

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*



En esta edición: aporte especial de José B. Sokol

ISSN 1812-3864

Indexada en el catálogo de Latindex



Investigación y Pensamiento Crítico



Revista de Investigación de la Universidad Católica Santa María la Antigua (USMA)

ISSN 1812-3864

Volumen 4, Número 1 (enero–abril de 2016)

Publicación cuatrimestral

Consejo Científico:

Dra. Melva Palacios de Mon (Universidad Católica Santa María la Antigua, Panamá)

Dr. Luis Wong Vega (Universidad Católica Santa María la Antigua, Panamá)

Prof. Rubén Díaz H. (Universidad Católica Santa María la Antigua, Panamá)

Dr. Julio Escobar (Centauri Technologies, Panamá)

Dr. Guillermo Castro (Fundación Ciudad del Saber, Panamá)

Dra. Emilssen González de Cancino (Universidad Externado de Colombia)

Dr. Mario Correa Bascuñán (Pontificia Universidad Católica de Chile)

Dr. Nelson Valdés (Pontificia Universidad Católica de Chile)

Dr. Plácido Gómez (Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, República Dominicana)

Dr. Luis Carranza (Universidad San Martín de Porres, Perú)

Director-Editor:

Dr. Luis Wong Vega

Dirección postal:

Vicerrectoría de Investigación, Postgrado y Extensión
(c/o Dr. Luis Wong Vega, Director-Editor, Revista IPC)

Universidad Católica Santa María la Antigua

Apdo. postal 0819-08550

Panamá, República de Panamá.

Teléfono: (507) 230-8354

Fax: (507) 230-4467

Correo electrónico: investigacion@usma.ac.pa

Indexada en el catálogo de Latindex



Impreso en Panamá, Ciudad de Panamá.
Imprenta de la Universidad Católica Santa María La Antigua.
Tiraje: 300 ejemplares

Investigación y Pensamiento Crítico.
Volumen 4, Número 1 (enero–abril de 2016)



ÍNDICE

Palabras del Director-Editor	03
Presentación	04
Ensayo	
<i>José B. Sokol: Crecimiento con equidad e inclusión: Políticas públicas en la economía panameña para lograrlo</i>	05
Prólogo	05
Resumen	06
Introducción	15
Factores que contribuyeron a altas tasas de crecimiento.....	23
Desafíos pasados y presentes	26
Consideraciones sobre el patrón de crecimiento.....	34
Políticas públicas para crecer con equidad e inclusión	39
Anexo 1. El modelo de crecimiento de la economía panameña	81
Anexo 2. El proceso productivo.....	83
Anexo 3. Experiencias en países con crecimiento exitoso.....	90
Referencias	98
Instrucciones para colaboradores	103

Palabras del Director-Editor.

Nos toca presentar el primer número de la revista Investigación y Pensamiento Crítico (IPC), correspondiente al año académico 2016.

Este número es especial, por cuanto incluye un solo estudio, bastante enjundioso y oportuno, respecto al tema de las políticas públicas y su incidencia directa y determinante sobre el desarrollo económico y social de Panamá.

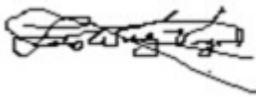
Su autor es un reconocido economista panameño, con larga experiencia en organismos internacionales de naturaleza económico-financiera: el Lic. José Sokol.

El trabajo del Lic. Sokol es presentado por una breve introducción preparada por el Dr. Eloy Fisher, alto funcionario de nuestra Contraloría y destacado exalumno graduado de la USMA.

El Lic. Sokol ha querido plasmar, en un documento técnico, su experiencia en el tema de las políticas públicas, con el ánimo de proveer un documento de partida para el amplio examen y discusión de este tema, a nivel local.

El autor publica en IPC por primera vez. Lo hace también desde su condición de Investigador Asociado de la USMA. Su contribución prestigia nuestra revista y enriquece el espectro temático desde el cual nuestra Universidad Católica, ofrece aportes a la discusión de los grandes temas de nuestra agenda de desarrollo como Nación.

Ciudad de Panamá, 30 de abril de 2016.



Profesor Luis Wong Vega, B.Sc., M.Sc., Ph.D.
Director-Editor
Revista Investigación y Pensamiento Crítico (IPC)

Presentación.

A través del lente de una larga trayectoria como economista en el Banco Mundial, planificador durante el período de Nicolás Ardito Barletta frente del Ministerio de Planificación y Política Económica, y con amplia experiencia en el campo de políticas públicas a nivel nacional e internacional, José Sokol hoy nos entrega un incisivo análisis de la coyuntura del país, y de cómo seguir con el modelo de crecimiento con equidad e inclusión en Panamá.

En efecto, el súper-ciclo económico expansivo de la economía panameña da muestras hoy de agotamiento—si bien Panamá aparece bien librada en el último informe del Fondo Monetario Internacional de abril 2016, también se señala que las economías de América Latina sufrirán una contracción a corto plazo muy similar a la que experimentaron a principios de los ochentas. Por eso, este no es el tiempo para ser complacientes sobre las causas y las perspectivas de nuestro éxito económico.

En su documento, Sokol alude a las dos tesis del éxito de Panamá. Divide tales visiones a dos campos: el primer grupo considera el crecimiento como un fenómeno transitorio, en gran parte prohijado por políticas públicas que han aumentado la demanda agregada. En efecto, la expansión del Canal de Panamá inició un proceso de revitalización del gasto público y cuasi-público que se reflejó en mega-obras como la antes citada. A pesar de sus contratiempos (y el pesado lastre de una institucionalidad que en muchos casos quedó en entredicho), tal inyección supuso una gran cantidad de recursos que se volcaron a la expansión de la capacidad instalada del país (que se estima entre 6 y 8% año-a-año).

Sin embargo, otro grupo de economistas ve que el crecimiento panameño es un fenómeno permanente anclado a políticas públicas del lado de la oferta. La posición de Panamá como un país volcado a los servicios, con una economía abierta, dolarizada y provista de un centro bancario líquido y robusto, incentiva al emprendimiento de nacionales y extranjeros que buscan aprovecharse de tales ventajas.

Sokol decididamente se inclina por el primer campo. En efecto, compartimos su observación que el súper-ciclo expansivo de la economía panameña, producto de políticas de demanda, sufre un agotamiento. Por eso, recomienda recalibrar las políticas de crecimiento que profundicen los mercados, eliminen distorsiones y gasten inteligentemente y de manera focalizada los dineros del erario público.

Panamá es un país cuyo talón de Aquiles no lo constituye exclusivamente la falta de planificación—nuestro crecimiento económico ha sido terco a pesar que nuestra prospectiva y capacidad de generar planes a largo plazo adolece de taras institucionales muy graves. Con algunos retrocesos que logramos superar recientemente en materia política y macroeconómica, la modernización del Estado y la gestión de la cosa pública todavía es un tema que requiere mayor atención y cuidado. En ese sentido, el trabajo de Sokol es una importante contribución a la discusión sobre la modernización del Estado y el país para beneficio de todos.

Eloy Fisher

Profesor e investigador asociado
Universidad Católica Santa María la Antigua

Crecimiento con equidad e inclusión: Políticas públicas en la economía panameña para lograrlo¹.

José B. Sokol

Investigador asociado, Universidad Católica Santa María la Antigua, Panamá, República de Panamá.

Email: josesokol@verizon.net

Recibido: 28 de marzo de 2015

Aceptado: 15 de abril de 2015

Prólogo

Durante los años 2003-2014 la economía panameña experimentó tasas de crecimiento real del 7.8 por ciento anual en promedio, desempeño poco visto en épocas recientes en el entorno global. Dicho crecimiento fue superado por muy pocos países durante un período en el cual la economía global estuvo impactada por la crisis financiera del 2008-2009, caída en los precios de las materias primas y bienes manufacturados y recesión en las economías desarrolladas. El crecimiento registrado fue apoyado por políticas públicas que contribuyeron a aumentos en productividad y que permitieron aprovechar las oportunidades que surgieron del conglomerado del Canal² y de un entorno global caracterizado por un dólar depreciado en relación a otras monedas, lo cual mejoró la competitividad de la economía e hizo atractivas las exportaciones panameñas, especialmente las de servicios. Este proceso fue crítico en reducir el desempleo, la pobreza y la disparidad de ingresos, así como en aumentar los ingresos reales de la población.

Este ensayo se encuentra orientado a analizar dichas experiencias en un contexto de crecimiento con equidad e inclusión³ con el fin de sugerir políticas públicas que les brinden a todos los panameños

¹ Una versión inicial de este ensayo fue presentada en conferencias dictadas en la USMA y en el Centro Nacional de Competitividad (CNC) en la ciudad de Panamá en enero del 2016. Este ensayo recoge comentarios recibidos de participantes en dichos encuentros y de estudiosos del tema. El autor agradece a Héctor Alexander, Fernando Aramburu Porras, Nicolás Ardito Barletta, Robin Carruthers, José A. Espino, Ricardo Halperin, James A. Hanson, Nuvia de Jarpa, Miguel E. Martínez, Pedro Mora, Rafael Ajax Moscote, Miguel Schloss y Vinod Thomas por comentarios al ensayo. El análisis y conclusiones emitidas en el ensayo son de la total responsabilidad del autor.

² El conglomerado del Canal comprende actividades ligadas al aprovechamiento de la posición geográfica, las cuales han abierto nuevas oportunidades para impulsar el crecimiento económico

³ Un crecimiento con equidad e inclusión requiere políticas públicas que reduzcan la disparidad de ingresos promoviendo oportunidades para toda la población. Dicho proceso enfatiza el mejoramiento del capital humano y la productividad. El crear oportunidades del crecimiento no es una condición sine-qua-non si no se asegura su acceso a todos los segmentos de la sociedad independiente del género, localización, raza y estrato económico.

oportunidades para mejorar su bienestar sin dejar a ninguno fuera de dicho proceso. Su propósito no es el de criticar políticas públicas instrumentadas por administraciones gubernamentales pasadas. Más bien es el de absorber las lecciones que emanan de su diseño e instrumentación para adecuarlas a lograr dichos objetivos. Éstos se podrían obtener en el futuro inmediato y a más largo plazo al aprovecharse las experiencias exitosas en Panamá al igual que en economías que han mejorado su bienestar significativamente al alcanzar un ingreso per cápita de país desarrollado y recibido sus habitantes los beneficios de mejoras significativas en su bienestar.

Crecer a tasas altas en un entorno macroeconómico debilitado y caracterizado por cambios abruptos que afectan el crecimiento de las economías más importantes del entorno global no será fácil para ningún país, especialmente al desacelerarse aquellas que pesan significativamente en el mismo. No obstante Panamá podría convertirse en una excepción en mitigar exitosamente dichos cambios si lograra instrumentar políticas públicas que focalicen adecuadamente el crecimiento económico y bienestar de su población. Por otro lado mantener dicho crecimiento con equidad e inclusión se hará cada vez más difícil sino imposible si no se afinan las políticas públicas y ajustan las prioridades del gasto público para incrementar la competitividad y productividad de la economía, aprovechar las oportunidades que surgen en el entorno global y proveer las necesidades básicas de la población panameña.

Con esos objetivos en mente este ensayo enfoca su atención en tratar de responder a cuatro preguntas en un contexto global en donde la economía panameña pierde competitividad debido a la apreciación del dólar que se ha estado dando desde fines del 2013 y a la disminución de su productividad a partir del 2014. ¿Cómo se explica el rápido crecimiento y el mejoramiento en bienestar en el país durante el período 2003-2014? ¿Cuáles son los factores que podrían contribuir a un crecimiento con equidad e inclusión? ¿Qué papel deberían jugar el mejoramiento del capital humano y los aumentos de productividad en este proceso? ¿Qué políticas públicas serían indispensables para mantener altas tasas de crecimiento que contribuyan a reducir la disparidad de ingresos y promuevan igualdad de oportunidades para toda la población?

Resumen

La economía panameña se encuentra en una encrucijada. Por un lado se ha registrado una espectacular expansión económica durante los años 2003-2014, la cual ha permitido lograr tasas de crecimiento poco igualadas en el entorno global. Dicho crecimiento fue apoyado por políticas públicas que estimularon el saneamiento de las finanzas públicas y el desarrollo de nuevas actividades, reduciéndose la tasa de desempleo sustantivamente y lográndose un mejoramiento en el bienestar de la población. Más recientemente han aparecido elementos externos conocidos como shocks, algunos de los cuales podrían afectar el crecimiento futuro y el bienestar de la población panameña. Entre estos se encuentra la apreciación del dólar en relación a otras monedas, aumentos en la tasa de interés que fija el banco central norteamericano (FED) y la continua desaceleración de otras economías en el entorno global, elementos que impactan directa o indirectamente en la economía panameña. A su vez otros shocks han incidido positivamente en la actividad económica tal como la caída en el precio internacional de

los alimentos, materias primas (petróleo en particular) y bienes manufacturados. Más recientemente se comienza a registrar una disminución en la productividad, la cual le resta competitividad a la economía, a la vez que la informalidad se expande rápidamente. Este ensayo elabora en mayor detalle sobre dichos fenómenos y las políticas públicas que podrían contribuir a mitigar sus impactos negativos y aprovechar los positivos de manera de alcanzar un crecimiento con equidad e inclusión⁴.

A. Características del patrón de crecimiento reciente

El patrón de rápido crecimiento de los años 2003-2014 estuvo caracterizado por mejoras significativas en la productividad y competitividad de la economía. Éstas se tradujeron en un mejoramiento en el bienestar de la población al incrementarse sus ingresos reales y reducirse sus niveles de pobreza, desempleo y disparidad de ingresos. Dicho proceso benefició no solo a los grupos de altos y medianos ingresos, sino también a aquellos situados por debajo de la línea de pobreza, muchos de los cuales se incorporaron a la clase media mientras que una proporción de los restantes mejoraron su condición de pobreza extrema.

Es imprescindible percatarse que no todos los panameños participaron del proceso de crecimiento plenamente mientras que otros que sí participaron no se beneficiaron completamente del mismo al no contar con las competencias para aprovechar las oportunidades que surgieron. Esto último se ve reflejado en el hecho que a pesar que el rápido crecimiento favoreció fuertes aumentos en el empleo, la informalidad⁵ se incrementó, percibiendo esa mano de obra ingresos inferiores a aquellos obtenidos en la formalidad⁶. A la vez, una proporción significativa de la población se concentró en áreas urbanas generando problemas serios. Estos incluyen la insuficiencia de agua potable, infraestructura básica y acceso a servicios educativos de calidad; falta de competencias para competir en el mercado laboral; y acceso a un transporte público adecuado, todos los cuales se han convertido en enormes desafíos para cualquier administración gubernamental⁷.

Como consecuencia del patrón de crecimiento que evolucionó a raíz de las políticas públicas instrumentadas, la estructura económica del país se solidificó como generadora de servicios, constituyendo

⁴ Estos desafíos no deberían causar sorpresas. Previamente se alertó sobre cambios adversos en el entorno global y se sugirieron políticas públicas para hacerles frente (1).

⁵ Los bajos niveles de ingreso y altos niveles de disparidad se encuentran íntimamente asociados con economías en las cuales predomina la informalidad. Una economía informal incluye la producción de bienes y servicios que se ocultan para evitar: (i) el pago del impuesto a la renta, el valor agregado y otros impuestos; (ii) aportes al sistema de seguridad social; (iii) cumplir con la legislación laboral en cuanto al salario mínimo, horas laborables, estándares de seguridad, etc. y (iv) cuestionarios estadísticos y otros requisitos administrativos. El sector informal en Panamá comprende empresas no agrícolas no constituidas en sociedad en donde sus trabajadores no cuentan con seguridad social y/o contrato y no tienen licencia o registro de operación. El empleo informal incluye a trabajadores en el sector formal, informal o en hogares durante un periodo determinado que no cuentan con contrato de trabajo ni seguridad social. Para medir la informalidad se excluye la población ocupada agrícola y profesionales y gerentes que trabajan por cuenta propia o como patronos.

⁶ Una proporción importante de los empleados proviene del sector público en donde la planilla registró 214,120 funcionarios en septiembre de 2015.

⁷ Alrededor del 50 por ciento de 4 millones de habitantes se concentra en la gran región metropolitana.

éstos alrededor del 83 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB)⁸. El progreso logrado emanó de un proceso de modernización del Estado iniciado hacia fines del siglo pasado. Dicho proceso estuvo enfocado en reducir sus intervenciones en la economía lo cual permitió mejorar el funcionamiento de las fuerzas del mercado, además de generar ahorro público e incrementar la inversión privada y pública como porcentaje del PIB.

Los beneficios de dicho proceso se maximizaron al convertirse la economía en más competitiva y eficiente. Ésta se benefició de los shocks positivos provenientes del entorno global, especialmente la depreciación del dólar a partir de fines del 2002, conjuntamente con esfuerzos encaminados a sanear las finanzas públicas, eventos que rindieron resultados tangibles durante los años 2003-2014. El mejoramiento en las finanzas públicas fue fortalecido por la instrumentación de políticas públicas a raíz de la promulgación de la LRSF. Esta introdujo disciplina y responsabilidad en el manejo fiscal, elementos esenciales en mantener un entorno macroeconómico viable, estable y competitivo necesario para apoyar el proceso de crecimiento. Desafortunadamente, a partir de mediados del 2009 los límites máximos del déficit fiscal establecidos en la LRSF se han ido aumentando mediante enmiendas que han violado el propósito y espíritu por la cual esta ley se creó, aumentando la vulnerabilidad de la economía a los shocks externos negativos.

A diferencia de otros países la economía panameña fue poco impactada por la crisis financiera internacional del 2008-2009 o la recesión global a la cual ésta contribuyó⁹. La mayoría de los países en vías de desarrollo no fueron afectados por la primera pero sí por la segunda. Panamá merece un reconocimiento especial por haber evitado las crisis financieras que se dieron a pesar de estar su economía integrada al sistema financiero global. Dichas circunstancias se debieron a sus características especiales de economía de servicios y al uso del dólar como moneda. Igualmente la economía fue poco afectada por la caída en los precios de las materias primas y bienes manufacturados al ser los servicios más diversificados y estables en precios y volúmenes mientras que el manejo conservador y supervisión efectiva del centro bancario protegió la solidez del sistema financiero.

Por otro lado la depreciación del dólar se convirtió en un factor clave en el acoplamiento de la economía a cambios en el entorno global al registrarse precios más bajos en los servicios ofrecidos en monedas de países competidores. La depreciación del dólar mejoró la competitividad global del país explicando en buena medida la emergencia y crecimiento del turismo y otras actividades del conglomerado del Canal. Como resultado Panamá se transformó en un centro de conectividad, una fuente competitiva de servicios y una plataforma para aprovechar las oportunidades que emergieron del conglomerado del Canal al establecer nichos en la economía global.

⁸ Los servicios corresponden aproximadamente al 83 por ciento del PIB, construcción 7 por ciento, industria manufacturera 5 por ciento, agricultura 2.5 por ciento y minería 1.5 por ciento.

⁹ La disminución en la tasa de crecimiento del PIB en el 2009 estuvo influenciada por el aumento del coeficiente de liquidez bancario a 60 por ciento en promedio, el cual redujo la expansión del crédito bancario.

A pesar de perspectivas favorables que las rápidas tasas de crecimiento continúen en virtud de nuevas oportunidades provenientes del conglomerado del Canal, expansión de la capacidad de tránsito del Canal, aumentos en la planta hotelera, proyectos de generación térmica, desarrollo del cobre y perspectivas que el precio internacional del petróleo se mantenga en niveles menores a los que prevalecieron en el pasado reciente, la economía panameña pareciera estar contagiándose de la ralentización global¹⁰ al observarse cierta desaceleración en relación al crecimiento registrado en años recientes.

Igualmente es preciso señalar que los riesgos de un entorno global adverso han aumentado debido a los continuos cambios que se están dando. No obstante, el crecimiento de 5.8 por ciento en el 2015 no sólo fue bueno sino que fue alcanzado o superado por muy pocos países. Por otro lado sería preferible y le conviene a la sociedad panameña como un todo crecer a una tasa real de alrededor del 6 por ciento anual con poca inflación que a una del 9 por ciento con fuertes presiones inflacionarias si la intención fuera la de beneficiar a la población de medianos y bajos ingresos¹¹.

En paralelo al progreso logrado también se dieron situaciones desfavorables al generarse problemas de calidad, gestión y equidad. Entre éstas se incluyen políticas públicas que fomentaron excesos en el gasto público, manipulación de las normas (principalmente de tipo fiscal) e inequidad en la participación en los beneficios del crecimiento. Otros aspectos adversos son evidentes en las deficiencias en la educación pública, las cuales han contribuido a limitar el acceso a oportunidades de empleo en la economía formal a todos sus niveles. Como consecuencia de ellas se ha registrado una cantidad apreciable de nacionales de otros países empleados en restaurantes, hoteles y otras actividades de servicios, así como en posiciones de alta jerarquía en empresas multinacionales, las cuales podrían ser ejercidas por nacionales panameños. Dichos resultados resaltan la importancia de asignarle la más alta prioridad al mejoramiento de la calidad del capital humano en la instrumentación de políticas públicas durante el próximo decenio.

B. Factores que requieren de atención inmediata

Entre las prioridades que requieren atención prioritaria se encuentran las siguientes: (i) fortalecimiento de la coherencia macroeconómica para mantener un crecimiento sostenido; (ii) mejoramiento de la productividad y competitividad para aprovechar oportunidades y mejorar ingresos; (iii) educación como elemento esencial en optimizar la calidad del capital humano; (iv) disminución del desempleo y la informalidad, áreas en las cuales los índices se han desmejorado; (v) desarrollo de la infraestructura (utilización efectiva del canal ampliado; expansión del metro; aprovechamiento del aeropuerto de

¹⁰ Ésta sufrió una crisis bancaria sistémica en los años de la Crisis Global Financiera. Véase Laeven y Valencia (2).

¹¹ El crecimiento del PIB del 2015 fue 0.4 puntos porcentuales menor al del de 2014 (6.2 por ciento). En términos nominales el PIB alcanzó \$52,132.3 millones, o sea 6 por ciento comparado con \$49,165.8 millones en el 2014. La transformación de la economía a una de servicios ha generado desafíos al analizar el comportamiento del PIB. Esto se debe a que parte de los servicios están vinculados a desenvolvimientos en la economía global que impactan poco en la economía doméstica mientras que otros que si la impactan generan poco empleo adicional. Por lo tanto un crecimiento más alto del PIB acompañado de aumentos en el desempleo constituye una situación que no debería descartarse si no se desarrollan las competencias laborales que suplan la demanda del mercado.

Tocumen para expandir el comercio internacional, incrementar flujos de turismo y desarrollar industrias de transformación; puertos; y transporte urbano); (vi) reducción de pobreza a través de mejorar la productividad y provisión de servicios básicos a los pobres; (vii) robustecimiento de la producción agropecuaria en forma eficiente; y (viii) fortalecimiento de la gobernabilidad a través de lograr consensos en la instrumentación de políticas públicas, independencia del sector judicial y dialogo público/privado.

Dado el continuo deterioro en las condiciones externas que impacta sobre las condiciones internas sería aconsejable enfocar la atención inicialmente en lograr coherencia macroeconómica, fortaleciendo las políticas públicas que la apoyan. Entre los factores que han contribuido a la desaceleración de la economía predominan seis con impactos en el corto plazo pero con repercusiones a más largo plazo. El primer factor tiene que ver con la inclusión de Panamá en la lista gris por el Grupo de Acción Financiera (GAFI)¹². Ésta dejó al país expuesto a un riesgo reputacional por lo cual bancos serios redujeron su presencia. Este factor ha impactado desfavorablemente sobre el centro bancario al cancelarse 36 líneas de crédito y corresponsalías bancarias por instrucciones de entidades reguladoras en otros países a la vez que un número de bancos ha estado sujeto a un acceso restringido de los servicios bancarios provenientes del exterior.

Para lidiar con estos temas se fortaleció el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) estableciendo la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros y reforzando la Unidad de Análisis Financiero (UAF)¹³. El MEF tomó las acciones pertinentes para cumplir con el plan de acción pactado con el GAFI, incluyendo la aprobación de cinco leyes contra el lavado de dinero y sus reglamentaciones. En estas últimas se dictaron medidas para la prevención del blanqueo de capitales, financiamiento al terrorismo y financiamiento de armas de destrucción masiva que permitieron salir de la lista gris en febrero del 2016. Ahora viene la parte más dura del proceso, la cual consiste en implementar el marco técnico¹⁴. Esto será especialmente importante en lo que se refiere a transparencia tributaria.

¹² El GAFI es un organismo inter-gubernamental cuyo propósito es el desarrollo y promoción de políticas para combatir el lavado de activos y la financiación del terrorismo.

¹³ La creación de la Intendencia era requisito para salir de la lista gris. Constructoras, comercializadoras de automóviles y empresas de zona franca forman parte de la lista de entidades fiscalizadas, al igual que actividades de "... casas de empeño, casinos, casas de cambio, sociedades anónimas de ahorro y préstamo para la vivienda, Lotería Nacional de Beneficencia, empresas dedicadas a la comercialización de metales y piedras preciosas, y empresas de transporte de valores, entre otras."

¹⁴ Se perdieron 21 corresponsalías bancarias. El plan acordado con el GAFI incluyó la aprobación de leyes para salir de la lista gris y solucionar los problemas identificados en un informe del FMI del 2014 sobre el tema. Las normas aprobadas incluyen la ley de acciones al portador y reforma del delito de blanqueo. Las leyes cubren las siguientes deficiencias: nuevos delitos precedentes, inmovilización de acciones al portador, nuevos sujetos obligados y enfoque basado en riesgo. Panamá fue felicitada por avances en estos temas en la reunión con el GAFI a fines del 2015. Como parte de la hoja de ruta acordada se dictaron normas penales y administrativas cuyo resultado es una sustitución completa del cuadro normativo de prevención que se apoyaba en la derogada Ley Anti Blanqueo del 2000.

El segundo factor, potencialmente más severo que los otros, tiene que ver con la apreciación del dólar desde fines del 2013¹⁵. Ésta fue influenciada por la recesión en la Eurozona, la cual estimuló el flujo de divisas hacia los Estados Unidos. Luego la apreciación del dólar fue estimulada por la fuga de divisas en la Unión Europea debido a los problemas de deuda de Grecia, seguida por flujos provenientes de China a raíz de problemas en su sistema financiero que estimularon la fuga de divisas. El dólar se apreció aún más al aumentar el FED la tasa de interés a fines del 2015¹⁶.

A diferencia de condiciones beneficiosas que surgieron al depreciarse el dólar, su continua apreciación impacta sobre algunos servicios internacionales que Panamá provee (tales como el turismo) y la exportación de bienes al aumentar su precio en relación a monedas más débiles. Ésta también afecta el crecimiento, empleo y manejo fiscal. Este último se agravaría al reducirse el aporte de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) si rutas alternas al Canal se convirtieran en más competitivas en dólares, si otros servicios se afectaran por la competencia de países con monedas más débiles o si el precio del combustible bajara a niveles que haría más atractivo transitar por otras rutas.¹⁷ Igualmente sería preocupante si en los préstamos del centro bancario a clientes en el exterior y en las cuentas por cobrar de las empresas en la Zona Libre de Colón (ZLC) no se hubiese definido claramente quien corre con el riesgo de cambio en esas operaciones.

Con la apreciación del dólar la economía se encuentra expuesta a perder competitividad a la vez que disminuye su productividad. También se corre el riesgo que oportunidades existentes y las que surjan en el entorno global sean capturadas por otros países. Por lo tanto es urgente afinar las políticas públicas, especialmente redefiniendo las prioridades del gasto público para liberar recursos que contribuyan a mejorar la calidad, productividad y competencias del capital humano.

El tercer factor, el cual requiere de atención inmediata, tiene que ver con la urgencia de agilizar los trámites que caracterizan procesos que generan demoras en los flujos de inversión privada y afectan el empleo. Estos procesos requieren enfatizar la automaticidad, eliminar la discrecionalidad en las relaciones con el sector privado y mejorar la calidad del capital humano para aumentar la productividad

¹⁵ El dólar se apreció en 30 por ciento en relación al euro desde fines 2013 a fines del 2015. China perdió \$460.6 mil millones en el tercer trimestre del 2015 debido a la fuga de capitales. Un tipo de cambio apreciado influye en la competitividad de empresas exportadoras afectando adversamente a las que exportan bienes y servicios y las que compiten con importaciones a pesar de las restricciones que puedan existir en el comercio internacional. Véase José B. Sokol (3).

¹⁶ *Federal Reserve System*, el banco central norteamericano. Con la apreciación del dólar en más de veinte por ciento en los últimos 18 meses, su impacto es similar al que se produciría si el FED aumentara las tasas de interés en 0.75 puntos porcentuales aparte de los 0.25 puntos aumentados en diciembre del 2015.

¹⁷ Con la excepción posible de la ruta del noreste de Asia a la costa este de Estados Unidos, las tarifas existentes de la ACP y las negociadas con los usuarios eran competitivas al tipo de cambio existente durante esas discusiones debido a la inelasticidad precio de la demanda. En el caso que se produjeran aumentos en la tasa de interés que aprecien el dólar, éstos podrían estimular la competencia de otras rutas con Panamá. Por otro lado una continua bajada en el precio internacional del petróleo podría convertir en más atractivas otras rutas en relación a la de Panamá.

y desarrollar competencias que suplan las necesidades del mercado. Dado que las circunstancias existentes apuntan a una disminución del crecimiento por debajo de los niveles recientes, sería imprescindible acelerarlos.

El cuarto factor tiene que ver con la racionalización del gasto público para que éste genere el ahorro requerido para cubrir el pago de intereses de la deuda pública. Ello implicaría alcanzar un superávit primario en las finanzas públicas, lo cual permitiría mejorar la coherencia y coordinación macroeconómica. A la vez se evitarían endeudamientos adicionales que pudiesen afectar la consistencia del manejo fiscal y la calificación de crédito del país. Los problemas en el manejo fiscal surgen de los fuertes aumentos en inversiones iniciadas anteriormente, muchas provenientes de megaproyectos de dudosa rentabilidad y de incrementos de costos poco transparentes en la adquisición de bienes y servicios. Dichos compromisos, aunados a aumentos adicionales en subsidios, planilla e inversiones, podrían llevar el endeudamiento público a niveles por encima del autorizado en la LRSF e inclusive requerir nuevos impuestos.

El quinto factor tiene que ver con las presiones inflacionarias. Éstas tradicionalmente provenían del traslado de la inflación internacional a través de importaciones de derivados del petróleo y de bienes. A dichas presiones se le agregaron aquellas que surgieron del gasto público excesivo, producto de la política procíclica seguida por la administración anterior. Dichos gastos, añadidos a la fuerte inversión privada en nuevas construcciones, sobrecalentaron la economía¹⁸.

La inflación generada impactó en la población reduciéndole su ingreso real. Para algunos grupos esta pérdida fue compensada a través de aumentos salariales y en el salario mínimo por encima de la productividad. Dichos aumentos afectaron poco la competitividad internacional mientras el tipo de cambio del dólar (y por ende del balboa) se encontraba depreciado. En contraste, una repetición de la experiencia inflacionaria causada por excesos en el gasto público y de aumentos salariales por encima de la productividad en condiciones en que el dólar se esté apreciando conducirá a resultados no solo diferentes sino potencialmente peligrosos. Ello se debe a que la competitividad internacional de los servicios, los cuales promueven el crecimiento de la economía, se verá seriamente afectada.

El sexto factor se refiere a políticas públicas instrumentadas que retrasaron proyectos claves, especialmente en los sectores de energía y agua potable. Al no otorgarse concesiones energéticas durante los años 1999-2004 se limitó la capacidad de generación para suplir la demanda por lo cual el crecimiento potencial del PIB se vio restringido durante los años subsiguientes. Al posponerse la línea 3 de distribución eléctrica en el 2009-2010 se repitió el mismo desenlace. Lo lamentable de ello es que ha existido

¹⁸ De acuerdo a estimaciones de observadores conocedores del tema, dos tercios de las presiones inflacionarias provinieron de las importaciones de petróleo y bienes mientras que el exceso de demanda causado por el aumento en inversiones públicas generó el tercio restante.

capacidad de generación que no se ha transmitido a las principales áreas de consumo debido a sendos errores de juicio¹⁹.

Por otro lado, al demorarse la interconexión con Colombia se impidió suplir energía más barata a los consumidores mientras que la más cara se pudo haber exportado a Centroamérica. Asimismo, al evitarse tomar decisiones apremiantes en las áreas de inversión, mantenimiento, tarifas y financiamiento del Instituto de Acueductos y Alcantarillados (IDAAN), surgieron serios problemas de escasez de agua para consumo humano y para la operación del canal que no serán fáciles de superar.

Estos señalamientos implican la urgencia de enfocar la acción del Estado en cuatro prioridades. Las acciones propuestas conducirían a aumentar los ingresos de los asalariados a través de aumentos de productividad, evitando el traslado de costos a precios y aumentos en el desempleo. Éstas se señalan a continuación e incluyen en mayor detalle en el texto. Primero, mantener un entorno macroeconómico viable y competitivo. Segundo, eliminar regulaciones y procedimientos que afectan el clima de negocios. Muchas forman parte de la encuesta de Hacer Negocios (*Doing Business*) que prepara anualmente la Corporación Financiera Internacional (IFC, filial del Banco Mundial). Tercero, fortalecer instituciones que integren los aspectos de una buena gobernabilidad tal como una eficiente administración pública, mínimo de trámites, automaticidad en la toma de decisiones y seguridad jurídica. Cuarto, asignarle la más alta prioridad a inversiones en capital humano. Este último elemento constituye el capital social y del conocimiento que consiente que las inversiones en infraestructura física y en nueva tecnología se hagan más productivas.

C. Instrumentación de las políticas públicas

La efectiva instrumentación de políticas públicas que apoyen crecimiento con equidad e inclusión en un entorno macroeconómico viable y competitivo debería convertirse en el objetivo primordial de la función del Estado y del país como un todo. Un afinamiento de dichas políticas tal cual se propone en este ensayo contribuiría a que dicho proceso redunde en mejorar ingresos, reducir pobreza y disminuir disparidades. A la vez sería imprescindible reconocer que políticas públicas sin objetivos medibles o medición de indicadores de logro/desempeño se convertirán en gasto público puro cuyos beneficiarios lo reclaman como derecho adquirido aunque implicara deseconomías o externalidades negativas.

Los anteriores objetivos requieren políticas que enfatizen aumentos en la productividad de la mano de obra, mantengan la competitividad de la economía y aprovechen las oportunidades que surgen en la economía global. Una estrategia basada en el mejoramiento de la calidad del capital humano apoyada por una expansión de la actividad privada como motor de crecimiento tiene una fuerte probabilidad

¹⁹ La capacidad de generación en el occidente de Panamá sobrepasa 1,200 megavatios pero las dos líneas existentes solo pueden transportar 800 megavatios.

de ser exitosa en lograr los objetivos mencionados anteriormente. Implementar dicha estrategia implicaría transferir al sector privado la responsabilidad de ejecutar proyectos y gastos incluidos en el Marco Fiscal del Gobierno Nacional, lo cual requeriría ajustar las prioridades del presupuesto de rentas y gastos del sector público y del programa de inversiones públicas. Estos ajustes reducirían presiones para aumentar el endeudamiento público, el cual se encuentra cercano al límite establecido en la LRSF.

Dichos ajustes implicarían que el Estado tendría que redefinir prioridades y dedicar mayores recursos a suplir necesidades apremiantes en mejorar la calidad del capital humano para aprovechar las oportunidades futuras en beneficio de la población del país. Esto encarnaría simplificar drásticamente los trámites a actividades de negocios, enfatizar la automaticidad y eliminar la discrecionalidad en las relaciones con el sector privado y promover concesiones y alianzas pública-privadas (APP) en proyectos del programa de inversiones públicas de corto y mediano plazo²⁰.

Estas acciones permitirían liberar recursos financieros con el fin de reenfocar las prioridades del gasto público en actividades que mejorarían la equidad e inclusión. A su vez, ellas crearían espacios para atender las necesidades de educación, salud y provisión de agua potable en todo el país en forma continua, mantener y mejorar el alcantarillado pluvial y sanitario, así como la red vial. En apoyo de dichas prioridades el Estado debería enfatizar que se le aplique a las empresas públicas el mismo tratamiento fiscal que reciben las privadas y se recuperen costos para fortalecer los ingresos fiscales a la vez que se depuran las exoneraciones fiscales y los subsidios. Esas no serían soluciones difíciles de instrumentar o que causarían problemas insolubles.

Para lograr coherencia macroeconómica sería necesario coordinar las políticas públicas para evitar que la apreciación del dólar le reste competitividad a la economía. Por lo tanto se requiere asegurar que las condiciones sean aptas para lograr un nivel adecuado de flujos de inversión privada a la vez que se moderan los niveles de endeudamiento público. Consecuentemente debería asignársele prioridad a políticas relacionadas con la seguridad jurídica. Adicionalmente existen dos temas íntimamente vinculados a la política de competencia: la determinación de precios y salarios. Convendría considerar éstas prioritariamente ya que aumentos en los últimos por encima de la productividad se trasladarán a los primeros con efectos no deseables especialmente en condiciones en las cuales la productividad se encuentra descendiendo.

El manejo fiscal toma especial importancia. En éste se propone afinar políticas relacionadas a subsidios, definición de deuda pública y déficit fiscal, LRSF, superávit primario, balance fiscal ajustado, análisis de costo y beneficio, composición y utilización del gasto público y mejoras al sistema de compras y adquisiciones. Finalmente, la política de redistribución requiere adoptar un enfoque dual frente a la disparidad de ingresos atacando el problema de raíz. Esto se lograría a través de una mayor cobertura, mejor calidad, pertinencia y equidad, así como con una eficiente administración de la educación

²⁰ Los países con 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 los países en vías de desarrollo.

con efectos en el mediano y largo plazo y redistribución del ingreso a través de la política fiscal en el corto plazo. Esto último se podría lograr eficientemente focalizando el gasto social para que cubra las necesidades básicas de la población (educación, salud, agua potable, energía eléctrica y vivienda) y el mejoramiento de la formación profesional²¹.

D. Estructura del ensayo

Este ensayo incluye cinco capítulos. El primero resume los elementos salientes del rápido crecimiento económico y mejoramiento en bienestar logrados durante los años 2003-2014. El segundo se refiere a los factores que contribuyeron a dichos resultados a través de un proceso en el cual la economía se benefició de una modernización continua. El tercero elabora sobre los desafíos pasados y presentes en el entorno global a la vez que toma en consideración dichas experiencias para hacerle frente a desafíos que podrían surgir en el futuro. Igualmente se señalan algunas opiniones divergentes en cómo enfocar el tema de crecimiento y cuáles son los factores claves en lograrlo. Estos últimos se reflexionan en el capítulo cuarto. El detalle de las políticas que se requieren afinar prioritariamente se elabora en el capítulo quinto. Allí se resalta su importancia en lograr coherencia en el manejo macroeconómico, así como en apoyar la función del sector privado en el proceso de crecimiento estimulando la competencia. Asimismo se detallan los elementos claves para mejorar el manejo fiscal y lograr los objetivos de equidad e inclusión que deberían acompañar al crecimiento económico.

El ensayo incluye tres anexos. El primero sintetiza el modelo de crecimiento de la economía panameña y su evolución. El segundo elabora sobre el funcionamiento del proceso productivo, el impacto de políticas públicas instrumentadas, elementos que influyen el patrón de crecimiento, experiencias adversas en enfatizar el gasto público masivo tomando en consideración las experiencias negativas en China y riesgos que éstas impacten los flujos de tráfico marítimo a través del Canal de Panamá, además de suministrar perspectivas en cómo influenciar mejor el patrón de crecimiento. El tercero narra la experiencia exitosa del crecimiento de Singapur, país con algunas características similares a Panamá. Su propósito es ilustrar como un país comprometido a un proceso de crecimiento sostenido puede cosechar beneficios de las políticas públicas y alcanzar niveles de bienestar elevados para su población actuando oportuna y decididamente.

Introducción

Este ensayo tiene como objeto analizar los factores que contribuyeron al rápido crecimiento de la economía panameña durante el período 2003-2014, examinar aquellos que están impactando sobre su aparente desaceleración e identificar políticas públicas que pudiesen mitigarlos de manera de sentar las bases para adecuarla a alcanzar niveles de crecimiento similares con equidad e inclusión. Por lo tanto

²¹ Cobertura implica proveer educación a todos. Pertinencia se refiere 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. Administración involucra lograr un buen manejo del aparato educativo.

este capítulo enfoca su atención en identificar las características principales del patrón de crecimiento reciente, el mejoramiento que se logró en el bienestar de la población, las debilidades identificadas en el proceso de crecimiento y los problemas que han surgido de manera de aprovechar las lecciones que se derivan de estas experiencias.

A. Características del patrón de crecimiento reciente

La economía panameña obtuvo tasas de crecimiento y reducción de desempleo poco vistas en el entorno global, las cuales la llevaron a un nivel de equilibrio de largo plazo más alto. El rápido crecimiento excedió el logrado por todos los países en la América Latina y el Caribe y fue uno de los más altos alcanzados en la economía global. Éste correspondió a un promedio del PIB del 7.8 por ciento anual en términos reales²².

El crecimiento registrado fue estimulado por las exportaciones, las cuales crecieron en 14.5 por ciento en promedio en los años 2003-2013 y por la inversión total, la cual alcanzó el 27 por ciento del PIB²³, el nivel más alto en los países la América Latina y el Caribe, con ambos factores apoyados por la accesibilidad al crédito. Asimismo la economía logró importantes avances en mejorar su competitividad y productividad. En relación a esta última vale la pena señalar que alrededor de un veinticinco por ciento del crecimiento logrado provino de aumentos en la productividad total de la economía(5).

La pujanza en curso alcanzó su nivel máximo durante los últimos ocho años (2007-2014) cuando se registró un crecimiento promedio anual del 8.3 por ciento en términos reales, bastante más alto que el promedio de la región latinoamericana del 3.2 por ciento(6). Este patrón de crecimiento no solo logró doblar el tamaño de la economía panameña sino que lo aumentó aún más al aprovecharse las oportunidades que surgieron en el cambiante entorno global. Cabe notar que el proceso de crecimiento fue vigorosamente apoyado por la conectividad y ventajas competitivas en las principales fuentes de exportación, así como también por mejoras en la distribución del ingreso.

Dicho proceso fue influenciado por la expansión global, evitando la América Latina y Panamá el impacto de la crisis financiera del 2008-2009 no obstante estar la economía panameña integrada al sistema financiero global. Los problemas financieros tuvieron un impacto insignificante en Panamá al reducirse muy poco la tasa de crecimiento (al 4 por ciento en el 2009, recuperándose al 5.9 por ciento en el 2010, para luego dispararse a 10.8 por ciento en el 2011) a pesar del fuerte impacto de la crisis financiera en los países industrializados.

Paralelamente, un tipo de cambio relativamente subvaluada del dólar (y por ende del balboa) en relación a otras monedas (el euro y las de algunos países latinoamericanos) a partir de fines del 2002 aumentó el atractivo de adquirir y utilizar los servicios brindados por Panamá. El tipo de cambio

²² Las cifras utilizadas provienen de la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo, INEC,(4).

²³ Un tercio de la inversión fue pública, un tercio privada nacional y un tercio inversión directa extranjera.

incentivó la creciente inversión privada nacional y extranjera, la cual fue apoyada por un flujo significativo de capital proveniente del exterior. Aparte del incentivo del tipo de cambio favorable, el hecho que los servicios se encontraban libres de controles promovió su expansión.

B. Mejoramiento en el bienestar de la población

Los frutos de dicho proceso se tradujeron en un mejoramiento en el bienestar de la población, especialmente durante los años 2007-2012, al aumentarse sus ingresos reales y reducirse sustancialmente su alto nivel de desempleo. Estos desarrollos beneficiaron a la población de menores ingresos al aumentar su ingreso real en 8.2 por ciento en promedio para la proporción de la población en el tramo correspondiente al 40 por ciento inferior del ingreso comparada con 6.6 por ciento en promedio para toda la población²⁴. Entretanto el desempleo disminuyó del 13.5 por ciento de la población económicamente activa a fines del 2002 (y de haber alcanzado un pico de 14.7 por ciento en el 2001) a alrededor del 4.1 por ciento en el 2014.

La proporción de la población calificada como pobre disminuyó durante los años 2007-2012 del 39.9 por ciento al 26.2 por ciento mientras que aquella calificada como pobre extrema disminuyó del 15.6 por ciento al 11.3 por ciento²⁵. El crecimiento del ingreso real no solo contribuyó a reducir los niveles de pobreza²⁶ sino que elevó el bienestar de la población. Dichos avances se comparan favorablemente con aquellos obtenidos en la región latinoamericana.

El aumento en ingresos fue el factor determinante en reducir los niveles de pobreza y pobreza extrema en el área urbana mientras que los subsidios focalizados contribuyeron a lograrlo en el área rural. La

²⁴ El proceso de crecimiento fue inclusivo al generarse un gran número de empleos para obreros no adiestrados, especialmente en la construcción y servicios (el aumento en el empleo de los obreros no adiestrados fue de casi 12 por ciento). El éxito en reducir pobreza provino de la combinación de aumentos del ingreso de asalariados y subsidios focalizados. Los aumentos del ingreso fueron responsables por la disminución de niveles de pobreza y pobreza extrema en áreas urbanas mientras que los subsidios focalizados lo fueron en las áreas rurales. Véase Koehler-Geib, Scott, Soliman y López(6).

²⁵ Reducir pobreza no es fácil. Estados Unidos ha tratado de lograrlo por 50 años desde el inicio de la “Guerra Contra la Pobreza”. La tasa de pobreza se redujo del 22.1 por ciento en 1960 a 14.5 por ciento en el 2013. La pobreza se ha convertido en un fenómeno urbano que afecta principalmente a los afronorteamericanos y los latinos(7).

²⁶ La Encuesta Nacional de Vida (ENV) se utilizó para medir la pobreza (1997, 2003 y 2008). Ésta identificaba los pobres, donde se encontraban y su nivel de vida. ENV basó la incidencia de pobreza en el consumo mínimo de calorías requeridas por persona por lo cual trazó una línea de pobreza total y otra de pobreza extrema. En el 2009 se utilizó la Encuesta de Hogares del INEC basada en ingresos debido a frustraciones políticas por la lentitud en reducir pobreza al no aumentar el consumo tan rápido como el ingreso. A partir del 2011 el MEF determinó los niveles de pobreza utilizando una metodología basada en el ingreso en las Encuestas del Mercado Laboral que efectúa INEC, ajustada por CEPAL. La metodología de medir pobreza a través de consumo es superior al simple ingreso ya que ENV relaciona los hogares y personas con varias dimensiones que afectan su bienestar aparte del ingreso. ENV no se efectuó en el 2013, descontinuándose por decisión del Ejecutivo. Luego, se introdujo el Índice Multidimensional de Pobreza (IMP) en donde ésta se redujo al 25.8 por ciento de la población en marzo de 2014, cifra más alta que la determinada en la encuesta basada en ingresos. El índice precisa mejor la medición de ingresos al introducir elementos relacionados al bienestar. Éste incluye parámetros de ingresos junto con otras privaciones que afectan la vida de las personas como vivienda, servicios básicos con que se cuenta, estándar de vida, educación, empleo, y protección social. Véase Pérez (8). Un problema con las mediciones de ingresos de los pobres proviene de que éstos reciben subsidios estatales a la vez que su productividad es baja por lo cual la sostenibilidad del ingreso es incierta. Si los subsidios se eliminaran muchos beneficiarios volverían a ser pobres.

disminución en la disparidad de ingresos fue posible al ingresar a niveles inferiores de ingreso en la clase media una proporción significativa de los grupos más vulnerables (pobres, mujeres y mano de obra no adiestrada o aquellos con insuficientes competencias para competir en el mercado laboral), los cuales anteriormente se encontraban por debajo de la línea de pobreza. Como fruto de este proceso la clase media se convirtió en el grupo de ingresos más numeroso a pesar de que una parte de ella se encontraba cerca de la línea de pobreza²⁷. No obstante, la disparidad de ingresos continúa, acentuándose en áreas rurales, particularmente en las comarcas indígenas en donde la reducción de pobreza ha sido mínima debido a la limitada inversión en mejorar el capital humano y aumentar la productividad de los indígenas.

Al compararse el mejoramiento en bienestar con el aumento en los ingresos reales en la población de ingresos por debajo o ligeramente por encima de la línea de pobreza, los resultados fueron positivos durante los años 2003-2014. La mano de obra pasó de actividades de baja productividad en el sector rural a aquellas de mayor productividad en áreas urbanas. Los ingresos crecieron más rápidamente en el sector formal en actividades intensivas en capital (industria de la construcción) en donde la mano de obra se encontraba más capacitada y los salarios eran más altos.

La mano de obra en el comercio y otros servicios registró menor productividad e ingresos debido a su débil formación. Al no contar con las competencias para hacerle frente a la demanda o encontrarse insuficientemente capacitada, ésta no aprovechó oportunidades en actividades de mayor productividad por lo cual una proporción apreciable pasó al mercado informal percibiendo ingresos menores. Por otro lado el sector informal disminuyó del 46.9 por ciento de la mano de obra ocupada en el 2004 a 38.6 por ciento en el 2013 como resultado de los esfuerzos en simplificar trámites a las empresas informales e individuos, iniciativa apoyada a través de la aprobación de cuatro leyes específicamente relacionadas al tema. No obstante, la informalidad volvió a aumentar a 39.1 y 39.9 por ciento en los años 2014 y 2015 respectivamente, principalmente como resultado de bajos ingresos y productividad

²⁷ Utilizando cifras oficiales el Banco Mundial estima que la proporción de la población calificada como pobre disminuyó del 39.9 por ciento en el 2007 al 26.2 por ciento en el 2012 (con una línea de pobreza basada en un consumo de \$4 diarios) mientras que la calificada como pobre extrema disminuyó del 15.6 por ciento al 11.3 por ciento (basada en un consumo diario de \$2.5). Dichos resultados confirman que el rápido crecimiento económico ha contribuido a reducir la pobreza. En cuanto a su ubicación, ésta se concentra en áreas rurales afectando al 27 por ciento de la población catalogada como pobre extrema, especialmente en áreas indígenas en donde cubre a casi dos terceras parte de los habitantes mientras que en áreas urbanas ésta alcanza el 4 por ciento. Los jefes de familias incluidos como de pobreza extrema solo cuentan con 5.1 años de educación, 4.5 menos que el promedio nacional. Éstos se concentran en el sector agrícola. Véase Koehler-Geib y otros (6).

y altos costos en trámites, alcanzando 575,415 informales, con el 55.6 por ciento de ellos en la provincia de Panamá.²⁸ Del total de informales, 94,734 laboraban en empresas del sector formal, 423,437 en empresas del sector informal y 57,234 en hogares²⁹.

Las cifras provenientes de la Encuesta de Niveles de Vida (ENV) del 2003 y el Censo de Población del 2010³⁰ confirman la tendencia de los resultados del análisis del informe del Banco Mundial(6) de un mejoramiento en el ingreso. Dicho mejoramiento continuó después del 2010 a pesar que la economía estuvo impactada por presiones inflacionarias. Las cifras de la ENV resaltan que en el 2003 el 68 por ciento de hogares de bajos ingresos ganaba menos de B/.800 mensuales mientras que en el Censo del 2010 dicha proporción se había reducido a 62 por ciento. En el 2003 el 76 por ciento ganaba menos de B/.1,000 y en el 2010 esta proporción había bajado ligeramente al 70 por ciento. Es decir, 24 por ciento de los hogares ganaba más de B/.1,000 en el 2004 y el 30 por ciento de la población lo logró en el 2010.

Los lentos aumentos en el ingreso se debieron a que una proporción significativa de la mano de obra urbana estuvo compuesta por nuevos entrantes al mercado laboral y por aquellos anteriormente desempleados, muchos de los cuales ingresaron al sector informal (especialmente en servicios y ventas al detal) beneficiándose menos del proceso de crecimiento. La encuesta más reciente señala que los trabajadores informales en empresas del sector informal representan más del 70 por ciento de todos los

²⁸ La informalidad aumentó en el 2014-2015 a pesar de los esfuerzos público/privado y del Centro Nacional de Competitividad (CNC), del Foro Nacional de la Competitividad y el Programa de Apoyo a la Inclusión Económica del Sector Informal (Pasi). Parte del aumento se debe a que obreros y patronos (especialmente en la construcción) acuerdan contratar seguros médicos y de hospitalización privada a raíz de altos niveles de riesgos laborales e inferior calidad de los servicios de salud pública. Muchos volcamientos de mulas y camiones surgen de deficientes vías de transporte. Los operadores de esos equipos prefieren hospitales privados por lo cual demandan seguros médicos, de hospitalización y riesgos para evitar las salas de urgencia en hospitales públicos. Éstas se caracterizan por un alto grado de hacinamiento, falta de insumos, equipos dañados y especialistas no disponibles o laborando en hospitales privados. Parte del aumento incluye a taxistas, transportistas de carga y conductores de busitos piratas.

²⁹ El Pasi (9) efectuó un mapeo en 6,000 hogares y empresas donde se identificaron 675 micros y pequeñas empresas (Mypes). Para determinar el grado de informalidad se tuvieron en cuenta cuatro requisitos: Contar con Seguridad Social, Aviso de Operación, Permiso de la Alcaldía Municipal y Registro Único de Contribuyente. Se estima que existen alrededor de 200,000 empresas informales no agrícolas de hasta 20 trabajadores con un promedio de 2.2 trabajadores por empresa que emplean alrededor de 438,000 personas. Entre los motivos por los cuales éstas se mantienen en la informalidad se destacan: (i) dificultades en trámites; (ii) acceso a crédito; y (iii) el beneficio del no pago de impuestos y de no llenar los requisitos es un factor definitivo en la decisión de no cumplirlos y evitar la formalidad. Para los empresarios son menos claros los beneficios directos. Los informales no están registrados en la Dirección General de Ingresos (DGI). No pagan impuestos y el 35 por ciento no cotiza a la CSS. La Fundación del Trabajo (10) señala que 30 de cada 100 trabajadores laboraron en el 2015 como independientes con baja productividad e ingresos y escasa protección social. Relacionado a ello el 44.4 por ciento de la población ocupada no cotiza a la CSS. La exclusión es mayor en trabajadores por cuenta propia (88.5 por ciento), servicios domésticos (72.5 por ciento), trabajadores agrícolas (82,6 por ciento) y el área rural (70.5 por ciento). A pesar que la cobertura en el sector privado es alta (74.7 por ciento), en las Mypes el déficit de cobertura afecta a 3 de cada 4 trabajadores. La baja productividad e ingresos junto a la estructura del mercado laboral son los principales factores que explican el déficit de cotización. Aparte de eso los informales reciben los servicios de salud gratuitamente y pueden tener acceso a una pensión (120 a los 65) una vez se jubilen sin tener que cotizar cuotas.

³⁰ Ambos estimados son comparables dado que la encuesta tiene un margen de error pequeño y un grado de confiabilidad alto. Las cifras del Censo representan el total del universo.

trabajadores. Este grupo incluye empleados en empresas informales y los independientes (buhoneros, vendedores ambulantes, chicheros, reparaciones electrónicas y mecánicas, constructores, entre otros) siempre y cuando no cumplan con ningún requisito para ser formal³¹. Otras actividades con un gran número de informales incluyen la venta de artesanías, trabajadores en minería, construcción e industria manufacturera y mecánica, expandiéndose a operadores de máquinas y conductores de maquinaria móvil, además de oficinistas. Estas últimas ocupaciones no necesariamente reflejan que la informalidad incide en grupos de bajos ingresos sino en grupos de ingresos menores a los percibidos en el sector formal.

C. Debilidades identificadas en el proceso de crecimiento

Muchos trabajadores informales no completaron la escuela primaria, mientras que aquellos que la terminaron en las áreas rurales y urbanas no recibieron una calidad de enseñanza equivalente a la impartida en colegios privados. En estos últimos la calidad de la educación privada supera a la pública entre 120 y 175 por ciento³². Dichas discrepancias explican en parte el limitado progreso en mejorar la productividad e ingreso de los informales, las cuales surgen frecuentemente debido a la falta de competencias que respondan a las necesidades del mercado.

Un caso específico se da en el sector logístico en el cual abundan oportunidades de empleo a la vez que existe escasez de personal nacional con las competencias para ejercer los cargos. Otros ingresan a la informalidad debido a engorrosos trámites y altos costos a empresas formales e informales provenientes del pago de impuestos y cuotas a la Caja del Seguro Social (CSS). También aparecen entre los informales aquellos con carencias nutricionales en la primera infancia que no son rescatables. A este

³¹ El Pasi busca mejorar acceso al crédito a microempresarios y encadenamientos con empresas más grandes permitiéndoles formalizarse a bajo costo. Para lograrlo se aprobaron cuatro leyes que ayudaron a disminuir la informalidad, además de aumentar la recaudación fiscal, cuotas obrero-patronales, estabilidad laboral y creación y formalización de Mypes facilitando el registro de empresas informales. Al empresario se le simplificó el proceso de constituir una sociedad pagando \$40 en vez de \$1,000 para registrarla. Con este documento él puede acudir a la banca y convertirse en sujeto de crédito si paga la luz, teléfono y agua. Puede utilizar la telefonía para pagar cuentas y la farmacia del pueblo para llevar a cabo sus transacciones. Aunque la monetización es alta medida por la relación crédito/PIB, la operación de la banca deja mucho que desear en el área rural debido a los altos costos de transacciones. La corresponsalía le permite a los bancos tener más cuentas. El sistema computarizado integra al municipio, CSS, DGI, Ministerio de Comercio e Industrias y Registro Público evitando cinco instituciones para registrar una empresa.

³² La escuela pública atiende cinco horas de clase diarias como máximo; la particular un mínimo de 7. El sector particular cumple con 195 días pero el sector público solo 150 días en el 2010 (77 por ciento de 195) y 165 (82 por ciento) en el 2012. En el 2009 72.7 por ciento de las escuelas primarias eran multigrado; en la privada todas son unigrado. Escuelas ranchos y poca inversión en nuevas escuelas inducen a que el porcentaje de multigrado no varíe. En el 2009-2013 mantenimiento y construcción promedió 10 por ciento del gasto; en el 2015 15.6 por ciento del presupuesto, o sea, 6.2 por ciento de la inversión total presupuestada. Las escuelas privadas mantienen sus instalaciones. El organigrama de escuelas particulares incluye al director que fiscaliza el cumplimiento de funciones del docente. Al indisciplinado se le aplica el artículo 237 del Código de Trabajo que señala “Es también causal de despido la evaluación de deficiencia en los servicios del maestro o profesor, hecha de acuerdo con sistemas y reglamentos previamente aprobados por el Ministerio de Educación”. Este proceso no se aplica en el sector público (47,340). Véase Mora(11).

grupo los programas de educación adulta no necesariamente le solucionarán los problemas provenientes de la falta de un mercado para sus servicios.

Igualmente llama la atención que al sector educación se le dedican recursos insuficientes para la construcción de escuelas que le permita retornar al sistema de uniturno a pesar que existe la disposición de la actual administración del Ministerio de Educación de hacerlo. Debido a ello más del 70 por ciento de las escuelas primarias son de multigrado, a la vez que las escuelas “rancho” aún subsisten en las áreas rurales. Por otro lado en las áreas rurales y urbanas se da un menor número de horas de enseñanza y mayor número de días libres en las escuelas públicas que en las privadas.

Resolver dichas diferencias para alcanzar los niveles de la educación privada beneficiaría a la mano de obra potencial. Si se tomara como ejemplo las economías de mercados emergentes, en éstas los avances tecnológicos y el mejor logro educativo del pasado han permitido reducir la brecha que las separa de las economías avanzadas. Por otro lado a la informalidad se le ha prestado insuficiente atención. Si este problema no se acomete en forma decidida, las perspectivas de crecimiento se verán constreñidas por aumentos en la informalidad y el desempleo a la vez que se harán cada vez más marcadas las diferencias de calidad en el capital humano.

Panamá ocupa el puesto 60 entre 188 países en la clasificación del Índice de Desarrollo Humano que prepara la Organización de las Naciones Unidas, el cual a pesar de ser aceptable podría mejorarse sustancialmente. En cuanto al sector salud, los resultados registraron un ligero deterioro en la calidad de los servicios, con algunos indicadores empeorando mientras que otros mejoraron.

El acceso a agua de fuentes mejoradas aumentó en años recientes⁽¹²⁾ Éste favoreció proporcionalmente más al área rural y las comarcas indígenas, que son las más carenciadas. No obstante el avance logrado, el problema de cobertura nacional existe, al cual se le suma la baja calidad del servicio de agua potable por ser éste un servicio discontinuo y/o presentar mala calidad. Dicha situación ha provocado crisis continuas en el suministro del líquido.

El acceso a servicios de saneamiento básico es bajo y desigual según el nivel de pobreza o área geográfica. Los principales centros urbanos enfrentan dificultades para atender la creciente demanda de servicios básicos debido al rápido aumento de su población. En las provincias de Panamá y Colón, el rápido crecimiento de la población ha provocado serios problemas de hacinamiento y agravado las condiciones de saneamiento enormemente. Una de las consecuencias es que han reaparecido enfermedades transmitidas por mosquitos, las cuales estuvieron controladas o prácticamente desaparecidas en épocas anteriores, a la vez que surgen la chikungunya y la zika, cuyo control ha sido limitado en años recientes debido a la insuficiencia de asignaciones presupuestarias a los programas de salud pública preventiva.

La tasa de mortalidad aumentó en el área urbana debido a una mayor incidencia de las causas de muerte de un mundo moderno (enfermedades circulatorias; tumores malignos; diabetes mellitus; accidentes, lesiones autoinflingidas, agresiones y otra violencia; y neumonía) mientras que se redujo levemente en

la rural en donde la calidad de vida es menos agitada y existen menores niveles de violencia. En paralelo la tasa de natalidad disminuyó en ambas áreas contribuyendo a reducir la tasa de crecimiento de la población. Por otro lado las tasas de mortalidad infantil y neonatal aumentaron mientras que la de mortalidad materna se redujo ligeramente.

La salud materna y esperanza de vida mejoraron, mejoró la igualdad entre mujeres y hombres aunque queda mucho trecho por avanzar en este tema a la vez que la tasa de desempleo femenino se redujo, mientras que la tasa de participación de mujeres es baja comparada con el resto de Latinoamérica. Además, se avanzó en reducir la desnutrición y pobreza extrema, así como en mejorar la sostenibilidad ambiental a pesar que dichos problemas persisten y no parecen que vayan a desaparecer rápidamente³³.

D. Problemas que emergieron

El rápido crecimiento económico le produjo beneficios al país como un todo pero también generó costos sociales altos debido a descuidos en las políticas públicas por parte de las autoridades nacionales como municipales. Entre éstos sobresale la desordenada concentración de población en la gran área metropolitana de la ciudad de Panamá, la cual engendró una desenfrenada expansión vertical y longitudinal. Como corolario surgieron problemas de tráfico, transporte público y falta de estacionamientos poco vistos en la América Latina. A la vez la alta concentración de población y rápida expansión inmobiliaria agotaron los sistemas de agua potable y alcantarillado pluvial y sanitario al no estar diseñados para manejar los altos volúmenes de utilización registrados.

Un efecto de la falta de políticas públicas o la instrumentación deficiente de éstas se encuentra reflejado en la fuerte contaminación de la bahía de Panamá³⁴. Otro tiene que ver con el costo en tiempo para llegar a los puestos de empleo y volver a los hogares en la gran área metropolitana de la ciudad de Panamá. Como consecuencia de estas anomalías ocasionadas por el deficiente sistema de transporte, la sostenibilidad del núcleo familiar se ha visto afectada³⁵. Dicho deterioro ha contribuido a la delincuencia, fenómeno de las pandillas³⁶ y aumento de la inseguridad personal. Los resultados anteriores apuntan a la necesidad de afinar políticas públicas en apoyo del crecimiento para que éste enfatice aspectos de equidad e inclusión. Por otro lado sería imprescindible tomar en cuenta que las políticas públicas sin objetivos medibles o medición de indicadores de logro/desempeño se convierten en

³³ Panamá califica relativamente bien en el tema de salud de acuerdo a la jerarquización establecida por la firma Bloomberg (13) al ocupar el puesto 39 entre 145 países. Singapur ocupa el puesto 1 seguido por los siguientes países del Hemisferio Occidental: Costa Rica (24), Chile (27), Cuba (28), Estados Unidos (33) y México (37).

³⁴ El proyecto de Saneamiento de la Bahía se encuentra en ejecución.

³⁵ Los problemas de costo en tiempo se están tratando de solucionar a través del Metro. La línea 1 en operación toma 24 minutos desde San Isidro, al norte de la ciudad, hasta la terminal de autobuses en Albrook, transportando más de 200,000 pasajeros diariamente. La línea 2 en ejecución cubrirá el área desde la 24 de Diciembre hasta Punta Pacifica. La línea 3 conectaría el área de Albrook con Arraiján e incluiría la construcción de un puente sobre el Canal.

³⁶ A comienzos del 2013 existían 7,500 jóvenes en 355 pandillas juveniles, según reportes del Sistema Integrado de Estadísticas Criminales, lo cual implica que han ingresado a las pandillas 1.000 jóvenes por año. Véase Informe Nacional de Desarrollo Humano(14).

gasto público puro cuyos beneficiarios luego lo reclaman como derecho adquirido aunque implique deseconomías o externalidades negativas.

Aparte de las anteriores consideraciones, el deficiente ordenamiento y ausencia de reglamentación de estacionamientos urbanos es el producto de un descuido total del tema. Como resultado avenidas y calles de doble vía en la ciudad de Panamá se han convertido en avenidas y calles de una vía al utilizárseles como áreas de estacionamiento público. Dichas negligencias se han traducido en tranques y demoras adicionales al tráfico vehicular. Finalmente, la gran área metropolitana, especialmente la ciudad capital, carece de una adecuada nomenclatura por lo cual encontrar una dirección contribuye a agravar los problemas mencionados anteriormente.

Factores que contribuyeron a altas tasas de crecimiento

Este capítulo describe aspectos esenciales de la estructura económica del país, los cuales explican las circunstancias especiales que influenciaron el proceso de crecimiento durante los años 2003-2014, políticas públicas que contribuyeron a cambiar dicha estructura en beneficio de toda la población, papel jugado por el proceso de modernización del Estado en lograrlo y lecciones que se derivan de dichas experiencias para hacerle frente a desafíos futuros.

A. Estructura económica del país

La estructura económica del país se encuentra fundamentada en la utilización de la tecnología y capacitación necesaria para aprovechar las oportunidades que se presentan en el entorno global, asentada primordialmente en actividades del sector privado como el motor de crecimiento en un contexto en el cual operan las fuerzas del mercado. Dicha estructura se encuentra anclada en un sistema monetario de tipo de cambio fijo ligado al dólar norteamericano e integrado al sistema financiero global, el cual se ajusta automáticamente a las fluctuaciones cambiarias globales³⁷; un entorno macroeconómico viable y competitivo; el efectivo aprovechamiento de la posición geográfica, el cual le ha permitido al país convertirse en un centro logístico, financiero y de comercio regional; crecientes exportaciones de servicios; la ausencia de controles de capital, la cual ha facilitado un flujo apreciable de inversión directa extranjera (FDI); y una expansión sostenida del crédito bancario a tasas relativamente bajas en términos nominales las cuales ha favorecido a la empresa privada y a la población consumidora³⁸.

³⁷ Un tipo de cambio fijo presupone que la oferta monetaria aumenta o disminuye cuando la balanza de pagos genera 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 éste método de analizar la balanza de pagos se le denomina El Enfoque Monetario a la Balanza de Pagos. Dicho enfoque fue desarrollado por los profesores Harry G. Johnson y Robert Mundell conjuntamente con sus estudiantes en la Universidad de Chicago. Véase Mundell(15) y Frenkel y Johnson(16).

³⁸ 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

El sistema monetario dolarizado ha sido un factor clave en el crecimiento de la economía, rindiéndole inmensos beneficios, entre ellos la inserción del sistema financiero en la economía internacional. Éste se caracteriza por una enorme estabilidad al no producirse devaluaciones, lo cual constituye una fuente importante de flujos de capital. El sistema monetario funciona eficientemente debido a tres factores: (i) el 30 por ciento del comercio exterior es con los Estados Unidos; (ii) el 90 por ciento de las exportaciones se producen en servicios, los cuales son estables en precio y volumen; y (iii) la tasa de interés del centro bancario se encuentra integrada al dólar y vinculada a la tasa de LIBOR. A su vez la sostenibilidad del centro bancario proviene del hecho que éste se encuentra vinculado al sistema del dólar. La tasa de interés de LIBOR es la tasa de interés que prevalece en Panamá (ésta incluye varios puntos por encima de LIBOR por riesgos de país y sectorial). Dicha tasa constituye el factor clave en la estabilidad del centro bancario, permitiendo que éste acumulara alrededor de \$120 mil millones en activos en el 2015.

B. Políticas que cambiaron la estructura económica

Las condiciones básicas para lograr cambios positivos en la estructura económica del país fueron establecidas con antelación a los años 2003-2014 al establecerse un consenso de una visión del desarrollo. Ésta fue instrumentada por un modelo de crecimiento caracterizado por una economía abierta y competitiva internacionalmente, integrada a la economía global y ligada a una activa participación privada nacional y extranjera. Dicha visión se encuentra cimentada en el aprovechamiento racional de la posición geográfica y la actividad que genera el Canal de Panamá y su conglomerado en beneficio del país³⁹. Ambos le gravaron un sello al desarrollo del país.

Un cúmulo de acciones contribuyó al desarrollo e instrumentación del modelo de crecimiento. Durante el inicio del proceso de modernización del Estado se reenfocaron las prioridades del gasto público, aumentándose éste para proveer servicios esenciales de educación, salud, agua potable, energía eléctrica y vivienda. Aquella población de menores ingresos ubicada en áreas geográficas desatendidas recibió la más alta prioridad en el gasto público. Se enfatizó el desarrollo de ciudades y se inició el Programa Urbe. En paralelo se construyeron 3,000 kilómetros de carreteras, se preparó un Plan de Desarrollo Fronterizo para asegurar el bienestar de la población en esa área, se efectuaron inversiones por más de mil millones de dólares para dotar al país de energía eléctrica y se construyó el Puerto de Vacamonte para aprovechar la riqueza marina de la costa del Pacífico.

La preparación por primera vez de una radiografía y de mapas de pobreza que ubicaban a los pobres e identificaban sus necesidades contribuyó a dicho proceso al reenfocarse el gasto público para mejorar el nivel de vida de los pobres. En el área de gasto público se prepararon programas de inversiones de

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.

³⁹ Ésta se ha refinado a través del tiempo y sus lineamientos se han actualizado. Véase Ardito Barletta(17).

mediano plazo los cuales iniciaron la cuantificación de beneficios y costos e inclusive en algunos casos de rentabilidad de los proyectos.

En el área impositiva se modernizó el sistema tributario al reducirse y unificarse las tasas del impuesto sobre la renta a sociedades anónimas con el doble propósito de incentivar la inversión privada y reducir las válvulas de escape que permitían la elusión tributaria a través del fraccionamiento de empresas. También se introdujo el impuesto al valor agregado (ITBM), un impuesto indirecto que grava al consumo a través de una tasa fija. Éste grava el valor añadido en cada etapa intermedia de la venta de un bien y no su precio final de manera de no causar un impacto inflacionario. Dicho impuesto demostró ser una fuente eficiente de recaudación reemplazando eventualmente a otros más costosos de administrar, los cuales obtenían un menor rendimiento, o castigaban excesivamente a los consumidores tal como los derechos aduaneros.

Un factor clave que contribuyó a definir la futura estructura del país fue la preparación del Plan de Desarrollo, el cual solidificó la orientación a seguir en su desarrollo futuro y en determinar el rol y las contribuciones respectivas de los sectores públicos y privados. A su vez, la recuperación del potencial de desarrollo de la posición geográfica mediante los Tratados Torrijos-Carter y la devolución del Canal de Panamá fueron factores claves en permitir llevar adelante el proceso de modernización del Estado.

C. El proceso de modernización del estado

El proceso de modernización del Estado se inició en pleno en 1995, culminando con la instrumentación de políticas públicas encauzadas a reducir el excesivo control en la economía. Éste se caracterizaba por excesivas regulaciones, empresas públicas que absorbían el grueso del financiamiento externo disponible en detrimento de programas para mejorar el bienestar de la población, así como por una desproporcionada protección arancelaria a través de tarifas y restricciones cuantitativas en detrimento de los consumidores.

La intención de las reformas era la de facilitar el eficiente funcionamiento de las fuerzas del mercado y liberar a la economía de restricciones en beneficio de los consumidores a través de precios competitivos en los bienes adquiridos y un mejor acceso a los servicios. Las reformas también tenían como objeto aprovechar las oportunidades que brindaba el entorno global para generar un crecimiento más equitativo e inclusivo a la vez de incrementar la participación de la actividad privada en la economía.

La modernización del Estado se orientó hacia fortalecer la coordinación macroeconómica, desregular la economía, establecer reglas del juego para la expansión energética, de telecomunicaciones y portuaria; abrir la economía al comercio internacional y privatizar activos del Estado para que estos fuesen desarrollados por la iniciativa privada. Igualmente se desarrollaron instrumentos de localización y medición de pobreza (ENV) con el propósito de mejorar la efectividad del gasto público y asegurar que éste fluyera a los sectores más necesitados y se creó un fondo para asistir a los pobres con proyectos que les permitiera mejorar sus económicamente. Dicho fondo fue manejado eficientemente en sus

inicios. Lamentablemente con el transcurso del tiempo su nombre y objetivos cambiaron y su manejo dejó mucho que desear.

Las reformas tenían como objeto fortalecer una economía abierta integrada a la economía global; establecer un entorno macroeconómico viable; desarrollar una estructura de incentivos que le permitiera a la actividad privada convertirse en motor de crecimiento; y aumentar la contribución del capital humano al proceso de crecimiento. Éstas se enfocaron en actividades de energía, telecomunicaciones, puertos, turismo, desarrollo inmobiliario y otras actividades vinculadas al conglomerado del Canal, así como en la liberalización del comercio.

Los ajustes introducidos permitieron la apertura de la economía y la privatización de los puertos, el ferrocarril y algunos servicios públicos fundamentales, como electricidad y telefonía. Estos esfuerzos fueron apoyados por una meticulosa planificación que permitió una eficiente utilización de las áreas revertidas, al igual que por proyectos de APP en infraestructura. Se incorporaron nuevas actividades al sector privado, incluyendo algunas dentro del control del Estado pero cuya contribución al proceso de crecimiento se encontraba limitada por restricciones y debilidades institucionales y financieras.

Estos ajustes incluyeron el desarrollo de los sectores eléctricos, de telefonía, portuario y de la Zona Especial de Albrook. La ley de las multinacionales atrajo una gran cantidad de empresas extranjeras al país mientras que el desarrollo del *hub* de las Américas aumentó la conectividad apoyada por la construcción de cables de fibra óptica de alta calidad a través de Panamá. El proceso de crecimiento fue fortalecido al tomarse la decisión de ir adelante con la ampliación del Canal, decisión que hizo evidente la intención del país de mantener su competitividad globalmente. En paralelo se inició un proceso de saneamiento de las finanzas públicas que culminó con la introducción de la Ley de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF), lo cual permitió aumentar el ahorro e incrementar la inversión como porcentaje del PIB.

Estos desarrollos fueron estimulados por el retorno a la democracia en 1990 y la estabilidad política gozada desde entonces. Los resultados obtenidos coinciden con lo que se conoce en la teoría del crecimiento como un mejoramiento de la función de producción de largo plazo que, combinado con aumentos de productividad, ha contribuido a tasas de crecimiento más altas a partir del 2003 apoyadas por un tipo de cambio favorable. Dichas experiencias son valiosas para determinar como mejor establecer políticas para promover un crecimiento sostenido con equidad e inclusión.

Desafíos pasados y presentes

Este capítulo enfoca su atención en describir el comportamiento de la economía panameña en un contexto de constante volatilidad en el entorno global durante los años 2003-2014, enfocar la atención en los desafíos que se le avecinan, explicar las razones por las cuales el país fue exitoso en su manejo económico mientras que otros sufrieron enormes dificultades, a la vez de señalar que existen divergencias en cómo mejor hacerle frente a los desafíos futuros.

A. El entorno global

A diferencia de lo sucedido en muchos otros países, la economía panameña no fue impactada adversamente por la crisis financiera internacional del 2008-2009 o la recesión global que la siguió. Las fluctuaciones en las tasas anuales de crecimiento estuvieron vinculadas principalmente a la expansión del turismo, tránsitos por el Canal, servicios portuarios, de telecomunicaciones y financieros, generación eléctrica y otros servicios relacionados al conglomerado del Canal, el crecimiento de la actividad de la ZLC, avances en la construcción del tercer juego de esclusas⁴⁰ y otros proyectos públicos, además de la explosiva expansión inmobiliaria privada. Estas oportunidades fueron restringidas por limitaciones en transmitir energía del oeste del país a las áreas de mayor consumo en el este, especialmente en la gran área metropolitana que incluye la ciudad de Panamá.

La efectiva instrumentación de políticas públicas permitió expandir los servicios, convirtiéndose éstos en el motor de crecimiento de la economía, los cuales constituyen hoy en día alrededor del 83 por ciento del PIB. Conviene añadir que la actividad producida por el conglomerado del Canal corresponde al 45 por ciento de la economía y 90 por ciento de las exportaciones. Además, alrededor del 85 por ciento del PIB se genera en el centro de tránsito⁴¹ en donde vive alrededor del 50 por ciento de la población. Dichas circunstancias reflejan características especiales de una economía de servicios, a pesar que la misma se encuentra impactada en mayor o menor medida por las excesivas regulaciones e intervenciones del Estado que afectan el clima de negocios. Estos rasgos han permitido un rápido desarrollo de servicios bancarios, financieros, aéreos, navieros y portuarios, de comercio *entrepot*, telecomunicaciones, logística, informáticos y otros.

Por otro lado el dólar ha estado apreciándose desde fines del 2013. La apreciación ha sido motivada por flujos de capital de China (que constituye el 13.4 por ciento del PIB mundial) hacia los Estados Unidos (que constituye el 22.4 por ciento del PIB mundial) a raíz de la turbulencia en los mercados financieros en ese país, el serio debilitamiento de varias economías en la Eurozona (que constituye el

⁴⁰ Con barcos más grandes en rutas de Asia-Europa y Trans-Pacífico, un número de barcos Panamax se desplazó a utilizar esa ruta. A la vez los ferrocarriles del Oeste de los Estados Unidos incrementaban sus tarifas, lo cual promovió el traslado de carga transportada a rutas marítimas (durante esa época aún no existían las disputas laborales, problemas con transportistas y preocupaciones de congestión y de falla de los ferrocarriles en la Costa Oeste). Dichos desarrollos llevaron a aumentos en el volumen de carga y en los tránsitos por el Canal de Panamá. La ACP reconoció que la capacidad del Canal se encontraba copada y que sin una expansión éste se convertiría en obsoleto. El objetivo principal del programa de expansión es doblar su capacidad de manejo, lo cual tendrá un impacto directo en aprovechar economías de escala y el comercio marítimo internacional, así como mantener la competitividad del Canal y el valor de la ruta marítima por Panamá. Véase Carruthers(18).

⁴¹ Área que incluye el Canal y las actividades económicas generadas a ambos lados del mismo.

24 por ciento del PIB mundial) y los problemas de deuda de Grecia⁴². Dicha apreciación se intensificará con los continuos aumentos de la tasa de interés por el FED, la cual impactará la economía panameña al inducir aumentos en tasas de interés⁴³.

Un efecto colateral no deseable se reflejaría en pérdidas en competitividad al contar la economía con un dólar que se está apreciando, lo cual redundaría en encarecer las exportaciones de bienes y servicios (aunque abarataría las importaciones). Dichas pérdidas podrían aumentar al no adoptarse políticas públicas que contrarresten sus impactos(20). Una intensificación de estas tendencias impactaría en la actividad económica y el empleo, así como en la generación de ingresos y aportes al fisco. Asimismo se aumentaría la competencia, afectando la contribución de la ACP al Gobierno Central si las rutas alternas al Canal de Panamá (por Suez) y el manejo de contenedores en otros puertos de la región se vuelven más competitivos. Entre éstos últimos se encuentran Cartagena en Colombia, Kingston en Jamaica (el cual sirve de distribuidor de contenedores para todo el Caribe), Miami en Florida, Puerto Caucedo en la República Dominicana, Mariel en Cuba (un puerto de aguas profundas que cuenta con una zona libre y con aspiraciones de convertirse en el centro de distribución y trasbordo de contenedores que atraviesan el Canal de Panamá)⁴⁴, Puerto España en Trinidad, Freeport en Bahamas y posiblemente otros en Nicaragua y Costa Rica que se tornarán más competitivos al desarrollar esos países puertos de aguas profundas en el Atlántico.

El tránsito marítimo es afectado por tres factores: costo, confiabilidad y tiempo en recorrer una ruta. Los dos primeros influyen alrededor de dos quintas partes del tránsito cada uno y el último la quinta parte restante en una ruta específica. Por lo tanto el aumento de precios proveniente de un dólar que se aprecia afectará en forma diferencial tres rutas que opera la ACP (i) noreste de Asia a la costa este de Estados Unidos, (ii) costa oeste de Suramérica a la costa este de Estados Unidos y (iii) costa oeste de Suramérica a Europa. Dicho desenlace no debería descartarse debido a que movimientos cambiarios en países donde proviene o se dirige la carga marítima que transita por el Canal influyen los ingresos de la ACP dependiendo de la elasticidad precio del dólar.

El costo del combustible es un factor clave que influye la ruta a tomar. En ese sentido la continua disminución en el precio del petróleo podría convertir a otras rutas (Cabo de Hornos y Cabo de Buena Esperanza) más atractivas que Panamá y Suez con la actual flota de barcos y más aún con barcos de

⁴² Las divisas chinas se redujeron en cuatro trimestres consecutivos, aumentando la preocupación sobre fuga de capitales. Con los mercados de valores chinos sufriendo enormes pérdidas, el seguimiento de los flujos de capital ha adquirido una enorme importancia. Véase Wildau(19).

⁴³ Aunque el crecimiento de la economía norteamericana ha contribuido al de otras economías, los ciclos de del dólar impactan el crecimiento en éstas. Un análisis reciente confirma el impacto negativo que el aumento de tasas de interés podría tener en ellas. Se espera que éste se restrinja a raíz de la persistencia de un dólar más fuerte y aumentos en tasas de interés. Véase Druck, Magud y Mariscal(20).

⁴⁴ El puerto (parcialmente financiado por Brasil) contaría con un terminal de contenedores; una zona libre de desarrollo económico para manufacturas ligeras y depósito de mercancías y de carga en general; manejo de mercancías y facilidades refrigeradas. Se proyecta un crecimiento rápido tan pronto se levante el embargo de los Estados Unidos.

mayor calado y mayor eficiencia en el uso del combustible. Por otro lado la decisión de que ruta utilizar depende de la carga transportada.

Igualmente, dependiendo del tamaño de los barcos se establece cuantos puertos éstos visitarán en una travesía. Mientras más grandes y eficientes sean los barcos, menor será el número de puertos visitados. La tendencia actual es de construir barcos cada vez más grandes y más eficientes, los cuales reemplazarán a los de menor capacidad, especialmente en la ruta de Asia a Europa. Por lo general los barcos más pequeños que se reemplazan son retirados del servicio marítimo y no vuelven a navegar, lo cual disminuirá gradualmente el número de barcos que pueden transitar por el Canal de Panamá⁴⁵.

Aparte de las anteriores consideraciones, las economías emergentes se enfrentan a problemas que podrían limitar su crecimiento e importaciones de países industrializados. Con la caída de los precios de bienes y petróleo han aumentado los riesgos de deflación, limitando la capacidad de las primeras en adquirir exportaciones de países industrializados(21). Además, se ha iniciado una repatriación de capitales que limitará el crecimiento e importaciones de esas economías aumentando los riesgos de crisis financieras futuras. Dichas consideraciones podrían impactar en la economía panameña.

Un impacto positivo consistiría en captar parte del flujo de capitales que se desplaza globalmente al tener Panamá una economía dolarizada. Anteriormente el grueso de la inversión directa extranjera hacia Panamá lo constituían los depósitos en el centro bancario. Actualmente los flujos se concentran primordialmente en la reinversión de ganancias y no en el establecimiento de nuevas empresas que generan más empleos por lo cual sería imprescindible enfocar las políticas públicas en simplificar los trámites que desincentivan su flujo hacia Panamá.

B. Desafíos que se avecinan

Hasta hace poco parecía haberse formado un consenso en algunos sectores pensantes que las altas tasas de crecimiento de los últimos doce años constituían un fenómeno permanente de la estructura económica del país. El rápido crecimiento fue atribuido a la explotación de la posición geográfica, inversión pública en megaproyectos y más recientemente a la caída en el precio internacional del petróleo. Aunque no cabe duda que estos factores contribuyeron al crecimiento pasado, éste logró materializarse a raíz de cuatro factores: (i) un tipo de cambio favorable en relación al euro y las principales

⁴⁵ Suez aumentó su capacidad de manejo en la ruta de Asia a la Costa Este de los Estados Unidos en alrededor de un tercio durante Octubre 2010 - 2012 a 42 por ciento en Octubre 2013 mientras que la ACP disminuyó su proporción del mercado de dos tercios a 58 por ciento. Por lo tanto es muy posible que las demoras en la apertura del tercer juego de esclusas continúen impactando dichas proporciones. El aumento en la proporción del mercado de Suez se debe a barcos más grandes que no pueden atravesar el Canal de Panamá y al traslado del grueso de las operaciones de la línea Maersk de Panamá a Egipto. Conviene señalar que la evolución en la industria del transporte marítimo hacia barcos más grandes que no podrán transitar por el tercer juego de esclusas no era predecible con anterioridad o al inicio de la construcción del tercer juego de esclusas. Dicha tendencia es de origen reciente debido a un cambio tecnológico en la construcción de barcos que favorece a los más grandes. Actualmente existe una saturación de barcos, con los más grandes reemplazando los más pequeños. En la industria marítima no se vislumbra en el futuro que el número de barcos operando las diferentes rutas sea muy diferente al actual. Véase Carruthers(18).

monedas latinoamericanas; (ii) un menor énfasis en controles, lo cual permitió el desarrollo de una economía de servicios; (iii) disponibilidad de capital humano (tanto adiestrado como el que no requiere de mucho adiestramiento), lo cual suplió la demanda de mano de obra a diferentes niveles; y (iv) la instrumentación de políticas públicas de apoyo.

Más recientemente la economía global fue afectada por cambios bruscos conocidos como shocks. A raíz de la intensificación de sus impactos en la demanda global, los flujos de comercio se resentieron reduciendo el precio internacional de materias primas y bienes manufacturados. Este fenómeno debilitó las economías dependientes de esas exportaciones, especialmente en la América Latina, China y países productores de petróleo. A ello habría que agregarle la depreciación del renminbi, al igual que el impacto de los problemas financieros y desaceleración de la economía china. Los shocks incidieron adversamente en Brasil (con un 50 por ciento de sus exportaciones a China) y a través del comercio con Brasil y otros países, al resto de las economías suramericanas y las de la Eurozona. Estos efectos a su vez han trascendido a la economía norteamericana por lo cual el manejo macroeconómico en esos países se ha hecho más complejo, requiriendo ajustes y afinamientos para reestablecer su coherencia y efectividad.

La necesidad de examinar los factores que contribuyeron al rápido crecimiento pasado surge al detectarse preocupación por la desaceleración registrada en el 2015. Ésta surgió a raíz del impacto de varios de ellos: (i) pérdidas en competitividad al apreciarse el dólar; (ii) disminución en los aumentos de productividad; (iii) caída en las reexportaciones de la ZLC a raíz del cierre de mercados y deudas morosas en Venezuela por restricciones cambiarias⁴⁶; (iv) reducción en la exportación de minerales (especialmente oro) y otros bienes exportables; (v) baja tasa de ocupación hotelera, lo cual ha generado despidos y problemas financieros en el sector; (vi) disminución en el ritmo de expansión del crédito bancario; (vii) caída de 15 por ciento en el registro de naves; y (viii) procesamiento demorado de permisos de construcción privada y demoras en la expansión del Canal⁴⁷. La desaceleración en la construcción privada responde al excesivo tiempo y número de pasos en procesar permisos⁴⁸.

El aumento en el desempleo pareciera reflejar la desaceleración en curso. La tasa de desempleo aumentó al 5.1 en el 2015 debido a la caída en la actividad de la ZLC, cese en actividades mineras, finalización de actividades intensivas en mano de obra en el tercer juego de esclusas, baja ocupación hotelera y dificultades en igualar las competencias de quienes buscan empleos con las necesidades del

⁴⁶ Del 2012 el movimiento comercial ha caído en 28.7 por ciento (\$8,790 millones) y los empleos en 9,000 de 33,100.

⁴⁷ La cotización de monedas en relación al dólar se encuentra en un punto bajo. Este factor influyó en la inclusión de la Ciudad de Panamá dentro de la categoría de ciudades más caras de la región latinoamericana. La misma escaló cuatro peldaños ubicándose como la novena más cara de la región por encima de Lima, Ciudad de México, Bogotá y San José. Véase Solís(22).

⁴⁸ El rápido crecimiento de la construcción desde 2003 incrementó su participación en la economía. En el 2013 éste constituía el 12.2 por ciento del PIB y 11.2 por ciento del empleo.

mercado⁴⁹. Por lo tanto la economía no se encuentra en condiciones de pleno empleo (nivel aceptable de desempleo por encima del cero por ciento que corresponde a la tasa de desempleo estructural, la cual se podría fijar en 4 por ciento) a la vez que surgen indicios de aumentos en la tasa de desempleo.

Igualmente es preocupante la caída de las exportaciones de bienes impactadas por ajustes en el tipo de cambio, aunque las de servicios se han resentido menos, excepto por el turismo, cuyos problemas provienen de la baja tasa de ocupación a pesar que arribaron al país 2.5 millones de visitantes. Mientras tanto la recaudación tributaria fue ligeramente positiva al sobreestimarse los ingresos, a la vez que la desaceleración en el crecimiento del crédito afectó el consumo privado, el cual corresponde a alrededor del 60 por ciento de la demanda agregada. Por otro lado la ACP cerró su año fiscal positivamente con un aumento del 8 por ciento en los ingresos presupuestados mientras que la vez las actividades de bienes raíces y de construcción continuaron creciendo vigorosamente. Dichas circunstancias contribuyeron a disminuir el crecimiento a 5.8 por ciento en el 2015, debajo del 6.2 por ciento logrado en el 2014.

Por lo tanto convendría auscultar si las altas tasas registradas durante el 2003-2014 constituyen un fenómeno permanente o transitorio. Por otro lado no se debería descontar el debilitamiento de la economía a raíz de la ralentización de la economía global. Ello se debe a que a diferencia de las condiciones que beneficiaron la venta de servicios con un dólar depreciado, su continua apreciación impacta los servicios que Panamá provee al aumentarse su precio en otras monedas. A la vez la lenta ejecución de proyectos de inversión gubernamentales y decisiones que retrasaron proyectos privados le restaron dinamismo a la economía.

C. Justificación de un crecimiento rápido

En contraste con percepciones de preocupación, estimaciones preparadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) y el Gobierno Nacional para los años 2015-2016 apuntaron a un crecimiento de 6.1 por ciento en promedio (6 por ciento en el 2015 y 6.3 por ciento en el 2016, de las cuales esta última ha sido reducida al 6 por ciento) que coincidieron con las del Gobierno Nacional. Estas estimaciones no deberían sorprender ya que el crecimiento de por lo menos este quinquenio y el próximo tiene el potencial de alcanzar un promedio anual entre el 5 y 8 por ciento en términos reales, nivel excepcionalmente alto en un entorno global convulsionado y debilitado, si el manejo económico y las políticas públicas y su coordinación fuesen óptimas.

El crecimiento del 2015 fue apoyado por la disminución en el precio internacional del petróleo, la cual aumentó el ingreso disponible. Esto es evidente en el crecimiento del PIB, el cual es bueno y alcanzado o superado por pocos países. Por otro lado sería preferible crecer a una tasa real de alrededor del 6

⁴⁹ El aumento en el empleo público contribuyó a reducir el desempleo. A la población ocupada hay que restarle los informales, empresarios y cuenta propia, lo cual arrojaría un porcentaje mayor de empleo público.

por ciento anual en promedio con poca inflación que con una tasa del 9 por ciento con fuertes presiones inflacionarias si la intención fuera la de beneficiar a la población de medianos y bajos ingresos. No obstante, el crecimiento pudo haber sido más alto y estar acompañado por una disminución en el desempleo si distintas administraciones gubernamentales hubieran enfatizado políticas que aumentarían la productividad; simplificado trámites; promocionado el turismo; puesto en marcha proyectos de transmisión eléctrica (la línea 3 e interconexión con Colombia); y concesionado el Puerto de Corozal entre otras áreas disponibles que suman más de 1,200 hectáreas en el Pacífico panameño.

El crecimiento registrado estuvo acompañado por aumentos en el desempleo y la informalidad, principalmente en actividades de menor productividad⁵⁰. Éste fue impulsado por actividades poco intensivas en la utilización de mano de obra (tránsitos por el canal, manejo de contenedores, transporte, almacenaje y comunicaciones; intermediación financiera; y electricidad, gas y agua, entre otras). Por otro lado, actividades como el comercio y la construcción, las cuales absorben mayor mano de obra, registraron un desempeño más lento.

El potencial de crecimiento de la economía se origina en la vigorosidad y creciente importancia de del conglomerado del Canal. Ésta se atribuye al hecho de que Panamá es geografía convertida en conectividad dentro de una economía de servicios. Lo anterior no debería sorprender ya que en las áreas en las cuales se han logrado consensos se ha progresado. Como ejemplos de ello se tiene al Canal, el principal generador de divisas del país; y al centro bancario, el cual constituye una pieza clave de la economía nacional. También debería tomarse en cuenta que los organismos multilaterales son dados a generar proyecciones optimistas cuando una economía crece rápidamente (como en el caso de China)⁵¹ y que revisan sus proyecciones durante el año. Además, las instituciones se consultan entre sí por lo cual las proyecciones tienden a converger.

Un crecimiento del 4 por ciento anual o ligeramente menor durante la actual coyuntura sería atractivo para muchos países ya que los catalogaría entre los de mayor crecimiento. Sin embargo, esas tasas no solo no serían atractivas para Panamá sino que generarían problemas, algunos de ellos serios. Esto se debe a que si el crecimiento se cristalizara en un nivel muy inferior al 6 por ciento anual no se generarían puestos para ocupar a los desempleados y los que se encuentran en condiciones de ingresar a la fuerza laboral, especialmente si los sectores en expansión son menos intensivos en la utilización de

⁵⁰ Las actividades relacionadas con la economía interna tuvieron buen desempeño: intermediación financiera, construcción, suministro de energía eléctrica, explotación de minas y canteras, transporte y comunicaciones, actividades inmobiliarias y de servicios a empresas, salud privada y servicios gubernamentales. Sin embargo, los sectores que más generan empleo crecieron lentamente durante los primeros nueve meses del año por lo cual el desempleo continuó aumentando. Por otro lado sectores de alta productividad o intensivos en capital que generan poco o ningún empleo adicional y que requieren de una mano de obra más adiestrada crecieron más rápidamente. Entre estos se incluyen el suministro de electricidad, gas y agua, actividades sociales y de salud privada; transporte, almacenamiento y comunicaciones beneficiado por el mejor desempeño del Canal de Panamá a la vez que el sistema portuario repuntó por el aumento del movimiento en contenedores TEU's y la carga a granel

⁵¹ En el 2012 el FMI, al igual que otras multilaterales, proyectó el crecimiento de China por encima del 8 por ciento anual hasta el año 2017

mano de obra⁵². Por lo tanto el desempleo aumentaría creando presiones sociales serias. De igual manera se afectarían las expectativas de las empresas limitando sus decisiones de inversión. Además surgiría la necesidad de aumentos impositivos para evitar que el déficit fiscal aumente al afectarse las recaudaciones. En la ausencia de recortes de gastos, exoneraciones y subsidios o gravámenes a las empresas públicas⁵³ no habría otra opción que aumentar impuestos o endeudarse en condiciones en que el costo del dinero estaría ascendiendo.

La opción de aumentar impuestos restringiría el potencial de crecimiento de la economía mientras que un mayor endeudamiento incrementaría el déficit fiscal por la suma de intereses adicionales que habría que financiar. Pero existen otras implicaciones. Si la tasa de crecimiento del endeudamiento público fuese mayor a la de la economía en forma sostenida a la vez que se genera una inflación baja, la relación deuda pública/PIB aumentaría por lo cual la calificación de crédito en los mercados financieros se vería afectada al exceder ésta el límite establecido en la LRSF. Igualmente si el Municipio de Panamá se endeudara y el Estado avalara préstamos del sector privado, éstos se agregarían a la deuda pública total por ser compromisos contingentes del Estado. Situaciones de este tipo le crearían problemas a cualquier gobierno al “sugerir” grupos en el exterior (como las calificadoras de crédito) ajustes impositivos para mejorar el impacto de aumentos en la deuda pública. Por otro lado habrían gremios que presionarían para que los aumentos impositivos se trasladen a los consumidores (a través del ITBM por ejemplo) al igual que lo hacen con los aumentos salariales resultantes de negociaciones colectivas.

Para evitar ese tipo de escenario sería conveniente afinar las políticas públicas y fortalecer su coordinación, reforzar prácticas de buena gobernabilidad, lograr un ambiente favorable que estimule al sector privado a invertir y apoyar un manejo fiscal que enfatice la eficiencia del gasto y el fortalecimiento de la administración tributaria. Esto último se lograría cerrando válvulas de escape en la legislación, recuperando costos, posponiendo proyectos no urgentes, reduciendo y eliminando subsidios no focalizados y no condicionados, al igual que rescindiendo exoneraciones de impuestos⁵⁴, a la vez de prestarle mayor atención a establecer condiciones para lograr aumentos de productividad. Dichos elementos serían indispensables para garantizar la coherencia y viabilidad macroeconómica y sentar las bases de un crecimiento sostenido a más largo plazo.

⁵² Jóvenes entre 15-19 años no logran emplearse a pesar del gasto público en educación y capacitación laboral. También existe un déficit de 10,500 personas en el sector logístico por lo cual se requiere invertir en enseñanza, mejora de métodos de aprendizaje y habilidades requeridas en la actividad laboral. Véase Fermín(23).

⁵³ El Artículo 275 de la Constitución(24) establece que “Cuando en cualquier época del año el Órgano Ejecutivo considere fundadamente que el total de los ingresos disponibles es inferior al total de los gastos autorizados en el Presupuesto General del Estado, adoptará un plan de ajuste del gasto que será aprobado según lo establezca la ley.”

⁵⁴ Los beneficiarios de exoneraciones incluyen diputados, embajadas, organismos internacionales, sindicatos, universidades, hospitales, discapacitados, patronatos, magistrados, cooperativas, colegios privados, jubilados y conyugues. Éstas representan más de \$500 millones anuales (sin incluir las que se brindan a ciertas zonas especiales). Incluyen el impuesto de combustible, impuesto sobre la renta, documentos fiscales, impuesto de importación, impuesto de inmuebles, interés preferencial y gas licuado entre otros.

D. Divergencias en cuanto al crecimiento

La dificultad en lograr un consenso en cómo enfocar el papel de los factores claves vinculados al patrón de crecimiento reside en que existen dos puntos de vista divergentes de cómo lograr una tasa de crecimiento más alta. Uno de ellos propone el aumento del gasto público masivo como instrumento de estímulo de la economía. El otro sugiere aprovechar aquellos elementos que contribuyeron al crecimiento pasado prestándole atención a una visión de largo plazo solidificada a través de la expansión de la actividad privada. Esto último permitiría que el Estado le provea sus necesidades básicas a la población de manera de alcanzar un nivel de bienestar más alto. Dichos esfuerzos se complementarían con manejo conservador de la gestión financiera y simplificación de trámites para estimular la actividad privada, promoción de inversiones relacionadas al conglomerado del Canal, proyectos de APP, concesiones al sector privado, mejoramiento en la calidad de la educación pública y formación profesional, inversión pública de apoyo y afinamiento de políticas públicas de apoyo. Ambas consideraciones se presentan en el Capítulo IV debajo.

Consideraciones sobre el patrón de crecimiento

Este capítulo enfoca su atención en presentar dos puntos de vista divergentes en como encaminar el patrón de crecimiento. A pesar de que las dos clasificaciones no son totalmente excluyentes, éstas presentan sus características más salientes en forma generalizada. El primer grupo fundamenta el rol del Estado a través de un programa masivo de inversiones, subsidios, incentivos y expansión del sector público. Dicho enfoque propone políticas de estímulo financiadas a través de ingresos provenientes del Canal y de nuevos endeudamientos. El segundo grupo desea asegurar que todos los habitantes del país reciban la oportunidad de beneficiarse del crecimiento y mejoramiento en bienestar en igualdad de condiciones por lo cual le asigna al sector privado el papel de motor de crecimiento de la economía y al mejoramiento de la calidad y cobertura de la educación la más alta prioridad en la utilización de recursos. De esta manera se liberarían recursos para mejorar la calidad del capital humano y proveer las necesidades básicas de la población, condiciones indispensables para lograr los objetivos anteriores.

A. El crecimiento como fenómeno transitorio

Un primer grupo de observadores opina que la presunta desaceleración en curso se debe a la finalización de los megaproyectos y lentitud con la cual se inician los nuevos. Ellos alertan del riesgo de lograr tasas de crecimiento del 4 por ciento anual o más bajas en la eventualidad que se atenúe la política de gasto público masivo iniciada por la administración anterior. Ese grupo afirma que el patrón de crecimiento reciente continuará y que nuevos megaproyectos, conjuntamente con inversiones en energía y

minería de exportación, se convertirán en sus dinamizadores, así como en generadores de nuevos empleos⁵⁵.

En paralelo, la disminución en el precio internacional del petróleo (proyectada hasta fines del 2016) y la disminución en la inflación internacional contendrían la inflación en niveles tolerables. A la vez sugieren mantener abierta la ventana para importar ejecutivos y mano de obra especializada y no especializada para cubrir necesidades en el mercado laboral, especialmente a nivel gerencial, en la minería y en los servicios. Al fructificar dicho enfoque, la tasa de crecimiento volvería a los niveles anteriores, apoyada por aumentos en el tránsito y tonelaje de naves provenientes de la entrada en operación del tercer juego de esclusas, nuevas actividades del conglomerado del Canal y una fuerte expansión del sector de electricidad, gas y agua.

Este grupo le atribuye el rápido crecimiento de los últimos doce años a aumentos en la relación capital/producto⁵⁶, asignándole a la inversión pública el rol de motor de crecimiento y dinamizador. Agregan que su instrumentación se logró a través de megaproyectos (para los cuales no se efectuó análisis de costo beneficio o rentabilidad social y financiera) a pesar que el tercer juego de esclusas (que sí incluyó un análisis de rentabilidad financiera), la expansión inmobiliaria privada y el crecimiento de actividades del conglomerado del Canal contribuyeron mucho más a dinamizar la economía que el débil aporte de los “famosos” megaproyectos. Entre los que ese grupo supone le otorgaron dinamismo a la economía se incluyen proyectos como Ciudad Hospitalaria, Riego de Tonosí, PAN, Cadena de Frio, Ciudad Gubernamental, exploración de petróleo, aeropuertos con bajos volúmenes de tráfico (algunos adjudicados a través del sistema “llave en mano”) y otros con pocos beneficios medibles a la fecha. Por otro lado este grupo pareciera olvidar las presiones inflacionarias inducidas por el exceso

⁵⁵ El gasto público en megaproyectos no genera actividad económica adicional significativa debido a la alta propensión marginal a importar. En el Metro ésta es bastante alta debido a la alta proporción de acero utilizado. Le siguen las obras viales y luego las edificaciones. Los principales insumos en la actividad de la construcción son acero y cemento. El acero se utiliza más en el Metro, menos en las carreteras y mucho menos en edificaciones. En cuanto a su valor agregado, estas obras son intensivas en el uso de capital debido al creciente costo de mano de obra resultante de los convenios CAPAC-Suntracs y el menor número de empresas en operación. Una comisión conformada por gremios nacionales, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) revela en su informe(25) que la mayor demanda de empleo se centra en personal técnico (69%) que cuenta por lo menos con una educación secundaria, seguido por personal no calificado (20%) y por último profesionales (11%). Personal no calificado incluye personas con un máximo de 11 años de escolaridad. El informe de *Nathan Associates*(26) a la ACP de mayo 2012 plantea que entre el 28 y el 45 por ciento de los nuevos empleos vinculados a la ampliación del canal durante los años 2013-2025 requerirán de importación de mano de obra.

⁵⁶ El modelo keynesiano afirma que el ahorro es un residuo de decisiones de inversión y su acumulación se deriva de la demanda efectiva. Ésta no corresponde a la capacidad de compra de los consumidores sino al agregado de decisiones de los empresarios. El crecimiento está determinado por la demanda efectiva. Para lograr un crecimiento equilibrado con pleno empleo (tasa de desempleo de alrededor de 4 por ciento en Panamá) se requiere que el producto y el capital crezcan en la misma proporción. Si el crecimiento del capital es menor al de la mano de obra, habría desempleo; si es superior genera distorsiones en la tasa de ahorro e inversión desequilibrando el crecimiento. El modelo trata de crecer a un ritmo muy rápido sobre enfatizando inefectivos métodos de estímulo.

de gasto público que redujeron los ingresos reales de la población a pesar de las altas tasas de crecimiento alcanzadas.

Este grupo juzga que el proceso de rápido crecimiento podría mantenerse a través de un mayor gasto público independientemente del débil crecimiento registrado en la economía global. Asimismo estima que dado el aprovechamiento de ventajas comparativas, al país le es posible trasladar costos a precios. Dichas consideraciones parecieran explicar la actitud pasiva del Estado y de algunos gremios en negociaciones salariales y aumentos en el salario mínimo por encima de la productividad⁵⁷. No cabe duda que dicho traslado fue absorbido por la economía sin perder competitividad cuando el dólar se depreciaba pero le será imposible lograrlo al apreciarse.

Este grupo parece no darle relevancia a pérdidas en competitividad y productividad o a la contribución del capital humano en el proceso productivo. Tampoco le asigna suficiente prioridad a la promoción turística y simplificación de trámites. Aparte de ello pareciera concurrir con aquellos que aseveran que sería más fácil y menos costoso flexibilizar leyes laborales y migratorias para cubrir la escasez de mano de obra calificada con personal del exterior que enfatizar mejoras en la calidad del capital humano. No obstante, algunos concuerdan que ello podría ser beneficioso para iniciar nuevas actividades hasta que el personal nacional se entrenado adecuadamente.

En la apreciación de los que coinciden con estos puntos de vista, el modelo basado en aumentos masivos del gasto público aunado a la explotación de la posición geográfica le han otorgado resiliencia a la economía, condicionándola para hacerle frente a cambios que se producen en el entorno global⁵⁸. Concluyen que por eso se ha visto poco impactada por el débil crecimiento global, movimientos en el tipo de cambio y disminución en productividad. Más aún, argumentan que la relación deuda pública/PIB se mantendrá en los niveles estipulados en la LRSF apoyados por el fraccionamiento de la deuda pública que separa a las empresas públicas del sector público no financiero (SPNF). Al legalizarse aumentos en el déficit fiscal y deuda pública a través de la figura del balance fiscal ajustado del SPNF (véase el Capítulo V), a ellos no les preocupa sus niveles. En resumen concluyen que no es necesario afinar las políticas públicas.

B. El crecimiento como fenómeno permanente

Un segundo grupo subraya que la economía se benefició enormemente del proceso de modernización del Estado iniciado en pleno en 1995 y que la depreciación del dólar fue altamente positiva ya que contribuyó a fomentar el rápido crecimiento obtenido. Ellos argumentan que dichos ajustes fueron críticos para elevar las tasas de crecimiento a los niveles alcanzados durante los años 2003-2014. A la vez señalan que dicho crecimiento pudo haber sido más alto si no se hubieran cometido errores en las

⁵⁷ Para identificar aumentos salariales por encima de la productividad véase Ardito Barletta(27).

⁵⁸ Las políticas pro-cíclicas de gasto público se intensificaron a partir del 2009 cuando se ajustó la LRSF para acomodar aumentos en el gasto. Ésta fue la primera de varias, la cual se dio a solicitud de la administración entrante.

administraciones pasadas al descuidarse el mejoramiento de la calidad del capital humano, no simplificar suficientemente los trámites, ni tomar decisiones encaminadas a aumentar la capacidad productiva y de transmisión en energía y disponibilidad de agua potable; haber ejecutado proyectos de poca o ninguna rentabilidad; y haber permitido sobrecostos considerables en proyectos estatales al eliminar los controles fiscales⁵⁹.

Coinciden en que la inversión pública es importante pero destacan seis factores adicionales tan o más importantes: (i) estimular los flujos de capital externo para aumentar la inversión privada; (ii) reducir las excesivas intervenciones, controles y trámites del Estado en la economía; (iii) solidificar el manejo fiscal; (iv) incrementar la productividad del capital humano; (v) mejorar la calidad y justificación de los proyectos públicos; y (vi) lograr transparencia en las cuentas fiscales, específicamente en cuanto al déficit y balance fiscal y deuda pública. Les preocupa que después de haber mejorado la productividad, ésta ha comenzado a deteriorarse, lo cual no presagia bien para mantener la competitividad internacional(17). Por lo tanto concluyen que para contrarrestar la incipiente desaceleración se requieren afianzamientos urgentes en las políticas públicas.

En apoyo de los anteriores objetivos destacan la urgencia de movilizar al sector privado nacional y extranjero en aprovechar oportunidades que beneficien al país mejorando su productividad y competitividad. Asimismo sugieren reenfocar la acción del Estado en resolver problemas de educación, salud, agua potable e infraestructura de apoyo. Añaden que se debería fortalecer la labor regulatoria en entidades que proveen servicios públicos y en la protección del medio ambiente, al igual que enfatizan la recuperación de costos en los servicios brindados. Asimismo subrayan la urgencia de mejorar la gobernabilidad, dándole mayor transparencia a la gestión gubernamental y a la relación entre el Estado e inversionistas.

Este grupo sugiere darle prioridad a eliminar las limitaciones impuestas al crecimiento por los siguientes factores: (i) problemas sociales y ambientales causados por el desarrollo urbano no planificado; (ii) infraestructura inadecuada, particularmente calles, carreteras, alcantarillado pluvial y sanitario y suministro de agua potable; (iii) en energía, segregación del mercado e incertidumbres causadas por percepciones de cambio de políticas, al igual que demoras en la interconexión con Colombia, la cual permitiría comprar energía a costos más bajos reexportando la más costosa a Centroamérica; y (iv) en educación pública, invertir más en la enseñanza y entrenamiento de maestros y profesores, mejorar métodos de aprendizaje y habilidades para ingresar exitosamente al mercado laboral y estrechar rela-

⁵⁹ La transformación corresponde a un mejoramiento de la función de producción de la economía hacia un nivel de equilibrio de largo plazo más alto. Éste fue impulsado por aumentos en el empleo y en la productividad de la mano de obra durante los años 2003-2014 aunque los incrementos de capital jugaron un papel importante. Los aumentos en la productividad de la mano de obra se lograron al aumentar la población empleada y desplazarse una proporción significativa de la económicamente activa de actividades de baja productividad en áreas rurales a aquellas de mayor productividad en áreas urbanas a raíz de la expansión en la construcción y servicios. Los ingresos resultantes fueron responsables por la disminución de la pobreza en áreas urbanas.

ciones entre universidades e institutos de capacitación con empresas e instituciones privadas y públicas. Esto último habilitaría a los futuros entrantes al mercado laboral a llevar su aprendizaje a la práctica con anterioridad a la finalización de sus estudios para asegurar que las competencias adquiridas sean cónsonas con la demanda.

Asimismo enfatizan la urgencia de aprovechar las oportunidades en el conglomerado del Canal tomando en cuenta que la competencia proveniente de otros países aumentará al tratar éstos de replicar los éxitos panameños por lo cual conviene avanzar rápidamente en estos temas. Por lo tanto concluyen que si las políticas públicas se encaminarán en la dirección apropiada sería posible contrarrestar los efectos adversos de la apreciación del dólar y otros factores encaminando el crecimiento a un nivel de equilibrio de largo plazo más alto en forma sostenida⁶⁰.

C. Conclusiones generales

La expansión económica que caracterizó los años 2003-2014 fue el resultado de las cambiantes circunstancias estructurales y shocks externos que beneficiaron al país, especialmente aumentos en productividad y un tipo de cambio favorable a la expansión de las exportaciones. Un proceso de modernización del Estado sentó las bases para aprovechar las circunstancias favorables que se dieron, las cuales surgieron de un entorno global propicio. Las señales emitidas por las políticas públicas que enfatizaron la competitividad de la economía tuvieron una excelente acogida al incrementarse la actividad privada que, conjuntamente con actividades públicas de apoyo, contribuyeron a las altas tasas de crecimiento y al mejoramiento en ingresos. Más recientemente las condiciones favorables que existieron anteriormente han comenzado a variar por lo cual se requiere efectuar los ajustes correspondientes que permitan que la economía responda favorablemente a las políticas públicas.

No existen reglas automáticas que determinan si un país logrará un crecimiento rápido o no en forma sostenida. Mucho dependerá de las políticas públicas seguidas y como éstas logran hacerle frente a los cambios en el entorno global. Los países que han alcanzado períodos de rápido crecimiento lo lograron debido a que mejoraron su productividad y competitividad, enfatizaron una economía abierta al comercio internacional, acentuaron la expansión del sector privado como motor de crecimiento, mantuvieron políticas fiscales conservadoras, fortalecieron sus sistemas educativos y mejoraron la calidad y productividad de la mano de obra. Dichas experiencias demuestran que los países que adaptan sus instituciones y políticas a circunstancias cambiantes pueden lograr y mantener altas tasas de crecimiento.

A manera de ejemplo en Singapur el PIB creció en 8 por ciento anual en promedio en términos reales a través de 40 años, en Taiwán por encima del 6 por ciento anual a través de 32 años y en Corea del Sur la experiencia de un crecimiento del 6 por ciento anual fue por 20 años, mientras que en otros países las altas tasas de crecimiento no lograron alcanzar ni siquiera una década. En contraste China

⁶⁰ Para una elaboración detallada de un modelo de función de producción Solow aplicado a Panamá véase Sokol(28).

registró altas tasas de crecimiento por más de dos décadas e India por una década a partir del 2003. Por otro lado Argentina creció al 6 por ciento anual por casi cincuenta años, el crecimiento más alto en la economía global con anterioridad a la Primera Guerra Mundial. Argentina, el tercer país más desarrollado después de esa guerra siguiendo a los Estados Unidos y la Gran Bretaña, hoy en día se encuentra en la categoría de país en vías de desarrollo sufriendo serios problemas provenientes de un inadecuado manejo económico⁶¹.

A medida que los países evolucionan, el mejoramiento en sus políticas e instituciones públicas tiende a estimular una aceleración de su crecimiento mientras que nuevos desafíos institucionales lo desestimulan. Lo último se podría remediar a través de constantes mejoras y adaptación de las políticas públicas. Por lo tanto la estrategia que siguió Panamá para moverse de una categoría de menores a medianos ingresos debería afinarse para alcanzar un nivel de ingresos más alto. Dichos ajustes no son fáciles por lo cual una discontinuidad en el patrón de crecimiento es más común que un crecimiento sostenido. Para alcanzar este último las instituciones deben renovarse en sofisticación y calidad mejorando la calidad del capital humano, servicios públicos, prácticas contables y transaccionales, transparencia y responsabilidad, así como previsibilidad en políticas públicas e interpretaciones legales(29).

Las anteriores consideraciones apuntan a temas que deberían ocupar al país de manera que el proceso de modernización del Estado se revigore y continúe para hacerle frente a los nuevos desafíos. Esto sería críticamente importante para evitar el tipo de estancamiento que muchos países han tenido después de haber logrado niveles de desarrollo admirable (como Argentina y otros tantos) u otros que se están enfrentando a estos desafíos “a la fuerza” como se está haciendo actualmente (y muy tardíamente en Chile, país que lideró la América Latina en crecimiento y políticas públicas bien concebidas en décadas recientes).

Políticas públicas para crecer con equidad e inclusión

Este capítulo elabora en mayor detalle sobre las políticas públicas requeridas para maximizar los beneficios del proceso de crecimiento. Su adecuada instrumentación sentaría las bases para elevar la eficiencia de la economía a través de un crecimiento más rápido, equitativo, inclusivo y sostenible para reducir la pobreza y mejorar ingresos a la vez que se minimiza el impacto adverso de los shocks externos(30, 31). El capítulo subraya la importancia de atender prioridades en el corto, mediano y largo plazo a la vez que enfatiza la urgencia de introducir cambios estructurales en el sistema educativo para

⁶¹ Argentina llegó a estar entre los diez países más ricos del mundo. Entre 1900 y 1914 la producción industrial se triplicó alcanzando un nivel similar al de Alemania y Japón. En el periodo 1895-1914 se duplicó el número de empresas industriales, se triplicó el empleo y quintuplicó la inversión en el sector. Dichos resultados fueron acompañados por un progreso social sin precedentes. Desafortunadamente la filosofía liberal que guio dicho desarrollo se desplomó de manos del populismo de Perón y las doctrinas estatistas que proliferaron a partir de la Gran Depresión. Hoy en día la economía sufre de inflación, pérdida de ingresos reales, desempleo, corrupción, pobreza de un 30 por ciento e inseguridad, condiciones que el gobierno del Presidente Macri trata de corregir.

fortalecer la equidad e inclusión. Por lo tanto las políticas deberían enfocarse en mantener una economía abierta y competitiva para aprovechar las oportunidades provenientes del entorno global. Ligado a dichos objetivos el mejoramiento en la calidad del capital humano y el apoyo a la actividad privada serían cruciales en asegurar niveles de inversión necesarios para crecer rápidamente. El capítulo también propone políticas que contribuirían a mejorar la gobernabilidad y reducir y eliminar incentivos que promueven actos de corrupción.

A. Factores que requieren de atención inmediata

En el corto plazo existen seis factores que requieren atención inmediata para alcanzar dichos objetivos. El primero tiene que ver con la imperiosidad de salir de la lista gris del GAFI. El segundo está relacionado al impacto adverso de movimientos cambiarios provenientes de la apreciación del dólar. El tercero trata sobre la urgencia de simplificar trámites para incentivar flujos privados que generen nuevas inversiones y empleos, eliminar la discrecionalidad en la toma de decisiones y redefinir las prioridades del gasto público para desarrollar competencias que suplan las necesidades del mercado y permitan aprovechar las oportunidades en el entorno global. El cuarto trata sobre solidificar y brindar transparencia al manejo fiscal definiendo correctamente la deuda pública y el déficit fiscal, alcanzar un superávit primario, reducir los subsidios y eliminar las modificaciones a la LRSF que permiten aumentar el déficit fiscal y la deuda pública automáticamente. El quinto se refiere a evitar presiones inflacionarias que surgirían si el gasto público aumentara excesivamente. El sexto concierne deficiencias en infraestructura (especialmente en energía y agua potable) que restringen el potencial de crecimiento.

En relación al primero, el plan pactado con el GAFI fue cumplido. Éste incluía la modificación de cinco leyes e inclusión de actividades dentro de los sujetos obligados a reportar operaciones sospechosas. Panamá salió de la lista al efectuarse la revisión correspondiente en febrero del 2016 y las calificadoras de crédito internacional la señalan como positiva para el crédito soberano y los bancos que operan en el sistema panameño al fortalecerse la integridad financiera. Ahora viene la parte más dura, la cual consiste en implementar el marco técnico. Esto será especialmente importante en lo que se refiere a transparencia tributaria.

En cuanto al segundo competaría afinar las políticas públicas para mejorar el impacto de esa apreciación, lo cual requerirá políticas macroeconómicas coherentes, de apoyo al sector privado, de competencia, fiscales y de redistribución, cuyos detalles se sintetizan debajo. Al referirse al tercero se debería enfatizar la simplificación de trámites para aumentar el flujo de inversiones privadas, redefinir prioridades en el presupuesto de rentas y gastos para mejorar la calidad de la educación y entrenamiento de la mano de obra y promover la automaticidad eliminando la discrecionalidad en trámites relacionados con la actividad privada.

Al enfocar la atención sobre el cuarto sería indispensable lograr transparencia en el manejo de las cuentas fiscales, racionalizar el gasto público y fortalecer los ingresos del Estado para cubrir el pago de intereses de la deuda pública. Al ocuparse del quinto sería imprescindible asegurar que las cuentas fiscales estén balanceadas, o sea, que no exista un déficit de manera de evitar presiones inflacionarias.

En relación al sexto precisaría mejorar la planificación y decisiones en las áreas energética y de producción de agua potable para garantizar su acceso a toda la población y suplir la demanda del Canal de Panamá.

En el mediano y largo plazo las políticas públicas deberían encauzarse para convertir a Panamá en un país desarrollado a través de un crecimiento más equitativo e inclusivo. Por lo tanto sería preciso facilitarle la oportunidad a la mano de obra y nuevos entrantes al mercado laboral de mejorar su productividad para no quedarse marginados del proceso de crecimiento. Aunado a ese objetivo el Estado debería asegurar que la economía se encuentre en condiciones de beneficiarse de un salto tecnológico. Lograrlo requeriría aprovechar y desarrollar nichos en el entorno global, explotar nuevas oportunidades y adquirir cualidades de una “economía de conocimiento” a través de una mano de obra más calificada que aproveche las oportunidades que requieren especialización técnica. En ese sentido, mientras mayor sea el grado de conocimientos y adiestramiento requeridos, más alta será la remuneración obtenida.

Las posibilidades anteriores deberían ser aprovechadas redefiniendo prioridades y reasignando recursos del presupuesto de rentas y gastos para mejorar la calidad del capital humano. Simultáneamente la actividad privada debería asumir mayores responsabilidades en invertir en concesiones y proyectos de APP para estimular el crecimiento de la demanda agregada. Dichos ajustes no son difíciles de instrumentar a la vez que reducirían las presiones de endeudamiento público, especialmente al encontrarse la relación deuda pública/PIB cerca de los límites que establece la LRSF. Estos objetivos toman especial importancia ya que mientras más grande sea el tamaño de la economía, más difícil se le hará crecer a tasas altas en forma sostenida sin afinamientos en las políticas públicas. Dichas consideraciones son críticas para lograr aumentos de productividad, mantener la competitividad y aprovechar nuevas oportunidades de crecimiento.

B. Coherencia macroeconómica

El crecimiento de los últimos doce años ha sido apoyado por un entorno macroeconómico viable y competitivo. Mantener su coherencia será esencial para coordinar políticas públicas que eviten que la apreciación del dólar le reste competitividad a la economía en actividades fundamentales para su crecimiento. Dicha coordinación no será fácil ya que requerirá esfuerzos continuos en reconciliar los objetivos políticos con la rigurosidad del manejo macroeconómico, especialmente en los aspectos fiscales y determinación de precios y salarios. La competitividad de la economía determinará cuan bien ésta logrará convertir en oportunidades el potencial existente.

Ningún país ha logrado desarrollarse exitosamente sin aprovechar los beneficios de una economía abierta, flujos de inversión privada y movimiento de personas. Estas experiencias son especialmente relevantes para países pequeños, ya que es raro encontrar países con menos de 10 millones de habitantes que hayan alcanzado altos niveles de ingreso con una relación de comercio internacional/PIB menor al 50 por ciento. Con la competencia global agudizándose al registrar países en vías de desarrollo cerca del 40 por ciento del comercio mundial, es fundamental ser más eficiente y competitivo ya

que una economía abierta por sí sola no constituye una condición suficiente para alcanzar niveles de ingresos altos con equidad e inclusión.

Los anteriores señalamientos enfatizan la necesidad de enfocar urgentemente la acción del Estado en tres factores prioritarios. Primero, en políticas y regulaciones que afectan el clima de negocios, muchas de las cuales forman parte de la encuesta de Hacer Negocios de la IFC, a la vez de mantener condiciones macroeconómicas estables. Estas últimas constituyen funciones específicas de las políticas fiscal, monetaria, financiera, comercial, de precios y salarios y de apoyo al sector privado.

Segundo, en instituciones que integren los aspectos de una buena gobernabilidad tales como una eficiente administración pública, un mínimo de trámites, automaticidad en la toma de decisiones (aparte de que éstas sean tomadas oportunamente) y seguridad jurídica. Tercero, en infraestructura física (en transporte, comunicaciones, energía y logística) y de capital humano (la educación y el adiestramiento). Esta última constituye el capital social y del conocimiento que consiente que las inversiones en infraestructura física y en nueva tecnología se hagan más productivas.

Ligado a lo anterior será esencial mantener estabilidad en las políticas públicas para engendrar confianza en ellas. Estas decisiones requieren de atención inmediata ya que con la continua subida de tasas de interés en los Estados Unidos la economía panameña se encontrará expuesta a pérdidas de competitividad adicionales a aquellas provenientes de la continua disminución en productividad. Los elementos fundamentales de dicha agenda se presentan a continuación(32).

B.1. Políticas macroeconómicas

Para coordinar las políticas macroeconómicas es imprescindible tener en cuenta que cualquier error en su diseño e implementación acarrearía costos. Por otro lado, la coincidencia e interacción de varios errores podría llevar a la economía a situaciones que no serían fáciles de resolver(33). En ese sentido sería aventurado mantener proyecciones optimistas de ingresos tributarios basadas en premisas que no toman en cuenta los shocks externos y en elasticidades que no reflejan adecuadamente el comportamiento de los ingresos ya que si éstos se sobreestimaran se generaría un hueco fiscal que habría que financiar. Dicho resultado no constituye una mera suposición por dos razones. La primera tiene que ver con las condiciones recesivas de la economía global y de su potencial impacto en la panameña. La segunda tiene que ver con la transformación de la economía panameña a una de servicios en donde algunas actividades son poco intensivas en el uso de mano de obra mientras que otras generan divisas e ingresos fiscales pero tienen poco impacto directo en la actividad económica doméstica.

Al peligrar los altos niveles de gasto público debido a insuficiencias en ingresos existen al menos tres opciones en cómo lidiar con ese tipo de situación. La primera consiste en recortar gastos presupuestados. Esta no tendría implicaciones serias en el corto plazo dada la débil ejecución del programa de inversiones públicas en relación a las sumas presupuestadas. La segunda consistiría en crear condiciones propicias que aumenten los flujos de inversión privada al país. Si por el contrario se aumentarían

impuestos en vez de disminuir gastos públicos y estimular la inversión privada se corre el riesgo que la economía se desacelere al debilitarse la demanda agregada.

Para evitar dicho debilitamiento sería indispensable coordinar las políticas que tienen que ver con el sector privado con las de precios y salarios en un manejo fiscal conservador de manera de mantener la eficiencia y competitividad internacional. Ello implica que el balance fiscal total del consolidado del SPNF expandido debería situarse en cero. Un balance total en cero favorecería aumentar el ahorro y la inversión, reduciría el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos proveniente del exceso de gasto público y apoyaría una tasa de crecimiento de largo plazo más alta⁶². Esto significa que las finanzas públicas deberían operar sin el déficit que actualmente autoriza la LRSF.

Dicha restricción reduciría las presiones inflacionarias provenientes del excesivo aumento en el gasto público a la vez que se promovería una rápida expansión del gasto privado. Si las presiones inflacionarias continuaran, ellas repercutirían en aumentos en el salario mínimo y ajustes en salarios por encima de la productividad. Al trasladarse estos aumentos a costos y luego a precios en circunstancias en que el dólar se está apreciando, estos últimos le restarían competitividad a la economía al convertirse los bienes y servicios en menos atractivos en monedas más débiles.

Las anteriores consideraciones ameritan enfatizar el rol que el sector privado requeriría jugar como motor de la economía. Dicho objetivo demandaría acelerar el aprovechamiento de oportunidades provenientes del conglomerado del Canal. Ello requerirá equiparar las exenciones tributarias en concesiones a puertos con aquellas otorgadas a otros puertos y las de la ZLC con las otorgadas a otras zonas libres; simplificando el procesamiento de permisos de construcción y trámites que demoran actividades privadas; fortaleciendo la promoción turística; autorizando la puesta en operación la hidroeléctrica de Barro Blanco; promoviendo el desarrollo energético, de agua potable y de otros servicios públicos; enfatizando concesiones y proyectos de APP que permitan trasladar inversiones del sector público al sector privado e incentivar inversiones privadas para uso público (por ejemplo estacionamientos públicos, interconexión eléctrica con Colombia, puertos de contenedores, corredores y vías de transporte para descongestionar y aligerar el tráfico terrestre, proyecto de *Roll On Roll Off* de la ACP, desarrollo de una terminal de Gas Natural Licuado (LNG) y producción de agua potable (replicando el modelo del sector eléctrico pero con fuentes de agua distintas a las del Canal) entre otros, asegurando que las reglamentaciones ambientales para la explotación de minerales se hagan efectivas.

⁶² Cuando un país gasta más de lo que ingresa tiene un déficit fiscal, si gasta lo mismo tiene un presupuesto equilibrado y si gasta menos tiene un superávit. El Artículo 270 de la Constitución Política(24) establece que “En el presupuesto elaborado por el Órgano Ejecutivo los egresos estarán equilibrados con los ingresos.” Por lo tanto existe la obligación de presentar un presupuesto equilibrado para su aprobación. Algunos observadores panameños opinan que la interpretación de ese artículo es que los ingresos incluyen los ingresos por préstamos. Por otro lado el Fondo Monetario Internacional califica a los ingresos por préstamos como parte del financiamiento del déficit fiscal y no de los ingresos necesarios para presentar un presupuesto equilibrado.

B.2. Flujos de capital

Los componentes importantes de la FDI incluyen la adquisición de empresas, depósitos del exterior, reinversión de bancos, inversión en la creación de nuevas empresas y adquisición de bienes raíces entre otros. Impedimentos a su libre flujo constituyen las principales restricciones a la inversión y crecimiento de la economía en cualquier país. La FDI contribuyó al proceso de crecimiento de los últimos doce años en Panamá al financiar la brecha externa (déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos) y, por ende, el crecimiento económico con ahorro proveniente del exterior. Esto se debe a que los recursos que sostienen la tasa de crecimiento de la economía se miden a través de la diferencia entre el ahorro interno y la tasa de inversión requerida para mantener el crecimiento. Si no se hubiera contado con los flujos de capital que ingresaron al país y cubrieron esa diferencia durante los años 2003-2014, la economía panameña no hubiera alcanzado los altos niveles de crecimiento registrados(34–36).

Una estrategia de expansión de la demanda agregada basada en aumentos masivos del gasto público, aparte de su impacto en aumentar las presiones inflacionarias, implica un ensanchamiento de la brecha externa por encima de la capacidad de financiarla. A la vez, una disminución en el flujo externo contribuiría a reducir la tasa de crecimiento de la economía a menos que el déficit en los sectores públicos y privados disminuyera equivalentemente reflejando un aumento en el ahorro interno. Debido a que expos ambas brechas se igualan, mantener un déficit fiscal alto obliga a la economía a ajustarse a través de aumentos en precios y por consiguiente a través de una disminución en los ingresos reales. Si el flujo externo continuara, se financiaría el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, lo cual permitiría el continuo crecimiento de la economía sujeto a las restricciones de endeudamiento público. Dichos resultados fueron evidentes al sufragar el flujo externo los déficits en cuenta corriente durante los años 2003-2014. A partir del 2007 la expansión en inversión privada coincidió con un fuerte crecimiento en el gasto público deficitario aumentando la demanda agregada e incrementándose las presiones inflacionarias.

Por otro lado si el flujo externo se redujera o tornará negativo a raíz de un empeoramiento en el clima de negocios, restricciones a la inversión privada, manejo fiscal laxo o flujos de capital que se desvían a otros destinos, el déficit en cuenta corriente se reduciría afectando el crecimiento de la economía. Al no generarse el ahorro interno que financiaría su crecimiento, irrumpirían situaciones adversas si no se mantuviera una política amistosa de atracción de FDI. Al continuar los aumentos de tasa de interés⁶³

⁶³El FED se enfrenta a un panorama complejo al introducir aumentos en la tasa de interés: (i) la recuperación de la economía norteamericana es lenta (la participación laboral es baja y los salarios crecen lentamente); (ii) la inflación se encuentra debajo de la meta del 2 por ciento generando preocupaciones de una deflación; (iii) la apreciación del dólar está afectando la recuperación de la economía; y (iv) una política de contracción monetaria impactaría la economía global en circunstancias en que ésta sufre de la desaceleración en China y mercados emergentes mientras que se generarían flujos de capital que apreciarían más al dólar. No actuar decididamente confundirá los mercados financieros en relación a la dirección de la política monetaria cuya intención es alcanzar tasas de interés positivas en términos reales. Dicha acción sería importante para recuperar espacios para utilizar la política monetaria si se produjera otra recesión. Por otro lado los prestatarios y prestamistas en mercados emergentes se enfrentarían a los mismos problemas. Ellos requerirán de alguna acción para

en los Estados Unidos, estos incentivarán flujos de capital hacia ese país, aunque no necesariamente desde Panamá debido a que los depósitos son en dólares. Ellos permanecerán en el centro bancario mientras la tasa de interés sea atractiva en relación a otros centros bancarios. Por lo tanto un manejo prudente de las finanzas públicas y un clima acogedor a la inversión privada constituyen elementos indispensables para mantener los flujos.

C. Política de apoyo al sector privado

Para alcanzar niveles adecuados de inversión privada y moderar el endeudamiento público sería imprescindible asegurar que las condiciones para lograr dichos objetivos existan. Al prestársele una adecuada atención a estos temas se establecería un ambiente favorable para impulsar un crecimiento sostenido. Por lo tanto conviene asignarle prioridad a políticas que mejorarían la gobernabilidad al subrayar la seguridad jurídica, simplificación de trámites y automaticidad en la toma de decisiones. Vinculadas a ellas convendría enfatizar aquellas relacionadas con la institucionalidad, responsabilidad, predictibilidad y confianza en un sistema judicial independiente, respeto a las reglas del juego y transparencia. Igualmente debería dársele prioridad a la agilización de servicios públicos tales como permisos de construcción y hacer gratuita la información estadística de todo tipo para que la población se entere ampliamente de la realidad del país. Dichas políticas estarían encaminadas a fortalecer la débil gobernabilidad y reducir la corrupción, ambas enemigas innatas de mejorar el bienestar de la población.

C.1. Seguridad jurídica

Aparte del sistema monetario y otros factores que hacen de Panamá un destino preferido para la inversión, la seguridad jurídica es indispensable para asegurar el flujo de capital proveniente del exterior e incentivar al nacional a permanecer en el país. Por lo tanto es totalmente contradictorio resolver problemas políticos y de otra índole nacionalizando empresas privadas. La experiencia reciente con nacionalizaciones muestra que éstas fueron onerosas y no generaron valor agregado adicional a la economía. Entre ellas predomina la adquisición de la Empresa Nacional de Autopistas S.A. (ENA) por más de mil millones de dólares. El ciudadano común y corriente no se benefició de esa transacción. Los únicos impactos aparentes lo constituyen el aumento en la deuda pública y reducción en la recaudación fiscal al quedar la empresa nacionalizada exenta del pago de impuestos por lo cual programas importantes se quedaron sin financiamiento. Dicha suma se pudo emplear en resolver problemas de acceso a agua potable y deficiencias en el sector educativo, mejorar el alcantarillado pluvial y sanitario

resolverlos, área en la cual la capacidad de los gobiernos es generalmente débil. También sería posible que una desaceleración en flujos de capital a mercados emergentes conduciría a devaluaciones en algunos países, complicando el servicio de deuda de quienes tengan que pagar en divisas sin obtener ingresos en ellas. No obstante, los problemas iniciales no serán grandes dado el pequeño aumento en la tasa del Fondo Federal hasta la fecha. Los problemas podrían venir después dependiendo del patrón de aumento en tasas de interés. Un tema adicional es como se verá afectada China, como ajustará su tipo de cambio y si reducirá su tenencia de deuda del gobierno norteamericano, del cual es su mayor acreedor.

y aumentar la productividad de la mano de obra en vez de consumir una transferencia de activos del sector privado al sector público.

En el caso de empresas estatales éstas deberían operar comercialmente, recuperar costos, estar sujetas a igual tratamiento fiscal que las privadas y sus ejecutivos y juntas directivas sujetas a objetivos cuantificables y medibles anualmente. ¿De otra manera cual es la justificación de mantenerlas en el sector público? ¿Cuál es su aporte en mejorar el bienestar nacional? Ligado a ello, una gradual recuperación de costos en servicios de transporte y agua potable sería factible dado el aumento del ingreso real de la población en los últimos doce años. La formalización de estas propuestas, añadida a reducción en subsidios, otorgamiento de concesiones e instrumentación de APP eliminarían el déficit fiscal y la necesidad de financiarlo a través de impuestos o préstamos.

Dado que podrían existir circunstancias en que por diversas razones el Estado se introduce en actividades en las cuales participa o podría participar el sector privado, sería esencial definir claramente la frontera que separa las actividades de ambos. Cuando ambos sectores compiten en las mismas actividades o el sector público reemplaza al privado, éstos deberían estar sujetos a las mismas reglas en sus operaciones. Ello implica que las empresas públicas deberían operar comercialmente ajustando las tarifas por sus servicios para igualar el costo marginal de los mismos y no estar exentas del pago de impuestos sobre la renta ni recibir privilegios tales como la exoneración del impuesto al combustible y a la importación.

C.2. Simplificación de trámites

El Estado no debería continuar otorgando incentivos para atraer flujos de capital y estimular la inversión privada ya que los existentes son adecuados por el momento. Lo que sí requiere es simplificar sustancialmente el trámite administrativo en largas y engorrosas regulaciones a las empresas que estimulan la corrupción. Es allí en donde se pueden generar resultados que contribuirían a incrementar DFI y los niveles de inversión privada.

El énfasis en simplificar trámites explica en parte el crecimiento sostenido de un número de economías en el Asia que han alcanzado altos niveles de bienestar. Debido a ello muchos países le asignan una alta prioridad a este tema. Recientemente el Perú intensificó la simplificación de trámites y el procesamiento administrativo para incentivar la inversión privada en proyectos de APP. Singapur le debe mucho de su crecimiento al flujo de DFI a la simplificación de trámites. Ese país ocupa la primera posición en 189 economías en la encuesta de la IFC del 2016(37). En contraste Panamá empeoró su calificación (pasando de la posición 66 en el 2015 a la 69 en el 2016), lo cual no augura bien para la promoción de FDI y de nuevas oportunidades de empleo.

La experiencia panameña dista mucho de ser uniforme o adecuada para responder a las necesidades de inversión y generación de empleo que podrían contribuir a convertir a Panamá en un país desarrollado. A manera de ejemplo se incluye debajo el desempeño de otros países en el informe de la IFC del 2016(37) y el ingreso nacional bruto per cápita (GNI) en esa encuesta. Singapur ocupa la primera

posición (\$55,150), Hong Kong la quinta (\$40,320) y Taiwán la onceava (\$22,598). Por otro lado Panamá (\$10,970) con la posición 69 se ha quedado detrás de varias economías de la América Latina y el Caribe aunque su GNI es más alto que varias de ellas. México ocupa la posición 38 (\$9,980), Chile la 48 (\$14,900), Perú la 50 (\$6,410), Colombia la 54 (\$7,780), Puerto Rico la 57 (\$19,210), Costa Rica la 58 (\$9,750) y Jamaica la 64 (\$5,042).

El éxito de Singapur en convertirse en un país desarrollado radica en la rapidez en como aprovechó las oportunidades que surgieron en el entorno global. Para dar un ejemplo, no es por coincidencia que Singapur ocupa la primera posición en la encuesta que arroja dicha calificación. Nacionalizar un contenedor cargado de mercancías le toma 20 minutos a la agencia responsable del manejo de las aduanas, tiempo que no ha podido ser replicado por otros países en vías de desarrollo con aspiraciones de convertirse en desarrollados ni tampoco por los desarrollados(38).

Por otro lado Panamá retrocedió en el Índice de Libertad Económica de *The Heritage Foundation*(39) del 2015 debido al empeoramiento en los componentes de libertad de empresa y gestión del gasto público. Este índice señala que la libertad económica se ha estancado en los últimos cinco años. Panamá pasó de la posición 59 a la 68 perdiendo 9 escalones en esa jerarquización debido al deterioro en los temas de derechos de propiedad y manejo del gasto público. El índice señala que rigideces en el mercado laboral y corrupción en el ámbito gubernamental debilitan el ambiente empresarial. Igualmente, el sistema judicial permanece sobrecargado, ineficiente, politizado y sujeto a la corrupción; y su capacidad en resolver disputas contractuales y temas relacionados a la propiedad es débil. Dichos resultados deberían causar preocupación y la intención de revertirlos.

De ambos indicadores, el de la IFC(37) es más operativo ya que especifica el número de días en completar cada paso aunque el de la *Heritage Foundation*(39) también merece consideración prioritaria. Un avance significativo en el de la IFC contribuiría a mejorar los indicadores que preparan otras instituciones e incentivarían el flujo de inversión privada en nuevas actividades que generan empleos mejor remunerados. Para lograr esto último se debería reducir el número de días y procedimientos en cada indicador. Entre éstos predominan el pago de impuestos, poner en vigor contratos, resolver insolvencias, proteger inversionistas, registrar propiedades y obtener permisos de construcción. Convendría constituir un grupo de trabajo público/privado para examinar los indicadores presentando recomendaciones específicas para reducir el número de días y procedimientos. A dicho análisis habría que agregarle el registro de naves, el cual ha sufrido disminución de actividades recientemente.

En los permisos de construcción existe amplio margen para reducir el tiempo y pasos que toman mientras se protege el medio ambiente y se logra un ordenamiento urbano. Lograr lo anterior contribuiría a la generación de empleos ya que de todas las inversiones en infraestructura y construcción la construcción privada de edificios y unidades de vivienda unifamiliares son las que más empleo generan. No obstante las cifras anteriores, la situación actual es peor. Los estimados de la encuesta de la CFI subestiman el número de procedimientos para lograr un permiso de construcción.

Singapur, Taiwán y Hong Kong ocupan la posición 1, 6 y 7 respectivamente en 189 países en este tema mientras que Panamá ocupa la posición 70 en el 2016 en vez de 67 en el 2015 al perder 3 escalones. En Singapur existen 10 procedimientos que toman 26 días en conseguir un permiso de construcción, en Hong Kong 11 (y un centro en donde las agencias estatales se reúnen a resolver los problemas – *One Stop Center*) que toman 72 días y en Taiwán 10 que toman 93 días, mientras que en Panamá existen 16 procedimientos que toman 98 días. En una entrevista con un empresario durante la preparación de este ensayo, éste documentó que en vez de 16 procedimientos estimados por la CFI su empresa debía llevar a cabo 30, o casi el doble. Un beneficio directo de simplificar este proceso consistiría en reducir incentivos a la corrupción, los cuales surgen debido al excesivo número de trámites y tiempos.

Dichas comparaciones no deberían sorprender ya que los periódicos publican información sobre la complejidad de los trámites con regularidad. No obstante, éstos no son los únicos indicadores en donde Panamá debería mejorar su desempeño. Después de ocupar los primeros lugares, Panamá retrocedió en el último trimestre del 2014 al quinto lugar entre los países latinoamericanos medidos por la empresa Manpower⁶⁴, detrás de Colombia, México, Costa Rica y Guatemala; y de 19 entre los 42 que responden a nivel global la encuesta trimestral de expectativa de empleo(40).

En términos de calidad institucional Panamá se encuentra ubicada detrás de países que han logrado alcanzar un crecimiento exitoso de acuerdo al *World Economic Forum* a pesar de haber perdido dos escalones en la clasificación de esa institución. Panamá se ubica en la posición 50 de 144 países encuestados (y en el puesto 2 en la América Latina) en cuanto a competitividad mientras que Singapur y Hong Kong alcanzan las posiciones 2 y 7 mundialmente, respectivamente(41). Para mejorar su clasificación en dicho Foro Panamá tendría que hacerle frente a los siguientes desafíos en orden de importancia: ineficiente burocracia, falta de mano de obra calificada, corrupción, regulaciones laborales restrictivas, insuficiente acceso al financiamiento, poca ética de la mano de obra, suministro inadecuado de infraestructura, así como el crimen y el robo.

Aunque alcanzar dicho acoplamiento constituiría un ajuste parcial en el sentido que todavía quedarían pendientes cambios institucionales, lograr los primeros representaría una mejora significativa en relación a la situación actual⁶⁵. Por otro lado implementarlos por si solos no implicaría garantizar un retorno a tasas reales de crecimiento que alcancen o excedan el promedio de 7.8 por ciento anual, aunque si se lograría un avance significativo en dicha dirección. A la vez que dichos ajustes facilitarían la inversión privada, ellos contribuirían a evitar que el crecimiento caiga a tasas de 3-4 por ciento anual

⁶⁴ Manpower es una empresa líder mundialmente en el área de recursos humanos al crear y generar servicios que benefician a aquellos en busca de empleo y a los empresarios en busca de recursos humanos.

⁶⁵ Un informe del FMI demuestra que las reformas estructurales que rinden las mayores recompensas en términos de aumentos en productividad incluyen las regulaciones que se le aplican a las empresas. Véase IMF(42).

con crecientes niveles de desempleo. Una combinación de las anteriores recomendaciones, aunada a aquellas incluidas a continuación aseguraría un crecimiento más alto con generación de empleo.

C.3. Automaticidad en las políticas

Un aspecto clave en las relaciones del sector público con el privado tiene que ver con el establecimiento de reglas automáticas que rijan las relaciones entre ambos evitando la discrecionalidad. Las políticas públicas basadas en reglas en vez de la discrecionalidad reducen el margen de error en decisiones que afectan la economía. Asimismo funcionan como un mecanismo para asegurar que la toma de decisiones sea ecuaníme para todos. Esto se debe a que al no existir mecanismos automáticos en la aplicación de leyes, se emiten señales confusas a la inversión debido a lagunas en la legislación que consienten la discriminación entre inversionistas. En el caso de las zonas libres, a algunas se les adjudica privilegios tributarios mientras que a otras no por lo cual a las discriminadas se les dificulta mantenerse competitivas con zonas libres fuera del país. La misma situación se da en relación a puertos de contenedores.

En ambos casos el tratamiento tributario es discriminatorio y perjudicial a la contribución de valor agregado en operaciones provenientes de actividades entrepot (trasbordo y movimiento de mercancías no nacionalizadas). Igualmente se podría argumentar que dicho tratamiento es contradictorio y opuesto al principio de territorialidad tributaria en la legislación panameña⁶⁶. Esto se debe a que dichas operaciones son externas al país, el cual funciona como un punto de almacenamiento temporal y trasbordo de mercancías y servicios. Estas operaciones no son diferentes en su enfoque a aquellas que efectúan en el exterior las sociedades anónimas, los bancos con licencia internacional, las compañías de seguros con operaciones en el exterior y la bolsa de valores panameña⁶⁷. El peligro de dicha discriminación consiste en que tanto las zonas libres como puertos de contenedores se podrían trasladar al exterior en búsqueda de mejores incentivos.

Un ejemplo clásico de discriminación tributaria proveniente de la discrecionalidad se refiere al pago de impuestos de empresas en la ZLC en donde a éstas se les grava diferencialmente en relación a

⁶⁶ Desde 1916 Panamá cuenta con un sistema tributario basado en el principio de territorialidad. Este concepto se basa en el pago del impuesto sobre la renta en los ingresos monetarios netos obtenidos de operaciones dentro del territorio panameño según la normativa fiscal Artículo 694 del Código Fiscal(43) (“Sólo los ingresos generados por personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, domiciliadas o no en la República de Panamá derivados dentro del territorio nacional están sujetos al impuesto sobre la renta”) y el Artículo 9 del Decreto Ejecutivo 170 del año 1993(44, sec. Ministerio de Hacienda y Tesoro sec. Ministerio de Hacienda y Tesoro). El contribuyente es la persona natural o jurídica que paga este impuesto y puede ser panameño o extranjero. El país de residencia no lo exonera del pago. Se entiende por éste la estadía de más de 180 días corridos o alternos en el país. Panamá es uno de pocos países donde operan los dos tipos de actividad (operaciones internacionales libres de pago de impuestos y operaciones comerciales dentro del territorio nacional sujetas al impuesto). La instrumentación de este principio hace de Panamá un destino atractivo para la inversión extranjera.

⁶⁷La discrecionalidad se basa en el juicio de los responsables de definir políticas por lo cual se toman decisiones asentadas en casos individuales en vez de establecer una política ejecutada a través de reglas predeterminadas.

empresas en otras zonas libres en el país. La legislación aprobada recientemente en la Asamblea Nacional en beneficio de la ZLC es un paso positivo pero no resuelve el problema de costos diferenciales.

En relación a puertos de contenedores, en una solicitud de concesión de la ACP a la Asamblea Nacional, esta última le negó la equiparación tributaria con otros puertos al proyecto del Puerto de Co-rozal. Desafortunadamente dicha decisión no tomó en consideración la necesidad de estimular la competencia (a través de otro puerto en el Pacífico) para evitar enraizar fuerzas monopólicas en las actuales concesiones, así como evitar la posibilidad de un cartel regional. Dada la tendencia de las líneas navieras de tener sus propios puertos de contenedores, sería conveniente otorgarle la concesión a una línea naviera diferente a las actuales para aumentar la competencia y atraer un mayor volumen de contenedores.

Por otro lado la discrecionalidad corre el riesgo de convertirse en incentivo a la corrupción. Ésta encuentra terreno fértil en la ausencia de automaticidad en los procesos gubernamentales (lo misma ocurre en los procesos de compras y adquisiciones, así como en los detallados y largos trámites en otros procesos gubernamentales). La forma más rápida y efectiva de reducir los incentivos a la corrupción es simplificando y automatizando procesos para reducir al mínimo la interacción entre funcionarios públicos y privados.

En el ejemplo anterior del tiempo que toma nacionalizar un contenedor en Singapur, en ningún momento el funcionario de aduanas y el privado se ven o efectúan interacciones directas. La nacionalización se efectúa automáticamente a través de computadoras. Por lo tanto convendría considerar la introducción de “Leyes Marco” que establezcan criterios uniformes y automáticos en el tratamiento de las inversiones. En la ausencia de leyes que regulen dichas actividades en forma no discriminatoria y automática, los beneficios otorgados a una zona libre o puerto de contenedores en operaciones entrepot deberían hacerse extensivos a todos.

C.4. Tratados de Libre Comercio

Los flujos de comercio bilateral amparados bajo los tratados de libre comercio (TLC) han demostrado ser más favorables a países miembros del Mercado Común Centroamericano que a Panamá a partir de su inicio en la década del 60 del siglo pasado. Por otro lado la rápida firma de TLC pendientes con otros países le podría traer múltiples beneficios al país al aumentarse la competencia entre distintas fuentes de suministro con impactos directos en los precios a los consumidores, a la vez que se abren nuevas oportunidades en la exportación de servicios y posiblemente de algunos productos agropecuarios seleccionados. Dada la transformación de la economía a una de servicios, la localización del país como punto de tránsito en la América Latina debería aprovecharse para convertirlo en un “hub” de servicios. Esto implicaría finalizar y hacer operativos los TLC en negociación y evaluar las ventajas de ingresar a la Alianza del Pacífico para desarrollar vínculos más fuertes con economías de Suramérica y el Asia.

D. Política de competencia

El ciudadano común tiene en sus manos el control de calidad y la opción de participar en mecanismos de asegurar la competencia influyendo en las decisiones de la Autoridad de Protección del Consumidor y Defensa de la Competencia (Acodeco). El consumidor tiene el derecho de exigir productos de calidad e insistir que el mercado se regule a través de la oferta y la demanda para lograr precios más bajos y no a través de controles. Igualmente existen temas afines a la política de competencia que conciernen la determinación de precios y salarios. Ellos ameritan ser considerados prioritariamente debido a que aumentos por encima de la productividad en los últimos eventualmente se trasladarán a los primeros.

D.1. Determinación de Precios

En décadas pasadas los excesos de liquidez en el sistema monetario se traducían en importaciones por lo cual la inflación que se generaba era básicamente importada. Los importadores diversificaban sus fuentes de abastecimiento con base en consideraciones de tipo cambiario y de costos menores, las cuales favorecían precios más bajos en bienes provenientes de un país en relación a otro. Como consecuencia la inflación doméstica era generalmente igual o menor a la inflación internacional. Estos resultados fueron cambiando al incorporarse nuevos factores que contribuyeron a aumentar las presiones inflacionarias internas.

El más importante de éstos tuvo que ver con la rápida expansión inmobiliaria y fuertes aumentos en la inversión pública a partir del 2003. A diferencia de la experiencia histórica, los excesos de liquidez se transfirieron inicialmente al sector de la construcción. Los excesos de demanda, exacerbados por políticas pro-cíclicas de gasto público que se combinaron con fuertes aumentos en la construcción inmobiliaria generaron presiones sobre los precios de los insumos (materiales de construcción y salarios). Éstas se tradujeron en aumentos en precios que se trasladaron a las obras aumentándoles su costo, filtrándose a otros sectores y finalmente a los consumidores a través de aumentos de precios en los bienes y servicios adquiridos. Este aumento en precios por encima de la inflación importada se conoce como un efecto “*cost-push*” (traslado de costos a precios)⁶⁸. Como resultado de dicho proceso, el tipo de cambio real del balboa se apreció en relación al dólar y otras monedas. Afortunadamente al mantenerse el dólar depreciado en relación a esas monedas, la economía no perdió mucha competitividad en sus transacciones con el exterior.

⁶⁸ La presión inflacionaria se redujo a medida que disminuyó la tasa de crecimiento a raíz de la desaceleración en las inversiones públicas e inflación internacional. Este fenómeno se aprecia a través del comportamiento del índice de precios al consumidor, el cual no se aumentó en octubre 2015 (se mantuvo en 0.4 por ciento) comparado con octubre 2014. El índice ascendió a 8.7 por ciento en el 2008 de 1 por ciento en el 2002 y cero en el 2003. Su crecimiento se atenuó en el 2009 a 2.4 por ciento al disminuir el crecimiento de la economía a 4 por ciento. La presión inflacionaria continuó a partir del 2010 al intensificarse el programa de inversiones públicas, alcanzando el aumento en precios un promedio anual de 4.8 por ciento en el 2011-2012 para situarse en 5.7 por ciento en el 2012. La inflación se redujo nuevamente a 3.9 por ciento en el 2013 y 2.6 por ciento en el 2014.

El segundo de estos factores tiene que ver con el hecho que el Estado nunca ha tomado iniciativas para incluir cláusulas que protejan a los consumidores en los TLC, lo cual llama la atención. Más específicamente, el Estado nunca ha aprovechado el capítulo correspondiente a políticas de competencia para resolver disputas sobre aspectos relacionados a fusiones de empresas, acuerdos de colusión y monopolios en los TLC suscritos. Como los precios domésticos tienden a buscar su nivel internacional, el precio al consumidor panameño se determina con base en el precio cif del producto importado más el arancel que lo protege aparte de las dislocaciones que se pudiesen haber introducido en las cadenas de comercialización tanto por el exportador extranjero como por el importador panameño⁶⁹.

Con la continua apreciación del dólar y la disminución en el precio de las materias primas, el petróleo y bienes manufacturados, los precios de las importaciones deberían continuar disminuyendo. Con un arancel promedio vigente de alrededor del 7.6 por ciento del valor de las importaciones provenientes de países con TLC, la protección arancelaria pareciera ser baja. Como esa tasa es el producto de las recaudaciones arancelarias divididas por el valor de las importaciones, ella no refleja la verdadera protección que reciben esas importaciones. Dichas importaciones se encuentran protegidas por un arancel promedio más alto, de por lo menos 15 por ciento que le otorga protección a esas importaciones. Pero también existen otros efectos desfavorables que impactan sobre las recaudaciones tributarias. Ellos resultan del hecho de que al exonerarse el arancel disminuye la base imponible del ITBM y por ende su recaudación.

Por otro lado, al apreciarse el dólar, a los exportadores de países con TLC se le facilita aumentar los precios de sus exportaciones a Panamá proporcionalmente a dicha apreciación al estar éstas doblemente protegidas por el arancel vigente y la apreciación del dólar. Dichos desajustes en precios no se pueden resolver introduciendo controles de precios debido a que el precio de la importación se establece en el exterior. Ellos se resuelven promoviendo la competencia al reducirle los aranceles a productos provenientes de países con los cuales no existe un TLC. Debido a ello convendría reducir el arancel promedio a las importaciones provenientes de países con TLC en por lo menos cinco puntos porcentuales (consistente con la apreciación reciente del dólar) para beneficiar al consumidor panameño. Dicha acción no solo estimularía la competencia proveniente de países sin TLC sino que no impactaría las recaudaciones debido a que las importaciones provenientes de países con TLC se encuentran exentas del pago de derechos aduaneros. Por otro lado podría aumentarlas en caso de que aumentaran las importaciones de países sin TLC.

⁶⁹ Los TLC generan compromisos de liberalizar regulaciones que afectan el libre comercio. Muchos incluyen un capítulo sobre políticas de competencia. En ningún TLC suscrito por Panamá existen mecanismos para resolver disputas relacionadas a aspectos fundamentales sobre fusiones de empresas, acuerdos de colusión o monopolios. Véase Sokol(45).

D.2. Turismo

El turismo es uno de los sectores más dinámicos en contribuir valor agregado adicional. En el 2015 arribaron al país 2.5 millones de turistas superando el registro del 2014 en 10.4 por ciento. Las cifras del 2015 se acercaron a los 2.6 millones alcanzados por Costa Rica a través de una industria más madura y altamente promocionada. Actualmente el sector se encuentra pasando dificultades debido a la tasa más baja de ocupación registrada (56.1 por ciento) desde el 2006 causada por una rápida expansión de la oferta de habitaciones. Aumentar los flujos por encima de los niveles actuales no será fácil en un entorno global muy competitivo y altamente promocionado por algunos países por lo cual se requerirán intensos esfuerzos conjuntos de los sectores públicos y privados. Dada su importancia en la generación de empleo, divisas y actividades económicas complementarias, el sector también requiere de un afinamiento de políticas públicas.

A pesar que muchos problemas no son de origen reciente, los mismos impactan el desenvolvimiento de la actividad. A la vez pareciera existir la idea en miembros de la industria hotelera que Panamá ofrece un producto turístico de la más alta calidad, lo cual le permite aprovechar condiciones cuasi-monopólicas y mantener precios por encima de los de sus competidores cobrando tarifas de un turismo de altos ingresos en una buena parte de la planta hotelera. Es indudable que esa premisa influyó en muchas de las inversiones en la expansión del sector, particularmente cuando existía un dólar subvaluado. Pero existe otra razón por la cual ella tampoco es cierta. La industria del turismo en Panamá enfatiza flujos de turismo masivo. El turismo masivo no solo requiere de mucha promoción sino de precios competitivos, especialmente en condiciones como las actuales en que los países de donde provienen los turistas pasan por dificultades económicas.

Lamentablemente la política pública le ha asignado una baja prioridad a la promoción del país como destino turístico por lo cual no se le ha promocionado en los últimos años por el sector público. En contraste países competidores como Costa Rica, Jamaica y República Dominicana han aumentado y utilizado eficientemente las asignaciones presupuestarias públicas para promover la actividad. A la vez existe la percepción que es posible cobrar tarifas de un turismo de altos ingresos dado los variados atractivos ofrecidos por el país. Esta mentalidad existe en círculos que aseveran que la frase "Panamá puente del mundo y corazón del universo" es cierta. De ello se desprende la noción que en otros países existe una masa de personas se encuentran ansiosos de llegar al país, admirarlo y comentarlo positivamente cualesquiera que sean los precios cobrados.

Esa actitud no es realista a pesar de que cabe la posibilidad de aumentar el flujo de turistas al país si se enfatizara la promoción oficial, aumentara la vigilancia, redujera la percepción de inseguridad y solucionaran problemas de transporte público, tránsito vehicular y peatonal, recolección de basura, suministro de agua potable y disposición de aguas servidas en un ambiente competitivo en precios. La imagen que se presenta a raíz de estos problemas no es agradable para el turista y menos para la población panameña en el país. Relacionado a ello existen áreas que requieren de atención inmediata. Una se refiere al problema de la basura. La basura genera una imagen negativa con el turista al observar

desperdicios de basura por toda la ciudad. Una situación similar se nota en algunas ciudades en el África pero no en otros países de la América Latina o Europa y menos en aquellos que compiten con Panamá para atraer turistas. Si a ese problema se le agregaran las frecuentes interrupciones en el servicio de agua y derrames de aguas negras (aún en barrios de lujo como Punta Pacífica), no es de extrañarse que muchos turistas no llegaran o vuelvan al país.

Existen también deficiencias en el transporte público. En Canadá, Europa, Chile, Argentina, o los Estados Unidos los turistas pueden, sin temor a perderse, tomar buses, tranvías y metros. Todo es predecible en esos sistemas, hay indicación de horarios, cada ruta es numerada y se exhibe un mapa en las paradas. En Panamá no es así, sobre todo en los buses. Igualmente existen problemas con taxis, excepto si el turista está afiliado a Uber. A no ser que use Uber o taxis de hoteles, los taxis públicos se pueden negar a llevarlo, recogen pasajeros en el camino, no tienen taxímetros y no despliegan las tarifas prominentemente. Aparte de eso no se cuenta con aceras realmente transitables. A los turistas les agrada caminar por las ciudades que visitan pero eso no es posible hacerlo en Panamá. Entre las billeteras, automóviles estacionados en aceras, estrechez de las mismas, buhoneros, desniveles y huecos, de hecho se han eliminado las aceras transitables.

D.3. Controles de precios

Los controles de precios invalidan la función crítica que los precios deberían jugar en el proceso productivo, la cual consiste en mover recursos de actividades de bajo rendimiento a aquellas de mayor valor. Los controles de precios introducidos en décadas pasadas en países latinoamericanos trataron de mantener los precios bajos al existir escaseces o para perpetuar precios cuando la circunstancia que los determinaba cambiaba. Como resultado la producción no solo no aumentó sino que se redujo.

En general se han logrado pocos beneficios de mantener controles de precios. Ellos contribuyen a que surjan mercados negros, frustrando a los consumidores al no recibir beneficio alguno de su aplicación. Tampoco influyen los movimientos de precios de productos no controlados. Mientras tanto los funcionarios públicos pierden tiempo valioso investigando y cuestionando a los empresarios por qué los precios de los productos de la canasta básica sujeta a controles no bajan suficientemente(33).

Las presiones inflacionarias se resuelven fomentando la competencia e influenciando los factores que estimulan la demanda. Los controles temporales introducidos en 22 productos de la canasta básica a partir de Julio 1, 2014 jugaron su papel en contribuir a romper las expectativas inflacionarias que prevalecieron durante la administración anterior debido al sobrecalentamiento de la economía promovido por la política procíclica de gasto público. Éstos no son necesarios hoy en día con la inflación prácticamente en cero, la cual probablemente se mantendrá en ese nivel en virtud de la disminución en la inflación internacional.

Por otro lado, el Estado podría jugar un papel clave en asistir al consumidor en adquirir productos incluidos en la canasta básica a precios más bajos. Ello podría lograrse informando periódicamente en los medios de comunicación sobre cambios en precios, destacando los establecimientos en los cuales

éstos se han mantenido constantes o han bajado y en aquellos en donde han subido. Los precios inclusive podrían tender a bajar con un consumidor mejor informado. Aparte de eso convendría estimular el establecimiento de mercados públicos en diferentes sitios urbanos para que el consumidor tenga acceso a las fuentes de suministro de esos productos a precios más bajos en forma directa a la vez que el productor se beneficiaría al recibir acceso a puestos de venta para ofrecer sus productos sin requerir intermediarios.

Más recientemente algunos medios de comunicación han sugerido agregar el arroz a la lista de precios congelados. Implementar dicha política afectaría la producción del grano al mermarle ganancias al productor al aumentársele los costos laborales e insumos. La aplicación de dicha política podría forzar al Estado a aumentar el subsidio existente, presionando sobre el déficit fiscal. Pero aún inclusive con subsidios sería difícil detener el deterioro causado por controlar el precio del grano. Eso se debe a que antes de completar la disminución anual de aranceles acordados en el TLC con los Estados Unidos, se haría aún más atractivo importar arroz de menor costo debido a la productividad más alta y costos de producción más bajos en ese país. Mientras tanto, el régimen de precios controlados le fijaría un techo al productor (especialmente a aquel en mayor desventaja para competir con el arroz importado) en ajustar precios al variar sus costos. Dicha medida aceleraría la desaparición de productores menos eficientes mientras que la mano de obra que ellos ocupaban migraría a los centros urbanos aumentando la masa de desempleados que no cuentan con las competencias que demanda el mercado.

Por otro lado el gasto en la canasta básica no constituye un indicador efectivo de consumo debido a que el ingreso y los gustos varían a través del tiempo para todos los consumidores irrespectivo de su nivel de ingreso. Además, dicho gasto constituye una proporción y no el total del consumo de la población de diferentes niveles de ingresos. La inflación percibida que afecta mayormente a aquella de medianos y bajos ingresos se registra a través del índice de precios al consumidor. Ése es el mejor indicador para registrar pérdidas de ingreso y por ende de consumo y es el que merece recibir la atención de las autoridades, los consumidores y los medios de comunicación.

Con el índice de precios al consumidor finalizando prácticamente en cero en el 2015 debido a la disminución en el precio de las importaciones y la perspectiva que esa tendencia continúe en el 2016, la actual coyuntura es apropiada para eliminar los controles permitiendo que el mercado regule los precios. Conviene agregar que los precios internacionales de los alimentos básicos en los últimos quince meses constituyen los más bajos registrados desde el 2008 debido a mayor oferta, descenso en los precios de productos energéticos y desaceleración de la economía China. Dicho fenómeno se refleja en la caída en el índice de precios al por mayor y al consumidor. A la vez es posible que los aumentos recientes en el salario mínimo se trasladen a precios, por lo cual si el índice aumentara ligeramente se debería a ello.

Existen áreas que ameritan una mayor prioridad que controlar o regular precios en las funciones de Acodeco. De acuerdo a estadísticas circuladas por el INEC, no solo los precios al por mayor se encuentran disminuyendo sino también los de materiales de construcción importados y nacionales. No

obstante, algunos de estos últimos continúan aumentando, incidiendo en el costo de nuevas viviendas, especialmente para grupos de medianos y bajos ingresos.

Acodeco debería investigar por qué la arena y la piedra (materiales provenientes de concesiones otorgadas por el Estado) suben de precio. Es allí hacia donde su acción investigadora debería trasladarse⁷⁰. Además Acodeco debería promover la competencia, evitar la colusión y proteger al consumidor, funciones forman parte de su mandato. También debería asegurarse que se aproveche el capítulo correspondiente a políticas de competencia en TLC para resolver disputas sobre aspectos relacionados a fusiones de empresas, acuerdos de colusión y monopolios, además de verificar que las concesiones que otorga el Estado no se traduzcan en monopolios y oligopolios, especialmente aquellas afines al conglomerado del Canal y otras para generar energía eléctrica.

D.4. Salarios

El primer salario mínimo se estableció en enero de 1960. Desde entonces se han fijado 16. Durante los años 2006, 2008, 2010, 2012, 2013 y 2015 los aumentos en ellos no solo sobrepasaron los aumentos en precios al consumidor sino que excedieron los aumentos de productividad siendo el de fines del 2015 de los más altos. Con excepción del 2006 la mediana salarial excedió sustancialmente los aumentos en los precios al consumidor, al igual que a los aportes de productividad total al crecimiento de la economía⁽¹⁷⁾.

Los aumentos salariales en exceso de la productividad se trasladaron a precios. A su vez éstos incidieron en reducir el ingreso real de los consumidores, aumentar el costo de viviendas nuevas y convertir actividades en el agro en no rentables, desplazando mano de obra rural a centros urbanos, afectando la rentabilidad y empleomanía de pequeños negocios en el interior. Un resultado directo de las políticas de estímulo salarial ha sido el aumento en la informalidad a través de empresas formales e informales para evitar el pago de impuestos y cuotas a la CSS.

Si no se hubiera dado el “boom inmobiliario,” la construcción del tercer juego de esclusas y despegue de actividades de servicios vinculadas al turismo y comercio que absorbieron mano de obra, el desempleo no hubiera caído. El impacto de estos desarrollos en el mercado laboral difícilmente se repetiría en el corto plazo. El primero de ellos estaría sujeto a avances en la simplificación de trámites en la construcción y a la diversificación del programa de inversiones públicas para aumentar el uso de la mano de obra. La construcción de un cuarto juego de esclusas dependería de la demanda que generarían barcos más grandes que no pueden transitar por el tercer juego de esclusas, la cual sería prematuro estimar. El tercero dependería de un rápido aumento en el número de turistas, el cual estaría sujeto a la intensificación de actividades de promoción y solucionar problemas mencionados anteriormente.

⁷⁰ Durante los últimos meses las autoridades latinoamericanas de competencia han abierto investigaciones o han detectado muchos carteles que impactan adversamente sobre los consumidores. Véase Licetti (46).

Suponiendo que lo primero se lograra, tampoco sería suficiente para absorber a todos los desempleados. Por lo tanto amerita enfatizar el afinamiento de políticas públicas en apoyo de la actividad privada, promoción turística y mejoramiento de la calidad del capital humano.

Introducir mecanismos de indexación en una economía abierta con un tipo de cambio fijo en donde la inflación es prácticamente cero y el dólar se está apreciando le restaría competitividad a la economía al incentivar aumentos en costos que automáticamente redundarían en aumentos de precios. El desempleo y los informales aumentarían en aquellas actividades que no se encuentran en condiciones de absorber aumentos salariales o trasladarlos a precios. Dichos mecanismos no funcionaron en las economías que experimentaron con ellos, especialmente en América del Sur, dejándolas en peor estado que cuando se introdujeron. Las formulas desarrolladas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) propuestas por grupos empresariales no han sido probadas en ningún país con una tasa de cambio fijo, especialmente al apreciarse el dólar, por lo cual introducirlas conlleva un serio riesgo de perpetuar aumentos de precios que redundarían en la pérdida de la competitividad internacional del país.

E. Política fiscal

El área fiscal toma especial importancia en la coordinación y coherencia del manejo macroeconómico. El enorme gasto público, exagerado costo de proyectos y programas pasados, deficiente calidad de un número de ellos y gastos de funcionamiento no contabilizados podrían generar problemas fiscales, afectando la base de crecimiento de la economía. Para mitigar dichos impactos y garantizar una gestión financiera responsable sería imprescindible afinar las políticas públicas en el área fiscal. Éstas tienen que ver con el otorgamiento de subsidios, definición de la deuda pública y el déficit fiscal, LRSF, superávit primario, análisis de rentabilidad, utilización del gasto y mejorar el sistema de compras y adquisiciones.

E.1. Subsidios

Los subsidios se podrían convertir en el “Talón de Aquiles” de las finanzas públicas al no existir una política que defina su utilización, eliminando los que no se justifican. 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. Entre estos últimos grupos se incluye el subsidio al gas, energía, agua y a la CSS; 120 a los 65; transporte público; y los jubilados. Los subsidios contabilizados sumaron \$911 millones en el 2010, incrementándose a \$1,584.4 millones en el 2014⁷¹ (cerca del cuatro por ciento del PIB). En el 2016 se han presupuestado \$1,302 millones (equivalentes al 10 por

⁷¹ Los subsidios totalizaron \$1,584.4 millones en el 2014: el 61.4 por ciento correspondió a los hogares, 22.8 por ciento a la CSS y 15.8 por ciento a las empresas (exoneración de impuesto de importación e impuesto sobre la renta, CAAT, FECL, CPC y devolución de impuestos). Hogares incluye gas licuado y subsidio eléctrico \$382.1 millones, transporte (transporte público-diesel, Metrobus y Metro) \$165.5 millones, vivienda \$99.4 millones, 120 a los 65 \$126.6 millones, Red de Oportunidades \$46.7 millones, Becas Universal \$105.5, Uniformes y Útiles Escolares \$40 millones y Ángel Guardián \$7.9 millones. Fuente: Informe de la Cuenta General del Tesoro de Marzo 2015

ciento de los gastos presupuestados), cifra inferior a la del 2014 debido a la disminución en el precio del petróleo. Dicha cifra no solo excede los aportes anuales de la ACP sino que probablemente aumentará al entrar en operación Mi Bus, las líneas 2 y 3 del Metro⁷² y la Cadena de Frío.

Esta cifra tampoco incluye subsidios a la agricultura y productores de leche, subsidios no contabilizados del IDAAN por la venta del agua por debajo de su costo marginal o el subsidio electoral. Tampoco incluye exoneraciones de impuestos a empresas privadas y empresas públicas (aranceles, renta) y del impuesto de inmuebles entre otros. Convendría que las autoridades respectivas estimaran y publicaran su monto. Otro problema radica en que parte de los subsidios en el 2014 fueron a la CSS. Éstos difícilmente podrían ser eliminados en el corto plazo ya que dicha institución padece de serias debilidades financieras al no crecer los ingresos suficientemente para hacerle frente a compromisos de gastos futuros. Dentro de los compromisos existentes, el subsidio al programa 120 a los 65 aumentará vertiginosamente si no se discrimina ya que los informales y otros grupos que no cotizan cuotas eventualmente calificarán al mismo⁷³.

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 para cumplir con los límites establecidos en la LRSF. Por lo tanto para evitar los peligros de un manejo fiscal deficitario convendría desechar los subsidios generalizados y quedarse solamente con aquellos focalizados y condicionados a aquellos por debajo de la línea de pobreza.

En varios de ellos existe la intención de dirigirlos a los pobres para generar un ingreso de subsistencia o dotar a la próxima generación de oferta de trabajo 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 tendrán un impacto positivo siempre y cuando se acompañen de medidas que incrementen la productividad de los hogares pobres.

Otros como el que el del gas son aprovechados por quienes no los requieren mientras que los subsidios a la electricidad y las exoneraciones del impuesto del combustible tampoco se justifican al bajar el precio internacional de los productos energéticos significativamente. Por otro lado 120 a los 65 ha

⁷² 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, Alcalde Díaz, las Cumbres, etc. El mismo tiempo toma desde Chorrera hasta Albroom, 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.

⁷³ El programa 120 a los 65 contó con alrededor de 90,000 beneficiarios en 2015. 1,124,741 personas no cuentan con seguro social, lo cual se encuentra en parte vinculado a la informalidad laboral y en parte a aquellos que no trabajan. En 10 años se estima que se le podrían sumar 95,774 personas sin seguro social en edad de jubilación.

creado un sistema paralelo de jubilaciones en donde no se requiere cotizar cuotas a la CSS. Los beneficiarios futuros incluirán a aquellos que se encuentran en la informalidad y los ninis. Por lo tanto el subsidio se ha convertido en un incentivo para que patronos y empleados no cumplan con los aportes a la CSS sabiendo que eventualmente recibirán su pensión.

Urge definir una política que separe los subsidios buenos (inversión en capacitación y habilitación de los pobres)⁷⁴ de los malos (consumo llanamente y no discriminado hacia los pobres). En el 2016 se ha programado disminuirlos en 14.5 por ciento a través de la eliminación del FACE (Fondo de Compensación Energética) y la revisión del subsidio al gas; el subsidio a la energía eléctrica se ha estimado en \$76 millones. En realidad todas las exoneraciones de impuestos y subsidios energéticos deberían desaparecer a la brevedad posible debido a la continua disminución del precio internacional del petróleo y gas natural y aumentos en el ingreso personal desde el 2003.

E.2. Definición de la deuda pública y el déficit fiscal.

La definición de la deuda pública y el déficit fiscal en el SPNF ha variado a través de diferentes administraciones gubernamentales afectando la transparencia de las cuentas públicas. Esto se debe a que el sector público se fraccionó al segregarse del mismo a empresas públicas para reducir el monto del déficit fiscal, mantener el total de la deuda pública por debajo de la relación deuda pública neta/PIB de 40 por ciento establecida en la LRSF, evadir los límites de endeudamiento y gastar más⁷⁵. Estas acciones no solo limitan la transparencia de las cuentas públicas sino que hace más difícil mantener la coherencia y coordinación macroeconómica y fiscal.

E.2.1) Deuda pública. Estimaciones oficiales publicadas en los medios de comunicación muestran que la deuda del SPNF ascendió a \$20,250.4 millones al 31 de diciembre del 2015, mientras que observadores independientes reportan que el total de deuda pública supera los \$25,000 millones al incluir las empresas públicas excluidas del SPNF, proyectos llave en mano y deuda flotante.

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 agencias consolidadas pero excluía la ACP. Desde fines del 2009 esta definición excluye empresas del Estado (ACP; Tocumen S.A.; Empresa de Transmisión Eléctrica S.A. [ETESA]; y Empresa Nacional de Autopistas [ENA]). A Tocumen S.A. se le añadieron los aeropuertos de Río Hato, David y Colón durante la administración pasada (los cuales mantenían operaciones deficitarias) para reducir el déficit fiscal. Esta definición no incluye la Cadena de Frío ni Mi Bus.

⁷⁴ 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 y otros(47).

⁷⁵ Deuda pública neta es igual a la deuda pública menos el patrimonio del FAP.

Resulta difícil comprender la lógica detrás de la segregación de empresas estatales que deberían formar parte del SPNF cuando el sector público es uno solo, independiente de cómo se desglosan las instituciones y empresas estatales. El fraccionamiento de la deuda genera interrogantes debido a que las empresas del Estado son en un ciento por ciento de su propiedad, sus presupuestos son aprobados por el Consejo de Gabinete y la Asamblea Nacional, las transferencias de partidas son aprobadas por la Asamblea Nacional y las empresas se encuentran sujetas a los audits de la Contraloría General de la República. Dichos procesos automáticamente le asignan al Estado importantes responsabilidades en su manejo financiero. Por lo tanto las omisiones en la contabilidad gubernamental requieren de decisiones urgentes para consolidar las cuentas fiscales.

El criterio que pareciera prevalecer en la práctica para incluir a una empresa del Estado en el sector público toma en consideración si son autofinanciables. De hecho todas las empresas del Estado reciben subsidios implícitos al estar exoneradas del pago de impuestos de importación, inmuebles y sobre la renta⁷⁶. Aunque algunas 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 por aquellas entidades no incluidas en el SPNF, el Estado no tendrá otra opción que responder por la deuda. Por otro lado el Artículo 268 de la Constitución es claro en incluir a las empresas estatales dentro del sector público⁷⁷.

Un tema relacionado tiene que ver con incluir deudas de proyectos “llave en mano”, garantías a deudas del sector privado y pasivos de empresas públicas en la deuda pública. Por ejemplo los medios de comunicación reportan que en la adquisición de Mi Bus se pagan alrededor de \$245 millones y se adquieren pasivos con los bancos que suman alrededor de \$195 millones. La responsabilidad de incluir dichas deudas en el SPNF le corresponde a la Contraloría General de la República de acuerdo al Artículo 280 de la Constitución⁷⁸. La LRSP debería modificarse para que estos ajustes sean obligatorios. Aparte de las deudas mencionadas anteriormente, la contabilización actual no incluye las deudas de los municipios, instituciones públicas que deberían formar parte de la deuda total del Estado. Este último tema toma singular importancia ya que un estudio del BID sobre necesidades de inversión del municipio de Panamá arroja un plan de inversiones que excede tres mil millones de dólares que de llevarse a cabo en su totalidad requeriría endeudamientos del municipio.

⁷⁶ 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.

⁷⁷ El Artículo 268 de la Constitución(24) 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”.

⁷⁸ El Artículo 280 de la Constitución(24) establece en su acápite 1 señala “Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que le señale la Ley, las siguientes: Llevar las cuentas nacionales, incluso referentes a las deudas interna y externa.”

E.2.2) Déficit fiscal. El déficit fiscal se define como déficit de caja ya que recoge las transacciones en efectivo de ingresos y pagos que se efectúan en el sector público. Esta definición ha sido útil en el manejo y contabilización de las operaciones del gobierno. Sin embargo, la misma no toma en cuenta las nuevas variantes en el gasto público ni su impacto en la deuda pública. Éstas se refieren a las operaciones “llave en mano” cuyos pagos son diferidos a fechas futuras a pesar que las erogaciones correspondientes continúan su curso con la implementación de las obras contratadas.

Por lo tanto convendría considerar ampliar el concepto del déficit en términos de transacciones de lo gastado (lo pagado más lo comprometido), lo cual debería incluir la deuda flotante del periodo anterior como gasto en el presupuesto del sector público del año vigente para evitar estimaciones optimistas del déficit de caja al posponer el pago de gastos efectuados. Dichos ajustes permitirían arribar a un estimado realista del déficit y de su proyección, el cual debería incluir los intereses futuros que habría que cancelar, aparte de las estimaciones de gastos corrientes que serían necesarios para que las inversiones operen eficientemente una vez concluida su ejecución.

E.3. Ley de Responsabilidad Social Fiscal.

La LRSF 34 de 2008 se creó para establecer normas, principios y metodologías para consolidar la disciplina fiscal en la gestión financiera del gobierno bajo principios de transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas. La LRSF tiene por objeto: (i) aumentar el ahorro corriente del SPNF de manera de disminuir la dependencia en el uso de instrumentos de deuda para financiar inversiones; (ii) garantizar la sostenibilidad de la deuda pública mediante su reducción gradual como porcentaje del PIB hasta llegar a un máximo permitido; (iii) establecer límites al crecimiento de la deuda y el déficit; y (iv) proveer rendición de cuentas en el sector público basada en las mejores prácticas de transparencia. Los cambios introducidos durante la administración pasada le han restado efectividad en alcanzar dichos objetivos(48). Por lo tanto la LRSF debería enmendarse para utilizar en forma juiciosa y eficiente los recursos públicos y mejorar la transparencia y gobernabilidad. Dichas enmiendas deberían incluir la definición correcta de la deuda pública y el déficit fiscal, añadiendo las empresas estatales dejadas por fuera del SPNF⁷⁹.

En cuanto a su operación, el espíritu que privó en la preparación de la LRSF enfatizaba transacciones de caja en la definición del déficit fiscal pero con una debida contabilización de las cuentas por pagar y su publicación (incluyendo su antigüedad), además de lograr lo mismo en las cuentas por cobrar para tener una idea clara del monto del déficit fiscal. Debido a eso el informe anual de la Cuenta General del Tesoro incluye las cuentas por pagar y su antigüedad. Un ajuste adicional debería establecer el límite de deuda flotante en relación a los ingresos corrientes a principios del año fiscal, tornándose en

⁷⁹ Mientras no se cambie la LRSF sería aconsejable incluir dos estimaciones del déficit. Una sin las empresas públicas tal como lo determina la ley y otra que si las incluye.

cero a fines del mismo. Ese ajuste evitaría utilizar cuentas por pagar como parte del financiamiento de las operaciones financieras del gobierno.

El espíritu que privó para consolidar la disciplina fiscal fue violado por la administración pasada para darse más espacio para gastar y endeudarse al introducir modificaciones en la LRSF en la Ley que estableció el Fondo de Ahorro de Panamá (FAP). En el Marco Fiscal que el Gobierno Nacional está obligado por ley a preparar anualmente, el balance fiscal representa las metas fiscales que deben cumplirse⁸⁰. Al promulgarse la ley del FAP por la administración pasada se creó la figura del balance fiscal ajustado del SPNF, la cual permite aumentar los límites del déficit fiscal. Es evidente que la intención de crear la Ley del FAP se hizo para aumentar los montos de endeudamiento público. Ello se puede constatar en el Artículo 34 que especifica que “el balance fiscal ajustado será de 2.9% para 2012, 2.8% para 2013 y 2.7% para 2014.” En el fondo ese ajuste aumentaba los montos de endeudamiento público autorizados.

Dichas modificaciones han afectado el Marco Fiscal⁸¹. A manera de ilustración, si el aporte de la ACP fuese menor al 3.5 por ciento del PIB (por ejemplo, 2.5 por ciento), el gobierno estaría autorizado a endeudarse por una suma equivalente al 1 por ciento del PIB por encima de la meta del déficit⁸². Como a partir de la fecha hasta el 2019 los aportes de la ACP en el Marco Fiscal probablemente serán menores al 3.5 por ciento del PIB, el gobierno estaría autorizado a aumentar el déficit fiscal y el endeudamiento público por el monto que haría falta para alcanzar el 3.5 por ciento del PIB. En otras palabras, si los aportes de la ACP cayeran por debajo del 3.5 por ciento del PIB, éstos se podrían compensar automáticamente a través de un déficit mayor financiado por endeudamientos adicionales. Eso significa que si los aportes anuales de la ACP fuesen menores al 3.5 por ciento del PIB, tanto el déficit real como la deuda pública aumentarían⁸³.

⁸⁰ Si se tiene un déficit fiscal no ajustado de 1 punto porcentual del PIB o un porcentaje mayor que se encuentra financiado y los aportes de la ACP corresponden a 1 punto porcentual menor del 3.5 por ciento del PIB, se tendría un balance fiscal ajustado de 1 punto porcentual menor que el balance fiscal resultante. Queda claro que el mayor déficit fiscal no ajustado se puede financiar con deuda o con una reducción de saldos líquidos en el Banco Nacional. Por otro lado en el 2015 el gobierno recurrió a este mecanismo para ajustar el déficit de \$1,460 millones (2.8 por ciento del PIB) a \$1,034 millones (2 por ciento del PIB) al no haber hecho el aporte correspondiente al FAP.

⁸¹ En el artículo 35 de la Ley del FAP(48) se encuentra el detalle de la suspensión temporal de los límites financieros ante un problema de disminución en la actividad económica de 2 por ciento del PIB para abajo (de manera de jalar fondos del FAP) y de una emergencia nacional, que aclara lo que la Ley había mencionado.

⁸² La justificación de dicho mecanismo es extraña. Ésta supone que si el aporte anual de la ACP estuviese por debajo del 3.5 por ciento del PIB, esa deficiencia debería compensarse con endeudamiento público.

⁸³ El párrafo del Artículo 34 de la Ley del FAP(48) dice: El ajuste a realizarse al balance fiscal del SPNF para calcular el balance fiscal ajustado al cual se le aplica el límite establecido en este Artículo corresponde al aporte que debe efectuarse al FAP de acuerdo con lo previsto en el numeral 1 del Artículo 3 de la Ley del Fondo de Ahorro de Panamá. En el evento de que el aporte de la ACP fuese menor al porcentaje establecido en el numeral 1 del Artículo 3 antes citado (se refiere al 3.5 por ciento), el ajuste se calculará como la diferencia entre el aporte efectivo de la ACP y el porcentaje establecido en el numeral 1 del Artículo 3 antes citado, que en este caso disminuiría el balance fiscal del SPNF a un nuevo valor en el balance fiscal ajustado del SPNF.

Alternativamente el gobierno podría aumentar los impuestos, lo cual no haría sentido si la economía se estuviese desacelerando. Si se aumentaran los impuestos, éstos no tendrían que ver con el déficit, producto del balance fiscal ajustado, y su diferencia con el déficit real, pero ésta sería una opción al mayor déficit real y al incremento en la deuda. Por otro lado el gobierno podría reducir gastos tal como lo especifica la Constitución en su Artículo 275 en casos que el total de los ingresos disponibles sea menor al total de los gastos autorizados⁸⁴.

Como el objetivo de la enmienda a la LRSF era aumentar el gasto público no se consideró la opción de afinar las políticas públicas para estimular la inversión privada sustituyendo montos de inversión pública por aquellos provenientes de inversiones privadas antes de autorizar un déficit adicional. Los mecanismos para aumentar los montos de inversión privada lo constituyen la simplificación de trámites, el impulso a concesiones y proyectos de APP y la promoción turística. En otros países éstos han sido excelentes para sustituir la inversión pública.

E.4. Fondo de Ahorro de Panamá.

Un tema íntimamente relacionado al manejo fiscal y en especial a los parámetros especificados en la LRSF tiene que ver con el FAP. El FAP fue creado mediante la ley 38 del 5 de Junio de 2012, que modificó la LRSF 34 de 2008. Sus objetivos son: (i) establecer un mecanismo de ahorro a largo plazo para el Estado; (ii) establecer un mecanismo de estabilización para estados de emergencia y desaceleración económica; (iii) disminuir la necesidad de recurrir a instrumentos de deuda para atender las circunstancias descritas anteriormente; y (iv) complementar los objetivos anteriores mediante una regla de contención del déficit para el SPNF mediante la Ley 34 de 2008 y sus reglamentaciones⁸⁵. Al FAP se le traspasaron los recursos del Fondo Fiduciario para el Desarrollo (un fondo soberano cuyo rendimiento se incorporaba al presupuesto para financiar inversiones) que surgieron de la venta de acciones del IRHE e INTEL.

El FAP es un fondo soberano de estabilización al cual solo se debería acudir en última instancia si la economía se encontrara seriamente afectada por los shocks externos (tal como un aumento violento

⁸⁴ El Artículo 275 de la Constitución(24) establece que “Cuando en cualquier época del año, el Órgano Ejecutivo considere fundamentalmente que los ingresos disponibles es inferior al total de los gastos autorizados en el Presupuesto General del Estado, adoptará un plan de ajuste del gasto, que será aprobado según lo establezca la Ley.”

⁸⁵ El Artículo 5 de la Ley(49) habla de la Regla de Retiro para el punto 2: (a) Estado de emergencia declarada por el Consejo de Gabinete, siempre que el costo asociado sea igual o superior al 0.5 por ciento del PIB. La regla entrará a regir a partir del año fiscal 2015. En el caso de haberse contratado un seguro catastrófico y/o de accederse a una línea de crédito contingente contratada para este propósito, se excluirá del costo asociado a la emergencia el monto de cobertura del seguro y/o uso de la línea de crédito contingente que exceda un 0.5 por ciento del PIB para determinar el monto de retiro posible a efectuarse del FAP. El límite máximo de la dispensa no podrá exceder el 1.5 por ciento del PIB; y (b) Desaceleración económica. Esta regla entrará a regir a partir del año fiscal 2015. En este caso si el crecimiento del PIB es negativo, el límite de la dispensa será 2 por ciento del PIB nominal; si el crecimiento PIB es de 0 a 1 por ciento del PIB la dispensa sería 1.5 por ciento de PIB nominal; y si el crecimiento es del 1.1 a 2 por ciento del PIB, la dispensa es el 1 por ciento del PIB nominal. Los retiros del FAP autorizados en estos puntos estarán condicionados a que los activos del FAP no podrán ser inferiores al 2 por ciento del PIB nominal del año anterior.

en el precio internacional del petróleo) e internos (tal como un terremoto que causara fuertes estragos) y un afinamiento adecuado de las políticas públicas no lograra detener dicho deterioro. El FAP no debería utilizarse para financiar el déficit fiscal, declararle dividendos al Estado, o reemplazar políticas públicas encaminadas a resolver problemas fiscales.

Por otro lado el FAP debería alimentarse periódicamente de recursos adicionales. Ésa no fue su experiencia durante la administración pasada (cuando se trataron de vender terrenos en la ZLC y acciones del Estado en Cable and Wireless y compañías eléctricas en donde el gobierno mantiene el 51 por ciento de las acciones) para financiar gastos. Aparte de ello, al generarse ingresos adicionales provenientes del rápido crecimiento de la economía, éstos no se canalizaron al FAP para dotar a futuras administraciones con la capacidad para hacerle frente a situaciones descritas en la ley. En resumen, el FAP (un mecanismo de ahorro para ser usado en emergencias no previstas) se ha utilizado para incrementar el tope del déficit y aumentar el endeudamiento público.

E.5. Balance Primario

El balance primario es el resultado del esfuerzo fiscal del período (ingresos corrientes totales menos gastos totales incluyendo gastos de funcionamiento y de capital). Se excluye del balance primario los intereses, los cuales provienen de la ejecución presupuestaria de períodos pasados sobre la cual no se tiene control directo. Si bien ésta es la definición algebraica, su inclusión en la LRSF obedece a su importancia para la estabilidad de las finanzas públicas y el buen manejo macroeconómico.

El balance primario es un parámetro clave de política fiscal ya que contribuye a disminuir las vulnerabilidades que se podrían derivar de los aumentos en la deuda pública y su sostenibilidad. Su manejo apropiado permite financiar el servicio de la deuda sin necesidad de ajustes en los ingresos (evitando impactos sociales y políticos delicados) o en el gasto primario (el cual excluye intereses). Por lo tanto no sería aconsejable limitar la capacidad de maniobra futura de las finanzas públicas debido a un manejo laxo de esta variable.

El balance primario representa un flujo de caja neto comprometido para el pago de la deuda y su servicio. En un balance fiscal de cero el balance primario sería igual al pago de los intereses y su valor actual igual a la deuda. Cuando el mismo se torna negativo, éste genera un aumento de deuda que incrementa el pago de intereses y de allí proviene el problema de su sostenibilidad. Su solvencia sugiere que el valor presente de los ingresos propios menos el valor actual de la deuda sea igual en el peor de los escenarios a los gastos primarios. Por otro lado, su liquidez implica que se debería hacer frente a todos los desembolsos del sector público a medida que venzan.

La LRSF requiere que el resultado del balance primario durante el ejercicio de cada administración sea positivo. Lo óptimo sería lograr un balance primario sostenible. Éste debería ser igual al pago de intereses, o sea, debería convertirse en un balance fiscal equilibrado tal cual se estipula en el artículo 270

de la Constitución⁸⁶. En épocas recientes ello solo se ha logrado en el año 2007-2008, mientras que en algunos otros años el balance primario ha sido negativo o cercano a cero. En el 2014 el balance primario del SPNF fue negativo, alcanzando el -2.2 por ciento del PIB. Un balance primario negativo (déficit) implica que los recursos del sector público no alcanzarían para pagar los intereses de la deuda pública por lo cual habría que endeudarse para pagarlos. Es evidente que este concepto no sería sostenible debido al crecimiento de la deuda y pago adicional de intereses que esto implicaría. Para asegurar la estabilidad de la relación deuda pública/PIB sería necesario que el balance primario positivo (superávit) alcanzara un valor mínimo en función de la deuda acumulada hasta el periodo anterior, tasa de interés y tasa de crecimiento de la economía.

La inclusión de la ACP y las otras empresas públicas en las cuentas del SPNF mejoraría el balance primario y contribuiría a equilibrar el balance fiscal aunque aumentaría la relación deuda pública neta/PIB. Cambios en esta relación no deberían afectar la calificación de crédito del país ya que la misma solo constituye una consolidación del monto total adeudado que mejoraría la transparencia en el manejo de la deuda pública. Adicionalmente, sería conveniente efectuar ejercicios anuales de tensión (*stress tests*) vinculados a la sostenibilidad de la deuda, los cuales deberían publicarse. Dichos ejercicios deberían incluir riesgos por disminución de la tasa de crecimiento, aumentos en la tasa de interés, disminución del balance primario, riesgos que pudieran surgir del financiamiento de los mercados y otros.

E.6. Análisis de costo beneficio

En épocas recientes los aumentos en el gasto público en inversiones han sido financiados a través de endeudamientos que aumentan la deuda pública. Muchas de las inversiones efectuadas estuvieron basadas en análisis deficientes al escogerse proyectos basados en decisiones influenciadas por intereses creados. En ningún momento se utilizaron criterios de jerarquización de proyectos basados en su rentabilidad social o financiera o beneficios al país, excepto en el proyecto de ampliación del tercer juego de esclusas.

La LRSF establecía inicialmente el requerimiento de estudios de costo y beneficio social para proyectos con un costo mayor de \$10 millones y de prefactibilidad en caso de montos menores. Estos análisis permitirían jerarquizar las inversiones frente a la disponibilidad de recursos. Durante la administración pasada el piso para el requerimiento de estudios de costo beneficio fue aumentado a \$20 millones por la administración pasada para evitar el análisis de un gran número de proyectos que podrían ser percibidos como de baja e inadecuada rentabilidad. Ambos límites no hacen sentido si se desea cerciorar que los proyectos logren una rentabilidad adecuada que justifique que se lleven a cabo. Por lo tanto sería aconsejable que el límite se bajara a \$5 millones, lo cual cubriría la mayoría de los proyectos en el

⁸⁶ El Artículo 270 de la Constitución(24) establece que “En el presupuesto elaborado por el Órgano Ejecutivo los egresos estarán equilibrados con los ingresos”.

programa de inversiones públicas. A estos análisis habría que agregarle indicadores de logro/desempeño en proyectos y programas incluidos en el presupuesto de rentas y gastos.

Para confirmar que los proyectos seleccionados muestren una rentabilidad adecuada ex ante sería conveniente crear un departamento en el MEF que evalúe los estudios de costo y beneficio preparados por las agencias ejecutoras, al igual que de proyectos de concesión del sector privado y APP. Proyectos sin estudios de costo beneficio evaluados no deberían ser incluidos en el presupuesto de rentas y gastos. Asimismo debería establecerse en la Contraloría de la República un departamento con suficiente autonomía e independencia para efectuar evaluaciones y áudios económicos expós de proyectos y programas de inversión pública ya ejecutados.

Estos análisis serían diferentes a los áudios tradicionales de la Contraloría. Dichos áudios evaluarían el desempeño de los conductores claves en la implementación de proyectos y programas: eficiencia, sostenibilidad y el material humano que los ejecuta. Su objetivo sería determinar si los dineros del Estado fueron bien invertidos, se justificaban los proyectos y programas, tuvieron una rentabilidad financiera y social adecuada, su calidad era óptima, se implementaron las políticas públicas para que lograran sus objetivos, utilizaron objetivos medibles e indicadores de logro/desempeño cuantificables y se determinó quiénes se beneficiaron del gasto público⁸⁷. Dichas recomendaciones, de ser adoptadas, sugieren que el programa de inversiones públicas de mediano plazo tendría una mayor probabilidad de lograr los resultados esperados. Estos podrían concretarse si se tomara en consideración los aspectos analíticos e institucionales propuestos, salvaguardando el proceso de jerarquizar y decidir proyectos al evitar intereses creados que distorsionan las decisiones de inversión pública.

E.7. Composición y utilización del gasto público

Las presiones inflacionarias que se dieron durante los años 2003-2014 provinieron principalmente de la excesiva expansión del gasto público, las cuales se añadieron a la inflación importada. Para evitar repetirlas se deberían considerar ajustes en los altos niveles de inversión programados. Al revisar las prioridades del gasto público un primer paso requeriría no iniciar proyectos nuevos mientras no se haya validado su rentabilidad social o financiera, contribución en mejorar el desarrollo humano e inclusión y haber asegurado su financiamiento.

Si la intención de la política pública fuese la de reducir la disparidad de ingresos, atender necesidades básicas de la población y mejorar la calidad de la mano de obra, sería urgente reenfocar las prioridades en el presupuesto de rentas y gastos para enfatizar el mejoramiento en calidad de la educación y programas de formación profesional; dotar a todo el país de agua potable; modernizar el alcantarillado

⁸⁷ Los gastos en los sectores sociales deberían estar sujetos a evaluaciones rigurosas ya que ocultan muchas desviaciones. Por lo tanto sería conveniente efectuar estudios para calcular “pérdidas en el camino” que deberían estimar cuánto de cada cien de gasto ha llegado efectivamente a los pobres.

pluvial y sanitario de los principales centros urbanos; fortalecer programas de atención médica primaria; completar el saneamiento de la bahía; y mantener y mejorar las vías de comunicación terrestres.

Para financiar dichos programas se deberían reducir drásticamente los subsidios, gravar a las empresas públicas como si grava a las privadas y evitar la participación del Estado en actividades que podrían ser ejecutadas por el sector privado a través de concesiones y APP de manera de liberar recursos presupuestarios para mejorar la calidad del capital humano. Además se debería utilizar el software para vincular las asignaciones presupuestarias con las áreas de pobreza y pobreza extrema. Esto último no sería costoso o difícil de introducir a la vez que permitiría asegurar que los montos asignados beneficien a quienes se encuentran por debajo de la línea de pobreza.

E.8. Sistema de compras y adquisiciones

El sistema de compra y adquisiciones públicas conforma una categoría crítica del manejo financiero. Las políticas sanas en este tema son indispensables para mantener una gobernabilidad efectiva. Operar un sistema eficiente requiere mantener un equilibrio entre regulaciones excesivamente rígidas que restringen la eficiencia al maniar la toma de decisiones con regulaciones excesivamente laxas que podrían facilitar prácticas corruptas. Al llevar a cabo este equilibrio se requiere implantar reglas justas y transparentes. Lamentablemente en el apuro de dotar al país de infraestructura y servicios básicos se ha reducido la utilización de las licitaciones públicas favoreciendo la contratación directa y proyectos “llave en mano”. Estos últimos adolecen de cuatro debilidades: (i) se contratan obras sin estudios ni diseños previos por lo cual el producto que se va a contratar no está ni claro ni definido, ni tampoco se puede determinar su conformación óptima; (ii) los costos de su financiamiento se encuentran fuera del control del Estado por lo cual éstos podrían terminar siendo onerosos; (iii) no existe una supervisión adecuada de las obras por lo cual es prácticamente imposible constatar que se mantienen niveles satisfactorios en su ejecución; y (iv) no existe un mecanismo que asegure el precio más bajo en la ejecución de un proyecto que evite generar sospechas de corrupción.

La vía óptima para eliminar oportunidades de corrupción es cambiando los incentivos, cerrando válvulas de escape, eliminando la discrecionalidad y suprimiendo reglas que estimulan comportamientos corruptos. En ese sentido la contratación directa (especialmente al fraccionar los montos) y proyectos “llave en mano” presentan un serio riesgo reputacional aparte de tener que pagarse sumas mayores a las que se requerirían utilizando el mecanismo del mercado. Por lo tanto sería prudente eliminar ese tipo de contrataciones y volver al sistema de licitación pública, el cual debería convertirse en rápido, ágil y transparente adoptando prácticas exitosas en otros países.

E.9. Reformas a la LRSF

La LRSF debería enmendarse para: (i) incluir la definición correcta de la deuda pública y del déficit fiscal añadiéndole las empresas públicas no incluidas; (ii) requerir un balance primario por lo menos igual al pago de intereses, o sea, lograr un balance fiscal equilibrado; (iii) eliminar la figura del balance fiscal ajustado; (iv) incluir el pago de la deuda flotante del periodo anterior en el presupuesto del año

vigente; (v) establecer, al inicio del año fiscal, un límite de deuda flotante en relación a los ingresos corrientes, el cual debería tornarse en cero al final del mismo; (vi) reducir el piso de proyectos sujetos al análisis de costo beneficio a \$5 millones; (vii) establecer en el MEF un departamento que evalúe estudios de costo beneficio preparados por las agencias ejecutoras, al igual que proyectos de concesión al sector privado y APP; (viii) establecer en la Contraloría General de la República un departamento que lleve a cabo evaluaciones y áudios económicos expós de proyectos de inversión y programas de gasto público; y (ix) asegurar que las asignaciones presupuestarias para los pobres estén vinculadas a necesidades identificadas en las encuestas de pobreza y condicionadas a objetivos cuantificables a través de indicadores de logro/desempeño.

F. Política de Redistribución

F.1. Disparidad de Ingresos

Al aludir a la disparidad de ingresos conviene señalar que ésta surge debido a que existen disparidades en la capacidad de producción de la economía. Éstas se intensifican cuando la tasa de crecimiento de la economía se encuentra por debajo de la tasa neta de retorno al capital (neta de impuestos) a la vez que existe una débil formación de capital humano por lo cual su productividad no solo es baja sino difícil de aumentar⁸⁸.

Si el sistema tributario se hiciera más regresivo, la concentración de riqueza y disparidad de ingresos aumentarían. Al intensificarse éstas aumentarían los riesgos de sostener la tasa de crecimiento. No obstante, la regresividad en el sistema tributario se podría reducir a la vez que los ingresos fiscales se podrían aumentar si se gravara a las empresas públicas igual que a las privadas. Por otro lado, si la economía creciera a una tasa más alta que la tasa neta de retorno al capital y la productividad de la mano de obra aumentara rápidamente, las disparidades se reducirían y la acumulación de riqueza en grupos de ingresos más bajos aumentaría. Éste ha sido el caso reciente en Panamá en donde la disparidad de ingresos medida a través del coeficiente de Gini se redujo a 0.49 de 0.50. Al registrarse altas tasas de crecimiento y reducirse el desempleo, la productividad de la mano de obra y su ingreso mejoró, contribuyendo a mejorar el coeficiente de Gini.

El fenómeno de disparidad de ingresos no es único a Panamá o nuevo globalmente. El mismo existe en todos los países y regiones y proviene de deficiencias en la dotación del capital humano al igual que de una distribución de riqueza caracterizada por una alta disparidad(51). Dicho sesgo es más pronunciado en Europa y Norteamérica mientras que en China y en la India la riqueza se encuentra mejor distribuida en los grupos de ingresos medianos. Análisis recientes del Banco de Desarrollo Asiático y del FMI demuestran que la disparidad de ingresos aumentó en la mayoría de los países desarrollados

⁸⁸ Piketty(50) analiza disparidad de ingresos en países seleccionados. Utilizando declaraciones de impuestos el análisis confirma que los retornos a los dueños de capital excedieron los percibidos por la mano de obra por un margen de 5 puntos porcentuales en relación a 1.5 por ciento. Los retornos al capital crecieron más rápidamente que la tasa de crecimiento económico, factor que influencia la tasa de crecimiento de los ingresos que percibe la mano de obra.

(especialmente en Europa y Asia) pero se mantuvo constante en las economías emergentes. En Latinoamérica ésta disminuyó durante los años 1990-2012. A pesar de ello los países de la América Latina y el Caribe registran mayores disparidades en relación a países en regiones desarrolladas y economías emergentes(52, 53).

Por otro lado las disparidades de ingreso no conducen a fomentar el crecimiento. Los análisis del FMI confirman que una menor disparidad neta se asocia con un crecimiento más rápido y sostenible a la vez que identifican una relación inversa entre ingreso y crecimiento. Dichos análisis demuestran que un aumento del 1 por ciento en el ingreso de los más pobres está directamente ligado a un aumento en el PIB de 0.38 por ciento en los cinco años subsiguientes a ese aumento. Por otro lado un aumento similar en la participación de los más ricos en el ingreso se encuentra asociado con una disminución de 0.08 por ciento en el crecimiento del PIB(52).

El tema de las disparidades se encuentra íntimamente vinculado a la limitada productividad de la mano de obra como resultado del hecho que el subdesarrollo de los pobres proviene primordialmente de su baja productividad. Esto implica que la pobreza no es una condición que se pueda eliminar a través de gastos públicos generalizados sino de aquellos que mejoran la productividad de los pobres. Por la misma razón, las reducciones de pobreza ligadas a transferencias monetarias que no conducen a aumentos de productividad no son sostenibles a largo plazo. Éstas desaparecerían si se eliminaran los subsidios que de hecho se han convertido en ingreso de los pobres. La ruta óptima para elevar a los pobres por encima de la línea de pobreza sería mejorándoles su capital humano. Por lo tanto, si el Estado invirtiera suficientemente en mejorar la calidad del capital humano se contaría con una mano de obra habilitada para utilizar tecnologías más productivas que acompañan una mejor remuneración. Ello permitiría absorber incrementos en salarios reales sin perder competitividad(33).

La utilización de diferentes metodologías para medir pobreza y sus diferentes estimados ha motivado discusiones relacionadas a la proporción de la población por debajo de las líneas de pobreza y pobreza extrema. No obstante las discrepancias metodológicas, el crecimiento logrado durante el 2003-2014 redujo los niveles de pobreza y pobreza extrema y aumentó el ingreso de los pobres. Mientras se logre un consenso sobre cual metodología es más precisa no deberían retrasarse esfuerzos en reducir la pobreza ya que Panamá es un país relativamente pequeño en donde se sabe quiénes son los pobres, donde están ubicados y que requieren en términos de servicios del Estado para mejorar su productividad y bienestar. Por lo tanto amerita acelerar el diseño de las políticas enfocadas a reducir la pobreza, instrumentarlas y asegurar su sostenibilidad.

F.2. Enfoque para Redistribuir

Una política de redistribución requeriría adoptar un enfoque dual para lograr resultados sostenibles. Éste demandaría mejorar la cobertura, calidad, pertinencia, equidad y administración de la educación con resultados en el mediano y largo plazo a la vez de redistribuir el ingreso mediante la política fiscal en el corto plazo. Esto último se podría lograr a través de un gasto social focalizado que cubra las necesidades básicas de la población (educación, salud, agua potable, energía eléctrica y vivienda) y el

mejoramiento de su formación profesional. Lo anterior permitiría optimizar la productividad de grupos de bajos ingresos a la vez que evitaría introducir impuestos que en la práctica se trasladarían a precios aumentando la progresividad del sistema tributario⁸⁹. Un beneficio adicional de dicha política sería el de mantener un equilibrio fiscal sostenible. Dicho equilibrio sería imprescindible para que la política de redistribución sea efectiva ya que prevenir problemas financieros constituye indirectamente una política social prioritaria. De otra manera se aumentaría la deuda pública y su servicio mermando los ingresos que deberían atender los grupos más necesitados y los servicios básicos que el país debería proveer.

Mejorar la calidad del capital humano y su productividad contribuiría a que el proceso de crecimiento se convierta en más equitativo e inclusivo. Un problema fundamental en lograrlo radica en que la calidad del sistema educativo público (85 por ciento del sistema educativo total) se encuentra por debajo de la del privado (el 15 por ciento restante). Un primer paso para elevarlo consistiría en atraer al sector los mejores talentos del país, entrenar adecuadamente a los maestros y profesores para mejorar la calidad de la enseñanza y capacitación de la población estudiantil y redirigir recursos públicos a favor del sector.

Ligado a lo anterior sería imprescindible fortalecer la política sectorial: (i) introduciendo desayunos escolares obligatorios para contrarrestar la desnutrición; (ii) fortaleciendo la enseñanza, supervisión del docente y evaluación de resultados; (iii) capacitando a maestros y profesores en técnicas de enseñanza. Dicho proceso debería ser acompañado de un cambio en el modelo de gestión del Ministerio de Educación (MEDUCA); (iv) mejorando la calidad de los directores de escuelas para que éstas sean manejadas como empresas; (v) aumentando las horas de clase a 7 y más diarias y extendiendo los días de clases al nivel de las escuelas privadas; (vi) fortaleciendo los programas de matemáticas, ciencias, e inglés; (vii) instaurando cursos de verano obligatorios para estudiantes con calificaciones bajas; (viii) haciendo obligatoria la educación primaria y secundaria; (ix) aumentando el presupuesto del MEDUCA como parte de un plan estratégico del sector; (x) reparando todas las escuelas primarias; (xi) eliminando el doble turno y las escuelas “rancho”; y (xii) estimulando la educación privada para darle una opción de calidad a grupos de clase media⁹⁰.

⁸⁹ El mecanismo tributario debería mejorar su administración. Esto incluiría reducir deducciones y válvulas de escape, al igual que reducir la elusión en el impuesto a las sociedades anónimas y reintroducir el mecanismo de valorización en obras públicas.

⁹⁰ En el Perú grupos del sector privado se esfuerzan en transformar la educación. Las escuelas INNOVA Schools atienden a niños y jóvenes de clase media (que no pueden pagar escuelas privadas que cuestan más de \$500 mensuales) con educación bilingüe de calidad a precios accesibles de \$100-50 mensuales basadas en un método más interactivo que enfatiza ciencias y valores. Éstas alcanzan 30 escuelas con 27,000 estudiantes en solo 5 años. En los Estados Unidos existe el sistema de Charter Schools (escuelas públicas manejadas por ONG) que están revolucionando la educación creciendo del 7.5 por ciento anual en relación al 1 por ciento registrado en el sistema educativo.

Los anteriores señalamientos promoverían un crecimiento inclusivo con equidad por lo cual deberían formar parte de un “Plan Estratégico Para Reducir la Pobreza y la Informalidad.” Sus objetivos deberían estar ligados al crecimiento de la economía a través de una base amplia; acceso a oportunidades, especialmente mejorando la calidad de los servicios de salud y educación; y el establecimiento de un sistema de protección social que incluya transferencias monetarias condicionadas que aseguren el mejoramiento de la productividad de sus beneficiarios. Dicho Plan debería estar cimentado en tres pilares estratégicos: (i) mejoramiento de la calidad del capital humano, (ii) acrecentamiento de la productividad de la mano de obra; y (iii) provisión de servicios e infraestructura social para mejorar la calidad de vida. Sus beneficiarios deberían incluir a aquellos por debajo de las líneas de pobreza y pobreza extrema y a los que se encuentran ligeramente por encima de la primera debido a que muchos de estos últimos han pasado a una categoría de ingresos más alta sin contar con competencias que garanticen su sostenibilidad.

La implementación del Plan debería beneficiar a las comunidades indígenas. Ello requeriría mejorar su capital humano para aumentar su productividad e ingreso, atender necesidades básicas para elevar su bienestar e integrarlas al país respetando sus tradiciones culturales. No hay que olvidar que estas comunidades no solo concentran la pobreza (con un 47 por ciento de un total de alrededor de 418,000 indígenas en áreas de pobreza), sino que se han beneficiado muy poco del rápido crecimiento de los últimos doce años. Ellas desean participar en el proceso de desarrollo para que las saquen de su condición de pobreza e indigencia. Por lo tanto han preparado un “Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá,” el cual debería tomarse en consideración en elaboración de políticas públicas relacionadas a sacarlos de su condición actual.

G. Reflexiones finales

G.1. Papel de los factores productivos

Los aumentos en productividad y mejoras en competitividad constituyen los factores claves para seguir creciendo. Las altas tasas registradas en los últimos doce años encaminaron a la economía hacia una plena utilización de recursos. Dicha realidad se vio reflejada en presiones inflacionarias y limitada capacidad de absorción en el sector público. Para continuar creciendo a tasas altas sería imprescindible mejorar la calidad y productividad de la mano de obra, especialmente reduciendo la informalidad. Ello requerirá continuar regularizando empresas y trabajadores informales, incluyendo la eliminación de las excesivas regulaciones que incentivan pasarse a la informalidad. A la vez se deberían adiestrar a los informales que se encuentran en condiciones de absorber entrenamientos para incorporarlos al mercado formal.

Al introducirse mejoras en la calidad de la mano de obra los resultados no serán evidentes instantáneamente. Esto se debe a que la escolaridad promedio de los ocupados no agrícolas de más de 15 años de edad no es alta, 11.4 años, mientras que la de los ocupados agropecuarios asciende a 8.2 años. Por el otro lado cerca del 95 por ciento de los nuevos entrantes al mercado laboral no necesariamente se encuentran provistos de una educación secundaria que los prepare y los dote de competencias

requeridas⁹¹. Muchos terminan condenados a una vida de informalidad y temporalidad laboral mientras que otros se convierten en delincuentes⁹².

Los anteriores resultados surgen debido a diferencias de calidad en los sistemas educativos público y privado. Ellas reflejan el hecho que el sector en expansión (el sector logístico) se nutre mayormente de elementos provenientes de la educación privada al contar éstos con una productividad más alta y por lo tanto una remuneración mayor. Por otro lado tomará años para que la mano de obra menos productiva se convierta en más productiva. Ello se debe a que una proporción apreciable de aquella que ingresó al mercado laboral durante el período de rápido crecimiento provenía de actividades de baja productividad en el sector rural o se encontraba desempleada con poca o ninguna formación profesional.

Asimismo es necesario estar consciente que las condiciones estructurales de la economía han variado. La mayor parte de la población económicamente activa es urbana. Del total de ocupados el 70.1 por ciento labora en el área urbana y el 29.9 por ciento en áreas rural e indígena. Por otro lado las fuentes tradicionales de absorción de mano de obra (construcción y servicios) atraviesan un periodo de debilitamiento. Como consecuencia el desempleo se encuentra amentando con una tasa de desempleo urbano de 5.8 por ciento y 3.2 por ciento en el área rural⁹³.

Los jóvenes (incluyendo los indígenas) son los más afectados. Existen 222,000 jóvenes que ni estudian ni trabajan (ninis) conformando el 24 por ciento de la población en edades entre 15 y 29 años. El 74 por ciento son mujeres aunque 9 de cada 10 ninis nuevos en los últimos tres años son hombres. De ello se desprende que sin un mejoramiento sustantivo en la calidad de la educación pública y formación de la mano de obra se hará muy difícil continuar reduciendo la pobreza y disparidad de ingresos en forma sostenida. Una opción en instruir a los nuevos entrantes al mercado laboral es enseñándoles técnicas que le permitan aumentar su productividad. Éstas fueron utilizadas en los centros Tomás Alva Edison. El Diesel y Artes y Oficios (en las especialidades de electricista, plomero y mecánico). En paralelo se debería intensificar y focalizar mejor la labor del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación Para el Desarrollo Humano (INADEH) en cursos de capacitación y formación que enfatizen prioridades de la demanda logística para los próximos cinco años.

Una proporción apreciable de la mano de obra con poca escolaridad se benefició de oportunidades de empleo provenientes de inmigrantes jubilados o quienes abandonaron sus países por motivos políticos o de seguridad. Éstos fueron atraídos por una infraestructura y facilidades modernas, al igual que por

⁹¹ En los últimos tres años se crearon 181,585 empleos pero solo 9,948 fueron para jóvenes entre 15 y 29 años(54).

⁹² El Consejo del Sector Privado para la Educación (Cospae) ha destacado la estrecha relación entre educación, oportunidades laborales y seguridad. En el 2004 se crearon 40,422 empleos juveniles y se cometieron 20,934 delitos. Una década después se perdieron 10,452 empleos juveniles y los delitos alcanzaron 65 mil. La educación es la barrera que mantiene a los jóvenes al margen de las fuentes de empleo. Solo uno de cada 19 empleos creados será para un panameño entre 15 y 29 años, convirtiéndose la exclusión laboral en combustible para la delincuencia.

⁹³ Estimados de la Encuesta de Hogares de Agosto de 2015(55)

un costo de vida más bajo. Esos factores puede que no se repitan, el último de los cuales será impactado por aumentos en costos trasladados a precios. En paralelo posiciones mejor remuneradas fueron llenadas por extranjeros que poseían las competencias demandadas por el mercado, las cuales pudieron haber sido desempeñadas por nacionales si estuviesen adecuadamente capacitados. Esta situación ha llevado a grupos nacionales a sentirse discriminados al recibir otros grupos mejores oportunidades.

A raíz de esas consideraciones surge la disyuntiva de acelerar la tasa de crecimiento para beneficiar a ciudadanos de otros países o a nacionales reasignando el gasto público para desarrollar competencias que le permitan a estos últimos competir favorablemente en el mercado. El aparente favoritismo a personal extranjero genera frustraciones en grupos de clase media e ingresos bajos que reaccionan negativamente contra la inversión extranjera favoreciendo la discriminación tributaria a éstas aparte de gravar las ganancias de actividades entrepot.

Ese enfoque sería lamentable ya que la instrumentación de dichas políticas afectaría la exportación de servicios que generan valor agregado y empleomanía. Por lo tanto el Estado debería plantear una política selectiva de inmigración que enfatice como prioridad el entrenamiento y preparación del personal nacional a todos los niveles para posicionarlo adecuadamente a competir en las nuevas oportunidades. No obstante, debería permitirse la importación selectiva de especialistas que no existen en el país para no perderlas. El Estado deberá enfrentarse a estas decisiones al explotarse los yacimientos de cobre, aprovecharse nuevas oportunidades en el conglomerado del Canal y expandirse las actividades de servicios. El desafío que se le presenta requiere la adopción de políticas públicas que conduzcan a una inclusión social más rápida⁹⁴.

Otros factores han contribuido a mermar la productividad del capital contribuyendo a la ralentización en curso. Éstos incluyen inversión pública de baja productividad durante el último quinquenio. Esto se debe a que proyectos de dudosa rentabilidad (algunos contratados bajo el sistema “llave en mano”; otros directamente eludiendo la licitación pública; algunos fraccionando componentes para fomentar la compra directa y muchos evitando el examen que una evaluación de costo beneficio y determinación de rentabilidad hubiera requerido) registraron cuantiosos sobrecostos al no contar con estudios de factibilidad, planos, diseños, análisis comparativos de costos, estudios de ingeniería final y sistemas de control del gasto. Al obviarse el proceso de licitación pública que hubiera estimulado la competencia de precios y eliminarse los mecanismos para asegurar que el proceso de adjudicación y control del gasto público fuese transparente, la productividad del capital mermó reduciendo el potencial de crecimiento de la economía.

⁹⁴ Entre 28 y 45 por ciento de los nuevos empleos vinculados a la ampliación del Canal requerirán la importación de mano de obra durante 2013-2025. Véase Informe de *Nathan Associates*(26).

G.2. Perspectivas

La economía tiene el potencial de crecer a tasas altas en términos reales y lograr un nivel de ingreso similar al alcanzado por países exitosos del Asia, los cuales mejoraron las competencias de la mano de obra logrando aprovechar oportunidades de empleo bien remuneradas. Replicar esas experiencias positivas contribuiría a mejorar la equidad e inclusión y reducir disparidades.

Las oportunidades futuras de empleo de mayor productividad parecieran provenir en actividades de servicios y en la minería del cobre, aunque podrían desarrollarse otras fomentadas por aumentos en la inversión extranjera. Un paso inicial para lograrlo requeriría simplificar los trámites que demoran la inversión privada y no discriminar entre actividades. No obstante, dichas acciones no serían suficientes para lograr el tipo de crecimiento deseado. Habría que ajustar las prioridades del gasto público en el presupuesto de rentas y gastos transfiriendo al sector privado actividades que éste pudiese ejecutar a través de concesiones y APP. Igualmente habría que reducir y eliminar subsidios no focalizados y que no mejoran la productividad para contar con los recursos para mejorar la salud, educación y condiciones de vida, así como elevar a un grupo de panameños de su condición de pobreza a un nivel más alto de ingreso. De esa manera se podría financiar un mejoramiento sustantivo del capital humano, lo cual contribuiría a atraer nuevas actividades y oportunidades de negocios que generarían empleos mejor remunerados.

Es evidente que la pobreza material estadística se podría aminorar a través de un crecimiento más rápido acompañado por subsidios focalizados para atender las necesidades básicas de los pobres. A la vez sería ideal lograr cambios que mejoren la calidad de la educación y la productividad en forma sostenible. Por otro lado dichos cambios podrían retrasarse si no se genera en las autoridades responsables del tema y en la sociedad civil la fuerza de tarea para acometerlos. A la vez se debería tener presente que las actividades que surgirán en los próximos años requerirán de una mano de obra mejor capacitada y entrenada. Por lo tanto el gran desafío en la actual coyuntura consiste en como alimentar y educar con calidad a más de 500,000 niños y jóvenes campesinos, indígenas y otros calificados como pobres. Dicho desafío se hará más difícil al no estructurarse suficientemente las políticas públicas (y dentro de éstas la referente al sector educativo) para hacerle frente a las necesidades de más largo plazo en el mercado laboral. Dicha gestión no será fácil; otros países la han logrado y Panamá cuenta con la capacidad de lograrlo.

Aparte de estimular la contribución de la mano de obra optimizando la calidad de la educación y el entrenamiento no formal⁹⁵, se requerirá acelerar el desarrollo de oportunidades que surgen en el conglomerado del Canal (estudiadas o en estudio por la ACP⁹⁶ u otros posibles proyectos) y otras similares

⁹⁵ La escolaridad y la ampliación de conocimientos constituyen fuentes importantes de crecimiento económico. Véase T. W. Schultz(56).

⁹⁶ Corozal forma parte del plan maestro de la zona interoceánica en darle el mejor uso a más de 95,000 hectáreas aledañas al canal. El plan también incluye una terminal de gas licuado y un parque logístico entre otros proyectos.

en la Zona Especial de Panamá Pacífico y la Ciudad del Saber. Tomando como ejemplo el caso específico de Singapur, sus autoridades determinaron que para lograr un desarrollo sostenido fue necesario mejorar sustancialmente su sistema educativo y fomentar la inversión extranjera. Por lo tanto se adaptaron programas de educación para aquellos que no habían terminado la escuela primaria y secundaria e introdujeron mejoras en la educación terciaria acomodándolos a las necesidades del mercado. Se aseguró que las competencias respondieran al mercado y se simplificaron procesos y crearon incentivos para atraer inversiones extranjeras.

La ventana de oportunidades no permanecerá abierta indefinidamente. Otros competidores han iniciado actividades similares a aquellas que se le presentan a Panamá. Dichas consideraciones advierten la urgencia de acelerar decisiones en áreas que tienen que ver con concesiones al sector privado, APP, simplificación de trámites, automaticidad en las decisiones y mejoramiento de la calidad del capital humano a todos sus niveles. A pesar del mesurado optimismo, replicar los resultados del pasado proceso de modernización del Estado requerirá de un esfuerzo sostenido en coordinar y afinar las políticas públicas y mejorar las capacidades de las instituciones estatales. Si las oportunidades que surgirían de reenfocar la acción del Estado no se aprovechara prontamente, se corre el riesgo de aumentos en el desempleo que eventualmente podrían alcanzar niveles similares a aquellos que prevalecieron anteriormente.

G.3. Desafíos inmediatos

La economía panameña es vulnerable a factores exógenos por lo cual será difícil cambiar esa condición en el corto y mediano plazo. Relacionado a lo anterior existen cinco temas que requieren de mayor reflexión y análisis y en algunos casos de acciones concretas: (i) estado de las finanzas de la CSS; (ii) políticas de competencia en el manejo portuario en el Canal de Panamá; (iii) impacto de aumentos en la tasa de interés en los Estados Unidos en la economía panameña; (iv) manejo del desarrollo del cobre; y (v) la anunciada construcción de un canal por Nicaragua. Estos temas no se tratan en profundidad en este ensayo por lo cual sería conveniente que las autoridades nacionales les den un adecuado seguimiento.

A pesar de que no existen estados financieros auditados que lo confirmen, los Programas de Enfermedad y Maternidad (PEM) e Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) parecieran estar en riesgo. Información proveniente de la CSS en los medios de comunicación señala que de \$1,700 millones que tiene el PEM en reservas, solo quedarían disponibles \$100 millones en el 2019 ya que una parte se utilizaría para saldar deudas pasadas sin explicar cómo surgieron deudas de tal magnitud. Aparte de esa información se señala que el programa de IVM no podrá asumir el pago a los 240 mil pensionados y jubilados en su totalidad a partir del 2018 y que para el 2025 las reservas de este programa se agotarán. Por otro lado un 44.4 por ciento de la población ocupada no cotiza cuotas a la seguridad social mermándole los ingresos significativamente. Para cualquier analista financiero bien entrenado y experimentado en el tema, la sola mención de esas cifras es altamente preocupante y le denota una condición de crisis inminente.

A pesar que dichas cifras son indicativas, su análisis amerita atención y acciones urgentes por lo cual sería beneficioso evaluar en forma transparente la situación financiera de la CSS y el futuro del PEM e IVM. De no hacerlo dicha situación presionaría significativamente sobre las finanzas públicas al tratar de evitar el colapso del sistema. A la vez valdría la pena considerar opciones de cómo fortalecer las reservas del sistema para que ambos programas se encuentren fundados en su totalidad.

Dentro de estas opciones convendría considerar el establecimiento de un fondo soberano tipo FAP independiente de la CSS para invertir las reservas del sistema y mejorar su rentabilidad. Igualmente sería beneficioso resolver la falta de estados financieros actualizados, afirmar el funcionamiento de controles efectivos sobre el uso de los fondos, reducir la elevada morosidad de los patronos y asegurar la participación de los informales (tanto empresarios como trabajadores) en el sistema de seguridad social. Luego sería prudente discernir y acelerar las medidas a tomar, incluyendo la revisión de asignaciones a los distintos fondos, cuánto debería asignarse a los proveedores y al personal, así como fortalecer la posición financiera del sistema, especialmente considerando el aumento en la edad de retiro de los asegurados (incluyendo aquellos beneficiados por leyes especiales) tomando en cuenta el significativo aumento en la esperanza de vida en relación a la que existía al determinarse dicha edad.

Sería imprescindible asegurar que los puertos en el Canal operen competitivamente tal como lo especifica el Artículo 295 de la Constitución que prohíbe la formación de monopolios y el Artículo 298 que velará por la libre competencia y la libre concurrencia en los mercados⁹⁷. Sobre el particular existen dos temas que requieren atención. El primero tiene que ver con evitar condiciones monopólicas. Por lo tanto la competencia de precios a través de nuevos entrantes en el negocio sería beneficiosa para no perder parte del negocio a competidores en otros puertos del Caribe y Pacífico, especialmente cuando estos se podrían convertir en más competitivos debido a la depreciación de sus monedas en relación al dólar y al desarrollo de sus puertos. El segundo tiene que ver con evitar la formación de carteles regionales que pudiesen incentivar que el tráfico de contenedores que se maneja en los puertos panameños se desvíe a otros puertos en el Caribe y Pacífico.

Convendría analizar las consecuencias de aumentos continuos en la tasa de interés en los Estados Unidos en el sistema financiero panameño⁹⁸. Por un lado la continua apreciación del dólar tendería a aumentar el flujo de depósitos hacia el centro bancario panameño. Por el otro tocaría examinar como aumentarían las tasas de interés en Panamá debido al cambio de política del FED y si la actividad

⁹⁷ El Artículo 295 de la Constitución(24) establece que “Es prohibido en el comercio y la industria toda combinación, contrato o acción cualquiera que tienda a restringir o imposibilitar el libre comercio y la competencia y que tenga efectos de monopolio en perjuicio del público”. El Artículo 298 establece que “El Estado velará por la libre competencia económica y la libre concurrencia en los mercados”

⁹⁸ Fitch Ratings(57) considera que los riesgos de bancos panameños se están incrementando aunque su efecto en los balances es lento ya que el entorno aún es favorable. No obstante, el margen de maniobra es menor por lo cual el deterioro de préstamos en algunos segmentos podría llevar a una desmejora en su desempeño financiero. Fitch estima que los bancos enfrentarán presión en sus márgenes en el 2016 debido a la competencia local e incremento paulatino en tasas de interés que no se espera se trasladen automáticamente a las carteras de préstamos.

económica doméstica y la competitividad internacional podrían verse afectadas al trasladarse los aumentos en la tasa de interés a precios. Un fortalecimiento continuo del dólar también aumentaría el monto de repago de préstamos a clientes en países con monedas más débiles aumentando los riesgos bancarios de recuperación de carteras. Por lo tanto surge el tema de quien asume el riesgo de cambio en préstamos al exterior y en las cuentas por cobrar en la ZLC. A la vez, una continua apreciación del dólar reduciría las ventajas comparativas en la exportación de servicios y el turismo, lo cual aumenta la importancia de mantener políticas de precios y salarios cónsonas con movimientos en el tipo de cambio.

Este ensayo hace una breve referencia al tema del cobre. Considerando la volatilidad en su precio y la baja significativa que éste ha experimentado en el mercado internacional al igual que la ventaja comparativa de otros países en costos de extracción, convendría que se estudie a fondo el comportamiento de ese mercado aparte de asegurarse que existe la capacidad para un adecuado manejo ambiental del tema. Dicho análisis debería considerar el impacto que una fuerte apreciación del dólar podría tener sobre las exportaciones del mineral, así como el tratamiento fiscal en otros países en comparación con aquel convenido con los concesionarios y en especial las medidas ambientales que se deberían introducir con anterioridad a la explotación del mineral.

Otro tema que merece atención tiene que ver con la competencia que podría resultar de la anunciada construcción de un canal por Nicaragua. El proyecto, de 275.5 kilómetros de largo, y cuyo ancho será de entre 230 metros y 520 metros con una profundidad de hasta 30 metros. El estudio del impacto social y ambiental fue desarrollado por la empresa HKND Group. La Comisión del Gran Canal de Nicaragua lo aprobó concluyendo que el impacto final del proyecto será positivo en términos sociales, económicos y ambientales. Un examen preliminar del estudio arroja serias interrogantes sobre sus conclusiones. Adicionalmente sectores familiarizados con el tema argumentan con razones muy válidas que el proyecto no es rentable y su financiamiento es incierto. Por otro lado el proyecto tiene el potencial de abrir una ruta menos costosa para transportar materias primas, especialmente de los Estados Unidos al Asia y mineral de hierro del Brasil si sus tarifas fueran competitivas.

La concesionaria, HKND Group, contrató a BMT Asia Pacific para desarrollar los planes de operaciones del canal y de los puertos de aguas profundas y perfilar el modelo de operación Canal-Puerto integrado. A la vez ha anunciado la construcción de puertos de alto calado en ambos océanos con el propósito de convertirse en ejes (*hubs*) en el manejo de contenedores, los cuales representarían una competencia para Panamá. Igualmente se ha anunciado el desarrollo de una zona libre de comercio, un aeropuerto y un complejo turístico (actividades que igualmente competirían con Panamá) para lograr externalidades positivas y apropiarse del potencial negocio del transporte del gas (LNG), lo cuales mejoraría la rentabilidad social del proyecto.

Los puertos incluirían embarcaderos de suministro para importación y exportación de mercancías y actividades de trasbordo que permitirían el atraque de buques de 200,000 DWT, los cuales no pueden atravesar el Canal de Panamá ampliado. La estrategia del concesionario pareciera estar basada en el

supuesto que el rápido aumento de esos barcos justificaría el proyecto. Dada la velocidad con la cual se están sustituyendo los barcos pequeños por barcos más grandes por las empresas navieras en la industria marítima convendría darle seguimiento a este tema. Igualmente que la ACP lleve a cabo estudios para determinar cuándo se justificaría una expansión que permita el tránsito de barcos que no podrían atravesar el Canal a través del tercer juego de esclusas.

G.4. Riesgos

Existen varios riesgos provenientes de la crisis financiera global que podrían prolongar la recesión en muchos países. Ellos incluyen una posible deflación al ubicarse la inflación en la Eurozona y los Estados Unidos por debajo del 2 por ciento en los últimos doce meses, lo cual podría impactar los niveles de inversión. Ligado a ello el FMI implícitamente reconoció los riesgos de un lento crecimiento global al disminuir dos veces su proyección del PIB global en el 2015. A la vez, la proyección de 3.6 por ciento en el 2016 podría terminar como optimista dadas las débiles perspectivas de recuperación de las principales economías mundiales mientras que la de China continua desacelerándose.

En términos generales, los riesgos son relativamente altos en la Eurozona, Estados Unidos y China (constituyendo estas tres economías alrededor del 60 por ciento del PIB global). Convendría resaltar que estos factores ya impactan las economías emergentes al ocasionarse una reversión de flujos de capital mientras que continúa disminuyendo el precio internacional de las materias primas, especialmente el petróleo, y los bienes manufacturados(21). Mientras tanto el crecimiento de la América Latina probablemente se estancará si es que no continúa con la tendencia descendiente del 2015. Estas tendencias podrían impactar la economía panameña, razón adicional para afinar las políticas públicas y minimizar dichos riesgos.

G.5. Comentarios adicionales

Las estructuras que se han ido creando le han impreso un sello a la economía que ha atraído la atención de países dentro y fuera de la región. Estos elementos, junto con la recuperación de la democracia, la cual coincide con la entrega del Canal, son dos hechos claves en el desarrollo del país. Dichos elementos, aunados a las reformas económicas que se concentraron en los años 1995–1998, constituyen la base inicial de la consolidación de la economía panameña.

Panamá ha logrado avanzar en frentes tales como mejorar la calificación de riesgo, disminuir el desempleo y pobreza y reducir la disparidad de ingresos. No obstante, hace falta consolidar los avances con una mayor institucionalidad y transparencia en el manejo de la cosa pública y la justicia, así como un cambio de modelo en la educación que permita una mejora sustancial en la calidad del recurso humano necesario para alcanzar el nivel de desarrollo que se anhela para todos.

El país enfrenta los problemas ya destacados relacionados al crecimiento de la economía y los factores que contribuyen al mismo, además de legalidad, equidad (en el sentido de que no todos tienen el mismo acceso), de inversión, de falta de financiamiento y de capacitación. De no realizarse oportunamente los afinamientos requeridos en las políticas públicas se comprometerá el desarrollo futuro.

Entre estos afinamientos se requiere avanzar con nuevas fórmulas para mejorar la calidad del capital humano. Por lo tanto sería imprescindible introducir cambios sustantivos en el sistema de educación pública. Si se continúa funcionando con el actual modelo de enseñanza a todos sus niveles y el mismo tipo de gestión, los resultados no serían muy diferentes a los actuales. Un análisis pormenorizado y realista evidenciaría que los problemas del sector, formación de mano de obra y mejoramiento del capital humano no se resolverían exclusivamente dirigiendo mayores recursos al mismo.

Para lograr resultados sustantivos en el sector se requerirán cambios estructurales orientados a suplir la demanda futura de recursos humanos. Habría que innovar, tal como se innovó en 1995 a través de reformas estructurales en varios sectores. En ese sentido cabría preguntarse si con la gestión y cobertura que entonces realizaba el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE) el país hubiera alcanzado el ritmo de crecimiento logrado. Bajo ese mismo prisma deberían auscultarse los desafíos que han surgido para mejorar la calidad del capital humano y proveer agua potable y servicios públicos de salud a toda la población del país.

Los avances requeridos deberían incluir una mejor gestión en el modelo educativo a través de una mayor apertura a la participación del sector privado. Dichos avances se han logrado en Chile, Perú y en los Estados Unidos. En los dos primeros existen centros educativos de primer nivel con costos razonables en el marco de una inversión privada enfocada en generar un impacto social sustantivo, mientras que en el último existe el modelo de *charter schools*. Este tema se debería considerar prioritariamente para generar líneas de acción que faciliten cambios urgentes.

A la vez sería necesario enfatizar la eliminación de las deficiencias existentes en la gestión fiscal (en la cual se destacan la manipulación de normas fiscales y desarrollo de proyectos mediante la modalidades “llave en mano” y compras directas fraccionadas, las cuales representan una manera fácil de resolver las necesidades de inversión pública pero que le restan transparencia a su manejo, abultan su costo a través de su financiamiento (lo cual no permite establecer el costo real de los proyectos) y vulnera la sanidad de las finanzas públicas.

Un afinamiento de las políticas públicas lograría mejorar ingresos, reducir pobreza y disminuir disparidades. Dichos resultados podrían no ser sostenibles a largo plazo en la ausencia de políticas que mejoren la productividad de la mano de obra, mantengan la competitividad de la economía y aprovechen las oportunidades del conglomerado del Canal. Por lo tanto, mantener el proceso de crecimiento rápido con equidad e inclusión en un entorno macroeconómico viable y competitivo debería convertirse en el objetivo más importante de la función del Estado y del país como un todo.

A pesar de los desafíos existentes, la estructura de la economía es fuerte. A la vez pareciera existir un consenso que el país debería seguir progresando en beneficio de todos sus habitantes. Por lo tanto amerita avanzar con rapidez en afinar las políticas públicas y ajustar las prioridades en el presupuesto de rentas y gastos para suplir las necesidades del futuro. El avance propuesto requerirá la toma de decisiones que impactarían sobre el corto, mediano y largo plazo, muchas de las cuales se han detallado

en este capítulo. Dichas decisiones deberían estar aunadas al mejoramiento de la calidad del capital humano, el recurso más importante con que cuenta Panamá. Es allí en donde la acción del Estado debería intensificarse prioritariamente si se deseara asegurar aumentos de productividad que le den sostenibilidad a las altas tasas de crecimiento.

Anexo 1.

El modelo de crecimiento de la economía panameña

Este anexo sintetiza el modelo de crecimiento de la economía panameña basado en lograr un rápido crecimiento con un mejoramiento en bienestar describiendo las características salientes del mismo, el impacto logrado en su aplicación y los afinamientos que se requieren introducir.

A. Crecimiento con bienestar

El objetivo de un crecimiento rápido y sostenido en beneficio de toda la población ha formado parte de la visión de desarrollo del país y ha sido integrado a las políticas públicas de distintas administraciones. La variante del modelo que ha predominado en los últimos doce años enfatiza incentivos que incluyen un sistema tributario territorial en igualdad de condiciones para nacionales y extranjeros basado en un sistema impositivo de impuestos relativamente bajos (con una tasa fija del impuesto sobre la renta a las sociedades anónimas del 25 por ciento, competitiva con muchos otros países); exoneración del impuesto sobre la renta a empresas que mantienen concesiones de explotación de los puertos, zonas libres de comercio y la construcción y desarrollo de facilidades turísticas, así como a bancos y compañías de seguros en transacciones efectuadas en el exterior; y una ley de sociedades anónimas atractiva para el capital nacional y extranjero.

Dicha variante también incluye: (i) el otorgamiento de concesiones en las áreas de telecomunicaciones, generación de energía y servicios portuarios y marítimos; (ii) explotación de actividades derivadas de o accesorias al conglomerado del Canal, complementadas por inversiones públicas en infraestructura de apoyo; (iii) inversiones en capital humano para mejorar su productividad y contribuir mejor al proceso de crecimiento y (iv) una expansión inmobiliaria privada sin precedentes que ha respondido a: (a) aumentos en la demanda de viviendas a raíz del mejoramiento en ingresos, migración de extranjeros y un clima crediticio favorable; (b) exoneración del impuesto de inmuebles a las nuevas edificaciones, (c) tipo de cambio atractivo para los extranjeros que se radican en el país y (g) viviendas subsidiadas para los grupos de ingresos bajos y medianos. Estas características han transformado y modernizado la estructura física del país, especialmente el área metropolitana cuyo eje central lo constituye la ciudad de Panamá. Al modelo se le ha agregado un sistema de reglas automáticas en el área fiscal a través de la LRSF, la cual define los parámetros y procesos para el buen manejo fiscal. Éstas siguen siendo válidas a pesar de varias modificaciones que violan el espíritu de la ley.

El modelo instrumentado ha sido exitoso en sentar las bases para aprovechar las oportunidades que se le han presentado al país en el entorno global. Dicho éxito se ha visto reflejado en su ingreso en el grupo de países catalogados por el Banco Mundial como de ingresos medianos altos⁹⁹, distinción que Panamá comparte con pocos países de la América Latina. Este éxito se ha visto evidenciado por altas tasas de crecimiento, aumentos en el empleo y en el ingreso nominal y real, descenso significativo en la tasa de desempleo, baja en las disparidades de ingresos, y disminución en el número de aquellos por

⁹⁹ Ingreso per cápita entre \$4,000 y \$12,000.

debajo de las líneas de pobreza y pobreza extrema. No obstante, el modelo debería afinarse para fortalecer inversiones en capital humano, mejorar la productividad de la mano de obra, aumentar el empleo y reducir la informalidad. Este afinamiento es esencial debido a que el proceso de crecimiento pasado no enfatizó suficientemente la equidad e inclusión.

Anexo 2.

El proceso productivo

Este capítulo elabora sobre el funcionamiento del proceso productivo, el impacto logrado a través de la instrumentación de políticas públicas, elementos que influyen el patrón de crecimiento, experiencias adversas en enfatizar el gasto público masivo tomando en consideración las experiencias negativas en China y riesgo que éstas podrían impactar los flujos de tráfico a través del Canal de Panamá, además de suministrar perspectivas en cómo mejor influenciar el patrón de crecimiento.

A. Impacto de las políticas públicas

El proceso productivo se favoreció del incremento de la mano de obra desempleada y menos adiestrada. Ésta fue empleada en actividades más redituables (principalmente construcción, comercio y servicios turísticos y domésticos) que aquellas en las cuales se encontraba ocupada (o que se encontraba desocupada) a pesar que una parte significativa de la misma pasó a la informalidad. El incremento en la mano de obra fue combinado con el del capital físico impactando positivamente en la productividad de la economía. Como resultado el país tomó ventaja de los adelantos tecnológicos, de ocupar a la mano de obra desempleada y aprovechar los avances educativos previos. Estos aspectos le permitieron a la mano de obra nacional competir con elementos extranjeros en actividades mejor remuneradas¹⁰⁰. Como Panamá es un tomador de precios internacionales, el país estuvo expuesto a movimientos positivos en éstos. Dichos elementos, aunados a la depreciación del dólar a partir de fines del 2002, se convirtieron en los factores dominantes en elevar las tasas de crecimiento y contribuir al proceso acumulativo del capital y mano de obra, logrando la economía alcanzar un nivel de equilibrio de largo plazo más alto del que existió con anterioridad al 2003-2014¹⁰¹.

B. Patrones de crecimiento

Los desarrollos ligados a los factores que influyen la tasa de crecimiento han generado discusión y expectativas en sectores pensantes de la sociedad panameña. Estos grupos reflexionan constantemente sobre cómo alcanzar un crecimiento rápido, equitativo e inclusivo que conduzca a un nivel de ingreso similar al de países desarrollados. Entre ellos existen quienes afirman que el patrón de crecimiento real se trasladó de un nivel de equilibrio de largo plazo de alrededor del 3.5 por ciento anual en promedio a un nivel de cerca del 8 por ciento durante los años 2003-2014. Dichos sectores basan sus análisis en

¹⁰⁰ La mano de obra más educada y entrenada se benefició de las oportunidades que surgieron en los servicios. A marzo del 2015 existían 1,156,434 personas con empleos de las cuales el 31.5 por ciento se encontraban empleadas en actividades de mayor productividad mejor remuneradas que incluían directores, gerentes, profesionales, técnicos y profesionales de nivel medio. El 68.5 por ciento restante se encontraba empleada en ocupaciones de menor productividad con un salario sustancialmente menor.

¹⁰¹ Este ensayo se benefició de la presentación de Mario Catalán (FMI) en la conferencia en honor de los 90 años de edad del Profesor Arnold C. Harberger celebrada en la American University en Washington, D.C. el 24 de Octubre del 2014. Ésta estuvo enfocada en la esencia requerida para generar un proceso sostenido de crecimiento.

la conceptualización de un modelo de función de producción en donde los aumentos en la productividad de los factores de producción (capital y mano de obra) y el cambio tecnológico determinan la tasa de crecimiento de largo plazo¹⁰².

Otros sectores opinan que el crecimiento de la economía se encuentra íntimamente vinculado al crecimiento de la inversión física y dentro de ésta a aumentos masivos en inversión pública. Estos sectores se encuentran influenciados conceptualmente por un modelo de corte keynesiano en donde la relación capital/producto determina la tasa de crecimiento de la economía. A pesar que ese enfoque pareciera atractivo (para los políticos para mostrar obras y los privados para lucrar de las mismas), éste no generó los resultados esperados. Ello se debió a que su impacto en estimular la demanda agregada fue amortiguado por presiones inflacionarias.

Por otro lado, los aumentos en productividad a mediano y largo plazo solo se darán en inversiones completadas (las cuales toman varios años en surtir impacto) siempre y cuando los proyectos sean redituables. En efecto, la ligera desaceleración que se observa responde en parte al impacto recesivo generado por la ausencia de planeamiento y deficiencias en el diseño de los proyectos, baja productividad y rentabilidad de muchos de ellos y el despilfarro de fondos públicos, aparte del impacto de los shocks externos en la economía.

La política procíclica de aumentar el gasto público coincidió con un aumento significativo en inversión privada en capital fijo a partir del 2006, reflejándose en aumentos en las actividades de la construcción. Dichas inversiones respondieron a incentivos tributarios, expansión en el financiamiento de bienes raíces en el sistema bancario y aumentos en la demanda proveniente de una fuerte migración de nacionales de otros países. También fueron influenciadas por el aumento en ingresos, ejerciendo estos dos factores (la expansión en la construcción y el gasto proveniente de los aumentos en ingresos) una fuerte presión sobre la demanda agregada. Al aumentar ésta a niveles por encima de la capacidad de absorción de la economía se produjo lo inevitable. Ésta se sobrecalentó, situándose la inflación en niveles más altos que aquellos a los cuales el país se encontraba acostumbrado históricamente.

Las presiones inflacionarias a su vez condujeron a ajustes salariales en negociaciones colectivas¹⁰³ y a la fijación de salarios mínimos por encima de aumentos en productividad, trasladándose los aumentos

¹⁰² La función de producción corresponde a un modelo neoclásico que explica el crecimiento y las variables que inciden en él a largo plazo. Éste supone que la función de producción Cobb-Douglas tiene rendimientos constantes a escala (al aumentar la mano de obra y capital, el producto aumenta proporcionalmente debido al aumento en la productividad de ambas). La tasa de cambio tecnológico determina la tasa de crecimiento del producto per cápita.

¹⁰³ El acuerdo CAPAC-Suntracs de 2014 entraña un ajuste salarial de 9 por ciento anual en cuatro años incremental (41 por ciento) desligado de aumentos en productividad. En la práctica los costos laborales son trasladados a precios aunque existen otros impactos. Anteriormente existían empresas pequeñas, medianas y grandes. A partir de 1970 las grandes introdujeron tecnologías intensivas en el uso de capital (maquinaria y equipo) que cambiaron los precios relativos haciendo más cara la mano de obra en relación al capital. Las empresas pequeñas y medianas que no pudieron competir con las grandes fueron cerrando mientras que estas últimas retuvieron los obreros más capacitados. Como resultado la competencia se redujo aumentando los precios de las construcciones.

en costos a precios. A pesar que en el pasado dichos aumentos no impactaron significativamente la competitividad debido a un dólar subvaluado, ya se encuentran afectándolo con un dólar apreciado, el cual se apreciará aún más por aumentos en la tasa de interés por el FED.

El traslado de aumentos en costos a precios es más visible en restaurantes y servicios y en el precio de las viviendas a nacionales y extranjeros. Dichos aumentos no fueron problemáticos para los últimos dado su nivel de ingreso más alto mientras que a los sectores nacionales de bajos y medianos ingresos se les hace dificultoso adquirir viviendas sin el subsidio a la tasa de interés por lo cual dichos subsidios se otorgan a viviendas con un valor cada vez más alto¹⁰⁴.

C. Experiencias negativas del gasto público masivo

C.1. La economía china

Un fenómeno relacionado al impacto adverso de aumentos masivos en el gasto público se refleja en China en donde el crecimiento fue inicialmente impulsado por aumentos en productividad y exportaciones. Dicho énfasis promovió un crecimiento anual promedio de alrededor del 10 por ciento por 30 años a partir de 1979, convirtiéndose esa economía en el motor de crecimiento de la economía global y de los mercados internacionales. Dichos resultados irradiaron la economía global transformándose el país en el principal comprador de materias primas, uno de los principales exportadores de bienes manufacturados, el mayor comprador de bonos de deuda pública y privada e inversionista importante en países desarrollados y en vías de desarrollo. Con el tiempo surgieron presiones para apreciar el renminbi¹⁰⁵ a raíz de la fuerte acumulación de divisas provenientes de las exportaciones por lo cual la economía comenzó a desacelerarse en el 2012(59).

Las autoridades chinas trataron de contrarrestar el impacto de la desaceleración a través de aumentos masivos en inversión pública. Ésta se concentró en vivienda, infraestructura (camino, ferrovías, puertos) e industria pesada (acero, vidrio, aluminio) alcanzando un nivel equivalente al 50 por ciento del PIB. El déficit fiscal aumentó rápidamente al crecer el gasto público en 18.1 por ciento durante los primeros 10 meses del 2015 mientras que los ingresos solo lo hicieron en 7.7 por ciento. Debido al continuo endeudamiento, la relación deuda pública/PIB aumentó a 41 por ciento mientras que la del país creció a 282 por ciento como resultado de la rápida expansión de crédito a bienes raíces y entidades sub-nacionales(60). A la China le tomará por lo menos tres o cuatro años cubrir la sobreoferta

¹⁰⁴ Al crearse los mecanismos para promover la vivienda popular décadas atrás la tasa de interés era de 12 al 14 por ciento. Actualmente la tasa de interés es alrededor del 4 por ciento y prácticamente a la vivienda popular han tenido que otorgarle más incentivos desde subsidios de frente (“up-front”) hasta tasas de interés de cero. Los promotores han dejado de construir viviendas baratas. El valor de viviendas subsidiadas ha aumentado de \$50,000 al introducirse el subsidio de tasa de interés a \$125,000. Con el ajuste de tasa de interés de 0.25 por ciento aprobado por el FED no sorprendería que los bancos se lo pasen a sus clientes y que los promotores inmobiliarios y clientes soliciten más subsidio, aún más lejos del objetivo original de esa política. Por otro lado un aumento en la tasa de interés en los Estados Unidos podría impactar adversamente sobre el crédito hipotecario en Panamá. Véase Zdzienicka y cols. (58).

¹⁰⁵ El renminbi es la unidad monetaria de la República Popular China. Su nombre oficial significa la moneda del pueblo y es emitida por el Banco Popular Chino. El yuan es la unidad básica del renminbi y su nombre se usa en lugar del renminbi.

existente. Las autoridades dedujeron que el modelo de gasto masivo no funcionaba por lo cual enfocaron sus políticas en cambiar precios relativos para inducir el crecimiento de la demanda externa. Por lo tanto depreciaron la moneda en más del 4 por ciento en agosto del 2015 encareciendo las importaciones y haciendo más baratas las exportaciones. Esta política ha sido acompañada por una fuerte expansión monetaria. El cambio de enfoque tampoco produjo los resultados esperados.

China ha contribuido tanto como los Estados Unidos al crecimiento del PIB mundial durante la última década y media. En ese sentido China sobrepasó a los Estados Unidos durante el 2015 como la economía mundial más grande (aunque su ingreso per cápita permanece por debajo del de aquel país) por lo cual lo que sucede en China incide en la economía global y muy en especial en el tráfico marítimo que atraviesa el Canal de Panamá. Más recientemente, el FMI proyecta que China generará el doble de lo que la economía norteamericana contribuye actualmente a la producción mundial a fines de esta década. El agregado de ambas economías generará tanta producción mundial como el resto del mundo(61).

China experimentó una fuerte disminución en su crecimiento a 7.8 por ciento en el 2012, 7.4 por ciento en el 2014 y alrededor del 6.5 por ciento en el 2015. Una continua desaceleración ejercerá fuertes presiones sobre los precios de las materias primas en el 2016 por lo cual la economía global continuará desacelerándose. Las principales áreas impactadas no solo incluirán materias primas sino bienes de consumo. Dicho ajuste significará que el consumo en la China se convertirá en un componente más importante que la inversión mientras que los servicios influenciarán más en estimular el crecimiento que los bienes manufacturados. Dicho fenómeno no solo impactará sobre las materias primas y bienes de capital sino sobre la demanda global de los consumidores y ganancias de empresas multinacionales en Europa y en el Hemisferio Occidental.

La disminución en la demanda de energía eléctrica ha afectado la demanda mundial de carbón y gas natural mientras que la caída en importaciones de petróleo ha afectado a países miembros de la OPEP y Canadá (China es el segundo consumidor mundial de petróleo con un consumo de 11.1 millones de barriles diarios de crudo detrás de los Estados Unidos con cerca de 20 millones). La caída de divisas ha sido precipitosa. De \$4 trillones en junio del 2004, las reservas internacionales cayeron a \$3.2 trillones en enero del 2016. Con las exportaciones cayéndose, enorme inestabilidad en la bolsa de valores, pagos de deuda y fuga de capitales, China introdujo controles cambiarios.

C.1.1) Riesgos. Un riesgo importante con ramificaciones globales tiene que ver con problemas que podrían surgir en el sector financiero chino como resultado de la desaceleración en la demanda de bienes inmuebles y al creciente inventario de edificios y viviendas. En contraste con los problemas que surgieron en el sector financiero a principios del milenio, el cual China manejó adecuadamente, los problemas actuales son más complejos ya que afectan instituciones financieras más grandes. Por

lo tanto los aumentos futuros en la tasa de interés por el FED probablemente estarán ligados a la estabilización del mercado financiero chino, al igual que a emitir señales para estimular el crecimiento y reprimir inflación/deflación en los Estados Unidos.

Los mercados emergentes se beneficiaron inicialmente de los fuertes flujos de capital que se dieron con posterioridad a la crisis financiera global como resultado de la política norteamericana de flexibilización monetaria y las bajas tasas de interés en los países industrializados. Los mercados emergentes también se beneficiaron de flujos de capital provenientes de China y exportaciones hacia a ese país. No obstante, el impacto de esos factores ha variado al ocasionarse una salida neta de capital y aumentarse los riesgos de recesión en los mercados emergentes. Dichas condiciones se han intensificado por lo cual corren el riesgo de repercutir eventualmente en los centros bancarios en la economía global.

La lenta recuperación de la economía norteamericana de la crisis financiera del 2008-2009 ha estado afectada por el estancamiento secular (falta de nuevas innovaciones en producción y agotamiento del impacto de la revolución digital y el internet en el proceso productivo) e inadecuado estímulo fiscal (el gasto público ha disminuido en 5 por ciento del PIB desde el 2009). Entretanto, las expectativas de aumentos en la tasa de interés han creado presiones cambiarias en algunos países, incluyendo a China. Dichos factores podrían inducir a desacelerar la tasa de crecimiento de las economías latinoamericanas incluyendo la panameña.

El menor crecimiento económico en 25 años, la masiva fuga de capitales, inmensas deudas imposibles de cobrar, la fuerte caída de la bolsa de valores y el despido en masa de alrededor de un millón ochocientos mil obreros en las industrias de acero y carbón son síntomas bien claros que la economía de China no anda bien. A más largo plazo existen proyecciones provenientes de distinguidos economistas norteamericanos que muestran que a partir del 2015 hasta el 2023 la tasa de crecimiento de China caerá al 5.01 por ciento anual y de allí en adelante al 3.28 por ciento anual hasta el año 2033. Esas proyecciones reflejan el envejecimiento de la fuerza laboral y el hecho que la mayor parte de la migración rural urbana ya se ha efectuado por lo cual no se esperan los aumentos de productividad del pasado. Ellas también incluyen una desaceleración de la tasa de crecimiento de la India al 4.24 por ciento en el año 2023 y 3.92 por ciento en el 2033. Por otro lado habría que tomar en cuenta que éstas son proyecciones y no predicciones. De materializarse dichas proyecciones, éstas podrían tener implicaciones en el tráfico proyectado a través del Canal de Panamá proveniente de o hacia China y, por ende, en la contribución de ingresos al fisco(29).

La disminución en el precio de los granos y minerales metálicos, combinada con la caída en el precio del petróleo (a alrededor de \$40 el barril) proveniente de una sobreoferta, afecta a los exportadores, especialmente los que utilizan el Canal de Panamá (Brasil, Venezuela, Ecuador, Argentina, Chile, Colombia, Perú). Todos son vulnerables a los shocks, especialmente si el precio de los granos y minerales continua deprimido y la economía China se desacelera más. Venezuela se encontrará aún más afectada por la caída en el precio del petróleo. A la vez la disminución en las importaciones chinas de soja impacta adversamente a Brasil, situación que continuará en el 2016. En el 2013 un 7.6 por ciento del

tráfico marítimo de China hacia los Estados Unidos utilizó el Canal mientras que el tráfico hacia China fue de 14.5 por ciento(6). Dicho tráfico podría ser afectado en el 2016 si la ralentización en China continúa. Por otro lado el Canal expandido se beneficiará del tráfico proveniente de barcos cargados con LNG.

En resumen, un número de economías industrializadas se encuentra desplazándose de vuelta hacia condiciones recesivas sin haber recuperado aún el PIB perdido durante la crisis financiera global del 2008-2009. Adicionalmente un número de economías emergentes se enfrenta a una combinación de recesiones, caída en el precio de las materias primas que exportan y problemas y reveses de flujos de capital derivados del pos-crisis financiero. Éstos incluyen China, además de países del Medio Oriente, Brasil, Venezuela, Argentina y otras economías suramericanas, así como algunos países africanos. Por otro lado la desaceleración en China y el colapso del precio internacional de petróleo en el 2015 van a continuar ejerciendo efectos negativos en el crecimiento de PIB mundial aunque algunos países en vías de desarrollo, notablemente India y posiblemente Panamá, recibirán algunos beneficios de precios más bajos en el 2016.

Más fundamentalmente, el proceso de innovar (el crecimiento de “la productividad total de los factores de producción”) se ha retrasado globalmente, en parte debido a las bajas tasas de inversión registradas con posterioridad a la crisis financiera global. Las recesiones y desaceleraciones consiguientes han elevado preocupaciones de bajos niveles de innovación, “estancamiento secular” y posiblemente la necesidad de generar nuevas invenciones a pesar de los beneficios que se han logrado a través de la revolución del internet(62).

D. Fortalecimiento del proceso de crecimiento

Afortunadamente el sistema monetario panameño no permite utilizar el instrumento del tipo de cambio directamente sino a través de los movimientos cambiarios en el dólar. Un ajuste a través de un cambio en precios relativos a través de devaluaciones terminaría empobreciendo al país al no contarse con suficientes divisas para mantener un tipo de cambio de equilibrio. Igualmente un ajuste tipo Grecia basado en la reducción de salarios nominales para disminuir costos y el déficit fiscal resultaría catastrófico para las clases media y pobre al disminuirle su ingreso nominal y real. Dadas estas circunstancias la mejor opción para fortalecer la tasa de crecimiento consiste en afinar las políticas públicas para mantener un entorno macroeconómico viable, estable y competitivo que estimule al sector privado a aprovechar las oportunidades provenientes del conglomerado del Canal y maximice el potencial de las existentes.

La economía no es una ciencia en la cual existe un modelo de crecimiento que funciona óptimamente en todos los contextos. Tampoco funciona como un piano en donde se tocan teclas para que se oiga la música del agrado del concertista. Discusiones teóricas sobre cual modelo sería el más apropiado para lograr un crecimiento rápido de largo plazo con equidad e inclusión no necesariamente culminarían en una solución óptima. Lo que se requiere es determinar cuál modelo funcionaría mejor dadas las circunstancias existentes. Lograr esto siempre será un arte y no una ciencia. La mejor forma de

responder a este desafío no es atándose a un modelo de aumento masivo en las inversiones del sector público bajo la premisa que al hacerlo éste se convertirá en la panacea que resolverá los problemas de crecimiento. Para lograr el objetivo de crecimiento con equidad e inclusión sería necesario identificar los mecanismos que podrían funcionar mejor utilizando la experiencia pasada en Panamá y en países que han tenido éxito en lograrlo para determinar cuáles serían los más apropiados en el futuro.

Un enfoque de crecimiento basado en la relación capital/producto no sería apropiado para lograr dicho objetivo al no tomar en consideración el impacto de mejorar la productividad de la mano de obra empleada (tal como sucedió durante los años 2003-2014) y mejorar sustantivamente la calidad del capital humano. Las mejores oportunidades para crecer se concentrarán cada vez más en aquellas que requieran de una mano de obra caracterizada por una mayor escolaridad, educación de mejor calidad y adiestramiento adecuado para adquirir las competencias que demanda el mercado (especialmente en actividades del conglomerado del Canal)¹⁰⁶. En vista de estas circunstancias la conceptualización del modelo de función de producción vinculado a políticas públicas que influyan sobre sus variables claves constituye el enfoque deseado para establecer parámetros que contribuyan a un crecimiento vigoroso de largo plazo.

Las anteriores consideraciones hacen evidente la importancia de afinar las políticas públicas, especialmente aquellas enfocadas a estimular la inversión privada (nacional y extranjera), manejar adecuadamente las finanzas públicas, jerarquizar el gasto público y fortalecer la competitividad internacional del país. Dichos afinamientos serían indispensables para desarrollar ventajas comparativas aprovechando el desarrollo de un capital humano de más alta calidad. Ellos afinamientos no solo resguardarían mejor a la economía de los movimientos cambiarios globales y problemas consiguientes sino que le conferiría una ventaja comparativa que la escudaría de las intenciones de países competidores de replicar los éxitos logrados.

¹⁰⁶ Los gastos en escolaridad y conocimiento que generan ingresos adicionales se consideran como inversión. Igualmente cuando la escolaridad aumenta la productividad e ingresos futuros, la contribución de ésta se convierte en una fuente de crecimiento medible. Véase T. W. Schultz(56).

Anexo 3.

Experiencias en países con crecimiento exitoso

Este anexo incluye una reseña de los factores más importantes en el exitoso crecimiento de Singapur para derivar lecciones que podrían serle útiles a Panamá para lograr un crecimiento con equidad e inclusión. Dicho examen amerita realizarse en virtud de algunas características similares. Ambos países son relativamente pequeños en área física y población, sus políticas públicas enfatizan el bienestar de la población, mantienen economías abiertas, aprovechan ventajas comparativas de su posición geográfica, son dueños de empresas públicas, cuentan con centros bancarios, han tenido éxito en desarrollar los servicios como motor del crecimiento y en reducir el desempleo, aumentado el ingreso al igual que reducir disparidades. Aun cuando dichas características no son idénticas, surgen lecciones en el modelo de crecimiento y manejo económico de Singapur que valdría la pena reflexionar al alcanzar ese país niveles de prosperidad y eficiencia poco vistos en el entorno global en épocas recientes.

A. Introducción

Tanto Singapur como Panamá cuentan con una población relativamente pequeña concentrada en una área metropolitana (Singapur con 5.7 millones y Panamá con alrededor de 4 millones, con cerca de la mitad ubicada en la gran área metropolitana a ambos lados del canal). En las dos economías el crecimiento registrado se explica como el resultado de aumentos de productividad provenientes de las contribuciones de la inversión física y mano de obra, así como del impacto de mejoras tecnológicas. Igualmente las políticas públicas enfatizan el aprovechamiento de oportunidades que surgen de su posición geográfica, enfocadas en la conectividad y ventajas competitivas de sus fuentes de exportación. Asimismo las principales fuentes de crecimiento provienen de actividades ligadas al comercio internacional y a servicios entrepot, marítimos, aéreos, financieros, bancarios, de comunicaciones y de turismo entre otros.

En Singapur existen diferencias en su proceso de desarrollo en relación al de otros países en Asia otros continentes. Ésta se debe a que Singapur, al igual que Hong Kong, se benefició de la herencia británica al mantener instituciones fuertes, respeto a la ley y a los derechos individuales, al igual que mantuvo una virtual separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Se respeta la propiedad privada y las empresas públicas se rigen por las mismas reglas que las empresas privadas en todos sus aspectos, sin privilegios, exenciones, o exoneraciones de ningún tipo.

Los “Cuatro Tigres Asiáticos”, Singapur, Hong Kong, Taiwán y Corea del Sur y más recientemente Vietnam, han tenido éxito en lograr un crecimiento con equidad e inclusión en virtud de las políticas públicas seguidas. Éstas recalcaron el libre comercio enfatizando la expansión de las exportaciones de bienes y servicios y un gasto público controlado aparte de algunas intervenciones estatales, especialmente en reprimir el sector financiero a través tasas de interés controladas y créditos dirigidos, políticas que a través del tiempo abandonaron oportunamente. El haber mantenido un manejo macroeconómico estable, competitivo y viable y enfatizado el mejoramiento de su capital humano explica el origen

de sus éxitos. Hong Kong y Singapur enfocaron sus energías para convertirse en economías de servicios mientras que en Taiwán y Corea del Sur se acentuó la actividad industrial.

Hacia fines de los años 60 del siglo pasado los niveles de capital físico y humano que contribuían al proceso productivo en esos cuatro países excedía significativamente el registrado en países que habían alcanzado niveles similares de desarrollo. Dichas características promovieron un rápido crecimiento del ingreso per cápita. Mientras que los altos niveles de inversión física fueron esenciales en el crecimiento económico de esos países, el papel del crecimiento del capital humano fue crítico. El mejoramiento de la calidad de la educación jugó un papel clave en el “Milagro Asiático.”(63)

En Singapur el modelo de crecimiento se encuentra fundamentado en dos pilares claves: una economía abierta y competitiva internacionalmente y un sistema educativo que logró alcanzar el nivel más alto de calidad en la economía global. Dicho enfoque subraya que todos los habitantes sin excepción se deberán beneficiar del mejoramiento en bienestar originado por el crecimiento económico. Por lo tanto Singapur enfatiza políticas públicas en las áreas macroeconómicas y de educación, que aunadas a un clima favorable hacia la empresa privada, la inversión extranjera y el comercio internacional garanticen un crecimiento alto con equidad e inclusión.

Dadas dichas características amerita examinar algunos aspectos relacionados al aprovechamiento de las oportunidades que surgen en el entorno global al celebrar Singapur 50 años de vida independiente. Convendría profundizar sobre aquellos aspectos vinculados al mejoramiento en la calidad del capital humano e incentivos monetarios y de otro tipo para atraer la inversión extranjera en beneficio del país. Ligado a lo anterior conviene señalar que las políticas públicas fueron encaminadas a promover la inversión extranjera y doméstica para que el sector privado asumiera el papel principal de motor en el proceso de crecimiento.

B. La economía de Singapur

Al independizarse de la Confederación de Malasia en 1965 a la cual se había unido dos años antes, Singapur era una ciudad estado con 1,879,000 habitantes ubicada en una isla de 580 km², localizada en la punta sur de la península de Malasia, al sureste de Asia. El nuevo país no era muy diferente en sus características básicas a otras islas o países pobres con un legado colonial. Su economía estaba caracterizada por un pequeño mercado doméstico, altos niveles de desempleo (14 por ciento de la fuerza laboral) y una enorme pobreza (PIB per cápita de \$516 equivalente a \$1.41 diario por habitante).

Un tercio de la población estaba constituida por precaristas que habitaban tugurios en los arrabales de la ciudad. El cincuenta por ciento era analfabeta que no sabía leer o escribir, mientras que en la mitad restante una alta proporción tenía un limitado acceso a educación de calidad. Aparte de dichas características, Singapur importaba sus alimentos, energía y agua potable al no contar con recursos naturales. Los observadores económicos de la época le asignaban una muy baja probabilidad de abandonar sus condiciones de pobreza y miseria humana.

B.1. Políticas públicas instrumentadas

Singapur logró un cambio radical en su manejo económico al introducir reformas estructurales que le imprimieron una orientación exportadora. Éstas estuvieron asentadas en dos pilares estratégicos: el fortalecimiento de la calidad del capital humano y un ambiente acogedor a la inversión extranjera superior a aquel al cual se tenía acceso en otros países. Dichos pilares fueron apoyados por altos niveles de gobernabilidad y bajos niveles de corrupción.

Las políticas públicas adoptadas incluyeron: simplificación de trámites para mejorar el clima de negocios; total exoneración de impuestos a ingresos provenientes del exterior; acceso a mercados apoyado por TLC y flujos significativos de DFI; 69 tratados de doble tributación firmados; liberalización de servicios de telecomunicaciones, financieros, de negocios, de información y comunicaciones; ausencia de controles de precios y de otro tipo; flexibilidad laboral en materia salarial; mejoramiento de la calidad industrial; desarrollo del turismo de convenciones y entretenimiento; presupuestos balanceados; y restricciones al endeudamiento público al financiar inversiones solamente y no gastos corrientes.

En paralelo se inició una transformación radical del sistema educativo con el objeto de lograr niveles de calidad comparables a los de países desarrollados. La estrategia que apoyó esos esfuerzos estuvo fundamentada en un modelo de crecimiento de largo plazo basado en aumentos de productividad y mantenimiento de la competitividad internacional. Éste incluía incentivos a las empresas para intensificar inversiones de capital, adopción de tecnologías que aumentaran la productividad y mejoraran la calidad de la educación, desarrollo de programas de formación profesional y restricciones a la importación de mano de obra no calificada. Dichos esfuerzos, acompañados de programas focalizados y condicionados para mejorar la productividad y condiciones de vida de aquellos por debajo de la línea de pobreza lograron elevar sustancialmente la formación profesional a todos los niveles, permitiendo suplir la demanda de profesionales y mano de obra especializada.

B.2. Impacto de las políticas públicas

La instrumentación de políticas públicas impactó sustancialmente las condiciones de vida y el nivel de bienestar de todos los habitantes. La economía creció a un promedio de 8 por ciento anual en términos reales por cuarenta años (1960 –1999) manteniendo un crecimiento vigoroso por encima de la tasa de crecimiento de la población. Los flujos de FDI han sido significativos, promediando \$25 mil millones anuales desde el 2007. En paralelo la inversión extranjera constituyó el factor determinante en asegurar que las actividades de exportación prosperaran. En el 2001 la inversión extranjera era responsable del 75 por ciento de la producción y 85 por ciento de las exportaciones manufactureras. Dichas inversiones se focalizaron en el desarrollo de cinco zonas libres, las cuales han recibido el continuo apoyo gubernamental a través de *International Enterprise (IE) Singapore*, entidad responsable de promover exportaciones y asistir a empresas en desarrollar actividades en el exterior.

La economía de Singapur no solo es la décima más grande del Asia sino que cuenta con el centro financiero más grande del mundo después de Nueva York, Londres y Hong Kong. Singapur tiene el

puerto más activo de cualquier país después del de Shanghái. Transparencia Internacional considera a su sector público como uno de los más honrados y menos corruptos al publicar su índice anual, mientras que su PIB per cápita excede el de Irlanda, país con una población similar.

La actividad manufacturera alcanza el 25 por ciento del PIB mientras que los servicios constituyen el 75 por ciento. El país se ha convertido en un importante exportador de bienes (electrónica y productos químicos) y servicios alcanzando su PIB \$307.9 mil millones (\$46.2 mil millones en Panamá) y su PIB per cápita de \$38,080 en el 2014 (más de cuatro veces el de Panamá), ocupando la tercera posición en términos de PIB per cápita medido en términos de paridad del poder adquisitivo entre 189 países. Este último es tan alto como el registrado en los países más importantes de Europa Occidental. Singapur mantiene algunas actividades agropecuarias comercialmente viables. Éstas incluyen la producción de copra, frutas, vegetales, aves de corral, huevos, pescado, orquídeas y pescados ornamentales.

El país contaba con una población de 5,674,472 habitantes a mediados del 2015, todos de los cuales tienen acceso permanente a agua potable. De este total el 49 por ciento está compuesto de inmigrantes. La tasa de crecimiento de la población asciende a 1.89 por ciento anual por 1,000 habitantes (1.84 en Panamá). Singapur cuenta una población joven en donde la edad promedio asciende a 34 años de edad. El 17.4 por ciento comprende personas con 15-34 años de edad mientras que el 50.4 por ciento comprende aquellas de 25-54 años de edad.

Por ser un país pequeño, Singapur es el tercero de 242 países en densidad de población por km² (7,697). La esperanza de vida es alta y asciende a 84.7 años, 87.5 años para las mujeres y 82.1 años para los hombres. En contraste en Panamá la esperanza de vida, aunque alta, alcanza 77.6 años con 80.5 años para las mujeres y 74.8 años para los hombres. La tasa de mortalidad infantil es de 2.5 muertes/1,000 nacimientos, comparándose favorablemente con la de Panamá de 10.7 muertes/1,000 nacimientos.

La tasa de fertilidad en el 2015 era 0.81 niños por madre (2.5 en Panamá). El 96.8 por ciento de la población de 15 años o más sabe leer y escribir. El analfabetismo prácticamente ha desaparecido (el mismo asciende a 5.5 por ciento de la población de 10 años y más de edad en Panamá) mientras que el mejoramiento en la calidad de la educación ha alcanzado niveles que le permite al país competir favorablemente con otros países desarrollados. La mayoría de los singapurenses habla inglés, lo cual ha influido en atraer miles de empresas multinacionales.

El nivel de vida ha aumentado sustancialmente, alcanzando un alto porcentaje de la población el estatus de clase media (estimado en 80 por ciento si se incluye la vivienda propia). Los beneficios netos del gasto público han estado orientados a favor de personas de bajos ingresos. Por otro lado los aumentos salariales y los aumentos en ingresos en hogares de bajos y medianos ingreso reflejan incrementos de productividad por encima de la inflación en años recientes. Como resultado la disparidad de ingresos ha mejorado sustancialmente registrando el coeficiente de Gini un valor de 0.463 antes de impuestos y 0.412 después de impuestos.

El gobierno promueve actividades de alto valor agregado de manera de fomentar aumentos en productividad que permitan financiar aumentos salariales crecientes en términos reales. Para lograrlo el gobierno enfatiza el mejoramiento de la calidad de la educación y la mano de obra. El objetivo para esta década es de alcanzar aumentos de productividad del 2 por ciento anual.

Singapur cuenta con una fuerza laboral altamente calificada (2.2 millones de personas), de la cual el 78.9 por ciento (en edades de 25-64 años) se encuentra empleada. El aumento en la participación femenina en la fuerza laboral ha contribuido enormemente al crecimiento de la economía. La industria ocupa el 14.8 por ciento de la población ocupada mientras que los servicios el 83.9 por ciento. La economía se encuentra en condiciones de pleno empleo al tener todos los recursos empleados (con una tasa de desempleo de 2.0 por ciento a fines del 2014). La informalidad no existe. Durante los últimos 15 años solo se ha producido una huelga debido a la eficiente coordinación entre el gobierno, empresarios y sindicatos en materia laboral.

B.3. Estrategia de desarrollo

Singapur posee una economía de mercado altamente desarrollada que enfatiza exportaciones. Ésta es considerada como la más abierta, liberalizada y pro-negocios del entorno global con una relación de exportaciones/importaciones al PIB de 400 por ciento durante los años 2008-2011. El comercio internacional ascendió a \$984 mil millones en el 2014. A pesar de su pequeño tamaño físico, Singapur ocupa la posición 15 como socio comercial de los Estados Unidos. En el 2014 las importaciones de Singapur alcanzaron \$465 mil millones y sus exportaciones \$519 mil millones.

El manejo fiscal es conservador. Las empresas públicas juegan un papel importante en la economía doméstica y operan comercialmente. Las mismas están sujetas a las mismas normas y reglas que las empresas privadas y no reciben privilegios o beneficios por encima de las privadas. Singapur ampara una de las relaciones más bajas (sino la más baja) de gasto público/PIB (14.7 por ciento) en la economía global, lo cual le permite mantener un sistema tributario competitivo (el impuesto a las sociedades anónimas es de 17 por ciento previo a las deducciones que permite la legislación mientras que los ingresos tributarios alcanzan el 14.2 por ciento del PIB).

El país mantiene una de las tasas de ahorro más altas de la economía global desde la década de los 70 (46.7 por ciento del PIB en el 2014). La inversión ascendió al 27.6 por ciento del PIB en el 2014, prácticamente casi toda privada, alcanzando esta última 22.9 por ciento del PIB, mientras que la pública alcanzó el 4.7 por ciento del PIB. Por otro lado el consumo privado alcanzó el 37.9 por ciento del PIB mientras que el público sumó el 10 por ciento del PIB. La inflación, medida a través del índice de precios al consumidor, es baja, alcanzando 1 por ciento en el 2014.

El régimen tributario es caracterizado por reducciones continuas en las tasas de impuestos a las empresas y otorgamiento de incentivos para mantenerse competitivo en atraer FDI. El sistema impositivo cuenta con una tasa fija de impuesto territorial a las sociedades anónimas (17 por ciento de las ganancias). No existe la doble tributación del ingreso gravable y los dividendos declarados se encuentran

exentos del pago de impuestos. Tampoco se gravan las ganancias de capital o herencias. La tasa efectiva del impuesto a la renta (unas de las más bajas en la economía global) y condiciones favorables a los inversionistas son los dos factores más importantes que han contribuido al rápido crecimiento económico y flujos significativos de FDI.

B.4. Objetivos de desarrollo

Los objetivos de desarrollo de Singapur se encuentran enfocados en lograr un crecimiento de calidad impulsado por la innovación y los aumentos de productividad para mantener un mejoramiento constante del nivel de vida. Debido a que la tasa de desempleo es baja la política pública enfatiza el mejoramiento en productividad, especialmente en los servicios y en la construcción. Vinculado a lo anterior las autoridades le han otorgado una alta prioridad al fortalecimiento del sistema de Educación y Entrenamiento Continuo (CET) para mejorar las calificaciones de la población. También enfatizan el fortalecimiento del sistema de seguridad social (CPF) para que los jubilados no sufran de penalidades, por lo cual se han aumentado los beneficios a los jubilados con pensiones más bajas ingresos y aumentado las cuotas del sistema.

Para mantener su posición internacional y prosperidad, Singapur promueve la innovación, estimula el espíritu empresarial, reentrena a su mano de obra y atrae talentos extranjeros. Las empresas ligadas al Estado juegan un papel clave en este esfuerzo a través del manejo de dos fondos soberanos (Temasek Holdings y GIC Private Limited) en los cuales el Estado posee acciones mayoritarias. Singapur es un importante proveedor y recipiente de FDI al contar con un clima de negocios atractivo y un ambiente político estable. Dichas condiciones le han permitido atraer más de 3,000 empresas multinacionales.

Las exportaciones de productos electrónicos, químicos y servicios le han permitido convertirse en un centro regional de actividades generadoras de riqueza. Singapur enfatiza operaciones entrepot transformando y reexportando importaciones, maximizando de esa manera los servicios portuarios (su puerto es el segundo en tonelaje movido mundialmente). La infraestructura portuaria y mano de obra especializada (producto de la política educativa) le ha permitido a Singapur obtener acceso a mercados importantes para sus exportaciones.

B.5. Resultados

Los resultados que apoyan dichos objetivos son evidentes en términos de la posición que ocupa el país en estimular la inversión privada y el manejo de su fondo soberano. Singapur ocupa el primer puesto en la calificación en la Encuesta de Hacer Negocios que prepara la IFC(37) y en el *Global Enabling Trade Report* (Informe Para Posibilitar el Comercio Mundial), el segundo puesto en el Índice de Libertad Económica de *The Heritage Foundation*(39) y en la jerarquización del Índice de Competitividad Global del *World Economic Forum* (41); el tercer puesto como el país más competitivo de la economía global en el *IMD World Competitiveness Yearbook*; y el sexto puesto en la jerarquización de su

fondo soberano, *Temasek Holdings*, por el *Linaburg-Maduell Transparency Index* (el FAP se encuentra incluido en la lista de fondos con su inceptión en el 2012 pero no fue jerarquizado en la evaluación de junio del 2015).

C. El secreto de Singapur

El éxito obtenido por Singapur en alcanzar crecimiento con equidad e inclusión radica en haber convertido en realidad una estrategia de invertir prioritariamente en su único recurso disponible, su población. Consecuentemente, el país clasifica en las posiciones más altas de logros educativos en los temas de lectura, matemáticas y ciencia a través del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA)¹⁰⁷ de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Más recientemente Singapur ha logrado que dos de sus universidades clasifiquen entre las 75 mejores a nivel mundial en la última revisión del *Times Higher Education World University Rankings*, el mismo número alcanzado por China, Japón y Alemania(64).

El énfasis en educación se encuentra asentado sobre bases heredadas de su pasado colonial. A diferencia de muchos de sus contemporáneos, el difunto Primer Ministro (Lee Kuan Yew) no tuvo reparos en abrazar cualquier elemento del pasado que pudiese ser útil en desarrollar el país, enfocando las prioridades en el sector educativo. Muchas de las instituciones educativas de primer orden precedieron la independencia del país en 1963. Entre éstas se encuentran la Universidad Nacional de Singapur (1905), la Institución Raffles (1823) y la Escuela Anglo-China (1886). El currículo de la educación secundaria se encuentra modelado en las calificaciones británicas de A en los niveles O (adaptadas para tomar en cuenta resultados más altos de estudiantes singapurenses). Aunque el desarrollo de la infraestructura del sector no se descuida, el énfasis del gasto público se concentra en mejorar la calidad de los estudiantes y maestros.

Aunque Panamá no es comparable con Singapur en virtud de un legado histórico distinto, el país desarrolló una educación de óptima calidad a partir de los años 30 hasta mediados de los 50 del siglo pasado. Durante esa época el Instituto Nacional y la Universidad de Panamá estuvieron consideradas entre las mejores instituciones en calidad educativa en la América Latina. Desafortunadamente, administraciones gubernamentales sucesivas descuidaron esa rica herencia.

Singapur instituyó un sistema generoso de becas que permite que los estudiantes sobresalientes se eduquen en las mejores universidades del exterior a la vez que el país desarrolla las suyas. El sector establece niveles salariales por encima de la mediana nacional por lo cual la enseñanza atrae, desarrolla y retiene a los mejores egresados. Además, el sector se encuentra asentado en un sistema de méritos

¹⁰⁷ Su objetivo es evaluar la formación de los alumnos cuando llegan al final de la etapa de enseñanza obligatoria hacia los 15 años de edad. El programa ha sido concebido como un recurso para ofrecer información detallada que permita adoptar políticas públicas para mejorar los niveles educativos. La evaluación cubre las áreas de lectura, matemáticas y competencia científica. El énfasis está puesto en el dominio de procesos, entendimiento de conceptos y habilidad de funcionar en situaciones dentro de cada dominio.

para encauzar a los recursos humanos a servir en la administración pública. Los becarios están obligados a prestar servicios por un periodo de dos años por cada año de beca otorgado. El mismo enfoque se les aplica a los maestros. El sistema le asigna a los mejores maestros posiciones de responsabilidad mientras que los rota en el Ministerio de Educación, aulas de clases y administración de escuelas. Frecuentemente se les asigna actividades relacionadas a la política educativa. Muchos vuelven a las aulas una vez cumplidos sus compromisos.

La tendencia elitista del sistema educativo es atenuada por el hecho que la educación de calidad se encuentra disponible para todos los niveles de aptitud académica. En cierto sentido Singapur debería sentirse orgulloso de la calidad de las instituciones secundarias y terciarias que conforman el sector. No obstante, la verdadera riqueza del sistema pareciera estar constituida por los cientos de escuelas primarias de barrio, institutos de educación técnica, al igual que politécnicos que proveen educación de calidad para todos.

El sistema educativo se encuentra enfocado hacia las necesidades del futuro. Aparte de ser bilingüe en inglés (con las lenguas maternas de mandarín, malayo o tamil), éste le asigna atención prioritaria a las ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas. Singapur logró anticipar muchas de las estrategias claves adoptadas al aplicar políticas en el sector y en la economía en muchos países. La decisión de adoptar el inglés proviene de la historia del país, al igual que a la necesidad de una sociedad multiétnica de contar una lengua común. Pero también fue una decisión intuitiva adoptar ese idioma como la lengua franca del comercio mundial, al igual que de la ciencia.

Referencias

1. SOKOL, José B. *Retos y desafíos de la economía panameña durante el período 2014-2019*. Mayo 2014.
2. LAEVEN, Luc y VALENCIA, Fabian. *Systemic banking crises database: an update* [en línea]. Washington, D.C.: International Monetary Fund (IMF), 2012. IMF Working Paper WP/12/163. Disponible desde: <http://www.imf.org/>
3. SOKOL, José B. *Análisis de las políticas económicas y sociales*. Panamá: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2009.
4. *Contraloría General de la República* [en línea]. Disponible desde: <https://www.contraloria.gob.pa/inec/>
5. INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Panama: 2014 article IV consultation-staff report ; press release ; and statement by the executive director for Panama*. [en línea]. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2014. IMF Country Report 14/157. Disponible desde: <http://www.imf.org/>
6. KOEHLER-GEIB, Fritzi, SCOTT, Kinnon, SOLIMAN, Ayat y LOPEZ, J. Humberto. *Panama - Systematic country diagnostic: Locking in success* [en línea]. Washington, D.C.: World Bank Group, 2015. Disponible desde: <http://documents.worldbank.org>
7. KROGSTAD, Jens Manuel. How the geography of U.S. poverty has shifted since 1960. *Pew Research Center* [en línea]. 10 de septiembre de 2015. Disponible desde: <http://www.pewresearch.org>
8. PÉREZ, Eudimia. *Aproximación de pobreza multidimensional. Encuesta de mercado laboral, marzo 2014* [en línea]. Panamá: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2015. Disponible desde: <http://www.mef.gob.pa>
9. CENTRO NACIONAL DE COMPETITIVIDAD DE PANAMÁ. Programa de Inclusión Económica del Sector Informal (PASI). *Competitividad al Día* [en línea]. 2014. No. 167. Disponible desde: <http://www.cncpanama.org/>
10. FUNDACIÓN DEL TRABAJO. Perspectiva laboral, Panamá 2015. Desafíos en la coyuntura y en el largo plazo. *Boletín electrónico* [en línea]. 2015. No. 7. Disponible desde: <http://funtrab.org.pa>
11. MORA, Pedro. *Por qué la indiferencia del gobierno, políticos y gremios ante la mala calidad de la escuela pública*. Panamá, 2015.
12. DE JARPA, Nuvia. *Seminario taller de pobreza e inequidad*. 2015. Panamá: Universidad Católica Santa María la Antigua.
13. BLOOMBERG. Most efficient health care 2014: Countries. *Bloomberg Visual Data* [en línea]. 2014. Disponible desde: <http://www.bloomberg.com/visual-data/best-and-worst/>
14. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Informe nacional de desarrollo humano Panamá 2014. El futuro es ahora: Primera infancia, juventud y formación de capacidades para la vida*. Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014. ISBN 978-9962-663-22-5.
15. MUNDELL, Robert A. Extended version of a luncheon speech presented at the Conference on Optimum Currency Areas. En: *Conference on Optimum Currency Areas*. Tel-Aviv University, 1997.

16. FRENKEL, Jacob A. y JOHNSON, Harry G. *The monetary approach to the balance of payments*. Londres: George Allen and Unwin, 1976. ISBN 978-1-135-04348-3.
17. ARDITO BARLETTA, Nicolás. *Estrategia para el desarrollo nacional: Visión, realización, actualización*. Panamá: Ed. Excedra, 2011. ISBN 978-9962-689-11-9.
18. CARRUTHERS, Robin. Some impacts of expansion of Panama Canal. *Presentación ante el Grupo de Infraestructura de la Sociedad de Jubilados del Banco Mundial*. 17 de noviembre de 2015.
19. WILDAU, Gabriel. Capital outflows reignite debate between China bulls and bears. *Financial Times* [en línea]. 2 de agosto de 2015. Disponible desde: <http://www.ft.com/cms/s/0/5c615290-3737-11e5-b05b-b01debd57852.html#axzz46PHGsfed>
20. DRUCK, Pablo, MAGUD, Nicolás E. y MARISCAL, Rodrigo. *Collateral damage: Dollar strength and emerging markets' growth* [en línea]. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2015. IMF Working Paper WP/15/179. Disponible desde: <http://www.imf.org/>
21. HANSON, James. *Risks of extending the great recession and of deflation in 2015 and 2016*. 2015.
22. SOLÍS, Alma. La Ciudad de Panamá encarece y se ubica en la posición número 9 de Latam del ranking de ciudades más caras. *ANPanamá* [en línea]. Panamá, 25 de junio de 2015. Disponible desde: <http://www.anpanama.com/3848-La-Ciudad-de-Panamá-encarece-y-se-ubica-en-la-posicion-numero-9-de-Latam-del-ranking-de-ciudades-mas-caras.note.aspx>
23. FERMÍN, Elisabel Marivit. Jóvenes, las víctimas del desempleo. *La Prensa* [en línea]. Panamá, 18 de agosto de 2015. Disponible desde: http://www.prensa.com/economia/Jovenes-victimas-desempleo_0_4279822167.html#sthash.sQbUufgM.dpuf
24. Panamá. Texto único de la Constitución Política de la República de Panamá., *Gaceta Oficial de la República de Panamá*, 15 de noviembre de 2014, No. 25176.
25. ATENCIO, Isabel, QUEVEDO, René y RÍOS, Ana. *Aumentar el empleo, la productividad y la inclusión social con más y mejor formación técnica y profesional*. 2014. MITRADEL-OIT.
26. NATHAN ASSOCIATES, INC. ATN/JF-11091-PN: *Programa de dimensión del impacto del Canal de Panamá sobre la economía del país. Informe final* [en línea]. Panamá: Autoridad del Canal de Panamá, 2012. Disponible desde: <https://micanaldepanama.com/wp-content/uploads/2012/09/InformeFinal-17-mayo-2012.pdf>
27. ARDITO BARLETTA, Nicolás. Naturaleza y perspectiva de la economía nacional. *Asociación Bancaria de Panamá* [en línea]. Conferencia. Panamá. 9 de octubre de 2014. Disponible desde: [http://www.asociacionbancaria.com/html/index.php?id=93&tx_ttnews\[tt_news\]=33&cHash=2eb1185d8f1c0d11501822b634ba11c0](http://www.asociacionbancaria.com/html/index.php?id=93&tx_ttnews[tt_news]=33&cHash=2eb1185d8f1c0d11501822b634ba11c0)
28. SOKOL, José B. *Políticas públicas para fortalecer el crecimiento económico*. Propuesta de investigación. 2013.
29. PRITCHETT, Lant y SUMMERS, Lawrence. *Asiaphoria meets regression to the mean* [en línea]. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2014. NBER Working Paper w20573. Disponible desde: <http://www.nber.org/papers/w20573.pdf>
30. HANSON, James. *A slow growth world economy in 2015. Update*. 2015.
31. HANSON, James. *Slowing world growth*. 2015.

32. JACKSON, Selina. Growth and development: Why openness to trade is necessary but not sufficient. *Future Development. Economics to end poverty* [en línea]. 23 de noviembre de 2015. Disponible desde: <http://www.brookings.edu/blogs/future-development/posts/2015/11/23-global-growth-trade-jackson>
33. HARBERGER, Arnold C. *World economic growth*. San Francisco, CA: ICS Press Institute for Contemporary Studies, 1984.
34. ROSENSTEIN-RODAN, P. N. International aid for underdeveloped countries. *The Review of Economics and Statistics*. 1961. Vol. 43, no. 2, p. 107–138. DOI 10.2307/1928662.
35. CHENERY, Hollis B. y STROUT, Alan M. Foreign assistance and economic development. *The American Economic Review*. 1966. Vol. 56, no. 4, p. 679–733.
36. FINDLAY, R. The foreign exchange gap and growth in development economics. En: BHAGWATI, Jagdish N., *Trade, balance of payments and growth: Papers in international economics in honor of Charles P. Kindleberger*. North-Holland, 1971.
37. WORLD BANK. *Doing Business 2016: Measuring regulatory quality and efficiency* [en línea]. Washington, D.C.: World Bank, 2016. Doing Business. ISBN 978-1-4648-0667-4. Disponible desde: <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-0667-4>
38. WULF, Luc de y SOKOL, José B. *Manual para la modernización de aduanas*. Bogotá, Colombia: Banco Mundial / Mayol, 2005. ISBN 978-958-97647-5-6.
39. MILLER, Terry, KIM, Anthony B, ROBERTS, James M, RILEY, Bryan y OLSON, Ryan. *2015 Index of economic freedom. Promoting economic opportunity and prosperity* [en línea]. New York: The Heritage Foundation / Wall Street Journal, 2015. ISBN 978-0-89195-287-9. Disponible desde: http://www.heritage.org/index/pdf/2015/book/index_2015.pdf
40. MANPOWER GROUP. Q4/2014: *Encuesta de expectativas de empleo Manpower. Panamá* [en línea]. Panamá: Manpower Group, 2014. Disponible desde: <http://www.manpowergroup.com.mx/>
41. SCHWAB, Klaus (ed.). *The Global Competitiveness Report 2015-2016* [en línea]. Suiza: World Economic Forum, 2015. Disponible desde: www.weforum.org/gcr
42. INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Structural reforms and macroeconomic performance: Initial considerations for the fund* [en línea]. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2015. Disponible desde: <http://www.imf.org>
43. Panamá. Ley No. 8 de 27 de enero de 1956, Código fiscal, *Gaceta Oficial de la República de Panamá*, 29 de junio de 1956, No. 12995.
44. Panamá. Decreto Ejecutivo No. 170 de 27 de octubre de 1990, Por el cual se reglamentan disposiciones del impuesto sobre la renta contenidas en el código fiscal y se deroga el decreto No. 60 de 28 de junio de 1965, *Gaceta Oficial de la República de Panamá*, 12 de noviembre de 1993. No. 22412.
45. SOKOL, D. Daniel. Order without (enforceable) law: Why countries enter into non-enforceable competition policy chapters in free trade agreements. *Chicago-Kent Law Review*. 2007. Vol. 83, p. 231–292.
46. LICETTI, Martha Martinez. Bad news for cartels, good news for the poor in Latin America. *Private Sector Development* [en línea]. 23 de octubre de 2015. Disponible desde: <http://blogs.worldbank.org/psd/bad-news-cartels-good-news-poor-latin-america-0>

47. LUSTIG, Nora, GRAY-MOLINA, George, HIGGINS, Sean, JARAMILLO, Miguel, JIMÉNEZ, Wilson, PAZ, Veronica C., PEREIRA, Claudiney, PESSINO, Carola, SCOTT, John y YAÑEZ, Ernesto. *The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico and Peru: A synthesis of results* [en línea]. Tulane University: New Orleans, LA, 2012. Department of Economics Working Paper 1216. Disponible desde: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2135600
48. Panamá. Ley No. 38 de 5 de junio de 2015, Que se crea el Fondo de Ahorro de Panamá y modifica la ley 34 de 2008, sobre responsabilidad social fiscal, *Gaceta Oficial de la República de Panamá*, 6 de junio de 2012, No. 27050-A.
49. Panamá. Ley No. 34 de 5 de junio de 2008, De responsabilidad social fiscal, *Gaceta Oficial de la República de Panamá*, 5 de junio de 2008, No. 26056.
50. PIKETTY, Thomas y GOLDHAMMER, Arthur. *Capital in the twenty-first century*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 2014. ISBN 978-0-674-43000-6.
51. SHORROCKS, Anthony F., DAVIES, James B. y LLUBERAS, Rodrigo. *Global Wealth Databook 2014* [en línea]. Suiza: Credit Suisse, 2014. Disponible desde: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2016-3.pdf>
52. THOMAS, Vinod. Three great disconnects in development economics. *1818 Society Economists' Chapter* [en línea]. Washington, D.C. 1 de julio de 2015. Disponible desde: http://siteresources.worldbank.org/1818SOCIETY/Resources/Vinod_Thomas_July01.pdf
53. DABLA-NORRIS, Era, KOCHHAR, Kalpana, SUPHAPHIPHAT, Nujin, RICKA, Frantisek y TSOUNTA, Evridiki. *Causes and consequences of income inequality: a global perspective* [en línea]. International Monetary Fund, 2015. Staff Discussion Notes 15/13. Disponible desde: <https://www.imf.org/>
54. BELLINI, Luis. Un mercado laboral poco juvenil. *La Prensa* [en línea]. Panamá, 3 de noviembre de 2015. Disponible desde: http://www.prensa.com/economia/Delincuencia-cara-desempleo_0_4337566312.html
55. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO. *Estadísticas del trabajo: Mercado laboral, agosto 2015* [en línea]. Panamá: Instituto Nacional de Estadística y Censo, Contraloría General de la República de Panamá, 2015. Disponible desde: https://www.contraloria.gob.pa/inec/publicaciones/Publicaciones.aspx?ID_SUBCATEGORIA=38&ID_PUBLICACION=717&ID_IDIOMA=1&ID_CATEGORIA=5
56. SCHULTZ, Theodore William. *The economic value of education*. New York, NY: Columbia University Press, 1963.
57. FITCH RATINGS. *Perspectiva 2016: Bancos panameños* [en línea]. Informe de perspectiva. New York, NY: Fitch Ratings, 2015. Disponible desde: http://www.fitchca.com/ArchivosHTML/RepEsp_2430.pdf
58. ZDZIENICKA, Aleksandra, CHEN, Sally, DIAZ KALAN, Federico, LASÉEN, Stefan y SVIRYDZENKA, Katsiaryna. *Effects of monetary and macroprudential policies on financial conditions evidence from the United States* [en línea]. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2015. IMF Working Paper 15/288. Disponible desde: <http://dx.doi.org/10.5089/9781513519159.001>

59. HANSON, James. *China: A major engine of world growth hits a bump that upsets world markets*. 2015.
60. DOBBS, Richard, LUND, Susan, WOETZEL, Jonathan y MUTAFCHIEVA, Mina. *Debt and (not much) deleveraging*. McKinsey Global Institute, 2015.
61. BARNETT, Steven. China: Size matters. *iMFdirect - The IMF Blog* [en línea]. 26 de marzo de 2014. Disponible desde: <https://blog-imfdirect.imf.org/2014/03/26/china-size-matters/>
62. HANSON, James. *Renewed recessions and secular stagnation*. 2015.
63. PAGE, John. The East Asian miracle: four lessons for development policy. En: FISCHER, Stanley y ROTEMBERG, Julio J., *NBER Macroeconomics Annual 1994* [en línea]. Cambridge, MA: MIT Press, 1994. p. 219–282. Disponible desde: <http://www.nber.org/chapters/c11011.pdf>
64. YIANNOUKA, Stavros N. The secret of Singapore's success. *Project Syndicate* [en línea]. 8 de abril de 2015. Disponible desde: <http://www.project-syndicate.org/commentary/lee-kuan-lew-singapore-education-legacy-by-stavros-n--yiannouka-2015-04>

Revista cuatrimestral

"Investigación y Pensamiento Crítico"

Instrucciones para publicación

1. Definición

La revista "Investigación y Pensamiento Crítico" (IPC, ISSN 1812-3864), es una publicación periódica cuatrimestral (tres números regulares, más un fascículo extraordinario con índice, anualmente) publicada por la Vicerrectoría de Investigación, Postgrado y Extensión de la Universidad Católica Santa María La Antigua, de Panamá.

“Investigación y Pensamiento Crítico” va dirigida a estimular editorialmente la producción científica y tecnológica nacional, así como a difundir a niveles extra nacionales los resultados del trabajo de investigación teórica y experimental de nuestra comunidad académica.

Esta publicación periódica es interdisciplinaria, pero va dirigida preferentemente a trabajos experimentales dentro de los dominios temáticos de las Ciencias Sociales, Económico-Administrativas, Naturales, Exactas, Agronómicas, Médicas, de la Tierra y del Ambiente, de la Ingeniería y de la Tecnología. Así mismo, se publicarán artículos de discusión y ensayos sobre temas generales de la ciencia, específicamente, sobre política y gestión científica, historia de la ciencia, filosofía de la ciencia, bioética, etc. y de la vida académica y del quehacer universitario, desde una perspectiva de análisis crítico.

Está abierta al personal docente e investigativo de la Universidad Católica Santa María La Antigua, pero acepta gustosamente colaboraciones de investigadores provenientes de otros Centros de Educación Superior, Entidades Gubernamentales o Institutos de Investigación nacionales o extranjeros.

2. Política Editorial.

2.1. Todos los artículos serán responsabilidad exclusiva de los autores. Con el fin de prevenir el fraude o el plagio, la Universidad Católica Santa María La Antigua podrá verificar datos sobre la trayectoria científica de los autores y, sobre esta base, decidir sobre su publicación definitiva.

2.2. Existirán dos tipos de artículos, según su origen: colaboraciones regulares enviadas por los autores y colaboraciones solicitadas por el Editor. En el primer caso, los trabajos serán enviados a revisión por parte de evaluadores externos, libremente seleccionados por el Editor, quienes de manera imparcial y anónima aprobarán, recomendarán cambios o rechazarán la publicación del trabajo remitido. En el segundo caso, será prerrogativa final del Editor publicar o no la colaboración solicitada.

2.3. Los trabajos a ser considerados para publicación deberán ser absolutamente inéditos. Los mismos deberán ser enviados por triplicado, vía correo ordinario, a la siguiente dirección:

Director Editor
Revista Investigación y Pensamiento Crítico (IPC)
Vicerrectoría de Investigación, Postgrado y Extensión
Dirección de Investigación
Universidad Católica Santa María La Antigua (USMA)
Apartado 0819-8300
Panamá, República de Panamá

O por email a: investigacion@usma.ac.pa

2.4. Los artículos enviados serán publicados Ad Honorem y la revista "Investigación y Pensamiento Crítico" retribuirá su aporte otorgando gratuitamente a cada colaborador un número determinado de copias de la publicación.

2.5. La Universidad Católica Santa María La Antigua conservará los derechos de autor sobre el material impreso en la edición de la que se trate. El autor mantendrá sus derechos de autor sobre ediciones sucesivas.

2.6. No se devolverán colaboraciones no solicitadas por el Editor.

3. Especificaciones Técnicas para las Colaboraciones.

3.1. La revista publicará tres tipos de colaboraciones:

3.1.1. Ensayos cortos, escritos de opinión fundamentada y/o monografías.

Que versarán sobre revisiones críticas de bibliografía sobre una temática específica o artículos de reflexión, análisis y opinión sobre algún tema prioritario, relacionado a las disciplinas anteriormente definidas.

- Se redactarán bajo la perspectiva de dirigirse a un público general.
- Su extensión será de un máximo de 15 cuartillas, escritas a espacio sencillo.
- Deberán incluir un resumen ejecutivo no superior a 300 palabras y cinco palabras clave, en castellano.
- Podrán incluir secciones con un título definido, pero numerado.
- Deberán contener citas o referencias bibliográficas que apoyen el o los argumento(s) del escrito. Dichas referencias deberán ser preferiblemente recientes, generadas dentro de los últimos diez años anteriores a la fecha de publicación.
- Podrán incluir fotos, dibujos, otras ilustraciones, mapas, diseños o gráficos, pero en un número estrictamente mínimo, nunca superior a tres, en cada caso.

3.1.2. Comunicaciones cortas.

Que versarán sobre resultados experimentales derivados de investigaciones, generalmente en progreso y que, por su novedad e importancia, deben ser publicados con celeridad.

- Se redactarán dirigiéndose a una audiencia especializada.
- Su extensión máxima será de 10 cuartillas, escritas a espacio sencillo.
- Deberán incluir un resumen ejecutivo no superior a 300 palabras y cinco palabras clave, en castellano.
- Se redactarán como un solo cuerpo textual, sin secciones claramente identificadas (texto corrido), aunque presentarán el argumento central del escrito en una secuencia lógica.
- Deberán contener citas o referencias bibliográficas que apoyen el o los argumento(s) del escrito. La lista bibliográfica deberá ser completa y actualizada (más del 50% deberán ser referencias de libros publicados dentro de los últimos diez años y de artículos de revistas publicadas dentro de los últimos cinco años).
- Podrán incluir fotos, dibujos, otras ilustraciones, mapas, diseños o gráficos, pero en un número estrictamente mínimo, nunca superior a cinco, en total.

3.1.3. Artículos científicos.

Que versarán sobre resultados originales derivados de investigaciones teóricas, experimentales o cuasiexperimentales, en dominios disciplinares específicos, empleando métodos cualitativos, cuantitativos o mixtos.

- Se redactarán dirigiéndose a una audiencia especializada.
- Su extensión máxima será de 20 cuartillas, escritas a espacio sencillo.
- Deberán incluir las secciones estándar de todo artículo científico: un resumen ejecutivo no superior a 300 palabras; cinco palabras clave; una sección de antecedentes/justificación; una sección de materiales y métodos (que incluya la descripción de la población o muestra analizada y los métodos de análisis empleados); una sección de resultados y discusión; una lista bibliográfica completa y actualizada (más del 50% deberán ser referencias de libros publicados dentro de los últimos diez años y de artículos de revistas publicadas dentro de los últimos cinco años).
- Podrán incluir fotos, dibujos, otras ilustraciones, mapas, cuadros, diseños o gráficos, pero en un número estrictamente mínimo, nunca superior a quince en total.

3.2. Todos los trabajos deberán tener un título claramente identificado. Adjunto al título irán el nombre del o los autores, así como su filiación institucional y su dirección postal y electrónica. El primer autor listado será considerado como Autor Principal y a él será dirigida cualquier comunicación referente al trabajo. Toda ésta información deberá concentrarse en una misma página, exclusiva para estos fines.

3.3. Para los tres tipos de escrito:

- Deberán usarse las unidades del Sistema Internacional de medidas, obligatoriamente.
- Las referencias bibliográficas deberán listarse según las normas ISO 690:2010, sistema numérico. Aquellos manuscritos que sean remitidos bajo normas Harvard o APA, serán convertidas a ISO 690 por el equipo de producción de IPC. Puede encontrar guías en <http://guiasbus.us.es/bibliografiaycitas/estilouneiso> y en http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/33984/1/Norma_ISO_Doctorado.pdf
- Se pide a cada autor principal que provea una traducción, al idioma inglés, del resumen ejecutivo (abstract) de su escrito. En caso de no poder proveerse, la Dirección de Investigación de la USMA procederá a efectuar la traducción de dicho resumen.

3.4. Las ilustraciones (dibujos, esquemas, fotografías) y gráficos (cuadros, tablas) deberán acompañar las copias del texto, presentándose en el formato final, listos para ser reproducidos. Deberán estar acompañados de sus respectivos títulos y estar numerados en secuencia, según el texto del trabajo. Los gráficos e ilustraciones no deberán repetir la información del texto escrito. Las ilustraciones deben enviarse, preferiblemente en formato de vectores (svg) o en formato ráster de alta resolución (jpg o png o bmp).

3.5. Los textos enviados para ser considerados para publicación, deberán ser remitidos en forma de documentos editables, escritos usando el procesador de palabra Microsoft Word.

4. Advertencia / Disclaimer

Las opiniones expresadas en artículos que aparezcan impresos dentro de esta publicación son de responsabilidad exclusiva de los autores correspondientes. No reflejan las opiniones o puntos de vista de la comunidad de la USMA (la Universidad Católica Santa María la Antigua) ni de sus directivos, personal administrativo, docente o educando. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la presentación de los datos que contengan los trabajos que aquí se publiquen, no implican la expresión de juicio alguno por parte de la USMA ni de los miembros de su comunidad académica sobre la condición de cualquier persona natural o jurídica y la USMA se exime completamente de cualquier responsabilidad legal derivada.

The views expressed in articles that appear in print within this publication are of the sole responsibility of the respective authors. They do not reflect the opinions or views of the community of USMA (Universidad Católica Santa María la Antigua) nor from its directors, staff, faculty or student body. The designations employed and the presentation of data contained within written works published here do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the USMA or members of its academic community on the status of any natural or legal person, therefore USMA completely rejects and disclaims any derived legal liability.