activa.	La tasa de desempleo disminuyó del 6.5 por ciento en promedio durante los años 2009-2010 al 4.1 por ciento durante los años 2012-2013, nivel que podría considerarse de pleno empleo en Panamá. En el 2009-2014 la relación de empleos nuevos provenientes del sector privado cayó a 50 por ciento al absorber el sector público más mano de obra, lo cual no era necesario al caer la tasa de desempleo a niveles muy bajos.
2012-2013 al 2017	Los salarios reales aumentaron por encima de aumentos en productividad por aumentos en el salario mínimo y convención colectiva 2014-2017 mientras que la economía se desaceleraba y la tasa de participación laboral se mantenía en 64 por ciento en promedio.	La tasa de desempleo aumentó del 4.1 por ciento en promedio en el 2012-2013 al 6.1 por ciento en el 2017, especialmente en la población de 15-29 años. Durante el 2015-2017 se perdieron 15,614 empleos en la construcción y 7,341 en la agricultura.

Fuente: CNC, INEC y observaciones del autor del estudio.

El crecimiento del PIB estuvo acompañado de una expansión del empleo cercana al 45 por ciento que no sólo acomodó el crecimiento demográfico, sino que impulsó una mayor tasa de participación, reduciéndose la tasa de desempleo de 14.0 por ciento en el 2001 a 6.5 por ciento en promedio durante los años 2009-2010. La mano de obra desempleada fue absorbida mayormente por la construcción, servicios (especialmente turismo) y el sector público.

Al revisar las cifras de salarios reales elaboradas por el CNC se observó que durante los años 2004 al 2015 éstos crecieron a un ritmo anual promedio similar al de la productividad total de factores, o sea, en alrededor del 1.8 por ciento en virtud del crecimiento de la productividad y la razón capital/trabajo. Del 2008 al 2013 las variaciones en el índice de precios al consumidor influyeron en incrementar los salarios reales en una proporción menor que los nominales. Dicho fenómeno permitió que el ritmo en la

generación de nuevos empleos superara al aumento en la tasa de participación laboral por lo cual la tasa de desempleo disminuyó del 6.5 por ciento en promedio durante los años 2009-2010 al 4.1 por ciento en los años 2012-2013<sup>xlix</sup>.

Al comparar el salario mínimo con el mediano, el cociente salario mínimo/salario mediano subió al ajustarse los salarios mínimos a un nivel más alto. Dichas tendencias no aumentaron la tasa de desempleo durante ese subperíodo debido a que ésta se redujo estimulada por la expansión de la demanda agregada y aumentos en el empleo público. Al reducirse la tasa de participación laboral a 61.9 por ciento en el 2011 a la vez que se aceleraba el crecimiento de la economía, la tasa de desempleo descendió a 4.5 por ciento de 6.5 por ciento en el 2010. La vigorosa expansión económica aumentó la demanda de mano de obra en el 2012, incrementando la tasa de participación laboral a alrededor de 64 por ciento.

Durante los años 2012-2013, el rápido crecimiento del PIB generó fuertes presiones laborales que impactaron la construcción y la agricultura. Los aumentos en el salario mínimo en la agricultura y el acuerdo CAPAC-SUNTRACS del 2014-2017 elevaron los salarios reales muy por encima de los aumentos de productividad en esos dos sectores. Dicha situación afectó la venta de viviendas, cayendo éstas en alrededor del 20 por ciento en el 2017<sup>l</sup> mientras que la desocupación de oficinas y locales comerciales aumentó. A la vez, la agricultura se hizo menos redituable. El salario mínimo en Panamá de \$677 fue en el 2016 el más alto de 18 países latinoamericanos por lo cual muchas actividades no eran competitivas internacionalmente<sup>li</sup>.

Entre el 2004 y 2014 se enfatizaron proyectos de infraestructura, siendo el más importante el tercer juego de esclusas. A partir de 2014 el liderazgo en el crecimiento se trasladó a actividades de logística y turismo, la primera de ellas generando menor número de empleos proporcionalmente, a la vez que la proporción de empleos nuevos provenientes de la actividad privada se redujo al reducir el comercio su empuje en generar empleos. Al desacelerarse la economía, la tasa de desempleo se incrementó de 4.8 por ciento en el 2014 al 6.1 en el 2017 de un nivel promedio de 4.1 por ciento en los años 2012-2013.

La construcción absorbió una proporción importante de aquellos con menores calificaciones a partir del 2003, alcanzando alrededor de 180,000 empleados con un promedio de 9.4 años de escolaridad, aunque capta menor cantidad de ellos al intensificarse el uso de tecnologías intensivas en capital. Por otro lado, el sector agropecuario ocupa un poco más de 250,000 personas, representando el 14 por ciento de la fuerza laboral, localizadas principalmente en Veraguas, Chiriquí y Coclé. Una proporción alta se encuentra subempleada, generando un valor agregado de 2.2 por ciento. Al contrastar la fuerza laboral y su participación en el PIB con otros sectores, los resultados muestran una productividad excesivamente baja<sup>lii</sup>.

### **Impacto del Salario Mínimo en la Generación de Empleo**

Cerca del 30 por ciento de la mano de obra ocupada (alrededor de 300 mil personas) recibe salario mínimo. Cada dos años la Comisión del Salario Mínimo nombrada por el Ejecutivo efectúa su revisión de acuerdo con lo establecido en el Código de Trabajo. La Comisión es conformada por empresarios, trabajadores y representantes de gobierno. Debido a que en las últimas cinco revisiones la Comisión no logró un consenso, le tocó al Órgano Ejecutivo establecer el nuevo salario mínimo durante los años 2006-2016. Las decisiones adoptadas tuvieron un efecto limitante en generar empleos nuevos, especialmente en el área rural, desplazando obreros hacia las áreas urbanas, a la vez de aumentar la informalidad. Ello se debió a que los aumentos en costos provenientes de los ajustes salariales no fueron compensados por

aumentos en productividad. Como consecuencia, se perdieron 7,341 empleos en la agricultura durante los años 2015-2017.

**Gráfico 1. Evolución de los Ocupados y los Ajustes del Salario Mínimo**



Fuente: elaborado por el CNC con datos del INEC y MITRADEL.

Como se puede observar en el gráfico anterior, al aumentarse los salarios mínimos el crecimiento de los ocupados se desaceleró frenando la incorporación de nuevos entrantes al mercado laboral formal, especialmente en la población de jóvenes de 15-29 años y de aquellos miembros de la sociedad panameña menos capacitados. Dada la desaceleración de la economía y aumentos en la tasa de desempleo desde el 2014, sería conveniente que las autoridades responsables del tema preparen un análisis del posible impacto de ajustes en el salario mínimo en las distintas actividades urbanas y rurales con antelación a la reunión de la Comisión en el 2019.

Ello sería conveniente ya que en diciembre 2017 se estableció el último salario mínimo que aunado con la desaceleración en curso debe haber afectado la generación de empleo. Dicho análisis debería incorporar una metodología para determinar el salario mínimo tomando en consideración la productividad, ingresos, precios y salarios, a la vez de incluir una evaluación de su impacto en la tasa de desempleo y la sostenibilidad financiera de las empresas a raíz de aumentos en costos laborales. Ello permitiría contar con elementos analíticos adecuados para la toma de decisiones con anterioridad a una nueva ronda de revisiones de manera de evitar aumentos en la tasa de desempleo.

## C. Sistema Educativo y el Mercado Laboral

El bajo nivel de productividad del insumo trabajo incidió en los ingresos salariales. Cifras del INEC a marzo del 2017 muestran que el 64.8 por ciento de la mediana de ingresos de aquellos empleados fue menor a \$600 mensuales<sup>liii</sup>. En el área urbana el ingreso mensual promedio fue de \$215 para el primer decil y \$5,559 para el último. En el área rural éste fue de \$91 para el primer decil y \$2,310 para el último. Dichas disparidades evidencian una limitada escolaridad, diferencias en calidad y cobertura de la educación y falta de competencias<sup>liv</sup>, manifestando deficiencias en el sistema educativo que lo convierten en disuasorio de un crecimiento inclusivo.

### Sistema Educativo

Los problemas del sistema educativo radican en la educación pública. La calidad docente constituye el principal problema seguido por perfeccionar las competencias de los directores de escuelas. Después de un buen docente, éste es el segundo factor de mayor impacto entre aquellos bajo control directo del sistema. Los recursos asignados al sector resultan insuficientes para mejorar cobertura y calidad.

Mientras que la mediana de gastos en el sector en países latinoamericanos asciende al 5 por ciento del PIB, en Panamá éstos fueron de 5.0 por ciento del PIB en el 2016 (incluye funcionamiento e inversión) a pesar de que la Ley Orgánica de Educación en su artículo 266 especifica que el gasto público en educación no será inferior al 6 por ciento del PIB del año anterior. Dicho resultado se compara desfavorablemente con el de 7.2 por ciento del PIB en Costa Rica.

Aparte de problemas financieros, MEDUCA sufre de problemas institucionales debido a que no es una institución homogénea. Existen 16 regiones educativas en el país, 46 direcciones a nivel nacional y más de 20 locales físicos. Todos los procesos son manuales. En las Comarcas se educa en forma bilingüe debido a que se enseña la lengua indígena y el español mientras que pocos profesores desean trasladarse a ellas. En los niños que ingresan a la primaria se observan serios problemas de desnutrición que afectan su capacidad cerebral desde edades tempranas (0 a 3 años).

La calidad de la educación privada básica, la cual comprende el 15 por ciento de los estudiantes, supera a la pública. En educación primaria la calidad de la educación pública dista de ser adecuada debido a la insuficiente atención al alumno, entre otros temas que incluyen menos días y horas de enseñanza en comparación con la privada. Una prueba censal de lectura en 2016 mostró que 50.3 por ciento de los estudiantes de tercer grado no demostraron el nivel básico en lectura. Mientras que en la educación privada la cifra fue 20.9 por ciento (cifra alta), en la pública fue 50.5 por ciento, mientras que en las comarcas fue 87.6 por ciento<sup>lv</sup>. Esta última es alarmante, aun considerando que el español no es su lengua materna. En educación primaria básica, la cobertura fue de 91.9 por ciento en el 2013. No obstante, los niños aprenden poco a pesar de la alta tasa de escolaridad<sup>lvi</sup>, reflejando bajos niveles de puntuación en lectura y matemáticas<sup>lvii</sup>.

Panamá no califica bien internacionalmente en áreas claves que contribuyen al mejoramiento del capital humano. En calidad del sistema educativo, Panamá se sitúa en la posición 96 de 137 países en la calificación del Foro Económico Mundial (FEM) y en la posición 112 de 137 países en cuanto a calidad en ciencias y matemáticas<sup>lviii</sup>. En la única área en donde Panamá pareciera ser competitiva es en internet en las escuelas, en donde ocupa la posición 60 entre 137 países<sup>lix</sup>.

Existen cursos preparatorios para ingresar a la Universidad de Panamá para corregir debilidades en el sistema educativo. Estos tienen como objeto nivelar conocimientos entre estudiantes graduados del noveno grado y los requerimientos de entrada a la universidad. Los cursos han identificado deficiencias en español, matemáticas y física, además de deficiencias en lectura comprensiva y capacidad de análisis. Debido a ello predomina la percepción de que la educación secundaria registra grandes debilidades en materias básicas. Dicha condición se advierte a partir del nivel básico (educación primaria), en donde también se observa que los docentes no cuentan con las capacidades para enseñar.

Dichas deficiencias, junto a la inadecuada supervisión del personal docente, coinciden con un promedio de 25 alumnos por docente a nivel de escuela primaria, el cual de acuerdo con la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) es uno de los más altos en instituciones educativas primarias latinoamericanas, con sólo México y Nicaragua excediéndolo. Ello se manifiesta en una tasa de retorno a la educación primaria sumamente baja, de 5.7 por ciento para el 2004<sup>lx</sup>. El Centro de Investigación en Educación (CIEdu, en formación) la estima con cifras de INEC y MEDUCA en: (i) preescolar: 81.5 por ciento (4 a 5 años); (ii) primaria: 94.9 por ciento (grado 1 a 6); (iii) premedia: 91.1 por ciento; (iv) media: 62.1 por ciento; y (v) premedia y media juntas: 76.8 por ciento. Para educación infantil (0-3 años) casi no existen datos<sup>lxi</sup>.

Por otro lado, la tasa neta de cobertura de educación media de sólo 41.1 por ciento en adolescentes y jóvenes entre 15 y 18 años aclara la falta de competencias para llenar vacantes. Aparte de problemas de calidad y cobertura en educación primaria y secundaria, la infraestructura física es deficiente en muchas escuelas, lo cual hace dificultoso celebrar clases. A ello habría que agregarle la discriminación que sufren muchas comunidades a través de las *escuelas rancho*, las cuales constituyen facilidades temporales deficientes que se han convertido en permanentes. La alta tasa de deserción en educación premedia y media también contribuye a la poca preparación escolar.

Durante los años 2009-2015 la tasa de deserción en la educación secundaria fue de 56 por ciento. El problema es uno de inclusión productiva y no estructural por lo cual existe un problema de actitud combinado con una baja escolaridad. Los jóvenes no quieren o no les interesa estudiar, por lo cual se requiere incentivar el emprendimiento. Por otro lado, la baja escolaridad castiga a los pobres. Según información del INEC, el 98 por ciento de los jóvenes más pobres no estudia más allá del bachillerato, viéndose forzados a incursionar en un mercado laboral para el cual no se encuentran preparados. No obstante, la tasa de retorno promedio a la educación se ha estimado en 13.7 por ciento. Al desagregarse dicho estimado al nivel de educación secundaria y terciaria, la tasa aumenta a 21.0 por ciento en ambos niveles.

El bajo nivel de escolaridad es un factor determinante en la limitada generación de ingresos. De las Tablas de Barro y Lee se obtiene la evolución de los años de escuela promedio de la población de 25 años y más, la cual no toma en consideración su calidad. En 1950 ella fue de 3.59 para Panamá y en el 2010 de 9.15. De 1990 al 2000 ésta subió en 1.27 años y del 2000 al 2010 en 0.62 años. La escolaridad promedio de la población urbana económicamente activa es de 11.3 años mientras que la rural ni siquiera alcanza 7 años, niveles excesivamente bajos para un país que no solo aspira a crecer rápidamente sino lograrlo en forma inclusiva<sup>lxii</sup>.

A pesar de todos los problemas en el sector, éste tiene una baja prioridad en la asignación de recursos presupuestarios, especialmente al no aumentarse los planteles educativos. En cierta manera se podría decir que éstos han estado reduciéndose debido al deterioro sufrido en varios de ellos. Añadido al diferencial de cobertura, existen pocas escuelas medias en las regiones más pobres, por lo cual se da un importante diferencial de calidad. Al desagregar los resultados PISA 2009 en escuelas privadas, públicas oficiales y públicas rurales, casi todas las privadas obtuvieron promedios por encima del mínimo considerado adecuado por la OECD, menos de un 15 por ciento lo lograron en las públicas oficiales y ninguno en las públicas rurales<sup>lxiii lxiv</sup>. Estas estimaciones proporcionan indicaciones muy claras de que si se enfocaran las políticas en resolver los problemas del sector se podría incrementar la contribución del insumo trabajo y su productividad total al proceso de crecimiento y a la inclusión<sup>lxv lxvi</sup>.

Al asignarse recursos en las vistas presupuestarias anuales que determinan las recomendaciones del Presupuesto de Rentas y Gastos a ser aprobado en la Asamblea Nacional, urge una drástica redefinición de prioridades ya que los problemas de escolaridad, calidad de la educación, desequilibrio entre demanda y oferta de mano de obra especializada y falta de facilidades educativas se han convertido en fuertes impedimentos para expandir la contribución del insumo trabajo y su productividad al crecimiento. Mientras no se fortalezcan los programas educativos será muy difícil sino imposible mejorar la calidad del insumo trabajo.

### **Mercado Laboral**

El desempleo aumentó del 4.8 por ciento de la población económicamente activa en el 2014 al 6.1 por ciento en el 2017, o sea en más de 116,000 personas, tendencia que continuará si no se resuelven las

deficiencias educativas y las rigideces en el mercado laboral<sup>lxvii</sup>. La transformación del perfil de expansión del empleo ha perjudicado a los jóvenes de 15-29 años. Hace 10 años por cada tres adultos de 30 y más años que obtenía un trabajo, un joven lo lograba. Hoy en día, por cada once adultos que consigue empleo, un joven lo pierde<sup>lxviii</sup>.

La logística, turismo e industria generaron 15,776 empleos entre el 2014 y 2017. No obstante, no existe una adecuada oferta laboral para llenar vacantes en esos sectores. Dicha transformación impacta más a jóvenes de 15 a 24 años, los cuales no cuentan con experiencia o calificaciones para participar en el mercado laboral. En el 2015 se graduaron alrededor de 139,000 jóvenes y solo alrededor de 90,000 entraron al mercado laboral. La tasa de desempleo para ese tramo de edad es del 14.7 por ciento, o sea, 45,962 personas menores de 25 años desempleadas. Del total de alrededor de 40,000 puestos creados entre 2016 y 2017, sólo el 11 por ciento benefició a ese grupo. Por otro lado, para aquellos con edades entre 25 a 49 años, la tasa de desempleo fue bastante menor, 4.8 por ciento, o sea, 51,632 personas<sup>lxix</sup>.

Una Encuesta de Expectativas de Empleo preparada por ManpowerGroup<sup>lxx</sup> muestra una débil expansión en las expectativas de empleo en el área metropolitana, a la vez de que el ritmo de contratación más fuerte es anticipado en el sector servicios. Aparte de fortalecer los aspectos de educación y capacitación para aumentar la productividad y el crecimiento potencial, convendría considerar darles mayor vigor a reformar el mercado laboral. Según la Encuesta de Escasez de Talento 2018 de ManpowerGroup, los puestos más difíciles a cubrir son técnicos, representantes de ventas, personal de apoyo en oficina, contadores y financistas, choferes de equipo pesado, soporte informático, ingenieros, químicos, servicio al cliente, abogados, gerentes de proyecto, investigadores, electricistas, mecánicos y soldadores. La gran limitante para aprovechar oportunidades en logística (se necesitan 35,000 personas), turismo, banca, contabilidad, administración e ingenierías es el adiestramiento de recursos humanos. Ello no sorprende ya que el 41 por ciento de los ocupados no cuentan con título universitario. Por otro lado, Panamá se encuentra por debajo del promedio de países en menor dificultad en contratación de personal especializado, por lo cual urge una mejor coordinación para ubicar el talento existente y desarrollar competencias flexibilizando algunos aspectos del Código de Trabajo<sup>lxxi</sup>.

**Tabla 5. Población de 15 y Más Años, 2001-2017**  
(en por ciento)

Año	Económicamente Activa	Desocupada
2001	60.5	14.0
2002	62.6	13.5
2003	62.8	13.0
2004	63.3	11.7
2005	63.5	9.8
2006	62.6	8.7
2007	62.7	6.4
2008	63.9	5.6
2009	64.1	6.6
2010	63.5	6.5
2011	61.9	4.5
2012	63.4	4.1
2013	64.1	4.1
2014	64.0	4.8
2015	64.2	5.1
2016	64.4	5.5

Año	Económicamente Activa	Desocupada
2017	64.0	6.1

Fuente: INEC, Encuesta de Hogares, CNC.

Los recursos humanos se han suplido en parte por venezolanos, colombianos y otros. Las universidades se están reorientando hacia las realidades de la demanda pero se requieren mayores esfuerzos de coordinación con las empresas. El uso de computadores e internet en las escuelas ha mejorado la preparación de los jóvenes en un mercado laboral que requiere la utilización de técnicas modernas. A la vez, el adiestramiento de técnicos ha comenzado a mejorar pero va a tomar tiempo situarlo a la par de las necesidades del mercado. La falta de experiencia y habilidades técnicas, además de la poca empatía y creatividad, son algunas de las limitantes. El 35 por ciento de los empleadores no encuentra trabajadores con el perfil calificado. Si bien el indicador pareciera incongruente después de invertirse más de \$6 mil millones en educación y formación profesional en el último quinquenio, hay una leve mejoría respecto al 38 por ciento del 2016. El problema radica en la desconexión entre las empresas y las instituciones académicas.

Ilustración 1. Mercado Laboral por Género



Fuente: Infográfico CNC No. 3 del Centro Nacional de Competitividad.

Los jóvenes de 15-29 han sido más afectados por el aumento en el desempleo en los últimos cuatro años, destacándose el rango de 15 a 18 años con la mayor tasa, 18 por ciento. Ello se debe a la baja escolaridad, falta de competencias, aumentos en el salario mínimo y uso más intensivo del capital físico en los sectores motores del crecimiento.

También se observa que las mujeres cuentan con más años de escolaridad que los hombres, a la vez que sus competencias se ajustan mejor a las necesidades del mercado. Ellas se encuentran mejor posicionadas en obtener ingresos al alcanzar una mediana salarial mensual por encima de la de los hombres durante los años en los cuales la tasa de desempleo aumentó. La tasa de retorno a la educación de los hombres se estimó en 12.7 por ciento mientras que la de las mujeres en 17.1 por ciento<sup>lxxii</sup>. A pesar

de ello, la tasa de desempleo en las mujeres es más alta que la de los hombres en todos los rangos de edad.

**Tabla 6. Mano de Obra Ocupada: Dominio del Idioma Inglés, 2017**  
(en número y por ciento)

Actividad Económica	Total	Excelente más bueno	Por ciento	Regular	No habla inglés	Por ciento que no habla inglés
Educación	97,274	20,107	20.7	28,104	49,063	50.0
Canal, puertos, aviación y telecomunicaciones	141,166	21,278	15.0	32,710	87,678	62.0
Salud	79,078	11,780	14.9	23,001	44,297	56.0
Comercio	309,935	37,440	12.1	71,247	201,248	65.0
Administración pública y defensa	119,374	13,168	11.0	39,967	66,239	55.0
Hoteles y restaurantes	104,135	9,690	9.3	22,834	71,611	69.0
Industria manufacturera	129,646	8,799	6.8	22,146	98,721	76.0
Construcción	179,059	8,365	4.7	28,074	142,620	80.0
Agro	242,938	2,427	1.0	10,816	229,695	95.0
Otras actividades	353,895	64,401	18.2	92,411	197,083	56.0
Total	1,757,000	197,435	11.2	371,310	1,188,255	68.0

Fuente: INEC, Encuesta de Hogares 2017.

La enseñanza del idioma inglés se ha oficializado como política de Estado en las escuelas oficiales a través del programa Panamá Bilingüe. Programas como éste comienzan a ayudar en las escuelas. El programa tiene como objetivo implementar la enseñanza del idioma inglés como segunda lengua dotando a los estudiantes con las mejores herramientas de competitividad que faciliten su inserción en el mercado laboral atendiendo a las demandas de la economía. No obstante, éste no cubre la población de 15 a 29 años que desea incursionar exitosamente el mercado laboral ni tampoco aquellos de más edad en busca de empleo.

El mercado laboral registra una paradoja. Existe demanda de mano de obra pero también falta de conocimiento del idioma inglés, especialmente en actividades como el comercio, logística (Canal, puertos, aviación y telecomunicaciones), turismo (hoteles y restaurantes) e industria manufacturera. Tal como se puede observar en el cuadro arriba, el 68 por ciento de la mano de obra ocupada no habla inglés, mientras que en hoteles y restaurantes el 69 por ciento tampoco lo habla, a pesar de constituir los Estados Unidos el mercado más importante para el turismo.

Los aspectos de educación y capacitación son de primordial importancia para determinar el nivel de ingresos de los asalariados. Ello se debe al fuerte vínculo que existe entre el nivel educativo y los niveles salariales devengados. Los resultados de la encuesta de hogares del 2017 confirman los análisis de tasas de retorno a la educación en Panamá en donde las tasas de retorno a la educación secundaria y universitaria son sustancialmente mayores a la de la educación primaria.

**Tabla 7. Nivel Educativo, Empleados y Salarios, 2017**  
a/ (número de empleados, en balboas y por ciento del total)

Nivel Educativo	Empleados	Mediana de Salarios	Por Ciento del Total
No tiene primaria completa	55,589	376.12	4.85
Primaria completa	129,958	480.85	11.34
Secundaria incompleta	235,665	557.73	20.56
Subtotal sin Bachillerato	421,212	515.26	36.75
Bachiller	302,790	676.29	26.42
Sin Universidad	724,002	585.61	63.17
Universidad 1-3 años (+ técnicos)	127,405	749.91	11.12
Licenciatura 4 o más años	226,427	1,123.83	19.76
Posgrado, Maestría o Doctorado	68,280	1,740.23	5.96
Total de 15 o más años	1,146,114	690.04	100.00

Fuente: INEC, Encuesta de Hogares 2017. a/ Incluye todos los asalariados y no a quien no declara salario

Como se puede apreciar en el cuadro arriba, las diferencias en la mediana de salarios son sustantivas a medida que aumenta el grado de escolaridad. Aquellos con secundaria o universidad completa se ubican en una mediana de salarios superior a los que han cursado la secundaria en forma incompleta y la primaria en forma incompleta o completa. Además de escolaridad, hay evidencia de que la calidad de la educación también diferencia salarios. Por ejemplo, existe una marcada preferencia en el sector privado por personas educadas en el extranjero, que se refleja en tasas de reclutamiento y salarios<sup>lxxxiii</sup>.

## D. Informalidad

La informalidad es una característica saliente del mercado laboral, constituyendo un poco más el cuarenta por ciento de la población económicamente activa. Ésta se da en todo el país, con dos quintas partes registradas en la provincia de Panamá. Se concentran en empresas de los sectores formal e informal, con un pequeño porcentaje laborando en hogares. Los hombres constituyen un 57.5 por ciento y las mujeres el 42.5 por ciento, a la vez que los informales constituyen un 35 por ciento de los ocupados en la provincia de Panamá. Muchos informales no completaron la primaria, mientras que aquellos que la terminaron no recibieron una enseñanza equivalente a la de colegios privados.

La informalidad mantiene una relación inversa con la tasa de crecimiento de la economía. Al mayor crecimiento la tasa de informalidad disminuye. Entre agosto 2011-2017 el empleo formal creció en 18.7 por ciento, mientras que el informal creció en 31 por ciento, casi dos veces más que el formal. El informal crece más rápidamente que el formal debido al exceso de regulaciones y costo en tiempo y dinero de tramites con el sector público, costos de cuotas a la CSS a pequeñas y medianas empresas e individuos e impuestos y cuotas de la CSS a la mano de obra. A la vez se dan situaciones de evasión deliberada de normas vigentes por patronos y en muchos casos por profesionales y otros que podrían participar en el mercado formal.

Parte del mercado laboral pareciera no tener interés en mantener trabajadores fijos en la medida que se pueda utilizar el outsourcing mientras que los jóvenes no se ven en un solo empleo en toda su vida laboral. Los jóvenes buscan oportunidades de crecer en las empresas pero no les interesa pasar muchos años haciendo lo mismo y no tener oportunidades de superación por lo cual muchos optan por convertirse en independientes.

**Tabla 8. Trabajadores Informales 2016-2017**  
a/ (en número y por ciento)

Unidades de Producción	2016	2017	Variación en por ciento
<b>Total</b>	<b>583,940</b>	<b>606,597</b>	<b>3.9</b>
Empresas del Sector Formal	87,736	105,890	20.7
Empresas del Sector Informal	442,773	447,681	1.1
Hogares	53,431	53,026	-0.8

Fuente: Encuesta de Hogares, agosto del 2016 y 2017. a/ Trabajadores informales no agrícolas.

El empleo informal se intensificó después de aprobarse el Código de Trabajo en la década de los 70 del siglo pasado al establecerse inflexibilidad en algunas de sus cláusulas. Desde entonces la informalidad ha evolucionado<sup>lxxiv</sup>. A partir del 2004 se comenzó a medirla. Ésta fue disminuyendo de su pico del 46.9 por ciento en el 2004 hasta bajar al 36.9 por ciento de la población ocupada en el 2011.

De acuerdo con la percepción proveniente de una encuesta de la CNC, entre los motivos por los cuales las empresas se mantienen en la informalidad se destacan: (i) alta dificultad en hacer trámites; (ii) falta de acceso a crédito; (iii) poca utilidad o beneficio del pago de impuestos y de llenar los requisitos; y (iv) para los empresarios es menos claro los beneficios directos sobre sus empresas que los generales para el país. No obstante los esfuerzos en reducir la informalidad, ésta ha vuelto a aumentar, alcanzando 606,597 personas en el 2017, equivalente a 40.8 por ciento de la población empleada. De éstas el 17.5 por ciento laboró en empresas formales, 73.8 por ciento en empresas informales y 8.7 por ciento en hogares<sup>lxxv</sup>.

**Tabla 9. Tasa de Informalidad, 2004-2017**

Años	En Por Ciento de la Población Ocupada
2004	46.9
2005	46.6
2006	46.3
2007	44.1
2008	42.8
2009	42.1
2010	40.1
2011	36.9
2012	37.3
2013	38.6
2014	39.1
2015	39.9
2016	40.2
2017	40.8

Fuente: CNC.

Reducir la informalidad debería convertirse en objetivo de la política pública. Una estrategia para reducirla requerirá reformas para incentivar la membresía voluntaria en la CSS y mejorar la provisión de servicios a los asegurados. La informalidad requiere urgente atención, no sólo para aumentar la productividad y reducir distorsiones en el mercado laboral, sino por su impacto adverso en las finanzas de la CSS. Son muchos los informales que no pagan impuesto sobre la renta, no contribuyen al sistema de jubilaciones, pero reciben servicios de salud gratuitos. El problema se agrava debido a que el 50 por ciento de la población económicamente activa no cotiza.

Los informales pueden calificar para recibir jubilaciones del Estado a través del Programa Especial de Transferencia Económica a los Adultos Mayores. Dicho programa consiste en la entrega de \$120 mensuales a adultos de 65 años o más sin jubilación ni pensión, en condiciones de riesgo social, vulnerabilidad, marginación o pobreza. Las transferencias al programa afectarán el déficit fiscal una vez se incrementen los beneficiarios informales.

A la vez, la CSS sufre de falta de viabilidad presupuestaria de acuerdo con declaraciones de un anterior director general en los medios de comunicación, por lo cual requerirá establecer políticas concretas para evitar el continuo deterioro financiero. Proyecciones de la CSS sobre la situación financiera del Programa de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) para los años 2018-2032 muestran un balance negativo entre ingresos y gastos a partir del 2019. De continuar esa tendencia se reducirían las reservas del IVM, convirtiéndose en negativas en el 2025. Soluciones propuestas tales como financiar el déficit del IVM con aportes del Canal no serían viables ya que esos dineros se encuentran comprometidos para financiar las transferencias que efectúa el gobierno central.

**Tabla 10. Caja de Seguro Social: Programa de Invalidez, Vejez y Muerte, Proyección 2018-2032 (en millones de balboas)**

Cuenta	2018	2019	2021	2024	2025	2029	2032
Ingresos	1,445	1,432	1,445	1,423	1,383	1,306	1,202
Egresos	1,577	1,667	1,870	2,265	2,402	3,062	3,636
Aportes del Estado	140	159	329	276	140	140	140
Balance	8	(76)	(96)	(566)	(879)	(1,616)	(2,299)
Reservas	1,937	1,861	1,671	830	(49)	(5,375)	(11,515)

Fuente: Unidad Especializada en Finanzas de la CSS.

La falta de incentivos influye en la informalidad. La CSS cubre sus servicios inadecuadamente al 75 por ciento de la población del país en la apreciación de sus beneficiarios. Mientras que la CSS no brinde servicios de calidad, no existirán incentivos para pagar seguridad social si ésta se puede adquirir como dependiente de un cotizante o en forma privada. Con los pronósticos de insolvencia del sistema de IVM, demoras en presentar informes auditados para determinar su situación financiera y falta de decisiones en resolver sus problemas, no existen incentivos para que los trabajadores en edad productiva coticen.

Una estrategia para hacerle frente a los problemas financieros del IVM debería incluir componentes que aumenten los ingresos y desaceleren los gastos para evitar reducir las reservas del sistema. Entre aquellos componentes que podrían aumentar los ingresos debería incluirse incentivos para atraer a los informales a cotizar. Un programa de afiliación voluntaria con una tasa baja de cotización en los primeros años podría convertirse en aliciente para estimular la regularización de los no cotizantes. Por otro lado, estimular la tercerización de servicios (utilizar la actividad privada para brindar servicios públicos) con el propósito de estimular la competencia, mejorar servicios y bajar costos, podría convertirse en una opción atractiva para atraer nuevos cotizantes. Esa política requeriría una evaluación continua de calidad y eficiencia de servicios paralelos comparando costos y efectividad.



# III. Contexto Estructural de la Economía

Este capítulo describe aspectos esenciales de la estructura de la economía. Ellos explican circunstancias que influenciaron el proceso de crecimiento durante los años 1989-2017. Entre éstas se encuentran características que diferencian la economía en una moderna y dos tradicionales<sup>lxxvi</sup>, con alrededor de una mitad de la población de más de cuatro millones de habitantes en la primera y la otra en las segundas. Estas últimas comprenden la rural y la de aquellos que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, o sea, los indígenas y campesinos principalmente, los cuales viven en áreas rurales primordialmente. A la vez, se describen complejidades y características de los motores de crecimiento. Dichas circunstancias arrojan luces sobre las limitaciones en generar empleo a través del capital físico, débil contribución del insumo trabajo y discrepancias en la contribución de la productividad total de factores.

## A. Estructura Económica

Al analizar las fuentes de crecimiento es conveniente reflexionar sobre los agregados que integran el proceso de crecimiento. El punto de partida del análisis radica en que cerca de cuatro quintas partes del PIB es generado por la actividad privada, constituyendo ésta el eje central de la actividad económica del país. Dadas esas características, su desenvolvimiento y, por ende, factores que surgen de ella tales como ingresos y empleo responden a políticas públicas, especialmente aquellas que tienen que ver con mejorar la productividad y calidad del insumo trabajo.

La estructura económica se encuentra asentada en actividades en donde operan las fuerzas del mercado. Ella se encuentra anclada en un sistema monetario de tipo de cambio fijo, ligado al dólar e integrado al sistema financiero global, el cual se ajusta automáticamente a las fluctuaciones cambiarias<sup>lxxvii</sup>; un entorno macroeconómico viable y competitivo; y el aprovechamiento de la posición geográfica y conectividad que surge de éstos. Los flujos externos, IDE, préstamos y depósitos en el centro bancario, contribuyen significativamente a la actividad económica. Los servicios emplean una proporción importante del total de 1.8 millones de ocupados. La ausencia de controles de capital y disponibilidad de crédito bancario a tasas competitivas favorecen la actividad privada y los consumidores<sup>lxxviii</sup>.

El mercado pequeño obliga a Panamá a ser un país exportador, tipo Singapur, para vincularse a mercados más grandes. Panamá lo ha hecho a través de exportación de servicios marítimos, aéreos, de telecomunicaciones, bancarios y legales y promoción de IDE, lo cual ésta la pone en el mapa logístico mundial. Ello hace que el futuro de la economía esté vinculado a la logística, por lo cual la IDE se convierte en elemento clave en solidificar la estructura económica y estimular el proceso de crecimiento. Esta dependerá de oportunidades de inversión, legislación libre de elementos discriminatorios, seguridad jurídica, promoción adecuada y un ambiente favorable para conducir negocios, elementos que requieren un acelerado reforzamiento en las políticas públicas.

La economía actual se puede resumir en una palabra: “conectividad”. La posición geográfica privilegiada desarrollada con la tecnología moderna para ofrecer servicios al mundo con provecho para el desarrollo del pueblo panameño se beneficia de la conectividad marítima (el Canal), la conectividad aérea (los aeropuertos internacionales) y la conectividad de telecomunicaciones (los siete cables submarinos de fibra óptica). A ellas se les puede agregar la conectividad financiera (el centro bancario regional) y añadirle la conectividad terrestre creada por el ferrocarril y carretera transístmica y el corredor norte y próximamente el Metro a Tocumen.

La conectividad marítima con el Canal como eje principal incluye a los puertos de contenedores, la venta de combustibles y otros bienes a barcos, y la reparación y mantenimiento de barcos. La Zona Libre de Colón debe su auge al Canal, puertos, aeropuerto internacional de Tocumen y centro bancario. El ferrocarril transístmico y la autopista son complementos del transporte terrestre. La conectividad complementada por la definición territorial del sistema tributario, dolarización del sistema monetario, ley de sociedades anónimas y leyes de incentivos tributarios como las de Panamá Pacífico y Ciudad del Saber, registro de la marina mercante mundial, centro bancario, aeropuerto de Tocumen y otros han propiciado la creación de otra variedad de servicios de exportación complementarios a los anteriores.

El aprovechamiento de la posición geográfica no le confiere a Panamá condiciones monopólicas. Ésta se basa en ventajas comparativas que requieren de continuos mejoramientos en eficiencia y productividad a raíz de iniciativas de competidores regionales y globales de incursionar en el mercado de servicios ofrecidos por Panamá. Esos servicios están sujetos a una fuerte competencia al tratar de mejorar los

competidores su posición relativa en los índices de conectividad marítima y aérea y capturar una proporción mayor de los mercados. Asimismo se requiere estar consciente de que en el mediano y largo plazo todos los factores fijos se convierten en variables. Ello implica que las ventajas comparativas se podrían erosionar si las políticas públicas no se ajustan para lograr aumentos en eficiencia y productividad.

Entre las ventajas comparativas que habría que ponerle atención se encuentra la competitividad del Canal. Con anterioridad a la ampliación reciente, el Canal perdió negocios que el Canal de Suez captó, pero dichos negocios se recuperaron y regresaron a Panamá con la finalización del tercer juego de esclusas, la cual mejoró la competitividad del Canal. Al aumentar el número de barcos que pueden atravesarlo pero no los dos primeros y construirse otros que no atraviesan ninguno, los dos primeros quedarán obsoletos al reemplazar los nuevos a los viejos, sacándolos de circulación. A medida que se construyan barcos más grandes durante los próximos diez años, bajará el tránsito por las dos primeras esclusas.

Este fenómeno, junto con el hecho de que las proyecciones actuales indican que el Canal se utilizará a su máxima capacidad en el 2026, emiten señales de que se requiere acelerar el planeamiento de un cuarto juego de esclusas, a la vez de resolver la insuficiencia de agua en los embalses de los lagos Gatún y Alajuela. Éstos no solo abastecen las operaciones del Canal sino que son utilizados por potabilizadoras que absorben igual volumen de líquido que las esclusas<sup>lxxxix</sup>. Además, dadas las limitaciones en capacidad que se vislumbran, en el mediano y largo plazo tendrán que tomarse decisiones en cuanto al tipo de barcos que deberían transitar por el Canal para maximizar ingresos. Para dar un ejemplo, un barco que transporta LNG paga entre \$425-450 miles de dólares en peaje mientras que un portacontenedor grande puede pagar más de \$1 millón. Ligada a esa decisión se encuentra la de concesionar un terminal de LNG como opción para maximizar los ingresos futuros del Canal.

Debido al tamaño de su economía, Panamá es un tomador de precios internacionales, con la mayor parte de sus transacciones internacionales y domésticas efectuadas a través del comercio de servicios. Eso implica que, al trasladar costos a precios, sin un aumento correspondiente en productividad, se reduce la competitividad interna e internacional de los bienes y servicios transados. Al trasladar costos a precios no sólo se traslada el aumento a los consumidores, sino que se generan cambios en los patrones de demanda y consumo y en la capacidad de adquirirlos en los diferentes tramos de ingreso de la población.

Los mercados operan competitivamente a raíz de la apertura comercial de fines de los años 90 y la ausencia de restricciones formales a la entrada de nuevos competidores en general, aunque no debería descartarse la existencia de fuerzas monopólicas u oligopólicas influenciando la intermediación de alimentos y aprovisionamiento de medicamentos. Por otro lado, el país se beneficia de precios competitivos de las importaciones en su comercio internacional, a la vez que se escuda mejor que otros países de shocks provenientes de fluctuaciones en el precio internacional de las materias primas y productos manufacturados<sup>lxxx</sup>.

El problema que surge al percibirse la ciudad de Panamá como cara al comparársele con ciudades de otros países proviene de la apreciación del dólar norteamericano con relación a otras monedas. Al apreciarse éste, aumentan automáticamente los precios en términos de otras monedas. Dichos movimientos cambiarios no se registran desfavorablemente en el índice de precios al por mayor o por menor en dólares de bienes provenientes de los Estados Unidos, los cuales permanecen iguales. Por otro lado, se reduce el precio de las importaciones provenientes de otros países al hacerse éstas más baratas al apreciarse la moneda panameña. A la vez, el traslado a precios de costos salariales negociados o

legislados que no provienen de aumentos de productividad aumentan la estructura general de precios al influenciar incrementos de precios en otros sectores. A eso habría que sumarle el impacto que tienen los controles de precios en 24 productos al aumentar los precios de otros productos para compensar pérdidas en ingresos y disminución de ganancias.

**Tabla 11. Coeficiente de Gini, 1979-2016**

Año	En por ciento
1979	48.7
1997	58.2
1998	57.5
1999	56.5
2000	56.8
2001	56.9
2002	56.2
2003	55.8
2004	54.9
2005	53.9
2006	54.7
2007	52.8
2008	53.4
2009	51.9
2010	51.7
2011	51.4
2012	51.8
2013	51.5
2014	50.6
2015	50.8
2016	50.4

Fuente: Development Research Group, Banco Mundial.

### Características de la Economía

Panamá no es un país rico a pesar de contar con torres de apartamentos, oficinas y negocios erigidos a lo largo y ancho de la cinta costera en la ciudad capital de propiedad de extranjeros, habitadas por personal de empresas e instituciones foráneas o panameños de altos niveles de ingreso. Un estudio reciente del Banco Mundial presenta estimaciones del valor de la riqueza de países<sup>lxxxii</sup>. El estudio mide la riqueza añadiendo los estimados de cada componente de riqueza: capital producido, capital natural, capital humano y activos netos extranjeros.

Panamá se encuentra detrás de Brasil, Chile, Costa Rica, Uruguay y Venezuela en la medición de riqueza, aunque ligeramente por encima de Argentina y México. Dentro del total de la riqueza estimada para Panamá, el capital humano constituye el 76 por ciento de ésta medido como el valor descontado de los ingresos de una persona a través de su vida. Dados esos resultados, sorprende que la atención que se le presta a ampliar la cobertura y mejorar la calidad del capital humano es significativamente menor a la que se le presta a la expansión del capital físico.

**Tabla 12. Sectores Intensivos en Capital Físico y Trabajo y Generación de Ingresos Fiscales y Divisas**

Sectores del PIB	Capital Físico	Trabajo	Ingresos Fiscales	Divisas
<b>Sector primario</b>				
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca		x		
<b>Sector secundario</b>				
Explotación de minas y canteras	x		x	
Industrias manufactureras		x	x	x
Suministro de electricidad, gas y agua	x		x	
Construcción a/		x	x	
<b>Sector terciario</b>				
Comercio al por mayor y al por menor		x	x	x
Hoteles y restaurantes		x	x	x
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	x		x	x
Intermediación financiera		x	x	x
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler			x	
Enseñanza privada y pública		x		
Actividades de servicios sociales y de salud pública		x		
Otras actividades de servicios			x	
Hogares privados con servicios domésticos		x		
Administración pública y defensa; seguridad social de afiliación obligatoria		x		

Fuente: Estimaciones del estudio.

a/ La construcción no genera divisas pero muchas propiedades han sido compradas por extranjeros.

En paralelo, la desigualdad de ingresos medida a través del coeficiente de Gini es de las más altas en la América Latina después de la de Brasil. De 48.7 por ciento en 1979, el coeficiente aumentó a 58.2 por ciento en 1997, descendiendo muy gradualmente desde entonces. La desigualdad de ingresos, más acentuada en el área urbana que en la rural, se ha reducido muy poco en los últimos veinte años, alcanzando el 50.4 en el 2016, o sea, en alrededor de 0.39 puntos porcentuales anuales en promedio<sup>lxxxii</sup>. Lo que ello implica es que la participación porcentual del factor trabajo en el ingreso nacional se ha estado reduciendo, manifestando una situación en que un alto porcentaje de la población se ha beneficiado poco del rápido crecimiento aumentando la desigualdad de ingresos, producto en parte de la falta de énfasis en el desarrollo del capital humano. Esta situación se agravará con el constante avance tecnológico que se está dando globalmente, lo cual le restará movilidad social y económica a la población insuficientemente educada y adiestrada.

Dicho fenómeno también refleja el hecho que Panamá es un país de contrastes al no existir una sola economía. Ésta podría agruparse en tres, la moderna, rural y otra compuesta por los pobres, manteniendo cada una de ellas características dispares entre sí, incluyendo ingresos, productividad, empleo y aprovisionamiento de servicios públicos en educación, salud, entre otros. La composición de sectores no es uniforme, registrándose resultados que combinan crecimiento, desaceleración y desempleo. A la vez, conceptos de medición agregados como el PIB y PIB per cápita esconden fuertes diferencias dando la impresión de riqueza abundante en el país.

Los servicios constituyen alrededor el 90 por ciento del PIB, 68 por ciento del empleo y 94 por ciento de las exportaciones. Estas últimas son impulsadas por actividades relacionadas al conglomerado del Canal, transporte, ZLC, turismo, banca, comercio y servicios legales. La transformación hacia una economía

que exporta servicios ha sido oportuna al aprovechar oportunidades que surgen en el ámbito internacional al crecer dicho comercio rápidamente, correspondiéndole una quinta parte de las exportaciones globales.

### Ejemplo de un Proyecto Intensivo en el Uso de Capital

Para dar un ejemplo de proyectos que promueven crecimiento del PIB, aumentan la productividad, ingresos fiscales y divisas, pero no contribuyen a reducir la tasa de desempleo ni tampoco mejoran la desigualdad de ingresos se resumen los posibles resultados de la futura actividad de Minera Panamá S.A en base a informaciones publicadas en el internet<sup>lxxxiii</sup>.

El desarrollo minero para exportar cobre, oro y molibdeno impactará beneficiosamente los agregados macroeconómicos a la vez de que requerirá de un cuidadoso seguimiento por del Estado para prevenir daños ecológicos, sector en el cual la empresa ha invertido \$28 millones. El proyecto, con una inversión de alrededor de \$6,300 millones, con 7,000 empleos durante la fase de construcción, un ciclo de vida de 34 años con una capacidad de producción de 320,000 toneladas de cobre y una exportación estimada en \$2,000 millones anuales basada en precios internacionales favorables, contribuirá a acelerar la tasa de crecimiento de la economía, aumentar la productividad, dinamizar las exportaciones de bienes y reducir la relación del servicio de la deuda pública a exportaciones y de la deuda pública a exportaciones<sup>lxxxiv</sup>. También aumentará los ingresos fiscales en concepto de impuestos y regalías.

Por otro lado, el proyecto no contribuirá a reducir la tasa de desempleo, a la vez que tampoco promoverá un crecimiento inclusivo por sus características de *proyecto enclave*. Una vez en producción, la mina reduciría el personal empleado a alrededor de 2,500 obreros, parte del cual estará compuesto de mano de obra extranjera. La experiencia de países que han desarrollado *proyectos enclaves* demuestra que éstos generan un efecto multiplicador bastante más bajo en el resto de la economía que otros sectores al encontrarse sustancialmente desvinculados de ésta.

Fuente: Cecilia Jamasmie, Mining.com; Fitch's Ratings; FMI; mayo 2018.

Parte de las actividades que contribuyen al crecimiento del PIB se encuentra en sectores intensivos en el uso del capital físico (minas y canteras; electricidad, gas y agua; Canal; puertos; y transporte, almacenamiento y comunicaciones). Estas generan menor empleo e impacto en otros sectores debido a un efecto multiplicador más bajo (excepto por el Canal que tiene un multiplicador estimado en 1.30), aunque algunas generan divisas y liquidez, mientras que otras contribuyen a vigorizar los ingresos fiscales. A la vez existen otras más intensivas en el uso del insumo trabajo (agricultura, turismo, comercio, construcción, educación, sector financiero y sector público) y algunas con un multiplicador alto (turismo, comercio, Canal, ZLC y Panamá Pacífico).

Además existen sectores de mayor productividad (transporte, turismo, sector financiero, ZLC, Panamá Pacífico y puertos de contenedores) con un efecto multiplicador mayor que generan empleos y divisas (turismo, sector financiero, ZLC y Panamá Pacífico). También existen aquellos que contribuyen al fisco (industria manufacturera; electricidad, gas y agua; construcción; comercio; turismo; transporte, almacenamiento y comunicaciones; intermediación financiera; y actividades inmobiliarias). En el tema

de productividad el sector público genera una productividad menor que otros sectores, excepto por la agricultura y hogares privados con servicios domésticos.

Más de tres quintas partes de la población ocupada se desenvuelve en actividades de comercio; agro; construcción; Canal, puertos, aviación y telecomunicaciones; industria manufacturera y restaurantes. La administración pública ocupa 6 por ciento de los ocupados a pesar de no brindar servicios adecuados. Por otro lado, el número de ocupados en el sector educación cayó en 3.3 por ciento en el 2017, mientras que en el sector salud se redujo en 3.2 por ciento.

**Tabla 13. Ocupados por Rama de Actividad, 2016-2017**  
(ocupados en número, cambio en por ciento)

Actividad Económica	2016	2017	Cambio
<b>Total</b>	<b>1,770,771</b>	<b>1,785,849</b>	<b>0.9</b>
Comercio	315,215	314,105	-0.4
Agro	272,022	258,831	-4.8
Construcción	177,827	180,477	1.5
Canal, puertos, aviación y telecomunicaciones	133,379	143,007	7.2
Industria manufacturera	129,765	131,214	1.1
Administración pública	112,589	119,374	6.0
Hoteles y restaurantes	99,829	104,528	4.7
Educación	100,679	97,389	-3.3
Salud	82,030	79,417	-3.2
Otras actividades	347,382	357,507	2.9

Fuente: INEC, Encuesta de Hogares, agosto 2017.

### Transferencias Monetarias

La creciente actividad económica, expansión del empleo y subsidios focalizados coincidieron con la reducción en la pobreza medida a través de ingresos durante la actual década. La pobreza total disminuyó del 36.5 por ciento de la población en el 2007 al 20.7 por ciento en el 2017, o sea, en alrededor de 380 mil personas. A la vez, la pobreza extrema se redujo del 15.7 por ciento en el 2007 al 9.8 por ciento en el 2017, o sea, en alrededor de 120 mil personas, ambas alcanzando niveles más bajos que en la mayoría de los países latinoamericanos. En términos de localización geográfica la pobreza se concentra en el área rural. Mientras que en el 2017 la pobreza total alcanzó el 11.0 por ciento de la población en el área urbana, su incidencia en el área rural fue de 41.4 por ciento, o sea, más de dos quintas partes de la población que se encuentra allí. La pobreza extrema en el área urbana descendió al 2.8 por ciento de la población mientras que en el área rural ésta alcanzó el 24.6 por ciento, ubicada principalmente en las comarcas indígenas.

Medida por el ingreso diario, la pobreza total se establece al alcanzar un ingreso diario máximo de \$4.00 a \$5.00, mientras que para la pobreza extrema se requiere un ingreso diario máximo de \$2.50. Dichas cifras confirman que alrededor de una quinta parte de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza, mientras que los que dejaron de ser clasificados como pobres lo lograron al recibir subsidios del Estado y aumentos en el salario mínimo. Si se restaran las transferencias a familias de menores ingresos, el número de pobres excedería un cuarto de la población total y más del 50 por ciento de aquella en el área rural.

Ello comprueba que sus beneficiarios no mejoraron su generación de ingresos a través de actividades productivas. Ello fue confirmado en un estudio elaborado por el MEF, el cual puntualizó que la

disminución en los niveles de pobreza se debió principalmente al incremento de los ingresos laborales de los hogares, beneficiado por aumentos en el salario mínimo y subsidios focalizados<sup>lxxxv</sup>.

El estudio concluye que los subsidios sociales (Red de Oportunidades, Ángel Guardián, 120 a los 65 y Beca Universal) contribuyeron a reducir la pobreza. Sin ellos el nivel de pobreza general hubiera sido más alto, alcanzando el 26.0 por ciento en el 2016 (1,041,648 personas), y la pobreza extrema 14.3 por ciento (571,085 personas), o sea, hubiera aumentado 3.9 por ciento (155,677 personas) y 4.4 por ciento (174,050 personas), respectivamente. El estudio también confirma que los subsidios tienen mayor impacto en las áreas rurales. De eliminarse esos tres subsidios, el nivel de pobreza extrema se incrementaría en 9.6 por ciento (124,812 personas).

**Tabla 14. Incidencia de Niveles de Pobreza Con o Sin Transferencias, 2016**  
(en por ciento de la población total)

Área	Con Transferencias	Sin Transferencias
<b>Total Pobreza General</b>	<b>22.1</b>	<b>26.0</b>
Urbana	11.1	14.0
Rural	45.2	51.0
<b>Total Pobreza Extrema</b>	<b>9.9</b>	<b>14.3</b>
Urbana	2.8	4.6
Rural	24.8	34.4

Fuente: Avance de Líneas y Niveles de Pobreza y Distribución del Ingreso, Encuesta del Mercado Laboral, marzo del 2016, MEF.

Del anterior análisis se concluye que las transferencias fueron responsables en trasladar beneficiarios debajo de las líneas de pobreza general y extrema por encima de ellas. A la vez se infiere que aumentos en productividad no contribuyeron en aumentar ingresos de los beneficiarios de esas transferencias. Por lo tanto, aquellos por encima de la línea de pobreza general continuarán requiriendo subsidios de por vida para no ser clasificados como pobres.

### Educación y Generación de Ingresos

Pasando al tema de la educación y disparidades de ingreso, un estudio publicado en 1986 por dos académicos norteamericanos identificó una serie de características del sector de la educación que conviene resaltar debido a que éstas no han cambiado mucho<sup>lxxxvi</sup>. Sus conclusiones se resumen a continuación. Se observan diferencias provinciales en la función ingreso y en la tasa de retorno a la educación. El mercado laboral se encuentra geográficamente segmentado. Existen grandes diferencias en la forma funcional de la función de ingreso para trabajadores de altos ingresos con relación a los de bajos ingresos, a la vez que dicha función no es homogénea para todas las provincias. También se observa un fuerte efecto de la educación de los padres en los ingresos de sus hijos, especialmente proveniente de las madres. Este efecto se encuentra en los ingresos y en la educación, aunque es menor para cohortes más recientes.

La estimación de la tasa de retorno anual a la educación de 12.5 por ciento en Panamá es considerada alta, especialmente en provincias menos avanzadas económicamente, a la vez que es mayor a la de los Estados Unidos, aunque menor a la de algunos países latinoamericanos. Por otro lado, la tasa de retorno a la educación en la ciudad de Panamá es similar a la de los Estados Unidos. La tasa de retorno a la educación en las provincias de Chiriquí (11 por ciento), Coclé (12 por ciento), Darién (10 por ciento), Herrera (16 por ciento), Los Santos (13 por ciento) y Veraguas (15 por ciento) sobrepasa la tasa de retorno a la educación en la provincia de Panamá (9 por ciento). En las provincias de Bocas del Toro (6 por ciento)

y Colón (5 por ciento) los resultados son más bajos que en la provincia de Panamá. El crecimiento en los ingresos (salarios) al tomar en cuenta el factor experiencia es menor en Panamá que en los Estados Unidos. Asimismo, el pico de salarios en Panamá antecede su pico en los Estados Unidos, indicando un menor nivel de adiestramiento en el empleo. Se exceptúan de ello las zonas urbanas y sectores económicos más avanzados.

Dadas las consideraciones anteriores, existen cuatro grandes desafíos en la definición de políticas públicas. El primero consiste en cómo elevar e integrar las dos economías tradicionales al nivel de la moderna con el propósito de aprovechar los servicios y oportunidades que existen a la vez de mejorar la productividad de todas. El segundo se refiere en cómo eliminar las restricciones y rigideces en el mercado laboral que dificultan la movilidad del insumo trabajo hacia empleos de mayor productividad y, por ende, mayores salarios. El tercero tiene que ver con mejorar los incentivos para promover la expansión de la IDE y la nacional. El cuarto requiere definir políticas públicas que logren un crecimiento más inclusivo.

## B. La Economía Moderna

La más grande de las tres economías la constituye la moderna. Ésta cubre físicamente el área metropolitana de la ciudad de Panamá a ambos márgenes del canal, además de la ciudad de Colón. También genera la mayor parte de la actividad económica y empleo en el país, con la población económicamente activa empleada primordialmente en servicios vinculados al conglomerado del Canal, construcción, turismo, comercio y sector público. Los niveles de productividad e ingresos fluctúan de acuerdo con la formación y capacidades de sus habitantes y ocupaciones requeridas por el mercado, aunque éstos son sustancialmente más altos que en las otras dos economías.

Esta economía ha evolucionado hacia una especializada en servicios, ligada directa o indirectamente a la operación del Canal y actividades que aprovechan oportunidades en la economía global (aeropuerto de Tocumen, ZLC, Panamá Pacífico, puertos de contenedores, telecomunicaciones y banca, entre otras). A la vez ha aprovechado la conectividad marítima, aérea, de telecomunicaciones y bancaria, financiera y legal, incluyendo a Panamá en el mapa logístico del mundo al desarrollar ventajas comparativas que la vinculan a la logística.

Para la logística el sector transporte es determinante para el desarrollo de Panamá tomando en consideración el aprovechamiento de la posición geográfica y la eficiencia que se requiere para ser competitivo. Para dar un ejemplo del efecto de la expansión del Canal, por el Canal expandido pasaron 3,780 barcos neopanamax, siendo los sectores líderes contenedores (barcos de hasta 13,000 contenedores) y LNG de Estados Unidos a Japón y el Oriente Pacífico, que fue el 13 por ciento del tránsito por el Canal, en el último año fiscal. También pasan cruceros más grandes en la temporada octubre/abril de cada año, de hasta 3,500 pasajeros. Ello ha hecho que los ingresos del Canal y su aporte al Tesoro Nacional hayan aumentado significativamente.

El uso del dólar como moneda, la ausencia de controles cambiarios y un mínimo nivel de inflación ha favorecido el desarrollo de un centro financiero con 88 bancos y alrededor de \$120 mil millones en activos y de servicios especializados que atraen nuevas actividades. Esta transformación ha permitido alcanzar un PIB per cápita superior al de otros países de la región. En paralelo, sectores de baja productividad como el agropecuario redujeron su importancia relativa en forma significativa. Otras actividades, como las manufactureras, no adquirieron niveles de eficiencia y productividad para competir globalmente en gran escala.

El PIB mantiene peculiaridades sobre las cuales se requiere reflexionar al considerar estimaciones de crecimiento, analizar disparidades de ingreso y evaluar la presión tributaria. Ello se debe a que una proporción importante proviene de actividades intensivas en el uso de capital físico. Éstas incluyen el Canal, puertos de contenedores, transporte, almacenamiento y comunicaciones y generación de electricidad, gas y agua, en donde su efecto multiplicador es menor al de otros sectores como el turismo, comercio, servicios legales, contables y financieros, exportaciones y reexportaciones. Las actividades de logística generan divisas que permiten aumentar importaciones y darle liquidez a la economía, pero algunas crean pocos empleos nuevos, aparte de requerir mano de obra más calificada.

La logística y el turismo se han convertido en los motores del crecimiento, aunque registran dificultades en reclutar mano de obra calificada. La logística (transporte, almacenamiento y comunicaciones) constituyó el 13.3 por ciento del PIB del 2017 con 143 mil ocupados; 10.1 por ciento de aumento portuario en TEU; 5 por ciento de aumento de tránsitos de naves por el Canal y 17.6 por ciento de aumento en peajes; 5.9 por ciento de aumento de pasajeros y 8.8 por ciento de carga aérea por Tocumen; y un aumento cercano al 5 por ciento de carga vehicular. El turismo<sup>lxxxvii</sup> es una fuente importante de generación de empleos aparte del sector público, con un total de 104,528 empleos en hoteles y restaurantes en el 2017, aunque se encuentra limitado por la baja tasa de ocupación, mientras que la construcción y la agricultura los están perdiendo.

Parte de la actividad económica doméstica es generada por empresas estatales y entidades públicas exentas del pago del impuesto sobre la renta e importaciones, reduciendo la base impositiva y, por consiguiente, la presión tributaria. Esas empresas generan una proporción significativa del ingreso nacional. La mano de obra se beneficia en tiempos y costos del sistema de transporte masivo (Metro) que la conecta con sus puestos de trabajo, evitando los tranques que surgen del exceso de automóviles en un área física no diseñada para los actuales niveles de densidad. Eso hace que el sistema de drenaje pluvial sufra problemas que dejan a la ciudad inundada en épocas de lluvia.

La cinta costera rescatada del mar, el sistema de transporte masivo conectado al de autobuses diseñado para aliviar la aglomeración vehicular y la enorme cantidad de hoteles, edificios de apartamentos, oficinas, bancos y restaurantes dejan la falsa impresión de que Panamá es un país rico. Como consecuencia, algunos observadores externos opinan que Panamá se debería considerar como país desarrollado, lo cual le cesaría acceso a créditos concesionales. Dicha presunción dista de la realidad a pesar del rápido crecimiento registrado en décadas recientes.

Por otro lado, la economía moderna no recibe una provisión adecuada de servicios básicos de agua, educación y salud mientras que su población se caracteriza por diferentes niveles de productividad, los cuales inciden en sus ingresos. Discrepancias agudas en estos últimos y una limitada provisión de servicios básicos se acentúan en la otra mitad de la población. A la vez, la economía moderna no se encuentra exenta de contradicciones. Una característica saliente es que en ella se genera la mayor parte del crecimiento del PIB, así como del desempleo e informalidad.

### C. La Economía Rural

La segunda economía la constituye la rural, en donde tradicionalmente los niveles de subempleo han sido altos mientras que la productividad ha sido baja. Esta última es el producto de la baja escolaridad, deficiencias en la calidad y cobertura de la educación, limitadas actividades de alta productividad, así como una provisión inadecuada de servicios públicos. A pesar de contar con ciudades con actividad económica propia, ninguna ha logrado desarrollar aquellas que generen empleos de mayor productividad

con remuneraciones equivalentes a aquellas que prevalecen en la economía moderna. El ajuste continuo en los salarios mínimos ha aumentado los costos de producción y convertido en no redituables muchas actividades, a la vez de estimular la migración del área rural al área metropolitana en condiciones desventajosas en el mercado laboral.

Tradicionalmente la economía rural ha transferido excesos de mano de obra no calificada y alguna poco calificada a la moderna, creando problemas estructurales en el mercado laboral al aumentar las filas de los desocupados. Ello se reflejó en el aumento de la tasa de desempleo al alcanzar ésta un pico del 14.0 por ciento en el 2001, nivel sumamente alto para Panamá. Muchos de los desempleados fueron absorbidos por la construcción y actividades de servicios que requerían poca o ninguna calificación, mientras que otros ingresaron al sector público. A la vez, la rápida expansión de la economía y aumentos de productividad similares a aumentos en el salario real durante los años 2001 al 2013 explican la rápida caída en la tasa de desempleo, fenómeno poco visto en otros países en épocas recientes con excepción de Singapur, país que invirtió fuertemente en educación y capacitación para aumentar su productividad<sup>lxxxviii</sup>.

#### D. La Economía de los Pobres

La tercera economía se refiere a aquellos por debajo de la línea de pobreza, principalmente los campesinos e indígenas en el área rural y aquellos que se trasladaron a áreas urbanas. En las comarcas indígenas se presenta la mayor proporción de pobres, e inclusive, en el mismo orden observado cuando se realizan los análisis de pobreza en base a pobreza multidimensional. En cuanto a los indígenas, su número crece rápidamente debido al mejoramiento en su salud, acercándose su total a un cuarto de la población del país. Una parte reside en áreas comarcales, relativamente excluidos de la economía moderna, con fuentes de ocupación de baja productividad que generan ingresos de subsistencia, aparte de no recibir la cobertura y calidad de servicios provistos al resto de la población. Otros residen fuera de las comarcas pero registran bajos niveles de productividad e ingresos. Por lo general los pobres que no residen en el área rural y las comarcas viven en los barrios más amenazados en donde las condiciones sociales son muy difíciles y los problemas de los infantes son serios.

Los subsidios condicionados provistos en programas focalizados aumentaron los ingresos de algunos de los pobres, situándolos por encima de la línea de pobreza total, a la vez que elevaron a otros por encima de la línea de pobreza extrema. Sin embargo, el difícil acceso a una educación de calidad que les permita participar en igualdad de condiciones en el mercado laboral hace difícil mejorar sustancialmente la capacidad productiva de ambos grupos. Aumentar su productividad e incorporarlos plenamente a la economía moderna constituye un desafío para la política pública.

Por otro lado, una parte de la población es beneficiada con subsidios que sólo deberían destinarse a los pobres, los cuales alimentan el déficit fiscal y le restan recursos al fisco para mejorar la calidad del insumo trabajo. La encuesta de hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) de agosto del 2017 estima que el 20.7 por ciento de la población total del país recibe subsidios. A la vez, hogares con ingresos de \$500 mensuales o más, los cuales se encuentran por encima de la línea de pobreza total, reciben subsidios.

Algunos subsidios son focalizados hacia aquellos por debajo de la línea de pobreza, lo cual hace sentido, a pesar de no estar enfocados en aumentarles su capacidad productiva para que no requieran más de ellos en el futuro. Otros se han generalizado, perdiendo su objetivo original. Entre estos últimos figura

prominentemente el subsidio al tanque de gas de 25 libras, el cual asciende a por lo menos \$80 millones al aumentar la venta del gas subsidiado de 8.6 millones de unidades en el 2010 a 11.1 millones en el 2017. Este subsidio fue introducido hace más de 25 años para beneficiar a los pobres cuando el precio del gas era extraordinariamente alto, a la vez de que constituía un porcentaje sustantivo de sus ingresos.

Su precio mundial ha bajado sustancialmente debido a fuertes aumentos en producción a la vez de que el número de los pobres se ha reducido significativamente<sup>lxxxix</sup>. Por otro lado, las ventas del gas subsidiado han crecido rápidamente al extenderse a toda la población y actividades empresariales en forma indiscriminada, lo cual no está permitido, a pesar de que esa no es la intención del subsidio, a la vez que se vende a costarricenses que cruzan la frontera, recibiendo éstos el subsidio que tendrán que pagar los contribuyentes panameños con nuevos impuestos.

Dicho subsidio no se justifica en vista de la rápida caída en la proporción de gastos en gas en el ingreso familiar y aumento en cobertura. Si se deseara darle un apoyo a la población más necesitada a través de subsidios, convendría transferir esos fondos para utilizarlos en un programa de alimentación en las escuelas para mejorar los niveles de nutrición de los niños. A la vez se podría considerar la opción de otorgarlo solamente a los beneficiarios de subsidios a los pobres como la Red de Oportunidades. Tanto el subsidio como la venta a costarricenses deberían eliminarse simultáneamente.

## IV. Evolución Reciente de las Políticas Públicas

Este capítulo resume la evolución de las políticas públicas durante cinco períodos presidenciales sucesivos con el propósito de ilustrar las experiencias registradas. Éstas advierten que un manejo fiscal prudente y un entorno macroeconómico viable y competitivo constituyen requerimientos indispensables para apuntalar aumentos de productividad y crecimiento económico. En la mayoría de los casos, estos factores aseguraron una gestión efectiva de las finanzas públicas creando un ambiente favorable para expandir la actividad privada. A continuación se describen elementos de las políticas que le impartieron ímpetu a la economía. Se incluyen aquellas que contribuyeron a transformarla, a la vez que se resumen lecciones derivadas de dicho proceso. Su propósito es el de tomar nota y aprender de las experiencias pasadas, algunas exitosas y otras no.

## A. Desempeño en Décadas Recientes

Una conducción económica efectiva requiere políticas debidamente enfocadas. Estas obligan mantener una gestión fiscal eficiente y un entorno favorable para el desempeño de la actividad privada, requerimientos indispensables para apuntalar aumentos en los insumos capital físico y trabajo y en su productividad. Cuando las finanzas públicas estuvieron prudentemente administradas y los incentivos bien enfocados, el crecimiento se aceleró y la tasa de desempleo se redujo. Cuando la política fiscal no fue rigurosa y el déficit fiscal aumentó, el endeudamiento creció y la relación deuda pública neta/PIB se incrementó, restándole recursos a la actividad privada al tener ésta que competir con el sector público por ellos. Dichas deficiencias le redujeron flexibilidad al manejo económico afectando el crecimiento y empleo.

La economía fue duramente golpeada por la crisis de deuda latinoamericana a principios de la década de los ochenta y por la invasión norteamericana a fines de ella. En contraste, durante la crisis de deuda de México en 1994-1995, desaceleración global del 2000-2001 y crisis financiera del 2008-2009, la economía mostró resiliencia, recuperándose rápidamente al beneficiarse de precios del petróleo más bajos durante algunos años. Durante dichos episodios se comprobó que la actividad manufacturera y producción de materias primas eran más volátiles y susceptibles a los shocks externos que los servicios.

En la América Latina se trataron de mejorar las políticas públicas durante los años noventa. Si bien en algunos casos el crecimiento aumentó, la inadecuada secuencia en instituir reformas, así como falta de compromiso político y capacidad institucional para implementarlas ocasionaron resultados deficientes. Esas experiencias debilitaron el crecimiento en lo que se denominó como la “fatiga de las reformas”. En contraste en Panamá existió capacidad institucional, compromiso político y un diagnóstico claro de los problemas y de las políticas requeridas para resolverlos, constituyendo éstos los factores claves que promovieron resultados positivos. Ésas constituirán las condiciones necesarias para reestablecer un crecimiento más rápido con inclusión.

### Crecimiento, Desempleo y Manejo Financiero

A continuación se resumen las políticas que se promovieron para mejorar la estabilidad financiera y el crecimiento económico durante los años 1989 - 2013. Los indicadores utilizados se enfocan en el desempeño de cuatro elementos claves: crecimiento del PIB, tasa de desempleo, déficit fiscal y relación deuda pública/PIB al inicio y fin de cada período. Una política no incluida tiene que ver con el clima de inversión prevaleciente. Esta produjo resultados positivos al promediar la inversión privada 22 por ciento del PIB durante los años 1990–2012. Dicha relación constituyó más del doble del promedio de un poco más de 9 por ciento anual alcanzado durante los años 1980–1990, convirtiéndose en un estímulo apropiado para el crecimiento logrado<sup>xc</sup>.

**Tabla 15. Indicadores de Resultados, 1989-2013  
(en por ciento)**

Período	PIB Promedio	Tasa de desempleo del primer año del período	Tasa de desempleo del último año del período	Déficit/ superávit del SPNF del primer año del período	Déficit/ superávit del SPNF del último año del período	Deuda pública/PIB del primer año del período	Deuda pública/PIB del último año del período
1989-1993	6.6	18.9	13.3	-10.0	-1.4	104.4	89.3
1994-1998	4.5	14.1	11.6	0.3	-3.0	86.3	64.8
1999-2003	2.7	9.5	13.0	-1.4	-4.7	67.2	73.3
2004-2008	9.1	11.7	5.6	-4.9	0.4	70.0	39.0
2009-2013	8.0	6.6	4.1	-1.0	-2.3	40.0	38.8

Fuente: FMI; INEC; Carmen M. Reinhardt en el tema de la deuda pública; y estimaciones del estudio.

### Subperíodo 1989-1993

El equipo responsabilizado por el manejo económico durante los años 1989-1993 tuvo que enfrentarse a problemas difíciles. La economía se encontraba postrada como consecuencia de la crisis política y económica de los años 1988-1989. El PIB había caído a una tasa acumulada del 18 por ciento mientras que el desempleo había alcanzado niveles no registrados anteriormente con una de cada cinco personas económicamente activas desempleada. Los agregados fiscales se habían deteriorado significativamente mientras que el sistema financiero se encontraba debilitado por las sanciones económicas aplicadas al país.

La política pública se enfocó en reestablecer condiciones para que la economía volviera a funcionar normalmente a la vez de poner orden en el manejo fiscal restaurando los controles financieros para asegurar un mejor desempeño de las finanzas públicas y recuperar la actividad privada. El rápido crecimiento promedio de 6.6 por ciento anual alcanzado durante los años 1989-1993, promovido por el resurgimiento de la actividad privada, logró recuperar el PIB perdido de -5.9 por ciento anual en promedio. El restablecimiento de la economía a niveles precrisis fue apoyado por el levantamiento de sanciones económicas y aumentos en flujos externos. Éstos emanaron de préstamos concesionales y donaciones de fuentes multilaterales y bilaterales, así como IDE de \$2,500 millones anuales en promedio, provenientes principalmente de los Estados Unidos.

El déficit del SPNF se redujo de una tasa promedio del 10 por ciento anual del PIB en 1988-1989 a 1.3 por ciento en 1991. En 1991 las finanzas públicas volvieron a experimentar dificultades cuando la CSJ reactivó leyes especiales suspendidas en 1988 que otorgaban aumentos salariales a más del 50 por ciento de los empleados públicos, aumentando los saldos acumulados por pagar. Por otro lado se acumularon fuertes retrasos de pagos externos durante los años 1988-1991. En 1992 el déficit fiscal se convirtió en un pequeño superávit al mejorarse la administración tributaria y fortalecerse las finanzas de la CSS. Los retrasos pendientes con instituciones financieras internacionales fueron cancelados y se refinanció parte de la deuda con el Club de París. En 1993 el SPNF volvió a registrar un déficit del 1.4 por ciento del PIB.

En el área de comercio exterior las restricciones cuantitativas fueron convertidas en tarifas ad-valorem durante los años 1990-1992. A la vez, se introdujeron techos en las tarifas arancelarias para la mayoría de los productos (90 por ciento para bienes agroindustriales y 60 por ciento para manufacturas), mientras que la protección a la agricultura se mantuvo alta para granos básicos<sup>xci</sup>. Con el fortalecimiento de las finanzas públicas y el mejoramiento en la actividad económica, la tasa de desempleo se redujo del 18.9

por ciento de la población económicamente activa en 1989 al 13.3 por ciento en 1993, mientras que la relación deuda pública/PIB se redujo de 104.4 por ciento a 89.3 por ciento durante el mismo período.

### Subperíodo 1994-1998

En contraste con la orientación de corto plazo enfocada en el manejo fiscal ejercida en 1989-1993, durante 1994-1998 se introdujo un programa de reformas estructurales para que impactaran en el corto, mediano y largo plazo. Este tenía como objeto remover impedimentos a aumentos de productividad e inversión privada a la vez de mejorar la capacidad del sector público de prestar servicios. Las políticas se concentraron en promover crecimiento, reducir desempleo, disminuir el endeudamiento y mantener la inflación controlada en el contexto de un balance fiscal razonable. Éstas sentaron las bases para el rápido crecimiento que se dio posteriormente.

La política pública promovió la participación del sector privado a la vez que estimuló la competencia y modernización del Estado. Esta se enfocó en reestructurar la deuda pública, liberalizar el comercio exterior y promover APP y concesiones al sector privado para que éste invirtiera. El favorable entorno macroeconómico permitió aprovechar oportunidades en la economía al contar Panamá con una tasa de cambio depreciada y precios relativos favorables para aumentar sus exportaciones de bienes y servicios.

La reestructuración de la deuda externa redujo la relación deuda pública/PIB al 58 por ciento en 1997 del 62 por ciento en 1996. Por otro lado, los shocks externos golpearon duramente al país. Éstos provinieron de restricciones financieras derivadas de la crisis de deuda de México, afectando la construcción residencial en la ciudad de Panamá y las reexportaciones de la ZLC. La actividad económica también fue impactada por el retiro de tropas y población civil en la antigua Zona del Canal, compromisos provenientes del Tratado Torrijos-Carter, restringiendo el crecimiento del PIB a 4.5 por ciento anual en promedio durante los años 1994-1998.

Para integrar las áreas revertidas de la antigua Zona del Canal, se creó la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI). Ésta atrajo inversiones en puertos, industrias, comercio y turismo. También se creó la Ciudad del Saber en el área del antiguo Fuerte Clayton como entidad sin fines de lucro, convirtiéndose en un complejo internacional para estimular la educación, investigación e innovación, facilitando la sinergia entre universidades, centros de investigación científica, empresas y organismos internacionales. La Ciudad del Saber promovió el establecimiento de universidades privadas que fortalecieron el sistema educativo superior y el capital humano.

Para estimular la competencia en los sectores candidatos a privatizarse, se creó el Ente Regulador de Servicios Públicos con el propósito de regular la electricidad, telecomunicaciones y agua. A la vez se abolió la Oficina de Control de Precios y creó la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (CLICAC), la cual luego se convirtió en la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO).

La reforma arancelaria de los años 1996-1998 fue una de las más profundas de la América Latina después de la de Chile. Los tramos tarifarios se redujeron de 108 a 5 con tasas de impuestos de 0, 3, 5, 10 y 15 por ciento. Las únicas excepciones se dieron en arroz (reduciéndose la tarifa de 60 a 50 por ciento), productos lácteos (50 por ciento) y automóviles (la tarifa se mantuvo en 15-20 por ciento). A la vez, Panamá adquirió membresía en la OMC, la cual se ocupa de garantizar que los intercambios comerciales se realicen en la forma más fluida, previsible y libre posible. La reducción de tarifas arancelarias impactó positivamente a los consumidores al tornarse el índice de precios al consumidor en negativo en 1997 (-0.5 por ciento), mientras que los precios al por mayor y de importaciones cayeron en 3.9 por ciento y 6.3 por ciento,

respectivamente. A la vez la tasa de desempleo disminuyó del 14.1 por ciento en 1994 al 11.6 por ciento en 1998<sup>xcii</sup>.

La inversión privada se expandió al doblarse la IDE de alrededor de \$3,000 millones en 1994 a un poco más de \$6 mil millones en 1998, mayormente proveniente de los Estados Unidos. Los ahorros privados se recuperaron, a la vez que la recaudación de ingresos y control del gasto se fortalecieron, lográndose pequeños superávits durante los años 1994-1996. No obstante, el superávit del SPNF de 0.3 por ciento del PIB logrado en 1994 se tornó en un déficit de 3.0 por ciento al aumentarse los gastos en 1998. En 1998 se consumaron varias privatizaciones, representando entradas significativas de divisas mientras que posteriormente se registró una desaceleración en el crédito local que provocó una caída en el gasto privado<sup>xciii</sup>.

### Subperíodo 1999-2003

El manejo económico rindió resultados deficientes durante los años 1999-2003. La inadecuada gestión fiscal y limitada comprensión del impacto positivo de reformas estructurales en un contexto de desaceleración global promovido por aumentos en el precio internacional del petróleo y otras materias primas restringieron la expansión del sector privado. A la vez se aumentó el proteccionismo en el sector agropecuario después de haberse reducido en la administración previa, desincentivando oportunidades para desarrollar el sector eficientemente. La tasa de crecimiento alcanzó 2.7 por ciento anual en promedio en vista de tendencias recesivas estimuladas por el débil manejo fiscal y ausencia de un clima apropiado para desarrollar la actividad privada<sup>xciv</sup>. La IDE sólo alcanzó \$771 millones en el 2003, su nivel más bajo de todos los períodos analizados.

La política fiscal fue deficitaria. Los déficits del SPNF promediaron 3.1 por ciento anual durante los años 2000-2003, a la vez que la relación deuda pública/PIB creciente provino de deficiencias en la formulación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) aprobada por la Asamblea Nacional en mayo del 2002.<sup>xcv</sup> Ésta contenía demasiadas filtraciones y escapes legales que hicieron fácil incrementar el gasto por encima de los límites establecidos para controlarlo. Por otro lado, los desincentivos y restricciones a la inversión privada afectaron el proceso de crecimiento.

A raíz de dificultades en controlar el gasto, en el 2003 se registró un déficit del SPNF equivalente al 4.7 por ciento del PIB, el cual había aumentado paulatinamente de 1.4 por ciento del PIB en 1999. Éste provino como resultado de las políticas deficitarias seguidas, contribuyendo a que la relación deuda pública/PIB aumentara a 73.3 por ciento en el 2004 de 67.2 por ciento en 1999. Por lo tanto, el sector privado tuvo que competir con el público por recursos financieros al aumentar este último sus necesidades de financiamiento. Como resultado del deterioro fiscal Panamá recibió una calificación de perspectiva negativa por parte de Fitch Ratings en el 2003.

En el sector eléctrico no se enfocaron estrategias para atraer inversiones que aseguraran que la capacidad de generación fuese sostenible a mediano y largo plazo. Por lo tanto no se aprobaron nuevas concesiones a pesar de existir proyecciones de demanda que justificaban aumentos de capacidad. Esa decisión no sólo contribuyó a los continuos apagones y cortes de energía, sino que limitó el crecimiento futuro por debajo de su potencial al restringirle energía a la empresa privada y a los consumidores, a la vez que se desestimuló la IDE. Como consecuencia de las políticas seguidas, la tasa de desempleo aumentó de 9.5 por ciento en 1999 al 13.0 por ciento en el 2003.

### Subperíodo 2004-2008

El crecimiento promedio anual de 9.1 por ciento registrado en los años 2004-2008, el más alto de los cinco períodos presidenciales, provino de nuevas actividades (expansión del Canal y otros activos), utilización de capacidad instalada (turismo, ZLC y Panamá Pacífico) e inversiones en generación eléctrica, puertos de contenedores y desarrollo urbano que impactaron positivamente la industria de la construcción y otros sectores. La tasa de desempleo se redujo del 11.7 por ciento en el 2004 al 5.6 por ciento en el 2008 al tomar vuelo la economía, reducción extraordinaria en el desempleo en un período de tiempo relativamente corto.

La falta de un ordenamiento urbano que regulara la expansión física del área metropolitana y reticencia en actuar enérgicamente para hacerle frente a ese tema intensificó los problemas de transporte y tráfico vehicular al aumentar la densidad de población en áreas no diseñadas para ello. Esos problemas se hubieran podido aliviar cumpliendo con reglas estrictas de zonificación, regulación efectiva de taxis y mejor coordinación del transporte de autobuses.

A pesar de dichas deficiencias hubo factores que beneficiaron el rápido crecimiento. Por un lado, las políticas seguidas, prudente manejo fiscal, ambiente favorable al sector privado y expectativas de bonanza económica al efectuarse un referéndum que favoreció la construcción del tercer juego de esclusas, con un efecto positivo en la IDE. Ésta aumentó de \$6.7 mil millones en el 2004 a \$9.7 mil millones en el 2008. A su vez, la devaluación del dólar norteamericano mejoró la competitividad de bienes y servicios exportables.

En materia de Ciencia y Tecnología, se reinició y expandió dramáticamente el programa de becas doctorales para investigadores y profesores universitarios. Como ejemplo, se sentaron las bases para el aumento acelerado del ranking mostrado por la Universidad Tecnológica y posiblemente para insertar al país en actividades de mayor valor agregado.

La consolidación fiscal y el rápido crecimiento de los años 2004-2008 se convirtieron en factores claves en mejorar las perspectivas económicas. El manejo prudente de las finanzas públicas fortaleció la gestión financiera durante los años 2006-2008, apoyada por ingresos provenientes de la reforma fiscal de septiembre del 2004. Ésta incluyó medidas de ingresos (especialmente la introducción del CAIR) y gastos, cerrando algunas lagunas fiscales y simplificando la carga administrativa de los contribuyentes. El aumento en peajes por la ACP también contribuyó a mejorar las finanzas públicas, a la vez de evitar desequilibrios en la balanza de pagos.

La nueva administración se encontró con un déficit del SPNF de 4.9 por ciento del PIB en el 2004 por lo cual tuvo que solicitar una dispensa a la Asamblea Nacional al no permitir la LRF un déficit superior al 2 por ciento del PIB. Como la LRF de mayo del 2002 no fue efectiva en contener los déficits que aumentaban la deuda pública, ésta fue suspendida. Ello permitió reformular las reglas fiscales en una nueva ley, LRSF, en el 2008<sup>xvii</sup>.

El efectivo manejo fiscal transformó el déficit del SPNF de 4.9 por ciento del PIB en el 2004 en superávits anuales a partir del 2006 al 2008, alcanzando el superávit 0.4 por ciento en el 2008. La relación deuda pública/PIB cayó a 39 por ciento en el 2008, nivel sustancialmente por debajo de 70 por ciento en el 2004<sup>xviii</sup>. La relación del pago de intereses a ingresos corrientes del gobierno central se redujo de 29 por ciento en el 2004 a 16 por ciento en el 2009 debido al prudente manejo de la deuda pública, incrementando el ahorro del gobierno central y del SPNF.

Panamá le hizo frente a la crisis financiera del 2008-2009 desde una situación de fortaleza debido al juicioso manejo fiscal y actitud responsable de la Superintendencia Bancaria y el centro bancario, quienes mantuvieron la solidez del sistema bancario al evitar subsidios de tasas de interés y créditos dirigidos. Panamá recibió Calificación de Perspectiva Positiva de una calificadora soberana en el 2008. En paralelo, la tasa de desempleo se redujo de 11.7 por ciento de la población económicamente activa a 5.6 por ciento. El progreso logrado incidió en que Panamá obtuviera el Grado de Inversión en el 2010, estimulando optimismo en el potencial de la economía. También se negoció un TLC con los Estados Unidos, entrando éste en vigor en octubre del 2012, pero no se planeó mejorar la eficiencia productiva agropecuaria para hacerle frente a la competencia.

### Subperíodo 2009-2013

Los años 2009-2013 registraron un crecimiento anual promedio del 8 por ciento en vista de un entorno global favorable, construcción del tercer juego de esclusas y expansión de actividades relacionadas, fuerte aumento en el capital físico promovido por la expansión de la inversión pública y rápido crecimiento del turismo y de reexportaciones de la ZLC. A la vez, la IDE aumentó de \$1.3 mil millones en el 2009 a \$4.7 mil millones en el 2013. Estos desarrollos facilitaron la disminución en la tasa de desempleo de 6.7 por ciento en el 2009 al 4.1 por ciento en el 2013.

Se introdujeron dos reformas tributarias importantes. La primera, en septiembre del 2009, amplió la base tributaria, cambió tasas de impuestos en sectores específicos, aumentó derechos de licencias y fortaleció la administración tributaria. La segunda redujo las tasas del impuesto sobre la renta a personas a niveles ligeramente por debajo de aquellos a nivel regional y por debajo de aquellos que rigen en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Internacional (OCDE). También se redujo la tasa del impuesto sobre la renta a las sociedades anónimas por debajo del nivel regional a un nivel similar al promedio de la OCDE, aumentó la tasa del ITBMS e introdujo mejoras en la administración tributaria. Lamentablemente, esa reforma no enfocó su atención en las exoneraciones y exenciones a los servicios profesionales. Ello hubiera mejorado la equidad, generado ingresos adicionales en el ITBMS y determinado mejor los ingresos de profesionales sujetos al impuesto sobre la renta contribuyendo a reducir desigualdades de ingreso.

Se introdujeron políticas para expandir el gasto y endeudamiento público por encima de los límites establecidos en la LRSF. Las autoridades responsables del manejo financiero aprovecharon la ley que creó el Fondo de Ahorro de Panamá (FAP) para hacerle frente a situaciones contracíclicas en base a premisas irrealistas de aportes de la ACP. Si la ACP no aportara al FAP montos superiores al 3.5 por ciento del PIB, se permitía aumentar los topes del déficit del SPNF a través del balance fiscal ajustado. Esos aportes nunca alcanzaron el 3.5 por ciento del PIB. Muy por el contrario, éstos promediaron 2.3 por ciento anual del 2011 al 2017.

La justificación de los ajustes fue la de contar con un mecanismo automático que permitiera aumentar los topes del déficit del SPNF para aplicar una política expansiva a pesar de que ésta no se requería al crecer la economía a tasas altas. La aplicación de dicha política, en vez de una contracíclica que requería moderar el gasto público para evitar presiones inflacionarias, erosionó el margen fiscal para contrarrestar perturbaciones futuras, a la vez que los fuertes flujos de capital (especialmente IDE) y apreciación del tipo de cambio argumentaban a favor de una política fiscal más restrictiva. Luego se alteró la definición de deuda pública de tres empresas que se determinaron autofinanciables (ENA, ETESA y Tocumen S.A.) para no exceder el límite del 40 por ciento de deuda pública neta en la LRSF a pesar de que la Constitución define a las empresas públicas como parte del sector público en su artículo 268. Adicionalmente se traspasaron a Tocumen S.A. aeropuertos deficitarios para reducir el déficit del gobierno central.

A raíz de la rápida expansión del gasto público la economía comenzó a mostrar señales de sobrecalentamiento mientras que el déficit del SPNF/PIB aumentaba ligeramente (de 1.0 por ciento del PIB en el 2009 a 2.3 por ciento en el 2013) al fortalecerse los ingresos tributarios a raíz de las reformas fiscales y aumentos en el crecimiento del PIB. El sobrecalentamiento provino de excesos de demanda generados por aumentos en el gasto público y expansión del crédito bancario. La consiguiente apreciación del tipo de cambio reflejó una inflación más alta que la de los socios comerciales, a la vez que se registró un déficit más alto en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Las políticas seguidas encarecieron el costo de vida a pesar de que la inflación estuvo controlada. La relación entre inflación y gasto público era evidente desde mediados de la década del 2000 cuando el crecimiento y la inflación aumentaron rápidamente después de que la última se encontraba prácticamente adormilada por más de una década<sup>xviii</sup>.

La economía mostró señales de desaceleración a partir del 2014 en vista del lento crecimiento del capital físico, débil contribución del insumo trabajo, disminución en la productividad total de factores, debilitamiento de la actividad reexportadora en la ZLC y retrasos en la construcción del tercer juego de esclusas. A la vez, el potencial de crecimiento se vio constreñido por errores en definir prioridades, entre ellos la posposición de la Línea 3 de distribución eléctrica, imposibilitando transmitir energía a centros de consumo al otro lado del Canal. Dichos retrasos provenientes de errores de juicio de la junta directiva de ETESA y del MEF en determinar prioridades, junto a demoras en construir la Línea 4, le han representado costos a ETESA y a los generadores de energía de varios cientos de millones de dólares que requerirán aportes de capital adicionales de parte del dueño de ETESA (el Estado), así como aumentos en tarifas eléctricas a los consumidores.

Al acentuarse el uso del mecanismo “llave en mano” se incrementó el costo de los proyectos por endeudamientos más costosos al no contar éstos con períodos de repago al tener que cancelarlos una vez terminados, abriéndole las puertas a casos de corrupción. Ese mecanismo constituye un paquete – diseño, planos, estudios de ingeniería y construcción – en donde no se separan los primeros tres aspectos de la construcción, por lo cual se hace más difícil controlar costos. También se promovieron proyectos de dudosa rentabilidad, algunos cancelados (como el Proyecto de Riego de Tonosí), mientras que otros no se finalizaron. Adicionalmente, al aumentarse el programa de inversiones no se consideraron las implicaciones presupuestarias de gastos de operación y mantenimiento requeridos al finalizarse los proyectos.

La tasa de desempleo disminuyó del 6.6 por ciento al 4.1 por ciento del 2009 al 2013, mientras que el déficit fiscal sólo aumentó del 1.0 por ciento al 2.3 por ciento. La relación deuda pública/PIB disminuyó del 40 por ciento a 38.8 por ciento debido a que la tasa de crecimiento del PIB aumentó más rápidamente que la del endeudamiento público. Implícitamente dicha relación no disminuyó sino que aumentó. Ese fenómeno no es evidente al examinar el cociente deuda pública/PIB debido a que al numerador se le restó la deuda de empresas públicas consideradas autofinanciables (ENA, ETESA y Tocumen S.A.), las cuales formaba parte del estimado de deuda pública de la administración anterior.

De hecho el aumento en el endeudamiento fue significativo. Durante los años 2009-2014 la deuda pública del SPNF aumentó en \$6,453 millones, suma cuatro veces más alta que el aumento en el período presidencial anterior. En el 2018 se corrigieron algunos errores e introdujeron enmiendas a la ley del FAP que eliminaron el balance fiscal ajustado, aumentaron ligeramente los límites del déficit fiscal y bajaron el tope del 3.5 por ciento del PIB a 2.5 por ciento y luego a 2.25 por ciento.

## B. Reformas que Promovieron Crecimiento

### Reformas Iniciales

Los aspectos positivos de crecimiento, inversión, empleo e inflación registrados fueron superados por pocos países al haber sido impactada la economía global por una serie de shocks. Dicho progreso estuvo vinculado a políticas públicas adoptadas durante 1994-1998. Éstas incentivaron el aprovechamiento de oportunidades provenientes del conglomerado del Canal a la luz de un entorno global caracterizado por un dólar depreciado que mejoró la competitividad de la economía.

A dichas políticas se les agregaron otras encaminadas a mejorar el manejo económico. Todas tenían como objeto mejorar la eficiencia de la economía aumentando la competitividad, acrecentando la participación privada y fortaleciendo mecanismos de control del gasto público. Éstas se enfocaron en liberalizar la economía, promover la competencia, racionalizar el gasto público, fortalecer el sistema financiero, fomentar la participación privada y combatir la pobreza. A pesar de que su impacto tomó tiempo en rendir frutos, éste fue significativo.

**Tabla 16. Evolución de Indicadores Selectos Impactados por Políticas Públicas 2007-2017**  
(en porciento y porciento del PIB)

Indicador	Año Base	Año Actual	Cambio Ocurrido
Crecimiento del PIB	8.3% en promedio (2004-13)	5.4% (2017)	Desaceleración
Informalidad	36.9% (2011)	40.8% (2017)	Exceso de costos laborales
Desempleo	6.4% (2007); 4.1% (2012 y 2013)	6.1% (2017)	Falta de competencias
Servicios	82.3% del PIB (2007)	90.7% del PIB (2017)	Economía de servicios
Servicios	70.4% de exportaciones (2006)	94% de exportaciones (2017)	Expansión de exportaciones
Construcción	7.5% del PIB (2007)	16.7% del PIB (2017)	Expansión de inversiones
Agropecuario y Pesca	5.1% del PIB (2007)	2.3% del PIB (2017)	Pérdida de competitividad
Industria Manufacturera	7.4% del PIB (2007)	5.2% del PIB (2017)	Insuficiente competitividad
Enseñanza	3.7% del PIB (2007)	3.3% del PIB (2017)	Baja prioridad a la educación
Ocupación Hotelera	66.0% (2007)	47.1% (2017)	Insuficiente promoción
Exportaciones de Bienes	20.6% de exportaciones (2006)	6.0% de exportaciones (2017)	Insuficiente competitividad
Movimiento ZLC	\$16.2 miles de millones (2007); \$27.4 miles de millones (2013)	\$19.6 miles de millones (2017)	Cierre de mercados
Contenedores manejados	2,375,008 (2007)	4,050,175 (2017)	Competitivo regionalmente
Encuesta <i>Doing Business</i>	81 de 175 países (2007); 52 de 189 países (2015)	79 de 190 países (2018)	Exceso de trámites
Educación/Gastos Totales	14.9% (2008)	13.0% (2016)	Baja prioridad a la educación
Sector Público/PIB	14.5% (2007)	18.7% (2016)	Aumento del gasto público
Sector Privado/PIB	78.3% (2007)	85.8% (2016)	Aumento del gasto privado
Presión Tributaria	10.0% del PIB (2007)	9.2% del PIB (2017)	Empresa pública no tributa
Gastos Capital SPNF/PIB	4.9% (2007)	6.4% (2017)	Aumento de inversiones
Déficit SPNF/PIB	3.5% (2007)	1.7% (2017)	Aplicación de la LRSF
Deuda Pública SPNF/PIB	42.6% (2008)	37.8% (2017) a/	Aplicación de la LRSF

Fuente: INEC, CNC, Corporación Financiera Internacional, MEF, ZLC y Autoridad Marítima de Panamá.

El 2007 se usa como año base mayormente debido a que las políticas introducidas fueron bien absorbidas.

a/ La relación deuda pública/PIB es más alta que la deuda pública neta/PIB que coincide con la definición en la LRSF.

Se eliminaron controles cuantitativos al comercio exterior y redujeron tarifas arancelarias al 15 por ciento máximo de su valor CIF. A la vez se creó la CLICAC para fomentar la competencia y proteger a los consumidores, reemplazada por ACODECO, y se establecieron la Dirección General de Tesorería y la Comisión Nacional de Tesorería. Con los recursos de las ventas de acciones de empresas públicas se creó un fondo soberano, el cual luego se transformó en el FAP. También se reestructuró la deuda pública externa y redujo la relación deuda pública/PIB permitiendo alcanzar calificaciones de riesgo de país favorables por las calificadoras Standard & Poor y Moody's, se actualizó la ley bancaria y fomentó la participación pública/privada y concesiones en puertos, electricidad, telecomunicaciones y autopistas.

El cuadro incluido arriba ilustra algunos cambios estructurales ocurridos durante los últimos diez años, así como el progreso o deterioro en indicadores selectos. Como se puede observar, algunas políticas contribuyeron a mejorar el desempeño de los indicadores aunque no todas obtuvieron resultados positivos. Ello señala la importancia de revertir algunas tendencias y fortalecer otras.

### Reformas Adicionales

En el 2005 se introdujo una reforma fiscal aprobada en el 2004, la cual eliminó varias lagunas tributarias y contribuyó a cerrar la brecha fiscal proveniente de los años 1999-2003 generando superávits fiscales durante tres años consecutivos. En el 2008 se enfatizó nuevamente la eficiencia de la política fiscal, aprobándose la LRSF. Ésta formalizó la disciplina en el manejo del déficit y la deuda del SPNF, definición que actualmente no incluye empresas públicas que se denominan autofinanciables. La LRSF impuso límites en el manejo financiero, fortaleció la transparencia al requerir la publicación anual de un marco fiscal de mediano plazo y estableció requisitos de rentabilidad a proyectos con un costo de \$20 millones o más. Ese piso resultó demasiado alto al filtrarse proyectos no redituables y contratarse los "llave en mano," por lo cual el análisis de costo beneficio no se utilizó como criterio para determinar la factibilidad de las inversiones. Dicho requisito se eliminó en julio del 2018 bajo la justificación de no existir capacidad de evaluación en el país.

La política pública respaldó el rápido desarrollo de la plataforma logística, procediéndose a la construcción del tercer juego de esclusas. Antes de la ampliación del Canal se perdieron negocios que el Canal de Suez captó, pero dichos negocios se recuperaron y regresaron a Panamá luego de finalizada ésta. La ampliación hizo posible el tráfico de barcos más grandes, incrementó el flujo de ingresos fiscales e incentivó actividades complementarias. Este proceso coincidió con el ensanchamiento de puertos en ambas costas de los Estados Unidos. A raíz de costos de operación y tarifas más bajas en Panamá y Suez, parte de la carga transportada por el sistema ferroviario norteamericano se desvió a ambos canales. En el área marítima Panamá se convirtió en un centro regional de trasbordo de contenedores a raíz de la expansión y construcción de puertos a ambas entradas del Canal. En el 2017 los puertos panameños en el Atlántico lideraron el movimiento de contenedores en la región impulsados por la recuperación del comercio mundial.

La construcción del tercer juego de esclusas mejoró las expectativas de inversión. La evaluación *ex ante* del proyecto rindió una rentabilidad financiera del 13 por ciento, rentabilidad alta para un proyecto de infraestructura, por lo cual sería difícil encontrar otros proyectos públicos con una rentabilidad igual o mayor. Al evaluarse el proyecto no se vislumbraba un mercado para transportar LNG. Las elasticidades de demanda favorecieron a Panamá. La de corto plazo apoyó aumentos en carga por el Canal al negociarse tarifas competitivas. La de largo plazo tomó en consideración la expansión de puertos norteamericanos, lo cual permitió el tránsito de barcos más grandes y eficientes. Al desviarse carga del

transporte ferroviario norteamericano al marítimo debido a la disminución en costos de transporte, el tráfico por el Canal y por Suez aumentó.

Al construirse barcos más eficientes y de mayor calado, éstos sacarán de circulación a los que transitan por los dos primeros juegos de esclusas. Al continuar dicha sustitución, los más pequeños continuarán reduciendo su tráfico, a la vez que la demanda de los nuevos (que no pueden atravesar el Canal ampliado) continuará aumentando. Aparte de eso, existen decisiones que habría que tomar con relación al uso del Canal. Éstas tienen que ver con limitaciones en la capacidad de tránsito. Por ejemplo, un barco que transporta LNG paga entre \$425-450 miles en peajes, pero un portacontenedor grande puede pagar más de \$1 millón. La decisión por tomarse a mediano y largo plazo estará relacionada a la proporción de uno u otro que se atendería para pasar por el Canal.

La expansión requerida en inversiones del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE) y del Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL) no se podía financiar dado de que el Estado tenía prioridades importantes de atender tales como salud, educación, carreteras, etc. En los sectores de energía y telecomunicaciones, la actividad privada aumentó la capacidad de generación eléctrica al instrumentarse el mecanismo de APP, a la vez de mejorar los servicios de telecomunicaciones, al aumentar el número de empresas participantes en generar electricidad. Las tarifas en ambos servicios se redujeron en virtud de mejoras en eficiencia operativa y mayor competencia, expandiendo el número de usuarios. En el servicio telefónico las tarifas son bajas al compararse con otros países aunque no se pueden comparar antes y después de la entrada de la empresa privada al sistema en Panamá porque cambiaron los modelos de domiciliarias a móviles.

Se reestructuró el IRHE, creando cuatro empresas de generación y tres de distribución al venderse el 49 por ciento de sus acciones y contratarse la gestión administrativa a empresas que ganaron las licitaciones internacionales. Dicho proceso fue exitoso al crear un mercado eléctrico competitivo y proveer financiamiento de más de \$7 mil millones de inversión en generación y distribución para satisfacer el crecimiento de la demanda experimentada en los últimos 20 años, la cual se duplicó. Al trasladarse los endeudamientos al sector privado se evitaron aumentos en la deuda pública, los cuales hubieran puesto en peligro la calificación favorable emitida por las calificadoras de crédito.

En transporte urbano se construyó la Línea 1 del Metro en la ciudad de Panamá, resultando en ahorros sustantivos en tiempo y costo, impactando positivamente en la productividad, a la vez que contribuyó a solidificar la vida familiar de los usuarios. Dicho tráfico se aproxima a 300,000 personas diariamente, el cual continuará aumentando una vez entre en operación la Línea 2 que conectará a los habitantes que viven en la periferia este del área metropolitana, así como la Línea 3, la cual conectará el sistema del Metro con Panamá Oeste.

El aumento en el capital físico jugó un papel determinante en la expansión económica. El sector de la construcción, motor clave de la expansión, se incrementó al construirse el tercer juego de esclusas y otros proyectos y aumentar la demanda de viviendas y edificios. Esta última fue estimulada por aumentos en ingresos, fácil acceso al crédito bancario, tasas de interés competitivas, amplias facilidades de repago, exoneración del impuesto de inmuebles y flujos migratorios provenientes de Colombia, Venezuela y otros países. La participación del sector de la construcción en el PIB se incrementó del 7.5 por ciento del PIB en el 2007 al 16.7 por ciento en el 2017, a pesar de aumentos en costos a partir del 2014 que condujeron a una desaceleración de la demanda y uso de tecnologías intensivas en capital que moderaron la demanda de mano de obra.

La actividad de reexportación se expandió vigorosamente, convirtiendo a la ZLC en la segunda zona libre después de Hong Kong al alcanzar 27.4 mil millones de dólares en el 2014 en su movimiento de importaciones y reexportaciones<sup>xcix</sup>. La Zona Franca de Panamá Pacífico en el área de Howard, iniciada con anterioridad, también creció, generando empleos mejor remunerados debido a la afluencia de empresas en actividades nuevas empleando mano de obra más calificada<sup>c</sup>. A la vez la política pública incentivó el turismo y el desarrollo de infraestructura complementaria, incluyendo la política de cielos abiertos y expansión del Aeropuerto de Tocumen para convertirlo en motor de crecimiento complementario al turismo y otros servicios.

Asimismo, se desarrollaron encuestas para identificar a los pobres y sus características, así como deficiencias en servicios de salud, educación y vivienda. Al identificarse las áreas de pobreza y pobreza extrema, se iniciaron programas focalizados para combatirla, los cuales fueron incrementándose en administraciones gubernamentales sucesivas y fortalecidos actualmente.

Panamá se protegió del impacto de shocks externos solidificando la estructura económica al introducir reformas económicas y ejercer un manejo conservador del sistema financiero. Ello le permitió mantener resiliencia en hacerle frente a fenómenos provenientes de desajustes en el entorno global, eludiendo ajustes dolorosos. El crecimiento registrado contrasta con experiencias adversas en el resto de la economía global y en América Latina al evitarse la volatilidad en los precios de las materias primas y bienes manufacturados. Un factor clave beneficiando el crecimiento radicó en la continuidad de la estrategia de desarrollo<sup>ci</sup> y afinamiento de las políticas públicas. Esto último será crítico para promover un crecimiento futuro en forma inclusiva.

### C. Lecciones Derivadas de los Últimos Treinta Años

Las políticas públicas orientan acciones para darle respuesta a demandas de la población definiendo cursos de acción, así como utilizando los recursos eficientemente. Una conducción económica eficiente requiere mantener un manejo prudente de las finanzas públicas y un entorno favorable al desarrollo de la actividad privada, elementos indispensables para apuntalar aumentos en los insumos capital físico y trabajo y en la productividad de ambos. Ello requiere asegurar que miembros de la sociedad carenciados de servicios de alta calidad los reciban óptimamente para mejorar su productividad e ingresos, por lo cual se torna imprescindible aprender de las experiencias pasadas para contribuir efectivamente al diseño de las políticas futuras.

El crecimiento reciente refleja tasas de aumento del PIB y reducción de pobreza más rápidas que en el resto de la América Latina. No obstante las brechas de inclusión social generadas les han restado un enorme brillo a esos resultados. A pesar de que la globalización mejoró oportunidades para muchos, especialmente los mejor educados y adiestrados, también incrementó brechas en competencias (la diferencia entre las necesidades del mercado y lo que la fuerza laboral se encuentra en condiciones de aportar), generando impedimentos para los menos capacitados. Reducirlas requerirá formación técnica y profesional y currículos armonizados con las necesidades del mercado, a la vez de políticas e inversiones encaminadas a promover un crecimiento inclusivo.

El mejoramiento en eficiencia y remoción de barreras al crecimiento constituyen factores claves para sostenerlo ya que recuperar el perdido durante un proceso de ralentización o deceleración siempre será más difícil que iniciarlo. Las tendencias globales muestran que el crecimiento se convierte en más frágil y menos resiliente cuando no es inclusivo, beneficiando primordialmente a los grupos de mayores

ingresos. Ello refleja la disminución y falta de acceso a servicios de educación y salud a grupos de menores ingresos y a la clase media en general.

### Principales Lecciones Derivadas de las Políticas Públicas

Para analizar las principales lecciones derivadas de las políticas públicas de los últimos treinta años sería indispensable evaluar no solo las que han funcionado bien, sino también aquellas que habría que replantear. Entre las principales lecciones se encuentran las siguientes: reducir la discrecionalidad y trámites engorrosos en la relación con el sector privado; desarrollar mecanismos de incentivos automáticos y uniformes para promover la IDE y la inversión nacional; fomentar exportaciones de bienes y servicios; fortalecer la conectividad marítima, aérea, terrestre, financiera y de otros servicios; aprovechar el uso de la capacidad instalada en actividades como el turismo para estimular el crecimiento y el empleo; fortalecer la prestación de servicios en educación, salud, justicia y protección al consumidor, entre otros; fomentar el uso de la tecnología para aumentar la productividad agropecuaria; y solidificar el manejo fiscal para apoyar aumentos de productividad.

Otras áreas que demandan atención urgente incluyen acrecentar el ahorro público; recuperar costos; y eliminar mecanismos discrecionales de inversión como los proyectos “llave en mano” debido a que no cuentan con estudios y diseños previos, supervisión y seguimiento, además de su impacto en el déficit fiscal y deuda pública. También se requiere mejorar la formación docente en las facultades de educación, apartar el sistema educativo de la política de partidos para aumentar su eficiencia, evaluar rigurosamente sus actividades y aumentar la cobertura inicial, preescolar y escolaridad como un todo robusteciendo su calidad y cobertura.

En paralelo se requiere establecer una política de mantenimiento; fortalecer la producción y distribución de agua potable confiable y de calidad; recolectar adecuadamente la basura y desechos sólidos grandes (refrigeradoras, colchones, etc.) dado su impacto en la salud y visual en la población y el turismo. Por otro lado, en el sector eléctrico existe la incertidumbre de la validez y duración de los contratos de energía eléctrica. El problema que surge se debe a que para efectuar contratos con las distribuidoras hay que hacerlo a través del Estado, mientras que anteriormente se hacía directamente entre las generadoras y las distribuidoras. Para resolverlo habría que reforzar la idea que la generación es un mercado libre para que se pueda promover la competencia.

En la logística, el transporte es determinante considerando la eficiencia requerida para ser competitivo. También se requiere coordinar mejor el Metro con los buses en el área metropolitana aumentando los buses en las líneas troncales y comisionando aquellos más pequeños a que entren en las barriadas; establecer una política urbanística y fortificar el planeamiento urbano para ajustar las condiciones de calles, aceras, alcantarillados y espacios verdes a los aumentos en densidad poblacional; y mejorar la regulación física del área metropolitana y reducir el trámite.

Muchas políticas fueron efectivas en estimular el crecimiento. Entre las que rindieron buenos resultados se incluyen aquellas que promovieron flujos de IDE e inversión nacional. Estas apoyaron la expansión de fuentes de generación energética, telecomunicaciones, puertos de contenedores, transporte y actividades relacionadas al turismo y servicios complementarios, entre otras. Las APP y concesiones al sector privado promovieron el desarrollo de sectores que normalmente no se hubieran podido expandir debido a las restricciones de endeudamiento público. A la vez se liberaron recursos para hacerle frente a necesidades que de otra manera no se hubieran atendido, lo cual contribuyó a reducir la relación deuda pública neta/PIB temporalmente a niveles que mejoraron la calificación financiera del país.

Otras políticas, como las de empleo, desarrollo del capital humano y aquellas encaminadas a mejorar la productividad, especialmente las educativas y los trámites excesivos<sup>cii</sup>, promovieron resultados deficientes, impactando adversamente en el crecimiento y empleo. En el turismo, la falta de promoción, carencia de productos para alargar la estadía de los turistas e inadecuada coordinación sentaron las bases para disminuir la tasa de ocupación a la vez que se aumentaba la planta hotelera. En infraestructura, muchas inversiones no planificadas resultaron improductivas al no efectuarse estudios de factibilidad y de ingeniería, ni tomarse en cuenta externalidades negativas en los proyectos que debía asumir el Estado, traduciéndose en aumentos de costos.

### **Políticas para Mejorar el Capital Humano**

En educación, actividad clave para el crecimiento del insumo trabajo y la productividad, la tarea más importante consiste en mejorar la formación docente y perfeccionarla una vez en funciones. Ello requiere consolidar un sistema de evaluación educativa y capacitación continua fortaleciendo la calidad de los docentes en funciones, aumentar la escolaridad, igualar la calidad a la privada incluyendo horas y días, además de aumentar su cobertura. Al no seguirse dicho enfoque, la política educativa no solo no aumentó la productividad del insumo trabajo, sino que se convirtió en barrera para mejorar la movilidad social y reducir desigualdades. Al salir los docentes graduados con limitaciones, la supervisión y adiestramiento pegaron contra un techo de mejora bajo.

Un problema que requiere atención es la naturaleza del Ministerio de Educación (MEDUCA), la cual se presta para convertirse en herramienta política para nombrar adeptos o controlar los gremios docentes. Debido a esa característica se insertó personal no capacitado, mucho menos especializado, en temas educativos. También condujo a improvisación, falta de continuidad de políticas e incapacidad de aprendizaje institucional. El gran problema del sector es como establecer políticas que mejoren la calidad desligando al liderazgo político del sistema de nombramientos de manera de escoger los mejores talentos del país para administrarlo y supervisarlos. Ello tomará tiempo y requerirá dotarle autonomía a MEDUCA.

Resolver el problema educativo a través de incrementos en calidad requiere transformar las facultades de educación. Éstas no han logrado alcanzar el nivel requerido para graduar docentes que fortalezcan la calidad del sistema en forma concluyente. Este no solo no corrigió las desigualdades sino que las consolidó al terminar los alumnos de las escuelas públicas (muchos pobres) con una educación de menor calidad, menos días de clase (por días feriados, menos horas de clase u otros motivos) que alumnos de escuelas privadas. Cada vez que se cerró una escuela pública y no se recuperaron días de clase, se perjudicó directamente a los niños más pobres y se les negó un futuro laboral. A la vez, se descuidó la educación de adultos, incluyendo programas de alfabetización y terminación de la educación primaria y la premedia.

No se actualizaron programas de enseñanza para mejorar la calidad de los docentes ni se desarrollaron alianzas educativas con universidades del exterior que permitieran intercambios de docentes e investigadores. Tampoco se enfocó adecuadamente el tema de evaluación (que es lo que no sale bien y que es lo que no sale mal), no solamente en los estudiantes sino en todos los participantes del proceso educativo, ni se tomaron medidas que cambiaran la conducta existente. Asimismo no se aprovecharon oportunidades para mejorar la eficiencia de los servicios públicos. Se le debió dar un mayor rol a los incentivos para generar competencia en educación, salud, infraestructura y gasto social para proveer servicios de mejor calidad y mejoras en eficiencia. Como ejemplo, el programa de becas para investigadores y profesores universitarios en Ciencia y Tecnología no fue seguido por inversiones en

infraestructura científico-tecnológica que les permitiera mantenerse productivos y aumentar su impacto en el bienestar nacional.

Faltó una política laboral cónsona con el desarrollo de competencias para el grupo de edad de 15 a 29 años. No se le prestó atención al hecho que mejorar la calidad de la educación significa mejor capacidad de adiestramiento y adaptación. El déficit de calidad significó que los nacionales no se beneficiaron de los nuevos empleos debido a que adiestrarlos tomaba más tiempo que el que brindaba las oportunidades. Tampoco existió una adecuada coordinación pública privada para asegurar que las necesidades del mercado fueran cubiertas progresivamente por nacionales.

La solución adoptada fue la de importar mano de obra. Ésta permitió el desarrollo de nuevas actividades con resultados positivos para la economía, pero no para la mano de obra desplazada. Al no vincularse ésta suficientemente con el adiestramiento de nacionales, ni proveérsele incentivos a la empresa privada para invertir en capacitación, no se preparó la nacional para competir con la extranjera. Tampoco se flexibilizó la legislación laboral por lo cual una proporción significativa de ella ingresó al mercado informal.

### **Políticas que Inciden Sobre el Manejo Fiscal**

Cuando las finanzas públicas estuvieron bien administradas y los incentivos adecuadamente enfocados, el crecimiento se aceleró y la tasa de desempleo se redujo. Cuando la política fiscal no fue rigurosa, el déficit fiscal aumentó y la deuda pública se incrementó rápidamente con relación al PIB. Ello le restó recursos a la actividad privada al tener que competir con el sector público por éstos reduciéndole flexibilidad al manejo económico, a la vez de afectar el crecimiento y empleo.

Entre las políticas que más inciden en el manejo fiscal se encuentran los subsidios. Algunos corrigen desigualdades causadas por la acumulación de capital por pocos (intensa en épocas de alto crecimiento del PIB) al mejorar la capacidad productiva de sus beneficiarios, permitiéndoles generar fuentes de ingresos permanentes más productivas. Otros se convierten en espejismos y paliativos que no mejoran las condiciones de desigualdad. La manera más efectiva de corregirlos es invirtiendo en capital humano, requiriendo mejorar la administración de los programas sociales y reformar instituciones. En el sector educativo ello se logra mejorando la calidad y cobertura del sistema educativo; en el sector de salud enfocando esfuerzos en cambios estructurales.

Vinculada a esas oportunidades, faltó una política que separara los subsidios buenos (inversión en capacitación y habilitación de los pobres) de los malos (consumo llanamente y no discriminado hacia los pobres), por lo cual no se aumentó la productividad de sus beneficiarios para eventualmente generar suficientes ingresos para no necesitarlos más. En el ínterin su monto creció a un nivel que no sólo consume los aportes de la ACP al Tesoro Nacional, sumas originalmente previstas para invertirse en el desarrollo futuro del país.

Entre las áreas más descuidadas se incluyen aquellas no encaminadas a mejorar las prioridades del gasto público que hubieran incrementado la productividad de los insumos capital físico y trabajo si hubieran existido elementos cuantificables de rentabilidad social y financiera en el programa de inversiones públicas. La productividad del capital físico se vio mermada por falta de mecanismos que aseguraran una rentabilidad adecuada del gasto. Ella pudo haber sido superior si los proyectos hubieran pasado por un análisis de costo beneficio. También se cometieron errores retrasando proyectos e iniciando otros que no contaban con estudios económicos y de ingeniería.

Si bien la relación deuda pública/PIB en Panamá es menor que la media en Latinoamérica, ésta no incluye los "llave en mano" ni empresas públicas no consolidadas en el SPNF. El problema fundamental en la acumulación de deuda radica en la disminución del ahorro corriente a raíz del aumento desproporcionado del gasto corriente y la caída en la tasa de crecimiento de la economía. Ello disminuyó la capacidad de Inversión del SPNF y puso presión sobre el déficit fiscal y, por ende, en el nivel de la deuda, complicando el panorama financiero para los próximos años.

Si se planeara incrementar la inversión pública por encima del ahorro público se debería salvaguardar la sostenibilidad macroeconómica incluyendo:

- i. montos compatibles con el coeficiente deuda pública neta/PIB en la LRSF y su disminución en el mediano plazo utilizando estimados realistas de crecimiento e inflación;
- ii. proyectos de alta prioridad y rentabilidad en sectores con limitaciones claramente identificadas;
- iii. complementariedades entre gastos en infraestructura y otros rubros;
- iv. inversiones en rehabilitación y mantenimiento de infraestructura para obtener beneficios mayores que ejecutando proyectos nuevos; y
- v. estimados de costos de operación futura (planilla y mantenimiento) al considerar nuevas inversiones. También convendría replantear la planilla estatal a través de un análisis de puestos de trabajo para lograr eficiencia (para dar un ejemplo, los Estados Unidos manejaban el tema de puertos en Panamá con 800 empleados mientras que la Autoridad Marítima de Panamá funciona con 2,500 empleados).

En el tema de descentralizar recursos y aumentar la participación municipal en su utilización se lograron avances significativos al aprobarse la Ley de Descentralización que asigna recursos y responsabilidades a los gobiernos locales para impulsar el desarrollo comunitario. Ésta fue efectiva en transferir la toma de decisiones en la asignación de recursos a 78 municipalidades para atender sus necesidades más apremiantes. Lo que no se mejoró fueron los mecanismos de selección de proyectos y su óptima utilización.

### Política Comercial

La política deliberada de aumentar costos para trasladarlos a precios sin tomar en consideración aumentos de productividad redujo la rentabilidad y competitividad de muchas actividades, además de contribuir a aumentar el costo de vida. La protección excesiva acordada a importaciones a través de TLC promovió fuerzas monopólicas y oligopólicas en la comercialización de productos. Paradójicamente, el bienestar del consumidor panameño pareciera tener baja prioridad en las relaciones de comercio exterior con otros países. En más de 50 años de negociarse TLC, ninguno incluyó cláusulas de protección al consumidor, aparte de que no se preparó tecnológicamente al sector agropecuario para hacerle frente a la competencia. Tampoco se evaluó el fuerte desbalance en contra de Panamá en el comercio con Centroamérica y los ajustes que deberían introducirse para compensarlo. A estas experiencias se les debería agregar la falta de un entorno legal a través de "leyes marco" que aseguren reglas de juego equitativas y eviten la discrecionalidad e incentivos a la corrupción debido a la ausencia de figuras legales uniformes y automáticas en la promoción de inversión privada.

Presiones de países miembros de la OECD a raíz de dificultades en recaudar sus ingresos fiscales impactaron a usuarios de negocios conexos al aprovechamiento de la posición geográfica con el agravante de incluir a Panamá en listas grises y negras, aparte de gravar actividades de reexportación de la ZLC por encima de niveles arancelarios prevalentes. Ello se pudo haber atenuado adoptando políticas

públicas con anterioridad a que se produjeran dichos incidentes, así como introducir medidas de retorsión oportunamente. Asimismo, se debió ser menos laxo en el tema de conflictos de intereses, requiriendo que los funcionarios públicos se desligaran totalmente de sus vínculos privados al ingresar a la administración pública. Ello pudo haber amortiguado impactos adversos a raíz de la publicación de los “Panamá Papers”.

Tampoco se evitaron costos innecesarios en tiempo y dinero a la empresa privada debido a trámites excesivos. La no introducción de la ventanilla única afectó actividades de exportación y reexportación, además de aumentar costos y tiempos en la actividad de la construcción en el otorgamiento de permisos de construcción y ocupación. A la vez, el sector financiero se vio afectado por la laxitud en la aplicación de controles y regulaciones en compañías de seguros, lo cual consintió un número excesivo de casos de insolvencias en los últimos años<sup>ciii</sup>.

### Políticas Agropecuarias

A pesar de que en materia agropecuaria se han instrumentado políticas cuya intención era mejorar e incentivar al sector para aumentar su competitividad, éste se encuentra en una etapa de desafío y oportunidades que requiere transformación para enfrentarse a los constantes retos de liberalización comercial por un lado y la presión por la sustitución del uso de suelos para desarrollos inmobiliarios por el otro. Éstos desplazan mano de obra hacia la ciudad y reducen la producción, convirtiéndose en un círculo vicioso de decaimiento productivo y poco interés gubernamental.

El país ha ido reduciendo paulatinamente la actividad agropecuaria en las últimas décadas en términos de valor bruto de la producción y empleo, reflejados en pérdidas de competitividad internacional. La política sectorial se ha mantenido descoordinada a través de muchas instituciones participando y ausencia de planes integrados. Un ejemplo lo constituye la dualidad en las acciones sobre el uso del suelo entre el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) y el Ministerio de Ambiente (MIAMBIENTE). Otro se refleja en el hecho de que en Divisa existen facilidades del MIDA, IDIAP y una escuela agrícola del MEDUCA pero ha sido difícil lograr colaboración entre las tres para lograr objetivos en común. Tampoco existe suficiente colaboración entre las escuelas agrícolas (Instituto Nacional de Agricultura y facultades de agronomía), MIDA, IDIAP y productores privados. Mientras tanto, las escuelas de agricultura se han descuidado y no cuentan con tecnología ni con laboratorios adecuados.

Las políticas agropecuarias se han aplicado como parches a través de transferencias de recursos sin objetivos medibles para lograr resultados ante conflictos con gremios, huelgas, crisis climáticas, plagas y desprotección arancelaria. A pesar de que se han otorgado alicientes para mejorar la competitividad: incentivos tributarios para reforestación; medidas de apoyo a productores afectados por factores climáticos; préstamos blandos y asesoría financiera para fomentar exportaciones no tradicionales; incentivos a los productores de arroz, maíz, porotos, frijoles, sorgo, soya, papa, cebolla y tomate industrial; y exoneraciones de impuestos entre otras, los aumentos de producción no han sido satisfactorios. Tampoco se ha reforzado la implementación de un Plan Estratégico Nacional que establezca objetivos, recursos y participación privada y pública para desarrollarlo competitivamente en la producción y comercialización.

No se ha invertido suficientemente en innovación tecnológica en subsectores o productos competitivos y exportables. Tampoco se han manejado las importaciones agropecuarias de acuerdo con los ciclos productivos, ni incentivado grupos asociativos de pequeños productores para transferirles tecnología y mercadeo o vinculado la cadena de frío con el Hub logístico para exportar al retrasarla. El Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA) se ha convertido en importador en competencia con los productores y

vendedor en ferias en vez de estabilizar precios para incentivar la producción y asesorar en expandir mercados. Asimismo, las actividades de exportación enfrentan barreras físicas y una excesiva tramitología que afectan su competitividad.

La mitad de la producción agropecuaria se exporta a Miami y a Rotterdam. Ella incluye azúcar, bananos, café, cacao y frutas tropicales. Existe un potencial de exportación que no se ha explotado adecuadamente. Entre esos productos se incluye café, frutas, algunos vegetales y carne. Además, existe un TLC con los Estados Unidos pero no una estrategia de cómo aprovecharlo y de cómo preparar a los productores a ser más eficientes para competir con las importaciones. En una serie de productos se podría competir con la importación. Por ejemplo, Panamá produce café de mejor calidad que otros países, el cual recibe un precio más alto internacionalmente. Además, el país podría incrementar los rendimientos en cultivos como arroz y en la producción de leche, entre otros. La clave para aumentar la producción y la productividad se encuentra en la utilización de la tecnología. Por lo tanto, la política de mediano plazo debería enfocarse en mejorar la productividad, utilizar semillas mejoradas, riego y fertilizante, entre otros insumos.

### Políticas en Servicios

No se aprovecharon suficientemente las oportunidades en servicios. En turismo no existe una estrategia para el sector y no se cuenta con muchos productos para alargar las visitas y luego repetirlos. El turismo mantuvo una tasa de ocupación hotelera del 47.1 por ciento en el 2017 en contraste con 66.0 por ciento en el 2007 debido a la falta de promoción, así como por la inadecuada coordinación de políticas evitando generar demanda adicional. El número de turistas de mercados importantes (América Central, Colombia, Perú y Venezuela) se redujo a la vez que se descuidó el de los Estados Unidos, de donde proviene el 50 por ciento. Otros factores como el corto tiempo de estadía limitaron la expansión del sector, a la vez que la Autoridad del Turismo no desarrolló nuevos productos mientras que la estrategia "Marca País" afectó la percepción del producto ofrecido. Por otro lado, las deficiencias en el sector afectaron al sector comercio en donde entre el 10 y 15 por ciento de las ventas son a extranjeros, las cuales disminuyeron.

Tampoco se aprovecharon oportunidades de transformación (proporción creciente del comercio mundial) ni se adiestró mano de obra para usufructuar mejores salarios en actividades de mayor productividad. Asimismo, no se explotaron aumentos en el movimiento de contenedores en el sector Pacífico (pronosticado en el informe de Nathan Associates a la ACP del 2012) al no concesionarse puertos adicionales de aguas profundas. Las dificultades en coordinación institucional se reflejaron en el acercamiento de competidores regionales al liderazgo que Panamá ocupa en conectividad marítima.

Panamá perdió oportunidades de aumentar su proporción del mercado de contenedores en el sector Pacífico al rechazar la Asamblea Nacional la propuesta de la ACP de concesionar el Puerto de Corozal e intentar cancelar sin explicación alguna la concesión del puerto de Rodman<sup>civ</sup> renovada en el 2015 por un Decreto Ley. Colombia capturó dicho mercado al expandir el puerto de Buenaventura, a la vez que surgieron serias preocupaciones en relación con la seguridad jurídica por la forma abrupta como se procedió en los dos casos.

Por otro lado, los aumentos en costos al aumentarse las tarifas que cobra el Estado por contenedores que pasan por el canal seco y cambios en las redes de trasbordo de las navieras, entre otros, han afectado la competitividad de la industria. Actualmente, un menor volumen de carga se trasborda en puertos panameños por los costos que ello ocasiona, por lo que más carga se transporta directamente de origen

a destino sin mucho trasbordo. Esas actividades, junto con otras no aprovechadas, pudieron haber aumentado la contribución de los insumos capital físico y trabajo y su productividad al crecimiento.



## V. Agenda Para Lograr un Crecimiento Inclusivo

Este capítulo esboza una agenda para mejorar la productividad de los insumos capital físico y trabajo con el fin de lograr un crecimiento más rápido e inclusivo. El capítulo incluye una discusión sobre la orientación que se le debería dar a la política pública, prioridades a enfatizar en el sistema educativo, factores que podrían desencadenar el potencial de la inversión privada y énfasis que se le debería conferir a la política fiscal, disminución de la corrupción y erradicación de la pobreza. En esta última el análisis es basado en la medición de la pobreza en términos multidimensionales.

## A. Orientación de la Política Pública

Hacerle frente al desafío de que políticas adoptar no es fácil, especialmente cuando se trata de maximizar sus beneficios. Sin embargo, las teorías del crecimiento económico brindan posibilidades de cómo encararlo. La teoría basada en el capital humano señala la importancia de la inversión en educación y entrenamiento y salud y de una mejor difusión de las ideas. La teoría basada en la innovación tecnológica apunta al comportamiento dinámico de las empresas, viendo lo que ocurre en el proceso de inversión en R&D (Investigación y Desarrollo). Con este enfoque se requeriría ver lo que está sucediendo con la entrada y salida de firmas de cada sector y un registro de lo que estuvo ocurriendo en las firmas clasificadas por tamaño y antigüedad. La teoría basada en la apertura económica requiere analizar el comportamiento de las empresas clasificadas en domésticas y exportadoras. La macroeconomía clásica apunta a ver en parte comportamientos cíclicos para entender mejor la conducta del crecimiento cíclico del capital físico. A ello se adiciona la discusión tradicional de diversas políticas económicas.

Indistintamente de cómo encarar las políticas públicas, sustentar un crecimiento inclusivo requerirá aumentar la productividad e incrementar los insumos capital físico y trabajo para que la economía crezca más rápidamente durante los próximos 10 años. Ello demandará políticas que enfatizen la contribución y productividad de los factores de producción al crecimiento, fortalezcan la competitividad en exportar y aprovechen las oportunidades que surgen en el ámbito global.

Una estrategia basada en mejorar la productividad y aumentar la contribución de ambos insumos, apoyada por la actividad privada, requerirá transferirle al sector privado el desarrollo de algunas actividades que forman parte del sector público utilizando mecanismos de APP, concesiones y tercerización. En paralelo se requerirá simplificar trámites excesivos, enfatizar la automaticidad y eliminar la discrecionalidad en las relaciones con el sector privado<sup>CV</sup>. La estrategia tendría como objetivo aumentarle recursos al Estado para proveer servicios públicos esenciales, especialmente optimizar la calidad del capital humano con mejor educación y salud, reducir pobreza e incrementar los ingresos reales de la población a través de aumentos de productividad de manera de reducir más rápidamente las desigualdades de ingreso.

Dicha orientación liberaría recursos para reenfocar las prioridades del gasto público hacia actividades que mejoren la inclusión, creando espacios para atender adecuadamente las necesidades de educación, salud y agua potable y mejorar el alcantarillado pluvial y sanitario y la red vial. En apoyo a esas prioridades el Estado tendría que aplicarles a las entidades públicas el mismo tratamiento utilizado en las privadas al pagar éstas impuestos y recuperar costos. Ello permitiría fortalecer los ingresos fiscales a la vez que se depurarían las exoneraciones de impuestos y subsidios no focalizados ni condicionados.

Para lograr coherencia macroeconómica sería necesario mejorar la seguridad jurídica para asegurar niveles de inversión privada suficientemente altos que moderen el endeudamiento público y reenfoquen la utilización de los recursos públicos en proveer servicios básicos de la población. Además, se requeriría encarar el tema de precios y salarios para evitar aumentos en salarios reales por encima de la productividad para no afectar los ingresos de los consumidores, incrementar el desempleo, reducir la competitividad de la economía y aumentar el costo de vida.

Una administración fiscal prudente sería prioritaria. Se proponen reformas a la LRSF, manejo de la deuda pública, superávit primario, tratamiento de las empresas públicas, subsidios y jerarquización y calidad del gasto público. La política de redistribución requerirá un enfoque dual frente a las desigualdades de ingresos. Por un lado, mayor cobertura y calidad, pertinencia y equidad en el uso de los recursos. Por el

otro, una eficiente administración del sector de educación con efectos en el mediano plazo y redistribución del ingreso a través de la política fiscal en el corto plazo. Esto último requeriría focalizar el gasto social para cubrir las necesidades básicas (educación, salud, agua potable, alcantarillado pluvial y sanitario y vivienda) y fortalecer la formación profesional<sup>CVI</sup>.

### Combatir la Corrupción

El CNC ha identificado que la corrupción afecta adversamente la productividad. Tanto la corrupción como la débil gobernabilidad dificultan un adecuado manejo de las políticas públicas al existir canales directos e indirectos que contribuyen a desacelerar el crecimiento. A la vez, se han producido estudios que vinculan a la corrupción con dicho proceso y que demuestran que países con altos niveles de corrupción eventualmente alcanzan un crecimiento más bajo. La corrupción, o el abuso de la función pública para lucro privado, impacta las fuentes de crecimiento directamente. Algunos análisis demuestran que, en países en donde la corrupción influencia la composición del gasto público, se gasta menos en educación y salud. Además, la corrupción afecta la inversión total, el tamaño y composición de la IDE y la calidad de las decisiones y proyectos de inversión.

Niveles de corrupción altos se asocian con niveles bajos de gastos de operación y mantenimiento y con una pobre calidad de la infraestructura. Algunos estudiosos del tema inclusive concluyen que la corrupción tiende a aumentar los niveles de inversión pública a la vez que reduce su productividad<sup>CVII</sup>. La preocupación en mantener equilibrios macroeconómicos debería incluir no sólo la conformación sustantiva del gasto en inversiones públicas, sino de cómo reducir la corrupción, al afectar ésta la recaudación fiscal y con ello las inversiones públicas. Esto es más fácil decirlo que hacerlo, especialmente si las capacidades institucionales son limitadas.

La corrupción también influencia a que los jóvenes no inviertan suficientemente en educarse y especializarse, a la vez que perjudica a los pobres, limita las oportunidades y movilidad social, socava la confianza en las instituciones y disuelve la cohesión social<sup>CVIII</sup>. Combatir la corrupción y aumentar la productividad e innovación con una fuerte institucionalidad y mejoras en la calidad de la educación constituyen elementos claves para lograr un crecimiento inclusivo<sup>CIX</sup>.

La justicia constituye un elemento fundamental en combatir la corrupción. Por lo tanto, la institucionalidad, orden y seguridad son aspectos esenciales que deben mejorarse. El Índice del Estado de Derecho (Rule of State Index), del Proyecto de Justicia Mundial (World Justice Project) mide la observancia del estado de derecho, en el cual Panamá ocupó la posición 61 de 113 países. Los países latinoamericanos con mejor resultado fueron: Uruguay (22), Costa Rica (24) y Chile (27). En restricciones a las facultades del gobierno obtuvo Panamá el puesto 68 de 113 países, en ausencia de corrupción (68), en gobierno abierto (38), derechos fundamentales (50), orden y seguridad (78), aplicación de regulaciones (46), justicia civil (78) y justicia criminal (99)<sup>CX</sup>.

Panamá también obtuvo bajas calificaciones en la evaluación del tema de si los poderes del gobierno se encuentran efectivamente limitados por la legislatura, poder judicial, auditorías y revisiones independientes y si los funcionarios son sancionados por mala conducta. Adicionalmente, el factor ausencia de corrupción dejó mucho que desear ya que éste constituye un problema que afecta la competitividad porque daña la institucionalidad y desincentiva la inversión.

Las políticas contra la corrupción requerirán cambios fundamentales en la cultura burocrática. Dado el consenso en combatir este fenómeno, la lucha contra la corrupción debería eliminar rápidamente el

exceso de trámites y regulaciones de manera de mantener la confianza pública en las instituciones del Estado. Las reformas al sistema legal y judicial que se requerirían deberían recibir atención prioritaria urgente. Varias de éstas se han mencionado anteriormente, tales como reducir drásticamente el trámite administrativo, eliminar la discrecionalidad, mejorar la seguridad jurídica y la institucionalidad y fomentar la automaticidad en las relaciones con el sector privado.

## B. Prioridades en el Sistema Educativo

La productividad del insumo trabajo se encuentra disminuyendo. Ello coincide con que el crecimiento reciente en la economía global se debió más al impacto del capital físico y el insumo trabajo y menos a aumentos en la productividad de ambos. A la vez se evidencia que las contribuciones al crecimiento del insumo trabajo se han estado restringiendo a raíz de la inadecuada inversión en educación y capacitación de mano de obra, baja escolaridad, diferencias de calidad entre la educación pública y privada, insuficiente cobertura de servicios en educación primaria y secundaria y exceso de regulaciones laborales.

Por otro lado el debilitamiento de la productividad ha incidido en que el coeficiente Gini, el cual mide desigualdades de ingresos, mantenga rezagos con el crecimiento registrado, acentuando estas últimas. Ello se ve reflejado en el lento mejoramiento logrado en reducir las desigualdades de ingreso en los últimos 16 años, lo cual es preocupante debido a que una proporción muy pequeña de la población se ha beneficiado del rápido crecimiento logrado. No obstante, se puede observar en el cuadro debajo (el cual incluye estimados sobre disparidades de ingresos de los asalariados), que los deciles más bajos de ingresos reflejan un leve mejoramiento porcentual por encima de los más altos. Es en esos deciles de bajos ingresos en donde las deficiencias provenientes del sistema educativo son más agudas, afectando la generación de ingresos.

Al desacelerarse el programa de inversiones públicas por restricciones de endeudamiento, el crecimiento dependerá cada vez más de la expansión de la inversión privada, aumentos de productividad y una creciente acumulación del insumo trabajo. Ello requerirá mejorar la calidad educativa para impulsar aumentos de productividad que reduzcan la desigualdad en la provisión de servicios entre ricos y pobres y mejoren los sistemas de gobernanza y rendición de cuentas.

**Tabla 17. Disparidades en los Ingresos Mensuales de los Asalariados, 2011 y 2017**  
(en balboas y por ciento)

Decil de Ingresos	2011	2017p/	Variación Porcentual
1	9.12	41.67	43
2	62.10	93.49	51
3	94.34	139.77	48
4	127.93	186.84	46
5	165.86	239.21	44
6	207.81	302.68	46
7	265.98	380.17	43
8	347.51	496.34	43
9	489.34	684.75	40
10	1,207.40	1,509.91	30
D10/D1	41.5	37.7	-9

Fuente: MEF. p/ Cifras preliminares.

En épocas anteriores la calidad de la educación era similar en la pública y la privada. Igual sucedía con la supervisión de maestros y profesores. Actualmente el sistema escolar enfrenta dos problemas fundamentales: bajo nivel de conocimientos y diferencias entre la educación pública y privada íntimamente vinculadas a diferencias en niveles socioeconómicos. Es allí donde debería comenzar la reforma del sistema educativo. Dados los desfases en incrementar la productividad, será prioritario mejorar la calidad docente, especialmente en su formación; sesgar los incentivos docentes hacia áreas geográficas de menor nivel socioeconómico y cultural, para reducir la brecha de oportunidades; aumentar la escolaridad; mejorar la calidad de la educación pública para alcanzar los niveles de la privada; y resolver la falta de competencias a través de programas de adiestramiento y fortalecimiento de instituciones. Ello permitirá mejorar la calidad del insumo trabajo, reducir la falta de competencias y aumentar la productividad de los factores de producción.

### **Mejoramiento de las Condiciones de Salud**

Existen tres aspectos claves que se requiere tomar en consideración para mejorar las condiciones de salud de la población. Aquellos relacionados con el individuo como la genética, alimentación y cuidado personal; aquellos vinculados al entorno en donde se vive, reflejados en las condiciones ambientales prevalecientes; y las acciones sanitarias para atender a la población, las cuales se manifiestan en instalaciones de salud y centros y equipos médicos.

La asistencia de servicios de salud es 85 por ciento pública y 15 por ciento privada a la vez que la eficiencia de las instalaciones médicas va en proporción inversa al tamaño de las facilidades del sector. Ello se refleja en el hecho de que los hospitales grandes son menos eficientes en un 70 por ciento que los pequeños, mientras que los pequeños son más eficientes. Por otro lado, el presupuesto de salud es en un 90 por ciento dirigido a actividades curativas mientras que sólo un 10 por ciento es dirigido a actividades preventivas, proporciones que estimulan aumentos de costos al atender casos que se hubieran podido prevenir. A la vez, uno de los problemas más grandes que surge es la falta de medicinas, lo cual incide en aumentar costos y estimular la corrupción.

Para hacerle frente a los problemas del sector se deberían enfocar las políticas públicas en cambios estructurales. Ello requerirá integrar los servicios de los centros de salud para no duplicar esfuerzos y racionalizar recursos. El contar con expedientes clínicos electrónicos ayudaría a bajar costos haciendo más eficiente la atención médica. Como un paso importante en esa dirección se debería modernizar la atención a los pacientes e implementar la receta electrónica, expedientes electrónicos y un sistema de inventario electrónico para los medicamentos. Entre otras acciones inmediatas que se deberían introducir se encuentran la cita única, implementar ciclos de operaciones para que las salas de operaciones se mantengan utilizadas, enfocar el sistema en la prevención y promoción de hábitos de cuidados de salud, implementar métodos de evaluación para mantener a la población sana, establecer unidades médicas cercanas a las comunidades y fortalecer las estadísticas y datos para la toma de decisiones.

## **C. La Actividad Privada**

### **Trámites**

A pesar de que Panamá ha reducido significativamente el tiempo que toma en empezar una empresa, de 18 días en el 2003 a 6 días en el 2017, aún existen serias dificultades en cuanto a trámites que les impiden funcionar eficientemente. En áreas que influyen aumentos de productividad del capital físico, Panamá perdió escaños en el 2018 en la encuesta anual *Doing Business* del Grupo del Banco Mundial, con implicaciones adversas en la productividad del capital privado.

La encuesta midió el impacto de las regulaciones que afectan diez áreas de operación de las empresas. Éstas incluyeron iniciar un negocio, obtener permisos de construcción, tener acceso a electricidad, registrar propiedades, recibir crédito, proteger accionistas minoritarios, pagar impuestos, comerciar con el exterior, hacer cumplir contratos y resolver insolvencias. Las tendencias registradas contrastaron con oportunidades de negocios que requieren procesos ágiles y reducción en pasos y tiempos al efectuar transacciones.

En el 2018 Panamá alcanzó la posición 79 entre 190 países encuestados a raíz del excesivo trámite que caracteriza procesos que no sólo aumentan el costo de hacer negocios, sino que se convierten en un impuesto implícito a la actividad privada, además de introducir demoras en flujos de inversión y afectar la creación de empleos. Dicha posición es altamente desfavorable al comparársele con la del 2015 cuando Panamá calificó en la posición 52 entre 199 países.

De las diez áreas encuestadas, el peor desempeño se dio en el pago de impuestos en donde Panamá clasificó en la posición 180 en 190 países, requiriéndose 52 pagos anuales que tomaron 417 horas. Los resultados aturden ya que los impuestos son indispensables para un buen manejo fiscal. En contraste, Singapur ocupó la posición 7 en 190 países, tomándole solo 5 pagos y 64 horas lograrlo.

A la vez los resultados en obtener permisos de construcción distan de ser satisfactorios, especialmente cuando el sector ha perdido empleos en años recientes. Panamá clasificó en la posición 88 en obtener permisos de construcción, requiriéndose 18 procesos que toman 105 días. En contraste, Singapur ocupa la posición 16, requiriéndose 10 procesos que toman 54 días.

Los trámites largos y tiempo dedicado a ellos se hubieran reducido si se hubiera instituido una ventanilla única. Igualmente preocupante es hacer cumplir contratos en donde Panamá clasificó en la posición 148, requiriéndose 790 días a un costo del 38 por ciento del reclamo. En contraste, Singapur ocupa la posición 2, requiriéndose 164 días a un costo del 25.8 por ciento del reclamo. Resolver insolvencias en Panamá ocupa la posición 107, requiere 2.5 años, cuesta el 25 por ciento del monto de los activos y tiene una tasa de recuperación de 27.1 por ciento. En contraste, Singapur ocupa la posición 27, requiere 0.8 años, cuesta 4 por ciento del monto de los activos y tiene una tasa de recuperación de 88.8 por ciento.

El Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial para el 2017-2018 sitúa a Panamá en la posición 50 de 137 países. Chile (33) y Costa Rica (47) califican mejor. Los tres indicadores más deficientes en efectuar negocios en Panamá lo constituyen la ineficiente burocracia gubernamental, corrupción y mano de obra inadecuadamente educada. En requerimientos básicos (salud y educación primaria) Panamá registra resultados tenues, calificando en la posición 79 de 137 países, detrás de Costa Rica (35) y Chile (66). En cuanto a la potencialidad de eficiencia, la educación superior y el adiestramiento registran resultados endebles, calificando Panamá en la posición 88 de 137 países, sustancialmente detrás de Chile (26) y Costa Rica (31)<sup>cxii</sup>.

Un estudio reciente del Banco Interamericano de Desarrollo<sup>cxiii</sup> muestra que el uso de trámites digitales en Panamá es escaso. De una muestra de 15 países, Panamá calificó de último en trámites que se pueden empezar y completar en línea con 1.4 por ciento mientras que Uruguay calificó con un 100 por ciento, México 88.8 por ciento, Brasil 75.4 por ciento y Chile 49.6 por ciento. La poca atención a la gestión digital es extraña ya que se podrían simplificar procesos sustancialmente debido a que el gobierno central efectúa 2,398 trámites según el estudio.

Entre los trámites que se efectúan en Panamá se encuentran los siguientes: identidad o registro civil, programa social, educación o salud, propiedad inmueble, abrir/cerrar empresas, pagar impuestos, seguros y pensiones, denunciar delitos, vehicular y otros. Se requieren 4.2 horas para completar un trámite mientras que en Costa Rica y Chile éste toma 3.1 y 2.2 horas, respectivamente. En educación o salud se toman 4.8 horas para completarlo, mientras que menos de la mitad se resuelve en una interacción y en casi un tercio se requieren tres o más interacciones. Los trámites más difíciles son pagar impuestos, seguros y pensiones. A la vez, Panamá es uno de los países menos conectados digitalmente de banda ancha fija y móvil globalmente.

### Incentivos

La relación del Estado con las zonas de libre comercio y zonas económicas especiales, al igual que con concesiones en puertos y generación eléctrica, es discrecional y no basada en reglas que aseguren igualdad de beneficios y obligaciones a los concesionarios. Ello hace que el régimen se convierta en discriminatorio, creando circunstancias percibidas por la ciudadanía de favoritismo al utilizarse los contratos leyes como mecanismos para otorgar concesiones disimiles entre sí. Esta deficiencia amerita establecer “leyes marco” de aplicación automática e ir incorporando las concesiones existentes al nuevo régimen legal una vez venzan.

Las “leyes marco” deberían extenderse a las zonas francas y zonas económicas especiales en el área impositiva, tratamiento a empresas, trámites y régimen laboral tomando como ejemplo el éxito de Panamá Pacífico en utilizar esos incentivos para competir globalmente. Una equiparación de incentivos de Panamá Pacífico a la ZLC y Tocumen S.A. permitiría ampliar la plataforma logística para desarrollar el potencial de manufacturas de alto valor agregado vinculadas a cadenas de suministro continental, así como nuevas actividades logísticas. Estas redundarían en aumentar los ingresos de una mano de obra más educada y mejor adiestrada. Otro de los beneficios a Panamá Pacífico que convendría incorporar consiste en operar una ventanilla única que aglutina 11 oficinas públicas, representando ahorros en tiempo y dinero en trámites excesivos. Ésta debería extenderse a las otras dos entidades y a toda la actividad de exportación.

Panamá Pacífico cuenta con acceso a redes de fibra óptica submarinas que permiten ilimitada conectividad en las comunicaciones, además de costos más bajos en el transporte aéreo<sup>cxiii</sup>. La ZLC ofrece las mejores ventajas de conectividad marítima. Tocumen ofrece conexiones aéreas rápidas. Como las tres zonas francas operan actividades complementarias, una ley marco optimizaría su potencial en incentivar nueva inversión. Como ejemplo, Singapur cuenta con cinco zonas francas y todas prosperan. Mientras se mantenga el actual régimen discriminatorio se restringirá la IDE, limitarán actividades de transformación con alto valor agregado e incentivarán a usuarios potenciales a considerar condiciones más favorables en otros países.

### Competitividad

La economía panameña se ha beneficiado enormemente de las actividades de servicios. Para continuar aprovechando las oportunidades que surgen la economía debería estar abierta al mundo para mantenerse competitiva. Eso significa que el nivel de restricciones al comercio internacional a través de tarifas arancelarias debería ser mínimo. Para continuar siendo competitiva en relación con otros países, a la vez de beneficiar a los consumidores, se debería mantener una tarifa promedio ponderada del 5 por ciento con relación al valor CIF de las importaciones.

Ello involucraría reducir inicialmente la tasa proteccionista a importaciones provenientes de TLC al 10 por ciento de su valor CIF inicialmente y luego al 5 por ciento. Esto no implicaría pérdidas en ingresos fiscales ya que éstos inclusive podrían aumentar si se diera un desvío de comercio de países con TLC en donde la importación es libre de aranceles a aquellos sin TLC. Tampoco envolvería desprotección a bienes agropecuarios e industriales. Beneficiaría al consumidor a través de precios más bajos de productos libres de aranceles, reduciendo presiones de ajustes salariales que luego se trasladan a precios y aumentan el costo de vida.

A la vez habría que tomar en cuenta que una tarifa arancelaria a un bien importable es equivalente a una a un bien exportable, desincentivando las exportaciones<sup>cxiv</sup>. Por otro lado, la excesiva protección arancelaria que se mantiene al firmar TLC constituye, muchas veces, fuentes de renta que se convierten en mecanismos monopolísticos y oligopolísticos que operan desde el exterior<sup>cxv</sup>. Por otro lado se ha comprobado en estudios sobre el tema que los TLC también conducen a que los países desestimulen sus exportaciones al resto del mundo<sup>cxvi</sup>.

Una política dirigida a promover el sector agropecuario en un contexto de competitividad doméstica e internacional sería importante dado el alto número de recursos humanos operando en ese sector. Sin embargo, su trabajo sería asistencial en algunos casos, de regulación de prácticas fitosanitarias y de importaciones y de asistirlos en mejorar sus procesos de mercadeo y exportación. Las capacidades de extensión, financiación, transferencia de tecnología, investigación, formación de mercados, son pendientes a resolver y allí es donde debería enfocarse la política pública.

En el área de comercio exterior, existen oportunidades en el sector para exportar pero se requiere mejorar la calidad de la postcosecha, su manejo, y aumentar los volúmenes de producción, de manera eficiente. Para lograr esta eficiencia, se requiere un esfuerzo que tenga como base la generación de conocimiento ya sea propio o importado. La creación de una plataforma amplia de conocimientos técnicos, científicos y gerenciales es una condición necesaria e indispensable para dar un salto significativo en él<sup>cxvii</sup>.

El sector agropecuario mantiene bajos niveles de productividad en su agregado a la vez que cuenta una alta proporción de mano de obra subempleada. Aquellos por debajo o ligeramente por encima de la línea de pobreza se desenvuelven en actividades de subsistencia o autoconsumo. Muchos forman parte del sector informal. El sector presenta una declinación significativa en su participación en el PIB. Para incrementarla se requerirá producir excedentes exportables que justifiquen nuevas inversiones. El problema radica en los bajos niveles de productividad. Por ejemplo, el arroz, difícilmente podría hablarse de ser un sector moderno cuando los cultivos sin tecnología, maquinaria o insumos constituyen una proporción importante de la producción. Una reestructuración del sector agropecuario debería comenzar con el siguiente orden: innovación tecnológica, formación y capacitación, infraestructura, producción y financiamiento, comercialización y política comercial exterior.

## **D. Prioridades en la Política Fiscal**

Para replicar las tendencias del subperíodo 2004-2013 sería imprescindible mantener un marco macroeconómico viable y competitivo apoyado por un manejo fiscal prudente. Ello requeriría reformar la LRSF, el manejo de la deuda pública, tratamiento de las empresas públicas y ponerle atención a los temas que tienen que ver con la presión tributaria y jerarquización del gasto público.

### **Ley de Responsabilidad Social Fiscal**

La LRSF fue analizada en un estudio del autor en el 2016<sup>cxviii</sup>. Las recomendaciones debajo resumen sus principales conclusiones. La LRSF debería enmendarse para:

- i. alcanzar un balance primario positivo por lo menos igual al pago de intereses, o sea, un balance fiscal equilibrado;
- ii. enfatizar la necesidad de generar ahorro público;
- iii. reducir el piso de proyectos sujetos al análisis de rentabilidad a \$5 millones para mejorar la productividad del capital físico;
- iv. establecer en el MEF un departamento que evalúe estudios de costo beneficio preparados por las agencias ejecutoras, al igual que de concesiones y APP;
- v. establecer en la Contraloría General de la República un departamento que lleve a cabo áudios económicos *ex post* que incluirían una evaluación de la rentabilidad financiera y social de los proyectos, incluyendo resultados *ex post* de estudios de impacto ambiental, quienes se beneficiaron de los proyectos y cómo éstos impactaron sus ingresos; y
- vi. asegurar que las asignaciones presupuestarias a los pobres estén vinculadas a necesidades identificadas en las encuestas de pobreza y condicionadas a objetivos cuantificables.

### Manejo de la Deuda Pública

Inicialmente el SPNF (que excluye el Banco Nacional de Panamá y la Caja de Ahorros) incluía el Gobierno General (Gobierno Central más la CSS) y las empresas públicas, pero excluía la ACP. Desde fines del 2009 la definición excluye la ACP, Tocumen S.A., ENA y ETESA. El fraccionamiento de la deuda genera interrogantes debido a que las empresas del Estado son de su propiedad en su totalidad, sus presupuestos son aprobados por la Asamblea Nacional, las transferencias de partidas son aprobadas por la Asamblea Nacional y las empresas se encuentran sujetas a áudios de la Contraloría General de la República. Es claro que tanto ETESA, ENA y TOCUMEN S.A., son parte del sector público y su presupuesto forma parte del presupuesto general del Estado de acuerdo con el artículo 268 de la Constitución Política de Panamá.

Las empresas estatales antes mencionadas han sido constituidas como sociedades anónimas con un ciento por ciento de sus acciones de propiedad del Estado. Las sociedades anónimas constituidas en Panamá se rigen principalmente por la Ley 32 de 1927. Dicha ley en su artículo 39 indica que los accionistas los son responsables con respecto a los acreedores de la compañía hasta la cantidad que adeuden a cuenta de sus acciones, pero no podrá establecerse demanda contra ningún accionista por deuda de la compañía hasta que se haya dictado sentencia contra ésta cuyo importe total no se hubiere cobrado después de ejecución contra los bienes sociales<sup>cxix</sup>.

Llama la atención que no se haya previsto señalar expresamente en las leyes de estas sociedades estatales la responsabilidad subsidiaria del Estado frente a los acreedores. Si lo que se pensaba era que el Estado no fuera responsable frente a los acreedores, así debió señalarse. Pero si se pensaba que si debería ser responsable ante los acreedores también debió ser señalado en forma explícita. Lo cierto es que tal como está el tenor literal de las leyes que crean o sirven de fundamento a dichas sociedades estatales, la interpretación legal (al aplicar lo establecido en la Ley 32 de 1927) es que el Estado no es subsidiariamente responsable ante los acreedores<sup>cxx</sup>. Sería importante que cuando se revisen cualquiera de las leyes orgánicas se haga la modificación del caso. Pero si esto resultara muy complicado o demorado, las sociedades estatales podrían elevar una consulta al Procurador de la Administración para obtener su opinión formal.

Las practicas introducidas en la administración anterior requieren que una empresa estatal sea autofinanciable para no ser incluida en el consolidado del SPNF. Por otro lado, el Artículo 268 de la

Constitución no diferencia entre empresas estatales autofinanciables y las que requieren transferencias del Estado<sup>cxix</sup>. De hecho, ninguna empresa estatal es autofinanciable ya que todas reciben subsidios implícitos al no pagar impuestos de importación, inmuebles y sobre la renta, entre otros<sup>cxix</sup>. Por otro lado, a pesar de ser sociedades anónimas, no se le exige funcionar como ellas ya que al no tributar no cumplen con las responsabilidades de una sociedad anónima.

Aunque estas no reciben garantía del Estado al endeudarse, en la práctica el no pago de sus deudas afectaría la calificación de crédito del sector público y del país. En una situación de no pago, el Estado se podría ver forzado a responder por la deuda para no perder la calificación de crédito que se le otorga internacionalmente. La misma situación se daría con los municipios y garantías que otorga el Estado.

En las empresas públicas autofinanciables existe otro riesgo. Las entidades financieras públicas o privadas externas mantienen un límite de crédito por país, el cual incluye el total de deuda pública y privada. Al aumentar la deuda pública se podría dar un efecto de *crowding-out* al sector privado, o sea, disminuirle el total de recursos a expensas de aumentos al sector público. Para hacerle frente a dicho riesgo, el MEF debería señalarle a las empresas públicas metas financieras anuales a cumplir, incluyendo indicadores de cumplimiento como parte de la aprobación de su presupuesto anual.

**Tabla 18. Deudas de Empresas Estatales Autofinanciables, Pagos Pendientes de Proyectos Llave en Mano y Deuda del Municipio de Panamá 2017 a/ (en millones de balboas)**

<b>Total</b>	<b>6,683.7</b>
ENA	2,060.3 b/
Tocumen S.A.	1,225.0
ETESA	315.0 c/
"Llave en Mano"	3,082.3
Municipio de Panamá	1.1 d/

Fuente: MEF.

a/ No incluye \$3,183.4 millones de pasivos de la ACP al 31 de diciembre del 2017.

b/ Deudas a varios tenedores. Incluye saldos de AITSA.

c/ Deudas de la Tercera Línea de Transmisión Eléctrica, a Caja de Ahorros y a CAF.

d/ Deuda a Banistmo Securities.

Como se puede observar en el cuadro arriba, la deuda del SPNF al 31 de diciembre del 2017 ascendió a \$23,373.6 millones, equivalente a 37.8 por ciento del PIB. Observadores independientes reportan que el total de deuda pública superó los \$30,057.3 millones al incluir empresas públicas autofinanciables, deudas de proyectos "llave en mano" y municipios por un monto de \$6,683.7 millones. Este monto excluye la deuda de corto plazo y los pasivos no corrientes de la ACP, los cuales sumaron \$3,183.4 millones al 31 de diciembre del 2017. Si se le sumaran los pasivos no corrientes de la ACP como parte de un concepto ampliado del sector público, la deuda pública totalizaría \$33,240.7 millones a fines del 2017, correspondiendo a una relación deuda pública/PIB del 53.8 por ciento, relativamente alta para un país con el nivel del PIB de Panamá, pero manejable si se aplicaran las políticas fiscales propuestas en este estudio.

A fines del 2017 la relación deuda pública/PIB se encontraba en 37.8 por ciento, no muy lejos del límite de 40 por ciento neto establecido en la LRSF. En términos de deuda pública neta esa relación era de 35.7 por ciento. A la vez prevalecían compromisos de proyectos llave en mano que habría que cancelar, además de la construcción del cuarto puente sobre el Canal y extensión del Metro desde el puente a Arraiján y luego Chorrera y la reestructuración del IDAAN entre otros proyectos en proceso de licitación, por iniciarse (como la extensión del Metro a Villa Zaíta) o en ejecución, además de nuevos

endeudamientos y financiamiento requerido para cubrir el déficit del SPNF, los cuales aumentarían la deuda pública e incidirían en la relación deuda pública neta/PIB.

Si el endeudamiento público se concentrara en actividades que aumentaran la capacidad productiva del país y no en consumo y si los gastos registraran una buena rentabilidad, los aumentos de deuda contribuirían a expandir el crecimiento de la economía. Esto aumenta la necesidad de que el Estado exija un buen análisis de rentabilidad del gasto público *ex ante* y *ex post* para asegurar que las deudas representen actividades redituables.

Es importante mencionar que se generan muchas opiniones sobre la deuda pública que se publican sin tener validez. Por ejemplo, conviene señalar que la firma *Trading Economics* preparó una proyección de deuda para Panamá que fue hecha pública en el internet. La relación deuda pública/PIB alcanzaría el 41.1 por ciento en el cuarto trimestre del 2018, creciendo al 48.7 por ciento en el 2020. Dicha proyección no corresponde al marco fiscal del Gobierno Nacional ni a los resultados de la gestión fiscal. Las proyecciones de esa firma, así como las de cualquier otro observador independiente que excedan los límites establecidos en la LRSF no se podrían concretar a menos que se cambie la LRSF, la cual prohíbe exceder el límite del 40 por ciento de la relación deuda pública neta/PIB. La LRSF se refiere a la relación deuda pública neta/PIB como deuda pública del SPNF menos el patrimonio del FAP, dividida por el PIB. En el 2017 los indicadores del déficit fiscal y de la deuda pública neta cumplieron con la LRSF.

Sería prudente minimizar el riesgo de aumentos en la deuda proveniente de condiciones financieras fáciles globales al crecer la pública y privada rápidamente, evitando vulnerabilidades financieras en caso de que las perspectivas globales cambien. Convendría contar con un presupuesto balanceado que no requiera de endeudamientos adicionales para evitar exceder el límite en la LRSF hasta que la tasa de crecimiento de la economía retorne a niveles que reduzcan la relación deuda pública neta/PIB en el corto plazo y mediano plazo. Aumentos en la IDE e inversión nacional compensarían por la disminución en el gasto público.

### Presión Tributaria

La presión del sistema tributario es baja. En parte ella se debe a que a las empresas públicas, entidades autónomas e instituciones financieras del Estado no se les obliga a operar como empresas privadas a pesar de estar establecidas como sociedades anónimas. No pagan impuesto sobre la renta o importaciones y no declaran dividendos a su dueño, el Estado, aunque algunas contribuyen aportes que no se contabilizan como ingresos tributarios.

Aparte de las empresas públicas, existen exoneraciones de impuestos que no hacen sentido. Éstas incluyen el ITBMS, o impuesto al valor agregado. Además, existen deficiencias en la administración tributaria que conducen a la evasión, elusión e informalidad, aparte de dificultades en pagar impuestos debido al excesivo trámite, las cuales deberían ser corregidas.

El incremento del ahorro público debería lograrse mediante mejoras en la administración tributaria y reducción del gasto corriente. No se recomiendan nuevos impuestos para no afectar el crecimiento económico, excepto extender el ITBMS a los servicios exonerados si se requirieran ingresos adicionales, aparte de gravar empresas públicas y entidades financieras públicas denominadas autofinanciables, recuperar costos, reducir subsidios y mejorar la administración tributaria.

Un estudio del BID demuestra que si se gravara el ITBMS con tasas bajas no se produciría un impacto que desaceleraría el crecimiento de la economía. Cualquier ajuste fiscal debería provenir primordialmente de

recortes en los gastos. Un estudio publicado por el Fondo Monetario Internacional confirma que planes basados en el gasto normalmente son menos perjudiciales para el crecimiento que aquellos basados en impuestos. El estudio concluye que reducciones en subsidios generalizados y otras transferencias públicas perjudican menos el crecimiento que aumentos tributarios.

En cuanto a inversión privada, el efecto de planes basados en reducir el gasto resultó positivo, mientras que aquellos basados en aumentar impuestos fue negativo. Una disminución de la relación deuda pública/PIB dependerá del tipo de ajuste presupuestario. Si se lograra un superávit a través de incrementos en los impuestos, la desaceleración consiguiente podría aumentar la relación deuda pública/PIB en vez de reducirla. En general las políticas de reducción del déficit fiscal basadas en contraer el gasto prácticamente no afectan el PIB. Por consiguiente constituyen una opción atractiva para reducir la relación deuda pública/PIB.

### Subsidios

Los subsidios se han convertido en un impedimento en el manejo fiscal al no existir una política que defina su utilización. En el 2017 éstos alcanzaron \$1,613 millones, excediendo en alrededor de un por ciento los aportes de la ACP de \$1,601 millones, correspondiendo a 20.7 por ciento de la población del país, o sea, alrededor de una quinta parte. El problema surge al subsidiarse indiscriminadamente entre personas y hogares de bajos ingresos que tal vez los requieran y las de medianos y altos ingresos que no los necesitan. En el último grupo se incluyen los subsidios al gas, energía, agua y la CSS; programa 120 a los 65; y transporte público en el Metro y Mi Bus.

En varios de los subsidios existe la intención de dirigirlos a los pobres para generarles un ingreso de subsistencia o dotar a la próxima generación de mano de obra de la capacidad de aprendizaje. Algunos fueron diseñados tomando en cuenta experiencias positivas en otros países (Red de Oportunidades). Otros como la Beca Universal y Subsidio para los Discapacitados, si bien no atacan la pobreza de raíz, transfieren recursos que tendrían un impacto positivo siempre y cuando se acompañen de medidas que incrementen la productividad de los hogares pobres. Urge definir una política que separe los subsidios buenos (inversión en capacitación y habilitación de los pobres)<sup>cxixiii</sup> de los malos (consumo llanamente y no discriminado hacia los pobres).

**Tabla 19. Subsidios a Personas, 2016-2017**  
(personas en número y variación en por ciento)

Subsidios	2016	2017	Variación
<b>Total</b>	<b>834,165</b>	<b>850,294</b>	<b>2.2</b>
Beca Universal	634,739	654,907	3.2
120 a los 65	132,573	131,096	-1.1
Red de Oportunidades	54,439	45,819	-15.8
Ángel Guardián	12,414	18,472	48.8
Población Total del País	4,036,355	4,110,947	1.8

Fuente: INEC, Encuesta de Hogares, agosto 2017.

Los subsidios contabilizados aumentarán sustancialmente al entrar en operación las líneas 2 y 3 del Metro<sup>cxixiv</sup> y recibir las informales jubilaciones del programa 120 a los 65. Por otro lado, los que se transfieren a la CSS difícilmente podrían ser eliminados en el corto plazo dados sus problemas financieros.

**Tabla 20. Subsidios Directos del Gobierno Central, 2004-2018**  
(en millones)

Año	Valor
2004	241
2005	249
2006	370
2007	427
2008	481
2009	514
2010	915
2011	1,168
2012	1,251
2013	1,171
2014	1,350
2015	1,666
2016	1,326
2017	1,613
2018	1,666 p/

Fuente: MEF. p/ Preliminar.

Si no se reduce rápidamente la carga de los subsidios, jerarquiza los gastos de capital posponiendo o eliminando los menos redituables y se continúa financiando nuevos programas que aumentan planilla, el gobierno podría verse en la necesidad de aumentar impuestos y/o reducir planilla drásticamente para cumplir con los límites en la LRSF. Por otro lado, cada balboa de subsidio es un balboa menos para mejorar la educación, darle mantenimiento a lo existente o ahorrar para catástrofes o una disminución de los ingresos del Canal. Para evitar los peligros de un manejo fiscal deficitario convendría desechar los subsidios generalizados y quedarse solamente con aquellos focalizados y condicionados a aquellos panameños por debajo de la línea de pobreza.

### Jerarquización del Gasto Público

La calidad de la inversión es esencial para aumentar la productividad. El factor más importante en las inversiones en infraestructura, por ejemplo, es la selección de proyectos. Sería crucial seleccionar proyectos con el mayor impacto y, por lo tanto, contar con una planificación y análisis de costo beneficio adecuados, así como un seguimiento permanente y evaluación de las obras.

Para atender necesidades básicas y mejorar la calidad del insumo trabajo sería urgente reenfocar las prioridades enfatizando el mejoramiento en la calidad de la educación y programas de formación profesional; dotar al país de agua potable; modernizar el alcantarillado pluvial y sanitario de los centros urbanos; fortalecer programas de atención médica primaria; completar el saneamiento de la bahía; mantener las vías terrestre; y operar las Líneas 2 y 3 del Metro para lograr ahorros en tiempo de transporte.

Para financiar dichos programas se deberían reducir sustancialmente los subsidios, recuperar costos, gravar a las empresas y entidades financieras públicas de la misma manera como se grava a las privadas y evitar la participación del Estado en actividades que el sector privado podría llevar a cabo a través de APP y concesiones al sector privado, liberando recursos para mejorar la productividad del insumo trabajo.

## E. Erradicación de la Pobreza

Aún en el caso de que todos los señalamientos anteriores se manejaran adecuadamente, no existen garantías que un crecimiento más rápido resolvería los problemas de los pobres debido a que una alta proporción de ellos está constituida por la población indígena, la cual tradicionalmente ha estado marginada de los servicios y oportunidades que recibe el resto del país. Ello explica en parte por qué la disparidad de ingresos es alta al comparársele internacionalmente, a lo cual habría que agregarle la insuficiente productividad y debilitados servicios educativos.

Al igual que en el proceso de desarrollo del país, la pobreza es multidimensional. Cómo entendemos y cómo medimos esa condición tendrá una fuerte influencia en cómo se le hace frente. La pobreza multidimensional se encuentra interrelacionada con varios factores que tiene que ver con las experiencias de grupos pobres y de ingresos medianos bajos de estar desfavorecidos en áreas que impactan positiva o negativamente el proceso de desarrollo. Ellas incluyen educación, salud, ingresos, empleo, violencia, dignidad y participación en interacciones sociales, entre otras.

La pobreza multidimensional refleja condiciones que habría que tomar en consideración al establecer programas que mejoren la calidad del capital humano de los pobres y su capacidad productiva. Esta se ha convertido en la medición oficial de pobreza del gobierno nacional. El porcentaje de aquellos en condición de pobreza multidimensional se ubicó en 19.1 por ciento en el 2017, lo cual representó en términos absolutos 777,752 personas. En cuanto a hogares, se encontraron en condición de pobreza el 12.2 por ciento, equivalente a 138,410 hogares.

El 66.8 por ciento de los pobres multidimensionales se encuentran en áreas rurales, 46.2 por ciento de los hogares son precarios en vivienda, 25.0 por ciento tienen carencia o disponibilidad de agua para beber, 49.9 por ciento se considera indígena, 44.3 por ciento se desempeña en la agricultura, 37.6 por ciento de los ocupados son por cuenta propia, 5.5 es el promedio de personas en el hogar de los cuales el 48.9 por ciento son menores de 18 años y 14.2 por ciento menores de 5 años<sup>CXXV</sup>.

En Coclé, Colón, Chiriquí, Darién, Herrera, Los Santos, Panamá, Panamá Oeste, Veraguas y la Comarca Emberá la carencia identificada fue falta de seguro de salud; en Bocas del Toro, insuficiencia de recursos; en Kuna Yala, saneamiento (evacuación sin tratamiento en el mar) y en Ngäbe Buglé, falta de energía eléctrica y combustible para cocinar. Otro aspecto se refiere al área de residencia. En el área rural 57.2 por ciento de la población era pobre; en la urbana 20.0 por ciento. La proporción de pobres en el área rural fue de 49.7 por ciento y en la urbana 13.8 por ciento. El área rural cuenta con pocos servicios públicos, los centros de salud y escuelas se encuentran lejos y existe poco trabajo remunerado, por lo cual se produce para autoconsumo<sup>CXXVI</sup>.

En las comarcas indígenas se presenta la mayor proporción de pobres, e inclusive, en el mismo orden observado cuando se realizan los análisis de pobreza en base a ingresos. En el caso de la pobreza multidimensional, la incidencia se dio en la Comarca Ngäbe Buglé (93.4 por ciento), Comarca Guna Yala (91.4 por ciento) y Comarca Emberá (70.8 por ciento). Su promedio supera en 4.5 veces el promedio nacional, evidenciando la disparidad existente. A la vez, 80 por ciento de los ocupados en las comarcas son informales.

Estos problemas requieren mejorar el insumo trabajo a través de educación y capacitación profesional, aumentando la escolaridad al máximo posible, mejorando la calidad de la educación y proveyéndole a todos habilidades básicas. A estudiantes de entornos desfavorecidos se les debería asignar mayores

recursos. Los programas gubernamentales que tratan de integrar al sector moderno a la población por debajo de la línea de pobreza y aquellos con baja productividad se encuentran bien encaminados. Éstos deberían intensificarse asegurando que sus beneficiarios mejoren su capacidad productiva.

Panamá ha avanzado en reducir pobreza, pero las tasas de desigualdad del ingreso continúan altas. Además, la productividad es baja por lo cual las brechas dentro de país y aquellas con otros países no se cierran. Para elevar el nivel de vida y reducir pobreza se requiere alentar el crecimiento fomentando el empleo entre todos los grupos de edad mejorando su productividad. Para que ésta aumente consistentemente, se debería incrementar la calidad del insumo trabajo y cerrar brechas, especialmente aquellas en conocimientos básicos y calificaciones tecnológicas.

## F. El Costo de la Electricidad

El costo de electricidad, si bien se encuentra regulado en la distribución y transmisión, es de libre competencia en el mercado de contratos de suministro de electricidad (generación) y en el ocasional (spot) que lo complementa. El mercado eléctrico se complicó durante el subperíodo 2009-2014 debido a la forma de licitación utilizada. Tampoco se contrató a tiempo la construcción de la tercera línea de transmisión. Se hizo en el 2014, lo cual limitó el envío de energía hidráulica del oeste del país y retrasó la inversión en nuevos proyectos. Ante la escasez de oferta, se recurrió a licitaciones de emergencia de plantas de diésel y bunker, encareciendo el costo de generación.

En años recientes el panorama mejoró con la entrada de la energía eólica, baja en el precio internacional de petróleo y licitación de dos plantas de LNG que iniciarán su producción en el 2018-19, las cuales deberán mejorar los costos de producción de energía. Adicionalmente se eliminaron subsidios que superaban \$4,000 millones anuales. En los últimos 10 años el sector se ha duplicado creciendo a una tasa de 6 por ciento anual en promedio, apuntalado por inversiones privadas del orden de \$5,000 millones en distribución, transmisión y generación. Éstas apoyaron el crecimiento de sectores que requieren de más energía como la construcción, comercio, transporte, comunicaciones y logística. Más recientemente, el precio internacional del petróleo ha estado aumentando, presionando aumentos de precios en el mercado ocasional debido a la indexación de precios existente en los contratos.

En cuanto a la comparación de tarifas de energía por países, ésta sufre de algunos problemas. Las tarifas tienen como elemento importante el costo de producción. La generación hidráulica en Panamá cuesta más que en otros países. La energía primaria de Panamá ya sea esta hidráulica o térmica es cara. Panamá no tiene cuencas grandes como Venezuela, Colombia o Brasil. Tampoco tiene grandes diferencias de alturas como lo tienen Ecuador, Perú, Chile, Colombia o Costa Rica. Panamá no tiene carbón ni petróleo que se pueda utilizar en sitio. Este último es un factor contribuyente grande.

Las comparaciones de tarifas entre países por lo general no toman en cuenta los subsidios cruzados, como por ejemplo en Panamá subsidio a los jubilados y al alumbrado público. No es fácil conocer la situación financiera de las empresas prestadoras del servicio, ni los subsidios que el gobierno le pueda dar a esas empresas. Las tasas de cambio utilizadas en esas comparaciones con alguna frecuencia no se hacen a la tasa real de cambio entre monedas. Las hidroeléctricas en Panamá no se encuentran, como sí lo están en Colombia y en Costa Rica, cerca de las ciudades más importantes. La comparación que vale la pena hacer es cuánto le costaría a un cliente utilizar otras formas de energía. Por ejemplo, cuánto habría que pagarle a una persona para que subiera 23 kilos a 20 pisos? Por supuesto, mucho más que los \$0.05 o tal vez \$0.03 que le costaría la energía usada por un ascensor para subir su maleta.

La demora en la interconexión con Colombia no ha ayudado en reducir costos en el sistema ya que esta favorecería la competencia y por ende los costos de generación contratados. Por otro lado, la economía panameña se triplicó en los últimos 20 años, de \$18 miles de millones a alrededor de \$60 miles de millones. Este crecimiento acelerado impactó los costos relativos de tierras, insumos, mano de obra (con el salario mínimo más alto de la América Latina) entre otros, encareciendo los costos de las plantas hidroeléctricas y otras generadoras, así como costos de distribución/transmisión.

La entrada del gas ayudaría a que no haya más aumentos, pero no necesariamente bajaría la tarifa significativamente mientras el precio internacional del petróleo se mantenga alto, ya que la mayoría de los contratos se encuentran indexados. Además, si entrara la planta del grupo de gas natural, el sistema estaría sobre contratado por varios años (a menos que se lleven a cabo inversiones privadas que requieran de un fuerte consumo de energía), evitando que entren otras plantas más económicas por un cierto tiempo, como las solares y eólicas. Por otro lado, la contratación de gas natural podría tener consecuencias financieras lamentables para algunos proyectos hidroeléctricos y/o solares que no tienen contratos y viven del mercado ocasional.

## VI. Perspectivas

Este capítulo analiza las perspectivas y potencial de crecimiento de la economía que convendría reflexionar al considerar decisiones sobre políticas públicas que contribuyan a lograr un patrón de crecimiento sostenible. Se incluye una discusión de las condiciones requeridas para reanudar el rápido crecimiento pasado y las políticas para establecerlo en forma inclusiva. Entre ellas se incluyen la expansión de la calidad de los insumo trabajo y el capital físico, el incremento en la productividad total de factores y el apoyo del manejo fiscal.

## A. Potencial de Crecimiento

No obstante la desaceleración y aumento en la tasa de desempleo, la economía podría revertir dichas tendencias enfatizando políticas públicas que contribuyan a una expansión sostenida de las fuentes de crecimiento económico. El objetivo de éstas no debería ser el de crecer por crecer, sino el de desarrollar un patrón de crecimiento sostenible e inclusivo que beneficie a *todos* los panameños. La implementación de ese modelo debería generar oportunidades a una mano de obra mejor calificada al introducir reformas que expandan la contribución de los insumos capital físico y trabajo y aumenten la productividad total de factores.

Dicho crecimiento requerirá enfatizar actividades vinculadas al sector externo apoyadas por actividades domésticas para aprovechar las oportunidades de un comercio global en servicios y actividades de transformación que requieran de mano de obra más educada y especializada. Ese comercio ofrece excelentes oportunidades para Panamá al representar una quinta parte de las exportaciones globales, con una proporción creciente constituida por cadenas de valor. A la vez, la mitad de ese comercio es impulsado por tecnología digital.

Los principales beneficiarios de estas oportunidades serán las economías competitivas en servicios (especialmente financieros, jurídicos y de consultoría) y aquellas que fomentan el crecimiento en servicios comercializables, como comunicaciones y servicios a empresas y particulares, que utilizan herramientas digitales para aprovechar sus conocimientos y experiencia globalmente. Estas son áreas en donde la economía panameña ha desarrollado capacidades, las cuales deberían continuar perfeccionándose<sup>cxvii</sup>. La contribución del centro logístico internacional en impactar el crecimiento y crear empleos dependerá de su capacidad de generar exportaciones de bienes y servicios y de añadirle valor agregado a las que pasan por Panamá.

## B. ¿Sería Posible Retomar el Crecimiento del 8% Anual?

Panamá registró un subperíodo de alto crecimiento que luego se desaceleró. Retornar a un crecimiento más rápido constituirá un enorme desafío que no pareciera ser viable. En general la mayoría, o todos los países que experimentaron altos crecimientos por períodos de 20 años, como Japón, Brasil, Corea del Sur, Indonesia, Malasia y Chile, entre otros (y están por verse los casos de China e India), al desacelerarse no pudieron volver a retomar un crecimiento alto. En Panamá el período de auge no fue tan largo como en esos países debido a que hubo determinantes cíclicos y tendenciales. Los primeros fueron influenciados por la expansión del Canal, industria de la construcción, ZLC y Panamá Pacífico. Los tendenciales por el desarrollo del sistema financiero, puertos de contenedores, comercio, turismo e infraestructura.

Con relación a las fuentes de crecimiento se observa que hubo una gran aceleración en el aporte del insumo capital y en menor grado en la productividad total de factores. La aceleración del crecimiento del capital físico, siguiendo los primeros modelos de determinantes de la inversión, se dio en parte en el aumento del capital deseado y en parte en el aumento de la velocidad para ajustar la diferencia entre el capital deseado y el stock actual de capital. El componente cíclico fue importante al darse factores que llevaron a acelerar el ajuste hacia el capital deseado, al igual que lo fueron los determinantes tendenciales. Esas actividades afectaron ambos determinantes (cíclicos y tendenciales). La innovación tecnológica y adopción de tecnología también afectó la velocidad de ajuste.

Una expansión del capital físico similar a la del subperíodo 2004-2013 potencialmente hubiera podido repetirse al contar con proyectos públicos y privados por \$20.0 miles de millones. Ellos incluyen \$13.8

miles de millones en ejecución y \$6.2 miles de millones planeados, de los cuales la mitad lo constituye la IDE. Esta última fue clave en estimular el crecimiento económico anterior al aumentar su participación en el PIB del 6.0 por ciento en el 2003 al 9.4 por ciento en el 2017. Por otro lado, todos los proyectos en ejecución se finalizarán en el 2019, de manera de que el incremento en el capital físico requerido en el mediano plazo para estimular la economía tendrá que venir mayormente de nueva IDE dadas las limitaciones de endeudamiento público.

Panamá invierte 27 por ciento del PIB en inversiones (más que todos los países de América Latina), de lo cual un tercio es IDE, un tercio inversión local privada y un tercio inversión pública. Un aumento significativo de IDE podría incrementar la contribución del capital físico para igualar o exceder su contribución durante el 2004-2013, aunque la misma estaría limitada en generar empleos si enfatizara un uso intensivo de capital, por lo cual se requerirían aumentos de productividad más rápidos en el resto de la economía, aparte de una expansión del insumo trabajo. Dichos aumentos podrían provenir del incremento de turistas al país y alargamiento de su estadía, exportación de minerales, reexportación de LNG, IDE (especialmente concesionando los proyectos de la ACP), desarrollo de puertos y actividades de logística, nuevas actividades de las zonas de libre comercio y actividades de transformación y expansión de exportaciones, entre otras.

La participación de la IDE en el desarrollo de la economía dependerá de las oportunidades de inversión; legislación libre de elementos discriminatorios; seguridad jurídica; efectiva promoción utilizando la red de cónsules, embajadas y centro bancario como plataforma para hacer inteligencia de mercado y crear alianzas estratégicas empresariales para lograr acceso a inversionistas, tecnología de producción y canales de distribución; y un ambiente favorable para conducir negocios, elementos todos que requieren de un fuerte reforzamiento en las políticas públicas.

### Escenario de Mediano Plazo

Excepto por la actividad del turismo, la parte internacional de la economía ha crecido relativamente bien hasta el momento, especialmente la logística y actividades relacionadas al Canal. Lo que ha disminuido proporcionalmente es la parte local: comercio al por menor y por mayor, construcción y agricultura principalmente, afectando los ingresos familiares de las clases de menores y medianos ingresos. Ya no está en las cartas volver a un 8 por ciento anual en promedio. Dadas las condiciones prevalecientes y proyecciones de la economía mundial, sería muy difícil crecer en más de 5.5 por ciento anual en promedio en el mediano y largo plazo. En la economía posampliación del Canal, los sectores con mejor potencial para crecer lo constituyen la logística, turismo e industria (incluyendo la minería).

En un escenario de mediano plazo que mantiene un rápido crecimiento del insumo capital y aumentos lentos en el insumo trabajo y productividad total de ambos, el crecimiento del PIB podría situarse entre el 4.0 y 6.0 por ciento anual si las políticas públicas estuviesen bien enfocadas. Ello se podría lograr estimulado por la exportación de Minera Panamá S.A. y reexportaciones de LNG, expansión del turismo, nuevas actividades logísticas de la ACP, actividades de transformación en la ZLC, Panamá Pacífico y Tocumen S.A. y aumentos en generación de electricidad y agua potable con el consiguiente impacto en la economía doméstica en virtud del efecto multiplicador que cada actividad genera. Por otro lado, reducciones en el desempleo inflando la planilla del sector público no van a mejorar la competitividad de la economía ni contribuir a su crecimiento, aparte de debilitar las finanzas públicas.

Los resultados del 2018 se podrían ubicar en alrededor del 4 por ciento a raíz de la disminución de la productividad de la economía causada por el debilitamiento del turismo, especialmente aquel proveniente de mercados importantes (América Central, Colombia, Perú y Venezuela), y de la actividad

portuaria, huelga en la construcción y el insuficiente dinamismo de la Zona Libre de Colón debido a problemas en los mercados de Venezuela y Colombia, y el debilitamiento del comercio y la actividad agropecuaria, entre otros. Debido a un crecimiento económico más bajo, las empresas se están reajustando en la forma de producir, intensificando el uso del capital físico. Queda por determinar el impacto en Panamá que podría tener la guerra comercial entre Estados Unidos y China si materializaran los riesgos mencionados anteriormente.

En dicho escenario habría que considerar que el debilitamiento del turismo provino de la falta de promoción y coordinación del sector e insuficientes productos para alargar la estadía de los turistas y del interés que éstos podrían tener en retornar, entre otras razones, mientras que el de la actividad portuaria surgió por el estancamiento temporal en el transporte de carga global y mayor competencia regional. Esta última se refleja en el deterioro en el liderazgo del índice de conectividad marítima de UNCTADSTAT, al acercarse esos países a Panamá y perder Panamá escaños en un mercado altamente competitivo, así como en el índice de rendimiento logístico (*Logistics Performance Index*) del Banco Mundial.

Un rápido afinamiento de las políticas públicas podría conducir a un crecimiento sostenido a mediano plazo por encima de las tendencias recientes. Lograr recuperar aunque sea sólo subir en un punto porcentual de la tasa del crecimiento del PIB sobre un rango de un 4.0 y 6.0 por ciento anual constituiría un enorme logro. En 20 años es increíble la diferencia que un punto porcentual más lograría. Y allí el mejoramiento en la productividad total de factores podría ser altamente relevante para estimular dicho crecimiento. Por otro lado, si no se lograra acelerar el crecimiento en paralelo con mejoras significativas en la calidad del capital humano y la productividad, el salario real disminuiría y la participación del factor trabajo en el ingreso nacional se reduciría incrementando la desigualdad de ingresos, lo cual generaría serios problemas sociales.

El futuro inmediato del crecimiento de la economía se encuentra vinculado a la conectividad, logística y actividades complementarias al Canal. La gran limitante para aprovechar las oportunidades de la logística es el adiestramiento de los recursos humanos en turismo, banca, contabilidad, administración e ingeniería, entre otras áreas requeridas. Dicha limitante se ha suplido por venezolanos, colombianos y otras nacionalidades. Mientras tanto, las universidades se están reorientando hacia las realidades de la demanda de mano de obra especializada pero se requieren esfuerzos adicionales para suplirlas. El adiestramiento de técnicos ha comenzado a mejorarse pero requerirá mayor coordinación e intensificación de esfuerzos públicos-privados, lo cual va a tomar tiempo.

Entre las recomendaciones para potenciar el crecimiento económico toma prominencia elevar la productividad de sectores claves. En particular, sería indispensable elevar la productividad y competitividad de los servicios, especialmente en aquellas actividades vinculadas a las exportaciones. Relacionado a ello sería conveniente intensificar la promoción turística y de líneas aéreas en el contexto de una política de cielos abiertos, optimizar las ventajas comparativas del sistema portuario y su productividad a través de un puerto de contenedores de aguas profundas en el Pacífico y concesionar los proyectos preparados por la ACP.

También será necesario simplificar los trámites administrativos y extender los incentivos de Panamá Pacífico a la ZLC y a Tocumen S.A. para promover mayores flujos de IDE e inversión privada, tecnificar la actividad agropecuaria, enfatizar mejoras en la calidad y cobertura de la educación y fortalecer los programas de formación profesional para acrecentar las competencias de la mano de obra nacional de manera de que el país cuente con un capital humano de más alta calidad para crecer en forma inclusiva.

### Escenario a Más Largo Plazo

A más largo plazo las prioridades deberían enfocarse en preparar al país para hacerle frente a la economía del futuro y asegurar igualdad de oportunidades para toda la población. Un crecimiento más rápido dependerá de cuatro factores: (i) mejorar la calidad del insumo trabajo y productividad de los factores de producción; (ii) desarrollar el sistema educativo y actividades de exportación de mayor tecnología que conviertan a Panamá en una “economía del conocimiento” emulando los éxitos de Singapur, Corea del Sur e Israel; (iii) aumentar significativamente la IDE; y (iv) auscultar bien la creciente demanda de tráfico marítimo que justifique un cuarto juego de esclusas. No obstante, dadas las estimaciones de demanda, no se ve por el momento la posibilidad de un cuarto juego de esclusas y de tomarse una decisión así no se vería concluida la obra hasta quizás en 15 años.

Con relación a desarrollar el potencial de la “economía del conocimiento,” la globalización ha acelerado la diseminación del conocimiento y la tecnología, contribuyendo a aumentar la productividad y el crecimiento potencial a nivel global, por lo cual el progreso tecnológico se ha convertido en factor clave en mejorar ingresos y niveles de vida. La absorción de dicho conocimiento y su aprovechamiento requieren desarrollar conocimientos científicos y de ingeniería. Ello implica que las inversiones en educación, capital humano e investigación y desarrollo se tornarán esenciales en absorber y utilizarlos eficientemente<sup>cxviii</sup>.

Ello hace imprescindible invertir en infraestructura científico-tecnológica para lograr resultados en el mediano y largo plazo dada la disponibilidad actual de cientos de especialistas bien formados que no logran su productividad natural. Eso elevaría rápidamente la eficacia universitaria y la de asesorías sobre adquisiciones, decisiones y acciones tecnocientíficas y de innovación (agricultura, medicina, comunicaciones, ambiente, pesca, planificación y logística entre otras) haciendo más productiva la planta física existente y la productividad laboral.

### C. Políticas para Restaurar un Crecimiento Rápido e Inclusivo

Las políticas públicas orientan acciones para lograr objetivos y metas para darle respuestas a las demandas de la población. Su objetivo es resolver los grandes retos de la población en general. Implica utilizar los recursos de la economía estratégicamente para hacerle frente a los problemas. Si la intención fuera restaurar un crecimiento más rápido y transformarlo en inclusivo, las políticas deberían enfocarse en el mejoramiento de la calidad y cantidad de los insumos trabajo y capital físico y de la productividad total de factores de producción y apoyo al manejo fiscal. El éxito en lograr un crecimiento inclusivo consistirá en instrumentar políticas públicas oportunamente en vez de dilatarlas o adoptar aquellas que no alcancen los objetivos señalados. Dicho proceso requerirá ligar las políticas públicas con el fortalecimiento de las fuentes de crecimiento.

**Expansión de la Calidad del Insumo Trabajo.** En la educación las claves son la calidad, pertinencia, cobertura y equidad. Las políticas en el sistema educativo y de formación profesional deberían concentrarse en mejorar la calidad y cobertura de la educación y adiestramiento de mano de obra a través de:

- i. vigorizar la formación de docentes a través del fortalecimiento de las facultades de educación;
- ii. fortalecer el perfeccionamiento de docentes y directores en funciones;
- iii. consolidar un sistema de evaluación educativa;
- iv. proveerle autonomía al MEDUCA;

- v. fortalecer el sistema de planificación y los sistemas de información (estadísticas, indicadores y procesos automatizados);
- vi. expandir la cobertura en educación inicial y preescolar para incluir nutrición y estímulo en la escuela media;
- vii. aplicar el artículo 266 de la Ley Orgánica de Educación que especifica que el gasto público en educación no será inferior al 6 por ciento del PIB del año anterior;
- viii. aumentar la escolaridad y calidad de la enseñanza a todos los estudiantes;
- ix. mejorar la calidad de la educación pública para alcanzar niveles de la privada aumentando horas y días de clase;
- x. mejorar la infraestructura educativa: edificios y conectividad del internet;
- xi. reducir alumnos por docente en las grandes escuelas;
- xii. mejorar la calidad de las facilidades educativas y ampliar su cobertura, especialmente en educación infantil (0-3 años), preescolar (4 y 5 años) y media (grados 10 a 12);
- xiii. intensificar la enseñanza del inglés a todos los niveles y de programas de formación técnica y profesional; y
- xiv. involucrar a especialistas y al sector privado y gubernamental en la planificación de currículos y metodologías pertinentes. Además, será imprescindible fortalecer la educación técnica en las universidades.

**Expansión de la Calidad del Capital Físico.** Se requieren “leyes marco” para incentivar inversiones en actividades de transformación y promover el uso de la tecnología para convertir a la ZLC, Panamá Pacífico y Tocumen en polos de crecimiento que generen empleos en actividades más especializadas. Con la reingeniería educativa se deberían promover parques de inversión con esos incentivos y reglas municipales especiales en un proceso en el cual parte de la preinversión sería el adiestramiento de mano de obra y transferencia tecnológica para desarrollar valor agregado en la cadena de suministros globales. Un beneficio importante de la IDE que se atraería consistiría en salarios más altos como ha sucedido en Panamá Pacífico.

Las “leyes marco” eliminarían la discrecionalidad, permitirían tomar decisiones en igualdad de condiciones y reducirían oportunidades de corrupción. Dicha legislación debería incentivar el sistema de APP, especialmente en puertos, generación energética y proyectos que prepara la ACP, entre ellos, actividades complementarias como el puerto de Corozal, parque logístico, terminal de carga rodante y terminal de LNG, entre otros. Estos deberían formar parte de la cartera de proyectos del Estado sujetos a concesiones y APP con impacto en el mediano y largo plazo.

Las APP deberían considerarse en instituciones y sectores cuyos servicios no son satisfactorios y se requiere mejorar la eficiencia y aprovechar mejor las oportunidades o cuyos requerimientos financieros exceden la capacidad de endeudamiento del Estado. Las experiencias exitosas de España y Colombia en agua deberían ser evaluadas, al igual que aquellas en el sector eléctrico y actividades de infraestructura en Panamá, para mejorarlas. Ello sería crítico para asegurar que las APP se manejen en forma óptima, no se generen condiciones monopólicas u oligopólicas en sus operaciones y prevalezca la competencia para beneficiar a los consumidores. Candidatas a esos criterios incluyen el Instituto de Acueductos y Alcantarillados (IDAAN), la Empresa de Trasmisión Eléctrica S. A. (ETESA) incluyendo la interconexión

eléctrica con Colombia, el proyecto de un tren rápido a David y posiblemente a Costa Rica, el Centro de Convenciones de Amador, servicios educativos, así como la producción de medicamentos, entre otros.

A pesar de cubrir el 93 por ciento de la población con agua potable y el 71 por ciento con sistemas de alcantarillado, el IDAAN es ineficiente en su prestación de servicios, producto de una descapitalización proveniente de un manejo financiero deficiente. En el tema del agua es necesario tomar en cuenta que en la gran área metropolitana ésta se requiere para el consumo de la población y para operar las esclusas del Canal (con el consumo aproximado de un día igual a un esclusaje del Canal). El IDAAN solo factura la mitad de la producción debido a deficiencias en facturación y pérdidas. La falta de eficiencia tiene un costo alternativo que le resta agua al Canal a la vez que se pretende construir potabilizadoras a un costo alto en vez de ahorrar y no desperdiciar el líquido.

Cuando surgen problemas que afectan la distribución, éstos no son fáciles de resolver ya que el sistema no cuenta con tuberías alternas o tanques de reserva. El problema financiero surge al no facturar el consumo real y cobrar tarifas demasiado bajas, por lo cual el IDAAN estaría quebrado si fuese una empresa privada. Para hacer funcionar una APP en agua potable eficientemente se debería mantener cierto nivel de subsidio cruzado a la vez que se suben las tarifas hasta que se hagan las adecuaciones necesarias al sistema y se brinde un servicio de calidad. Ello requeriría definir en forma razonable el subsidio cruzado para la cobertura de la población más vulnerable.

ETESA se encuentra restringida por exceso de controles por parte del Estado y limitaciones financieras. Éstos no sólo le impiden operar eficientemente, sino que sus requisitos de endeudamiento reducirían los recursos para mejorar la calidad de la educación y salud entre otros servicios que presta el Estado, por lo cual es inminente buscar su independencia y permitir la inversión privada. La ley específica que las acciones de ETESA son del Estado y no se pueden vender. En el pasado se intentó modificar la ley, la cual requiere ajustes: afinar errores, introducir aspectos en la comercialización de energía, autorizar una APP y lo más importante, arreglar su gobernabilidad. Al ser del Estado, éste controla la empresa convirtiéndola en un ministerio más, cuando ésta debería estar funcionando como una empresa privada.

Yendo a los proyectos claves, parte de la culpa del atraso de la Línea Tres recae sobre decisiones de la junta directiva en el gobierno pasado. A la vez, ETESA tiene un problema serio que afecta el proyecto de la Línea Cuatro. Este se refiere a la necesidad de buscar una opción en donde la Línea Cuatro la construya la empresa privada, los pasivos y activos no entren en los libros de la institución y la tarifa se convierta en un gasto por el servicio de transmisión.

El proyecto privado de la planta de gas en funcionamiento tiene un terminal de almacenar más grande de lo que se necesita por lo cual existe la oportunidad de desarrollar otros negocios relacionados con el gas, los cuales tendrían un impacto importante en cuanto a la determinación de los precios de energía eléctrica a mediano plazo. Por otro lado la conexión con Colombia ha sido la ambición de muchos años en el sector eléctrico ya que le permitiría a Panamá como país de paso usufructuar beneficios en la venta de energía a Centroamérica. Ese proyecto se debería dinamizar a través de una APP.

El proyecto del tren rápido es un proyecto de dudosa rentabilidad financiera y social debido a que los flujos de carga y pasajeros que se presumen lo utilizarían difícilmente podrían justificar una inversión que podría costar más que \$5,000 millones dadas las alternativas existentes, inclusive si se conectara con Costa Rica. Ello no parece factible dadas los problemas fiscales de ese país y compromisos con el programa del Fondo Monetario Internacional. El proyecto debería evaluarse por expertos internacionales como en el caso del tercer juego de esclusas y someterse a un plebiscito público.

Si el proyecto requiriera de subsidios del Estado, éste no debería considerarse ya que otras alternativas suplen el servicio de transporte adecuadamente, a la vez de que se generarían externalidades negativas que podrían destruir la actividad del transporte de carga y pasajeros. Si la operación fuese redituable en competencia con el transporte terrestre, marítimo y aéreo, se debería considerar una concesión a la actividad privada o una APP dado el enorme monto de endeudamiento que dicho proyecto implicaría, el cual excedería el costo de la expansión del Canal sin los ingresos que ésta le genera al Tesoro Nacional ni los beneficios colaterales a la economía a través de su efecto multiplicador.

Un incremento en los flujos de turistas aumentaría la productividad rápidamente dada la enorme capacidad hotelera instalada no utilizada. La efectiva utilización del Centro de Convenciones debería incrementar el turismo de convenciones y de negocios. En ese sentido convendría considerar una APP con los hoteleros, líneas aéreas y usuarios internacionales.

Dados los enormes problemas en el sector de la educación, convendría considerar un plan piloto de escuelas públicas manejado por organizaciones no gubernamentales (ONG), tomando el ejemplo de la escuela de los Padres Paulinos. A la vez, habría que estar consciente que para implementar la jornada única para mejorar la calidad habría que construir alrededor de 50 escuelas a un costo de \$10 millones cada una. Éstas podrían ser creadas o financiadas por la empresa privada u ONG bajo el esquema de APP. El mecanismo por utilizarse podría constituir un contrato de diez años en la primera etapa que incluiría la construcción y luego, después de cada cinco años, efectuar una evaluación de calidad y funcionamiento sobre la cual se consideraría renovarlo o no.

También se podría considerar la producción de medicamentos “genéricos” y de marca bajo un esquema de APP. Varias farmacéuticas internacionales operan en Panamá en actividades de valor agregado bajo mientras el costo y abastecimiento de medicinas al Estado es deficiente. Una infraestructura APP de manufactura de genéricos podría ayudar a corto plazo y generar actividades derivadas que arranquen un clúster farmacéutico de alto valor agregado. Ello podría inclusive formar parte de actividades de transformación apoyadas por una “ley marco”.

**Incremento de la Productividad Total de Factores.** Para aumentar la productividad, los incentivos en el área impositiva, tratamiento a empresas, trámites y régimen laboral que benefician a Panamá Pacífico deberían extenderse automáticamente a la ZLC y Tocumen S.A. a través de una “ley marco.” Ésta debería incluir el establecimiento de una “ventanilla única” para todas las actividades de exportación y reexportación de manera de simplificar los trámites y acelerar el proceso de exportación. Las “leyes marco” también deberían incluir parámetros automáticos para el desarrollo de puertos de contenedores, fuentes de generación energética y proyectos concebidos por la ACP para ser desarrollados por la actividad privada. Entre ellos se deberían incluir actividades complementarias como el puerto de Corozal y terminales de LNG, parque logístico y carga rodante, entre otros proyectos.

En paralelo, deberían reducirse significativamente los 3,700 trámites que hacen costoso operar empresas nacionales y atraer IDE. Las perspectivas que esos flujos se dirijan hacia la América Latina y el Caribe son moderadas actualmente debido a la incertidumbre en cuanto a su contexto macroeconómico y político, a la vez que los incentivos tributarios en los Estados Unidos van a incentivar repatriaciones de ganancias en vez de reinvertirlas.

Una expansión en la tasa de ocupación hotelera demandará una estrecha coordinación con políticas ligadas al transporte aéreo y marítimo y promoción turística para promover mercados, estimular la competencia y reducir costos de transporte. La publicidad internacional de Panamá debería

incrementarse y ser más consistente en su acceso a los turistas potenciales alcanzando el nivel de la República Dominicana (\$100 millones anuales) para los próximos tres años para nivelarlo al nivel de Costa Rica (\$50 millones anuales) una vez aumente la ocupación hotelera a niveles sustancialmente más altos, en vez de los montos proyectados (\$20 millones anuales) cuyo impacto sería mínimo. Igualmente deberían determinarse los segmentos del mercado objeto de la promoción.

El recién creado Fondo de Turismo es un paso en la dirección apropiada, pero habría que dejarlo operar, a la vez de tomar en consideración que el turista del presente no se atrae con las ideas del pasado (compras y casinos). Además, debería desarrollarse un plan de uso de áreas protegidas con la colaboración de las autoridades ambientales para sacarle provecho como en otros países. Por otro lado, sería necesario hacer más atractivo el destino Panamá para atraer turistas y aerolíneas. Este es un tema en el que poco se han preocupado los gremios turísticos, el cual contribuiría enormemente a mejorar las perspectivas de la industria.

Un aumento en la demanda generará mayor competencia en el transporte aéreo estimulando a bajar los precios. A la vez se necesitará asegurar que la política de cielos abiertos continúe atrayendo líneas aéreas y que la venta de combustible y tarifas de aterrizaje cobradas por Tocumen S.A. se mantengan competitivas regionalmente. Los aumentos de productividad del capital físico en el sector público también son importantes por lo cual amerita fijar un piso de \$5 millones a proyectos a los cuales se les debería exigir análisis de costo beneficio.

En cuanto al sector agropecuario, Panamá podría competir con otros países en algunos productos (como por ejemplo arroz), siempre y cuando se implemente la tecnología adecuada. Una reestructuración del sector debería generar condiciones para hacer la actividad agropecuaria más eficiente de manera de mejorar las actividades productivas. Estas deberían comenzar con innovación tecnológica, formación y capacitación, infraestructura (especialmente riego), producción y financiamiento, y comercialización, culminando con la política comercial exterior. Es en esos procesos donde la política pública debería concentrar sus esfuerzos en ese orden. Ello también requerirá preparar un plan para aprovechar oportunidades del TLC con los Estados Unidos y mejorar la eficiencia productiva agropecuaria. A la vez, habría que fortalecer el Instituto de Investigación Agropecuaria (IDIAP), aumentar la productividad, potenciar los rubros más productivos, a la vez de evitar que las importaciones que lleva a cabo o autoriza el IMA se hagan durante los ciclos de cosecha.

**Apoyo del Manejo Fiscal.** Una estrategia para mejorar la productividad de los insumos capital físico y trabajo apoyada por una expansión de la actividad privada, requerirá transferirle a ésta la responsabilidad del desarrollo de algunas actividades del sector público a través de APP y concesiones. El beneficio de utilizar ambos mecanismos consistiría en que no se requerirían aportes financieros del sector público, lo cual liberaría recursos para reenfocar las prioridades del gasto público hacia actividades que mejoren la inclusión, dadas sus limitaciones de endeudamiento. Dichos ajustes le proveerían mayores recursos al sector público para mejorar la productividad, proveer servicios esenciales y reducir pobreza.

Por otro lado, se requeriría tener especial cuidado en el aprovechamiento logístico del recurso más importante del país, el Canal, para evitar el surgimiento de condiciones monopólicas de empresas de otros países en el aprovechamiento de la posición geográfica al otorgárseles concesiones que le generen excesivo poder para influenciar decisiones que no necesariamente benefician a la población y/o economía panameña. Ello requerirá fomentar la competencia entre empresas de diferentes países para asegurar que ninguno de los beneficiarios de las concesiones logre suficiente poder de mercado como para influenciar decisiones que le corresponden al país.

Al analizar la efectividad de la función estatal se concluye que el sector público ha crecido excesivamente a tal punto que no presta servicios eficientemente. Por lo tanto, los ajustes requeridos para mantener un manejo fiscal prudente deberían provenir principalmente de recortes en gastos, reduciendo y eliminando los subsidios malos y gastos de planilla excesivos. No se recomiendan por el momento nuevos impuestos para evitar restringir la expansión de la economía, excepto gravar a las empresas públicas y entidades financieras públicas, a la vez de recuperar costos y mejorar la administración tributaria.

Además, se podría simplificar el pago de impuestos utilizando la tecnología para evitar la discrecionalidad (automatizando las comunicaciones de la DGI con el usuario, como recordándole el plazo en el pago de sus impuestos), integrar mejor la información de ingresos de las empresas con la DGI (está recién iniciado el programa piloto de facturación electrónica), capacitar mejor al personal de la institución, depurar el sistema para el pago del impuesto de inmuebles y extender el impuesto al valor agregado o impuesto del traslado de bienes materiales y servicios (ITBMS) a los servicios actualmente exentos (servicios médicos, escolares, cafeterías y restaurantes que no vendan licor y aquellos servicios que se prestan fuera de Panamá), lo cual generaría ingresos adicionales y reduciría disparidades de ingresos.

Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que examina cambios impositivos en 51 países concluye que el efecto negativo sobre el crecimiento económico es equivalente a cero cuando las tasas del impuesto al valor agregado que se introducen son bajas<sup>cxix</sup>. Por otro lado, pagar impuestos se ha convertido en una enorme odisea debido al exceso de trámites. Panamá ocupó la posición 180 en 190 países en el 2017 en un estudio del Grupo del Banco Mundial, requiriéndose 52 pagos anuales de impuestos, tomando 417 horas<sup>cxx</sup>.

Con relación a la opción de aumentar impuestos para balancear las cuentas fiscales, un ensayo publicado por el Fondo Monetario Internacional<sup>cxix</sup> confirma que planes basados en cortar el gasto público normalmente son menos perjudiciales para el crecimiento que aquellos basados en aumentos de impuestos. Adicionalmente, el ensayo concluye que las reducciones en los subsidios y otras transferencias públicas destinadas a quienes no los requieren o que no les aumenta su capacidad productiva perjudican menos el crecimiento de la economía que los aumentos tributarios. En términos de inversión privada, el efecto de planes basados en la reducción del gasto fue positivo, mientras que el de planes basados en aumentos de impuestos fue negativo.

El ensayo concluye que una reducción de la relación deuda pública/PIB dependerá del tipo de corrección presupuestaria. Si el superávit se aumentara a través de incrementos en los impuestos, la desaceleración consiguiente podría aumentar la relación deuda pública/PIB en vez de reducirla. En general las políticas de reducción del déficit fiscal basadas en contraer el gasto prácticamente no afectan el PIB. Por consiguiente son una buena forma de reducir la relación deuda/PIB.

Sería prudente minimizar riesgos de aumento en la deuda pública y privada por condiciones financieras fáciles globalmente, cuando ambas han crecido rápidamente en años recientes, a la vez que la primera se encuentra cerca del límite de la relación deuda pública neta/PIB. Por lo tanto convendría enfatizar políticas encaminadas a mantener un presupuesto balanceado que no requiera de endeudamientos netos adicionales para no exceder el límite de deuda pública neta/PIB del 40 por ciento en la LRSF hasta que la tasa de crecimiento de retorne a niveles más altos, automáticamente reduciendo la relación deuda pública neta/PIB. Al aumentar el gasto a través del endeudamiento de empresas públicas denominadas autosuficientes para obviar exceder dichos límites, se le estaría restando recursos de crédito al sector privado al aumentar la deuda pública total.

Las prioridades presupuestarias deberían enfocarse en mejorar la calidad de la infraestructura y la inversión. A la vez, debería dársele un rol mayor a los incentivos que genera la competencia en muchas actividades como son: educación, salud, infraestructura, gasto social. También sería conveniente considerar aumentar el período de gestión presupuestaria de uno a dos años, o sea presupuestos bianuales, y posiblemente a tres años, para asegurar una adecuada planificación y financiamiento de los programas y proyectos de manera de que éstos puedan ser medibles en cuanto a su ejecución y resultados a la vez que cumplan con los objetivos que se les ha señalado.

Las prioridades deberían enfatizar el mejoramiento en la calidad de la educación y programas de formación profesional; dotar a todo el país de agua potable; modernizar el alcantarillado pluvial y sanitario de los principales centros urbanos; fortalecer programas de atención médica primaria; completar el saneamiento de la bahía; aumentar significativamente la disponibilidad de energía eléctrica y comunicación de banda ancha (para que contribuyan a aumentar la productividad). mantener y mejorar las vías de comunicación terrestre; y completar las Líneas 2 y 3 del Metro para lograr ahorros en tiempo de transporte y mejorar la productividad de sus usuarios.

Es importante notar que en la Línea 1 del Metro existe un ahorro de tiempo por individuo de tres horas por día, movilizando a más de 300,000 pasajeros. Un ahorro similar en tiempo se podría generar en la Línea 3 que conectaría a Arraiján y Chorrera con la ciudad capital una vez terminada, con más de 150,000 beneficiarios. A su vez, la tarifa actual es insostenible para financiar los gastos de operación y mantenimiento del sistema debido a limitaciones financieras del Gobierno Central en cumplir con los compromisos adquiridos en la LRSF, por lo cual ésta tendrá que ajustarse para recuperar costos eliminando el subsidio en operación y mantenimiento.

# NOTAS

<sup>i</sup> José Sokol, *Análisis de las Políticas Económicas y Sociales Dirigidas a Mitigar el Impacto de la Actual Crisis Internacional en la Economía Panameña, Mejorar el Potencial de Crecimiento de Largo Plazo y Fortalecer Institucionalmente al Estado*, Ministerio de Economía y Finanzas, 7 de abril de 2009. Dicho informe fue preparado en el 2009 a solicitud del MEF para presentárselo al gobierno entrante, identificando vulnerabilidades en la economía y políticas públicas que serían deseables instrumentar para hacerle frente a los desafíos en el entorno global.

<sup>ii</sup> Arnold C. Harberger, *World Economic Growth, Case Studies of Developed and Developing Nations*, ICS PRESS, Institute of Contemporary Studies, San Francisco, California, 1984. El libro y las conclusiones de la conferencia sobre los estudios incluidos tratan de explorar la conexión entre política económica y crecimiento económico. El profesor Harberger identifica episodios de crecimiento exitoso, estancamiento e inclusive regresión en la actividad económica y luego trata de ver si diferentes tipos o estilos de políticas económicas que prevalecieron. El libro examina las experiencias de la Gran Bretaña, Japón, Suecia, Alemania, Estados Unidos, Tanzania, Ghana, Indonesia, Jamaica, Taiwán, México y Uruguay. De las discusiones que se dieron surgieron lecciones importantes, las cuales se resumen a continuación: (i) es importante evitar tecnicismos en el diseño de políticas; (ii) los presupuestos deben ser controlados; (iii) las presiones inflacionarias deben estar sujetas a controles razonables; (iv) hay que aprovechar las ventajas que surgen del comercio internacional; (v) algunos tipos de patrones y restricciones al comercio son más peligrosos que otros; (vi) si las restricciones a las importaciones se tornan excesivas y políticamente imposibles de reducir, se debe atacar el problema indirectamente aumentando los incentivos para exportar; (vii) los sistemas tributarios deberían ser simples, fáciles de administrar y lo más posible neutrales evitando distorsionar la asignación de recursos; (viii) hay que evitar demasiadas tasas en el impuesto sobre la renta; (ix) se debería evitar el uso excesivo de incentivos tributarios para lograr objetivos específicos; (x) los controles de precios y salarios deben utilizarse muy poco, si acaso; (xi) las cuotas, licencias y restricciones cuantitativas similares en la producción, importaciones y exportaciones y otras variables generalmente se relacionan con intentos de introducir controles de precios de todo tipo; (xii) las empresas públicas son exitosas cuando los gobiernos les permiten funcionar como empresas. Si los gobiernos las utilizan como vehículos para lograr objetivos no económicos, su éxito como entidades económicas se pone en peligro; (xiii) las fronteras que separan la actividad pública de la privada deberían estar claramente definidas.

<sup>iii</sup> Peter S. Goodman, Ian Austen y Elisabeth Malkin, *New York Times*, *Just the Fear of a Trade War Is Straining the Global Economy*, junio 16, 2018. En el 2017 Estados Unidos importó más de \$600 miles de millones en bienes y servicios de Canadá y México y más de \$500 mil millones de bienes de China, aparte de \$450 miles de millones de la Unión Europea. El agregado de esas cifras constituyó dos tercios de las importaciones norteamericanas. Existe la posibilidad que la guerra comercial afecte la economía china. Estados Unidos es el mayor socio comercial de China, representando alrededor del 18 por ciento del valor de las exportaciones chinas. Los aumentos en aranceles afectarán las exportaciones chinas e impactarán en el crecimiento de su PIB provocando una desaceleración de su actividad industrial, socavando a la vez de socavar su consumo de acero. Una desaceleración en la producción de acero afectará las importaciones de mineral de hierro (China constituye un 70 por ciento de su comercio mundial) y carbón de coque. Por otro lado, para los graneles secos algunos observadores concluyen que éstos tienen una perspectiva positiva por el momento, por lo que no serían afectados por la guerra comercial. No obstante, la incertidumbre en torno al mercado de graneles secos podría ralentizar el aumento de las tarifas chárter.

<sup>iv</sup> En el año fiscal 2018, las principales rutas por el Canal de Panamá en términos de porcentaje de toneladas de carga fueron entre la costa este de Estados Unidos y Asia, costa este de Estados Unidos y costa oeste de Suramérica, Europa y costa oeste de Suramérica, costa este de Estados Unidos y costa oeste Centroamérica y costa a costa de Suramérica. Los portacontenedores se mantuvieron como el segmento con mayor impacto en la vía interoceánica al aportar 159.0 millones de toneladas durante el año fiscal 2018, incluyendo 112.6 millones de toneladas que transitaron por del Canal ampliado. En orden de importancia, siguieron los buques cisterna — que incluyen GLP y LNG — con 130.3 millones de toneladas, graneleros, con 73.7 millones de toneladas, y porta vehículos, 49.5 millones de toneladas.

<sup>v</sup> En el 2017 Estados Unidos importó \$506 miles de millones de China y China \$155 miles de millones de los Estados Unidos. El primero impuso tarifas adicionales en \$34 mil millones de importaciones provenientes de China mientras que China lo hizo en una suma equivalente. Si se impusiera una tarifa de 25 por ciento en todos los bienes transados por ambos, el impacto sería de \$165 miles de millones, monto pequeño considerando que ambos países constituyen una economía de \$33.5 trillones. Sin embargo, los efectos complementarios podrían impactar el crecimiento global. Prueba de ello es que el renminbi se debilitó en 8 por ciento desde que comenzaron dichos litigios a pesar de que los bancos chinos intervinieron en el mercado para reducir su desaceleración. A la vez, China es tenedor

del 19 por ciento de notas del tesoro norteamericano, constituyendo ellas una fuente potencial de volatilidad de la tasa de interés. Las tarifas arancelarias impuestas por ambos no han afectado el crecimiento global por el momento. Los impactos complementarios recién comienzan a surgir. Dadas dichas consideraciones, China no pareciera contar con opciones para contrarrestar tarifas adicionales de los Estados Unidos.

<sup>vi</sup> International Monetary Fund, *Outlook for Global Stability: A Bumpy Road Ahead*, Speech by Tobias Adrian at the Sixth Joint Conference, People's Bank of China and IMF. Además, Fondo Monetario Internacional, *Dialogo a Fondo: Cuando cambia la marea: Retos y oportunidades para el G-20 en materia de política económica*, julio 18, 2018.

<sup>vii</sup> Peter S. Goodman, Ian Austen y Elisabeth Malkin, Ibid, *No debemos subestimar el impacto macroeconómico* advirtió Christine Lagarde, Directora General del FMI, al referirse a los conflictos comerciales. *Sería serio, no solamente si los Estados Unidos tomara acción, sino especialmente si otros países tomaran represalias, notablemente aquellos que serían los más afectados como Canadá, Europa y Alemania.*

<sup>viii</sup> Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG), *Factores más problemáticos en Panamá para hacer negocios*, Panamá 2018.

<sup>ix</sup> La medida más conocida para medir el valor y éxito de una economía es el PIB, o sea, el valor monetario de los bienes y servicios que una economía produce en un periodo determinado. Desde la crisis financiera de 2008 el uso del PIB ha sido muy cuestionado porque puede subir (indicando crecimiento), al mismo tiempo los ingresos reales de las personas disminuyen. Esto ha hecho que muchos se pregunten si la economía realmente está funcionando a su favor. Por ello el Banco Mundial ha recurrido a una nueva forma de medir los beneficios económicos que no tiene que ver con dólares y centavos. Se trata del Índice de Capital Humano, el cual clasifica a los países de acuerdo con cuánto invierten en su población joven. El Índice está compuesto por cinco indicadores: la probabilidad de supervivencia a la edad de cinco años, los años de escolaridad esperados de un niño, resultados de exámenes armonizados como una medida de la calidad del aprendizaje, la tasa de supervivencia de adultos (fracción de 15 años que sobrevivirán hasta los 60 años), y la proporción de los niños que no tienen problemas de desarrollo. Cuanto mayor es la inversión en educación y salud, mayores son la productividad y los ingresos de la fuerza laboral. Esto conduce a la creación de niveles de riqueza más altos y de una economía más fuerte. Para el índice de 157 países el Banco Mundial estudió la cantidad y calidad de educación que se ofrece a los niños, así como la tasa de mortalidad entre los menores de 5 años. El índice también considera la tasa de retraso en el crecimiento entre los jóvenes (una medida que muestra qué tan sano es un niño) y las posibilidades de que alguien al cumplir los 15 años viva hasta los 60 (la tasa de “supervivencia adulta”). Al reunir los datos se produjo una calificación de entre 0 y 1. El 0 refleja que los niños mueren antes de comenzar el colegio y 1 que todos los niños están recibiendo un comienzo perfecto en los aspectos de educación y salud en su vida. Panamá, con una clasificación de 0.53 en su calificación, potencialmente podría casi duplicar su creación de riqueza.

<sup>x</sup> En el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial Panamá cayó 14 escaños debajo del resultado del 2017 al pasar del puesto 50 al 64, séptima en Latinoamérica y segunda en Centroamérica. En Latinoamérica Chile ocupa la posición más alta (33), le sigue México (46), Uruguay (53), Costa Rica (55) y Perú (63). En el puntaje Panamá obtuvo 61 de 100 (promedio de los 12 pilares que analiza el documento), cayendo en siete y mejorando en los otros cinco. Los positivos fueron estabilidad macroeconómica (50), adopción de tecnologías de la comunicación (81), salud (33), tamaño de mercado (79) y capacidad de innovación (88). Al país le fue mal en institucionalidad, infraestructura, mercado de productos y mercado laboral, entre otros.

<sup>xi</sup> Development Finance International y OXFAM, *Second edition of the Commitment to Reducing Inequality (CRI) Index*, octubre 2018. Investigaciones de ambas instituciones demuestran que la mitad de los pobres recibe el uno por ciento del aumento en la riqueza global desde principios de este siglo, mientras que el uno por ciento de aquellos con más altos ingresos recibe cincuenta por ciento del aumento. El índice resultante jerarquiza el desempeño de 157 gobiernos en reducir desigualdades de ingresos. Asimismo mide esfuerzos gubernamentales en reducirlos en tres áreas: (i) gasto social en servicios públicos (educación, salud y protección social); (ii) política tributaria; y política laboral. De estos elementos el gasto social en servicios públicos es el que más influye en reducir desigualdades. Panamá sale mal calificada en dicho ejercicio. De 157 países analizados, el gobierno nacional califica en la posición 109 en esfuerzos en reducir desigualdades, en la 138 en cuanto al gasto social en servicios públicos, en la 126 con relación a la política tributaria y en la 69 en política laboral. De 25 países latinoamericanos incluidos, el gobierno nacional califica en la posición 23 en esfuerzos en reducir desigualdades, en la 25 en cuanto al gasto social en servicios públicos, en la 15 con relación a la política tributaria y en la 14 en política laboral. Un cambio significativo en prioridades del gasto público urge para lograr un crecimiento inclusivo que reduzca desigualdades, trasladándose de megaproyectos al gasto social.

<sup>xii</sup> Maurice Obstfeld, *El crecimiento mundial se estanca a medida que los riesgos económicos se materializan*, Fondo Monetario Internacional, octubre 9, 2018.

- <sup>xiii</sup> Estimaciones de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG).
- <sup>xiv</sup> Luc De Wulf and José B. Sokol, Editors, *Customs Modernization Handbook*, The World Bank, 2004 y Luc De Wulf and José B. Sokol, Editors, *Customs Modernization Initiatives Case Studies*, The World Bank, 2004.
- <sup>xv</sup> El CAIR buscaba simplificar el impuesto sobre la renta a las sociedades anónimas eliminando la fragmentación de ingresos en múltiples sociedades de manera de reducir la evasión. También identificaba ingresos de accionistas minoritarios y evitaba la triangulación donde empresas facturaban a través de terceros y domiciliaban utilidades fuera del territorio nacional. El CAIR permitió consolidar empresas y hacer la contabilidad más sencilla. Al eliminarse las exoneraciones, la tasa efectiva del impuesto aumentó ya que el cálculo alternativo tenía como propósito reducir costos incurridos en evitar el pago de impuestos al recuperar el CAIR parte de esos costos. Al no considerar deducciones y hacer la renta presuntiva, se incrementaron las recaudaciones, contribuyendo a que se pasara de un déficit a un superávit fiscal en cuestión de un par de años. A la vez se creó una condición de renta presuntiva, permitiéndole a la Dirección General de Ingresos (DGI) negociar el tema de impuestos desde una posición más firme. Dicho mecanismo permitió predeterminar el impacto de los reclamos y saber exactamente lo que se podía considerar o no dentro de un alcance o reclamo. Por otro lado, contribuye a evitar la discrecionalidad del auditor fiscal y la posibilidad que la empresa “compre” al agente tributario. Adicionalmente, el CAIR promovió la equidad al modificar la carga tributaria. Con anterioridad a su introducción, la mayor parte del impuesto sobre la renta lo pagaban los asalariados, mientras que las empresas disfrutaban de una carga más baja. En épocas recientes el proceso se ha burocratizado y convertido en un obstáculo para pagar impuestos al someter las empresas el formulario a una revisión “de escritorio” para lo cual requieren destinar muchos recursos para defender sus solicitudes.
- <sup>xvi</sup> Según información en el diario La Prensa, a fines de agosto del 2018 la cartera morosa acumulada del impuesto de inmuebles y de sociedades anónimas, así como de cuotas a la Caja de Seguro Social (CSS) sumaba \$1,431 millones. La deuda de contribuyentes al impuesto de inmuebles alcanzó \$895 millones y la de sociedades anónimas \$300 millones. El saldo adeudado de cuota obrero-patronal de empresas y del Estado ascendió a \$236 millones de la cual las entidades públicas debían \$45 millones y el sector privado \$191 millones.
- <sup>xvii</sup> La Prensa, Ventana Fiscal, Adolfo J. Campos Barranco, 2018. *Las reformas fiscales requieren reglamentación a través de decretos ejecutivos y resoluciones de la DGI, que si no se realizan en conjunto y en el momento oportuno, ocasionan muchas veces vacíos para su aplicabilidad efectiva. Igualmente, en materia informática muchas veces el sistema E-tax 2.0 de la DGI no permite la ejecución real de lo que indican las normas legales y reglamentarias. Actualmente se encuentra pendiente la reglamentación de la Ley 66/2017 sobre la reforma en materia del impuesto de inmuebles, norma que comenzará a regir el 1 de enero de 2019, pero que aún no ha sido reglamentada a través del decreto ejecutivo correspondiente. Esto ocasiona incertidumbre y podría causar desconcierto a nivel de la DGI cuando reciba una avalancha de solicitudes de inscripciones de bienes inmuebles bajo el régimen de patrimonio familiar tributario o vivienda principal. Una clásica situación de no adaptabilidad del sistema informático es lo que ocurre con el Decreto Ejecutivo 170 de 1993, el cual es el reglamento del impuesto sobre la renta, el mismo que sufrió un cambio en el 2018 a nivel del régimen de ganancias y pérdidas en caso de transferencias de acciones o valores y que no generan ganancia de capital. A meses de esta reforma, a la resolución que debe regular el formulario 108 no se le han hecho los ajustes respectivos, lo cual ocasiona que el cambio normativo sea imposible de ejecutar. Lo mismo ocurre en materia de compensación de créditos y débitos fiscales de las cuentas corrientes de los contribuyentes, en donde el sistema informático no lo realiza de forma automática, tal como sí lo ordena el artículo 1073-A del Código Fiscal. Por otro lado, la Ley 8 de 2010 autoriza al MEF a preparar un texto único del Código Fiscal que contenga todas las modificaciones, adiciones y derogaciones aprobadas, introducir ajustes de referencias cruzadas y citas, efectuar los ajustes de forma e integrar al mismo las disposiciones de otras leyes y decretos leyes en materia tributaria como legislación complementaria. Esta tarea se encuentra atrasada desde hace ocho años.*
- <sup>xviii</sup> Dentro de los factores bajo control directo del sistema educativo, la calidad docente tiene el mayor impacto. Para mejorar docentes, la solución más barata y sostenible es la “formación inicial docente” en las facultades de educación. La siguiente es el perfeccionamiento de los docentes en funciones. La tercera probablemente es el perfeccionamiento de los directores.
- <sup>xix</sup> Aunque aumentar la escolaridad aumentaría la productividad a corto plazo, aumentar la cobertura de educación inicial y preescolar probablemente darían mejores resultados a mediano y largo plazo. Por supuesto, se entiende que retomar la tasa de crecimiento es un tema de corto plazo; pero mezclar las medidas (escolaridad con cobertura infantil y preescolar) lo haría más sostenible.
- <sup>xx</sup> Mitsuhiro Furusawa, IMF Deputy Managing Director, *Removing Obstacles and Creating Opportunities for Sustainable Growth*, Regional Conference for Central America, Panama, and the Dominican Republic, Honduras, July 26, 2018.

<sup>xxi</sup> Nicolás Ardito Barletta, *Huellas – Contribuciones Públicas Nacionales e Internacionales – Memorias*, Impreso por Panamericana Formas e Impresos S.A., Bogotá, Colombia, 2016.

<sup>xxii</sup> El coeficiente de Gini es una medida de desigualdad de ingresos en donde el valor de cero (0) se utiliza para expresar la igualdad total y de uno (1) para expresar la máxima desigualdad.

<sup>xxiii</sup> George Psacharopoulos and Harry A. Patrinos, *Returns to Investment in Education: A Further Update*, Policy Research Working Paper Series 2881, 2002, The World Bank. Los autores estimaron las tasas de retorno a la educación primaria (5.7 por ciento), secundaria (21.0 por ciento), terciaria (21.0 por ciento) y total (13.7 por ciento). J. Heckman y J. Hotz, *An Investigation of the Labor Market Earning of Panamanian Males: Evaluating Sources of Inequalities*", Journal of Human Resources, 1986, estimaron las tasas de retorno anuales a la educación total y por provincia.

<sup>xxiv</sup> Algunos atribuyen el debilitamiento del modelo económico a la vulnerabilidad del centro financiero a medidas adversas de algunos gobiernos y organismos internacionales, deterioro de la ZLC, decaimiento de la industria de la construcción, lento crecimiento del turismo, abuso en la utilización de subsidios y lentitud burocrática, entre otros, a pesar de la contribución del Canal a la economía. No fue el modelo el que falló sino la falta de políticas públicas lo que contribuyó a dichos desenlaces. Las fallas en las políticas se detallan en el Capítulo IV.

<sup>xxv</sup> CNC, *Crecimiento de la Productividad*, Contabilidad del Crecimiento en Panamá, Nota Sobre Productividad, 2010.

<sup>xxvi</sup> TEU (acrónimo del término en inglés *Twenty-foot Equivalent Unit* que significa Unidad Equivalente de Veinte Pies) representa una unidad de medida de capacidad del transporte marítimo (buques portacontenedores y terminales portuarios para contenedores) expresada en contenedores. Un TEU constituye la capacidad de carga de un contenedor normalizado de 20 pies (6,1 m), una caja metálica de tamaño estandarizado que puede ser transferido fácilmente entre diferentes formas de transporte tales como buques, trenes y camiones.

<sup>xxvii</sup> Benjamín Roseth, Angela Reyes y Carlos Santiso, editores, *El Fin del Trámite Eterno*, BID, 2018. El trámite – sacar la partida de nacimiento, registrar una propiedad, o abrir un negocio, por ejemplo – es lo que conecta a los ciudadanos y las empresas con su gobierno. Los trámites ágiles impactan positivamente en el clima de negocios, en la percepción ciudadana del gobierno y en el acceso a servicios y programas públicos de primera necesidad. Pero en la América Latina y el Caribe, la palabra “trámite” es sinónimo de “dolor de cabeza”. Y con toda razón: las instituciones públicas no suelen coordinarse bien entre sí, funcionan con archivos de papel y se preocupan más en cumplir con las normas burocráticas que en atender las necesidades ciudadanas. El fin del trámite eterno confirma empíricamente una realidad que se conocía a través de anécdotas cotidianas pero que no se había podido dimensionar y ofrece una hoja de tura para salir del laberinto.

<sup>xxviii</sup> Algunos observadores opinan que Panamá parece eficaz en adoptar tecnología “enlatada”. Menos competente en adoptar tecnología que requiera “comprensión” y poco competente en “innovar” tecnológicamente.

<sup>xxix</sup> Los proyectos públicos y privados incluyen en miles de millones de dólares: (i) en ejecución, Minera Panamá \$6.3, Metro Línea 2 \$2.1, Metro Línea 2 al Aeropuerto 0.1, AES Proyecto de Gas \$1.1, Panamá-Colón Container Port \$0.9, Expansión de Tocumen \$0.9, Revitalización de Colón \$0.6, Tercer Puente sobre el Canal \$0.6, Centro de Convenciones Amador \$0.2, Línea 3 de ETESA \$0.4, Carretera del Puente a Arraiján \$0.4, Rehabilitación Transistmica \$0.1, Ampliación de Via O. Torrijos \$0.1; (ii) planeados: Metro Línea 3 \$2.8, Extensión Villa Zaita \$0.3, Cuarto Puente sobre el Canal \$1.6, Puerto Corozal 0.7, Corredor de las Playas \$0.3 y Línea 4 de ETESA \$0.5.

<sup>xxx</sup> Víctor J. Elías, *Sources of Growth—A Study of Seven Latin American Economies*, A Joint Research Project of the Fundación de Tucuman and the International Center for Economic Growth, ICS Press, San Francisco, California, 1992. El libro investiga las experiencias de crecimiento de siete economías latinoamericanas—Argentina, Brazil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela—de 1940 a 1985 e identifica las principales fuentes de ese crecimiento. Sus principales hallazgos enfatizan la importancia de identificar los principales factores en las fluctuaciones de crecimiento entre países a través del tiempo. En general para todos los países y por décadas, el factor capital produjo la más alta contribución al desarrollo del PIB (45.6 por ciento) mientras que la de la mano de obra fue similar a la de la PTF. La representación esquemática también muestra que el capital logró una mejor contribución al crecimiento tanto por el crecimiento de su cantidad como por su participación. La calidad de la mano de obra jugó un rol importante en el crecimiento del insumo trabajo y a través de él en el crecimiento del producto. La tasa promedio de crecimiento del PIB de alrededor del 5 por ciento anual implicó un crecimiento del PIB per cápita de más del 2.5 por ciento. A pesar de ser ésa una tasa de crecimiento razonable en el largo plazo, la misma pareciera baja en un período corto debido a diferencias sustanciales entre la América Latina y países desarrollados con relación al PIB per cápita. En los siete países las tendencias de la mano de obra y el capital corresponden muy de cerca a las del producto. Lo que las separa de la tendencia del comportamiento de la PTF, es que el análisis de Elías incluye cambio tecnológico y algunas variables que generalmente se omiten.

<sup>xxxi</sup> José B. Sokol, *Análisis de las Políticas Económicas y Sociales*, Ibid.

xxxii Dale W. Jorgenson and Khuong Vu, *Information Technology and the World Economy*, The Scandinavian Journal of Economics, 2005. André Hofman, Claudio Aravena and Jorge Friedman, *Sources of Productivity and Economic Growth in Latin America and the Caribbean 1990-2013*, en International Productivity Monitor, Special Issue, Fall 2017, del Centre for the Study of Living Standards.

xxxiii El informe de Nathan Associates del 2012, *Impacto de la Ampliación del Canal por Sectores—Ganadores y Perdedores*, sobre el impacto económico de la ampliación del Canal incluye en la Tabla 5.10 (página 75) el pronóstico del aumento del sector logístico, el turismo y la industria como motores del crecimiento, así como la pérdida de protagonismo de la construcción y la agricultura.

xxxiv El informe del Banco Mundial del 2012, *Mejores empleos en Panamá: el rol del capital humano* advertía en la página 25: *El final de la construcción en el Canal de Panamá eliminará un importante estímulo para la economía, generando desafíos para el crecimiento económico durante la década y presión para una rápida reasignación de la mano de obra. Para permitirlo, las instituciones de formación y readiestramiento deberían estar preparadas para el desafío, permitiendo una rápida migración de trabajadores de unos sectores económicos a otros. También pueden requerirse políticas activas para el mercado laboral de modo de hacer frente al período de transición, y redes de contención para reducir los posibles impactos negativos sobre la pobreza de éste y otros shocks económicos.*

xxxv La guerra comercial surgió por la imposición de tarifas aduaneras adicionales a un total de \$60,000 millones de importaciones norteamericanas, enfocándose en acero y aluminio provenientes de China y represalias de \$3,000 millones de China a importaciones de los Estados Unidos. La posible imposición de cuotas de importación por los Estados Unidos neutralizaría cualquier subsidio a las exportaciones chinas a los Estados Unidos. Si este último introdujera restricciones cuantitativas a dichas importaciones, haría más elásticas las elasticidades de demanda de los productos afectados, generando desvíos de comercio que no pasarían por el Canal. Una segunda ronda incluye tarifas arancelarias adicionales a China por un monto de \$50,000 millones, enfocadas a castigarla por el robo de propiedad intelectual. A la vez, China tomó represalias adicionales a través de una lista de 128 productos importados de los Estados Unidos que incluye metales, productos agrícolas y productos de carne.

xxxvi Dale W. Jorgenson and Khuong Vu, *Information Technology and the World Economy*, Ibid.

xxxvii André Hofman, Claudio Aravena y Jorge Friedman, *Sources of Productivity and Economic Growth in Latin America and the Caribbean 1990-2013*, en International Productivity Monitor, Special Issue, Fall 2017, del Centre for the Study of Living Standards.

xxxviii El Dr. Victor J. Elías es profesor titular de econometría y desarrollo económico en la Universidad Nacional de Tucumán, Argentina, director del Instituto de Economía Aplicada de la Fundación del Banco Empresario de Tucumán y miembro de diferentes organizaciones académicas. Ha publicado artículos sobre temas de crecimiento y desarrollo en diversas revistas académicas, así como presentando ponencias sobre esos temas en distintos foros. Su libro, *Sources of Growth – A Study of Seven Latin American Economies*, examina las fuentes de crecimiento y las fuerzas detrás de ellas en Argentina, Brazil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela. El libro ofrece conclusiones interesantes sobre el papel que juegan los diferentes insumos como el capital, mano de obra y educación, al igual que los sectores económicos, en contribuir al crecimiento. El Dr. Elías, doctorado en la Universidad de Chicago, ha sido profesor visitante en la Universidad de Harvard (1973-1974), Universidad de Stanford (1975 y 1988); IFPRI (Washington DC; 1978-1985), Universidad Católica de Chile (1990), Instituto Torcuato Di Tella (1964-1965, 1968, 1978), Universidad de San Andrés (1995), Universidad Federal de Bahía (1976), Fundación Getulio Vargas (1977), Bellagio Residence Center for Scholar, Italia (1980), Universidad Nacional de Córdoba (1993), Banco Mundial (Washington DC, 1995).

xxxix René Quevedo, *Capital Humano – La Economía Posampliación*, Columna de Opinión de La Prensa, abril 4, 2018.

xl CNC, *El Reto de la economía de incrementar la productividad, Análisis proyecciones y recomendaciones en actividades económicas seleccionadas*, Proyecto: Herramientas Institucionales para Aumentar la Competitividad de Panamá – BID/CNC, abril de 2015.

xli Gordon Wilmsmeier, Beatriz Tovar, Ricardo J. Sanchez, *The evolution of container terminal productivity and efficiency under changing economic environments*, Research in Transportation Business and Management, October 2013. El análisis incluye datos de productividad y eficiencia para 20 terminales de contenedores en 10 países para el período 2005-2011. La productividad de los puertos en la muestra aumentó en 3 por ciento anual en promedio en 6 subperíodos. Los resultados muestran que los aumentos de productividad total de 6.3 por ciento entre el 2005 y el 2006 y 12.5 por ciento entre el 2006-2007 fueron perdidos debido a la caída de 17.1 por ciento en el subperíodo 2008-2009. Subsiguientemente, la productividad total de factores aumentó en 10.1 por ciento y 9.2 por ciento, respectivamente entre los años 2009 y 2001.

xlii La iniciativa World KLEMS se estableció para promover y facilitar el análisis de los patrones de crecimiento y productividad en el mundo, basada en un entorno de contabilidad del crecimiento.

- <sup>xliii</sup> El Informe Laboral del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) de agosto 2017 detalla que el 65 por ciento de la fuerza laboral tiene educación media (12 años) o inferior. Pero esto varía por sector. En la industria es 80 por ciento, en construcción 84 por ciento, en comercio 73 por ciento, en logística 71 por ciento y en hoteles y restaurantes 77 por ciento.
- <sup>xliiv</sup> René Quevedo, *Capital Humano – La Economía Posampliación*, Ibid.
- <sup>xlv</sup> Eduardo Rodríguez, director general de la Cámara Panameña de la Construcción (Capac), Pilares del Sector Construcción se Debilitan, *En el 2017 el sector de la construcción mostró un cambio negativo afectado por el incremento en el costo de los materiales y mano de obra. Este comportamiento trascendió en un alza de los precios por metro cuadrado de la vivienda, cuyas ventas se desplomaron en 18 por ciento. Se destacan como factores determinantes de este fenómeno el aumento del costo de los permisos de construcción y de los materiales y el alza de salarios. También han impactado al sector la caída en el crecimiento de los préstamos hipotecarios y la contracción en el desarrollo de obras no residenciales y edificios para oficinas. Cada vez más lo que se construye es menos accesible a la gente. El desarrollo residencial actualmente se concentra en viviendas entre \$75,000-120,000. Para el trámite de una hipoteca y hacer efectiva la compra, el banco prestatario solicita un ingreso mínimo familiar mensual de \$2,000*, La Prensa, abril 8, 2018.
- <sup>xlvi</sup> René Quevedo, *Capital Humano – La Economía Posampliación*, Ibid.
- <sup>xlvii</sup> José B. Sokol, *Crecimiento con equidad e inclusión: Políticas públicas en la economía panameña para lograrlo*, Investigación y Pensamiento Crítico, Revista de investigación de la Universidad Católica Santa María la Antigua de Panamá, Vol. 4 No.1, enero-abril de 2016.
- <sup>xlviii</sup> Banco Mundial, *Mejores Empleos en Panamá, El Rol del Capital Humano*, Panamá, julio del 2012.
- <sup>xlix</sup> CNC, Competitividad al Día No. 311, *Flexibilidad en la Determinación de Salarios en Panamá*, mayo 2017.
- <sup>l</sup> Promotores agrupados en el Consejo Nacional de la Vivienda (Convivienda), junio 2018.
- <sup>li</sup> Los salarios mínimos en dólares en el 2016 en los siguientes 18 países eran los siguientes: Cuba 23, Venezuela 29, México 128, Nicaragua 169, Bolivia 244, Brasil 245, Perú 252, República Dominicana 288, Colombia 299, Paraguay 324, Honduras 327, Guatemala 337, Uruguay 349, Ecuador 366, Chile 373, Argentina 413, Costa Rica 512 y Panamá 677.
- <sup>lii</sup> CNC, Competitividad al Día No. 277, *Situación del Sector Agropecuario y su Potencial en el Interior del País*, agosto 2016.
- <sup>liii</sup> Pedro Mora Rodríguez, *Reflexiones Económicas*, marzo 13, 2018, [pedromorar@gmail.com](mailto:pedromorar@gmail.com).
- <sup>liv</sup> Los análisis de Berthold Herrendorf y Todd Schoellman corroboran que los salarios promedios registrados son considerablemente más bajos en el sector agrícola que en otros sectores en su estudio para 13 países desde aquellos ricos (Canadá, Estados Unidos) a los más pobres (India, Indonesia). Adicionalmente, la agricultura tiene menos obreros educados y menores tasas de retorno a la educación (*Mincer returns*). Dicho análisis fue desarrollado a través de un modelo multisectorial en el cual los obreros y sectores reflejan diferencias en las intensidades de su capital humano. Los autores derivan expresiones para las barreras implícitas en la reasignación de mano de obra que se produjo de la agricultura a otros sectores. En las muestras del estudio dichas barreras son considerablemente más pequeñas que la literatura del desarrollo ha argumentado a nivel macro. Véase *Wages, Human Capital, and Barriers to Structural Transformation*, American Economic Journal: Macroeconomics Vol. 10, Issue 2 -- April 2018.
- <sup>lv</sup> MEDUCA – Dirección Nacional de Evaluación Educativa, *Resultados de la evaluación a las habilidades lectoras de los estudiantes de tercer grado en 2016*, presentación de resultados de pruebas *Creceer*, septiembre 2017.
- <sup>lvi</sup> El TERCE es un estudio de logro de aprendizaje a gran escala, el más importante de la región. Fue aplicado por UNESCO en el 2013 y abarcó 15 países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay), más el Estado de Nuevo León (México). El estudio evaluó el desempeño escolar en tercer y sexto grado de escuela primaria en las áreas de matemáticas, lenguaje (lectura y escritura) y, para sexto grado el área de ciencias naturales. Su objetivo principal fue aportar información sobre la calidad de la educación, así como para orientar la toma de decisiones. El estudio no sólo consistió en la aplicación de pruebas para medir logros de aprendizaje, sino también de cuestionarios para comprender el contexto y entender las circunstancias bajo las cuales el aprendizaje ocurre en las áreas evaluadas. Los resultados comparados SERCE-TERCE en la prueba de lectura de tercer grado indican que se experimentó un aumento estadísticamente significativo a nivel regional en esta prueba, entre 2006 y 2013. En concordancia con lo anterior, 9 de los 14 países que participaron en ambos estudios mostraron un rendimiento significativamente más alto en TERCE que en SERCE (Brasil, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana). En Panamá, ligeramente más alto aunque el país calificó por debajo del promedio regional en ambas pruebas.
- <sup>lvii</sup> Ariel Fiszbein and Sarah Stanton, *The Future of Education in Latin America and the Caribbean, Possibilities for U.S. Investment and Engagement*, Inter-American Dialogue, June 2018.

lviii En la prueba internacional PISA 2009, el porcentaje de alumnos de 15 años participantes de Panamá que no pudo demostrar las competencias mínimas en lenguaje y ciencias que la OECD considera necesarias para convivir en sociedad fue 18.6 por ciento y 67.4 por ciento, respectivamente. Pero en matemáticas fue 79.8 por ciento. Zoila Yadira de Castillo, *PISA – Informe país, <2011?>*.

lix CNC, *Radiografía de la Educación en Panamá*, Infográfico CNC No.8.

lx George Psacharopoulos and Harry A. Patrinos, *Returns to Investment in Education: A Further Update*, Ibid.

lxi Una estimación del profesor Julio Escobar de la USMA muestra que para el 2014 es menos de 50 por ciento y probablemente bastante menos.

lxii Pedro Mora Rodríguez, Ibid.

lxiii Zoila Yadira de Castillo, *PISA–Informe país, 2011?*, número de escuelas procesado por Centauri Technologies.

lxiv George Psacharopoulos and Harry A. Patrinos, *Returns to Investment in Education: A Further Update*, Ibid.

lxv Por ejemplo, un estudio de los factores asociados a la prueba internacional TERCE 2013 de la Unesco, de 3ero y 6to grado, mostró que el impacto diferenciador del índice socioeconómico y cultural de las familias de los estudiantes es casi el doble que cualquiera de los muchos otros factores indagados. Pero también mostró que el impacto combinado de los varios factores asociados a la labor de un buen docente excede el impacto combinado de ese índice socioeconómico y cultural y el impacto diferenciador de infraestructura escolar.

lxvi George Psacharopoulos estimó la tasa de retorno a la educación en muchos países. A su vez Banerjee y Duflo corrigieron dichas estimaciones considerando aspectos de economías poco desarrolladas. George Psacharopoulos *Returns to Investment in Education: A Further Update*, Education Economics, Vol. 12, No. 2, August 2004. Abhijit V. Banerjee and Esther Duflo, *Poor Economics: Rethinking Poverty And The Ways To End It*, Random House India, 25 May 2011.

lxvii Tecnologías robóticas (rumba, automóviles autónomos), redes sociales (crowdsourcing) e inteligencia artificial (p.ej., watson, alexa) acelerarán la tendencia, incluso entre profesionales, si la educación no permite readiestramiento y competencias adaptables multipropósito.

lxviii Rene Quevedo, *Capital Humano-La Economía Posampliación*, Ibid.

lxix Rene Quevedo, *Capital Humano-La Economía Posampliación*, Ibid.

lxx Encuesta de Expectativas de Empleo ManpowerGroup, Panamá, Q2, 2018.

lxxi Por ejemplo, no se puede enviar de vacaciones a todo el personal al mismo tiempo si la empresa quisiera cerrar operaciones en un mes para hacer más eficiente en sus operaciones las vacaciones o el hecho de que las esposas de personas expatriadas trabajando en empresas creadas en virtud de la Ley de Sede de Empresas Multinacionales (SEM) no pueden trabajar.

lxxii George Psacharopoulos and Harry A. Patrinos, *Returns to Investment in Education: A Further Update*, Ibid.

lxxiii Ricardo Hausmann, Luis Espinoza y Miguel Ángel Santos, *Cambiando Esclusas: Un Diagnostico de Crecimiento de Panamá*, CID Faculty Working Paper Series No. 325, octubre de 2016 (revisado enero de 2017). El estudio muestra que personal extranjero recibe remuneración mayor que los nacionales, contradiciendo la sabiduría popular de que parte del desempleo lo causa la contratación de extranjeros por menor salario.

lxxiv El sector informal lo constituyen empresas no agrícolas en que sus trabajadores no cuentan con seguridad social y/o contrato, que no son constituidas en sociedad, y no tienen licencia o registro de operación. El empleo informal incluye todos los trabajadores, ya sea en el sector formal como informal o en hogares durante un período determinado que no cuentan con contrato de trabajo ni forman parte del sistema de seguridad social. Para medir la informalidad se excluye la población ocupada agrícola y los profesionales y gerentes que trabajan por cuenta propia o como patronos. Por otro lado, el empleo formal lo constituyen trabajadores afiliados al sistema de seguro social, cuentan con contrato de trabajo, programa de pensiones y los correspondientes salarios e indemnizaciones. Sus beneficios se basan en las contribuciones del patrono y las suyas.

lxxv Centro Nacional de Competitividad, *Se Desacelera la Economía y se Acelera la Informalidad*, CAD No. 354, 15 de junio del 2018.

lxxvi La dualidad en la economía panameña fue inicialmente introducida en un estudio del Banco Mundial, *Panama Poverty Assessment, Priorities and Strategies for Poverty Reduction*, A World Bank Country Study, 2000. El concepto proviene de W.A. Lewis, *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*, Manchester School, May 1954. El autor del actual estudio fue comentarista de ese estudio sobre pobreza y sugirió ese enfoque al analizar la economía panameña.

lxxvii Un tipo de cambio fijo presupone que la oferta monetaria aumenta o disminuye al generar la balanza de pagos superávits o déficits. La íntima vinculación entre ambas magnitudes sugiere que las fluctuaciones en las reservas internacionales de un país son el resultado de cambios en el mercado monetario. A este método de análisis se le denomina *El Enfoque Monetario a la Balanza de Pagos*, desarrollado por Harry G. Johnson y Robert Mundell con sus estudiantes de la Universidad de Chicago. Véase Robert Mundell. *Extended version of a luncheon speech presented*

at the *Conference on Optimum Currency Areas*, Tel-Aviv University, December 5, 1997 y Jacob A. Frenkel and Harry G. Johnson, Eds. *The Monetary Approach to the Balance of Payments*, London: George Allen and Unwin, 1976.

<sup>lxxviii</sup> La automaticidad del sistema monetario proviene de una extensa experiencia que confirma que el mercado es el más eficiente asignador de recursos. Véase José B. Sokol, *Análisis de las Políticas Económicas y Sociales Dirigidas a Mitigar el Impacto de la Actual Crisis Internacional en la Economía Panameña, Mejorar el Potencial de Crecimiento de Largo Plazo y Fortalecer Institucionalmente al Estado*. MEF. Abril 7, 2009.

<sup>lxxix</sup> El agua no sólo es necesaria para operar las esclusas del Canal, sino para el consumo de más de dos millones de personas que habitan en las zonas terminales de Panamá, Panamá Oeste y Colón. Los caudales del Río Chagres que alimentan a los lagos Gatún y Alajeula, en donde se almacena el líquido, se han reducido en un 20 por ciento en los últimos cinco años, ubicándose por debajo de su promedio histórico de 5,041 metros cúbicos. Por lo tanto, se requieren ubicar nuevas fuentes de agua para sustituir la que se está extrayendo de esos lagos para abastecer al 60 por ciento de la población del país y a las operaciones del Canal.

<sup>lxxx</sup> El conglomerado del Canal es un término que aglutina una cantidad de actividades que directa o indirectamente se encuentran vinculadas o influenciadas por la actividad del Canal.

<sup>lxxxi</sup> Glenn-Marie Lange, Quentin Wodon, and Kevin Carey, *The Changing Wealth of Nations 2018, Building a Sustainable Future*, World Bank Group.

<sup>lxxxii</sup> Horacio Estribi, *Economía panameña: Lo bueno, lo malo, lo feo...y lo reciente*, Colegio de Economistas de Panamá, 6 de junio de 2018.

<sup>lxxxiii</sup> Minera Panamá (MPSA) es subsidiaria de la minera canadiense First Quantum Minerals. La compañía desarrolla el proyecto Cobre Panamá, ubicado en la provincia de Colón. Su vida útil superaría los 30 años produciendo cerca de 300.000t/a de cobre, 100.000oz/a de oro y 2.500t/a de molibdeno. El proyecto pertenece a Minera Panamá (MPSA), de la cual First Quantum Minerals controla el 80 por ciento.

<sup>lxxxiv</sup> La capacidad de hacerle frente a compromisos en divisas extranjeras se mide a través de la relación del servicio de la deuda a exportaciones (*debt service ratio*) y la relación de deuda a exportaciones (*debt/exports ratio*). Una relación del 20 por ciento o menos en la primera señala una fuerte capacidad generadora de divisas para el pago de la deuda mientras que una relación por debajo de 2.5 en la segunda también lo logra.

<sup>lxxxv</sup> Ministerio de Economía y Finanzas, *Avance de Lineas y Niveles de Pobreza y Distribución del Ingreso, Encuesta del Mercado Laboral*, marzo del 2016.

<sup>lxxxvi</sup> J. Heckman y J. Hotz, *An Investigation of the Labor Market Earning of Panamanian Males: Evaluating Sources of Inequalities*, Ibid.

<sup>lxxxvii</sup> Centro Nacional de Competitividad, Competitividad al Día N°355, *Evolución del Sector Turismo*, junio 2018. Según el Informe de Competitividad de Viajes y Turismo 2017 del Foro Económico Mundial (FEM), el cual brinda una clasificación que mide el desarrollo del turismo ubica a Panamá en la posición 35 de 136 países. No obstante, en la evaluación del Índice de Competitividad Turística, Panamá perdió escaños en lo relacionado al recurso humano y mercado laboral al caer a la posición 84, seguridad y protección en el puesto 79, salud e higiene en el escalafón 78, y por último recursos culturales y viajes de negocios donde quedó en el puesto 67. Estos aspectos afectan la competitividad, razón por lo que las políticas públicas deben dirigirse a subsanarlos, manteniendo una oferta acorde con las infraestructuras y precios y un esquema de promoción que incremente la demanda.

<sup>lxxxviii</sup> W.A. Lewis, *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*, Manchester School, May 1954. El profesor Lewis (ganador del Premio Nobel de Economía) desarrolló un modelo de una economía dual el cual asume que una economía en vías de desarrollo mantiene un exceso de mano de obra en el sector rural, el cual desplaza hacia el sector capitalista o moderno para ser empleado en actividades más productivas. Dicho artículo y el modelo subsiguiente fueron fundamentales en definir lo que luego evolucionó como la economía del desarrollo.

<sup>lxxxix</sup> El mercado global del gas natural está cambiando dramáticamente como resultado del aumento en la producción de pizarras petrolíferas en los Estados Unidos. Dada su proximidad geográfica y aumento en la demanda de gas natural, la América Latina y el Caribe ha surgido como el mercado favorito para el LNG procedente de los Estados Unidos de acuerdo con el informe *LNG in the Americas: How Commercial, Technological and Policy Trends are Shaping Regional Trade del Energy, Climate Change & Extractive Industries Program*. Los próximos años verán un enorme desplazamiento en el comercio hemisférico de gas natural según sus autores, al desplazar las crecientes exportaciones de LNG norteamericano los volúmenes de otros exportadores.

<sup>xc</sup> IMF Country Report No. 15/238, *Panama Selected Issues*, agosto de 2015.

<sup>xci</sup> IMF Staff Country Report, No.99/7, febrero de 1999.

<sup>xcii</sup> Los proyectos públicos y privados incluyen en miles de millones de dólares: (i) en ejecución, Minera Panamá \$5.6, Metro Línea 2 \$2.1, AES Proyecto de Gas \$1.15, Panamá-Colón Container Port \$0.9, Expansión de Tocumen \$0.9, Revitalización de Colón \$0.57, Tercer Puente sobre el Canal \$0.57 y Centro de Convenciones Amador \$0.19; (i) planeados: Metro Línea 3 \$2.6, Cuarto Puente sobre el Canal \$1.2 y Puerto Corozal 0.75.

IMF Staff Country Report, No.99/7, Ibid.

<sup>xciii</sup> CNC, *Crecimiento de la Productividad*, Contabilidad del Crecimiento en Panamá, Ibid.

<sup>xciv</sup> IMF, *Panama: 2004 Article IV Consultation—Staff Report; Staff Statement; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Panama*, enero del 2006.

<sup>xcv</sup> IMF Country Report 06/3, *Panama Selected Issues and Statistical Appendix*, March 8, 2005.

<sup>xcvi</sup> IMF Country Report No. 06/3, Ibid.

<sup>xcvii</sup> Public Information Notice: *IMF Executive Board Concludes 2009 Article IV Consultation with Panama*.  
<http://www.imf.org/en/news/articles/2015/09/28/04/53/pn0980>

<sup>xcviii</sup> IMF Country Report No. 14/157, *2014 Article IV Consultation - Staff Report, Press Release, and Statement by the Executive Director for Panama*, June 2014.

<sup>xcix</sup> José B. Sokol, *Notas Sobre Políticas de Comercio Exterior, ¿Quo Vadis Zona Libre de Colón? Sus Problemas y Perspectivas, Investigación y Pensamiento Crítico*, Revista de investigación de la Universidad Católica Santa María la Antigua de Panamá, Segunda Época, Vol. 5 No. 3, ISSN 1812-3864, septiembre-diciembre de 2017.

<sup>c</sup> La encuesta de empleo de la Contraloría General de la República reflejó que en el 2017 una persona empleada bajo el régimen de esta zona ganó en promedio un salario anual de \$29,250, mientras que aquella empleada en hoteles y restaurantes ganó \$10,849 anuales. Panamá Pacífico contó con 9,731 empleados a finales del 2017, con la planilla anual promedio totalizando \$284,632 millones. 5,113 personas laboran en las áreas de servicio, 2,622 en comercio al por menor, en manufactura hubo 1,700 trabajadores y en transporte, 295.

<sup>ci</sup> Nicolás Ardito Barletta, *Huellas*, Ibid. El Dr. Ardito Barletta formó parte de una generación de economistas latinoamericanos a quienes se les llamó *tecno-pols*, o sea, técnicos vinculados a políticas públicas y la política de países latinoamericanos. El punto de partida de las *Memorias* lo constituye la *Estrategia de Desarrollo Nacional* preparada en la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia en 1969. Los objetivos nacionales allí planteados de Crecimiento Económico, Desarrollo Humano y Social, Integración Nacional, Desarrollo Institucional y Desarrollo Cultural son tan útiles hoy en día como lo fueron entonces para lograr consensos nacionales para la acción. El contenido operativo cambia en cada etapa, pero los objetivos siguen válidos. Muchas de las acciones y luchas relatadas en las *Memorias* se refieren a esfuerzos hechos para realizarlas. El común denominador fue aplicar conocimientos profesionales y técnicos modernos a la formulación de políticas para el desarrollo. Dichas experiencias son sumamente valiosas para aquellos cuyo objetivo profesional y político es el de asegurar que las cosas se hagan bien para el beneficio del país.

<sup>cii</sup> Benjamín Roseth, Angela Reyes y Carlos Santiso, editores, *El Fin del Trámite Eterno*, BID, 2018. El trámite – sacar la partida de nacimiento, registrar una propiedad, o abrir un negocio, por ejemplo – es lo que conecta a los ciudadanos y las empresas con su gobierno. Los trámites ágiles impactan positivamente en el clima de negocios, en la percepción ciudadana del gobierno y en el acceso a servicios y programas públicos de primera necesidad. Pero en la América Latina y el Caribe, la palabra “trámite” es sinónimo de “dolor de cabeza”. Y con toda razón: las instituciones públicas no suelen coordinarse bien entre sí, funcionan con archivos de papel y se preocupan más en cumplir con las normas burocráticas que en atender las necesidades ciudadanas. El fin del trámite eterno confirma empíricamente una realidad que se conocía a través de anécdotas cotidianas pero que no se había podido dimensionar y ofrece una hoja de tura para salir del laberinto.

<sup>ciii</sup> Ver página web de la Superintendencia de Seguros, <http://superseguros.gob.pa/>

<sup>civ</sup> La aprobación del Puerto de Corozal fue afectada por dos situaciones. Primero, la coincidencia con la fusión de líneas navieras en el mundo en tres grandes bloques. Ello impidió que los actores se involucraran en el proceso, pues preferían consolidar sus alianzas antes de pensar en un nuevo puerto. Segundo, la empresa PSA es de alto prestigio y con una alta eficiencia, por lo que muchos han pensado que con los puertos existentes se podría mantener la demanda. Un ejemplo de lo anterior es el caso de Panama Ports, la cual perdió el 30 por ciento de sus operaciones con la salida de la línea naviera Mediterranean Shipping Co. (MSC), la cual abandonó su acuerdo con el puerto de Balboa y ahora atracó en el Puerto de Rodman, operado por PSA. Lo anterior no elimina la posibilidad de atraer otras rutas y que eso aumente la demanda, razón por la cual debería existir un puerto nuevo.

<sup>cv</sup> Los países de mayores inversiones en APP en el 2015 fueron África del Sur, Colombia, Chile, México y Brasil, los cuales atrajeron \$11.9 mil millones, o sea, 47 por ciento de los compromisos globales de países en vías de desarrollo.

<sup>cvi</sup> Cobertura implica proveer educación a todos; pertinencia a que la oferta satisfaga la demanda; Calidad significa asegurar la adquisición de conocimientos, capacidades, destrezas y actitudes necesarias para equipararlos para la vida adulta; equidad entraña que la calidad debería ser igual para todos, especialmente a la calidad de maestros en clase; y administración involucra lograr un buen manejo del aparato educativo.

<sup>cvi</sup> Vito Tanzi and Hamid Davoodi, *Corruption, Growth, and Public Finances*, IMF Working Paper, Fiscal Affairs Department, November 2000.

- <sup>cviii</sup> Christine Lagarde, *Diálogo a fondo: Arrojar luz sobre la corrupción y el lado oscuro de la gestión de gobierno*, Fondo Monetario Internacional, abril 23, 2018.
- <sup>cix</sup> Centro Nacional de Competitividad, *Competitividad Al Día*, ANPanamá, marzo 5, 2018.
- <sup>cx</sup> Centro Nacional de Competitividad, *Cómo Está Nuestra Institucionalidad?*, Competitividad al Día, No. 357, 27 de julio de 2018.
- <sup>cxii</sup> World Economic Forum, *Global Competitiveness Report*, 2017-2018.
- <sup>cxiii</sup> Benjamín Roseth, Angela Reyes y Carlos Santiso, editores, *El Fin del Trámite Eterno*, Ibid.
- <sup>cxiiii</sup> Centro Nacional de Competitividad, *Competitividad al Día* No. 248, *El Área Económica Panamá Pacífico y la Competitividad Del País*, enero 2017.
- <sup>cxv</sup> José B. Sokol, *Análisis de las Políticas Económicas y Sociales...*, Ibid.
- <sup>cxvi</sup> Luc De Wulf and José B. Sokol, Editors, *Customs Modernization Handbook*, Ibid y Luc De Wulf and José B. Sokol, Editors, *Customs Modernization Initiatives Case Studies*, Ibid.
- <sup>cxvii</sup> Kamal Saggi, Andrey Stoyanov, Halis Murat Yildiz, *Do Free Trade Agreements Affect Tariffs of Nonmember Countries? A Theoretical and Empirical Investigation*, American Economic Journal: Applied Economics Vol. 10, Issue 3 -- July 2018. El ensayo investiga los efectos de TLC en los aranceles de países no miembros. En su modelo de países múltiples, el establecimiento de un TLC conduce a que los países miembros reduzcan sus exportaciones al resto del mundo. En su trabajo empírico confirman dicho análisis utilizando información de 192 países importadores y de 253 exportadores, en paralelo con información proveniente de todos los tratados de libre comercio existentes durante los años 1989-2011.
- <sup>cxviii</sup> Francisco Bustamante, *Retos y Oportunidades para el Desarrollo del Sector Agropecuario*, Banco Nacional, 2012.
- <sup>cxix</sup> José B. Sokol, *Crecimiento con equidad e inclusión*, Ibid.
- <sup>cx</sup> Las respectivas leyes establecen lo siguiente: Ley 76 del 15 de noviembre de 2010 (por la cual se autoriza la creación de la Empresa Nacional de Autopista S.A.), promulgada en la G.O. 26,660-A del 15 de noviembre de 2010. Esta ley establece en su artículo primero que ENA se constituirá como una sociedad anónima y se regirá por la Ley de Sociedades Anónimas. Dicho artículo primero también hace referencia al numeral 13 del artículo 159 de la Constitución Política que autoriza a la Asamblea Nacional a expedir leyes para organizar los servicios públicos, así como expedir o autorizar la expedición del pacto social y estatutos de las Leyes Orgánicas de las empresas. La Ley 23 de 29 de enero de 2003 que dicta el marco regulatorio para la administración de los aeropuertos y aeródromos de Panamá (en este caso, nos referimos al texto único consolidado de la ley promulgado en la G.O. 27,495 del 18 de marzo de 2014). Dicha ley establece que las empresas que presten el servicio público de administración de los aeropuertos y aeródromos se constituirán como sociedades anónimas y se regirán por las disposiciones de la Ley de Sociedades Anónimas y el Código de Comercio con las limitaciones y excepciones señaladas en dichas leyes. Nuevamente se hace referencia al artículo 159, Numeral 13 de la Constitución Política de Panamá (NOTA: En la Ley original de 2003 la referencia era al artículo 153 de la Constitución, pero la Constitución Política fue renumerada en el 2004, tras las reformas constitucionales de ese año. Ver G.O. 25,176 del 15 de noviembre de 2014 para ver el texto actual renumerado de la Constitución Política). La Ley No. 6 de 1997 dicta el marco regulatorio e institucional para la prestación del Servicio Público de Electricidad (en este caso, nos referimos al texto único consolidado de la ley promulgado en la G.O. 26,871-C del 14 de septiembre de 2011). Dicha ley en su artículo 14 establece que el Estado podrá crear empresas para prestar el servicio público de electricidad y dichas empresas ser constituirán como sociedades anónimas y se regirán por la Ley de Sociedades Anónimas y por el Código de Comercio, haciéndose referencia también al artículo 159, numeral 13 de la Constitución Política de Panamá. El artículo 35 de dicha ley establece que el 100 por ciento de las acciones de ETESA serán del estado. De hecho ETESA está constituida como sociedad anónima.
- <sup>cxii</sup> Observamos que el principio general es que básicamente los accionistas de sociedades anónimas no responderán con su patrimonio de los pasivos de la sociedad (existen excepciones puntuales para temas laborales y de seguridad social que no aplican en este caso). Consecuentemente y siguiendo este orden de ideas, es claro que si los accionistas no tienen más que excepcionalmente responder por las obligaciones de dicha sociedad, mal puede un tribunal condenar a uno de los dignatarios y directores para que se garantice el cumplimiento de los débitos de la empresa con sus haberes personales. Si se aplica este principio societario a las tres sociedades arriba mencionadas, se llegaría a la conclusión de que el Estado (como accionista de dichas sociedades) no es responsable ante terceros acreedores por obligaciones de dichas sociedades estatales, ya que su responsabilidad se limita a las sumas adeudadas por razón de la adquisición de las acciones.
- <sup>cxiii</sup> El Artículo 268 de la Constitución establece que “*El Presupuesto tendrá carácter anual y contendrá la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público que incluye a las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales*”.

<sup>cxxii</sup> Las empresas públicas están constituidas para operar comercialmente por lo cual deberían estar sujetas a las mismas consideraciones y requisitos tributarios que las empresas privadas. En este tema existe un precedente. Durante una de las administraciones recientes el MEF le obligó pagar a Tocumen el impuesto de inmuebles.

<sup>cxxiii</sup> El impacto de los subsidios en reducir disparidades y pobreza podría aumentar si las transferencias fuesen progresivas, se redujeran pérdidas que se filtran hacia aquellos por encima de la línea de pobreza y la cobertura de las focalizadas es expandida para aquellos en situación de extrema pobreza. Véase Lustig, Nora, “*The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, and Peru: A Synthesis of Results*, Tulane University, Tulane Economics Working Paper Series, Working Paper 1216, August 2012.

<sup>cxxiv</sup> El Metro ha aliviado la situación para muchos, pero, aun así, hay quienes gastan tres a cuatro horas para llegar a su empleo. Éstos viven entre San Isidro y Chilibre. Desde Bellavista o el Cangrejo hasta San Isidro les toma 10 o 12 minutos con el Metro, pero luego deben esperar el autobús por un tiempo indeterminado. Una vez a bordo puede tomarles de una a dos horas llegar a Villa Grecia, Alcaldedíaz, las Cumbres, etc. El mismo tiempo toma desde Chorrera hasta Albrook, o desde Tocumen o sitios más al este al centro. En el caso de transporte público, ningún gobierno ha podido organizar un sistema de transporte que realmente funcione integradamente con horarios conocidos.

<sup>cxxv</sup> Ministerio de Economía y Finanzas, *Principales Resultados de Algunos de los Indicadores Utilizados para la Construcción del Índice de Pobreza Multidimensional en Base a la Encuesta de Indicadores múltiples de marzo 2017*.

<sup>cxxvi</sup> Ministerio de Economía y Finanzas, *Índice de Pobreza Multidimensional, 2017 y Pobreza e Indigencia por Ingreso y Características Socioeconómicas Según Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*, marzo 2016.

<sup>cxxvii</sup> Christine Lagarde, *Crear un Mejor Sistema de Comercio Mundial*, Fondo Monetario Internacional, mayo 29, 2018.

<sup>cxxviii</sup> IMF, *The Spread of Ideas and Innovation*, by IMF Blog, July 30, 2018.

<sup>cxxix</sup> Samara Gunter, Daniel Riera-Crichton, Carlos A. Végh and Guillermo Vuletin, *Non-Linear Distortion-Based Effects of Tax Changes in Output: A Worldwide Approach*, Interamerican Development Bank, September 2017.

<sup>cxxx</sup> *Doing Business 2018, Reforming to Create Jobs*, A World Bank Group Flagship Report, Comparing Business Regulations for Domestic Firms in 190 Economies, 15<sup>th</sup> Edition, 2017.

<sup>cxxxi</sup> Alberto Alesina, Carlo A. Favero y Francesco Giavazzi, *Saliendo del Abismo de la Deuda*, Finanzas y Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, marzo 2018.