

Fuentes de la Desaceleración del Crecimiento Económico de Panamá, Perspectivas y Políticas de Recuperación

José B. Sokol

Presentación en la Universidad del CEMA

Argentina, abril del 2019

Paradoja

La Economía Panameña se Encuentra en una Encrucijada

- El PIB se expande a partir de 1989
 - En 4.6% en promedio en 1989-2004 y 8.3% en 2004-2013
 - Se desacelera a partir del 2014 situándose en 3.7% en 2018
 - Se debilitan factores que impulsan el crecimiento
- Las brechas de inclusión social le restan brillo al crecimiento
 - Disminuye la productividad y aumenta el desempleo
 - Informalidad crece a cerca de la mitad de los ocupados
 - Coeficiente de Gini mejora muy poco desde 1989 al 2018
- Preguntas
- Cómo explicar cambios en el patrón de crecimiento y mercado laboral?
- Que produjo la desaceleración a partir del 2014?
- Sería posible retomar el crecimiento del 8% anual promedio o un
- crecimiento más alto que alrededor de 4%?
- Que podría contribuir a un crecimiento inclusivo que mejore la desigualdad de ingresos?

Ventajas Comparativas y Desafíos

• Ventajas Comparativas

- **Potencial del conglomerado y actividades relacionadas**
 - Canal expandido
 - Logística y conectividad
 - Turismo y su impacto en el comercio y la agricultura
 - ZLC, Panamá Pacífico y Tocumen S.A.
 - Puertos de contenedores y proyectos de ACP
 - Exportación agropecuaria y de cobre
 - TLC con Estados Unidos
- **Dólar global**
 - Tipo de cambio fijo integrado al sistema financiero
 - Libre movimiento de capitales
 - Flujos al centro bancario que financian la economía
 - Incentivo para inversión directa extranjera (IDE)
- **Conectividad**
 - Marítima, aérea, de telecomunicaciones, financiera, legal y terrestre

• Desafíos

Implementar estrategia de crecimiento más rápido e inclusivo

- **Aumentar inversión física (27% del PIB: un tercio gobierno, un tercio local y un tercio extranjera)**
 - inversión y relación al PIB mucho más baja prevista a partir del 2019
- **Atraer IDE y promover inversión local**
 - reducir trámites drásticamente
 - reglas del juego claras, transparentes y automáticas
- **Mejorar el capital humano para aprovechar oportunidades**
 - en calidad y cobertura de la educación a todos los niveles
 - en empleos mejor remunerados y para suplir demanda laboral
- **Reducir desigualdad de ingresos**
 - invertir en educación
 - aumentar productividad (es la más baja en los sectores agropecuario y público)
- **Reducir pobreza**
 - Subsidios focalizados para aumentar capacidad productiva de los pobres
 - Fortalecer la calidad de la enseñanza y cobertura de la educación

Riesgos

- **Cambios estructurales en la economía desde el 2014**
 - En la composición de los sectores motores del crecimiento
 - En la estructura del mercado laboral
 - Baja escolaridad e insuficiente calidad del insumo trabajo
 - Competencias no guardan relación con necesidades del mercado
 - El salario real y el mínimo se encuentran por encima de productividad
 - Debido a los cambios el desempleo aumentará irrespectivo del crecimiento
- **Shocks al comercio internacional**
 - Desvíos de comercio por tensiones EE UU/China afectarán ingresos de ACP y gobierno central e impactarán actividad económica
 - Aumentos en el precio internacional del petróleo
 - Apreciación del dólar hace al país menos competitivo
- **Shocks a la estabilidad financiera internacional**
 - Volatilidad en mercados bursátiles y tensiones geopolíticas
 - Apreciación del tipo de cambio (dólar = balboa)
- **Cambios en la legislación tributaria norteamericana**
 - Fomenta repatriación de ganancias y reduce flujos de IDE
- **Expansión del gasto público**
 - Reduce disponibilidad de recursos al sector privado al financiarse internamente
 - Aumenta deuda/pública/PIB del sector público expandido (53.8% en 2017)

Principales Lecciones Derivadas de los Últimos Treinta Años

• Políticas de Empleo y Crecimiento

- Las políticas de empleo, desarrollo del capital humano y trámites excesivos impactaron el empleo y crecimiento
- Las asociaciones públicas/privadas y concesiones promovieron sectores que no se hubieran podido expandir por limitaciones de endeudamiento público y liberaron recursos para hacer frente a necesidades que no se hubieran atendido
- En turismo, falta de promoción, carencia de productos para alargar estadías e inadecuada coordinación redujeron la tasa de ocupación hotelera
- En infraestructura, inversiones no planificadas (llave en mano) resultaron improductivas al no contar con estudios de factibilidad e ingeniería ni tomar en cuenta externalidades negativas traduciéndose en aumentos de costos

• Políticas para Mejorar el Capital Humano

- En educación la tarea más importante es mejorar la formación docente y perfeccionarla una vez en funciones
- La política educativa no aumentó productividad y se convirtió en barrera para movilidad social y reducir desigualdades
- Al salir docentes limitados, la supervisión y adiestramiento pegaron un techo
- Se requiere consolidar un sistema de evaluación y capacitación continua fortaleciendo calidad docente, aumentar escolaridad e igualar la calidad a la privada en horas y días y aumentar cobertura

Principales Lecciones Derivadas de los Últimos Treinta Años

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

- La definición de prioridades en el gasto público se ha descuidado
- Muchos proyectos no tienen estudios económicos y de ingeniería
- Proyectos “llave en mano” aumentan costos y debilitan el manejo de la deuda, fijación de prioridades y aumentos de productividad
- La planilla no contiene análisis de puestos de trabajo para lograr eficiencia
- Subsidios generalizados y no focalizados sin resultados medibles
- Los mecanismos de selección de proyectos no mejoraron al descentralizar recursos

- **Política Comercial**

- Aumentos de costos para trasladarlos a precios sin considerar aumentos de productividad reducen competitividad y aumentan costo de vida
- Los TLC no incluyen cláusulas para proteger al consumidor y compensar desbalances comerciales
- Conflicto de interés al ligarse intereses privados con la política pública

- **Política Agropecuaria**

- La clave en aumentar producción y productividad se encuentra en utilizar tecnología

- No se ha invertido adecuadamente en innovación tecnológica en subsectores o productos competitivos y exportables

- La política sectorial se ha mantenido descoordinada a través de muchas instituciones y ausencia de planes integrados

- Las importaciones no se manejan de acuerdo a ciclos productivos ni se ha incentivado grupos de pequeños productores para transferir tecnología y mercadeo vinculados a la cadena de frío con el hub logístico y apoyarlos para exportar

- Las políticas se han aplicado como parches transfiriendo recursos sin objetivos medibles ante conflictos con gremios, huelgas, crisis climáticas, plagas y desprotección arancelaria

- **Políticas en Servicios**

- No existe una estrategia convincente para aumentar el flujo de turistas y desarrollar más productos para alargar visitas

- No se aprovecharon oportunidades de transformación (proporción creciente del comercio mundial) ni adiestró suficiente mano de obra para usufructuar mejores salarios en actividades de mayor productividad

- Se perdieron oportunidades de aumentar la proporción del mercado regional de contenedores. Aumentos de tarifas por contenedores han afectado competitividad

Urgencia en Actuar

- **Prolongar decisiones de políticas públicas creará condiciones para aumentar el desempleo y continuar la desaceleración**
 - **Debilitamiento del crecimiento y finanzas públicas requerirá recuperar costos, reducir subsidios y planilla y gravar a las empresas e instituciones financieras públicas**
- **Como evitar un ajuste doloroso tipo Grecia?**
 - **Fomentando la expansión del sector privado y fortaleciendo la calidad del capital humano para mejorar productividad**
 - **Reenfocando prioridades para vigorizar la calidad y ampliar cobertura del sistema educativo y formación profesional. En el siglo XXI se requerirá más mano de obra altamente calificada debido a avances tecnológicos**
 - **Liberando recursos para mejorar calidad del capital humano transfiriendo responsabilidades en infraestructura y otros sectores al sector privado.**
 - **IDE es crítica para estimular crecimiento y mejorar desigualdad de ingresos**
- **Como crear un ambiente favorable a la inversión privada?**
 - **Conduciendo negocios sin tramites excesivos y costosos, reduciendo 3,700 trámites y el puesto 79 en 190 países en la encuesta del Banco Mundial del 2018**
 - **Eliminando incertidumbre por intervenciones de Asamblea Nacional y CSJ en materia de inversión**
 - **Introduciendo leyes marco libres de elementos discriminatorios, seguridad jurídica, transparencia y automaticidad en relaciones con el sector privado**

Políticas de Prioridad Inmediata para Lograr Impacto en el Corto Plazo

- Mejorar Eficiencia

- Disminuir drásticamente los 3,700 trámites y reducir la posición 79 a la 40 en 19 países en el informe del Banco Mundial de “Facilidad de Hacer Negocios”

- Introducir la ventanilla única en exportaciones y reexportaciones y permisos de construcción y ocupación

- Promover Comercio Exterior

- Desarrollar estrategias para sacarle provecho a TLC dado el fuerte desbalance

- Reducir tarifas en TLC a promedio de 5% ponderado en productos no producidos en Panamá para aumentar competencia y abaratar costos

- Transferir al MEF la Dirección de Aduanas para acelerar comercio exterior y mejorar recaudaciones automatizando procesos y reduciendo contactos entre funcionarios públicos y privados para evitar corrupción

- Introducir políticas de competencia para reducir poder monopólico en vez de aplicar controles de precios que impactan en aumentar otros precios

- Definir estrategia de promoción en turismo y aumentar a \$100 millones el “Fondo de Promoción” para alcanzar una tasa de ocupación alta rápidamente

- Otorgar incentivos de Panamá Pacífico a ZLC y Tocumen S.A.

- Utilizar embajadores y cónsules al promover IDE, exportaciones y reexportaciones

- **Estímulos al Crecimiento**

- Transferir al sector privado responsabilidades a través de APP y concesiones para liberar recursos para hacerle frente a necesidades del gasto social
- Alcanzar niveles de calidad de la educación privada en la pública aumentando horas y días de clases y mejorando infraestructura
- Desarrollar indicadores de la oferta académica para aumentar el empleo
- Definir política migratoria condicionada entre los sectores públicos y privados para suplir necesidades del mercado mientras se capacita mano de obra
- Utilizar precios de sostén para aumentar la producción agropecuaria
- Suspender importaciones agropecuarias en épocas de cosecha del producto

- **Manejo Fiscal**

- Fortalecer recaudación y reducir gasto público
- Instituir el tratamiento tributario y distribución de utilidades vigente en la empresa privada a empresas y entidades públicas
- Reformar LRSF para analizar rentabilidad de proyectos de \$5 millones y más
- Reenfocar prioridades del gasto público para vigorizar calidad y ampliar cobertura educativa y fortalecer formación profesional

- **Mejorar la Calidad de la Salud**

- Integrar servicios de centros de salud para racionalizar recursos y no duplicar esfuerzos a través de la receta electrónica, expedientes electrónicos y sistema de inventario electrónico para medicamentos
- Introducir cita única y ciclos de operaciones para utilizar salas de tiempo completo
- Enfocar el sistema en la prevención y promoción de hábitos de cuidados de salud
- Implementar métodos de evaluación para mantener a la población sana
- Establecer unidades médicas cercanas a las comunidades
- Fortalecer las estadísticas para la toma de decisiones

- **Coordinación de Políticas Públicas**

- Establecer el Consejo Nacional de Políticas Públicas (CONPP) presidido por el Presidente de la República con el MEF como secretaría técnica para identificar y jerarquizar problemas, tomar acciones y dar soluciones a temas prioritarios, así como responsabilizar, darle seguimiento y evaluar todas las políticas

Políticas de Prioridad Inmediata con Impacto en el Mediano Plazo para Lograr un Crecimiento Rápido e Inclusivo

- Expansión de la Calidad del Insumo Trabajo

- Mejorar calidad, pertinencia, cobertura y equidad del sistema educativo
- Vigorizar formación de docentes fortaleciendo facultades de educación y perfeccionamiento de docentes en funciones
- Consolidar sistema de evaluación educativa, proveerle autonomía al MEDUCA, fortalecer sistemas de planificación e información, expandir cobertura en educación inicial y preescolar incluyendo nutrición y estímulo en la escuela media
- Aplicar ley orgánica para que el gasto en educación no sea inferior al 6 por ciento del PIB del año anterior
- Aumentar escolaridad y calidad de la enseñanza a todos los estudiantes
- Reducir número de alumnos por docentes en las grandes escuelas
- Mejorar calidad de facilidades educativas y ampliar cobertura, especialmente en preescolar, infantil y media
- Intensificar enseñanza del idioma inglés e involucrar especialistas y sector privado en planificar currículos y metodologías

- Expansión de la Calidad del Capital Físico

- Incentivar APP en puertos, generación y transmisión eléctrica (puerto de Corozal, parque logístico, terminales de gas y carga rodante), agua, centro de convenciones, plan piloto de escuelas públicas operado por el sector privado y medicamentos genéricos entre otros
- Considerar APP en sectores cuyos servicios no son satisfactorios o requerimientos financieros exceden la capacidad de endeudamiento del Estado

- **Incremento de la Productividad Total de Factores**

- **Aprobar ley marco para fomentar actividades de transformación y uso de tecnología para convertir a ZLC, Panamá Pacífico y Tocumen S.A. en polos de crecimiento que generen empleos en actividades especializadas**
- **Extender incentivos impositivos, tratamiento a empresas, trámites y régimen laboral en Panamá Pacífico a ZLC y Tocumen S.A.; ventanilla única para exportación y reexportación y permisos de construcción y ocupación; y parámetros automáticos para generación eléctrica y proyectos de ACP**
- **Simplificar trámites drásticamente**
- **Coordinar políticas en transporte y promoción turística para promover mercados, estimular competencia y reducir costos.**
- **Enfatizar innovación tecnológica, formación y capacitación, infraestructura, producción y financiamiento, comercialización y política comercial en el sector agropecuario**

- **Apoyo del Manejo Fiscal**

- Los ajustes fiscales deberían provenir principalmente de recortes en subsidios y planilla. No se recomiendan nuevos impuestos para evitar restringir la expansión de la economía, excepto gravar a empresas públicas autofinanciables y entidades financieras públicas a la vez de recuperar costos en empresas y entidades públicas y mejorar la administración tributaria. Si se requirieran impuestos adicionales se debería extender el ITBM a áreas excluidas
- Minimizar aumentos en la deuda pública enfatizando un presupuesto sin endeudamientos netos adicionales que excedan el límite en la LRSF
- Evitar aumentar el gasto a través de endeudamiento de empresas públicas para obviar exceder los límites de la LRSF restándole recursos al sector privado
- Enfocar prioridades presupuestarias en mejorar la calidad de la infraestructura y mecanismos de inversión e incentivos para generar competencia en educación, salud, infraestructura y gasto social
- Asegurar una adecuada planificación de programas y proyectos dentro del marco financiero de mediano plazo
- Introducir estimaciones de costos y metas a cumplir al elaborar presupuestos gubernamentales para el corto y mediano plazo

Fuentes de Crecimiento Económico, Subperíodos, 1989-2016

(crecimiento promedio en por ciento)

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

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

Capital físico

- Logística, construcción y turismo motores líderes del crecimiento
- Se requiere personal mejor calificado para aumentar productividad
- Desaceleración coincidió con finalización del tercer juego de esclusas

Insumo trabajo

- Mayoría de empleos nuevos urbanos en el área metropolitana requirieron competencias diferentes a las de la población de 15-29 años
- Costos salariales crecientes: pérdidas de empleo en construcción y agricultura
- Sectores con baja escolaridad requirieron menos personal, personal mejor calificado, mayor instrucción formal y cambio a favor del componente planta
- Modalidad del empleo cambió: 71% provino del sector privado en 2004-2009 mientras que sólo 50% en 2009-2014

Productividad

- Cayó en el 2014-2016 después de haber aumentado en el 2004-2013

Sería Posible Retornar al 8% de Crecimiento?

- Países con rápido crecimiento en períodos de 20 años como Japón, Brasil, Corea del Sur, Malasia y Chile no lo lograron crecer rápidamente al desacelerarse
- IDE e inversión nacional podrían incrementar capital físico al nivel de 2004-2013 pero limitada en generar empleos si fuese intensiva en uso de capital
- Se requerirían aumentos de productividad y expansión del insumo trabajo. Podrían venir de turismo y comercio, exportación de minerales, reexportación de gas, IDE, desarrollo de puertos y logística, exportaciones agropecuarias, entre otros
- En un escenario de rápido crecimiento del capital físico y aumentos lentos en el insumo trabajo y PTF, el PIB podría crecer entre 4.0% y 6.0% anual
- El futuro inmediato se encuentra vinculado a conectividad, logística y actividades complementarias. Para potenciar el crecimiento se requiere elevar la productividad y competitividad de los servicios en actividades exportables
- Las prioridades con impacto a más largo plazo deberían enfocarse en la “economía del futuro” asegurando igualdad de oportunidades para todos
- Un crecimiento más rápido requerirá mejorar la calidad del insumo trabajo y PTF, desarrollo del sistema educativo y exportación de bienes y servicios para convertir a Panamá en una “economía del conocimiento” como Singapur, Corea del Sur e Israel, avances significativos en promover IDE y expansión del Canal por aumento de demanda

Fuentes de Crecimiento, Comparación con Otros Países

Niveles Relativos de Producto e Insumos per Cápita y Productividad de Factores, 2004
(US=100 en el año 2000; en por ciento)

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

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

- PIB per cápita de Panamá es 20% del de Estados Unidos, insumos totales per cápita 32.1% y productividad total de factores 62.3%.
- Singapur y Hong Kong con niveles de productividad cercanos a Estados Unidos.
- Chile sobrepasa a Panamá en todas las categorías .
- Panamá genera resultados similares a América Latina como un todo, excepto que su productividad es mayor a la de Panamá.

Son las Inversiones en Megaproyectos Suficientes para Estimular la Economía del 2019 en Adelante?

• A pesar de la fuerte inversión la economía se ha desacelerado. Megaproyectos públicos y privados incluyen por lo menos \$20.0 miles de millones. Aquellos en ejecución tienen poco gasto en el 2019. La mayoría de las inversiones son intensivas en el uso de capital generando poco empleo.

* No incluye reclamos pendientes.

** En operación.

***Paralizada.

****Iniciado.

• <u>En Ejecución en el 2019</u>	<u>\$13.8*</u>
Minera Panamá	\$ 6.3
Metro Línea 2	\$ 2.1
Metro Línea 2 al Aeropuerto	\$ 0.1
AES Proyecto de Gas	\$ 1.1**
Panamá-Colón Container Port	\$ 0.9
Expansión de Tocumen	\$ 0.9
Revitalización de Colón	\$ 0.6
Tercer Puente sobre el Canal	\$ 0.6
Centro de Convenciones Amador	\$ 0.2
Línea 3 de ETESA	\$ 0.4
Carretera del puente a Arraiján	\$ 0.4
Rehabilitación Transístmica	\$ 0.1
Ampliación de Via O. Torrijos	\$ 0.1***
• <u>Planeados a Partir del 2019</u>	<u>\$ 6.2</u>
Metro Línea 3	\$ 2.8
Extensión Villa Zaíta	\$ 0.3
Cuarto Puente sobre el Canal	\$ 1.6****
Puerto Corozal	\$ 0.7
Corredor de Las Playas	\$ 0.3
Línea 4 de ETESA	\$ 0.5

Salarios Reales y su Impacto en el Empleo

Impacto de Políticas Públicas por Subperíodos, 2001-2017

Subperíodos	Políticas Públicas	Impacto en el Empleo
2001 al 2009-2010	Rápido crecimiento expandió mano de obra empleada (más trabajadores y mayor capital humano por trabajador). Éste estuvo acompañado por expansión del empleo cercano al 45% reflejando aumentos en el salario real similares a aumentos en productividad, acomodó el crecimiento demográfico e impulsó la tasa de participación laboral de 60.5% a 63.8% en promedio.	La tasa de desempleo se redujo del 14.0% en el 2001 al 6.5% en promedio en el 2009-2010. La mano de obra desempleada fue mayormente absorbida en construcción, servicios (especialmente turismo) y sector público. En el 2004-2009 el 71% de los empleos nuevos provino del sector privado.
2009-2010 al 2012-2013	Variaciones en precios al consumidor influyeron en salarios reales incrementándolos a un ritmo menor que los nominales a la vez que la productividad aumentó permitiendo que los nuevos empleos superaran al aumento en la tasa de participación.	La tasa de desempleo disminuyó del 6.5% en el 2009-2010 a 4.1% en el 2012-2013. En el 2009-2014 la relación de empleos nuevos en el sector privado cayó a 50% al absorber el sector público más mano de obra, lo cual no era necesario al caer la tasa de desempleo a niveles muy bajos.
2012-2013 al 2017	Los salarios reales aumentaron por encima de la productividad por aumentos en el salario mínimo y convención colectiva en construcción del 2014-2017 a la vez que la economía se desaceleraba y la tasa de participación se mantenía en 64%.	La tasa de desempleo aumentó de 4.1% en 2012-2013 a 6.1% en 2017 especialmente en la población de 15-29 años. En 2015-2017 se perdieron 15,614 empleos en construcción y 7,341 en agricultura.

Salarios Nominales y su Impacto en el Empleo

Impacto de Ajustes en el Salario Mínimo en Generar Empleos

Evolución de los Ocupados y los Ajustes del Salario Mínimo



Fuente: Elaborado por el CNC con datos del INEC y MITRADEL

- Cerca del 30% de la mano de obra ocupada (300,00 personas) recibe salario mínimo
- Aumentos en costos laborales no se compensaron con aumentos en productividad
- Costos laborales limitaron generar empleos nuevos en el área rural desplazando mano de obra hacia áreas urbanas aumentando la informalidad
- Se perdieron 7,341 empleos en la agricultura durante los años 2015-2017
- El crecimiento de los ocupados se desaceleró especialmente aquellos de 15-29 años y los menos capacitados