

HACIA UNA NUEVA VISIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DE PANAMÁ

Guillermo O. Chapman Jr.

Una propuesta para la reflexión

Panamá, 2021

Tabla de contenido

PRESENTACIÓN	3
RESUMEN Y CONCLUSIONES	4
I. DIAGNÓSTICO ECONÓMICO 1990-2019	6
II. EL PANORAMA SOCIAL DE PANAMÁ	13
III. LA ESTRUCTURA ECONÓMICA PANAMEÑA	19
IV. FACTORES QUE HAN INFLUIDO EN LA FORMACIÓN DEL MODELO	25
V. PLAN DE ACCIÓN	32
ANEXO: ACCIONES A CORTO PLAZO	46

PRESENTACIÓN

Esta es una invitación a reflexionar sobre las pobres condiciones de vida en las que se desenvuelve la población panameña a causa de la naturaleza de nuestra estructura económica y el estilo de crecimiento que la caracteriza. A la fecha de presentar este documento, han transcurrido más de tres décadas de gobiernos elegidos por votación popular y un largo período de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), que, ya en el año 2019, estaba dando señales de llegar a su fin. Al mismo tiempo, la economía del país, y de la mayor parte del mundo, atraviesa una seria recesión ocasionada por la pandemia del Covid-19.

Las motivaciones para escribir este documento son, por una parte, las señales de una recesión marcada por la contracción de la actividad económica y el desempleo, que ha alcanzado, en la economía panameña, uno de los niveles más profundos desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial, y, por la otra, el que, a pesar de que las condiciones de vida de la población han mejorado, en grado notable, en el transcurso de las últimas tres décadas, esta mejoría no ha sido cónsona con el crecimiento del PIB y todavía existen bolsones importantes de pobreza, así como uno de los peores niveles de desigualdad a nivel mundial.

Este documento está organizado en seis secciones. En un primer apartado, reseño el desempeño económico de las últimas tres décadas, los factores que explican cómo llegamos a la situación actual y las perspectivas hacia el futuro. En la segunda sección, dibujo el panorama social de Panamá. En la tercera, describo la estructura de la economía panameña (también se conoce como el modelo económico). Una cuarta sección presenta una tesis sobre cuáles son los factores históricos que han influido en la formación de la estructura actual de nuestra economía. En la quinta sección, propongo un plan de acción para una nueva visión económica y social del país. Finalmente, incluyo, también, un anexo que se refiere a las acciones que, a mi juicio, debemos llevar a cabo para amortiguar los efectos de la pandemia en el período que le reste de actividad.

Someto estas ideas a la consideración de lectores interesados, con la esperanza de que los motive a debatirlas, rebatirlas y sugerir alternativas, en el marco de un diálogo ilustrado, que conduzca a un entendimiento nacional sobre la ruta a seguir.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Este documento intenta definir la estructura o modelo de la economía panameña, trata sobre su transformación, e incluye un diagnóstico del desempeño económico y social de las últimas tres décadas, es, por tanto, una tesis sobre cómo se formó y las propuestas para su transformación.

Durante la treintena de los años 1990 al 2020, en la evolución de la economía panameña, se destacan los siguientes elementos:

- El PIB se expandió al ritmo más acelerado de la región latinoamericana, impulsado por un elevadísimo nivel de inversión financiada por endeudamiento externo, período durante el cual, la construcción, la minería y el comercio interno fueron los sectores más dinámicos.
- El índice de desempleo se mantuvo por encima de los dos dígitos, desde 1989 hasta el 2001, para descender hasta el 4.3% en el 2012.
- El elevado crecimiento del PIB se produjo a pesar de la baja productividad total de factores, atribuible a la pobre calidad de la educación y de la formación de recursos humanos calificados, a las rigideces del mercado laboral, la escasez de personal capacitado, las barreras legales y el exceso de trámites burocráticos.
- La pauta de crecimiento económico de los últimos treinta años parece haber llegado a su fin porque, dado el bajo nivel de ahorro doméstico y las dificultades que se anticipan para obtener financiamiento externo e interno en las magnitudes de la última década, será difícil mantener la cuota de inversión del pasado.

El panorama social del país se caracteriza por una gran desigualdad en la distribución del ingreso y por elevados niveles de pobreza e indicadores sociales que no se compadecen con el ingreso promedio de los panameños. La desigualdad en la distribución del ingreso está explicada, principalmente, por la diferencia en el valor agregado o PIB por persona ocupada entre los sectores “modernos” y los tradicionales, que ocupan a la mayoría de la población trabajadora. Contribuyen también a la desigualdad, la pobre calidad y cobertura de la educación y de la salud.

Nuestro modelo económico y social se caracteriza por ser una economía comercialmente abierta, con un sistema monetario dolarizado desde inicios del siglo XX y un sector bancario integrado internacionalmente. Panamá pretende ser una economía de mercado o capitalista, pero se trata de un capitalismo distorsionado, patrimonialista, con un poder ejecutivo distribuidor de concesiones. En ausencia de leyes generales que ameriten la confianza de los inversores, nos hemos convertido en el país de las leyes especiales y de los contratos-ley. El reducido tamaño de la economía ha facilitado la proliferación de oligopolios, sin que el Estado panameño tenga los mecanismos que necesita una economía capitalista para regular monopolios, oligopolios y los servicios públicos.

La función económica del istmo ha sido, en buena medida, determinada por su posición y configuración geográfica, así como por la infraestructura que fue creándose a través de los siglos. La historia económica de Panamá ha estado colmada por una serie de eventos de auge, virtuales “lluvias de divisas”, durante los cuales, las decisiones adoptadas por los poderes hegemónicos, en diversas épocas, implantaron actividades que generaron en nuestro medio, con relativa facilidad, importantes ingresos provenientes del resto del mundo.

Con el inicio de la República, en el año 1903, y el tratado sobre el Canal de Panamá del mismo año, se inicia la creación de instituciones orientadas a la generación de divisas por medio de la venta de servicios, pero, en esa ocasión, originadas por los panameños. La razón de ser de estas iniciativas fue una reacción intuitiva de los empresarios, apoyados por los gobiernos, para superar las limitaciones del modelo político que los Estados Unidos implantaron en la Zona del Canal. Estas iniciativas incluyen, entre otras, la adopción del dólar como moneda de curso legal, la ley de sociedades anónimas, la territorialidad tributaria, la Zona Libre de Colón y el *hub* aéreo.

Los gobiernos panameños no han formulado políticas públicas de largo alcance para enfrentar las consecuencias sociales del modelo. Ello se puede atribuir a la creencia de que futuras “lluvias de divisas” ofrecerán soluciones provenientes del exterior y a la existencia de un pacto, no escrito, entre los gobiernos y la sociedad civil, mediante el cual, los primeros se comprometen a mantener bajo el nivel de tributación, así como a no actuar con energía y eficacia en el cobro de impuestos, y la sociedad, a no exigirles una estricta rendición de cuentas.

Frente a esa realidad, la transformación del modelo requiere llevar a cabo cambios profundos en la estructura del Estado. Para lograr esa evolución se debe racionalizar y transparentar las operaciones del sector gubernamental, mejorar la calidad de los servicios sociales, en especial en salud y educación, a un nivel cónsono con el ingreso por habitante del país, y a elevar la productividad de la economía en general, a través de políticas estructurales y sectoriales, para que esas actividades puedan pagar mejores salarios.

La imagen del modelo que propongo es una economía como la de países democráticos del norte de Europa y de Asia, con un tamaño de población similar al nuestro, que tengan un nivel elevado y equitativamente distribuido de ingreso por habitante, excelentes indicadores de servicios sociales, transparencia y bajos niveles de corrupción pública y privada, en fin, un Estado del Bienestar o de Economía Social de Mercado.

El documento contiene un anexo con propuestas de acciones en el corto plazo, durante el año 2021, encaminadas a facilitar la superación de los efectos económicos sociales del Covid-19.

I. DIAGNÓSTICO ECONÓMICO 1990-2019

Panamá es una economía pequeña, abierta, con aranceles bajos y dolarizada desde inicios del siglo XX; cuenta con un sector bancario integrado internacionalmente, que facilita el libre flujo de fondos y el financiamiento externo. La estructura económica es bimodal, con un grupo de sectores modernos, intensivos en capital y tecnología de punta, que tienen una productividad mayor que los demás sectores y pagan los mejores salarios. También tenemos una economía tradicional, con menor densidad de capital, tecnología menos avanzada y menores salarios, que ocupa a la mayoría de la fuerza laboral. En esta economía, la exportación de servicios representa el 88% del total y los sectores de servicios generan más de dos terceras partes del PIB.

La economía panameña registró la tasa de crecimiento del PIB más elevada de América Latina en el transcurso de las últimas tres décadas, así como el nivel más alto del PIB per cápita de la región. Este proceso histórico bien puede denominarse como el “milagro económico panameño”.

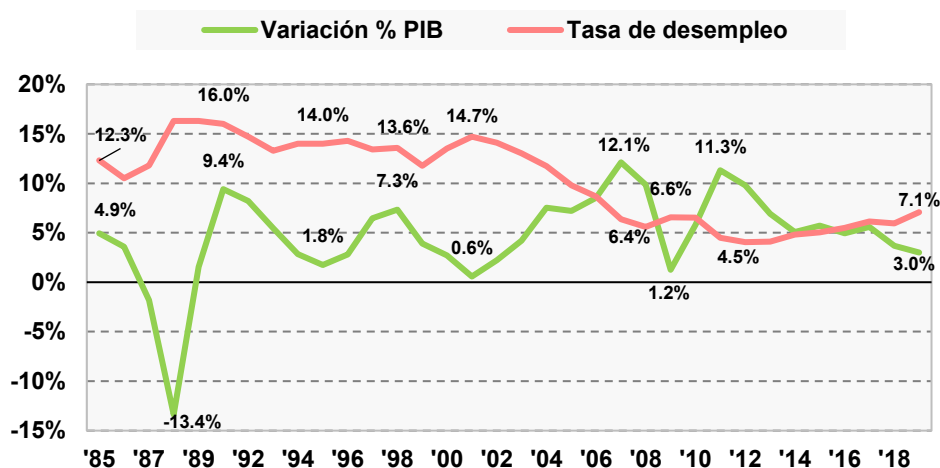
Antecedentes

En la década 1980-1989, la economía panameña creció a un ritmo anual de sólo 0.65% y, dado el crecimiento de la población, el PIB por habitante en el año 1989 fue 11% menor que en el año 1980. El bajo crecimiento de la actividad económica afectó las finanzas públicas, al punto en que el sector público entró en *default*, es decir, se dejó de cumplir con los pagos a capital e intereses sobre la deuda externa, en el año 1982. Esta situación ocurrió también en muchos países de la América Latina y Panamá no salió de ella hasta el año 1997. El panorama económico y social del país se complicó aún más por la violencia política de los últimos años del régimen militar, que entronizó en el año 1968.

La volatilidad política y económica prevalecientes, a partir del año 1987, se tradujo en una fuga de capitales, de tal magnitud, que llevó a las autoridades a congelar los depósitos bancarios, el llamado “corralito”, entre marzo y julio de 1988. No obstante, los depósitos a plazo fijo permanecieron congelados hasta el año 1990. En el año 1987, el PIB se contrajo 1.8% y el año siguiente cayó 13.4% (Gráfica 1).

Para derivar lecciones que puedan ser aplicables a la recuperación de las actividades, luego del *shock* que ha experimentado la economía nacional por razón del Covid-19, es útil examinar cómo fue el desempeño a partir del año 1990. A la economía panameña le tomó cinco años alcanzar el nivel de producción del año 1986, cuando se registró el nivel más alto de la década, y seis años para que el PIB por habitante se equiparara al del año 1986. Algo similar puede ocurrir en la actual coyuntura, ya que la recuperación no será instantánea, ni las circunstancias serán tan favorables como entonces.

Gráfica 1
Evolución del PIB y del desempleo
Años 1985-2019



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

En los dos años posteriores a la invasión, el país recibió unos flujos financieros importantes al liberarse los fondos que había congelado Estados Unidos, a partir del año 1987, en concepto de la anualidad del Canal y la retención de los impuestos que debían pagar las empresas estadounidenses que tenían operaciones en el país, como la Refinería de Texaco, el oleoducto al oeste del país, varios bancos estadounidenses y otros negocios de diversa naturaleza. En adición, el gobierno de los Estados Unidos hizo donaciones importantes a la República y otorgó préstamos a largo plazo, con bajas tasas de interés. Esta inyección de divisas le dio un impulso a la economía que se reflejó en un salto en el crecimiento del PIB, durante los años 1990-1992.

Sin embargo, el estímulo externo cesó en los años subsiguientes, con lo que se desaceleró el crecimiento económico, al punto que, en el año 1995, el PIB solo creció 1.8%. Parte de la explicación de este comportamiento puede estar dada por la política fiscal de la administración del presidente Guillermo Endara (1989-1994). En ese período imperó la tesis de que el gobierno debía concentrar sus actividades de inversión en el mantenimiento y reparación de la infraestructura pública, enfatizar la inversión privada mediante concesiones, cuando fuera el caso, y llevar a cabo solo proyectos públicos imprescindibles. Todo ello con el propósito de generar superávits en las operaciones del sector público no financiero.

De manera paralela, se tomó la decisión de poner al día los atrasos en el pago de capital e intereses en las deudas con las entidades financieras multilaterales que no permitían su refinanciamiento (Banco Mundial, BID y FMI), así como reestructurar las deudas bilaterales con los países acreedores de Panamá (el Club de París), con los que se podían obtener condiciones mejores. Aunque se iniciaron negociaciones con los bancos comerciales con los que se tenía la mayor parte de las obligaciones,

no se logró la reestructuración de la deuda con esos prestamistas, varios de los cuales eran los principales bancos extranjeros con presencia en la plaza bancaria panameña y una fuente importante de financiamiento para la economía, a diferencia de la situación actual.

En resumen, la “década perdida” de los años 1980 se debió a una combinación de factores negativos que incluyeron, entre otros, la crisis de la deuda; el cierre bancario; las sanciones de los Estados Unidos; la violencia política de los últimos años del régimen militar, que sus dirigentes denominaron la “sedición”; y, finalmente, la invasión.

La crisis de finales de los años 80 tuvo mayor impacto y duración en el nivel de desempleo, que, en el año 1989, alcanzó el 16% de la fuerza laboral y se mantuvo en dos dígitos hasta el año 2002, cuando todavía estaba en 14.7%, a pesar de la recuperación que tuvo la economía panameña. Una hipótesis para considerar es que, en los años 80, la economía estuvo funcionando con un nivel excesivo de empleo por razón de las rigideces impuestas por el Código de Trabajo y que, una vez se redujo el exceso con la invasión, las empresas continuaron funcionando, por una década, con un nivel relativamente menor de empleados.

En el año 2001, se inicia un período de alto crecimiento, interrumpido solo por la Gran Recesión de los años 2008-2009, cuyo efecto se registra en el año 2009, cuando el PIB creció 1.2%. En la siguiente década, 2010-2019, el dinamismo económico empieza a atenuarse a partir del año 2012, cuando cada año registró una tasa de crecimiento menor que la del año anterior, hasta llegar a 3.0% en el año 2019, la tasa más baja de ese decenio (Gráfica 1).

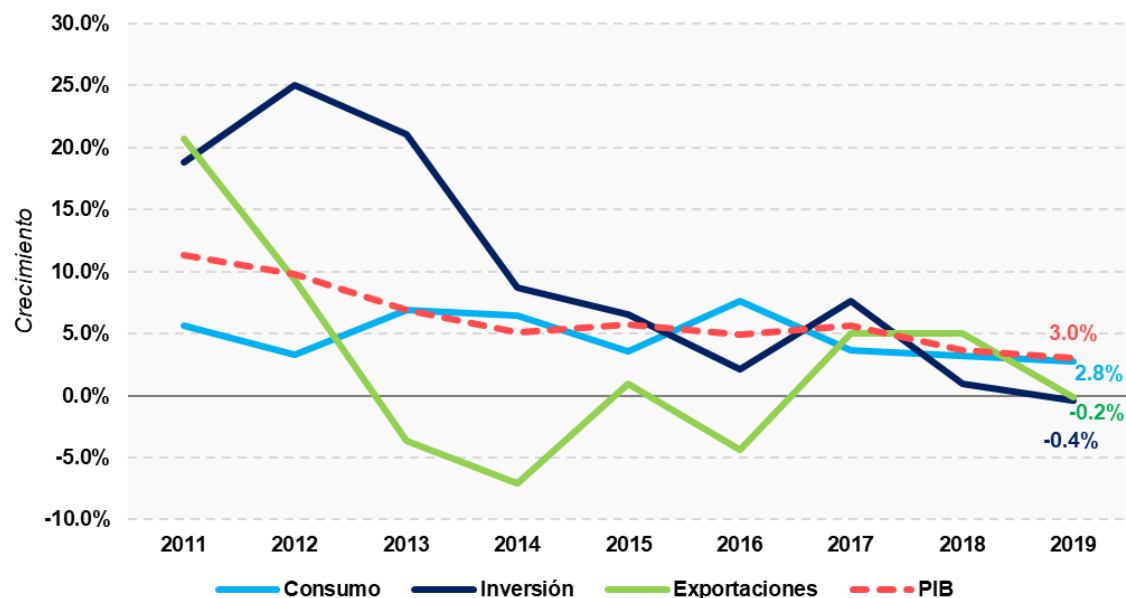
Evolución de la demanda agregada

Entre los factores que impulsaron el crecimiento y la posterior ralentización en la década recién pasada, tenemos (Gráfica 2), por el lado de la demanda (consumo), que el impulso principal vino de la inversión, que se expandió a una tasa real compuesta de 9.7% anual. Durante ese período, se realizó la mayor parte de la expansión del Canal de Panamá, por un monto superior a B/. 5,000 millones, y el desarrollo de la mina en Petaquilla, por B/. 6,300 millones. Por su parte, el gobierno llevó a cabo un extenso programa de inversión pública, que aumentó a una tasa real compuesta de 7.1% anual, financiada, en su mayoría, por deuda externa.

Parte de la inversión pública se hizo en proyectos para los que no se efectuaron análisis de rentabilidad social. Entre otras, se ejecutaron obras como la Cinta Costera III que, con independencia del valor paisajístico que pueda tener para algunos, y del efecto de inflar el PIB mientras se construía, los más de B/. 800 millones que costó contribuyeron muy poco a mejorar la productividad de la economía. Lo mismo ocurre con obras inconclusas de gran costo, como la Ciudad Hospitalaria, la Ciudad de las Artes, hospitales y centros de salud sobredimensionados para las comunidades que están supuestos a atender, algunos de los cuales no están funcionando todavía. De aquí se colige la importancia de que el gobierno cuente con un equipo profesional especializado en la evaluación social

de los proyectos, con el fin de que la asignación de los escasos recursos de inversión se haga en aquellos que tengan mayor rendimiento para la sociedad panameña.

Gráfica 2
Crecimiento anual del PIB, el consumo, la exportación y la inversión: 2011-2019
(en %)



Fuente: elaboración propia con datos del INEC.

La inversión privada se expandió a un ritmo real compuesto de 10.3% anual, aún mayor que el sector público, en nuevas construcciones de viviendas de distintos precios, hoteles, oficinas y centros comerciales. Buena parte de estas unidades entraron al mercado en los últimos años de la década pasada, cuando la economía se estaba desacelerando y el desempleo iba en aumento. Al decaer la demanda para unidades de vivienda de mayor precio y para otros tipos de productos del sector, nos encontramos ante una acumulación de inventario por vender, equivalente, en algunos rubros, a un ritmo de venta de varios años. Esta oferta tendrá que absorberse antes de que la construcción privada pueda reactivarse en grado significativo.

El acelerado crecimiento del PIB en la década recién pasada generó un fuerte aumento en el ingreso disponible de las personas, que se tradujo en la expansión del consumo (Gráfica 2), otro componente de la demanda agregada. Las ventas de bienes de consumo se expandieron a un ritmo real de 4.8% y el indicador más visible es la venta de automóviles que, por varios años, superó las 60,000 unidades. El consumo del sector público, principalmente salarios, creció 5.6% anual, porcentaje mayor que el del sector privado, de 4.6% anual.

Los componentes de la demanda agregada, exceptuada la inversión, empezaron a desacelerar su crecimiento a partir del año 2011, aunque solo el consumo mantuvo un crecimiento relativamente estable. La exportación de bienes y servicios quedó a la zaga de los otros dos componentes de la demanda agregada, ya que se expandió a una tasa real de solo 2.6% anual, aunque tuvo un repunte a partir de la inauguración de las nuevas esclusas del Canal en el año 2016. En general, la exportación de bienes, que consiste principalmente de bananos, piñas, melones y otras frutas, tuvo un pobre desempeño y cierto repunte, en los dos últimos años, en el caso de bananos, una vez que se llegó a un acuerdo para el reinicio de operaciones, a nivel comercial, por una empresa internacional. En el caso de peces y crustáceos, la exportación ha mantenido un nivel estable, lo que sugiere que la explotación del recurso natural está a plena capacidad y las posibilidades de crecimiento en el futuro vendrían principalmente por la vía del cultivo.

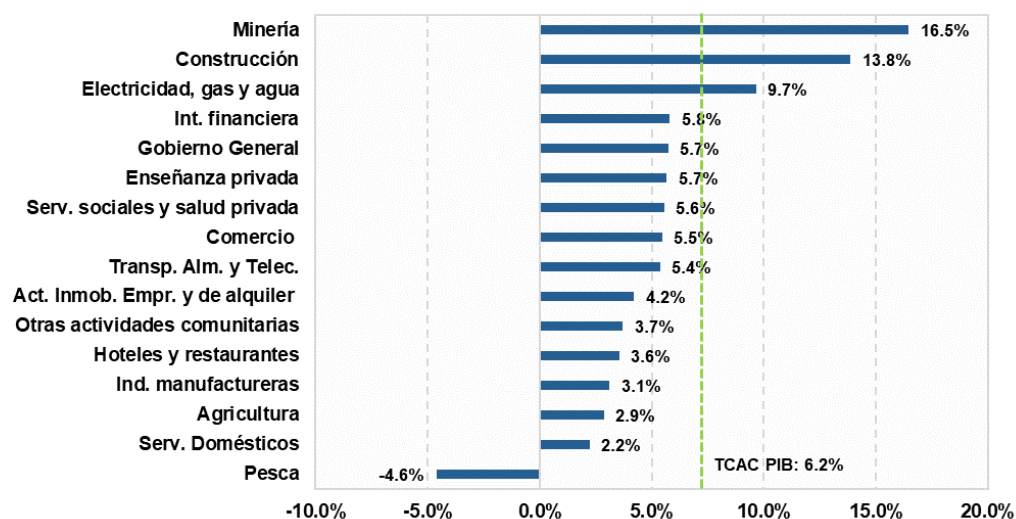
Cabe destacar que la exportación de servicios también creció lentamente. En el caso del Canal, el movimiento de la carga depende del desempeño del comercio internacional que, en la década de 2010-2019, creció a una tasa moderada. Como resultado de su expansión, inaugurada en el año 2016, hubo un repunte en el movimiento de carga por el Canal durante el año siguiente y, de allí, continuó el crecimiento a una tasa mayor que la histórica. Debemos recordar que el propósito de la expansión fue lograr que el volumen de carga por el Canal pudiera seguir creciendo sin que esta se desviase hacia rutas alternas en naves Neopanamax, como ocurría antes de la inauguración de las nuevas esclusas, cuando buena parte se desviaba hacia el Canal de Suez, en naves que no pasaban por nuestro canal. El turismo tuvo, igualmente, un desempeño modesto a lo largo de la década, en especial, a partir del año 2017, cuando empezó a descender. La reexportación a través de la Zona Libre de Colón se contrajo casi todos los años y, en el año 2019, llegó a la mitad de lo que fue en el año 2000.

Respuesta de la oferta

Los mayores impulsos al crecimiento económico por el lado de la demanda, en la década anterior, fueron, en primer lugar, el fuerte empuje de la inversión y, en segundo grado, la expansión del consumo público y privado, mientras que la exportación contribuyó muy poco a la demanda global de la economía. Ello se manifestó, desde el punto de vista de la oferta, en que los sectores más dinámicos fueron la construcción y actividades ligadas a esta, como la minería y la producción de materiales de construcción (Gráfica 3).

En la década pasada, la minería fue el sector de mayor crecimiento (Gráfica 3). Hasta el año 2018, en buena medida, su producción se centraba en materiales para la construcción y, en el año 2019, se inició la producción de concentrado de cobre por Minera Panamá. El sector construcción, que se expandió a un promedio de 13.8% anual, con su peso relativo de 15% del PIB, aportó dos puntos porcentuales al crecimiento de 6.2% de la economía en la década; él solo explica un tercio del

Gráfica 3
Tasa de crecimiento anual de los sectores de producción: 2010-2019
(% de variación promedio anual)



Fuente: elaboración propia con datos del INEC.

crecimiento total. El tamaño relativo de la construcción en el PIB panameño no tiene parangón en nuestro continente, ni es sostenible. La electricidad, las finanzas, el transporte (incluye el Canal, los puertos y las operaciones aéreas), así como el comercio, también tuvieron un desempeño dinámico, de más de 5%. Los demás sectores tuvieron una evolución más modesta, en especial la pesca, que se contrajo.

Aporte de los factores de producción

Una tercera forma de observar el desenvolvimiento de la economía panameña, durante la década 2010-2019, es a través del aporte al crecimiento del PIB de los factores de producción (trabajo y capital) y de la productividad total de factores (PTF). La Tabla 1 muestra que el factor trabajo, ajustado por las mejoras en la calidad del capital humano, contribuyó un punto porcentual al crecimiento total de 6.2%, el aporte del capital fue de 7.2 puntos porcentuales, mientras que la FTP tuvo un valor negativo de dos puntos porcentuales. La PTF mide la eficacia con que se combinan los recursos disponibles para la producción, que incluye la habilidad de la gestión empresarial, dadas las reglas del juego definidas por las leyes y las prácticas imperantes, la actitud y calidad de la administración pública, el ambiente de negocios y la adecuación de la infraestructura. Tener una PTF negativa quiere decir que al 8.2% que contribuyeron la suma del trabajo y el capital, la PTF le restó dos puntos, dejando el crecimiento del PIB en 6.2%, cuando éste hubiese podido ser mayor aún con productividad cero.

Tabla 1
Contribución de los factores de producción al crecimiento del PIB

Período	Trabajo	Capital Humano	K	PTF	Y
1970-1979	1.0	0.4	5.2	-1.8	4.8
1980-1989	1.2	0.5	1.6	0.0	3.3
1990-1999	1.9	0.4	2.9	0.4	5.6
2000-2009	1.7	0.3	2.9	0.7	5.6
2010-2019	0.8	0.2	7.2	-2.0	6.2

Fuente: elaboración propia con datos del FMI.

Implicaciones del estilo de crecimiento

El índice de desempleo en los dieciséis años entre 1985 y 2001 fue de dos dígitos y no fue hasta el año 2012, después de una década de crecimiento elevado y niveles de inversión sin precedentes, que logró reducirse a 4.1%, nivel que podemos considerar como “pleno empleo”. Aún con un crecimiento del PIB entre 5.0% y 6.0%, que es el potencial de crecimiento de la economía panameña, y un nivel de inversión “normal”, v.gr. de 20% a 25% del PIB y no de 40% durante la última década, sería muy difícil lograr un índice de desempleo como el que alcanzamos en el año 2012. A mi juicio, una parte de la explicación de lo arduo que es alcanzar un desempleo bajo en Panamá se fundamenta en la rigidez del mercado laboral, la calidad de la educación, las limitaciones en la formación de personal calificado y la falta de una política racional de inmigración.

Frente a esa realidad, a mediano plazo, el reto es generar un cambio neto de tres puntos porcentuales en la productividad de la economía (dos puntos porcentuales para neutralizar el déficit y uno de crecimiento neto de la PTF). Esto implica cambios importantes en la calidad de la gestión empresarial y pública, legislación que favorezca la competitividad y la productividad, amén de asignar los recursos para la inversión pública a los proyectos más rentables para la sociedad.

La historia económica de los últimos treinta años está marcada por un crecimiento del PIB al ritmo más acelerado de la región latinoamericana. Esta tendencia se verificó, en especial, entre principios de este siglo y el año 2012, impulsada por un elevadísimo nivel de inversión, tanto privada como pública, financiada por endeudamiento externo, en el que la construcción y su proveedor, la minería, fueron los sectores más dinámicos. La expansión económica se dio a pesar de la baja productividad del factor trabajo y de la productividad total de factores, que fue consecuencia de la pobre calidad de la educación, de la carencia de un buen sistema de formación laboral, de las rigideces del mercado laboral, de la escasez

de personal calificado en la fuerza laboral, de las distorsiones creadas por leyes proteccionistas e intervencionistas y de una maraña de procesos burocráticos que entorpecen el funcionamiento eficaz de aquellos que son productivos.

Ese largo período de crecimiento del PIB, que bien podría denominarse el “milagro económico” de Panamá, parece haber llegado a su fin. En ausencia de suficiente ahorro nacional, no es dable mantener la cuota de inversión de la década pasada, ni obtener financiamiento externo en las magnitudes que se lograron, especialmente en el contexto internacional. Esta condición prevalecería una vez el mundo haya superado la actual pandemia.

Resulta importante destacar que el motor del crecimiento en la década pasada fue la demanda interna. En efecto, la construcción, al crecer a 13.8% anual y representar 16.7% del PIB, aportó 2.3 puntos porcentuales y al sumar el punto porcentual del comercio, representan el 58% del total del crecimiento del PIB. Este modo de crecimiento basado en la construcción no es sostenible en el futuro, en virtud del inventario de productos por vender y la dificultad de continuar con la pauta de endeudamiento del pasado. De aquí en adelante, el crecimiento debe ser hacia afuera, exportando bienes y servicios, lo que requiere una economía más competitiva.

II. EL PANORAMA SOCIAL DE PANAMÁ

Y, ¿cómo nos ha ido a los panameños en este proceso?, ¿qué efectos ha tenido en la calidad de vida de nuestra población? La respuesta es que, en paralelo con los logros económicos de las últimas tres décadas, continuamos manteniendo una de las peores distribuciones del ingreso de América Latina y del mundo. El nivel de pobreza alcanza a más de la quinta parte de la población, los indicadores de salud están por debajo de los que corresponden a un país con nuestro nivel de ingreso, la calidad de la educación impide a nuestros ciudadanos competir con los formados en el exterior, por lo que los “protegemos” con impedir que los extranjeros puedan ejercer una gama amplia de profesiones. En adición, los servicios de agua, transporte público de personas y de aseo son insuficientes, hasta inexistentes en algunos casos. En fin, los indicadores del crecimiento económico no se han traducido en una mejor calidad de vida para muchos panameños.

Alto nivel de desigualdad

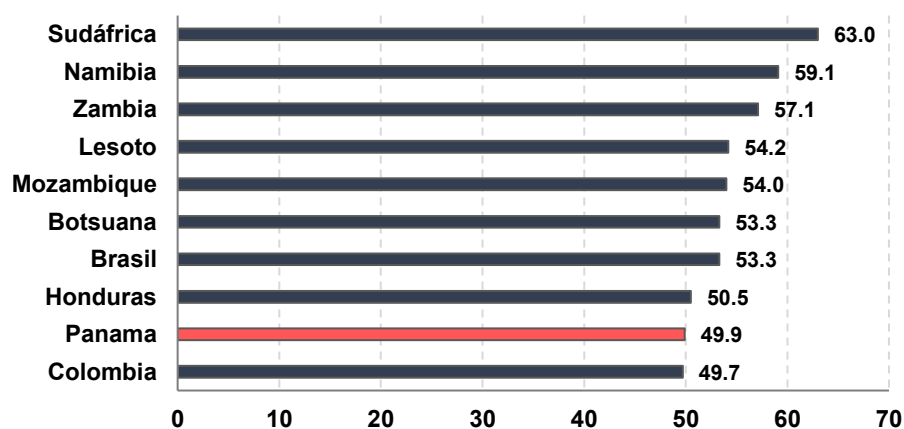
Según datos del Banco Mundial, para el año 2018, Panamá tenía la tercera peor distribución del ingreso en América Latina después de Brasil y Honduras. Esta es medida por el coeficiente de Gini, según el que, mientras mayor sea el valor del índice, peor es la distribución del ingreso entre los hogares del país (Gráfica 6). Colombia, Chile y Ecuador tienen indicadores ligeramente mejores al nuestro y, a pesar de ello, durante los últimos meses del año 2019, los tres fueron objeto de protestas violentas y prolongadas en contra de la desigualdad que impera en esos países. Más aún, nuestra pobre posición en cuanto a la distribución del ingreso no es solo frente a América Latina: nuestro país está entre los diez que registran los

peores coeficientes de Gini en todo el mundo, la mayoría de ellos de África, en donde prevalecen los más altos niveles de pobreza del planeta y paupérrimas condiciones de vida (Gráfica 4).

Los mejores indicadores de una distribución equitativa del ingreso los tienen varios países del antiguo bloque soviético (aunque no Rusia) y economías avanzadas del norte de Europa, cuyos coeficientes de Gini son de bajo valor, v.gr. entre 0.25 y 0.30, y cuentan con altos niveles de ingreso por habitante. La correlación entre alto PIB por habitante y coeficientes de Gini menores se observa, en alguna medida, en América Latina, en los casos de Uruguay, Argentina y México, pero Panamá y Chile son las excepciones, con alto nivel de ingreso y de coeficiente de Gini.

Gráfica 4

Los diez países del mundo con los peores coeficientes de Gini: Año 2019.



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial e Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, 2019.

En nuestro caso, es común escuchar el argumento de que la distribución del ingreso en el país no es tan desigual como sugiere el coeficiente de Gini porque refleja una distorsión por la población indígena, que representa algo más que un décimo de la población total del país, y está en una situación de extrema pobreza. A pesar de ser un hecho cierto, la realidad es otra: el coeficiente de Gini para la población no indígena en el año 2015, último año disponible, registró un promedio de 42.3, frente al 49.9 para el conjunto del país. El coeficiente de Gini de la población indígena refleja, aunque parezca paradójico, que existe una mejor distribución del ingreso entre los indígenas que en el resto de la población panameña, por ser ellos igualmente pobres. En adición, el coeficiente de Gini de la población no indígena es muy similar al del total de la población.

Niveles de pobreza

Otra medida importante de las condiciones sociales prevalecientes en Panamá es el índice general de pobreza, que incluye a las familias que no obtienen suficientes ingresos para comprar la canasta básica de consumo, compuesta por alimentos,

transporte, vivienda, ropa y otros elementos esenciales para la vida. En Panamá, el índice de pobreza pasó del 42.1% de las familias, en el año 1991 (dos años después de la invasión), a 21.4% en el año 2018, una reducción impresionante, aunque, todavía, en nuestro país más de una familia de cada cinco vive en condiciones precarias. Este es un nivel elevado en comparación con países que tienen uno similar al nuestro en cuanto a ingreso promedio por habitante.

Para entender el significado real de estos valores, conviene referirnos al filósofo estadounidense John Rawls (1921-2002), estudioso de la justicia, quien sostiene que la cuestión no radica tanto en la proporción en que se distribuyen los ingresos, sino en las condiciones de vida de los que están en los tramos más bajos de la distribución del ingreso, es decir, los más pobres (Rawls, 1971). En este sentido, el dato más pertinente es el índice de extrema pobreza, que se refiere a las familias cuyo nivel de ingreso no alcanza siquiera a comprar la canasta básica de alimentos. Por definición, se trata de las familias que están crónicamente subalimentadas. En Panamá, el índice de extrema pobreza pasó de 26.0% de las familias, en el año 1991, a 9.9% en el año 2014, un descenso notable, aunque el hecho de que uno de cada diez panameños viva en esas condiciones es éticamente inaceptable.

Educación

Entre las principales manifestaciones de la calidad de vida de los panameños están los indicadores de cobertura y calidad de los servicios públicos de educación y salud. Para ilustrar el estado en que se encuentra la primera de ellas, basta con el dato de los resultados obtenidos por los estudiantes panameños en la última prueba PISA, realizada a nivel internacional en el año 2018. Panamá alcanzó resultados inferiores a los de nuestros pares latinoamericanos, con lo que se colocó en la posición 74 entre un total de 77 países participantes (Tabla 2). Nótese que todos los países de la tabla realizan un mayor gasto en educación, como proporción del PIB, que nosotros.

Las primeras posiciones en la calificación de las 400 mejores universidades latinoamericanas, según QS WORLD UNIVERSITY RANKINGS¹, las ocupan los países más grandes e intermedios, aunque Costa Rica tiene dos en los primeros 100 puestos y Uruguay, una. Sin embargo, Panamá no tiene ninguna universidad en las primeras cien. La Universidad Tecnológica de Panamá aparece jerarquizada en el puesto 126; la Universidad de Panamá, en el 149; y la Universidad Santa María La Antigua, como 181.

¹ <https://www.topuniversities.com/university-rankings/latin-american-university-rankings/2020>

Tabla 2
Resultados comparativos de las pruebas PISA del año 2018

Variable	Costa Rica	Chile	Panamá	Uruguay	Estándar internacional (OCDE)
Gasto en educación como % del PIB	6.5%	4.0%	3.2%	4.4%	5.1%
Resultados de las pruebas PISA en c/u de los temas					
Lectura	426	452	377	427	487
Ciencias	416	444	365	426	489
Matemáticas	402	417	353	418	489
Puesto ocupado					
Lectura	49	43	71	48	-
Ciencias	60	45	76	54	-
Matemáticas	63	59	76	58	-

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial y de la OCDE.

Nota: el gasto en educación corresponde al año 2016 y los resultados de las pruebas PISA al año 2018.

El capital humano

Los gerentes de empresas señalan, repetidamente, que en el país hay una carencia palpable de personal calificado, por lo que muchas veces tienen que recurrir a la contratación de extranjeros. Esta práctica genera protestas y rechazos porque se considera que se trata de competencia desleal, dado que los extranjeros vienen a quitarle los puestos de trabajo a los panameños. Esta actitud es producto de la falsa creencia de que el número de trabajos en una economía es fijo, cuando el incremento de la producción y de la productividad expande las posibilidades de empleo. La realidad es que estudios en diversos países muestra que emplear personal calificado mejora la productividad y la competitividad de la economía, aumenta el empleo y el ingreso de los demás empleados, como también redundan en beneficio de la sociedad en general, incluso, tiende a mejorar la capacidad de los panameños que trabajan con ellos.

Por esas razones, si nos faltan recursos humanos especializados y estos no se pueden formar rápidamente, tiene sentido atraer personal calificado del extranjero mientras formamos los nuestros. En vez de reconocer el problema y promover las reformas necesarias, la solución ha sido prohibir el ejercicio profesional de extranjeros en muchas disciplinas, lo que ha limitado el incremento de la productividad.

Salud

Los indicadores de salud son igualmente desfavorables al compararnos con nuestros pares de América Latina que presentan niveles similares de PIB por habitante y con los mejores estándares internacionales. Este es el caso en torno a la desnutrición, mortalidad infantil, médicos, camas de hospital y enfermeras por mil habitantes (Tabla 3).

Tabla 3
Indicadores comparativos de salud

Variable	Año	Costa Rica	Chile	Panamá	Uruguay	Estándar internacional (OCDE)
Gasto en salud como % del PIB	2016	5.6%	5.0%	4.8%	6.5%	8.9%
Tasa de mortalidad por mil habitantes	2018	5.1	6.2	5.1	9.5	8.7
Tasa de mortalidad infantil	2018	7.5	6.1	13.1	6.4	5.4
Tasa de desnutrición	2017	4.8	2.7	10.0	2.5	2.6
Médicos por mil habitantes	2016	1.4	2.3	1.6	4.0	2.5*
Camas de hospital por mil habitantes	2013	1.1	2.2	2.3	2.5	3.0*
Enfermeras y parteras por mil habitantes	2018	3.4	13.3	3.1	1.9	2.3*

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial, OMS y OCDE.

Un elemento en común entre los indicadores de salud y educación es que el gasto del sector público, como porcentaje del PIB, es inferior al de los demás países con los que nos comparamos. La cuestión no es solo gastar más, sino hacerlo con más eficiencia, al focalizar el gasto en los elementos esenciales que, en el caso de la educación, se trata de la formación de los educadores, y en el de la salud, en la unificación de los dos sistemas públicos e, igualmente, en la formación de profesionales calificados. Tanto en educación como en salud, se requieren reformas profundas mediante políticas de Estado formuladas con una visión de largo plazo y sostenidas en el tiempo. En la última sección de este escrito me referiré a estas reformas.

El gasto público y la política tributaria

El bajo gasto en salud y educación es consecuencia de la política tributaria que ha mantenido el Estado panameño, a través de todas las administraciones públicas, por lo menos desde mediados del siglo pasado. Tradicionalmente, la presión

tributaria en Panamá, medida por el porcentaje que los ingresos generados por los impuestos y las contribuciones a la seguridad social representan respecto al PIB, ha sido baja. En el año 2019, el dato correspondiente a nuestro país fue de 14.7%, mientras que el promedio para América Latina y el Caribe fue de 22.8%, entretanto, el de los países de la OCDE, 34.2%.

Aunque las asignaciones para los Ministerios de Salud y Educación son las dos mayores del presupuesto del sector público, todavía se quedan cortas en cuanto a lo que estos sectores requieren. Es evidente que la solución no está en incrementar los impuestos por aumentarlos, sino en cuantificar, cuidadosamente, lo que se necesita para llevar a cabo los planes que se formulen con el objetivo de cumplir con las metas que el país debe concretar en materia de salud y educación, así como diseñar la mejor forma de financiarlos a través del sistema tributario.

Conclusiones

Este breve examen del panorama social de Panamá nos confirma que el rasgo más destacado es la desigualdad prevalente en la distribución del ingreso, amén de unos niveles comparativamente altos de pobreza general y pobreza extrema, así como la baja cobertura y calidad de los servicios públicos sociales. Entre las causas de esta situación, que debemos identificar para poder formular propuestas de acción válidas para la transformación de la estructura económica, están las siguientes:

1. Las grandes diferencias que existen en el valor agregado o PIB por persona ocupada entre los diferentes sectores de actividad económica. Los sectores que he denominado “modernos”, como el Canal, los puertos, el transporte aéreo, las comunicaciones, la construcción, las finanzas y las actividades IT generan un alto valor agregado por persona, en contraposición con los que ocupan a la mayoría de la población trabajadora, tales como el comercio y la agricultura, entre otros.
2. La elevada cuota del ingreso nacional que representan las remuneraciones al capital. El factor capital obtiene actualmente el 61.6% del ingreso nacional frente al 38.4% para el trabajo, cuando lo típico en una economía capitalista moderna es lo contrario, siendo los Estados Unidos la más importante excepción. Este fenómeno se explica porque el crecimiento económico en general, pero especialmente en la última década, se basó en utilizar cada vez más capital. La inversión en el año 2015 llegó a ser 49.8% del PIB – el doble de la media latinoamericana – mientras que la PTF era negativa.
3. La pobre calidad y cobertura de la educación y la salud, en especial cuando la comparamos con países con similares niveles de ingreso. En adición, la población recibe una mala calidad de servicio en lo concerniente a agua potable, recolección de basura y transporte público. Detrás de esta realidad, está la política tradicional de bajos impuestos y la renuencia de los gobiernos a enfrentar los intereses creados, atrincherados en ambos sectores.
4. La baja productividad laboral producto de la calidad de la educación pública, en general, y, en especial, en la formación de personal calificado.
5. Las rigideces del mercado laboral por razón del Código del Trabajo y las barreras para que personal calificado extranjero pueda trabajar en Panamá,

- lo que mejoraría la productividad de su entorno y la calificación de los panameños.
6. La distribución geográfica del gasto público, tanto corriente como de capital, que se concentra en las provincias de más altos ingresos, en detrimento de las de menores ingresos.

En esencia, la población panameña vive en unas condiciones sociales que no son cónsonas con el nivel promedio de ingreso por habitante que tenemos.

III. LA ESTRUCTURA ECONÓMICA PANAMEÑA

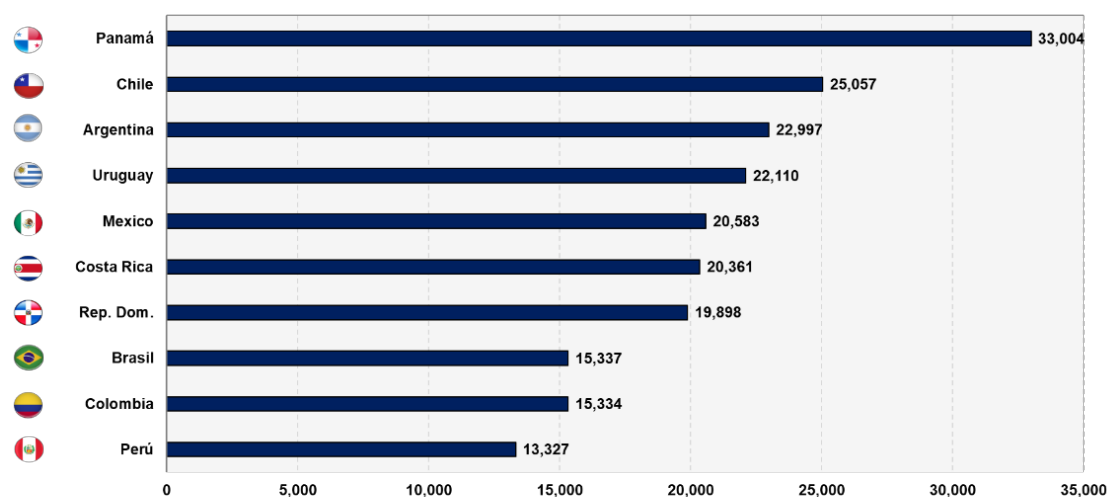
A una descripción de las características esenciales de la economía de un país, y de la manera como esta funciona, se le conoce como la estructura o el modelo económico. Técnicamente, un modelo económico es la expresión matemática de las relaciones que existen entre un conjunto de variables que explican el funcionamiento de la economía, que es útil para proyectar resultados o medir los efectos de propuestas de políticas públicas. El término de modelo también puede ser aplicado a una descripción de las principales características de una economía y su funcionamiento, pero esta explicación se conoce más como la estructura de la economía. Este último es el concepto que se aplica a esta sección.

Características esenciales

Panamá es una economía abierta en la que el comercio exterior representa el 85% del PIB (la exportación, 41%, y la importación, 44%) con aranceles bajos (el arancel efectivo promedio ha estado entre el 6% y 7% del valor CIF de la importación). La economía está dolarizada desde inicios del siglo XX y tiene un sector bancario integrado al sistema bancario internacional, que facilita el libre movimiento de divisas. La estructura económica es bimodal, con sectores modernos cuya productividad es bastante mayor que la de los demás. La mayoría de la exportación es de servicios (88%), lo que la hace susceptible a las fluctuaciones del comercio mundial, mientras que buena parte de los países de la región son vulnerables a las oscilaciones del precio internacional de *commodities*, ya sea un metal, petróleo u otros bienes primarios.

Durante las últimas tres décadas, el PIB de Panamá creció a la tasa promedio más elevada de América Latina. Este comportamiento llevó al PIB per cápita, ajustado por la paridad de poder adquisitivo (PPA), a ser el más alto de la región en el año 2019 (Gráfica 5). Como señalé en la sección II que antecede, aunque el rápido crecimiento del PIB ha logrado reducir los niveles de pobreza y mejorar, en alguna medida, la distribución del ingreso entre la población, los indicadores sociales de Panamá siguen siendo inaceptables, tanto en términos absolutos, como en comparación con los países de similar nivel de ingreso de Latinoamérica.

Gráfica 5
 PIB por habitante ajustado por PPA
 en los diez países latinoamericanos con el nivel más alto en 2019
 (USD por habitante)



Fuente: elaboración propia con datos del FMI.

Superar esa realidad es un reto, sin duda el más desafiante que enfrenta el Estado panameño. Al mismo, hay que sumarle el de mantener y superar el nivel de ingreso alcanzado, evitando el peligro de retroceder a escalas que empeoren las condiciones de vida de la población, como ha sido el caso, en nuestro continente, de Argentina y Venezuela. Ni el alto nivel de ingreso por habitante, ni el rápido crecimiento del PIB son garantía de calidad de vida, ni de que esta se vaya a mantener en el tiempo.

Economía bimodal

El modelo se caracteriza por tener dos tipos de sectores de producción, que he denominado moderno y tradicional. Las industrias, en el primer grupo, usan tecnología avanzada y mucho capital por persona empleada, se orientan a la exportación de servicios con alto valor agregado, tienen mayor productividad que los sectores tradicionales y pueden pagar salarios más elevados que los del resto de la economía. Con excepción de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), que le distribuye más de la mitad de su ingreso bruto al Gobierno Nacional, en concepto de regalías (un canon fijo por tonelada de tránsito) y excedentes, algunos contribuyen relativamente poco a los ingresos fiscales.

Los llamados sectores modernos tienen poca vinculación con el resto de los sectores productivos. Este es el caso del Canal, los puertos y las zonas libres o especiales, que adquieren muy pocos bienes y servicios de la agricultura o de las industrias manufactureras. En adición, estas industrias “modernas” emplean a una proporción de la fuerza laboral menor que la de su participación porcentual en el PIB. Esta condición, como

señalé en la sección anterior, es una de las causas principales de la desigual distribución del ingreso que impera en nuestro país.

Por su parte, los sectores que he denominado tradicionales no cuentan con la densidad de capital y tecnología comparables con aquellos modernos. Una comparación extrema sería la del Canal y la agricultura, en el primero, cada trabajador tiene a su disposición, en promedio, más de un millón de dólares de capital, mientras que un agricultor de subsistencia cuenta apenas con unas pocas herramientas de trabajo. Como la productividad por persona empleada en los sectores tradicionales es comparativamente baja, los salarios que pagan son inferiores a los de los sectores modernos. Las actividades tradicionales emplean a la mayoría de la fuerza de trabajo del país y el mercado que demanda sus productos y servicios es el doméstico, en el que una alta proporción del consumo se concentra en alimentos, bebidas y transporte, cuyo crecimiento está muy relacionado con el aumento de la población, que en la actualidad es de 1.7% anual.

¿Es Panamá una economía capitalista?

En cuanto a su orientación ideológica, Panamá pretende ser una economía de mercado o capitalista, pero se trata de un capitalismo distorsionado, patrimonialista, en el que una labor importante del poder ejecutivo es la distribución de concesiones. Este es el caso de la generación eléctrica, la extracción de arena, las rutas de transporte de carga, los casinos y otros juegos de azar, los taxis, la tala de bosques, entre otras. Como no contamos con leyes generales que ameriten la confianza de los inversores internacionales, nos hemos convertido en el país de las leyes especiales y de los contratos-ley, aquellos de las explotaciones mineras, el oleoducto de petróleo, las plantaciones de bananos y, en su momento, la refinería de petróleo.

La realidad es que el reducido tamaño de la economía ha facilitado la proliferación de oligopolios, entre los que se destacan la importación de alimentos, dominada por un número reducido de grandes importadores; la distribución de medicinas; y la producción de azúcar, harina de trigo, cemento y bebidas alcohólicas y no alcohólicas. Sin embargo, el Estado panameño no tiene los mecanismos que necesita una economía capitalista para regular monopolios, oligopolios y los servicios públicos.

En esta economía de “amiguetes”, los precios de la comida y de las medicinas están entre los más elevados del mundo, sin que las autoridades hayan iniciado una investigación seria sobre las causas del “alto costo de la vida”, como se denomina, con acierto, popularmente. Desde el caso de la colusión para fijar precios y cuotas de mercado de la harina de trigo, a mediados de los noventa del siglo pasado, no ha habido otros de importancia en los que se detecten prácticas monopolísticas graves y se sancionen en proporción al daño cometido. A partir de la sustitución de la ley que creó la CLICAC por la que instituyó la ACODECO, la comisión tripartita de la primera de estas leyes se cambió por un administrador y el énfasis de la nueva autoridad parece haberse concentrado en la veracidad de las etiquetas de productos al consumidor, la calidad de artefactos y otros elementos de similar naturaleza.

Otro tanto parece haber ocurrido con el control de los servicios públicos, que al pasar de ser el Ente Regulador de los Servicios Públicos a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, en el año 2006, también se eliminó la comisión tripartita – una especie de tribunal administrativo – por la figura de un administrador. A menudo, los medios de comunicación nos traen noticias de las fallas en el sistema de distribución de la energía eléctrica, que causan importantes contratiempos a los hogares y a los negocios, sin que se sancionen tales deficiencias de manera efectiva y oportuna. Estos casos terminan, gran cantidad de veces, en los tribunales, en los que el proceso toma mucho tiempo y los fallos resultan, en buena medida, con la anulación de las sanciones de la Autoridad.

Burocracia y tramitología

La burocracia y la tramitología que caracterizan a nuestro aparato gubernamental obstaculizan el funcionamiento eficiente de la economía. La raíz de este problema reside en el exceso de empleados en el sector público. En un estudio comparativo reciente (OCDE, 2020), entre países de América Latina que se caracterizan por el tamaño de su burocracia, Panamá registró, para el año 2018, que los empleados del sector público eran el 21% del total de los empleados del país, el nivel más alto de la región.

Esa frondosidad burocrática requiere que se inventen trámites innecesarios para justificar la presencia de tanto personal en los despachos públicos, aunque su función sea apuntar el número de visitantes en un cuaderno escolar que luego se desecha. El resultado es que el ciudadano o empresario que necesita obtener un permiso, una licencia o lo que sea, debe dedicar tiempo y esfuerzo totalmente desproporcionados en comparación con la importancia de la gestión que debe realizar. Esto es así, típicamente, en lo que corresponde a la obtención de los permisos de construcción, el pago de impuestos, hacer valer los contratos y varios otros (Tabla 4). Exceptuando la obtención de una cédula de identidad personal o de un pasaporte, casi cualquier otra gestión requiere un gasto innecesario de tiempo y esfuerzos improductivos.

Panamá es un caso excepcional a nivel mundial en el caso de los trámites que hay que realizar para cumplir con el pago de la multiplicidad de impuestos, tasas, cargos y otros que existen en nuestro medio. Todos los años, el Banco Mundial realiza una investigación sobre la facilidad o dificultad de operar negocios en 190 países del mundo, en la que se incluye el pago de impuestos. En esta categoría, Panamá es uno de los peores países a nivel mundial (posición 176 entre 190 países), por la cantidad de impuestos a pagar, de trámites que hay que hacer, así como del costo en tiempo y dinero para realizarlos. No obstante, hay muchos más casos, que analiza el Banco Mundial, que entorpecen el funcionamiento de la economía.

Carencia de políticas públicas

Otra característica del modelo panameño es la carencia de políticas sostenidas en el tiempo, con visión a largo plazo, sobre funciones esenciales que debe desempeñar el Estado. De manera especial, este es el caso en la salud pública y la educación, en las que, como hemos visto, nuestros indicadores muestran que su cobertura y calidad es inferior a la de países de la región que tienen un nivel similar de ingreso por persona. Lo típico en nuestro país es que cada administración gubernamental, cuando inicia su gestión, desecha las políticas del gobierno anterior y despide al personal que las

ejecutaba para nombrar a sus partidarios. En la sección siguiente planteo una tesis sobre las causas que explican esta forma de proceder.

Tabla 4
Posición de Panamá entre 190 países
en el estudio *Doing Business* del Banco Mundial: 2020

Pilares del <i>Doing Business</i>	Posición 2020
Ranking general	86
Pago de impuestos	176
Cumplimiento de contratos	141
Resolución de insolvencia	113
Manejo de permisos de construcción	100
Protección de inversionistas minoritarios	88
Registro de propiedades	87

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Los datos, que he presentado anteriormente, sobre los resultados que han obtenido nuestros alumnos en las pruebas internacionales de evaluación y las posiciones que ocupan nuestras universidades en los *rankings* internacionales son pruebas de la pobre calidad de nuestro sistema educativo, a pesar de que sus corifeos se rasguen sus vestiduras ante la simple mención de estos hechos. Los indicadores de salud, particularmente, la elevada incidencia de la pandemia del Covid-19 en nuestra población, en la que los contagios por millón de habitantes han estado entre los más altos del mundo, nos señalan la falta de políticas coherentes en esta vital materia.

Una de las pocas y notables excepciones es la ACP, cuya administración tiene planes, programas y proyectos diseñados para su innovación permanente. La entidad cuenta con una visión a largo plazo sobre la evolución del comercio mundial y sus efectos en la demanda por el uso del Canal, así como de la necesidad de adecuar su capacidad a las exigencias de dicha demanda, más recientemente sobre la provisión de agua. Sin embargo, ante el hecho de que la reciente ampliación del Canal abre un abanico de oportunidades para la expansión de las actividades portuarias y la creación de condiciones para el desarrollo de otras actividades de valor agregado, agrupadas bajo el paraguas de la logística, el Estado panameño ha dado una respuesta débil, falta de

coherencia y efectividad. Esta ausencia de capacidad y tradición para diseñar y adoptar políticas públicas, que caracteriza al modelo panameño, es especialmente grave ante las difíciles condiciones que enfrentó el país en el año 2020 y las que corresponderán en los años por venir. A mi juicio, es consecuencia de nuestra propia historia, tal como lo examinaré en la sección que sigue.

Debilidad de las instituciones

Las lagunas que observamos en el actuar de los gobiernos panameños – falta de instituciones efectivas para controlar las prácticas monopolísticas u oligopolísticas, la debilidad de los entes reguladores de los servicios públicos y lo que acabo de señalar sobre la carencia de políticas públicas – son manifestaciones palpables de las debilidades estructurales del Estado panameño, en el que ninguno de los tres poderes públicos cumple con las funciones que les señala la Constitución Política de la República.

Buena parte de la ciudadanía coincide con la opinión de que la corrupción campea en los tres poderes. En el Órgano Legislativo, las señales no pueden ser más obvias, ya que la desfachatez caracteriza el comportamiento de muchos diputados que pretenden justificar las sinecuras que proliferan en sus planillas, alegando la obligación de atender las necesidades del pueblo, función que no les corresponde, ni es medio apto para tal fin. Parece que, para un sinnúmero de los legisladores, su función no es la de aprobar leyes para el beneficio de los ciudadanos, sino la de garantizarse su permanencia indefinida en la Asamblea Nacional, mediante el nombramiento de sus seguidores y la acumulación de recursos para financiar la próxima elección.

En el caso del poder legislativo, lo más grave es la falta de legitimidad política de muchos de los diputados, que resultan electos por medio de un sistema que les garantiza, a los partidos políticos más grandes, una cuota mayor de escaños que la que corresponde a la proporción de votos obtenidos en las elecciones. Esta es una distorsión que debe cambiarse por un sistema de circunscripciones más grandes, en la que el número de elegidos corresponda a la proporción de votos obtenidos por cada partido. La Constitución Política de la República señala taxativamente las funciones que deben cumplir los diputados, siendo las más importantes las de legislar y de ejercer control sobre el Ejecutivo, funciones que no cumplen actualmente. En ninguna parte de la carta fundamental se consigna la función de darle apoyo económico a los electores de su circuito, argumento que los diputados esgrimen cuando se les interroga sobre la justificación de las abultadas planillas de la Asamblea Nacional.

Por su parte, los despropósitos de la actuación de nuestro sistema judicial, que inician en la Corte Suprema de Justicia, no cesan de sorprender a los panameños. La lentitud de los procesos en los que las decisiones se toman años después, cuando no tienen sentido alguno, hace válido en Panamá el aforismo de que *la justicia tardía no es justicia*. Los rumores permanentes, las declaraciones públicas de las personas afectadas y los hallazgos que publican periodistas investigativos, vienen cargados de señales de corrupción en el sistema judicial y, en especial, en su órgano máximo, la Corte Suprema de Justicia.

El poder ejecutivo no se escapa de similares señalamientos sobre las compras y contratos para obras del gobierno nacional, que, en su mayoría, nunca se aclaran. No puede ser más obvio que la impunidad campea en nuestro país. Eso en cuanto a la corrupción, pero de tanta, o quizás mayor importancia, es la ineficacia de las acciones del gobierno, a juzgar por las obras nunca terminadas y los litigios permanentes con los contratistas.

Todo lo anterior permite concluir que, en esencia, el Estado panameño es obeso, débil y carente de las aptitudes para cumplir con eficacia las funciones que le corresponde desempeñar, en vez de ser magro, fuerte y capaz. De no reformarse integralmente, corre el peligro de terminar siendo un Estado fallido.

El modelo económico que hemos desarrollado en Panamá a través de una historia, varias veces centenaria, ha sido exitoso en generar un nivel de producción que, en promedio, se compara favorablemente con los demás países de la región latinoamericana. En los últimos treinta años, Panamá ha registrado el crecimiento más alto del PIB total y per cápita de la región, pero, en la actualidad, tiene una de las peores distribuciones del ingreso del hemisferio y del mundo. El nivel de pobreza alcanza todavía a más de una quinta parte de la población, cuya mitad está en condición de extrema pobreza (los indígenas, principalmente). Los índices de cobertura y calidad de la educación y salud son inferiores a los de países con similar nivel de ingreso, como Chile, Uruguay y Argentina. Más del 50% de la población ocupada en Panamá está conformada por trabajadores informales que carecen de cobertura de salud y pensional. Los servicios de transporte, suministro de agua potable y transporte público muestran carencias muy serias. El acelerado crecimiento del PIB y alcanzar uno de los ingresos per cápita más altos de América Latina – el mayor, según algunas fuentes – no ha sido suficiente para generar condiciones de vida cónsona con esos resultados económicos para la población panameña.

En la sección IV, a continuación, exploro algunos de los factores que han llevado a la formación del modelo económico que tenemos.

IV. FACTORES QUE HAN INFLUIDO EN LA FORMACIÓN DEL MODELO

Las condiciones sociales prevalecientes en Panamá son consecuencia del modelo económico, cuya formación es atribuible a la evolución histórica que ha tenido el país durante los últimos cinco siglos. Este desarrollo, en buena medida, fue determinado por la posición geográfica del istmo, nuestra dotación de otros recursos naturales, el modelo conquistador y colonizador español, el interregno colombiano y la presencia preponderante de los Estados Unidos de América en el devenir panameño durante el siglo XX.

La función geográfica del istmo durante la colonia

El avistamiento del Mar del Sur por Vasco Núñez de Balboa, en Darién, desde un promontorio frente al Golfo de San Miguel, en el año 1513, y la posterior fundación de la Ciudad de Panamá, en el año 1519, abrieron las puertas al descubrimiento y colonización

del Pacífico suramericano, con su enorme riqueza de metales preciosos. La comunicación y el comercio entre la metrópoli ibérica y las colonias suramericanas se desarrolló a través del Istmo de Panamá por la ruta de Nombre de Dios, Portobelo o la Ruta de Cruces. En ese intercambio tuvo una activa participación la clase comerciante que se desarrolló en la colonia.

Los comerciantes panameños de la época colonial no se limitaron al comercio con Suramérica, sino que extendieron sus actividades hacia el Caribe y México. Aunque en Castilla del Oro hubo explotaciones auríferas, ganadería extensiva y cierto desarrollo agrícola, la escala de dichas operaciones fue mucho menor que la de las colonias ricas en minerales preciosos o dotadas de grandes extensiones de tierras de diversos climas y feraces para la agricultura. Por el contrario, en la tropical Panamá, la dotación de tierras ricas agrícolamente era limitada.

Nuestra historia nos enseña que la corrupción que ha imperado a través de los siglos en el istmo panameño, y cuya intensidad se ha agravado en décadas recientes, tiene su origen en la colonia. El modelo económico de los colonizadores, basado inicialmente en el mecanismo de explotación de los indígenas en la encomienda, en nuestro caso, terminó con el exterminio de la tribu de los Cuevas. La función de Panamá como intermediadora comercial, junto con nuestra geografía y el férreo control del comercio que conllevó el mercantilismo español, fueron una invitación clara al contrabando que floreció ante la mirada complaciente de las autoridades enviadas por la metrópoli. Bien dice Alfredo Castillero que las autoridades “no tardan en descubrir las ventajas de ejercer un cargo público como medio para acceder a una mejor posición social y económica”. Luego de la independencia de España, durante la mayor parte del Siglo XIX, cuando estuvimos unidos a Colombia, nuestro país fue parte activa de la inestabilidad política con los frecuentes golpes de Estado y recurrentes guerras civiles. La vida política de inicios de la república no fue otra cosa que una continuación de la experiencia decimonónica colombiana.

Así empezó a definirse la morfología tan peculiar de nuestro modelo económico, con sus grandes diferencias frente al resto de las colonias americanas. Mientras que las demás se ganaban su sustento exportando oro, plata y productos propios de cada región o que se daban bien, como el tabaco, el cacao, el azúcar de caña, el café, especias y otros, Panamá obtenía sus divisas del comercio internacional para el que actuó como intermediario, por buena parte del período colonial. Esto se daba a través de las Ferias de Portobelo, que, con sus alzas y bajas, en medio del asedio de piratas y corsarios, generó períodos de intenso auge o de profunda depresión. Esa es la primera instancia histórica, incipiente desde el Siglo XVI, de un modelo económico caracterizado por la copiosa, pero fluctuante, generación de divisas por la oferta de servicios al exterior, en contraste con el resto de la región, que las generaba exportando productos básicos o *commodities*, como se les denomina en la actualidad.

El siglo XIX

Luego de un deprimido siglo XVIII, que continuó hasta mediados del XIX, se inicia el tránsito por el istmo de viajeros provenientes de la costa del este de los Estados Unidos hacia California, en búsqueda del oro, allí recién descubierto. En los primeros años, los

viajeros subían en embarcaciones por el río Chagres hasta el poblado de Cruces y de allí, a lomo de mula, hasta la ciudad de Panamá. La afluencia de viajeros y el gasto que realizaban en el país, para pagar por el transporte y estadía hasta abordar una nueva embarcación en el Pacífico, creó un auge sin precedentes en el Istmo, después de más de un siglo de letargo económico. Coincide este hito histórico con el Tratado Mallarino-Bidlack de 1846, entre la República de Nueva Granada (la actual Colombia) y los Estados Unidos, mediante el cual este último le garantizaba a la Nueva Granada la neutralidad del istmo de Panamá y la soberanía neogranadina sobre dicho territorio, marcando así el inicio de la presencia estadounidense en el país. El oro de California fue el factor determinante para que se construyese el ferrocarril interoceánico, culminado en 1855, el cual fue otra fuente extraordinaria de ingresos para el país durante su construcción y posterior explotación.

Le siguen a estos eventos de auge, los trabajos para la construcción de un canal interoceánico por una empresa francesa promovida y dirigida por el célebre Ferdinand de Lesseps, que inicia sus labores en el año 1880, pero tiene que cesar operaciones en el año 1889, ante la incapacidad de continuar financiando los gastos de la obra, en medio de un gran escándalo financiero en Francia provocado por la quiebra de la empresa. Durante ese período, los franceses gastaron USD\$ 235 millones de la época, buena parte en Panamá.

Los efectos de la construcción y funcionamiento del Canal en el Siglo XX

Luego de la separación de Panamá de Colombia, se reinician los trabajos de construcción del Canal por los Estados Unidos, en el año 1904, que se culminan en el año 1914, a un costo de USD\$ 375 millones, que incluían los USD\$ 40 millones pagados por la compra de las acciones de la compañía francesa. En dólares americanos del año 2020, el gasto de la compañía francesa sería de USD\$ 5,900 millones y el de los norteamericanos de USD\$ 9,600 millones, que equivaldrían, en orden de magnitud, al total del PIB de Panamá en los 10 años que duró la construcción del Canal original. El proyecto francés y la culminación exitosa de su construcción por los americanos fueron eventos de ingresos extraordinarios de divisas provenientes del resto del mundo, que se inyectaron al país.

Ya entrados en el siglo XX, a raíz del ingreso de los Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial, se produce, durante casi un lustro, un auge económico sin precedentes. Este es producto de los gastos relacionados con la construcción y abastecimiento de 42 bases e instalaciones militares estadounidenses en todo el país, así como por el flujo de tropas que desembarcaban en Panamá, en su tránsito hacia el frente del Pacífico desde la costa este norteamericana o de regreso a su lugar de origen. Los efectos del gasto se sintieron, principalmente, en las ciudades de Panamá y Colón, pero también en algunos sitios en el resto del país, donde se crearon instalaciones de defensa. Terminada la guerra, en poco tiempo cesó el flujo de divisas y la economía panameña cayó en una profunda depresión, de la cual no se recuperó hasta iniciada la década de 1950.

En la década de 1960-1969, cuando el crecimiento promedio real del PIB estuvo en el orden de 8% anual, se produce un nuevo ciclo de bonanza impulsado por nuevas exportaciones de bienes (la captura de camarones y el reinicio de las exportaciones de bananos, una vez superada la enfermedad de la sigatoka), y la guerra de Vietnam, que

significó mayor tránsito por el canal. Más adelante, de mayor efecto en la economía, aunque no de inmediato, fue el Tratado Torrijos-Carter, ratificado en el año 1979. Por virtud de este tratado, se eliminó la Zona del Canal de Panamá, sobre la que Estados Unidos ejerció jurisdicción desde el año 1904, y se devolvieron al control panameño muchas tierras e instalaciones, cuyo valor se estimó, a principios de la década de 1990, en USD\$ 6,000 millones, lo que equivale a un tercio del PIB del año 1995.

Administración panameña del Canal

Otro ingreso extraordinario de capital fue la transferencia del Canal de Panamá a la administración panameña, a finales del año 1999. Su importancia se fundamenta no solo por el valor en libros de todos los activos implicados en el proceso, estimado en USD\$ 2,500 millones, que se añadieron al acervo de capital del país (el valor de los activos al cierre del año fiscal 2020 fue de USD\$ 14,000 millones) sino también por los ingresos que ha generado la gestión de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) sobre la vía interoceánica, que ha representado USD\$ 18,700 millones para el Tesoro Nacional entre los años 2000 y 2020. En adición, hay que sumar el impacto de la ampliación del Canal, para la que, en el período 2009-2016, la ACP realizó gastos de capital en exceso por USD\$ 5,000 millones, amén del incremento en ingresos generados a partir de la inauguración de las nuevas esclusas en el año 2016.

Al mismo tiempo, y en un sector diferente de actividad económica, se llevó a cabo, entre los años 2012 y 2019, la inversión necesaria para la explotación del yacimiento de cobre de Petaquilla, en el distrito de Donoso, en la provincia de Colón, por un monto del orden de USD\$ 6,000 millones. Con la producción de concentrado de cobre, Panamá se ha convertido en un exportador de bienes primarios que alcanzaría, para el año 2021, el monto de USD\$ 2,000 millones, que debe representar, aproximadamente, dos tercios del valor de la exportación total de bienes y más del doble que el resto de todos los *commodities* que exporta.

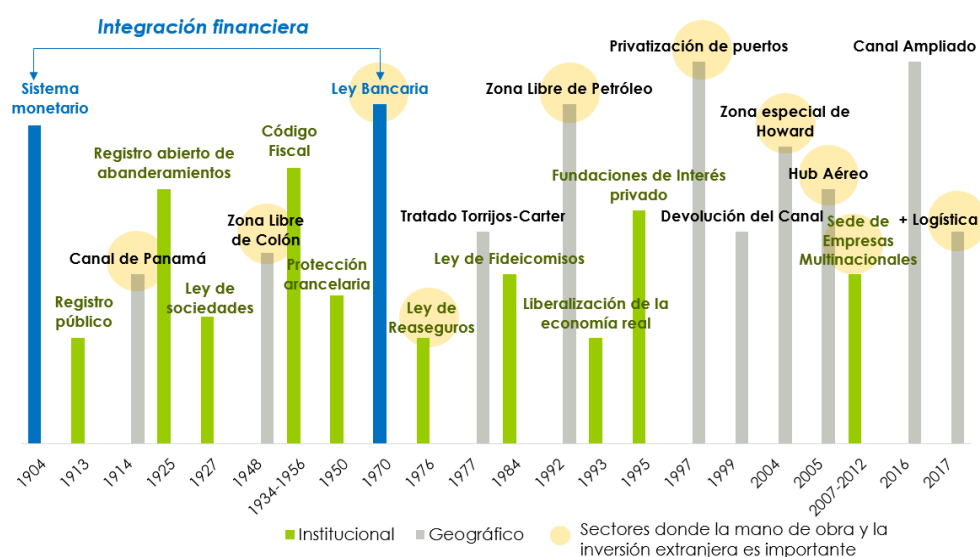
Iniciativas panameñas para la exportación de servicios

A estos eventos históricos – virtuales “lluvias” de divisas – determinados por decisiones tomadas desde el exterior, ya fuese en Madrid, la metrópoli colonial española, París o Washington, amén de los realizados por inversionistas privados, como los que construyeron el ferrocarril, la refinería de petróleo, el oleoducto a través del Istmo, o la mina de cobre, hay que agregar la creación de una serie de instituciones, producto de la creatividad panameña. Estas entidades fueron orientadas hacia la obtención de divisas por la exportación de servicios hacia el resto del mundo.

Vemos así que, muy temprano, desde la constitución de la República, se adoptó el dólar de los Estados Unidos de América como moneda de curso legal, que consagró la estabilidad cambiaria de la moneda nacional, en un contexto de baja inflación y de facilidad para el intercambio comercial internacional por tener la principal moneda de reserva del mundo. También, a inicios de la República (Gráfica 6), se crea el registro de la propiedad y el abanderamiento de naves bajo el pabellón panameño. Poco después, le siguen las leyes que crean un régimen moderno de sociedades anónimas, instituyen la Zona Libre de Colón, adoptan un Código Fiscal – que hizo explícita la territorialidad del sistema tributario – y establecen varias instituciones más para la exportación de servicios,

entre las cuales están las zonas libres de petróleo; las fundaciones de interés privado; el Área Económica Especial Panamá Pacífico, en la antigua base aérea de Howard; la ley de sedes de empresas multinacionales (SEM); y la de empresas multinacionales vinculadas a la industria manufacturera (EMMA); entre otras.

Gráfica 6
Instituciones creadas para la exportación de servicios



Fuente: Indesa.

A las instituciones inspiradas, en buena medida, por la iniciativa privada, con la decidida colaboración de las autoridades gubernamentales, hay que sumar otros eventos de importancia como el establecimiento del *hub* aéreo en el Aeropuerto de Tocumen, así como la privatización de los puertos y la generación y distribución de energía eléctrica. Todo lo que complementan las instituciones creadas para constituir un conglomerado inédito de exportación de servicios.

Las fuerzas que impulsaron el modelo

Una breve mirada a la historia, de más de un siglo, de creación de instituciones para ofrecer servicios al exterior plantea la interrogante de por qué los panameños nos hemos enrumado por ese camino, en vez de promover la sustitución de importaciones o la exportación de bienes, ya sean *commodities* o manufacturados como los demás países de la región. A mi juicio, la respuesta es que el modelo que tenemos es el resultado de una tradición arraigada, desde los cuatro siglos previos a la República, de prestación de servicios al resto del mundo y la creación de la Zona del Canal por el gobierno de los Estados Unidos. Esta fue el resultado de la interpretación que los norteamericanos quisieron darle al, de por sí, nefasto tratado Hay-Bunau Varilla, con la creación de la Zona del Canal, que excluía toda posibilidad de aprovechamiento por el acceso a la vía interoceánica de parte de los panameños e impedía lo que ha empezado a ocurrir a raíz de la entrada en vigor de los tratados Torrijos-Carter, en especial, con el traspaso del Canal a Panamá. Impedidos los panameños a tener acceso a las riberas de la vía para

desarrollar operaciones portuarias, trasbordo de carga, avituallamiento de naves, aprovisionamiento de combustible y otros servicios a las naves, así como otras labores de valor agregado, volcaron su iniciativa a la creación de las instituciones reseñadas.

A esos hechos, instituciones y eventos que han facilitado un abundante flujo de divisas hacia el país, se le ha dado la denominación de “economía de tránsito” o “economía transitista”, lo que implica que esta es la causa principal, si no la única, de los problemas del país. Tienen un elemento de razón, los críticos antitransitistas, por lo menos a mi juicio, ya que, sin duda, una buena parte de las causas de la mala distribución de los ingresos y la riqueza, en nuestro medio, está dada por las marcadas diferencias en productividad y en los salarios que pagan los sectores vinculados a la economía de tránsito, que he denominado “modernos”, en comparación con los otros sectores de producción, los “tradicionales”.

No obstante, lo anterior no nos puede llevar a concluir que debemos desincentivar estas actividades para evitar las diferencias que produce. Por el contrario, el desafío estratégico del país es el de elevar la productividad del resto de la economía, la no transitista, minimizando las diferencias entre sectores y los salarios que estos pagan. Una forma de hacerlo es ampliando la gama de actividades que pueden sacar ventaja de la posición geográfica de Panamá y de la infraestructura del Canal, los puertos en ambos extremos de la vía, otros medios de comunicación interoceánica y los aeropuertos, entre otros.

En ese sentido, está la posibilidad de desarrollar, en las riberas del Canal, actividades manufactureras que aprovechen el tránsito de materiales y componentes semielaborados para producir bienes finales o intermedios con destino hacia el resto del mundo. Las actividades de logística en todo el corredor interoceánico del país ofrecen otra posibilidad de operaciones con alto nivel de productividad. Y, fuera de la economía transitista, está el desarrollo del turismo, que tiene la posibilidad de aumentar significativamente su volumen de operaciones. A su vez, la modernización de la agricultura y de la agroindustria ofrecen buenas oportunidades de aumentar la productividad de estos sectores y mejorar las remuneraciones de los que trabajan en ellos. Tanto el turismo como las actividades agrícolas, agroindustriales y ganaderas tienen la ventaja de que pueden desarrollarse en toda la extensión del territorio nacional.

La relación entre los gobiernos y la sociedad civil

La necesidad de transformar la estructura productiva del país ha sido planteada desde hace más de medio siglo, sin que se haya enfrentado por nuestras autoridades en forma seria. ¿Por qué? Pienso que esto tiene que ver con debilidades fundamentales del Estado panameño, que antes he señalado, que le hacen, en extremo difícil, a los diversos gobiernos, la formulación y puesta en práctica de políticas públicas para enfrentar estas tareas.

Los auges de flujo de divisas por decisiones externas al país y la creación de instituciones para la exportación de servicios son parte importante de la explicación de cómo se ha venido creando el modelo económico panameño. Sin embargo, hay otras explicaciones posibles.

Una de esas explicaciones está en el hecho de que los gobiernos panameños, a través de nuestra historia republicana, no han formulado políticas públicas de largo alcance para enfrentar las serias consecuencias sociales del modelo. Hemos visto, en la sección II de este documento, que los servicios sociales son pobres, a pesar de la tan cacareada riqueza del país tras el dinámico crecimiento del PIB en las últimas tres décadas. Las falencias de los sistemas de salud y educación son evidentes, en función de los indicadores de calidad y cobertura, que son inferiores a los de países latinoamericanos con similares niveles de ingreso por habitante. Igual es el caso de la provisión de agua potable, que no cubre sectores importantes de la población, y del transporte urbano e interurbano de personas hacia las ciudades dormitorio en la periferia de la capital. La falta de planificación urbana obliga a la población que trabaja en la capital a residir lejos de los centros de trabajo, causando un serio deterioro en la calidad de la vida.

En Panamá, tenemos los salarios mínimos más altos de la región, pero también los precios de alimentos y medicinas más caros. La mediana salarial compra menos canastas básicas alimenticias que en Brasil, Perú, Costa Rica, Colombia y Argentina. Al mismo tiempo, la población está muy endeudada: la deuda de los hogares equivale al 41% del PIB, la segunda más alta de la América Latina, después de Chile.

¿Y por qué no se han creado políticas públicas? En primer término, porque la obtención de divisas ha sido comparativamente fácil y hemos desarrollado una especie de “pensamiento mágico” que consiste en creer que las “lluvias de divisas” ofrecerán soluciones provenientes del exterior. Un observador extranjero que visitaba el país me comentó, en los años setenta del siglo pasado, que en Panamá la gente siempre estaba esperando que pasara algo en el resto del mundo que nos beneficiara.

En un ambiente en que las divisas nos llegan fácilmente, los gobiernos han mantenido aranceles de importación bajos durante la mayor parte de nuestra historia, excepto en el período del gobierno militar, en los años 1968-1989, cuando no sólo se elevaron, sino que se crearon barreras no arancelarias importantes. Con el advenimiento de los gobiernos elegidos popularmente, se realizó una reforma arancelaria en los años 1997 y 1998, que redujo su incidencia del 38% a 7% del valor de la importación. El promedio efectivo de los aranceles sobre importación está en la actualidad entre 6% y el 7%. La presión tributaria baja ha sido una constante en todos los gobiernos al punto que, en años recientes, ha sido del 9% del PIB (no incluye contribuciones a la CSS), uno de los indicadores más bajos de América Latina, si no el más bajo. Parece existir un pacto implícito, pero efectivo, entre la sociedad civil y los gobiernos, en el que este último mantiene una política de bajos impuestos y la primera no le exige rendición de cuentas a las autoridades sobre la administración eficiente y transparente de los fondos públicos.

Finalmente, está la corrupción que ha prevalecido, en distintos grados, a través de nuestra historia, tanto en la administración pública, como en las actividades privadas, que se ha exacerbado durante la última década. Ella no se ha producido por combustión espontánea, sino que tiene raíces históricas en la encomienda colonial y continuó durante nuestra vinculación con Colombia, de manera que la República nació con el pecado original de la corrupción.

Panamá ha descansado en la explotación de actividades relacionadas con su posición geográfica, con un papel secundario para la producción agrícola e industrial. Las élites y sus clientes, beneficiarios de esas rentas, han concentrado su atención, sus políticas y sus inversiones en la región de tránsito. De allí las diferencias en productividad y salarios entre el sector moderno y el tradicional, así como entre las diversas regiones del país. Una constante ha sido la baja presión tributaria histórica, que no permite sufragar buenos sistemas de educación y salud. Los panameños no queremos pagar más impuestos para sufragar los gastos que debe hacer el gobierno en el área social, ni queremos elegir un gobierno fuerte, competente y transparente.

V. PLAN DE ACCIÓN

Para la transformación racional de la estructura o modelo que tanto se menciona en Panamá, poco nos han dicho sus proponentes, casi nada, sobre cuáles países serían ejemplos idóneos para describir la estructura que intentamos alcanzar, es decir, ¿cómo queremos ser?, ¿a qué otros países deseamos parecernos? Y ello es de suma importancia porque en Panamá se denuncian, con sobrada razón, las carencias del sistema socioeconómico y se habla de la necesidad imperiosa de cambiarlo, pero sin hacer propuestas específicas. Esto crea la sospecha de que se pretende un cambio radical para transformar la naturaleza del país, su economía, su manera de ser, por un país como los del socialismo del siglo XXI, que siguen varios países de nuestra región.

¿A qué países queremos parecernos?

Propongo que tratemos de parecernos a un país pequeño, con una economía moderna de mercado, que cuente con todos los mecanismos idóneos para controlar los monopolios y oligopolios, así como regular eficazmente las concesiones para los servicios públicos de energía eléctrica y comunicaciones, entre otros. Debemos aspirar a un Panamá en el que el desempeño económico y la acción del Estado generen una buena distribución del ingreso y en el que su población goce de excelentes indicadores sociales, como es el caso en varias de las economías capitalistas, pequeñas y avanzadas, que ostentan esas condiciones (Tabla 5).

Los países que he seleccionado para la muestra tienen una población similar a la de Panamá y son economías pequeñas que, en los años 60 del siglo pasado, se consideraban pobres, con un ingreso por habitante similar al de Panamá. En la actualidad todos, excepto Uruguay, superan con creces (Irlanda por más de dos veces) nuestro PIB por habitante, ajustado por paridad de poder adquisitivo (PPA); tienen un nivel elevado en el índice de desarrollo humano, frente al mediano de Panamá; y su distribución de ingresos es de las mejores del mundo, mientras que la nuestra es una de las peores. La mortalidad infantil en esos países es notablemente inferior a la nuestra y sus índices de transparencia o ausencia de corrupción son considerablemente mejores, frente a una posición panameña entre las más bajas del mundo (Nueva Zelanda es uno de los países más transparentes a nivel mundial). Un factor común entre los países de referencia es su buen resultado en las pruebas educativas internacionales PISA, en la que nuestro país ocupó la posición 74 entre 77 participantes.

Tabla 5
Indicadores socio-económicos de países con políticas de Estado de Bienestar

Concepto	Unidad	Nueva Zelanda	Finlandia	Irlanda	Uruguay	Panamá
PIB PPA/hab	USD	43,953	51,324	88,241	22,455	32,763
Población	Millones	4.8	5.5	4.9	3.5	4.3
IDH	Índice	925	925	942	808	795
Gini	Coefficiente	0.33	0.27	0.32	0.40	0.50
PISA	Resultado	503	516	505	424	365
PISA	Posición	15	10	12	52	74
Mortalidad Infantil	Por mil nacidos	4.7	2.4	3.3	7.1	14.9
Esp. De Vida	Años	82.8	82.5	82.8	78.4	79.1
Corrupción	Índice	90	85	73	70	37

Fuente: Banco Mundial, FMI, PISA y PNUD.

Meta de crecimiento para la transformación

La transformación del modelo para la productividad y equidad requiere de políticas públicas eficaces y agresivas en educación, salud, recolección de basura, transporte de personas, entre otros servicios sociales, así como el fomento de nuevos motores de crecimiento económico. Ello requiere contar con los recursos fiscales necesarios para financiar la ampliación de la cobertura social, lo que hace imprescindible mantener un ritmo de crecimiento del PIB cónsono con el potencial de la economía panameña.

Para alcanzar un nivel elevado de bienestar económico promedio, la historia económica de Panamá nos brinda unas pistas útiles para calcular la tasa de crecimiento promedio acumulado del PIB real (una vez descontado el efecto de la inflación) que se requiere. En la veintena de años entre 1990 y 2019, el PIB real creció a un ritmo promedio anual de 5.7% llevándolo ese último año a la cota de B/. 30,000 por habitante (medido en términos de PPA). El nivel de PIB per cápita del año 2019 es del mismo orden de magnitud que el de Portugal, Polonia y Hungría, países de ingresos relativamente altos en la escala mundial. Es evidente que ese promedio de Panamá no nos dice nada sobre cómo quedó distribuido el ingreso entre la población, ni sobre sus condiciones de vida, que es la tarea pendiente de la que se debe ocupar este plan de acción.

Si establecemos como meta económica cuantitativa, doblar el PIB per cápita en el transcurso de una generación, que sería, en conjunto con las políticas adecuadas, un instrumento necesario y conveniente para lograr una calidad satisfactoria de las condiciones de vida de la población, el PIB real total debe crecer a una tasa de 5.5% anual, nivel que es cónsono con el potencial de crecimiento de la economía panameña (supone que la población crecería 1.5% por año). Con ello, en dos décadas tendríamos

un PIB per cápita del orden de B/. 60,000 (a precios de hoy). Este nivel lo tienen, en la actualidad, varios de los países de más alto nivel de ingreso en Europa. Seríamos pues, un país rico, mas no un país desarrollado o del “primer mundo”, que se define por otras características, que, para adquirirlas, se requieren transformaciones sociales y política muy profundas.

Una estrategia para la transformación de la estructura

Propongo que se adopte, como objetivo de un plan de acción, la instauración, en Panamá, de una Economía del Bienestar para lograr, en el transcurso de una generación, un nivel de ingreso por habitante relativamente alto, que sea distribuido equitativamente, más que cuente, además, con una extensa y efectiva red de protección social para garantizar la educación, salud, pensiones adecuadas, justicia transparente y efectiva, así como las demás características propias de un país moderno y justo.

A su vez, para obtener los recursos fiscales necesarios, los gobiernos deben lograr legitimidad política mediante una reforma gubernamental que les permita contar con un aparato ejecutor eficaz y transparente. Y ello no puede lograrse sin una reforma estructural del Estado en sus poderes legislativo, judicial y ejecutivo.

La secuencia lógica de los componentes de la estrategia sería como sigue:

1. Promover, local e internacionalmente, el desarrollo de sectores competitivos, capaces de generar altos niveles de empleo bien remunerado como uno de los elementos esenciales para elevar los niveles de ingreso y reducir la desigualdad imperante.
2. Llevar a cabo reformas estructurales o de las llamadas “reglas del juego”, orientadas a mejorar la calidad del capital humano del país, con la finalidad de facilitar su incorporación en actividades económicas de mayor productividad.
3. Modernizar el sector gubernamental con el propósito de mejorar su eficacia en la formulación y ejecución de las políticas públicas necesarias para la transformación de la estructura económica y social del país.
4. Realizar una reforma de la estructura del Estado panameño que abarque los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, con el objetivo de darle viabilidad a la reforma del sector gubernamental

Desarrollo sectorial

A renglón seguido, planteo algunas ideas sobre políticas para fomentar el desarrollo de actividades económicas con potencial de generación de empleo bien remunerado: en el sector agropecuario, la logística y procesos manufactureros asociados, como en el turismo.

El **sector agropecuario** ha pasado de representar más de una quinta parte del PIB total en el año 1960 a apenas el 2.3% en el año 2019. No obstante, todavía emplea al 14% de la mano de obra del país, demanda aportes de varios otros sectores de producción, genera insumos para la agroindustria, ha sido la fuente principal de la exportación de bienes (su importancia relativa disminuirá drásticamente con la exportación de concentrado de cobre y otros minerales) y es, con todas sus ramificaciones, la principal

base de sustento económico para cerca de la mitad de la población que reside fuera de la región metropolitana. Por todas estas razones de índole económica y varias otras de naturaleza social e histórica, es necesario, no solo rescatar, sino revitalizar, el agro panameño. En adición, la agricultura, ganadería y otros componentes del sector primario tienen un gran potencial para mejorar su productividad, elevar su aporte al abastecimiento del consumo nacional e incrementar su contribución a la exportación, al mismo tiempo que se eleva la remuneración de sus trabajadores.

Tenemos el desafío de diseñar una política de Estado con una visión a mediano y largo plazo, como exige la naturaleza de este sector, para la promoción de tres segmentos clave de la agricultura: los pequeños agricultores, el abastecimiento eficiente del consumo doméstico en rubros básicos, así como la agricultura y agroindustria especializadas para la exportación. Entre otros, la política agropecuaria debe contemplar los siguientes elementos:

- Crear un instituto de investigación y extensión de clase mundial, que cuente con científicos especializados, seleccionados por sus méritos y capacidades, bien remunerados y con estabilidad laboral. Varios países que han emergido como potencias agrícolas en el mundo lo han hecho así, como los Estados Unidos con sus *land grant colleges*, hace dos siglos, y más recientemente, Israel y Brasil.
- Crédito adecuado y oportuno. El financiamiento al agro lo proveen el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA), los bancos comerciales, incluido el Banco Nacional de Panamá y las casas comerciales que ofrecen equipos e insumos para el sector. Sin embargo, comúnmente, los agricultores se quejan de la lentitud en el desembolso de los préstamos del BDA, que muchas veces se hacen efectivos cuando ya ha terminado la cosecha, por lo que se endeudan con los comercios en los que compraron insumos a un costo mayor que el del crédito bancario. Una fórmula para superar este cuello de botella es eliminar al BDA y pasarle esa cartera al Banco Nacional de Panamá, con un elemento de subsidio, de parte del gobierno, para cubrir el costo de la asistencia técnica que requieran los prestatarios.
- El fomento de la agricultura con base en apoyo tecnológico, crédito oportuno e infraestructura adecuada puede tomar mucho tiempo, por lo que se hará necesario desarrollar un programa racional para proveer protección arancelaria y precios de sostén que vayan desmontándose conforme aumente la productividad. Debo advertir que la implementación de esta propuesta enfrentaría el problema de los tratados de comercio que tiene Panamá con la OMC y diversos países.
- También, es necesario crear una infraestructura adecuada al sector que cubra, entre otros, sistemas de riego, facilidades de almacenaje y transporte.
- La política para el sector debe basarse, además, en un estudio riguroso y pormenorizado de los canales de mercadeo y transporte para identificar las barreras y desvíos que encarecen los precios finales que llegan hasta el consumidor, al punto de que el costo de alimentación en Panamá es muy elevado en comparación con países de similar nivel de ingreso en la región latinoamericana e incluso con algunos países más ricos.

Panamá ya ha registrado cierto grado de avance en el establecimiento de actividades de **logística**, al aprovechar su posición geográfica, las riberas del Canal, la infraestructura portuaria y aeroportuaria, además de la interconectividad en comunicaciones, no obstante, tiene un amplio ámbito de oportunidades todavía por desarrollar. Sin embargo, la gestión de estas actividades está distribuida entre varias entidades públicas, como son el Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Comercio e Industrias, la Autoridad del Canal de Panamá, la Autoridad Marítima de Panamá, más zonas libres y especiales, cada una con facultades y responsabilidades que cubren distintos aspectos de la industria logística. Para coordinarlas, existe una entidad interinstitucional, el Consejo Logístico, con facultades limitadas y una pequeña secretaría técnica.

La formulación de una política del Estado panameño en materia de logística requiere la creación, por ley, de una institución que tenga las facultades legales, tanto como los recursos técnicos y administrativos necesarios para plantear estrategias, objetivos y metas; proponer anteproyectos de ley que normen las actividades y agencias que las administren; así como diseñar y lanzar programas y proyectos de inversión. Un elemento clave es contar con la facultad para coordinar con otros actores, como los responsables de los puertos, aeropuertos, transporte, comunicaciones y otros, para funciones tales como el transporte multimodal. Una de las oportunidades que se presentan en el sector es la transformación o procesamiento, en las riberas del Canal, de materias primas y bienes intermedios que transiten por la vía, para embarcarlos hacia su destino final. Esto requeriría ensamblar, reempacar, etiquetar, añadirle elementos y otros procesos de manufactura, para los que convendría crear una zona económica especial adyacente a la vía interoceánica, que tenga estatus de zona libre, infraestructura apropiada, locales para usuarios, además de regímenes laboral, migratorio y tributario especiales, como la Agencia Económica Especial Panamá Pacífico.

Antes de que empezara a desacelerarse el **turismo** en Panamá, en el año 2018, generaba más de dos millones de visitantes anuales, cuyo gasto en el país alcanzaba B/. 4,600 millones. La tarea por enfrentar es crear las condiciones para recuperar, lo más rápido posible, el nivel previamente alcanzado y, luego, en un plazo mayor, alcanzar una meta del doble del máximo histórico. Esto es muy importante porque el turismo es un gran generador de empleo, a todos los niveles de calificación de la mano de obra, y tiene presencia en todo el país, con lo que sus efectos se distribuyen en toda la geografía nacional. Aunque la respuesta no sería a corto plazo, por los efectos de la pandemia en los países generadores de visitantes, es oportuno elaborar con anticipación un plan que contemple:

- Vuelos de bajo costo que permitan competir con otros destinos.
- Propaganda internacional concebida bajo los mejores estándares profesionales, que ponga a Panamá en la mente de potenciales viajeros.
- Apoyo del sector público para el desarrollo, por los operadores turísticos, de paquetes de giras y la adecuación de sitios de interés, entre otros elementos.
- Racionalizar el transporte de taxis para que el turista pueda transitar en un vehículo seguro, limpio y climatizado, que lo conduzca hacia donde necesite ir y no hacia donde quiera llevarlo el taxista; todo esto a un costo razonable y transparente.

- Limpiar y mantener las carreteras, caminos, ciudades, pueblos y sitios de interés turístico.
- Educar a la población sobre la importancia del turismo y el efecto sobre su propia economía.

Reformas estructurales

En las secciones anteriores señalé que una de las causas que explican la pobre distribución del ingreso en Panamá es la rigidez del **mercado laboral**. Los costos que establece el Código del Trabajo panameño para despedir a un empleado son tan elevados que, en efecto, se constituyen en barreras al empleo. Los empleadores calculan con mucho cuidado estos costos antes de contratar un nuevo empleado: el costo de salida se constituye en un obstáculo de entrada al empleo. En adición, las cargas sociales que la ley le impone al empleador elevan significativamente el costo efectivo de emplear a una persona. Esta combinación de costos elevados y rigidez reglamentaria hace que la legislación laboral panameña sea una de las más inflexibles del continente, lo que se traduce en las grandes dificultades que tienen los jóvenes para encontrar empleo y en que, alrededor de la mitad de las personas ocupadas en nuestra economía, sean informales.

Para llegar a una situación de pleno empleo y facilitar el aumento general en productividad, que reduzca las disparidades que existen en los niveles de remuneración entre distintas actividades productivas, se hace necesaria una profunda reforma del régimen laboral del país, fundamentada en que muchas de las normas aplicables a todas las actividades que en la actualidad establece el Código de Trabajo, sean objeto de negociación entre empleados y empleadores. A manera de ejemplo, menciono algunas que ya se contemplan en leyes para zonas económicas y actividades especiales, que bien podrían generalizarse a todo el país:

- La negociación entre empleados y empleadores de los recargos por jornadas extraordinarias de trabajo.
- Llegar a acuerdos para que el día de descanso no sea necesariamente el domingo.
- La programación de las vacaciones, de manera que se coordine con los ciclos de producción u otras peculiaridades del mercado.
- La suspensión temporal del empleo por razón de la caída de la demanda, sin que se requiera una autorización previa del Ministerio de Trabajo, sujeta a una revisión posterior.
- Programas para promoción y premiación de la productividad a nivel de cada empresa.
- Como norma general, facilitar los acuerdos entre empleados y empleadores, en vez de establecer reglas, que, como prendas de vestir, se ajustan a todo el mundo.

En adición a la inflexibilidad del mercado laboral, la limitada dotación de **recursos humanos calificados** que tiene el país es otro factor que explica la baja productividad general de la economía. De esto se quejan, con frecuencia, los ejecutivos de empresa, tanto nacionales como extranjeros. La causa principal es la baja calidad de nuestro sistema educativo, como lo demuestra el pobre desempeño de los alumnos panameños en las pruebas PISA, en comparación con otros países latinoamericanos que no están

entre los de mejores resultados a nivel mundial, y la falta de un sistema robusto y eficaz para la formación profesional de técnicos y operadores calificados.

Al no contar con el personal requerido para las tareas de producción de bienes y servicios, los empresarios optan por contratar personal extranjero, con el propósito de llenar los vacíos del mercado interno. La política del Estado frente a esta situación ha sido la de imponer limitaciones a la contratación de extranjeros, principalmente con el establecimiento del requisito de tener la nacionalidad panameña para poder ejercer un sinnúmero de profesiones. En otras palabras, impedir que haya competencia por talento, garantizando así la permanencia de la falta del recurso humano. La promoción de la equidad a través de la productividad requiere que el Estado panameño adopte una política racional de migración, destinada a la atracción de los recursos que le hacen falta al país. Entre otros, esa política debe incluir los siguientes elementos:

- Facilitar la entrada y permanencia legal en el país de personal calificado en todos los niveles para funciones especializadas, con énfasis en la enseñanza de matemáticas, ciencias, idiomas extranjeros y en la formación de técnicos y trabajadores especializados.
- Eliminar el requisito de ser nacional para todas las profesiones y oficios, sujeto a que demuestren su idoneidad profesional conforme a las normas profesionales que existen en el país.
- Permitir el trabajo de los cónyuges de los empleados por empresas SEM, EMMA y otras similares, así como de los principales y sus cónyuges, una vez termine la relación de trabajo con la empresa que originalmente los contrató.

Reforma gubernamental

La **frondosidad burocrática** del poder ejecutivo panameño es su característica más notoria, con el porcentaje más alto en América Latina de empleados públicos sobre el total de personas empleadas en el país. El resultado de esta inflación burocrática ha sido encarecer el costo del aparato gubernamental y entorpecer su funcionamiento, ya que el exceso de personal se ha traducido en procedimientos y trámites innecesarios y cada vez más complejos. Con ello, los recursos que podrían haberse asignado a programas de beneficio general de los ciudadanos se malgastan en personal improductivo. La obesidad del sector público como agencia de empleo de copartidarios del partido de gobierno dificulta la formulación de políticas públicas, el desarrollo de programas de acción y la ejecución de las inversiones.

Superar estos escollos exige elevar, a nivel constitucional, algunos de los temas que desarrollo más adelante, como la creación de un verdadero servicio civil, la formulación de un presupuesto de ingresos y gastos, tanto eficiente como transparente, y la creación de una entidad de alto nivel en la jerarquía gubernamental, con autoridad y capacidad para planificar las políticas, acciones e inversiones del sector público.

La reducción de la planilla estatal no puede realizarse en el corto plazo, y menos en la actual coyuntura de la pandemia, ya que podría causar un trauma social de gran importancia. Más bien, debe enfocarse, en el mediano plazo y en forma gradual, en no

reemplazar a los empleados que se jubilen o retiren, pero manteniendo niveles adecuados de personal en educación, salud y seguridad.

En este orden de ideas, la reforma gubernamental se concentraría en dos aspectos clave: el **servicio civil y la reforma fiscal**. En octubre del año 2020, vio la luz un informe de las Naciones Unidas sobre el estatus del servicio civil en una serie de países, incluyendo a Panamá. En ese documento se destaca la falta de profesionalismo entre los funcionarios del sector público panameño, que se compara muy desfavorablemente con la mayoría de los demás países del hemisferio occidental. El informe del PNUD señala que en Panamá no existe distinción entre el Estado y el gobierno cuando cada nueva administración practica el clientelismo, al colocar a los miembros de su partido, en todos los niveles, con independencia de su calificación para el desempeño del puesto. En la pobre calidad de nuestro funcionariado está buena parte de la explicación de la falta de políticas públicas que caracteriza a los gobiernos panameños, de la falta de transparencia en el manejo de los recursos y de la engorrosa burocracia, que dificulta todos los procesos por su excesiva tramitología.

Para contar con un **servicio civil** eficiente y transparente, que garantice la continuidad de las políticas públicas, se requieren, entre otros, los siguientes elementos:

- Adoptar legislación que defina criterios claros de selección para establecer un verdadero servicio civil de carácter permanente.
- Estipular, constitucionalmente, que las modificaciones a la ley del servicio civil solo puedan adoptarse mediante el voto favorable de dos terceras partes de los diputados de la Asamblea Nacional, de manera que una administración entrante no pueda modificar a su antojo la estabilidad de los funcionarios permanentes, como ha sido el caso en los gobiernos recientes.
- Establecer un sistema de clasificación de puestos que defina con claridad las funciones, atributos y remuneración de cada posición, acompañado por un método racional y moderno de ajuste periódico de los niveles salariales.
- Crear una escuela superior para formar administradores de excelencia, capaces de formular y ejecutar políticas públicas, que cuenten con pleno conocimiento de sus facultades y deberes.

Una forma de implementar este último elemento sería atraer, mediante incentivos adecuados, a una de las escuelas de excelencia de educación superior de América Latina, especializada en administración pública y empresarial, para que se establezca en Panamá, lo que coadyuvaría a la formación de recursos humanos altamente calificados para los sectores público y privado.

El **Presupuesto General del Estado**, instrumento esencial para ejecutar los planes, proyectos y políticas de un gobierno, debe ser objeto de especial atención por las autoridades y la ciudadanía. Esto es así, en función de que, para que el presupuesto sea el reflejo de los planes del gobierno, se requiere que tenga un plan, cuestión a la que me refiero más adelante. El presupuesto debe formularse con base en los programas o actividades que se deban desarrollar en todas las entidades de la administración. Cada una de ellas debe plantear, basándose en la orientación general del órgano ejecutivo, al

más alto nivel, los objetivos y medios que correspondan a las actividades que propone llevar a cabo durante el año presupuestario de que se trate, además de estimar los recursos financieros necesarios para su ejecución. A su vez, la propuesta de actividades y presupuesto para un año dado debe ser parte de una visión presupuestaria a cinco años, plazo que se actualizaría cada año. Es decir, conforme se ejecute el presupuesto de un año dado, se añade uno más, de manera que siempre se tenga una visión quinquenal de las finanzas públicas por entidad y en forma agregada.

En el proceso de formular el presupuesto, el órgano ejecutivo debe plantear su visión global de la estructura del gasto, diferenciando entre la participación del gasto corriente versus el gasto de capital, que se define como la formación bruta de capital fijo, según se establece en las Cuentas Nacionales. Dentro del gasto corriente también se deben establecer metas en cuanto a lo que corresponda a recursos humanos, compra de insumos, transferencias y subsidios e intereses de la deuda. La legislación que rija sobre el presupuesto debe incluir normas que garanticen la transparencia fiscal, las cuales deben especificar el tipo de información que tiene que proporcionarse a los ciudadanos y la frecuencia con que se debe publicar.

La otra cara de la moneda del presupuesto de gastos es el de ingresos. Uno de los mensajes que queda claro de la experiencia histórica de Panamá es la insuficiencia de ingresos para atender adecuadamente los servicios sociales, lo que hace necesaria una reforma tributaria. La cuestión no es aumentar por aumentar los ingresos tributarios del gobierno, sino hacerlo en términos de objetivos claramente definidos, con preferencia en los servicios públicos prioritarios. Para ello, se requiere contar con la capacidad de planificar, a mediano y largo plazo, la educación y la salud pública, con el fin de determinar la cantidad de los recursos necesarios para su funcionamiento. La reforma también debe inspirarse en objetivos cualitativos como la equidad, la eficacia y la simplicidad.

El sistema tributario debe aspirar a ser equitativo al distribuir la carga de los impuestos, en consideración de las condiciones socioeconómicas de distintos sectores de la población, con miras a que sea progresivo. También debe ser eficaz, es decir, que permita captar con eficacia el potencial de ingresos que se estima debe generar cada elemento. Una de las características que distingue nuestro sistema tributario es su complejidad: según los análisis que realiza todos los años el Banco Mundial, el costo para el contribuyente de cumplir con el pago de sus impuestos es uno de los más elevados del mundo en términos del tiempo y complejidad de los trámites que debe realizar, los recursos humanos que hay que dedicar a cumplirlos y el costo que todo ello implica.

Por otro lado, en la discusión sobre el diagnóstico del agotamiento de las reservas del programa de **pensiones** de la **Caja del Seguro Social** (CSS) y las posibles soluciones, se han venido soslayando las graves implicaciones fiscales de ese desafío. Este es un tema que afecta tanto los ingresos como los gastos del gobierno central, en especial porque el ejecutivo, al más alto nivel, ha declarado que la solución no puede ser paramétrica, lo cual implica que la CSS debería recibir un subsidio promedio, del orden de miles de millones anuales, hasta la década del año 2070, para cubrir el déficit actuarial del pilar de beneficios definidos.

Ese subsidio no podría venir de otra fuente, sino del gobierno central, con cargo a sus ingresos corrientes, que sumarían en el año 2021 unos B/. 9,000 millones. Para tener una idea de la magnitud de este gasto debemos tomar en cuenta que equivaldría al presupuesto anual de operaciones del Ministerio de Educación o a más del doble que el del Ministerio de Salud. Para financiar ese gasto habría dos opciones principales: reducir los gastos del gobierno en esa magnitud, con lo que se disminuiría el nivel de los servicios públicos, o aumentar los impuestos para que produzcan esa suma. En todo caso, la fórmula de subsidio a la CSS pondría una seria presión sobre las finanzas públicas, al punto de poner en peligro la calificación de “grado de inversión” para el crédito de la República, lo que limitaría el acceso al financiamiento externo e interno y encarecería el costo del crédito para el sector público y privado, lo que crearía una nueva barrera a la salida de la recesión causada por el Covid-19.

Planificación

Para llevar a cabo las transformaciones propuestas, es necesario contar con dos nuevas entidades especializadas como parte del sector público:

1. Para darle seguimiento a la gestión fiscal desde su formulación hasta su ejecución, habría que poner en marcha el **Consejo Fiscal** creado por medio de la Ley 68 de 2018 que modifica la Ley de Responsabilidad Social Fiscal, el que todavía no se ha implementado. Este es un instrumento necesario para evaluar los resultados de los presupuestos una vez que hayan sido ejecutados, función que en Panamá no se lleva a cabo a cabalidad, ni con suficiente transparencia.
2. La elaboración de políticas públicas y la formulación de presupuestos de inversión, con un alcance de largo plazo, requiere que el órgano ejecutivo cuente con un **ente planificador** que tenga la capacidad técnica y las facultades legales necesarias para cumplir con esas tareas.

El **ente planificador** tendría la responsabilidad de estudiar los problemas, carencias, necesidades y potencialidades del país para formular un plan coherente de la acción del Estado, tanto como de los incentivos a la sociedad para el logro de las metas que se pretendan alcanzar en los diferentes campos de acción. Los planes incluirían los proyectos de leyes que deba proponer el ejecutivo, los programas de acción gubernamental que ejecutarían los distintos entes del gobierno, los proyectos de inversión que haya que ejecutar y otras medidas pertinentes en cada caso. Entre sus funciones, le correspondería a la agencia planificadora evaluar la rentabilidad social de los proyectos de inversión pública cuyo costo supere un monto dado y formular el presupuesto de inversiones públicas, que debe incorporarse al Presupuesto General del Estado. En adición, el ente debería analizar la relación beneficio/costo de los proyectos de leyes y reglamentos por considerar, con el fin de conocer la racionalidad de los efectos de estas propuestas en la sociedad.

La unidad de planificación estaría integrada por un equipo de alto nivel de economistas, ingenieros, abogados, planificadores regionales y urbanos, sociólogos y especialistas de otras ramas, además de que contaría con los presupuestos necesarios para contratar los consultores que se requieran para realizar tareas específicas. Algunos analistas han

sugerido que el equipo de planificación podría constituirse como una dirección del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), pero la práctica de más de dos décadas ha demostrado que las labores de la gestión fiscal y de la deuda son tan absorbentes, que es difícil pensar que la alta dirección del ministerio podría concentrar su atención en la planificación. Como dirección administrativa del MEF, planificación estaría jerárquicamente en un plano inferior al de los ministerios y entidades con las que tiene que colaborar. Más efectiva sería su ubicación como una secretaría o dirección general en la Presidencia de la República, como fue originalmente, en el año 1959. Su director debe responder directamente al presidente de la República y ser miembro del gabinete con derecho a voz y voto.

La reforma del Estado

Intentar que se lleven a cabo transformaciones tan profundas, como las que aquí he planteado, no tendría mayor sentido si las instituciones fundamentales del Estado continúan adoleciendo de las debilidades y disfuncionalidades que en la actualidad las caracterizan. Por ello, se hace necesaria una reforma que se concentraría en sus tres elementos estructurales, es decir los poderes legislativo, judicial y ejecutivo.

En el caso del **poder legislativo**, hemos llegado al punto en que la razón que motiva a un número importante de panameños para ser diputado es perpetuarse en la diputación, para generar recursos y dispensar favores para reelegirse. El ser diputado se ha convertido, para muchos, en una de las actividades más lucrativas del país. Vemos en la Asamblea Nacional una enconada competencia entre sus miembros por ver quien propone la ley más populista, ya sea para instituir un nuevo festival, crear una nueva moratoria u otorgar un nuevo beneficio para los deudores de los bancos, a costa de los depositantes o de la salud del sistema bancario.

Por razón del enroque con la Corte Suprema de Justicia, la inmunidad parlamentaria, creada para garantizar la independencia política de los diputados, se ha convertido en una impunidad que los protege hasta por delitos comunes. Parte del problema reside en la forma de elegir a los diputados por circunscripciones electorales muy pequeñas que facilitan su reelección, manteniendo una relación clientelista y simbiótica con sus electores y alejándolos de su función de legislar para los intereses generales de la nación, con poca o ninguna relación con la ideología o el programa de su partido.

Las reformas al poder legislativo deben encaminarse a definir un mecanismo de elección por circunscripciones más amplias, a nivel provincial, y un número de ellos a nivel nacional. También hay que redefinir el alcance de la inmunidad parlamentaria, de forma que sea, en efecto, una garantía de la independencia de opinión de los parlamentarios y no una patente de impunidad como lo es en la actualidad. Ello requiere, entre otros, eliminar el juzgamiento recíproco de los magistrados de la Corte Suprema por los diputados y de estos por la Corte, así como prescindir del requisito de la llamada prueba idónea. Se requiere, además, definir el monto de los beneficios directos e indirectos que devengan los diputados, un sistema que permita conocer la forma en que votan y una definición del alcance de la inmunidad que se limite a protegerlos por sus posiciones políticas.

Al igual que la de los otros poderes del Estado, la transparencia de la Asamblea Nacional requiere de una **Contraloría General** de la República que cuente con verdadera independencia. Para lograrlo es importante realizar, entre otras, las siguientes reformas: el voto favorable de dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional para la elección del contralor, de forma que no sea escogido por un solo partido; que el período del contralor sea de diez años, para que cubra más de una administración; y, que quien se elija de contralor no sea miembro de un partido político, ni que lo haya sido durante los últimos veinte años.

El **poder judicial** de Panamá se caracteriza por la lentitud con que se llevan a cabo los juicios y se producen los fallos. La percepción generalizada de la ciudadanía es que la corrupción prevalece en las decisiones de los tribunales en todos los niveles y que, en muchos casos, determina los fallos. La impunidad de los diputados y de funcionarios del ejecutivo que dan indicios de estar vinculados a casos de corrupción es consecuencia directa de la ineficacia y venalidad de los jueces. Todo el aparato estatal, hasta los niveles más bajos, está permeado de corrupción como consecuencia de que los jueces venales no condenan a ninguno de los sindicados de apropiarse de los recursos del Estado. Mientras esta enfermedad permanezca activa, será imposible lograr la transparencia en el sector público ni enfrentar con eficacia la desigualdad o la pobreza prevaleciente en el país.

Para superar las debilidades del poder judicial se hacen necesarias, por lo menos, las siguientes reformas: 1) crear un consejo judicial integrado por personas probas y firmes que cuente con facultades y poderes suficientes para revisar, fiscalizar y sancionar la actuación de los jueces; 2) dotar al órgano judicial de suficientes recursos para que cuente con el personal necesario para funcionar eficazmente y remunerarlo a los niveles que prevalecen en la profesión; y, 3) establecer una edad mínima, de entre 45 y 50 años, para ser juez de la Corte Suprema, con un período único de veinte años para servir como magistrado y la obligación de jubilarse a los 70 años de edad con su salario completo.

Cronología para el plan de acción

Estas propuestas de reformas integrales del Estado deben estar concatenadas entre sí, como espero haya quedado claro, ya que la implementación de cada una debe estar, idealmente, precedida por la puesta en vigor de una reforma previa necesaria para facilitar su adopción. La secuencia en se lleven a cabo podría ser como sigue:

1. **Puesta en funcionamiento del Consejo Fiscal y creación de la unidad de planificación.** La importancia de acometer la creación de estas dos entidades estriba en la necesidad de contar con los entes gubernamentales que tengan las facultades legales y la capacidad técnica de elaborar propuestas de reforma para la consulta ciudadana y las aprobaciones legales necesarias.

Implementación. El Consejo Fiscal se podría poner a funcionar en un período corto, ya que se cuenta con la ley que lo crea y solo se requeriría nombrar a sus integrantes, así como crear la secretaría técnica que requiere para operar. La unidad de planificación requeriría un plazo de un semestre para redactar la ley que la cree, con base en la

legislación ya existente del MEF, ajustada a las necesidades actuales. La puesta en funciones de este ente requeriría como mínimo un semestre adicional.

2. **Servicio civil y reforma fiscal.** Una vez el aparato gubernamental cuente con las unidades planificadoras del acápite anterior, procedería con la preparación de propuestas para el servicio civil y la reforma fiscal.

Implementación. Todo el proceso de elaborar las propuestas y lograr su aprobación puede tomar un año calendario, a partir de la culminación de la etapa anterior.

3. Reformas estructurales.

Implementación. Esta etapa de las reformas se podría iniciar luego de haber avanzado lo suficiente en la preparación de la etapa 2 que antecede, con el fin de que su debate y aprobación se diese un semestre después de entrar en vigor el nuevo servicio civil y de la reforma fiscal.

4. Promoción sectorial.

Implementación. El inicio de esta etapa dependerá del acervo de recursos humanos especializados que haya alcanzado el ente planificador y de su capacidad para trabajar simultáneamente en las reformas estructurales y las políticas sectoriales.

5. **Reforma del Estado.** En un mundo ideal, la reforma de los poderes del Estado debería realizarse primero para contar con un marco de referencia institucional, en el que encajarían el resto de las reformas. Sin embargo, el proceso político requiere un período relativamente largo para lograr el ambiente adecuado en la sociedad y luego llevar a cabo el proceso de reforma institucional según el método que se adopte.

Implementación. El conjunto de tareas por realizar a fin de llevar a cabo estas reformas tomaría dos años.

Es un hecho que países pequeños, pobres, con situaciones sociales, injustas pueden superar en plazos históricos relativamente cortos esas condiciones. Irlanda y Finlandia lo hicieron en pocas décadas, al igual que Singapur, cuyo extraordinario crecimiento es atribuible a factores que no sería fácil, a mi juicio, reproducir en Panamá. Desde un punto de vista técnico, según lo califica el Banco Mundial, Panamá ya superó la categoría de país pobre y ha ingresado al tramo inferior del grupo de países que se consideran de "altos ingresos". Incluso, analistas de las entidades internacionales se refieren a nosotros como el país más rico de la América Latina. Sin embargo, ello se debe simplemente al índice del PIB PPA per cápita, que en el año 2019 alcanzó USD\$ 33,000, un promedio que no refleja la forma en que el ingreso se distribuye entre la población, ni las condiciones sociales que he anotado antes.

Previamente, en mi análisis sobre los factores que han contribuido al desarrollo del modelo panameño hasta alcanzar su conformación actual, propuse que uno de ellos ha

sido la facilidad que ha tenido el país en los últimos cinco siglos para obtener divisas del extranjero, producto de la exportación de servicios y la existencia de un pacto implícito entre los políticos y la sociedad civil, en el cual, los primeros aceptaban mantener bajos los impuestos y, la última, no exigirle rendición de cuentas a los gobiernos. En ese mundo facilista ha proliferado la corrupción, que tiene su germen en el régimen de explotación colonial y la volatilidad económica y social que vivió el istmo mientras estuvo unido a Colombia. La historia republicana continuó infectada por la corrupción que se intensificó durante las dos décadas del régimen militar, cuando prácticamente no hubo rendición de cuentas, en especial, en la década de 2010-2019. Cabe, entonces, una toma de consciencia nacional en la que reconozcamos que la corrupción es la fuente principal de la injusticia social que hoy día prevalece en el país, a pesar de que contamos con los recursos para tener una sociedad mucho más equitativa.

Y una vez que aceptemos dónde reside el problema, toca enfrentarlo decididamente.

En la historia de la humanidad, y en el caso panameño, existe una lucha histórica entre la sociedad y el Estado para que este sea fuerte y capaz, pero respetuoso de los derechos de los individuos, en un clima de democracia, justicia y libertad. Nuestra cultura política favorece a las élites que controlan el poder público – en la actualidad entronizadas en los tres poderes del Estado, en los miembros de la clase política en general y en un grupo de empresarios rentistas - en detrimento de un ambiente respetuoso de las libertades y de una red de protección social que promueva condiciones de vida satisfactorias para los ciudadanos. Le corresponde a la sociedad civil – gremios, sindicatos, empresarios, profesionales y otros – activarse para ejercer un control efectivo sobre el Estado, a fin de que cumpla con sus obligaciones, dentro de un marco de referencia político de democracia, libertad y justicia.

Para concretar ese objetivo, debemos alcanzar un gran acuerdo nacional, como el del Canal y varios otros, para lo cual no basta convocar a un diálogo para conversar, en la esperanza de que de allí surgirían soluciones. El diálogo para ese acuerdo hay que prepararlo con un diagnóstico previo de cómo hemos llegado hasta aquí y hacia dónde queremos ir, con base en propuestas concretas del gobierno sobre las grandes reformas: la del Estado, la gubernamental, junto con las económicas y sociales.

ANEXO PLAN DE ACCIÓN A CORTO PLAZO

El desafío

El PIB se habría contraído, en el año 2020, en un porcentaje de 18% o más y el desempleo a fin de año estuvo en el mismo orden de magnitud. La mayoría de los analistas coinciden en que la economía tendrá un rebote en el 2021, pero el desempleo tomará varios años en reducirse. El desafío consiste en definir e implementar una estrategia que incremente la demanda, incentivando el consumo, en especial de los grupos de menores ingresos y facilitar la reactivación de los sectores productivos. Este documento sugiere acciones para el corto plazo.

Tareas previas

1. Mejorar la recolección y análisis de los datos sanitarios, a fin de lograr mayor precisión en la identificación y combate de la pandemia por regiones geográficas y actividades económicas.
2. Preparar, en pocas semanas, un plan financiero del sector público para sustentar el plan de acción de corto plazo, contemplando, entre otros:
 - a. Estado de situación del endeudamiento público que identifique el uso que se ha dado a la deuda contratada y cuantifique el saldo disponible.
 - b. Hacer una prueba de resistencia o *stress test* sobre la capacidad adicional de endeudamiento para distintos escenarios económicos.
 - c. Identificar el potencial de ahorro en gastos públicos, con el propósito de liberar recursos para sufragar el costo del plan de acción, considerando, entre otros:
 - i. Rebajas de salarios mayores de 1.5 canastas básicas familiares.
 - ii. Programa de austeridad: propaganda, *influencers*, renovación de oficinas, vehículos, equipos, viajes, viáticos y otros.
 - iii. Analizar posibles fuentes adicionales de ingreso:
 - Racionalizar y coordinar el manejo y flujo de caja de las empresas públicas para maximizar su aporte al gobierno.
 - Evaluar el rendimiento alternativo de lo que genere la venta de las acciones del gobierno en las empresas privatizadas.
 - Mejorar la recaudación de impuestos (DGI), incluyendo el comercio digital.
 - Aumentar los impuestos a los combustibles.
 - Revisar las exoneraciones a las empresas.
 - Resolver el tema de las pensiones, balanceando los cambios paramétricos con aportes del gobierno provenientes de una reforma fiscal (ingresos y gastos).
 - Analizar cuál sería el rendimiento alternativo de vender la participación del Estado en las empresas privatizadas e invirtiendo el producto de dicha venta.
 - Adoptar para la ZLC el modelo de Panamá Pacífico concesionando al desarrollista que haga la mejor propuesta técnica/económica y gravar las ganancias de los operadores con el ISR.

Creación de empleo a corto plazo

Desarrollar programas de empleo temporal que aprovechen a los desempleados de actividades que se han contraído (construcción) con salarios que cubran la canasta básica familiar. Se trata de mano de obra para la reparación de calles, caminos y carreteras, reparación y mantenimiento de escuelas, centros de salud y otras edificaciones públicas y en el área rural la reforestación, corte de maleza, así como limpieza de carreteras y caminos.

Asociaciones público-privadas

Activar a corto plazo el inicio de proyectos más adelantados de las APP. Para ello habría que definir objetivos, especificaciones, condiciones demás documentos y convocar licitaciones, a fin de iniciar su ejecución en el corto plazo. La preparación de planos podría obviarse mediante el uso del modelo diseño-construcción. Es conveniente crear una fuerza de tareas con ejecutivos y profesionales, principalmente de la ingeniería, con experiencia práctica en el sector privado, capaces de imprimirle ímpetu. El MEF debe fortalecer su unidad de evaluación de proyectos de inversión para calcular su rentabilidad social, la maximización del empleo y la prioridad para su ejecución.

Intensificación de la ejecución de proyectos

Facilitar que ciertas inversiones se realicen 24/7, mediante la evaluación del costo/beneficio de los costos adicionales de esta modalidad y los beneficios para la sociedad de percibir, en un período más corto, la inyección del gasto, emplear a más personas a corto plazo, usufructuar más temprano las ventajas de las nuevas instalaciones y de sufrir, por un menor plazo, las externalidades negativas que los proyectos de inversión usualmente acarrearán.

Adoptar legislación que permita la negociación entre sindicatos y contratistas de los sobrecostos por horas extraordinarias, en vez de las tarifas que establece el Código de Trabajo, a fin de hacer viable la aceleración a 24/7.

Financiamiento al sector productivo

Para apoyar la reactivación, el Gobierno estructuraría un programa de préstamos al sector empresarial, a través de bancos de la localidad, con los siguientes propósitos:

- a. Refinanciamiento a mediano plazo a empresas que han sufrido deterioros importantes en su situación financiera por el cierre, a fin de restaurar su capacidad productiva y restablecer el nivel de empleo.
- b. Apoyo a los bancos para que los negocios puedan reestablecer sus inventarios, en especial de alimentos y medicinas.
- c. La liquidación de los empleados que no se puedan reincorporar acarreará desembolsos que pueden acabar con la liquidez y solvencia de empresas. Conviene

proveer financiamiento a mediano para que cubran dichos costos de liquidación. La liquidación podría realizarse mediante cuotas minimizando el desembolso inicial y asegurando que la persona liquidada tenga una fuente de ingreso mientras encuentra otro empleo u ocupación.

- d. Cancelar las cuentas pendientes del sector público, especialmente al contado, a las pequeñas y medianas empresas. A proveedores de mayor capacidad financiera, pagarle con instrumentos o valores negociables del Estado.

Racionalización del mercado laboral

La desaceleración del crecimiento económico que se registró en los años previos a la pandemia es atribuible a la desaceleración del consumo e inversión y a la caída de la productividad general de la economía, asociada a las rigideces del mercado laboral. Ello hace necesario eliminar varias de esas rigideces del Código de Trabajo. Tenemos la experiencia de Panamá Pacífico, donde prevalecen algunas condiciones que facilitan el empleo en un nivel muy superior que en el resto de la economía. Estas normas incluyen, entre otras:

- a. La determinación de que la remuneración de las jornadas laborales no ordinarias, así como los días feriados y domingos, sea materia de negociación entre la empresa y sus trabajadores.
- b. Dar a las empresas la facultad de determinar el día de descanso semanal del empleado y la fecha en que tome sus vacaciones, con el fin de poder administrar la producción y el mantenimiento.
- c. Cuando se produzca una caída importante en el volumen de ventas de una empresa, el empleador podrá reducir temporalmente la plantilla e informar al Ministerio de Trabajo para que confirme o niegue la validez de la condición alegada.
- d. Autorizar que los empleadores y los empleados acuerden ajustes salariales temporales y trabajo a tiempo parcial, a fin de poder mantener el nivel de empleo, reduciendo el costo total de la planilla.

Política de Inmigración

Dado que la generación de empleo requiere recursos humanos especializados y Panamá tiene carencias importantes en este aspecto, habría que redefinir la política de inmigración para atraer al país a personas con las siguientes características:

- a. Profesionales calificados, sujetos solamente a que las autoridades pertinentes certifiquen su idoneidad mediante una evaluación objetiva de títulos y capacidades.
- b. Técnicos y personal calificado de nivel medio, sujetos a las mismas condiciones que los profesionales.

Información

En términos comparativos con otros países y con nuestras propias necesidades, existe una carencia notable de información que requiere subsanarse en el corto plazo, lo que comprende estadísticas mensuales de empleo, producción y ventas por sectores, así como la mejora y publicación oportuna de las cuentas nacionales.