

Revisión de los Shocks en la Economía

Review of Shocks in the Economy

José Benjamín Sokol*

¹ Universidad Católica Santa María La Antigua (USMA).

*Autor por correspondencia: José Benjamín Sokol, josesokol@verizon.net

Recibido: 09 de julio de 2021.
Aceptado: 27 de diciembre de 2022

Resumen

La economía panameña se desempeñó espectacularmente a partir de 1989 creciendo a una tasa de 6% real anual en promedio durante treinta años. Fue la más alta registrada en la Región Latinoamericana y una de las más altas globalmente. Además, se dieron logros importantes no alcanzados en otros países dentro y fuera de la región. La clase media se expandió y fortaleció. El nivel de pobreza general se redujo de 37.9% en el 2000 a 21.5% en el 2019 y el de pobreza extrema de 21.9% a 10.0%, principalmente debido a transferencias recibidas por hogares de menores recursos. Mejoraron las desigualdades de ingreso al reducirse el coeficiente GINI de 56.6% en el 2000 a 49.8% en el 2019 a pesar de que estas permanecen altas en relación a otros países latinoamericanos. Como resultado Panamá ingresó al grupo de países clasificados como de altos ingresos por el Banco Mundial. Más recientemente la economía fue golpeada duramente por la pandemia del Covid-19. Esta inmovilizó la actividad económica a raíz de la alta densidad de población y contagio en el área metropolitana causada por hacinamientos en barrios de bajos ingresos, extendiendo su impacto destructivo al resto del país. Ello requirió restringir y cerrar temporalmente actividades comerciales, de servicios, y de producción. Dichas acciones causaron una fuerte caída del PIB y el PIB per cápita, la mayor en la región y una de las mayores en términos porcentuales globalmente, fuerte contracción de las importaciones, rápida expansión del desempleo, desplome de los ingresos fiscales, dificultades financieras en pequeñas y medianas empresas (PYMES), y una pérdida de ingreso en los grupos de bajos ingresos e informales, y en aquellos de la clase media con contratos de trabajo suspendidos. Una recuperación post Covid-19 no debería definirse como un retorno a niveles de actividad económica pre-pandemia propensos a shocks externos, sino como un punto de inflexión hacia patrones de crecimiento más productivos, resistentes a los shocks, e inclusivos. El crecimiento se va a dar, aunque podría sea lento y gradual inicialmente. Una parte importante de la actividad económica diaria opera en un entorno de una economía de consumo. En la coyuntura será indispensable que los consumidores tengan certeza de asegurar sus ingresos de manera de mantener un ritmo normal de gastos en un contexto en que el impacto adverso de la pandemia en la salud de los panameños vaya disminuyendo.

Palabras clave: Shocks; Economía; PIB; Panamá; PYMES.

Abstract

The Panamanian economy performed spectacularly starting in 1989, growing at an average real rate of 6% per year for thirty years. It was the highest registered in the Latin American Region and one of the highest globally. In addition, important achievements were obtained that were not achieved in other countries inside and outside the region. The middle class expanded and strengthened. The general poverty level fell from 37.9% in 2000 to 21.5% in 2019, and the extreme poverty level from 21.9% to 10.0%, mainly due to transfers from low-income households. Income inequalities improved by reducing the GINI coefficient from 56.6% in 2000 to 49.8% in 2019, although these were high concerning other Latin American countries. As a result, Panama



entered the group of countries classified as high-income by the World Bank. Plus, the economy has recently been hit hard by the Covid-19 pandemic—this immobilized economic activity due to the high population. Density and contagion in the metropolitan area caused by overcrowding in low-income neighborhoods extend its destructive impact on the rest of the country. This required reducing and temporarily closing commercial, service, and production activities. These actions caused a sharp drop in GDP and GDP per capita, the largest in the region and one of the largest in percentage terms globally, a sharp contraction of imports, a rapid expansion of unemployment, a collapse in tax revenues, financial difficulties in small and medium-sized enterprises (SMEs), and a loss of income in low-income and informal groups, and in those of the middle class with suspended employment contracts. A post-Covid-19 growth recovery should not be defined as a return to pre-pandemic levels of economic activity likely to external shocks but as a turning point towards more productive, shock-resistant, and inclusive growth patterns. Growth will happen, although it could be slow and gradual initially. A significant part of daily economic activity operates in a consumer economy environment. At this juncture, it will be essential for consumers to secure their income to maintain a standard spending rate in a context in which the pandemic's adverse impact on Panamanians' health is diminishing.

Keywords: Shocks; Economy; PIB; Panama; PYMES.

Introducción

Este artículo examina las principales experiencias panameñas en hacerle frente a shocks adversos (McKinsey & Company, 2021) durante los últimos 75 años, las políticas públicas instrumentadas, al igual que aquellas que podrían acelerar la reactivación y promover un crecimiento sostenido de más largo plazo. Asimismo, se analizan brevemente las experiencias recientes de países del Asia que han tenido un éxito singular en recuperarse rápidamente de los shocks.

El análisis utilizado en la economía panameña parte de la premisa de que el crecimiento proviene de la expansión de los factores de producción, capital y mano de obra y de la productividad de ambos, y que la economía es financiada por flujos provenientes de la balanza de pagos que apuntalan la expansión del crédito doméstico (Sokol, 2019). El ensayo enfoca su atención en políticas que enfatizan el desarrollo del capital humano para lograr un bienestar más inclusivo, enfoque que de haber existido hubiera permitido una escala menor del impacto de la pandemia sobre la economía. Dicho énfasis es esencial para aprovechar oportunidades que conduzcan a una mayor prosperidad para todos los panameños. A la vez, el análisis reconoce que un estímulo en la demanda agregada, proveniente de la expansión privada derivada del turismo internacional, flujo de recursos de la cuenta de capital de la balanza de pagos para aumentarle liquidez a las empresas privadas, e inversiones públicas, es indispensable para reactivar la economía en el corto plazo.

Tabla 1. Panamá: Fuentes de Crecimiento Económico por Subperíodos, 1989-2016 (crecimiento promedio en porcentaje)

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

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

Las estimaciones de fuentes de crecimiento incluidas en el cuadro arriba están basadas en un modelo Solow de función de producción (Mankiw, N.G.; Romer, D. & Weil, D.N., 1992)., el cual explica el comportamiento de la economía en los últimos 30 años (a partir de 1989), a la vez que sirve para proyectar el crecimiento potencial del PIB a largo plazo. El análisis desagregó la expansión de los factores de producción en capital físico y mano de obra, junto con la productividad de ambos en tres subperíodos durante 1989-2016.

Al desagregarse la función de producción se logró identificar cuando comenzó a debilitarse el crecimiento del capital, mano de obra, y productividad de ambos factores. Ello permitió auscultar cómo dichas pérdidas influenciaron el patrón de crecimiento.

El crecimiento y aumentos de productividad a partir del 2014 no pudieron repetir los logros de la década anterior. Además de frustrar las expectativas de convertir a Panamá en el nuevo polo de crecimiento global, su convergencia con los ingresos per cápita sufrió un fuerte revés. No obstante, las políticas y reformas requeridas en la economía son las mismas, aunque algo acentuadas por el Covid-19. Algunos analistas utilizan este modelo de largo plazo en preparar estimaciones de corto plazo. El problema que surge en ello radica en que no se incorpora el debilitamiento registrado. Eso hace que la proyección muchas veces sobreestime el crecimiento en el corto plazo (Sokol, 2019).

Los Shocks Externos

Los shocks constituyen interrupciones abruptas en la cadena de producción de bienes y servicios de un país o de la economía global en su conjunto. Reducen la actividad económica, deterioran las finanzas públicas, erosionan el bienestar de la población y desmejoran los indicadores de desempeño (Brunnhuber, S., 2023). Golpean el comercio internacional, especialmente materias primas (petróleo y otros minerales) y servicios, deuda pública, flujos financieros, tasas de interés, e indicadores fiscales trasladando su impacto adverso a otros sectores y a la población en su conjunto.

La pandemia del Covid-19 que surgió a fines del 2019 ha generado una severa recesión global de la cual no le será fácil salir rápidamente a algunos países. Ello contrasta con pronósticos altamente positivos emitidos de diferentes fuentes. La contracción causada en el 2020 fue repentina y profunda, de impacto mayor para aquellos agentes económicos con débiles estructuras de su situación financiera manifestadas en una baja liquidez y/o altos niveles de endeudamiento. La producción mundial disminuyó tres veces más que en el shock del impacto de hipotecas tóxicas en el 2009 en la mitad del tiempo que aquel tomó. Esta pandemia sobresale por su impacto diferencial entre sectores y países, canales de transmisión, e incertidumbre al depender del destino del virus. Ella ha causado más de un millón de muertes en la Región Latinoamericana, la cual registra la tasa de mortalidad per cápita más alta del mundo (Kennedy, D., May 22, 2021).

El deterioro de la capacidad productiva acaece a través de varios canales al generarse una recesión. El desempleo se mantiene en niveles altos mientras que la participación laboral se reduce ocasionando una fuerza laboral más pequeña. La acumulación de capital humano y sus ingresos futuros se ven afectados por el deterioro en competencias durante un período prolongado de desempleo, retrasos en ingresar al mercado laboral, y debilitamiento estructural del sistema educativo. Bajos niveles de inversión conducen a una lenta acumulación del capital físico que afecta su productividad al utilizarse las tecnologías pausadamente. La economía también se ve impactada por pérdidas de conocimientos a raíz de quiebras, menor investigación, desarrollo e innovación, y mala asignación de recursos, lo cual agrava la ya escasa inversión en estos aspectos.

Después de más de un año y medio de surgida la pandemia las perspectivas globales permanecen inciertas para algunos países. Las nuevas mutaciones del virus y acumulación de víctimas suscitan preocupaciones, incluso con la creciente cobertura de vacunación de la población. Adicionalmente, esta no garantiza una total inmunidad al virus. Las recuperaciones económicas divergen entre países y sectores reflejando la variación en la angustia provocada por la pandemia y el nivel de apoyo a las políticas públicas. **Las perspectivas no sólo dependen del resultado de la batalla entre el virus y las vacunas, sino de la eficacia con que se despliegan las políticas en limitar los daños económicos** y de la disciplina social en relación a medidas de bioseguridad (Barrett, P.; Sonali Das, M.; Magistretti, G.; Pugacheva, E.; Wingender, P., 2021).

En recesiones típicas (que no coinciden con conflictos violentos o guerras, crisis financieras, pandemias o desastres naturales) se constriñe la actividad productiva al debilitarse la demanda de generada por las empresas y consumidores, al igual que la productividad. A la vez la tasa de desempleo aumenta antes de ser impactada por políticas para copar con la crisis. Por lo general las pandemias son seguidas por pérdidas de producción en magnitudes superiores a las que siguen recesiones típicas. Se estima que la producción mundial en el 2024 podría ser un 3% menor a la prevista antes de la pandemia. La historia sugiere que las recesiones profundas a menudo dejan cicatrices de larga duración que afectan la productividad (Barrett, P.; Sonali Das, M.; Magistretti, G.; Pugacheva, E.; Wingender, P., 2021). Cabe agregar que las inestabilidades financieras, normalmente asociadas con los peores shocks, se han evitado por el momento. Su potencial impacto podría

representar un fuerte shock si no se establece con objetividad y prontitud la magnitud de la brecha fiscal que se planea corregir.

El Covid-19 golpeó duramente el turismo internacional, especialmente de hoteles y restaurantes, transporte, y en particular cruceros y convenciones, actividades de comercio al por mayor y por menor relacionadas, y la educación. Las restricciones a viajes y medidas de distanciamiento social para reducir su propagación han tenido un impacto dramático en las actividades económicas que dependen de interacciones humanas físicamente cercanas. “En mayo del 2020 las salidas de vuelos habían disminuido en alrededor del 80% en relación al año anterior, las reservas de restaurantes en más del 90%, y las de hoteles en más del 70%. Las solicitudes de instrucciones de conducir habían disminuido en más de 50% en relación a sus niveles de enero del 2020.” (Fondo Monetario Internacional, 2020)

La combinación de altos niveles de deuda corporativa y familiar y el repentino shock del Covid-19 ha creado desafíos sin precedentes. De acuerdo a la base de datos del Fondo Monetario Internacional (IMF), la deuda global total en el 2018 alcanzó el 226% del PIB, de la cual la corporativa y familiar comprendía tres cuartas partes. Dados estos niveles, la pandemia supone un grave problema de deuda en el sector empresarial. Este se encuentra afectado por su baja liquidez y deterioro en su capacidad de rotar inventarios, especialmente en las PYMES, las cuales tienen problemas de disponibilidad de capital de trabajo. Igualmente, en el sector de hogares, lo cual a su vez incide en el sector financiero debido al cierre de empresas y suspensión de contratos (Yan Liu, Y.; Garrido, J.; and DeLong, Ch., 2020).

Los shocks no se circunscriben a aquellos mencionados en esta revisión. **En el futuro los cambios climáticos podrían adoptar características de shocks debido a aumentos en temperatura a ritmos sin precedentes. Dichos aumentos conllevarían impactos adversos en países con climas cálidos como Panamá.** Un aumento de temperatura disminuirá la producción per cápita al reducir la producción agrícola, afectará la productividad de la mano de obra, ralentizará la inversión, y deteriorará la salud (Parlak, V., Salinas, G., & Vargas, M., 2021). No debería descartarse el riesgo que fenómenos meteorológicos extremos como olas de calor, sequías, e inundaciones se vuelvan más frecuentes en Panamá, y que los niveles del mar aumenten en el Atlántico y Pacífico. Ello hace necesario evaluar la efectividad de políticas ambientales para adoptar aquellas que mitiguen mejor dichos riesgos, así como establecer sistemas de producción que consideren el nuevo escenario.

Ajustes en Políticas

Las políticas públicas orientan el sector privado a aprovechar oportunidades en base a la rentabilidad que motiva inversiones y producción, y en su conjunto agrega valor al producto nacional. Respetando el bien común estas facilitan acometer proyectos privado y socialmente rentables. Los ajustes evitan el deterioro proveniente de políticas erróneas y giros inesperados en el contexto global o una combinación de ambos. Ellos se instrumentan con medidas que restauran el equilibrio macroeconómico reorientando la economía hacia un crecimiento sostenido. A la vez estabilizan los agregados fiscales alineados con indicadores que den fe que la sociedad avanza hacia la inclusión productiva de toda la población, es decir, hacia el desarrollo.

El rápido crecimiento registrado en 30 años mejoró indicadores macroeconómicos pero minimizó las inaceptables desigualdades de ingreso, niveles de pobreza, y deterioro ambiental; inaceptable calidad del desarrollo urbano y niveles de asinamiento resultantes; ausencia de previsión financiera de ciudadanos, empresas, y gobierno para afrontar el costo de eventos inesperados; e inexistente capacidad del sector empresarial, laboral, y gubernamental de formar competencias que exige la participación efectiva de la gestión global de negocios que da paso a la muy necesaria inversión extranjera. Por consiguiente, el país debe aceptar maduramente lo expresado, eliminar los estancos sociales cerrados existentes, y ponerse en modo de inclusión y diálogo para lograr una visión país compartida y convenir los objetivos, estrategias, y acciones que basadas en valores concreten como hacer en realidad esa acción.

En el caso de la economía panameña, esta no sólo requiere corregir desequilibrios provenientes del impacto del Covid-19, sino otros de orden estructural germinados anteriormente, al igual que aquellos que distorsionan el mercado laboral y el de bienes y servicios. Los ajustes son necesarios para recuperar actividad perdida en el corto a mediano plazo e incrementar el bienestar de la población a más largo plazo. Estos se dan vía medidas que reducen el ingreso real y disminuyen la brecha fiscal (Yan Liu, Y.; Garrido, J.; and DeLong, Ch., 2020). La incógnita que surge consiste en determinar el nivel de ajuste necesario, instrumentos requeridos

para lograrlo, y sobre quiénes recaerá su costo. Este último punto genera tensiones al tratar de evitar los diferentes grupos de ingreso su impacto y pasarles su incidencia a los otros y/o a gobiernos futuros.

En países con tipo de cambio variable, los ajustes se instrumentan a través de movimientos cambiarios combinados con políticas fiscales y monetarias restrictivas. Su objetivo es ajustar precios y salarios para mejorar los agregados macroeconómicos. La inflación generada por movimientos en el tipo de cambio real reduce ingresos salariales en términos reales, a la vez de que aumenta recaudaciones en moneda local provenientes de gravámenes a las importaciones e impuestos al consumo. Al ajustarse los salarios reales, los costos de operación de las empresas disminuyen resultando en un nuevo equilibrio que mejora la competitividad de la economía y el estado de las finanzas públicas. A la vez las políticas fiscales y monetarias restrictivas evitan que la economía se sobrecaliente proporcionándole estabilidad al manejo económico. Dicho proceso establece las bases para expandirla y generar empleos a la vez que mejora los agregados fiscales, la posición de la balanza de pagos, y el nivel de reservas internacionales al comprimir las importaciones y hacer más competitivas las exportaciones.

En países con tipo de cambio fijo ligado al dólar estadounidense como Panamá, los ajustes se introducen a través de medidas fiscales, reducción de costos operativos de las empresas, incluyendo costos salariales, y desregulación de trámites excesivos que aumentan sus costos de operación junto a políticas para incrementar la actividad económica (Dutttagupta, R.; Fernández, G.; Karacadag, C., 2006). Las medidas fiscales pueden tomar características de aumentos impositivos; mejoras en la administración tributaria incluyendo reducir deducciones, y eliminar exoneraciones y mecanismos que promueven la elusión y evasión fiscal; recuperar costos en servicios que prestan instituciones del Estado; recortar gastos de operación, incluyendo planilla, y seleccionar proyectos de inversión en base a su redituabilidad; reestructurar y renegociar la deuda pública; y adoptar políticas que promueven crecimiento. Estas últimas tienen como objeto reducir las vulnerabilidades de la economía a la vez de otorgarle mayor grado de libertad a las políticas públicas en hacerle frente a los problemas que afectan al país.

En el caso reciente de Grecia, por ejemplo, país miembro de una unión monetaria cuyo deterioro ha sido de los peores globalmente al dilatar políticas para corregir sus enormes desequilibrios, el ajuste incluyó reducir salarios y beneficios laborales para promover el empleo aparte de medidas fiscales (Lisi, M.; Llamazares, I.; & Tsakatika, M., 2019). Las lecciones derivadas de esa experiencia apuntan a concluir que al demorarse el ajuste se debilita la demanda agregada, aumenta el desempleo, se afecta la capacidad productiva, se deterioran aún más los agregados fiscales, a la vez que toma más tiempo corregir los desequilibrios y salir de los problemas económicos y fiscales.

El hecho de que Panamá cuente con una economía predominantemente de servicios basada en un régimen de tipo de cambio fijo ligado al dólar estadounidense le permitió aprovechar flujos externos que minimizaron el impacto de fluctuaciones en los términos de intercambio. A pesar de ello, el país permaneció vulnerable al impacto del Covid-19 por lo que suspendió temporalmente actividades en sectores claves de servicios como turismo, transporte, comercio al por mayor y por menor, y los sectores agropecuario y construcción, entre otros (Montenegro, M., Herrera, L., Córdoba, P., Solís-Rodríguez, A., & Torres-Lista, V., 2022).

Principales Shocks y su Impacto en la Economía

En los últimos 75 años se dieron un número de shocks que golpearon fuertemente la economía global. Algunos lo hicieron en forma positiva, otros en forma negativa. De aquellos con énfasis negativo conviene resaltar los que castigaron severamente la economía panameña para auscultar las lecciones que se pueden derivar (Parlak, V., Salinas, G., & Vargas, M., 2021). Al analizar dichas experiencias conviene diferenciar entre el impacto del shock y las políticas que mejoraron o empeoraron la situación generada por el shock. En ningún caso existió otra opción que la de absorber su impacto, el cual se dio mayormente en grupos de bajos y medianos ingresos.

Un ejemplo de dichas experiencias se refiere a gastos de las fuerzas armadas norteamericanas acantonadas en la Zona del Canal y de su movimiento hacia el Pacífico a inicios de la década del cuarenta, los cuales estimularon la actividad económica en el país considerablemente. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial la economía fue sacudida al reducirse el número de tropas y extinguirse la bonanza que la acompañó. En 1972 y 1977 esta fue golpeada por aumentos monstruosos en el precio internacional del petróleo. En los 70s se produjo un incremento sustancial de las tasas de interés en Panamá, y del monto del servicio a la deuda influenciado por políticas del banco central norteamericano (Fed) (CEPAL, 1984).

En 1982 surgió la crisis de deuda latinoamericana al endeudarse México y la región por encima de su capacidad de repago. Esta crisis fue la más seria en la historia de América Latina. Los ingresos se desplomaron, el crecimiento económico se estancó, el desempleo aumentó, y la inflación redujo el poder adquisitivo. En diciembre 20 de 1989-enero 1990 se suscitó la invasión norteamericana acarreado fuertes pérdidas económicas y de vidas. En el 2007-2009 incidió la crisis de hipotecas tóxicas cuyo impacto se diseminó globalmente (Levine, R., 2010). A inicios del 2020 Panamá se encontró severamente golpeada por la pandemia del Covid-19. A fines del 2020 fue impactada por el huracán Iota y la tormenta tropical Eta, las cuales ocasionaron pérdidas agropecuarias y de vidas. En el 2021 surgieron indicios de un posible shock causado por aumentos en el precio internacional del petróleo.

Impacto en la Economía

A fines de 1945 la situación económica empeoró significativamente al reducir la administración del Canal su personal. Muchas empresas cerraron, aumentó el desempleo, especialmente en la provincia de Colón, disminuyeron los ingresos de la población, y se desencadenó una migración de mano de obra especializada hacia la costa este de los Estados Unidos. Los esfuerzos en hacerle frente al shock no tuvieron impacto.

El único desenlace positivo de la gestión gubernamental consistió en la creación de la Zona Libre de Colón (ZLC) en junio de 1948, la cual inició el desarrollo de actividades de trasbordo de mercancías que generaron empleos directos e indirectos. La ausencia de políticas que promovieran crecimiento y mejoraran ingresos causaron frustraciones sociales que impactaron la estabilidad política en años siguientes.

En 1955 se firmó el Tratado Remón-Eisenhower. Este incluía cláusulas para estimular la actividad económica en Panamá. Específicamente evitar el contrabando de mercancías de la Zona del Canal, autorizar a comerciantes locales la venta de productos a barcos en tránsito por el Canal, y devolver a jurisdicción panameña las áreas de Punta Paitilla, Nuevo Cristóbal, Playa de Colón, y Lesseps. Dichos ajustes beneficiaron actividades de comercio y de desarrollo urbano.

Con el propósito de buscarle soluciones a los problemas económicos y sociales en 1959 se creó la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia (DGPA). Esta comenzó a operar en 1961 promoviendo políticas públicas, especialmente una reforma tributaria que aumentó los recursos disponibles, preparando el primer Plan de Desarrollo, el cual estableció lineamientos hacia dónde dirigir la política pública, e implementando compromisos con la Alianza Para El Progreso (APEP), los cuales hicieron posible movilizar recursos financieros del exterior para contribuir a desarrollar el país.

Una iniciativa con rendimientos altos la constituyó el financiamiento para construir escuelas. Sin personal educado y subsiguientes aumentos de productividad apuntalados por el sistema educativo no se hubiera impulsado el crecimiento que se dio a partir de 1989. Aquellos beneficiados lograron posiciones con salarios mayores a los históricos, lo cual hizo posible el eventual florecimiento de una clase media. Por otro lado, la política pública falló en institucionalizar las acciones requeridas en el área educativa ligadas a satisfacer necesidades de largo plazo de mejorar el capital humano en el país que se aspiraba tener.

Del Primer Plan de Desarrollo que se preparó en 1961 surgen tres conclusiones importantes. La primera es que las prioridades en un plan de desarrollo desaparecen al cambiar el gobierno que lo preparó junto a los técnicos que participaron en dicho proceso. Ligada a ella, en 1968 el gobierno entrante destituyó a los técnicos del Departamento de Planificación como su primer acto oficial. La segunda es que, si no se cuenta con un adecuado mecanismo de coordinación y seguimiento con reuniones periódicas del Ejecutivo con las entidades ejecutoras a nivel de Estado, las políticas requeridas y sus impactos no fructificarán o serán lentas en lograrlo. La tercera es que, a diferencia de otros países de altos ingresos, en Panamá es difícil aumentar impuestos y recuperar costos de servicios públicos al ser rechazados por la clase empresarial y grupos que deberían pagarlos. Ligado a ello se promueven exoneraciones e incentivos tributarios por lo cual la presión tributaria es la más baja en la América Latina y una de las más bajas globalmente.

En países de altos ingresos se educa a la población que los servicios brindados hay que pagarlos a la vez que se enfatiza la rendición de cuentas de los funcionarios públicos involucrados en prestar dichos servicios. Adicionalmente, se efectúan auditorías de resultados, las cuales se hacen públicas. Por otro lado, para algunos el no pago de impuestos y el costo real de los servicios públicos constituye un derecho adquirido libre de costo, lo cual explica su rechazo. A la vez ha sido práctica común enfatizar aumentos de planilla, gastos de operación excesivos, proliferación de Secretarías y otros entes estatales, y expansión del programa de inversiones sin evaluar la rentabilidad de los proyectos, lo cual deteriora las finanzas públicas.

Posteriormente se implementaron algunas reformas tributarias planeadas en el período de la APEP tales como la eliminación del “Club de los Exonerados”, empresas exentas del impuesto sobre la renta, junto a la eliminación de múltiples tramos que facilitaban evadirlo hacia una tasa única gravable competitiva con otros países.

Cambio en la Estructura del Poder

A fines de 1968 se produjo un cambio drástico en la estructura del poder a raíz de un golpe militar. La acción del Estado tomó un giro diferente al tradicional al aumentar el gasto público para expandir la infraestructura económica y social a la vez de introducir políticas de distribución. Estas enfatizaron reducir la pobreza y robustecer la educación, salud, y otros servicios del Estado como mecanismos para fomentar la movilidad social. Dicho proceso transformó la función pública. Ésta adoptó un rol participativo en el proceso productivo operando en paralelo con la actividad privada. Ello incluyó establecer empresas estatales y actividades agropecuarias que situaron al sector público en función de un Estado productor. La estatización de la actividad económica dio lugar al surgimiento de un déficit fiscal estructural y una indebida expectativa del Estado como motor de la economía cuando la participación relativa del sector público en la economía era pequeña.

Se distorsionaron precios relativos en el comercio internacional al gravarse las exportaciones de banano dándole un rudo golpe a la expansión de esa actividad y al empleo que allí se generaba. La yuxtaposición de políticas intervencionistas y controles excesivos con aquellas relacionadas con el desarrollo del libre mercado trataron de compensar los aumentos en el precio internacional del petróleo de 1972 y 1977. Al no poderle hacerles frente no quedó otro remedio que absorberlos. No obstante, la política pública de la época fue eficaz en expandir los sistemas educativos y de salud, enfocar el gasto público en proveer servicios a los cuales no tenían acceso los pobres, y fortalecer el capital humano promoviendo el desarrollo de una clase media.

A la vez se introdujeron cambios institucionales y definieron políticas que apoyaron el futuro desarrollo de una economía abierta al comercio internacional de bienes y servicios que supo aprovechar las oportunidades generadas en el ámbito global. En 1970 se diseñó por primera vez una estrategia de desarrollo del país (Estrategia de Desarrollo 1970-1980) con una visión que se extendió en el tiempo hacia donde esta debería enfocar su atención de manera de canalizar las políticas y esfuerzos gubernamentales en esa dirección.

Ello incluyó la creación de un centro bancario internacional, el cual se convirtió en él hubo financiero de la región para fondear deuda soberana. Este fue beneficiado por el influjo de dólares depositados en bancos asiáticos, europeos, y norteamericanos, lo cual condujo a un reciclaje de petrodólares hacia Panamá provenientes de aumentos en el precio internacional de petróleo. Parte de este reciclaje consistió de empréstitos del Fondo de Inversiones de Venezuela. Panamá recibió en préstamo la diferencia entre el precio del barril de petróleo con anterioridad al shock y su precio de mercado. Dichos recursos se convirtieron en contraparte local de préstamos con entidades bilaterales y multilaterales para promover el desarrollo del país.

Los programas de educación, salud y desarrollo comunitarios los ejecutaba el sector público financiados con préstamos internacionales sindicados, créditos de agencias bilaterales y multilaterales o a través de sobregiros con el Banco Nacional de Panamá (BNP), el cual se financiaba con la banca corresponsal que canalizaba petrodólares.

A la vez se renovó la infraestructura física para aprovechar mejor la posición geográfica a través de la modernización del aeropuerto de Tocumen. Lamentablemente, la postura excesivamente proteccionista de agencias del Estado de la época de favorecer monopolios aéreos y de actividades comerciales evitó el desarrollo de una verdadera política de cielos abiertos que hubiera expandido rápidamente el turismo y la conectividad generando nuevos empleos. Las políticas en curso impidieron aprovechar el potencial desarrollo de una zona libre de actividades de trasbordo manufactureras y comerciales que se habían incluido en el diseño de dicha modernización, las cuales hubieran complementado aquellas que se desarrollaban en la ZLC (Zona Libre de Colón).

Uno de los éxitos de la logística lo constituyó la ZLC, la cual registró una vigorosa expansión durante los últimos 30 años convirtiéndola en la segunda zona libre comercial del mundo después de Hong Kong. En los últimos años sus actividades se han debilitado al perder esta competitividad, aparte de un debilitamiento de sus mercados tradicionales. La expansión continua de sus actividades requerirá reducir costos de operación y mejorar la promoción para atraer nuevas empresas foráneas en diferentes tipos de actividades. Para ello **es necesario equipararla con los incentivos y tramites simplificados que la hagan competitiva**

regionalmente. A la vez, las tres zonas libres en el área, Panamá Pacífico, ZLC, y Tocumen S.A., deberían operar con los mismos incentivos fiscales y laborales para maximizar su potencial logístico.ⁱ

Evolución del Proceso de Planificación

La poca capacidad de respuesta a los shocks externos y su impacto adverso en la población, junto a la débil formulación e inadecuada coordinación de políticas encaminadas a promover el desarrollo, indujo al Estado a elevar la importancia de la DGPA convirtiéndola en el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE). Su principal objetivo era organizar y disciplinar al sector público y su presupuesto para orientar al gasto público hacia las necesidades reales del país en infraestructura social y física, y la integración nacional, así como sentar las bases para un crecimiento sostenido con un fuerte componente de inclusión social.

Ligado a ello se coordinaron políticas de corto plazo con los objetivos en la visión de más largo plazo establecida en la Estrategia de Desarrollo 1970-1980. En dicho proceso clave el seguimiento que se le dió a las políticas y los memorándums continuos al Ejecutivo proveyéndole información del avance de estas. Ello le permitió a este último tomar decisiones para acelerarlas. Esta es una de las más importantes lecciones derivadas del manejo de las políticas públicas de ese período.

Para hacer efectivo el proceso de planificación se requería una planificación participativa que incorporara las bases de la población en establecer prioridades en la gestión pública. Ello condujo a definir las de abajo hacia arriba, combinándolas con las de arriba hacia abajo que prevalecían a través del desarrollo de un mecanismo institucional en donde se planeaba hacerles frente a las necesidades. Muy pocos de esos aspectos han sobrevivido la destrucción casi total del proceso de planificación por diversos gobiernos una vez que se fundieron el MIPPE y el Ministerio de Hacienda y Tesoro y se abandonaron procesos y practicas planificadoras en ministerios y entidades descentralizadas.

En el sector salud se lograron importantes avances en planear y expandir la cobertura de los servicios prestados en áreas y comunidades prioritarias bajo el lema de “Salud Igual Para Todos”. Ello incluyó transformar la atención médica de una medicina curativa a una preventiva. Dicha orientación enfatizó la construcción de centros de salud de atención inmediata para atacar los problemas de salud desde su inicio en vez de encauzar la acción del Estado en construir hospitales para atender casos que se hubieran podido evitar con una adecuada atención primaria (Renán Esquivel, J., 2011). En paralelo se le dio prioridad a la nutrición, y salud prenatal y posnatal. Asimismo, al aprovisionamiento de agua potable a la población que la carecía a través de soluciones prácticas a nivel de comunidades.

El desarrollo de la infraestructura asumió un papel importante. En electrificación se adquirió la generación y distribución privada y enfatizó la energía renovable a través de la construcción de hidroeléctricas integrando el sistema eléctrico nacional y enfatizando la electrificación rural. Se construyeron y rehabilitaron carreteras acentuando los caminos de penetración para que el pequeño productor pudiese llevar sus productos al mercado. En el sector de turismo se inició la planeación y recuperación del Casco Viejo de la ciudad de Panamá y de otras áreas en el país.

Para enfocar mejor el proceso de planificación y definir las políticas necesarias para alcanzar los objetivos de la Estrategia de Desarrollo se preparó un Segundo Plan de Desarrollo. Este introdujo un elemento esencial en la política pública hasta entonces indeterminado al definir el futuro de la economía como una que sería impulsada por el sector privado.

De esas experiencias surgen varias lecciones claves que deberían utilizarse en iniciativas futuras con el objetivo de reinstaurar un proceso de planificación para mejorar la toma de decisiones (Barletta, N., 2021). Dicho proceso requerirá de un esfuerzo de reconstrucción enorme en ministerios y entidades descentralizadas.

“La planificación toma en cuenta una estrategia de mediano plazo sobre dónde se encuentran las oportunidades reales del país, y las analiza para determinar las necesidades de inversión y servicios públicos que a su vez faciliten oportunidades para la actividad privada. Por ejemplo, carreteras y caminos de penetración, agua potable, electricidad, telecomunicaciones y seguridad. La rentabilidad social y financiera de la infraestructura deberá guiar la inversión y servicios públicos.

La planificación que se aplica al asignar recursos públicos a sectores (educación, salud, seguridad, agricultura, turismo, micro proyectos de comunidades, etc.) deberá tomar en cuenta en lo macro la capacidad de endeudamiento del Estado y en lo micro las necesidades de servicios públicos de cada sector y políticas que guíen a cada sector privado hacia sus mejores oportunidades. Además, se encuentra el sistema de reglas que el sector público debe aplicar a la actividad privada para guiarla y mantenerla competitiva. Un gobierno dura cinco años

después de electo y le corresponde organizar su planificación y políticas para su período. **Lo óptimo es que haya cierto grado de consistencia en la visión y estrategia a seguir a mediano plazo y continuidad de políticas. Eso resulta de un diálogo permanente público-privado para crear consensos sobre parámetros de gobernabilidad”.**

A la vez se enfatizó el fortalecimiento de aspectos específicos de las áreas revertidas. Ese fue el caso de la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI), la cual jugó un papel clave en aprovechar su potencial. Esa experiencia exitosa apunta a la necesidad de fortalecer el planeamiento del aprovechamiento de las riberas del Canal, de la actividad turística, y de la logística. Otra lección que surge dados los enormes montos gastados en proyectos de inversión es de que es fundamental efectuar un análisis de costo beneficio y rentabilidad social y financiera para asegurar que estos sean redituables antes de tomar la decisión de iniciarlos (Squire, L.; VanDerTak, H.G., 1975), así como evaluar expos si fueron redituables y si su implementación cumplió con sus objetivos iniciales. Sobre el particular se han desarrollado metodologías (Harberger, A.C., 1976). utilizadas extensamente en otros países y en instituciones multilaterales que se podrían adaptar al país (Schwartz, H.; Berney, Richard, ed., 1977).

Establecer un grupo en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para efectuar dichas evaluaciones sería fundamental. Ello toma una alta prioridad al desarrollar los promotores de proyectos metodologías que no incorporan un análisis adecuado de la rentabilidad de un proyecto (como el proyecto de ferrocarril Panamá-David en donde sus beneficios se cuantificaron en base a la plusvalía de las tierras por donde pasaría el ferrocarril y no en ahorro en tiempo, rentabilidad financiera, y externalidades como es de rigor en ese tipo de proyectos).

A la vez los proyectos sociales, no solo de inversión sino también de gastos corrientes y subsidios, requieren de una evaluación periódica independiente para asegurar que cumplen su cometido (Heckman, J., & Pagés, C., 2000; Elango S., García J. L., Heckman J. J., Hojman A., 2015). Dichas evaluaciones deberían concentrarse inicialmente en los “Corregimientos Colmenas”, los cuales se ejecutan en áreas de máxima pobreza y en donde es importante asegurarse que estos cumplan sus objetivos.

Las experiencias recientes de los procesos de planificación en países latinoamericanos han distado mucho de ser efectivas en mejorar los aspectos de su desarrollo. Por otro lado, un país del Asia, Corea del Sur, ha tenido éxito en contribuir a su desarrollo a través de las contribuciones de su Instituto de Planificación. Este es responsabilizado de tres aspectos: elaboración de políticas públicas a ser consideradas por el gobierno coreano, recomendaciones de proyectos al programa de inversiones de mediano plazo cónsonas con la estrategia de desarrollo del país, y consensuar las políticas públicas con el sector privado.

Si se considerara instituir un nuevo proceso de planificación en Panamá, este debería enfocarse en siete aspectos fundamentales: actualización de la estrategia de desarrollo y preparación del programa económico de cinco años, análisis y elaboración de políticas públicas, recomendaciones de proyectos al programa de inversiones de mediano plazo, preparación de programas de desarrollo regional encaminados a generar actividad económica y empleos que reduzcan drásticamente la pobreza, planeamiento del desarrollo de las riberas del Canal, y fortalecimiento del proceso de planificación en ministerios y entidades descentralizadas, especialmente en educación, salud, turismo, agricultura, electrificación, servicios requeridos en el desarrollo urbano, y transporte, así como en otras áreas.

Aparte del fortalecimiento de la planificación para asignar mejor los escasos recursos del Estado, se requiere mejorar la institucionalidad desarrollando un servicio público de calidad. El régimen de servicio civil es un sistema jurídico-administrativo para atraer y mantener en el servicio público al personal con mayores méritos. La actual Carrera Administrativa no resuelve dicha necesidad. Esta requiere de una revisión sustantiva en sus objetivos y operación. El mecanismo sólo funciona para proteger un número determinado de funcionarios de las presiones políticas de repartir cargos entre miembros de los partidos gobernantes, pero no se esmera en asegurar que presten servicios de calidad ni que se encuentren adiestrados para ello. Por otro lado, existen sectores no cubiertos. En especial, los jueces deberían ser funcionarios de carrera, nombrados a través de un riguroso proceso de selección para que funcionen en forma independiente sin estar presionados al impartir justicia.

Reorientación de las Políticas Públicas

El impacto mayor de la crisis preinvasión se dio en junio de 1987, profundizando la crisis política y el surgimiento de “La Cruzada Civilista.”ⁱⁱ En junio de 1988 el gobierno norteamericano bloqueó fondos del Estado en los Estados Unidos ocasionando el cierre bancario. La seria crisis económica y fiscal, producto de la situación de confrontación prevaleciente por los diferentes actores en la economía y en la actividad política,

junto con el cambio de gobierno que se dio a raíz de la invasión, condujo a un giro significativo en la dirección de la política pública. Esta se enfocó en poner orden en las finanzas públicas que se encontraban totalmente deterioradas y apoyar la recuperación económica a través de la expansión de la actividad privada.

A partir de principios de 1990 se inició el proceso de reconstrucción nacional basado en el respeto a la institucionalidad y manejo austero de las finanzas públicas. Las nuevas prioridades fueron apuntaladas por la reestructuración de la deuda externa, con cuyo pago el país se encontraba en mora. La austeridad subsiguiente y la confianza pública que causó la institucionalidad, transparencia, y cambio en la cultura de contacto y atención al público generó una liquidez robusta que el BNP utilizó para fortalecer sus líneas de mercado de dinero a los bancos privados panameños. Como resultado se reactivó el mercado crediticio e inmunizó de su dependencia en bancos corresponsales. A estos últimos el BNP terminó colocándoles fondos. También permitió repagar las sumas sujetas al Money Market Agreement (MMA). Debido al bloqueo de fondos de junio de 1988 impuesto desde el exterior para desestabilizar la economía, el BNP dejó de pagar US\$40 millones a bancos corresponsales, por lo que se constituyó un MMA.

El Estado abandonó la función intervencionista al restablecerse elementos esenciales de una economía de mercado. Por otro lado, el avance en instituir reformas estructurales para dinamizar un crecimiento sostenido fue mínimo a pesar de ingentes esfuerzos de organismos multilaterales en promoverlas. No fue sino hasta el período presidencial siguiente cuando dichos ajustes establecieron las bases de una economía más competitiva y abierta que condujo el rápido crecimiento económico que se dió subsiguientemente.

Se estimuló el funcionamiento del sistema de precios, introdujo una reforma arancelaria que hizo la economía más competitiva, y abrieron sectores a la participación privada. Ello mejoró la eficiencia y competitividad internacional, atrajo ahorro externo, y disminuyó la demanda de recursos del sector público. Se creó una nueva institución para combatir los monopolios y oligopolios que impactaban adversamente a los consumidores, ACODECO (La Autoridad de Protección al Consumidor). Lamentablemente, dicha institución fue abandonando gradualmente esas funciones para convertirse en una de control de precios, evitando reformas que beneficiaran el adecuado funcionamiento de una economía de mercado en beneficio de los consumidores. A la vez se fomentó el traslado de aumentos de costos laborales a precios sin asegurar que se produjeran aumentos de productividad que mantuvieran la competitividad de la economía.

A la vez se redujo la presión de aumentar la deuda pública al explotarse el potencial de las áreas revertidas y absorberse ingresos provenientes de la venta de activos de propiedad del Estado. Luego surgió la operación de la Bolsa de Valores por parte del sector privado, la cual sirvió de plataforma para la venta de acciones de instituciones del sector público.

La reorientación de políticas promovió la inversión privada convirtiéndose esta en el motor del rápido crecimiento logrado subsiguientemente. El traspaso a la actividad privada de infraestructura energética y de telecomunicaciones indujo inversiones considerables en su expansión liberando al Estado de la responsabilidad de efectuarlas en esos sectores, las cuales sacrificarían los programas de reducción de pobreza y mejorar el capital humano, a la vez que mejoró la eficiencia de los servicios. A su vez la expansión y modernización de la infraestructura portuaria promovió su rápido desarrollo aprovechando las externalidades positivas generadas por el Canal de Panamá.

De estas experiencias surgen varias lecciones. Si se desea que la transferencia de activos al sector privado beneficie a los consumidores, o sea, la mayoría de la población, es indispensable que en las actividades privatizadas exista competencia y que en ningún momento una concesionaria asuma condiciones monopólicas al controlar un segmento importante del mercado. Otra lección surge de la necesidad de mantener un régimen especial para aquellas empresas que compiten con otras en países vecinos como es el caso de los puertos. Una tercera tiene que ver con que no es suficiente mantener un sistema energético basado en energía renovable para evitar shocks al aumentar el precio internacional del petróleo. Si las fuerzas de la competencia no operan, el aumento en tarifas eléctricas se producirá al aprovechar los monopolistas su posición privilegiada.

Adicionalmente, el énfasis de las políticas públicas no fue suficientemente amplio como para promover “leyes marco” necesarias para estimular la inversión local y extranjera. Estas leyes hubieran definido específicamente todos los aspectos relacionados para promover la inversión privada en vez de acudir a un “contrato ley” para cada inversión propuesta. En la práctica las experiencias con el “contrato ley” han dejado en entredicho la seguridad jurídica y la institucionalidad en la minería y actividad portuaria, lo cual ha puesto al país en desventaja con otros al competir por inversión directa extranjera y promover la inversión privada local.

Asimismo, el Estado optó por mantener algunas empresas estatales en el sector público, decisión que es de su potestad. Ese fue el caso del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales. La única salvedad

en ello tiene que ver con que esas empresas deberían operarse con criterios de empresa. A la vez sus juntas directivas deberían estar enfocadas en lograr una operación eficiente y efectiva, y no en representar intereses de gremios públicos o privados.

Algunas políticas instrumentadas reorientaron la economía hacia su ventaja comparativa en donde se fomentó la logística, conectividad, turismo, y otros servicios estimulando el desarrollo de actividades más productivas y mejor remuneradas. Las integraciones de estas actividades en un todo nacional le darán al país un pie de fuerza para acometer el mercado global de una manera superiormente diferenciada respecto a los países de la región. En décadas recientes la logística ha tomado prominencia debido a su enorme potencial evidenciado por el éxito al establecerse la Ciudad del Saber y Panamá Pacífico, el “hub” desarrollado en el Aeropuerto de Tocumen, y en los puertos en las entradas y salidas del Canal, entre otros.

Para salvaguardar las ventajas comparativas será imprescindible mantener al país competitivo a través de eficiencia, políticas laborales adecuadas, y seguridad jurídica que mantengan la competitividad dada la rivalidad en logística y puertos con países vecinos (Costa Rica y Colombia), otros en el Caribe (Jamaica y Cuba), un canal seco (México), y el potencial deshielo del Ártico. Ejemplos de oportunidades perdidas se encuentran al establecerse Boeing, Amazon, Intel, y Microsoft en Costa Rica, entre otras empresas, a pesar de que las ventajas comparativas de Panamá en logística son superiores.

Como consecuencia del giro en las políticas públicas a inicios de los 90s mejoró gradualmente el ingreso real, se redujo la pobreza, y se desarrolló una clase media con aptitudes empresariales cuya participación más amplia en el proceso productivo impactó en mejorar las fuertes desigualdades de ingreso. Una lección derivada es que se requiere tener mejor disposición hacia una consideración bien razonada y deliberada de los problemas del país, con más conciencia de las limitaciones institucionales, sobriedad en la evaluación de las capacidades de las instituciones de brindar servicios y manejo de recursos, y los esfuerzos (y ahorros) que se requerirán para desarrollar el futuro del país.

La transformación del MIPPE en el MEF elevó la importancia de la administración financiera con el agravante de que la perspectiva y objetivos del más largo plazo dejaron de ser el punto de partida del país al cual se aspiraba. Ello **debilitó el diseño y estrategias de las políticas públicas y planes de acción dirigidos a objetivos estratégicos que reafirmaran la visión del país a más largo plazo.** Ligado a ello se produjo un gradual abandono en el planeamiento y provisión de servicios a nivel regional a gran parte de la población por debajo de la línea de pobreza en condiciones en donde esta refleja una dispersión atomizada. Esto a su vez condujo a un debilitamiento de políticas que incentivarán a concentrarla en núcleos a los cuales se les pudiera proveer servicios básicos eficientemente para sentar las bases que les permitieran mejorar sus condiciones de vida.

Shocks en el Sector Financiero

El manejo de los shocks en el sector financiero tomó otro cariz. En los 70s se produjo una contracción del crédito que afectó a Zona Libre de Colón y la industria de la construcción. Luego la crisis de deuda originada en México en 1982 requirió medidas de autoprotección en el sistema bancario, las cuales mantuvieron su solidez a pesar de recortes en líneas de crédito del exterior. En los 80s se apagó el mercado de eurodólares al cual apelaba el Gobierno por la crisis financiera internacional, pero no se consideraron alternativas. Se obvió el mercado de aceptaciones bancarias cuando este hubiera podido financiar la pre-exportación, exportación, e importación.

Panamá no tuvo otra opción que absorber los aumentos de tasas de interés durante los 70s. **En el 2009 el sistema bancario en su conjunto aumentó su posición de liquidezⁱⁱⁱ por encima del 60% de los depósitos para auto protegerse de los efectos nocivos de la crisis de hipotecas tóxicas.** Al constreñirse el crédito el crecimiento del PIB real se redujo a 1.2% en el 2009 de 9.9% en el 2008. Luego se relajó la posición de liquidez recuperándose el PIB a 5.8% en el 2010 y expandiéndose a 11.3% en el 2011.

Dicho proceso de aumentar la liquidez como medida de autoprotección bancaria se repitió en el 2020-2021. **La precipitosa caída del PIB en el 2020 obedece a la reducción y suspensión de operaciones de las PYMES principalmente por razón de la pandemia.** Al reducirse la actividad económica buena parte de los fondos líquidos no volvieron a entrar en el mercado expandiendo el volumen de crédito disponible.

La banca privada contribuyó a mitigar el impacto de los shocks externos creando productos no tradicionales en los 80s. Se estableció una canasta de fondos en los 90s para atender necesidades de liquidez de bancos privados de capital panameño. Como había limitación en la transferencia de fondos como tal, los nuevos

productos transferían titularidades sobre ellos en una versión no electrónica del ACH (plataforma para pagos en línea). Estos pagos en el fondo transfirieron, parcialmente, saldos de una cuenta (deudor) a otra (acreedor). Las políticas financieras tuvieron el apoyo de las autoridades gubernamentales, las cuales resistieron presiones para otorgar créditos subsidiados durante la crisis del 2009.

Tabla 2. Panamá: Principales Indicadores Macroeconómicos y Fiscales 2009-2020 (en millones de dólares y en por ciento)

Años	PIB Real	Tasa de Crecimiento del PIB Real	PIB Nominal	Déficit Fiscal/PIB en el SPNF	Deuda Pública	Deuda Pública/ PIB
2009	23,665.6	1.2	27,116.6	-1.0	10,972.3	40.5
2014	34,404.0	5.1	49,921.5	-3.1	18,231.0	36.5
2015	36,376.3	5.7	54,041.7	-2.2	20,221.7	37.4
2016	38,178.2	5.0	57,907.7	-1.8	21,601.6	37.3
2017	40,312.8	5.6	62,202.7	-1.9	23,373.6	37.6
2018	41,763.2	3.6	69,928.3	-2.9	25,686.9	39.6
2019	43,032.8	3.0	66,787.9	-2.9	31,018.5	46.4
2020	35,308.9	-17.9	52,938.1	-10.1	36,959.9	69.8

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Más recientemente el impacto del Covid-19 afectó el sistema bancario. **Su índice de liquidez alcanzó 62.7%, superior al 30% requerido por ley, limitando la expansión de crédito en el primer trimestre del 2021.** Ello reflejó una caída en la demanda de fondos y un otorgamiento cuidadoso de nuevos créditos en un entorno que reflejaba las consecuencias de la pandemia de manera más sustantiva que los ciclos típicos de la economía.

Las utilidades bancarias cayeron 32% al alcanzar \$314 millones con respecto al 2020. Ello se le atribuye a un descenso en ingresos en la banca de licencia internacional al diferirse el pago de dividendos de parte de sus subsidiarias, disminución de ingresos de operaciones, aumento de provisiones por la pandemia, y actualización de modelos de pérdida esperada por parte de algunos bancos. Problemas fiscales y políticos en países vecinos (Costa Rica y Colombia), tasas de interés más altas y riesgos más bajos han aumentado sus depósitos en el centro bancario (clasificados como inversión directa extranjera en la balanza de pagos), los cuales se transforman en crédito a través de préstamos en el sistema financiero.

En retrospectivo las decisiones de proveerle liquidez a los bancos en el corto plazo garantizaron su solidez.^{iv} No obstante, **estas pudieron haber sido menos intensas y mantenerse por plazos más cortos, lo cual les provee una guía de cómo manejarse mejor durante la crisis actual. Otra lección que surge de dichas experiencias es que el Estado no debe involucrarse en regular el funcionamiento del sistema bancario introduciéndole distorsiones.**

Igualmente es indispensable valorar adecuadamente el aporte de la banca en mejorar el nivel de vida y bienestar de la población en un entorno en que esta es el conducto para la captación de fondos a invertirse en el desarrollo del país. Ligado a ello, **el sistema de tipo de cambio fijo requiere el libre y automático movimiento de capitales para operar eficientemente.** La economía funciona en base al crédito que otorgan los bancos, empresas, y proveedores por lo que necesita alimentarse de los flujos externos que fluyen al sistema bancario. Gravar adicionalmente sus operaciones y regular tasas de interés y operaciones como algunos han sugerido en los medios de comunicación sería peligroso por el riesgo de que los depósitos se trasladen al exterior disminuyendo drásticamente el oxígeno que le proveen a la economía.

Discusión

Mucho de la reactivación en la coyuntura y en el corto plazo se derivará del manejo de la moratoria en reactivar empleos con una población más vacunada y de la liquidez que se le pueda inyectar

a las PYMES (Parlak, V., Salinas, G., & Vargas, M., 2021).^v A esto habría que agregarle el estímulo que podría provenir de una rápida expansión del turismo internacional, y del incremento en el crédito proveniente de los flujos provenientes de la cuenta de capital de la balanza de pagos. Asimismo, **será imprescindible que las PYMES afiancen acuerdos con proveedores, arrendadores, y bancos para activarse rápidamente**. Ello dependerá del conocimiento que tengan los bancos de sus clientes y su impacto en el flujo de efectivo que impulsa sus operaciones.

Dichas condiciones hacen imperativo que la economía desarrolle resiliencia a los shocks externos fortaleciendo las políticas públicas e invirtiendo en el futuro de todos los panameños. Esto último es lo que **un crecimiento inclusivo significa: invertir en el capital humano de todos sin distinción de origen, raza, o nivel de ingresos**. A dicho proceso se le debe asignar una prioridad significativamente más alta que aquella acordada en el pasado.

Ya no basta con centrarse solamente en el crecimiento del PIB. Hay que asegurar que este sea inclusivo para que beneficie a todos los panameños, reduzca el desempleo, elimine la pobreza, y disminuya desigualdades de ingreso. **Ello requiere acciones precisas y un esfuerzo continuo**. Entre ellas, elevar sustantivamente la calidad y cobertura de la educación a niveles considerados de excelencia globalmente para hacerle frente a las exigencias del siglo XXI, mejorar la eficiencia de los servicios de educación y salud, aumentar la productividad del capital humano y físico, desregular los trámites que mantienen condicionada la energía y creatividad de los panameños, y convertir al sector público en un vehículo eficiente de apoyo que permita desatarlas para beneficiar a toda la población del país.

Un primer paso que requiere suma urgencia implica combinar el énfasis en lograr altos niveles del PIB con alcanzar niveles más altos de empleo productivo aprovechando las oportunidades en el ámbito global, regional, y nacional para una población mejor educada y adiestrada. Esta no va a ser una labor fácil para ningún gobierno, aparte de que tomará tiempo en fructificar. Sin embargo, es necesario enfatizarla como la más alta prioridad de la administración gubernamental.

Ello demandará ingentes esfuerzos en el manejo de las políticas públicas. Requiere en especial mejorar la calidad y cobertura de la educación y formación profesional, así como enfatizar la expansión del turismo y de flujos crecientes en la cuenta de capital de la balanza de pagos (inversión directa extranjera, depósitos del exterior, y desembolsos de préstamos multilaterales y bilaterales) para que alimenten la expansión del crédito doméstico. Igualmente desarrollar la logística, conectividad, minería, y riberas del Canal para estimular la demanda agregada generando empleos más productivos y mejor remunerados durante la coyuntura y el más largo plazo.

Urge reenfocar sustancialmente las prioridades presupuestarias de corto y mediano plazo enfatizando la inversión en el capital humano, y la programación y seguimiento de resultados, a la vez de fortalecer el manejo, coordinación, y seguimiento de las políticas públicas. Esto último implica hacerles frente a las brechas fiscales, las del Gobierno Central y de la Caja del Seguro Social (CSS), con soluciones que las reduzcan significativamente en el corto y mediano plazo, fortalecer el manejo financiero del sector público, al igual que adoptar las medidas necesarias para asegurarse que el país salga de la “lista gris” del GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional).

Conclusiones

Finalmente, **las experiencias con shocks y el manejo de la política pública en otros países señalan que la intensidad de los ajustes se da en forma inversa al crecimiento del PIB, aumentos en productividad, y flujos financieros a la balanza de pagos**, lecciones que no se deberían menospreciar. Mientras más rápidos estos, menor será la intensidad del ajuste. Por otro lado, en Panamá la política pública falló en fortalecer el sistema educativo al no dotarlo adecuadamente de recursos por lo que el crecimiento se debilitó y la disparidad de ingresos se hizo más evidente en años recientes. Dichas experiencias hacen imprescindible que las estrategias para hacerle frente a los shocks enfatizen el crecimiento y la productividad de los factores de producción, así como el libre flujo de capitales en la balanza de pagos protegiendo un enfoque de crecimiento inclusivo.

Referencias

Barrett, P.; Sonali Das, M.; Magistretti, G.; Pugacheva, E.; Wingender, P. (2021). After-Effects of the COVID-19 Pandemic: Prospects for Medium-Term Economic Damage. IMF WORKING PAPERS, ISBN/ISSN:9781513587905/1018-5941

Brunnhuber, S. (2023). The Economics of External Shocks. In: Financing our Anthropocene . Sustainable Finance. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-23285-5_3

Fondo Monetario Internacional. (2020). Perspectivas de la economía mundial: El Gran Confinamiento. Washington (abril). Recuperado de: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WEO/2020/April/Spanish/text.ashx>

Kennedy, D. (May 22,2021). COVID-19 deaths surge in Latin America with more than 1M dead. New York Post. Recuperado de: <https://nypost.com/2021/05/22/covid-19-deaths-surge-in-latin-america-with-more-than-1m-dead/>

Mankiw, N.G.; Romer, D. & Weil, D.N. (1992). A Contribution to the Empirics of Economic Growth. The Quarterly Journal of Economics, Vol. 107, No. 2. (May, 1992), pp. 407-437.

McKinsey & Company (2021). Economic conditions outlook. Recuperado de: <https://www.mckinsey.com/capabilities/strategy-and-corporate-finance/our-insights/economic-conditions-outlook-2021>

Sokol, J.B. (2019). Análisis de las fuentes de crecimiento de Panamá (La desaceleración, perspectivas y políticas de recuperación). Centro Nacional de Competitividad. Recuperado de: <https://cncpanama.org/cnc/index.php/informes/category/163-informes-especiales?download=2191:analisis-de-las-fuentes-de-crecimiento>

Yan Liu, Y.; Garrido, J.; and DeLong, Ch. (2020). Private Debt Resolution Measures in the Wake of the Pandemic. International Monetary Fund. Recuperado de: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-private-debt-resolution-measures-in-the-wake-of-the-pandemic.ashx>

Duttagupta, R.; Fernández, G.; Karacadag, C. (2006). Transición hacia un tipo de cambio flexible ¿Cómo, cuándo y a qué ritmo?. International Monetary Fund. ISBN 1-58906-540-9

Parlak, V., Salinas, G., & Vargas, M. (2021). Estimating the Impact of External Shocks on the ECCU: Application to the COVID Shock, IMF Working Papers, 2021(218), A001. Retrieved Mar 9, 2023, from <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2021/218/article-A001-en.xml>

Lisi, M.; Llamazares, I.; & Tsakatika, M. (2019). Economic crisis and the variety of populist response: evidence from Greece, Portugal and Spain, West European Politics, 42:6, 1284-1309, DOI: 10.1080/01402382.2019.1596695

Montenegro, M., Herrera, L., Córdoba, P., Solís-Rodríguez, A., & Torres-Lista, V. (2022). Análisis socioeconómico, jurídico y psicosocial de las medidas legales adoptadas para enfrentar el COVID-19. Editorial CENICS. República de Panamá. ISBN: 978-9962-8525-3-7. Zenodo: <https://doi.org/10.5281/zenodo.6416172>

CEPAL. (1984). Las empresas transnacionales y America Latina: situación actual y perspectiva frente a la crisis. CEPAL. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35552/S8400156_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Levine, R. (2010). An autopsy of the US financial system: accident, suicide, or negligent homicide. *Journal of Financial Economic Policy*, Vol. 2 No. 3, pp. 196-213. <https://doi.org/10.1108/17576381011085421>

Renán Esquivel, J. (2011). Salud igual para todos. *Tareas*, núm. 138, mayo-agosto, 2011, pp. 129-131

Barlleta, N. (Abril, 29, 2021). Planificación en una economía de mercado. *La Estrella de Panamá*. Recuperado de: <https://www.laestrella.com.pa/opinion/columnistas/210429/planificacion-economia-mercado>

Squire, L.; VanDerTak, H.G. (1975). *Analysis of Projects*. World Bank, 1975. ISBN 0801818184, 9780801818189

Harberger, A.C. (1976). *Project Evaluation: Collected Papers (Midway Reprint Series) 1st Edición*. University of Chicago Press. ISBN-10:0226315932

Heckman, J., & Pagés, C. (2000). The cost of job security regulation: Evidence from Latin American countries. NBER Working paper, 7773.

Schwartz, H.; Berney, Richard, ed. (1977). *Social and Economic Dimensions of Project Evaluation*. Inter-American Development Bank. ASIN:B001F96Q9E

Elango S., García J. L., Heckman J. J., Hojman A. (2015). Early childhood education (NBER Working Paper No. 21766). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

ⁱ La ZLC se ocupa de actividades de reexportación. La competencia es fuerte (Amazon, Intel, Microsoft, y Boeing se instalaron en Costa Rica). Las reexportaciones han aumentado en el 2021 a raíz de que las empresas manejan inventarios viejos. Estos ya sean viejos o nuevos generan la misma actividad comercial. Los mercados se encuentran afectados por el Covid-19, barreras a importaciones, y demoras en despachar mercancías de China. Muchos proveedores no cuentan con todos los componentes para fabricar por lo que la producción tiene atrasos de 50-60%. La falta de contenedores al importar menores volúmenes aumentó el flete por contenedor de 20 pies en 500%, de \$2,000 a \$10,000. Ello hace atractivo comprar inventarios viejos más baratos en la ZLC. Los costos de operación son altos. En France Field se acondicionaron terrenos, pero no se instalaron tuberías de agua por lo que la póliza contra incendios cuesta tres a cuatro veces más. A la vez se aumentaron alquileres. Cuando se terminen los inventarios viejos la actividad de la ZLC podría ser afectada nuevamente a menos de que esta se vuelva más competitiva.

ⁱⁱ Esta consistió en una alianza entre organizaciones cívicas, productivas, profesionales, y comerciales, además de contar con el apoyo de la Iglesia Católica luego de las denuncias efectuadas por el entonces Coronel Roberto Díaz Herrera sobre los hechos de corrupción del militarismo. Ella se inspiró en el movimiento civilista de Filipinas de 1986, el cual derrocó por la vía pacífica al presidente Ferdinand Marcos.

ⁱⁱⁱ A partir de 1998 cada banco maneja su posición de liquidez, el requisito de reserva y rinde informes a la Superintendencia Bancaria.

^{iv} En cuanto al alto índice de liquidez se requiere que los bancos calibren bien el nivel necesario que requieren para asegurar el flujo de recursos del exterior. En relación a ello, en los 70s el sistema bancario se encontraba relativamente indefenso. La contracción del crédito se daba con un sistema bancario en los que los “money

center Banks” marcaban el paso. Incluso, se produjo un cambio del origen de los depósitos. Cada sucursal debía captar localmente los fondos para su operación. Los fondos del pool global de tesorería reducían su rol. La expansión de la red de sucursales del BNP y, posteriormente la de otros bancos privados, durante los 80s fueron de valor. Con la profundización de la crisis política dichas redes permitieron la eficacia de desarrollo de productos no tradicionales para mantener activo el proceso de pago “denominado en US\$”. El BNP actuó por sí mismo, en base a la aplicación de conceptos monetarios a un mercado nacional muy bien conocido por su equipo de trabajo. No hubo intervención alguna del Gobierno Central. Lo mismo sucedió en la monetización y activación de fondos atesorados o acumulados por la política de austeridad del gobierno central. En la época COVID-19, tanto la banca privada como la banca oficial muestran importantes captaciones de fondos. Mientras la primera dirigió los mismos a su cartera crediticia, la banca oficial elevó el nivel de sus activos líquidos, lo que se refleja en la alta posición de liquidez en el sistema bancario. Los bancos funcionan a motu proprio en el contexto de su administración de activos y pasivos y sujetos a las normas prudenciales bancarias.

^v En entrevista en TVN, el asesor legal de MITRADEL recordó que el 31 de mayo del 2021 era el plazo para el vencimiento del contrato de trabajadores del sector primario. Quedaban, en ese sector, menos de 1,700 por renovar. En agosto vencerían los del sector secundario y en octubre el sector terciario. En total se habían reactivado cerca de 165,000 contratos antes de la fecha límite de mayo de un total de 284,029 contratos suspendidos. El efecto contractual es que no hay más prórrogas, y los trabajadores del sector respectivo cuyos contratos todavía estén suspendidos deberán acudir a su puesto de trabajo. La empresa puede optar por mantener la vinculación con el empleado siguiendo las alternativas que le da el Código de Trabajo. Puede despedirlo pagando las prestaciones que también establece el Código de Trabajo.