

BIDeconomics Panamá



Desafíos para consolidar su desarrollo

Editores:
Verónica Zavala
Carlos Garcimartín
Jhonatan Astudillo
Marta Ruiz-Arranz

CONTENIDO

■ PROCESO DEL DOCUMENTO

■ 1 EL ÉXITO ECONÓMICO DE PANAMÁ

■ 2 LOS DESAFÍOS PARA CONSOLIDAR EL DESARROLLO DE PANAMÁ

■ 3-14 DESAFÍOS

- Competitividad y Transformación Productiva
- Educación
- Calidad Institucional
- Cohesión Social y Territorial

■ 15 DESAFÍO TRANSVERSAL

■ 16-17 LA INTERDEPENDENCIA DE LOS DESAFÍOS

■ 18 ACTIVOS

■ 19 EN SUMA



En el BID trabajamos por alcanzar el desarrollo sostenible en los países de América Latina y Caribe, a través del conocimiento técnico de nuestros expertos sectoriales y 60 años de experiencia en la región.

PROCESO DEL DOCUMENTO

A lo largo de los años hemos sido testigos del rápido crecimiento y desarrollo en Panamá, brindando apoyo y financiamiento a través de este tiempo, lo que nos ha posicionado como socio estratégico para el desarrollo del país.

Gracias a toda la experiencia, producto de este acompañamiento histórico y después de un proceso riguroso de análisis, hoy entregamos un documento integral de diagnóstico y oportunidades en las áreas específicas para el desarrollo inclusivo y sostenible de Panamá.



EL ÉXITO ECONÓMICO DE PANAMÁ

La economía panameña ha sido **una de las más dinámicas del mundo** en los últimos años. Entre 2006 y 2017 el país tuvo un **crecimiento promedio anual del 7,2%**, frente al 2,9% de América Latina y Caribe (ALC) y el 1,8% en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Como consecuencia, **el PIB per cápita de Panamá en paridad de poder adquisitivo ha recortado en casi veinte puntos su diferencia** con el promedio de la OCDE en los últimos diez años.

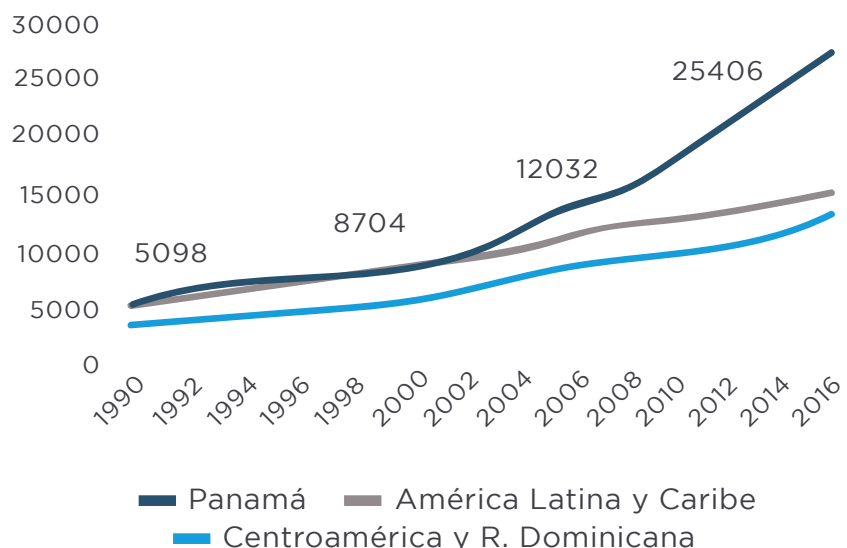
Panamá se ha convertido en el país de mayor ingreso per cápita de América Latina (AL).

Durante este tiempo el país ha logrado, además, consolidar su marco macroeconómico. La **tasa de inflación se ha mantenido entre las más bajas de la región, el déficit del Sector Público No Financiero presenta niveles moderados y la relación deuda/PIB ha disminuido desde cerca del 80% a menos de la mitad**. Todo ello hizo posible que Panamá lograra y mantuviera el grado de inversión desde 2010.

El elemento catalizador de ese proceso ha sido **la expansión del Canal de Panamá**. El impacto directo de esta gran obra de infraestructura ha sido sustancial, pero aún lo ha sido mucho más su efecto indirecto a través de la actividad privada.

El PIB de Panamá sería hoy alrededor de un 22% menor de no haber tenido lugar la ampliación del Canal¹; no tanto por la ampliación en sí misma, sino por los efectos positivos inducidos en la inversión privada. Actualmente Panamá tiene una de las **tasas de inversión y ahorro más altas del mundo**: según datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), la **inversión bruta es alrededor del 40% del PIB y el ahorro el 37%**, ambas tasas son prácticamente el doble que las de la OCDE y América Latina y Caribe.

PIB PER CÁPITA (PPP US\$)



Fuente: Elaboración propia con datos del FMI

LOS DESAFÍOS PARA CONSOLIDAR EL DESARROLLO DE PANAMÁ

El fuerte dinamismo de la economía de Panamá ha supuesto un avance sustancial en su nivel de ingresos. Su gran reto es consolidar esta posición y hacerlo de un modo más inclusivo.

A diferencia de la mayoría de naciones latinoamericanas, Panamá ha sido capaz de alcanzar la categoría de país de altos ingresos, lo que indica el enorme valor de lo ya logrado, pero delante queda el reto de mantenerse en la misma. Pocos países en el mundo han recorrido con éxito esa transición en las últimas décadas. Lograrlo no debe interpretarse exclusivamente en términos de ingreso per cápita, sino que se trata, además, de incorporar al éxito de la economía panameña a población y territorios que hasta ahora han quedado rezagados.

Desde la perspectiva del BID, para superar con éxito ese gran reto, es necesario abordar cuatro desafíos fundamentales: Competitividad y Transformación Productiva, Educación, Capacidad Institucional y Cohesión Social y Territorial.



COMPETITIVIDAD Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA

La competitividad y transformación productiva es clave para mantener la expansión económica de Panamá. Sin embargo, presenta problemas en este ámbito, que se reflejan en un sector exterior frágil, con necesidad de mayor capacidad exportadora, y en una economía dual.



EDUCACIÓN

Relacionado con lo anterior por el lado productivo, el país tiene una brecha importante de educación, que es necesario cerrar para aumentar la competitividad y acompañar la transformación productiva. La cobertura educativa es buena, pero no su calidad. Además, las deficiencias del sistema educativo penalizan la cohesión social.



CALIDAD INSTITUCIONAL

La calidad institucional es otro de los factores clave para consolidar el éxito de Panamá. Entre otros factores, son imprescindibles niveles adecuados de rendición de cuentas y transparencia, así como una burocracia y marcos regulatorios eficientes. Sin embargo, existen debilidades importantes en este ámbito, que dificultan la actividad empresarial y la cohesión social.



COHESIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL

Pese al fuerte crecimiento económico, el país sigue siendo muy desigual. Existen importantes diferencias de ingresos, territoriales, de cobertura de servicios públicos, étnicas y algunas de género.

Junto a estos cuatro desafíos, existe otro de **carácter transversal y más específico de Panamá: una gestión adecuada de los recursos hídricos** y de las políticas para mitigar el cambio climático que garantice el buen funcionamiento del Canal, clave para la economía del país, al mismo tiempo que asegure a los ciudadanos el recurso al agua.



COMPETITIVIDAD Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA

Entre 2007 y 2017² Panamá ha registrado **un avance importante en el Índice Global de Competitividad (IGC)** del World Economic Forum (WEF). En línea con el aumento del ingreso per cápita, Panamá ha pasado en este índice de la **posición 59 a la 50**, de 152 países.

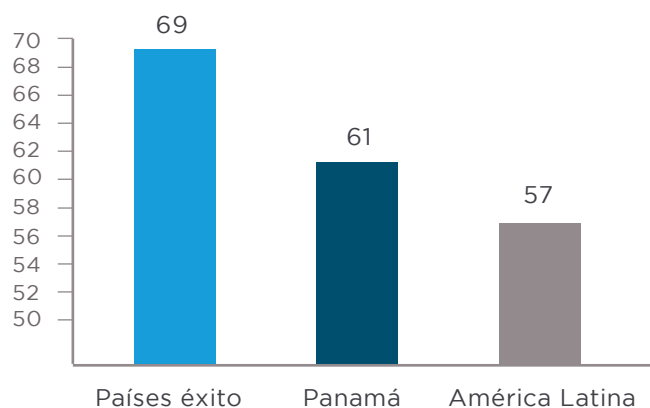
Sin embargo, aunque **Panamá muestra un elevado grado de competitividad cuando se compara con América Latina, no así cuando se confronta a los “países de éxito”**³. En 2018 el valor del IGC de Panamá era 61 (con un máximo de 100), superior a América Latina, pero claramente inferior a dichos países. Además, en 2018 Panamá ha sido adelantado en la región por Colombia, México, Perú y Uruguay, sumándose a Costa Rica y Chile que ya aventajaban a Panamá.

Otros indicadores, como el **Índice de Complejidad Económica** del Massachusetts Institute of Technology (MIT) o la productividad del trabajo muestran resultados similares.

Panamá tiene mejores resultados que el promedio regional, pero notablemente inferiores a los países de éxito.

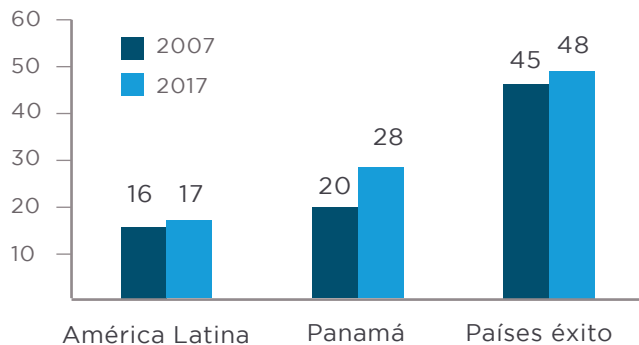
La productividad y competitividad de Panamá muestran rasgos duales. El país ha tenido un gran éxito a la hora de desarrollar algunos sectores avanzados, como el **conglomerado logístico, de atraer inversión extranjera y talento, así como de desarrollar regímenes y enclaves especiales** donde se han instalado empresas multinacionales y actividades de alto valor añadido (Ciudad del Saber, Panamá Pacífico o el Régimen Especial para Sedes de Empresas Multinacionales). Sin embargo, otros sectores se encuentran claramente rezagados, la integración de dichos enclaves especiales con el resto de la economía ha sido limitada y Panamá muestra claras **debilidades en preparación tecnológica**.

ÍNDICE GLOBAL DE COMPETITIVIDAD 2018



Fuente: Elaboración propia con datos del WEF

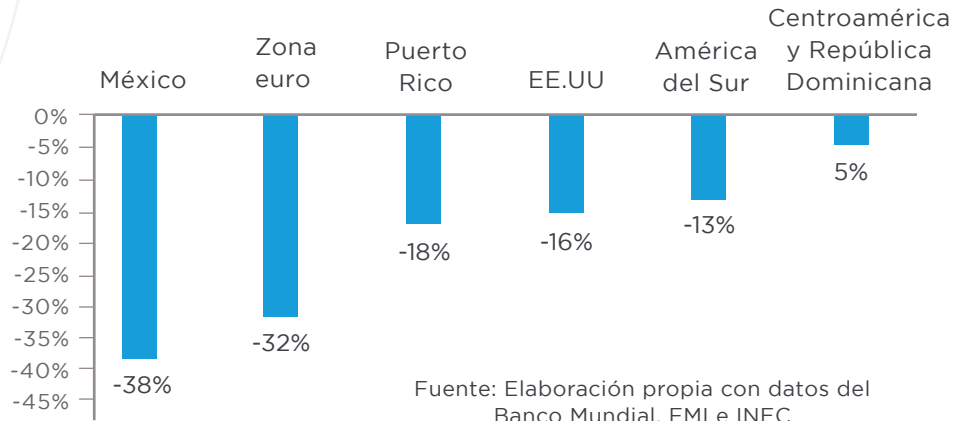
PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO OCDE = 100



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial



PÉRDIDA DE COMPETITIVIDAD PRECIOS DE PANAMÁ RESPECTO A SUS PRINCIPALES SOCIOS. 2007/ 2017

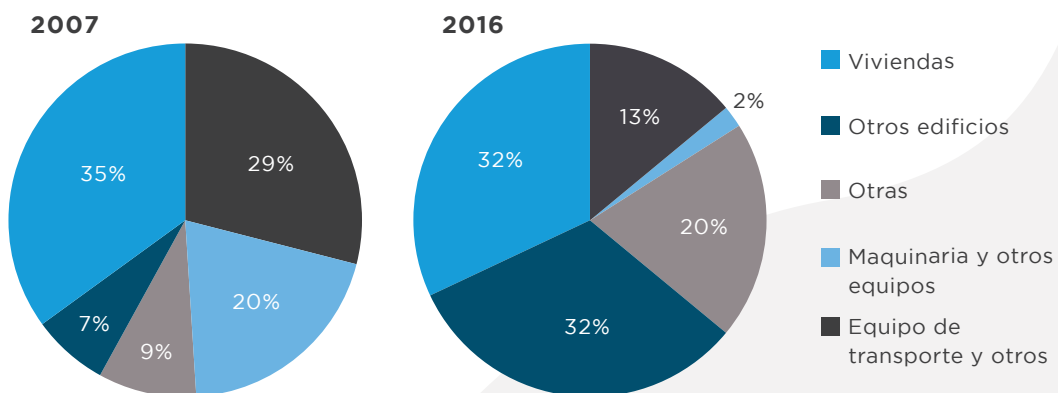


Además, durante estos años **la competitividad precios ha caído de forma notable**, como consecuencia de una inflación relativamente alta hasta 2013 y, especialmente, de la apreciación del dólar. Desde 2007 ha perdido un 38% de competitividad frente a México, 32% frente a la zona euro, 16% respecto a Estados Unidos y 13% con América del Sur.

La rápida expansión de la economía panameña se ha basado principalmente en la **inversión privada** (ha contribuido con algo más de **la mitad del crecimiento del PIB entre 2007 y 2016**), seguida del consumo privado. El principal destino de esta inversión ha sido el sector inmobiliario. En 2007, la inversión privada se repartía casi por igual entre equipos/maquinaria y la vinculada a la construcción; en 2016 la primera había caído hasta el 15% del total y la segunda había aumentado hasta el 84%. La inversión en equipo de transporte ha reducido su peso desde un 29% a un 13%, mientras que la inversión en maquinaria apenas representa hoy el 2% de la inversión privada. En términos reales la construcción ha crecido un 350% entre 2007 y 2017, frente a un 89% del conjunto de sectores. Su protagonismo se observa claramente en su peso en el PIB, que se ha más que duplicado entre 2007 y 2017, alcanzando casi el 17%, una de las cifras más altas del mundo.

Las transformación productiva que requiere el país para lograr ganancias de competitividad y mantener su crecimiento pasa por el impulso de otros sectores y una estructura de inversión más equilibrada.

COMPOSICIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA (FBKF)



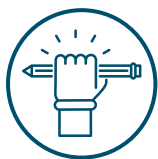
Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

Por el contrario, el comercio exterior ha perdido dinamismo durante estos años. La balanza comercial ha tenido una contribución negativa al crecimiento de aproximadamente un 10% en la última década. Según los datos de balanza de pagos, **las exportaciones han disminuido 26 puntos del PIB** entre 2007 y 2017, fundamentalmente debido al descenso de las reexportaciones desde la Zona Libre de Colón, pero también a la caída de las exportaciones nacionales (4,2 puntos del PIB en estos años). En 2017 solo se exportaron bienes nacionales por valor de US\$660 millones (1,1% del PIB). Se espera que esta situación mejore a partir de 2019, cuando comience a operar la nueva mina de cobre, con exportaciones estimadas en US\$ 2.000 millones por año.

Como consecuencia, **el endeudamiento neto con el resto del mundo ha aumentado** de forma considerable. Los activos externos netos negativos suponen un 76,4% del PIB; más del doble que en América Latina y Caribe. No obstante, el déficit exterior de Panamá se ha financiado en su mayor parte con inversión extranjera directa, que se ha situado ligeramente por encima del 8% del PIB en los últimos diez años. **Panamá es hoy uno de los países del mundo que más inversión extranjera directa recibe**; más del doble que el promedio latinoamericano.

OPORTUNIDADES

- Seguir impulsando la **diversificación** y generación de mayor valor agregado a los servicios logísticos y **desarrollar vínculos entre las actividades económicas** de la cuenca del Canal y las provincias.
- Continuar modernizando y adecuando la capacidad de la **infraestructura y la logística portuaria**.
- Promover el **desarrollo con focalización territorial de la infraestructura vial y conectividad intermodal**, reducir la congestión del área metropolitana, mejorar la **conectividad** de la red secundaria y su acceso a la vía Panamericana.
- Mejorar la **capacidad institucional del sector energético**, su gestión regulatoria y la efectividad de las empresas del Estado, así como lograr la universalización del servicio en forma sostenible.
- Aprovechar el **potencial del sector turístico** de Panamá, impulsando actividades y destinos diferentes a lo ofrecido por el modelo tradicional.
- Despegue de las **industrias creativas y culturales**, fomentando la oferta creativa y la formación de talento.
- Impulso a la **economía digital**, reduciendo la brecha urbano-rural, aumentando la conectividad y desarrollando la generación de contenidos.
- Política comercial y las oportunidades que abre **nueva relación con China**, impulsando una política de promoción de las **exportaciones de bienes nacionales** y de apoyo a los exportadores.
- Mejorar la calidad de la **infraestructura y de los procesos aduaneros**, intensificando la implementación del Programa de Integración Logística Aduanera.
- Modernización del **sector agropecuario**, con mejoras tecnológicas, la provisión de bienes públicos sectoriales y una mayor seguridad jurídica de la tenencia de la tierra.
- Aprovechar eficazmente las **industrias extractivas**, adecuando el marco legal, fortaleciendo la capacidad reguladora y las normas fiscales, fomentando la formación de capital humano calificado y minimizando los impactos socio-ambientales.
- Habilitar un marco institucional robusto para la participación del sector privado en el financiamiento y desarrollo de infraestructura.

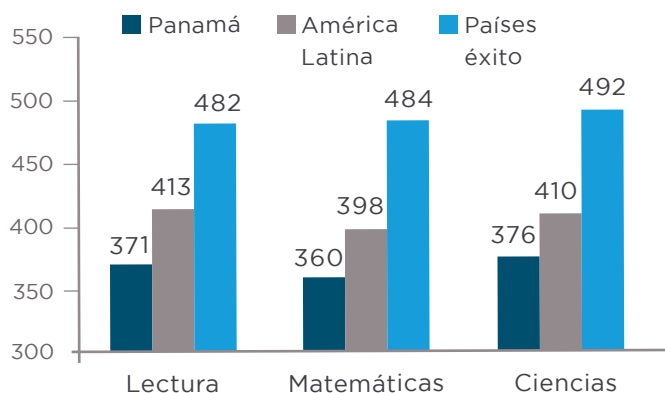


EDUCACIÓN

Estrechamente relacionado con la competitividad se encuentra el segundo de los grandes desafíos que enfrenta Panamá para consolidar su desarrollo: **la formación del capital humano** y, en particular, la educación.

Los rezagos educativos en Panamá no están tanto en la cobertura —aunque existen carencias— como en la calidad. En la última prueba del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) donde participó (2009), **Panamá obtuvo una puntuación inferior** no solo a los países de éxito, sino también a América Latina en las tres categorías: lectura, matemáticas y ciencias. Este resultado se confirmó en la prueba Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) 2014, realizada en quince países latinoamericanos a estudiantes de tercer y sexto grado de primaria en las áreas de matemáticas y lectura. Panamá tuvo unos resultados claramente por debajo del promedio regional en ambos rubros.

PUNTAJE EN LA PRUEBA PISA 2009



Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE

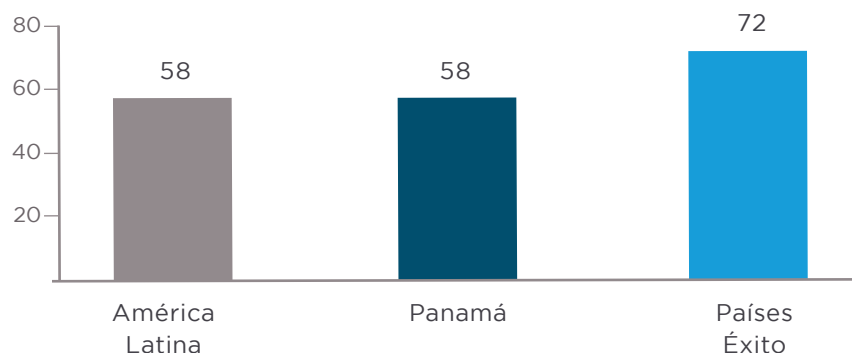
Prácticamente, la mitad (48,9%) de los estudiantes de tercero de primaria no comprende lo que lee, frente a un 39,5% en la región y un 10% en Chile, con un nivel de ingresos en paridad de poder adquisitivo muy parecido al de Panamá. Además, **el sistema panameño no promueve que los niños y jóvenes completen los años de escolaridad requeridos**. Solo un 54,7% de los jóvenes panameños finaliza la secundaria, en comparación con un 79,4% en Chile. Adicionalmente, muchos jóvenes abandonan el sistema tras reiteradas situaciones de fracaso escolar o están en riesgo de desertar por encontrarse en sobre-edad.

Las deficiencias educativas que se observan en Panamá tienen, a su vez, consecuencias sobre el mercado laboral. Por un lado, por **las dificultades que tienen las empresas para encontrar trabajadores cualificados**. Por otro, porque genera un mercado laboral dual, donde el nivel educativo condiciona en muy buena medida el sector donde se va a estar empleado, el salario recibido y si estará ocupado a tiempo completo o parcial.



Son múltiples los indicadores que apuntan a la formación del capital humano como una debilidad importante en Panamá. El componente que mide las “habilidades” de la fuerza laboral en el Índice Global de Competitividad señala que Panamá se encuentra igualado con América Latina y muy por debajo de los países de éxito. Según la “Encuesta Empresarial” del Banco Mundial, **el 13,5% de las empresas en Panamá identifica la educación de la mano de obra como el mayor obstáculo para sus negocios**, siendo el tercero más importante para el conjunto de empresas.

ÍNDICE DE HABILIDADES DE LA FUERZA LABORAL IGC 2018



Fuente: Elaboración propia con datos de *World Economic Forum*

OPORTUNIDADES

- Aumentar el **financiamiento educativo** con un enfoque de equidad, descentralización y transparencia. El crecimiento económico de los últimos diez años no se ha traducido en un aumento paralelo de la inversión educativa, que es baja comparada con la región.
- Mejorar la **estructura de incentivos docentes** para el trabajo efectivo en áreas rurales, de difícil acceso y de condiciones complejas.
- Mejorar los **procesos de selección y certificación docente**, introduciendo mecanismos más efectivos para la contratación.
- Establecer un **sistema de apoyo pedagógico y formación para docentes**, con empleo de recursos tecnológicos para la educación.
- Reorganización del **sistema educativo** y utilizar los sistemas de información para mejorar su desempeño, promoviendo la calidad educativa.
- Ampliar la **cobertura de la educación preescolar**.
- Incentivar al **sector productivo** para que forme a sus trabajadores con las competencias requeridas mediante esquemas innovadores de financiación pública y mecanismos de inclusión de la población indígena y afrodescendiente.
- Mejorar la **capacidad institucional de los oferentes de formación técnico-profesional** y capacitación, identificando las necesidades de la demanda de habilidades, fomentando el desarrollo curricular acorde a dichas necesidades y asegurando la calidad y mejora continua.
- Implementar un **sistema de información relevante** sobre la oferta y demanda de habilidades.

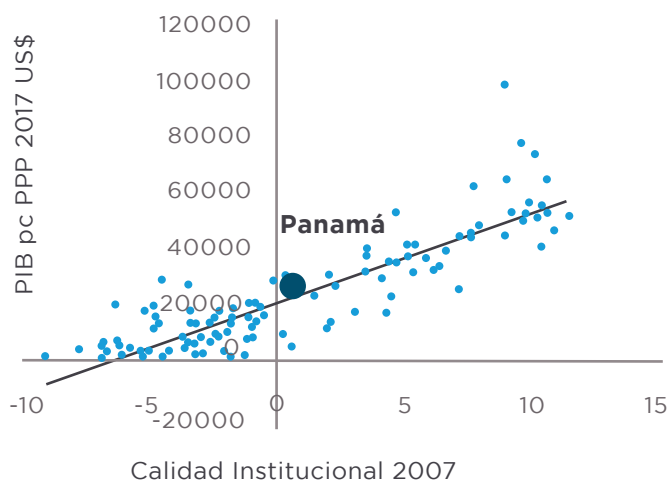


CALIDAD INSTITUCIONAL

El tercer factor crucial para que Panamá consolide su desarrollo es la calidad institucional. **Niveles adecuados de rendición de cuentas y transparencia, así como una burocracia y marcos regulatorios eficientes**, entre otros factores, son imprescindibles para un proceso sostenido de crecimiento y desarrollo.



CALIDAD INSTITUCIONAL E INGRESO PER CÁPITA



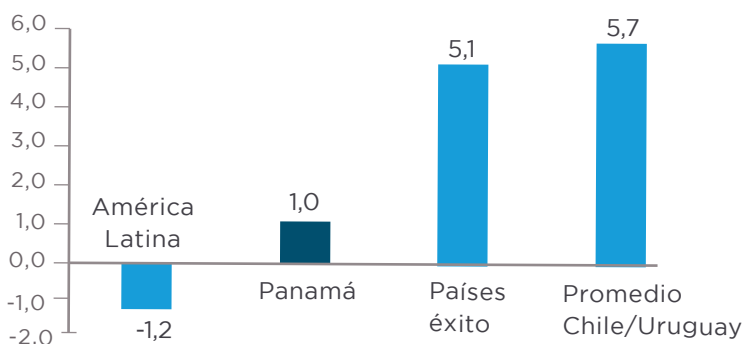
Calidad institucional: suma de las seis categorías de los Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial.

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial y FMI

En Panamá, la calidad institucional es, en general, buena cuando se compara con la región, pero no así en relación al grupo de países exitosos, ni siquiera a la que estos tenían en el momento en que se convirtieron en países de altos ingresos.

Empleando la suma de las seis categorías de los indicadores de gobernanza del Banco Mundial (Control de la corrupción, Efectividad del gobierno, Estabilidad política, Calidad de la regulación, Estado de derecho y Rendición de cuentas), se observa que Panamá tiene **mayor calidad institucional que el promedio de América Latina, pero se encuentra lejos de los países de éxito**. De hecho, la distancia respecto a América Latina es bastante menor que respecto a estos últimos. Chile y Uruguay, los dos países latinoamericanos que han alcanzado de forma sostenida la calificación de naciones de altos ingresos, muestran resultados muy superiores a Panamá.

CALIDAD INSTITUCIONAL. 2016



Calidad institucional: suma de las seis categorías de los Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial.

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial y FMI

En la clasificación mundial de **PIB per cápita Panamá ha avanzado 12 posiciones** entre 2007 y 2016 (de la 71 a la 59). Su calidad institucional también ha progresado en este tiempo, pero a la mitad de ritmo: seis posiciones (de la 86 a la 80).

Existen diversos ámbitos donde se observan **carencias institucionales** en Panamá: la contabilidad pública, la eficacia de la administración tributaria, el alcance del gobierno digital, el sistema judicial, la gestión pública del sistema educativo o la eficacia de los marcos regulatorios. Panamá necesita mejorar su calidad institucional y adecuarla a la que corresponde a un país de altos ingresos. Es un proceso que lleva tiempo y exige consensos, pero sin ello es difícil mantener el crecimiento económico y avanzar en los demás desafíos que enfrenta el país.

OPORTUNIDADES

- Modernizar el **sistema y la administración tributaria**. Según los indicadores de Doing Business del Banco Mundial, que miden distintos aspectos que inciden en la facilidad para hacer negocios, Panamá ocupa la posición 180 de los 190 países analizados en la categoría “pago de impuestos”.
- Una **gestión financiera y del gasto público más eficaz**, mejorando la generación de información, reduciendo las demoras en el control previo de las transacciones, impulsando una mayor coordinación entre el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Contraloría, y reduciendo la fragmentación de procesos.
- Una **gobernanza territorial más eficiente** y correctora de desequilibrios, mediante un nuevo marco legal, reglamentario e instrumental de planificación, un análisis en profundidad de la situación de las finanzas públicas de los municipios y una estrategia para encarar sus debilidades, así como fortalecer las capacidades de las municipalidades y mejorar la capacidad de planificación territorial y gestión de servicios básicos.
- Una mayor **transparencia y control de la corrupción**, revisando y actualizando la legislación sobre esta materia con respecto a las deficiencias existentes, utilizando los estándares internacionales y las mejores prácticas como herramientas. Reforzar los organismos que lideran las iniciativas para abordar las deficiencias y desarrollar los mecanismos necesarios para la implementación de los compromisos adquiridos a mediano plazo en el plan de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto y continuar fortaleciendo el marco anti-lavado de activos y financiamiento del terrorismo.
- Invertir en actualizar la **infraestructura estadística** del país. Según el *Statistical Capacity Indicator* del Banco Mundial, el país se halla por debajo del promedio de Latinoamérica. Realizar el censo de población y vivienda 2020, mejorar la calidad y cobertura de los registros administrativos, incorporar a los cuestionarios de encuestas y censos preguntas pertinentes a los temas de género y diversidad y releplantarse la institucionalidad del INEC.
- Aumentar los actuales esfuerzos para lograr un verdadero **gobierno digital** para una mejor administración, las iniciativas incluidas en la Agenda Panamá 4.0, la identidad digital, el acceso único a la administración pública y la firma digital, así como modernizar el servicio civil mediante carreras profesionales en áreas relacionadas con las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y actualizar la Estrategia Nacional en ciberseguridad.
- Reforzar la **institucionalidad financiera**, dada la importancia del sector en el país.
- Reforzar el **sistema judicial** y continuar modernizando el **sistema penitenciario**. Mejorar la carrera profesional y la autonomía presupuestaria a los órganos judiciales; simplificar los procesos judiciales e introducir en el sistema de justicia civil soluciones tecnológicas aplicadas en la justicia penal; prácticas eficaces en el diagnóstico, segregación y tratamiento de la población penal o modelos de intervención, rehabilitación y reinserción específicos para poblaciones vulnerables.



COHESIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL

El cuarto de los grandes desafíos de Panamá es aumentar la cohesión social y territorial. A pesar de los importantes avances registrados, el éxito económico de Panamá no se ha traducido en la misma medida en logros sociales. No se trata solo de un problema de justicia social, sino que también afecta a las bases necesarias para **garantizar un crecimiento sostenido**.



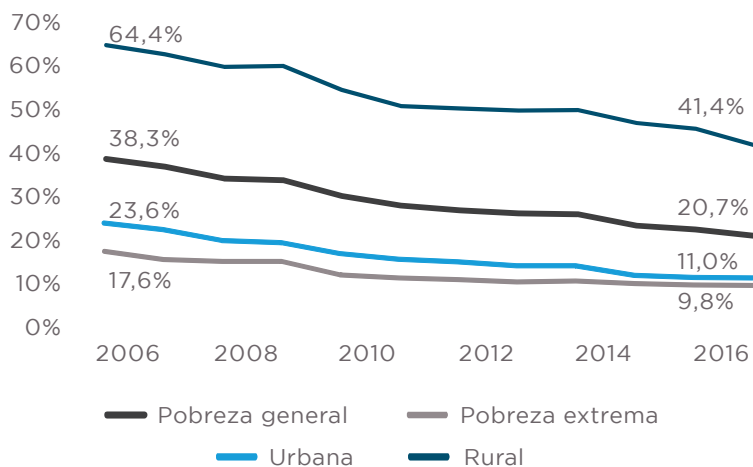
Desde 2006 la tasa de pobreza se ha reducido casi 18 puntos, llegando en 2017 al 20,7%, frente al 29% en América Latina y Caribe, pero la situación podría ser mejor, dado el dinamismo de la economía. Por cada punto de crecimiento del PIB, la pobreza ha bajado 0,15 puntos en Panamá, mientras que en la región lo ha hecho en 0,22 puntos. Comparado con el grupo de países de éxito, la diferencia es considerable: **una tasa de pobreza del 22% en Panamá frente al 15,7% en estos países**.

Existen diferencias importantes en la pobreza entre los ámbitos rural y urbano. **El 40,8% de la población rural vive en la pobreza y el 23,1% en pobreza extrema**. En las áreas urbanas los datos son 12% y 2,7%, respectivamente.

La pobreza en Panamá continúa siendo un fenómeno fuertemente ligado a la etnicidad.

En 2017, el 82% de la población indígena vivía en condición de pobreza y el 62% se encontraba en pobreza extrema. La ocupación también está asociada a una mayor incidencia de la pobreza: 26% de los desocupados frente al 15% de los ocupados. Lo mismo sucede con la educación: para la población mayor de 18 años, los que no cuentan con escolaridad tienen las tasas más altas de pobreza y pobreza extrema: 54% y 30%, respectivamente.

TASAS DE POBREZA EN PANAMÁ



Fuente: Elaboración propia con datos del MEF

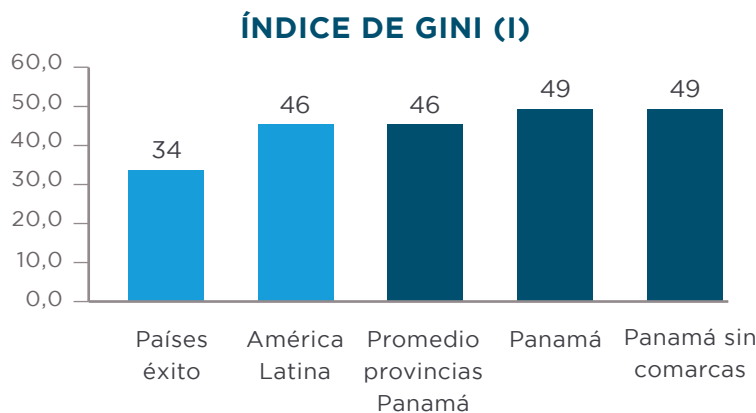
Los avances en materia de desigualdad han sido menores que en pobreza. La desigualdad es más alta que en América Latina y, pese al mejor desempeño económico de los últimos años, ha descendido menos: 4,5 puntos en América Latina desde el año 2007, frente a 2,4 en Panamá, según datos del Banco Mundial.

En relación a los países de éxito, las diferencias son aún mayores. El índice de Gini es en promedio 15 puntos superior en Panamá y 14 comparado con el momento en que accedieron a la categoría de altos ingresos; ya entonces eran países con mucha menos desigualdad que Panamá hoy. Solo Chile muestra valores cercanos a los de Panamá en este grupo de países.

La mayor desigualdad en Panamá respecto a América Latina no es solo consecuencia de la elevada pobreza de las comarcas indígenas.

Si se calcula el Índice de Gini dejando fuera las Comarcas, el resultado es prácticamente el mismo; es decir, la desigualdad seguiría siendo muy alta en Panamá incluso si no se tuviera en cuenta a las Comarcas.

La desigualdad en Panamá está estrechamente relacionada con los **fuertes desequilibrios territoriales** existentes. El promedio del Índice de Gini para las provincias de Panamá es 46; prácticamente el mismo que el de América Latina. La desigualdad en el interior de cada provincia es, en promedio, la misma que en la región.



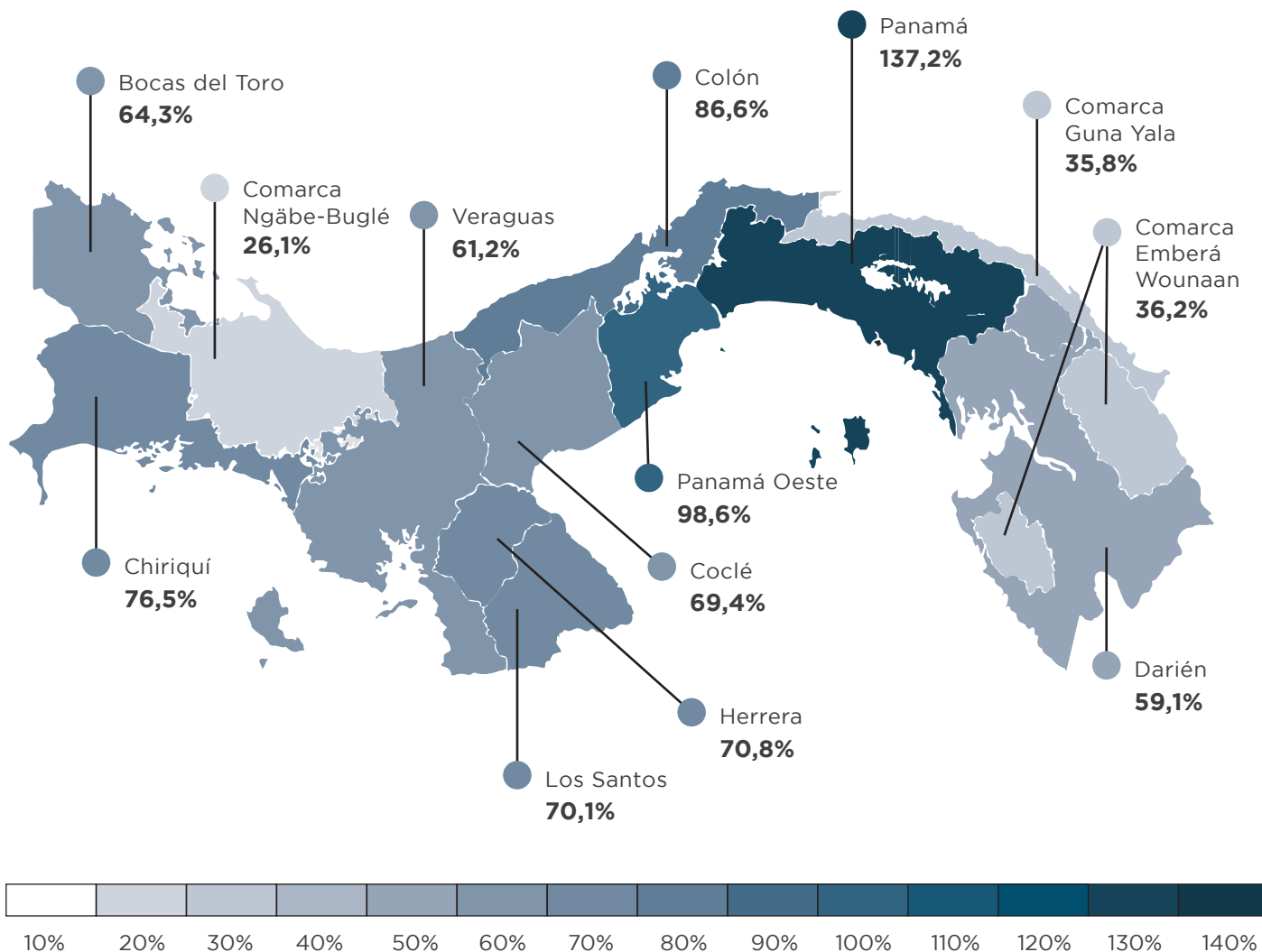
Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial y MEF para Panamá. Último año disponible



Además, los desequilibrios territoriales en Panamá no solo son muy grandes, sino que han ido en aumento. Entre 2011 y 2015 la desigualdad de ingresos en el conjunto del país ha caído más o menos lo mismo que en el interior de las provincias. Por el contrario, entre ellas ha aumentado. Si nos fijamos en el PIB per cápita, en lugar de los ingresos, la desigualdad también ha crecido. Panamá es uno de los países con mayores desequilibrios territoriales de América Latina, lo cual resulta llamativo, habida cuenta del tamaño del país. La fuerte concentración de la actividad económica (total y per cápita) —especialmente a favor de la provincia de Panamá— que ya se daba en 2007 ha aumentado aún más desde entonces.

Los municipios pequeños e intermedios, donde se concentra el 30% de la población del país, **carecen de las capacidades administrativas y técnicas adecuadas**, así como de los recursos financieros necesarios para llevar adelante las inversiones críticas en planificación y gestión urbana y servicios básicos.

INGRESO MENSUAL PROMEDIO DE LOS HOGARES (PROMEDIO DEL PAÍS=100) 2015

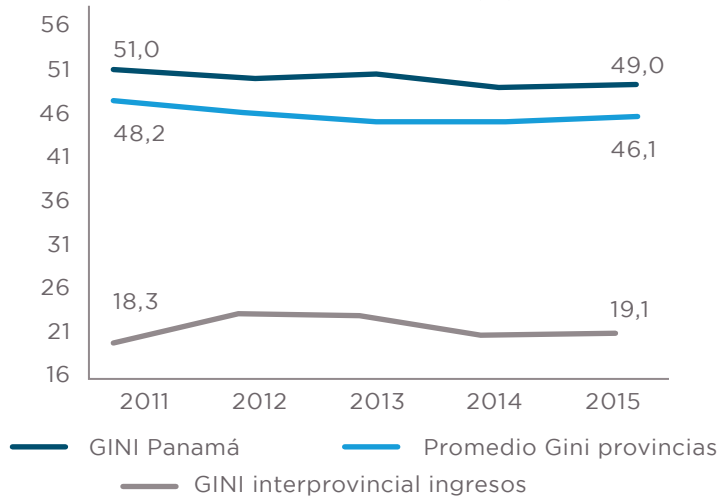


Fuente: Elaboración propia con datos del MEF

La falta de inversión en servicios e infraestructura básica en estos centros poblacionales, aunado a su débil gobernanza, ha **limitado su desarrollo turístico, la inversión privada y la creación de empleo.**

El éxito económico de Panamá ha estado muy concentrado en el área metropolitana y recientemente en el área de Colón gracias a la mina de cobre, pero el dinamismo futuro del país pasa por impulsar actividades en otras provincias

ÍNDICE DE GINI (II)

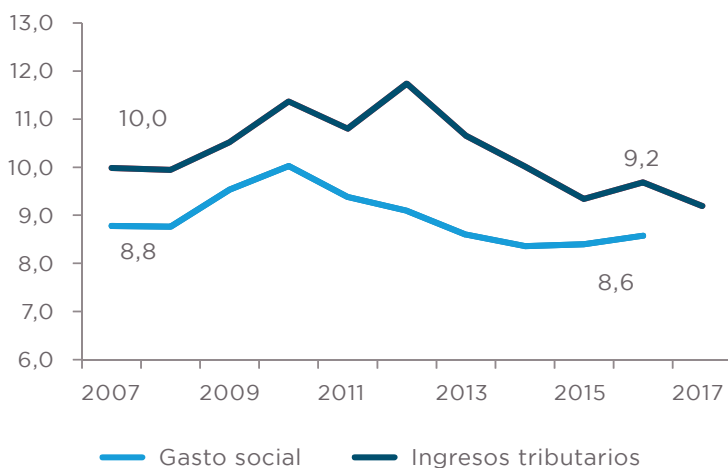


Fuente: Elaboración propia con datos del MEF

A pesar de todos estos problemas de pobreza y desigualdad, el fuerte crecimiento de la economía no se ha traducido en un aumento de la inversión en el sector social. Al contrario, **el gasto social se ha mantenido relativamente constante en torno al 8,5-9%**, una cifra casi tres puntos inferior al promedio de América Latina y casi la mitad de Chile y Uruguay. Además, mientras en Panamá el gasto social apenas ha variado, en la región ha aumentado 2,2 puntos del PIB (4 puntos en Uruguay y 4,4 en Chile).

El bajo nivel de gasto social que tiene Panamá responde, por un lado, a la estructura de gastos del sector público, que durante estos años ha priorizado los gastos de capital en infraestructuras, pero, por otro, a los bajos ingresos tributarios. Pese al fuerte crecimiento económico, **los ingresos fiscales en términos de PIB han permanecido relativamente constantes** en este tiempo, a diferencia de lo sucedido en otros países de la región. En Chile, El Salvador y Honduras, por ejemplo, por cada punto de crecimiento del producto los ingresos tributarios han aumentado el doble que en Panamá.

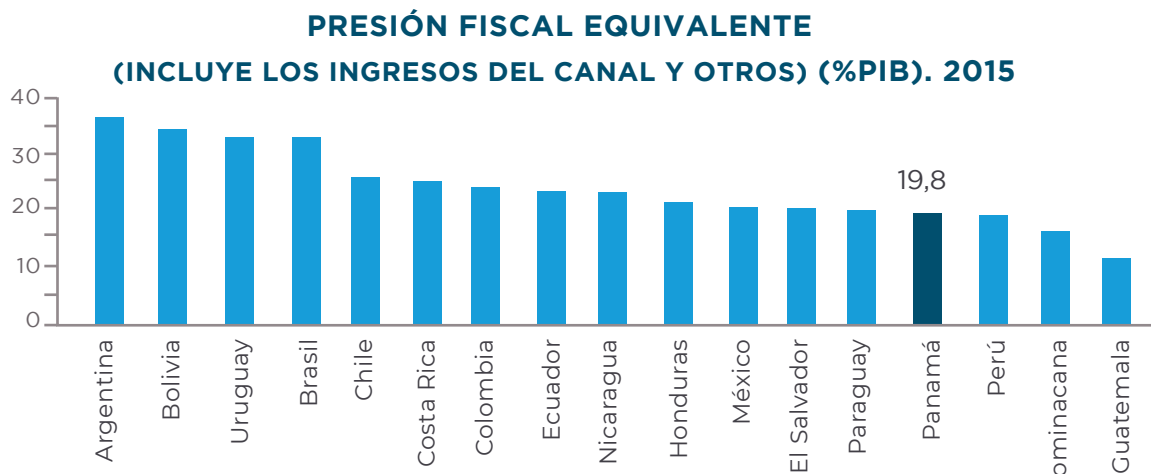
GASTO SOCIAL E INGRESOS TRIBUTARIOS (%PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del MEF y CEPAL



El sistema fiscal de Panamá tiene una baja capacidad recaudatoria. De acuerdo con la base de datos fiscales BID-CIAT, los **ingresos tributarios de Panamá fueron el 10,9% del PIB**, la segunda cifra más baja de América Latina, tras Guatemala, mientras que el promedio de la región era el 17,8%. Panamá cuenta con los ingresos del Canal, pero en términos de presión fiscal equivalente, que incluye estos ingresos y las contribuciones sociales, su posición sigue siendo de las más bajas de América Latina, la cuarta inferior, con un 19,8% del PIB.



Fuente: Elaboración propia con datos de BID-CIAT

OPORTUNIDADES

- Aumentar la **protección social** y mejorar su eficiencia. El gasto social en Panamá no corresponde al nivel de ingresos del país. Avanzar en el proceso de recertificación de sus programas de transferencia monetaria condicionada.
- Analizar la eficacia y equidad de los **subsidios generalizados**, como gas, luz o transporte, plantendose su posible focalización y liberando, así, recursos para ampliar la oferta de calidad de servicios públicos.
- Reducir la **desnutrición en la población** de 0 a 24 meses, especialmente en las áreas indígenas.
- Ampliar el **modelo comunitario de primera infancia** para áreas de difícil acceso. Lograr la cobertura planificada del programa “Cuidarte” depende del compromiso presupuestario y el continuo fortalecimiento del Ministerio de Desarrollo Social.
- Ampliar la cobertura de los **Centros de Atención Integral a la Primera Infancia** con calidad en áreas de mayor pobreza y sostener la estructura de capacitación continua y supervisión de los estándares de calidad.
- Fortalecer las **políticas de inclusión** para personas con discapacidad o dependencia, desarrollando un sistema nacional de inclusión y ciudadanía para estas personas y reforzando la Secretaría Nacional de Discapacidad.
- Lograr un **sistema de salud** más eficiente e integral, fortaleciendo la capacidad de las direcciones regionales del Ministerio de Salud (MINSAL).
- Asegurar una mayor **equidad del gasto público** en salud.
- Ampliar el acceso y la calidad de los **servicios esenciales de salud** en áreas de mayor pobreza. Fortalecer las regiones sanitarias para que se constituyan como los gestores de una Red Integrada de Servicios de Salud.
- Impulsar un mayor **equilibrio territorial de la actividad económica** y una gobernanza territorial más eficiente.



DESAFÍO TRANSVERSAL RECURSOS HÍDRICOS

Además de estos cuatro desafíos fundamentales, existe otro de carácter transversal y que si no se enfrenta de forma adecuada puede convertirse en una restricción que haga mucho más difícil mantener a Panamá como país de altos ingresos: **los recursos hídricos**. Su gestión y las políticas para mitigar y enfrentar el cambio climático deben realizarse considerando que su escasez puede afectar gravemente el funcionamiento del Canal de Panamá y, por ende, el conjunto de la economía. Un uso más eficiente del agua es clave para Panamá.

Para ello, es necesario mejorar la gestión de los recursos hídricos, lo que implica una gestión integrada de la Cuenca del Canal mediante planes y programas articulados y adecuadamente financiados.

Se debe alcanzar, además, el **acceso universal al agua y saneamiento**, reducir la brecha urbana-rural, especialmente en las comarcas indígenas, y garantizar la oferta de calidad adecuada necesaria para potenciar el turismo. También es necesario aumentar la cobertura de los sistemas de drenaje urbano y mejorar el manejo de los residuos sólidos y fortalecer la protección y recuperación del capital natural vinculado a la resiliencia climática.

Esto es clave para mantener la competitividad del Canal de Panamá y la producción de energías renovables.



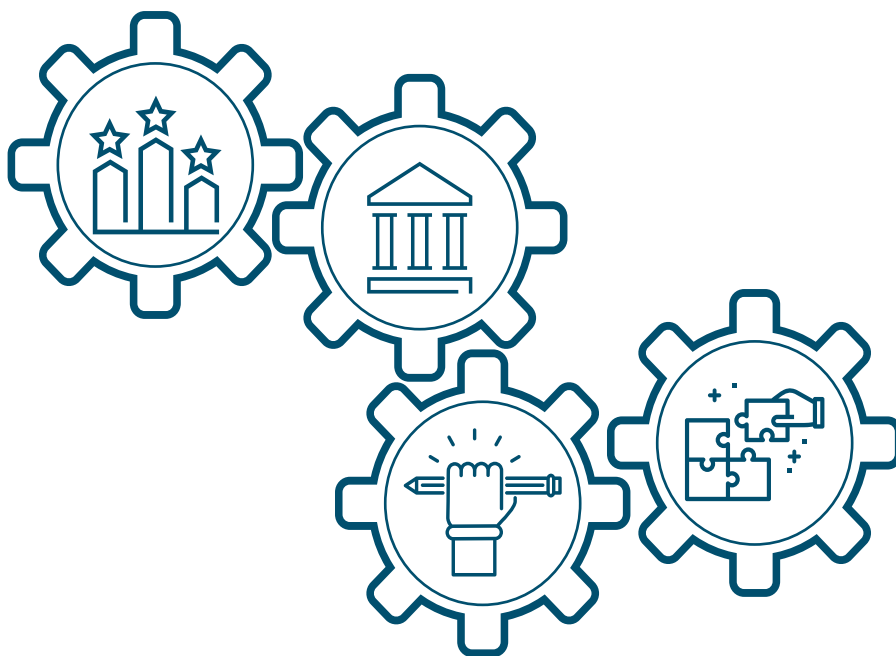
LA INTERDEPENDENCIA DE LOS DESAFÍOS

Estos desafíos que enfrenta Panamá en los próximos años **no son independientes** entre sí.

Se trata de elementos fuertemente interrelacionados, en los que resulta muy difícil lograr avances en un ámbito sin conseguir mejoras paralelas en el resto.

El caso más evidente es la educación. Un buen sistema educativo es fundamental para lograr una mayor cohesión social, ya que hace posible que los ciudadanos de menores ingresos puedan mejorar su situación accediendo a puestos de trabajo mejor remunerados, y mejorar la competitividad. Además, una ciudadanía con mayor nivel educativo tiende a favorecer el desarrollo de mejores instituciones.

La calidad institucional también condicionará el progreso en las otras tres áreas. El buen funcionamiento de las instituciones es determinante para mejorar el sistema educativo del país, pues afecta a los recursos disponibles y a la capacidad de gestión. También determina el diseño y ejecución de los programas y políticas orientados a cerrar las brechas sociales del país. Además, será difícil lograr los avances necesarios en competitividad sin una mejora paralela en la calidad institucional, pues las carencias en este ámbito afectan negativamente al dinamismo empresarial y a la actividad económica.

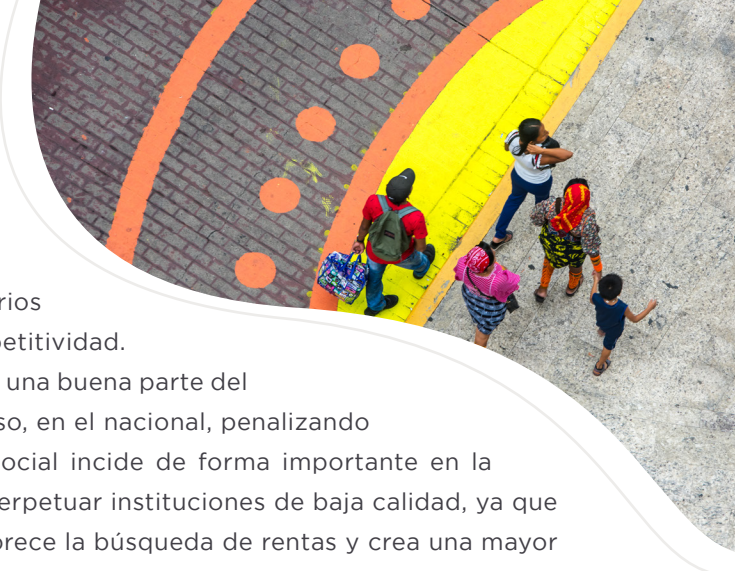


En cuanto a la cohesión social, la existencia de fuertes inequidades impide una formación adecuada para capas amplias de población, que carecen de los recursos necesarios para ello, afectando así la mejora de la educación y la competitividad.

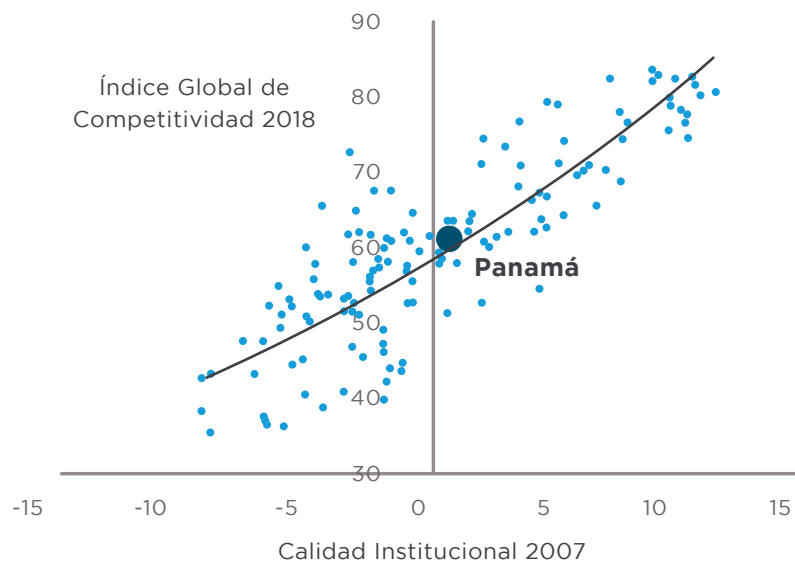
También la fuerte desigualdad territorial hace muy difícil para una buena parte del territorio integrarse en los mercados internacionales e, incluso, en el nacional, penalizando la competitividad del país. Del mismo modo, la cohesión social incide de forma importante en la calidad institucional. Un alto nivel de desigualdad tiende a perpetuar instituciones de baja calidad, ya que la divergencia de intereses dificulta alcanzar consensos, favorece la búsqueda de rentas y crea una mayor resistencia en la lucha contra la corrupción.

Finalmente, en cuanto a la competitividad, constituye un requisito fundamental para sostener el crecimiento y, por tanto, para generar los ingresos que hagan posibles políticas educativas, sociales y de mejora institucional.

Estos cuatro desafíos no pueden, por tanto, enfrentarse de forma independiente, pues **los avances que se logren en cada uno de ellos condicionarán al resto**. A su vez, esto exige una gran coordinación en los esfuerzos que se realicen. La estrategia de desarrollo para superar dichos desafíos debe tener un **enfoque global que maximice el impacto de las acciones individuales**. Es necesaria una visión que asegure un progreso balanceado de los distintos desafíos, teniendo en cuenta las fuertes complementariedades que existen entre ellos.



COMPETITIVIDAD Y CALIDAD INSTITUCIONAL



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial y World Economic Forum

ACTIVOS

Panamá cuenta con una serie de activos importantes para lograr superar con éxito estos desafíos y consolidar su desarrollo. En primer lugar, la **capacidad financiera** del país. En la última década, el **crédito al sector privado (82% del PIB en promedio)** ha estado muy por encima de la región, la tasa de interés real se mantuvo muy similar al promedio de la OCDE y Panamá tiene altos flujos de inversión extranjera. El **bajo nivel de riesgo país y la calificación de grado de inversión** son muestra de la percepción de riesgo favorable entre los inversionistas internacionales.

El segundo activo importante es el **entorno macroeconómico**, que sigue siendo favorable al crecimiento. Según el IGC, Panamá obtiene una puntuación de **90 sobre 100 en el indicador de entorno macroeconómico**.

En tercer lugar, Panamá cuenta con una buena **infraestructura** al compararse con la región y ha mostrado avances importantes en los últimos años. El Índice Desempeño Logístico (IDL) del Banco Mundial sitúa a Panamá por encima de AL y de los países de éxito. La expansión de los servicios logísticos se refleja en el avance de Panamá en este indicador; de la posición **54 en 2007 a la 38 en 2018**.

Un cuarto activo importante con que cuenta Panamá es la **seguridad**. En una región con serios problemas de violencia Panamá es uno de los países más seguros. Según los datos de la oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Panamá tiene una **tasa de homicidios de 11,4 por cada 100 mil habitantes**, la mitad que el promedio latinoamericano. Es importante preservar este activo ya que es un factor relevante no solo a nivel personal, sino para el propio clima de negocios. Sin duda, lo ha sido en el éxito que ha tenido Panamá en estos años para atraer sedes de empresas multinacionales y talento. Lo es también para **el turismo**, que puede ser uno de los sectores que continúe ganando protagonismo en el futuro.

Algo similar puede decirse de la **conectividad** del país. No solo se trata del **conglomerado logístico**, sino la conectividad que ofrece gracias al aeropuerto internacional de Tocumen y los puertos de cruceros. Es, además, uno de los factores que ha contribuido al último de los activos importantes que creemos que debe destacarse: **el carácter cosmopolita que en este tiempo ha adquirido la Ciudad de Panamá**. Esta cualidad ha favorecido el crecimiento de la ciudad como destino no solo turístico, sino también de eventos internacionales y sede regional de empresas y organismos multilaterales.

ACTIVOS

- Conglomerado logístico
- Fortaleza financiera y estabilidad macroeconómica
- Seguridad
- Conectividad
- Carácter cosmopolita de la Ciudad de Panamá

DESAFÍOS

- Competitividad
- Educación y capital humano
- Capacidad institucional
- Cohesión social y territorial
- Cambio climático/recursos hídricos

EN SUMA

En resumen, tras el notable éxito económico conseguido en los últimos años, **Panamá se enfrenta al gran reto de consolidar su desarrollo**. La mayoría de naciones de ingreso medio nunca han logrado atravesar la barrera que ya ha cruzado Panamá y algunas que lo hicieron volvieron a caer poco tiempo después. Ello pone de manifiesto la dificultad del reto que enfrenta Panamá.

Para superarlo con éxito debe avanzar en las cuatro áreas señaladas: **competitividad, educación, calidad institucional y cohesión social**, además de enfrentar adecuadamente el reto de los **recursos hidrológicos y el cambio climático**. Y debe hacerlo, además, de una forma equilibrada, pues todas ellas guardan una estrecha relación entre sí. Acercarse en estas áreas a los países que han transitado con éxito a ingresos altos es el reto de Panamá.

Ello le permitirá mantener el dinamismo de su economía, lograr una mayor modernización del aparato productivo e incorporar a ciudadanos y territorios que han quedado rezagados en estos años de bonanza.

Lo que hay en juego es importante no solo para Panamá. De los doce países que han consolidado su estatus de altos ingresos, nueve son europeos. Incorporar a Panamá a este grupo de naciones hará que América Latina sume, junto a Chile y Uruguay, a un nuevo miembro. Panamá podría ser la tercera nación latinoamericana de altos ingresos; y la primera fuera del Cono sur. El aprendizaje que ofrece el caso de Panamá es relevante para toda la región de América Latina y Caribe.

¹ Lanzalot, M. L., Maoli, A., Stucchi, R. y Yañez-Pagans, P. 2018. “Infrastructure Investments and Private Investment Catalyzation: The Case of the Panama Canal Expansion”. Development through the Private Sector Series, TN n.9

² La comparación de 2007 se establece con 2017 y no 2018 por el cambio metodológico que tuvo lugar ese último año en el IGC, que hace que, rigurosamente hablando, 2007 y 2018 no sean comparables.

³ Llamamos “países de éxito” a los que en las últimas décadas han transitado con éxito de la categoría de ingreso medio a la de ingreso alto. Dejando a un lado a grandes productores de petróleo y algunas pequeñas islas, son los siguientes: Chile, Corea del Sur, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Grecia, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, la República Checa y Uruguay.





Copyright © 2019. Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

