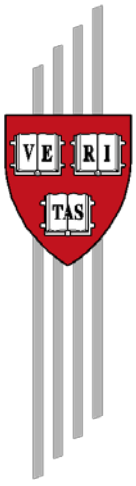
Cambiando esclusas:
UN DIAGNÓSTICO DE CRECIMIENTO DE PANAMÁ

Ricardo Hausmann, Luis Espinoza y
Miguel Angel Santos

Traducido por Rafael Osío Cabrices

CID Faculty Working Paper Series No. 325
Octubre de 2016 (*Revisado Enero de 2017*)

© Copyright 2017 Hausmann, Ricardo; Espinoza, Luis; y Santos, Miguel Angel; and the President and Fellows of Harvard College



Working Papers
Center for International Development
at Harvard University

Resumen ejecutivo

Panamá ha sido una de las economías de mayor crecimiento en el mundo durante la última década, llegando a duplicar su ingreso per cápita entre 2004 y 2014. Alrededor del Canal de Panamá ha prosperado una vibrante red exportadora de servicios -puertos, logística, comercio, comunicaciones, servicios financieros- que ha sido una importante fuente de divisas y a su vez ha demandado una cantidad significativa de construcción. Los desarrollos privados no residenciales – edificios de oficinas, almacenes, infraestructura de telecomunicaciones y centros comerciales – han sido complementados por grandes proyectos de infraestructura pública, como la expansión del Canal, la primera línea del Metro de la Ciudad de Panamá y el nuevo terminal del aeropuerto internacional de Tocumen. Este boom de construcción, un sector intensivo en mano de obra no calificada, ha contribuido a la reducción de la pobreza y la desigualdad. En paralelo, se desarrolló un *hub* aéreo en la Ciudad de Panamá, y muchas compañías multinacionales se han establecido en el país bajo el paraguas de la Ley de Sedes de Empresas Multinacionales (o Ley SEM).[1] Factores como el ambiente favorable para los negocios, la estabilidad económica y mejoras significativas en la seguridad personal se sumaron a los beneficios fiscales y migratorios, para atraer a más de 120 sedes regionales de empresas multinacionales.

Dentro de ese extraordinario desempeño económico, hay dos señales de alarma que vale la pena resaltar. En primer lugar, el crecimiento se ha venido desacelerando desde 2012. La desaceleración no es necesariamente una señal negativa; puede indicar la convergencia hacia un estado de tasa moderada de crecimiento luego de un periodo tan prolongado de expansión. Pero también puede ser un indicio de que algunos pilares del crecimiento están cediendo. La construcción, punta de lanza de esta gran expansión económica, ha estado creciendo a una tasa compuesta de más de 18% anual por diez años, triplicando su participación en el producto interno bruto (PIB) durante ese lapso. La construcción no residencial, principal componente de la demanda de ese sector en Panamá, no puede crecer indefinidamente a una velocidad mayor que la del resto de la economía. Primero, porque responde a una demanda de stock de infraestructura que viene del moderno sector de servicios, y una vez que ese stock ya exista, cabe esperar que el flujo de construcción se desacelere significativamente. Segundo, porque para mantener el impulso económico con desarrollos como la expansión del Canal o el Metro de la capital, habría que contar con un flujo improbable de grandes proyectos de infraestructura pública.

El segundo signo de alarma es la desigualdad del ingreso. En medio del boom de ingresos de la década anterior, la distribución del ingreso en Panamá sigue siendo una de las más inequitativas del planeta. Detrás de este rasgo hay algunas dinámicas interesantes. La gran expansión registrada en los servicios y la construcción ocurrió a expensas de otros sectores, como la manufactura y la agricultura. Esta última, en particular, vio caer su participación en el PIB de 4,6% a 2,5% en diez años, mientras sigue representando 16% del empleo total. Como consecuencia, la productividad del

[1] Ley 41, aprobada en agosto de 2007, "Comisión de Licencias de Sedes de Empresas Multinacionales", mejor conocida como Ley Procter & Gamble.

trabajo en los servicios y la industria es más alta que en la agricultura por un factor de siete. El boom de la construcción, mediante su demanda de trabajadores no calificados, absorbió parte de la mano de obra liberada por la agricultura y la pesca,[2] un hecho que muy probablemente haya tenido que ver con la mejora en la desigualdad observada durante tres años.[3] Pero ahora que se espera una desaceleración del boom de construcción, y que el crecimiento está pasando a ser liderado por un sector de servicios que demanda mano de obra calificada, existe el riesgo de perder algunos de esos progresos obtenidos en pobreza y desigualdad.

Ambos signos de alarma hacen más visible la necesidad de promover actividades económicas más complejas en la capital y en las otras provincias de Panamá, que releven a la construcción y permitan al país seguir creciendo a un ritmo sostenido. De igual forma, promover actividades más complejas en las provincias ayudará a desconcentrar el crecimiento y a hacerlo más inclusivo.

Relevar a la construcción mediante la promoción de actividades económicas más complejas requerirá de una actualización en términos de capacidades productivas, *know-how* y habilidades. Las autoridades panameñas ya han dado pasos en esa dirección, incrementando la inversión en educación y logrando algunos resultados cuantitativos importantes. Panamá está entre los primeros países de América Latina en términos de años de escolaridad promedio y tasas de conclusión para primaria y secundaria. Al mismo tiempo, el país ha hecho un esfuerzo significativo en actualizar su stock de conocimiento y habilidades, al atraer compañías multinacionales mediante la Ley SEM, establecer un parque tecnológico en la Ciudad del Saber y crear una Zona Económica Especial – Panamá-Pacífico – en el área previamente ocupada por la base aérea estadounidense Howard. Todas estas iniciativas están dirigidas a proveer el *know-how* que la economía necesita para diversificarse hacia actividades más complejas, pero puede que no sean suficientes.

Aunque han mejorado los indicadores cuantitativos de la educación, su calidad sigue siendo una gran preocupación. Las puntuaciones de Panamá en pruebas estandarizadas están entre las peores del ranking latinoamericano, junto con las de Perú (OCDE, 2010). Además de eso, Panamá ha implementado muchas restricciones al libre flujo de mano de obra inmigrante. Hay una larga lista de ocupaciones que están vedadas a los extranjeros por ley. Incluso en las Zonas Económicas Especiales, el tránsito entrante y saliente de mano de obra y conocimiento está altamente restringido. Los trabajadores foráneos disfrutan de visas gracias a la Ley SEM, solo mientras están empleados por una multinacional. Una vez fuera de ella, el tiempo que pasaron en el país no cuenta para optar por una visa de residente. Los ciudadanos de los 50 países que son todavía considerados como un riesgo a la seguridad nacional deben pasar un intrincado proceso para obtener una "visa autorizada". Fuera de las ZEE, persiste un tope de 10% para la presencia de extranjeros en la nómina de una empresa. En la Ciudad del Saber, las visas deben ser renovadas actualmente, a un precio que puede

[2] La agricultura y la pesca representaban 20% del empleo en 2005.

[3] Según los Indicadores del Desarrollo Mundial, la distribución del ingreso en Panamá mejoró entre 2005 y 2014. El coeficiente de Gini pasó de 0,54 a 0,51 en ese periodo, aunque para 2014 seguía siendo el cuarto más alto del mundo.

ser significativo para pequeñas y medianas empresas donde predominan los científicos extranjeros, y eso en un parque tecnológico que gravita en torno a la investigación y el desarrollo. Más aún, una vez que las compañías deciden pasar a explotar comercialmente sus innovaciones pueden perder su status, e incluso el derecho a permanecer en el parque si interrumpen sus actividades de innovación.

Todas estas prácticas, presuntamente dirigidas a la protección de los trabajadores panameños, están impidiendo que el país desarrolle la base de habilidades que necesita para seguir diversificando su economía y crecer sostenidamente. Según nuestros análisis, estas políticas de restricciones al flujo de inmigrantes no están ayudando a los panameños. El flujo entrante de migrantes calificados está asociado a salarios más altos para los panameños que trabajan en la misma industria-provincia. Esto es una clara señal de que las habilidades que traen al país los inmigrantes complementan, no sustituyen, las de los panameños (Hausmann, Santos y Obach, 2016). Además, los inmigrantes tienen una mayor tendencia a convertirse en emprendedores que los trabajadores nativos. Al mismo tiempo, nuestro análisis basado en la data del censo indica que los inmigrantes, hayan o no llegado gracias a la Ley SEM, han subido el listón de las habilidades laborales en Panamá y han ayudado al país a crecer más rápido. Pero los altos retornos de que disfrutan los migrantes de igual educación, género y experiencia que sus contrapartes panameños, son síntomas de escasez de talento calificado y habilidades, y comprometen la diversificación productiva y el crecimiento sostenido.

Aparte de la disponibilidad de mano de obra calificada, la comunidad de negocios presente en Panamá suele mencionar las trabas burocráticas y la corrupción como restricciones significativas. El hecho de que una de las características de la ZEE de Panamá-Pacífico más apreciada por sus inquilinos sea un edificio gubernamental "todo en uno" –que concentra oficinas de todas las dependencias estatales a las que hay que acudir para gestionar permisos o cumplir con distintas regulaciones y funciones– es una pista de que la burocracia fuera de esa zona puede ser considerable. Las entrevistas que realizamos en compañías dentro y fuera de las zonas también indican que, mientras los procesos necesarios en el negocio de importación y exportación son más bien expeditos, las trabas para las compañías que importan y venden dentro de Panamá son más complejas y suelen generar muchos retrasos. Otro factor mencionado con frecuencia es la corrupción. Las encuestas de negocio señalan "las inadecuaciones en el sistema judicial" y "la corrupción" como las restricciones más importantes a la actividad económica privada. Esa es un área donde el desempeño de Panamá es inconsistente con su nivel de ingreso. Asumiendo como ciertas las respuestas provistas por emprendedores y ejecutivos, la corrupción parece manifestarse más intensamente en la frecuencia y el monto de los sobornos o "regalos" que hay que dar para que las cosas se hagan. Aunque hay que decir que la mayoría de la evidencia consultada proviene de años previos a la elección del Presidente Varela (2014), esta es un área donde las reformas y las mejoras se mueven típicamente a un ritmo más lento, y por tanto los impactos tardan más en materializarse.

La expansión del Canal ofrece a Panamá una excelente oportunidad para repensar su estrategia de desarrollo, y cambiar de esclusas para seguir creciendo a una tasa sostenible y más equitativa. El país ha acumulado capacidades significativas y *know-how* en su sector de servicios, que puede combinar y

desplegar en la producción de bienes y servicios más complejos. Ese requiere de un nuevo enfoque de las leyes migratorias y las regulaciones en torno a las ZEE, para atraer y retener al *know-how,* y permitir que fluya desde esas zonas al resto de la economía. La desaceleración de la construcción tendrá impactos significativos en los salarios y el empleo entre la mano de obra no calificada, lo que podría a su vez crear algo de presión política para que se aprueben leyes migratorias más restrictivas que "protejan los empleos de los panameños". Eso debe ser resistido, pues restringir el libre flujo de inmigrantes y de conocimiento no va a ayudar a los nacionales. Al contrario: impedir que los trabajadores calificados traigan su *know-how* y lo combinen con otras capacidades que ya están presentes en la economía, sólo resultará en actividades menos complejas de salarios más bajos. La promoción de un crecimiento más equitativo demandará también un esfuerzo del gobierno para romper el dilema del huevo o la gallina, así como impulsar la actividad económica fuera de la capital. En esto será clave atraer el *know-how* adecuado o más factible, puesto que no todas las actividades tienen las mismas probabilidades de prosperar en un sitio u otro.

Tabla de contenidos

RESUMEN EJECUTIVO **2**

1. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO **9**

2. EL CAMBIO ESTRUCTURAL **12**

3. EL DESEMPEÑO MACROECONÓMICO **18**

4. EL COSTO DEL FINANCIAMIENTO **25**

4.1 Descripción del sistema financiero 25
4.2 ¿Es bajo el crédito en Panamá? 26
4.3 ¿Es un problema el crédito en Panamá? 27

5. INFRAESTRUCTURA **29**

5.1 Energía 29
5.2 El transporte y la logística 34
5.4 Las comunicaciones 36

6. LOS BAJOS RETORNOS SOCIALES: CAPITAL HUMANO **39**

6.1 El nivel educativo 39
6.2 La calidad de la educación 41
6.3 Las tasas de desempleo por nivel de escolaridad 43
6.4 Los retornos de la educación 45
6.5 La ocupación industrial por nivel educativo 46

7. LA BAJA APROPIABILIDAD: FALLAS DE GOBIERNO **53**

7.1 Los riesgos macroeconómicos 53
7.2 Los riesgos microeconómicos 55
7.3 Las tasas impositivas y la administración tributaria 55
7.4 El mercado laboral 57
7.5 Las trabas burocráticas 59
7.6 El crimen 60
7.7 La corrupción 61

8. LA BAJA APROPIABILIDAD: FALLAS DE MERCADO **62**

BIBLIOGRAFÍA **69**

Lista de gráficos

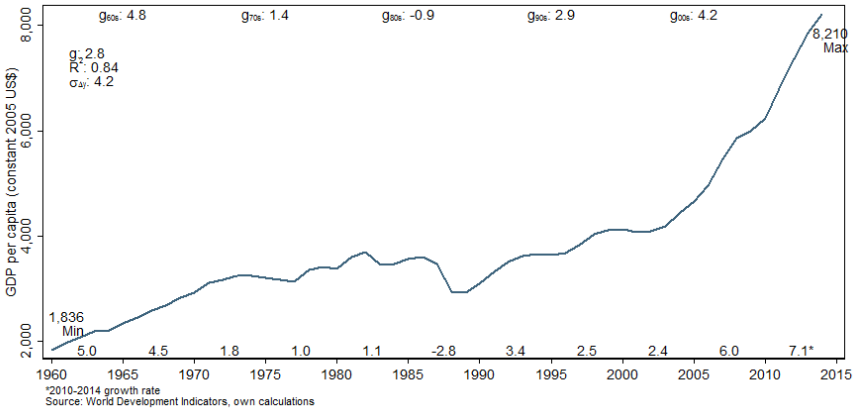
Gráfico 1. Panamá: PIB per cápita y tasas de crecimiento (1960-2014) 9
Gráfico 2. América Latina: Tasas de crecimiento PIB per cápita (1990-2014 y 2004-2014) 9
Gráfico 3. Panamá: Tasa de crecimiento anual del PIB per cápita (1960-2014) 10
Gráfico 4. Niveles provinciales y tasas de crecimiento del PIB per cápita (2007-2013) 11
Gráfico 5. Crecimiento por sector (2005-2015) 12
Gráfico 6. Composición del empleo por categorías industriales (2005 y 2015) 13
Gráfico 7. Panamá: Productividad relativa por sector (1983-2012) 14
Gráfico 8. Exportaciones per cápita de bienes, servicios y total (2014) 15
Gráfico 9. Exportaciones per cápita de bienes, servicios y total, (1998-2014) 16
Gráfico 10. Panamá: Exportación de servicios, netos (2008-3t2016) 17
Gráfico 11. Exportaciones de bienes (2014) 18
Gráfico 12. Tasas de desempleo e inflación (1990-2015) 18
Gráfico 13. Balanza de cuentas actual vs. crecimiento económico (1990-2014) 19
Gráfico 14. Componentes de la inversión extranjera directa (2008-3T 2016) 20
Gráfico 15. IED: Ratios de reinversión (2008-3T 2016) 20
Gráfico 16. Inversión pública y privada desagregada (2007-2014) 21
Gráfico 17. Indicadores tempranos de actividad en sector construcción (2012-2016*) 23
Gráfico 18. Árbol de decisión del diagnóstico de crecimiento 24
Gráfico 19. Inversión y crédito (% del PIB, 2014) 26
Gráfico 20. Uso de bancos para financiamiento (2015-2016) 27
Gráfico 21. Financiamiento como restricción mayor (circa 2010) 28
Gráfico 22. Tasa real de interés al préstamo en Panamá 28
Gráfico 23. Generación y consumo de electricidad (1999-2014) 29
Gráfico 24. Panamá: provisión de electricidad por fuente (1999-2014) 30
Gráfico 25. Panamá: demanda de electricidad por sector (1999-2014) 31
Gráfico 26. Precio de la electricidad (comercial) y costo de obtener electricidad 31
Gráfico 27. Fallas eléctricas (circa 2010) 32
Gráfico 28. Propiedad de generadores (circa 2010) 33
Gráfico 29. Índice de desempeño logístico, componentes seleccionados (2014) 34
Gráfico 30. Densidad y % de vías pavimentadas (2010) 35
Gráfico 31. Infraestructura portuaria y costos de exportar (2014) 36
Gráfico 32. Teléfonos fijos y móviles por 100 personas (2014) 36
Gráfico 33. Suscripciones a banda ancha y usuarios de internet por 100 personas (2014) 37
Gráfico 34. Panamá: calidad de la infraestructura (2015-2016) 38
Gráfico 35. Distribución de años de escolaridad (2000-2010) 40
Gráfico 36. Años de escolaridad (población 15+, 2010) 40
Gráfico 37. Distribución por escolaridad (% del total de la fuerza laboral, 2012) 41
Gráfico 38. PISA: Resultados de la prueba (2009) 41
Gráfico 39. TERCE: Resultados de la prueba (2013) 42
Gráfico 40. PISA: Primeros en desempeño (2009) 43
Gráfico 41. Desempleo por nivel de educación (2012) 44
Gráfico 42. Panamá: Desempleo por nivel de educación (2001-2015) 44
Gráfico 43. Panamá: Retornos de la educación (2001-2015) 46
Gráfico 44. Fuerza laboral con educación primaria por industria (2010) 47

GRÁFICO 45. FUERZA LABORAL CON EDUCACIÓN SECUNDARIA POR INDUSTRIA (2010) 48
GRÁFICO 46. FUERZA LABORAL CON EDUCACIÓN TERCIARIA POR INDUSTRIA (2010) 48
GRÁFICO 47. FUERZA LABORAL CON EDUCACIÓN TERCIARIA POR OCUPACIÓN (2010) 49
GRÁFICO 48. ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS POR GRUPO DE CARRERAS (2004 Y 2013) 50
GRÁFICO 49. PRIMA SALARIAL A FORÁNEOS POR INDUSTRIA Y OCUPACIÓN (2010) 51
GRÁFICO 50. BALANCE PRIMARIO DEL GOBIERNO CENTRAL (1990-2014) 53
GRÁFICO 51. DEUDA PÚBLICA: SERVICIO Y STOCK (2000-2014) 54
GRÁFICO 52. AMÉRICA LATINA: PERFIL DE MADUREZ DE LA DEUDA PÚBLICA (2015) 55
GRÁFICO 53. INGRESO TRIBUTARIO (2013) 56
GRÁFICO 54. TASAS TRIBUTARIAS (2015) 57
GRÁFICO 55. SALARIO MÍNIMO Y PAGOS POR DESPIDO (2015-2016) 58
GRÁFICO 56. DESEMPLEO JUVENIL (1990-2014) 59
GRÁFICO 57. DIVERSIDAD Y UBICUIDAD PROMEDIO DE LAS EXPORTACIONES (2014) 63
GRÁFICO 58. DIVERSIDAD Y UBICUIDAD PROMEDIO DE LAS EXPORTACIONES (1990-2014) 64
GRÁFICO 59. DIVERSIDAD Y UBICUIDAD PROMEDIO DE EXPORTACIONES DE VARIOS PAÍSES (2014) 64
GRÁFICO 60. COMPLEJIDAD ECONÓMICA Y PIB PER CÁPITA (2014) 65
GRÁFICO 61. COMPLEJIDAD ECONÓMICA Y PANORAMA DE COMPLEJIDAD (2014) 66
GRÁFICO 62. PANAMÁ: ÍNDICE DE COMPLEJIDAD DE LA INDUSTRIA 68

1. El crecimiento económico

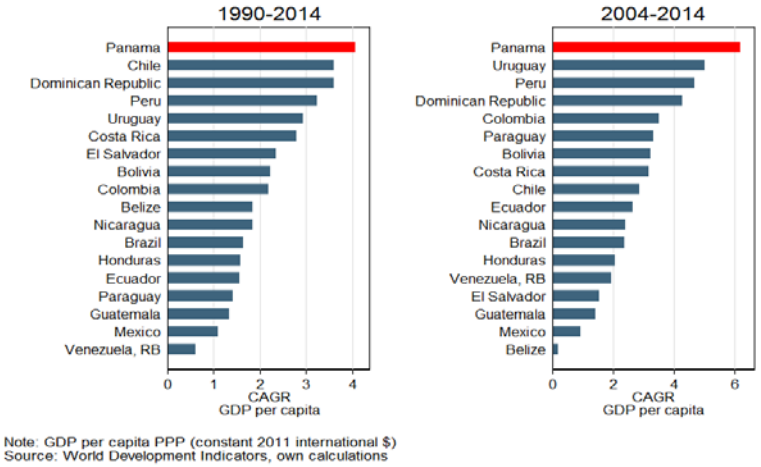
Durante la década previa, Panamá fue una de las economías de más rápido crecimiento en el mundo. La tasa promedio anual de crecimiento registrada entre 1960 y 2014 fue 2,8%, distribuida de modo desigual en cuatro sub-períodos. Luego de una década creciendo cerca de 5,0% por año en los 60, el crecimiento disminuyó sustancialmente entre 1970 y 1990, haciéndose incluso negativo entre 1985 y 1990. En los 90 se levantó de algún modo, lo que le permitió al país recobrarse del colapso de los cinco años anteriores. Pero el desempeño más espectacular es el registrado de 2004 en adelante, el decenio en el que Panamá duplicó su ingreso per cápita.

Gráfico 1. Panamá: PIB per cápita y tasas de crecimiento (1960-2014)



Panamá ha superado a todos los países latinoamericanos en los últimos 25 años. Su tasa compuesta anual de crecimiento de 4,1% entre 1990 y 2014 es más alta que el 3,6% registrado por Chile y la República Dominicana en ese mismo periodo. Incluso en la década previa, en la que algunos países de la región se las arreglaron para crecer a tasas muy aceleradas como Uruguay (5,0%) y Perú (4,7%), Panamá sobresale como el líder regional con un sólido 6,2%.

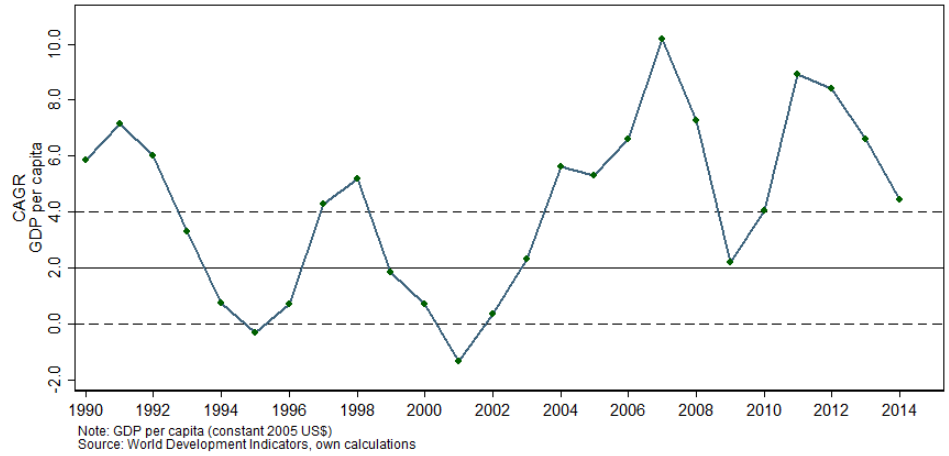
Gráfico 2. América Latina: Tasas de crecimiento PIB per cápita (1990-2014 y 2004-2014)



Note: GDP per capita PPP (constant 2011 international $)
Source: World Development Indicators, own calculations

Dentro del contexto de este desempeño tan impresionante, hay dos signos de alarma que merecen atención. El primero es que el crecimiento se ha desacelerado en los años recientes. Entre 2004 y 2014, el crecimiento del PIB per cápita permaneció sobre 4,0% cada año – salvo 2009 – alcanzando un nivel récord en 2007 (10,2%). Sin embargo, durante los últimos cuatro años la tasa bajó de 8,9% (2011) a 4,5% (2014). La aceleración coincidió con el arranque del proyecto de expansión del Canal,[4] que con un costo total de US$ 5,2 millardos era equivalente al 25% del PIB de Panamá en 2007. La desaceleración no es necesariamente negativa; puede indicar la convergencia hacia un estado de tasa moderada de crecimiento luego de un período tan prolongado de aceleración. Pero también puede ser un indicio de que algunos pilares del crecimiento están cediendo, en cuyo caso el país tendrá que hacer un esfuerzo para encontrar motores alternativos, promover la diversificación de sus capacidades productivas y sostener su crecimiento económico.

Gráfico 3. Panamá: Tasa de crecimiento anual del PIB per cápita (1960-2014)



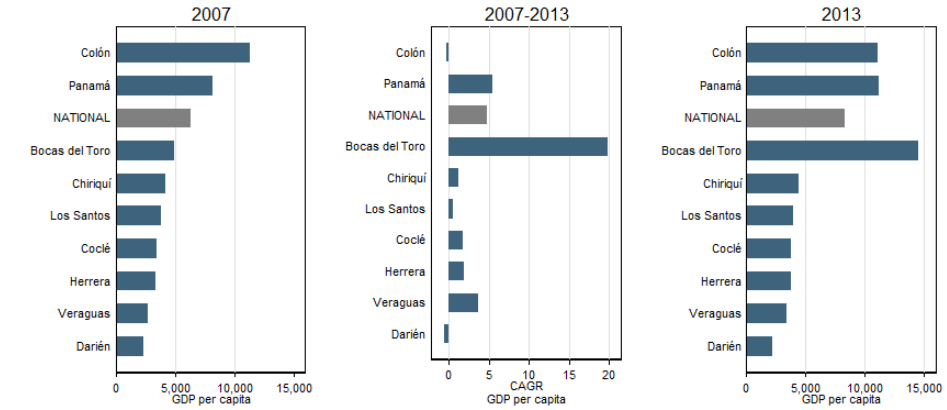
El segundo signo de alarma es que el crecimiento está distribuido muy desigualmente, con diferencias muy significativas entre las distintas regiones de Panamá. Una de las señales más inquietantes para el observador externo es que el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) no computa ni publica data del PIB para las comarcas indígenas. De hecho, el sistema nacional de cuentas solo considera el PIB de las provincias. No es una omisión irrelevante. Aunque las comarcas indígenas representan solo el 6,3% de la población, albergan al 22,6% de los pobres (2015).[5] Dentro de las provincias que se toman en cuenta, hay pocas señales de convergencia. Por el contrario, las provincias más ricas están creciendo más rápido (Gráfico 4). La única excepción fue Bocas del Toro, que según el INEC creció a una tasa anual de cerca de 20% entre 2007 y 2013.[6]

[4] El proyecto fue aprobado en referéndum el 22 de octubre del mismo año. Las obras comenzaron el 3 de septiembre de 2007.

[5] Según la Encuesta de Mercado Laboral 2015, solo 0,96% de la población que no es pobre vivía en comarcas.

[6] Ese enorme crecimiento reportado para Bocas del Toro está concentrado en tres saltos improbables, reportados por el INEC durante el período 2007-2013: 2008 (29,3%), 2011 (50,9%) y 2013 (32,1%).

Gráfico 4. Niveles provinciales y tasas de crecimiento del PIB per cápita (2007-2013)



Note: GDP per capita (constant 2007 US$)
Source: National Accounts and Population (INEC), own calculations

Más allá de estos detalles, el rápido crecimiento económico ha llevado a una reducción de la pobreza y la desigualdad, pese a lo cual Panamá sigue siendo uno de los países más desiguales del planeta. **En consecuencia, las preguntas más importantes alrededor del extraordinario crecimiento de Panamá tienen que ver con la sostenibilidad y la desigualdad**. Éstas no están enteramente desconectadas. Como reportamos en la sección siguiente, la construcción ha sido uno de los motores del crecimiento económico durante la década previa. Como ese es un sector que tiende a emplear mano de obra no calificada, su expansión ha contribuido con la reducción observada en el coeficiente de Gini entre 2005 y 2014 (de 54 a 51),[7] y pone de relieve aún más la importancia de comprender los factores detrás del boom de la construcción y evaluar su sostenibilidad.

[7] Tomado de los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

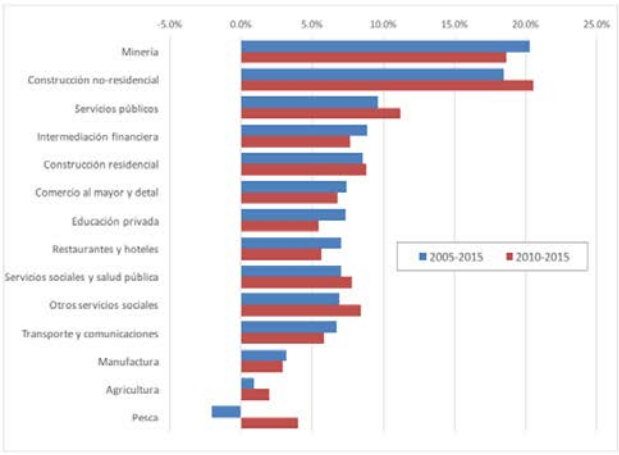
2. El cambio estructural

Tres sectores han sido los principales promotores del espectacular crecimiento de Panamá: construcción, comercio al detal y al mayor, y transporte y comunicaciones. Como se describe en el Panel A del Gráfico 5, la minería, la construcción y los servicios públicos han sido los sectores de crecimiento más rápido en la última década, con tasas compuestas de crecimiento anual (TCCA) de 20,2%, 18,5% y 9,6%, respectivamente. Sin embargo, la minería (1,2%) y los servicios públicos (3,5%) representan una parte muy pequeña de la economía. Cuando tomamos en cuenta el tamaño relativo, la contribución por sectores al crecimiento económico se hace más clara (Panel B, Gráfico 5). De ese 7,5% de crecimiento promedio registrado en Panamá entre 2005 y 2015, 1,8% vino de la construcción, 1,5% provino del comercio al mayor y al detal y la reparación; y 1,1% de transporte y comunicaciones. Estos tres sectores representan 57% del crecimiento registrado en la década.

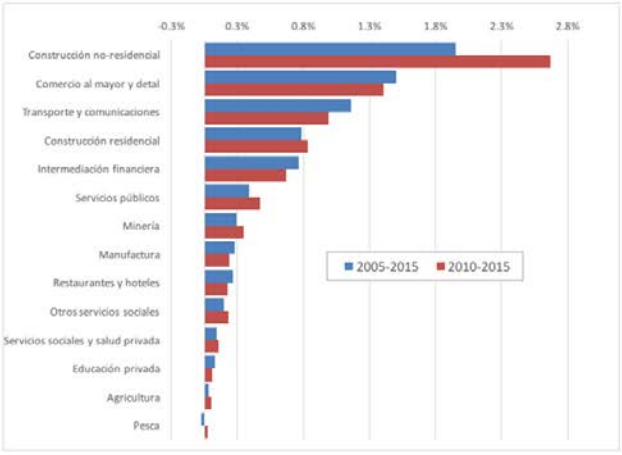
Si concentramos el foco en el análisis sectorial de los últimos **cinco años (2010-2015), se acelera la contribución al crecimiento por parte de la construcción (2,5%);** resultado de la combinación entre una acelerada tasa de crecimiento (TCCA de 18,6%) y una participación promedio en la economía tres veces mayor que en 2000-2005 (5,7% vs. 18,8%).

Gráfico 5. Crecimiento por sector (2005-2015)

Panel A. TCCA (%)



Panel B. Contribución al crecimiento (%)



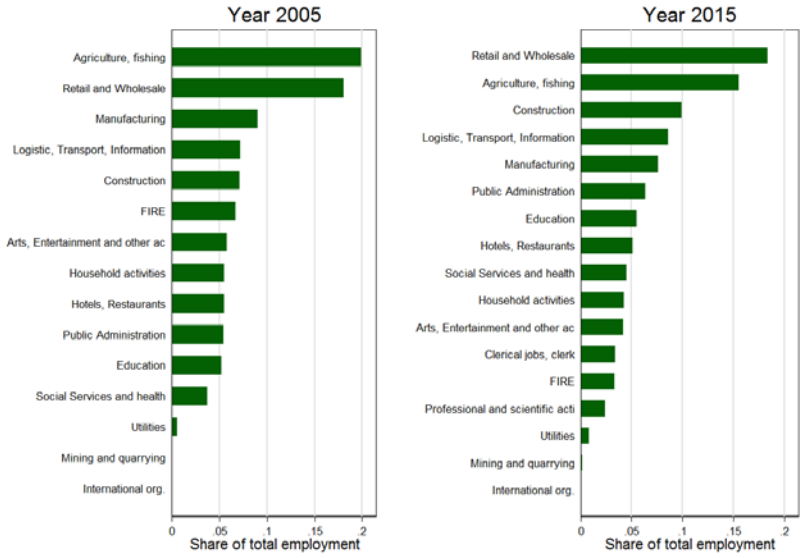
Fuente: INEC.

Las grandes diferencias entre las tasas de crecimiento de los sectores han traído cambios significativos en la composición del PIB en Panamá. En los años de crecimiento acelerado (2005-2015), **la manufactura fue el sector que más perdió en participación**, cayendo de 8,6% a 5,8% del PIB. Detrás de manufactura, agricultura, industria forestal y pesca también perdieron peso relativo en el PIB, pasando de 6,2% a 3,1%. Como mencionamos antes, **la construcción fue el sector que ganó más terreno**, al triplicar su participación, desde 5,8% a 15,8% del PIB.

Los cambios en la composición del PIB han sido acompañados por otros cambios en la estructura del empleo, en particular durante el lapso de mayor crecimiento en la última

década. El comercio al detal y al mayor y las reparaciones, así como la construcción, han ganado participación en el empleo, y para 2015 fueron el mayor empleador y el tercer mayor empleador en Panamá, respectivamente. Pese al bajo crecimiento registrado y a su correspondiente pérdida de participación en el PIB, la agricultura y la pesca continúan siendo el segundo mayor empleador en Panamá.

Gráfico 6. Composición del empleo por categorías industriales (2005 y 2015)

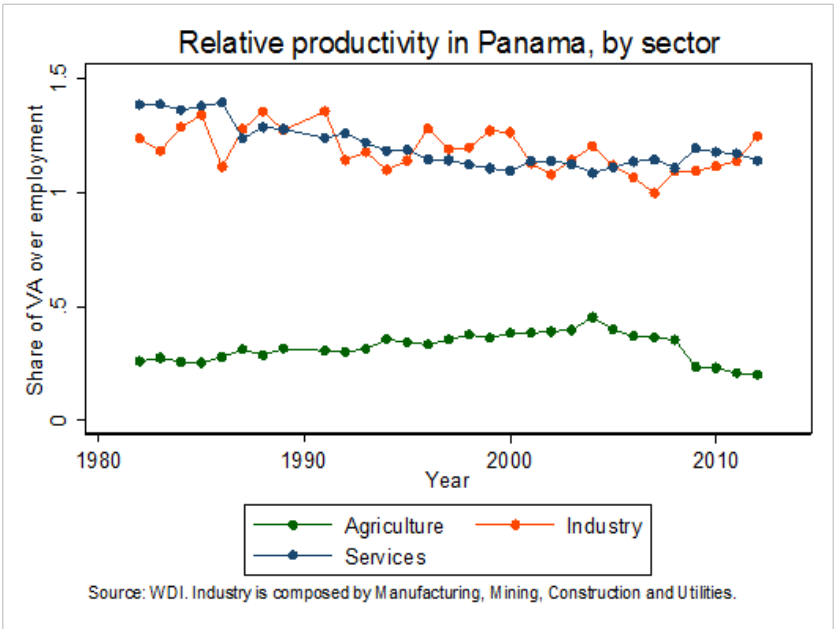


Source: Own calculations based on Labor Market Surveys, INEC

Esta combinación de variaciones en la participación del PIB y del empleo también ha producido grandes diferencias en la productividad entre diferentes sectores. Usando data de los Indicadores de Desarrollo Mundial para la agricultura, la industria y los servicios, computamos un indicador de productividad dividiendo la participación en el PIB por sector entre su participación en el empleo.[8] El Gráfico 7 retrata una economía con una productividad en industria y servicios siete veces mayor que en agricultura.

[8] No computamos el valor agregado por trabajador en los sectores comprendidos por el Gráfico 5 porque el Censo Económico – única fuente de Valor Agregado por Sector – no incluye sectores financiero y agrícola.

Gráfico 7. Panamá: Productividad relativa por sector (1983-2012)



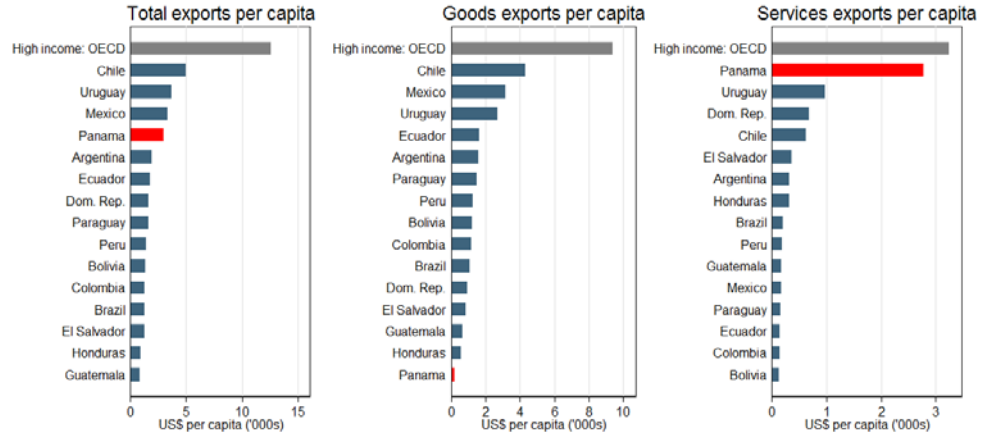
La transformación estructural de la producción tiene características muy distintivas. Primero, hay un incremento relativo en el sector no transable (comercio al mayor y al detal y reparaciones; construcción), a expensas del de bienes transables (manufactura, agricultura). Esta tendencia puede significar un riesgo para la sostenibilidad del crecimiento. Las economías abiertas pequeñas necesitan vender bienes y servicios en el exterior para poder adquirir los que demanda su población pero que el país no produce**. Segundo, la construcción ha estado creciendo a una tasa significativamente más alta que la del resto de la economía, lo cual no es probable que se sostenga a mediano plazo.** Como veremos en la sección siguiente, de 2007 en adelante la construcción ha sido impulsada por grandes proyectos de infraestructura e inversión privada no residencial. Esta última es producto de la demanda de infraestructura de otro sector de la economía (almacenes, edificios de oficinas). Una vez se construya ese stock, el flujo de construcción disminuirá, perdiendo participación en el PIB y liberando trabajadores no calificados. Panamá necesita prepararse para eso, ya que esto puede amenazar los logros en términos de reducción de la desigualdad del ingreso registrada en años anteriores. **Tercero, Panamá desarrolló efectivamente un sector competitivo de servicios transables (logística, comunicaciones, transporte, servicios comerciales e información).** Estas actividades han ganado una pequeña participación en el empleo, y están creciendo a una tasa alta y significativa, pero decreciente.[9] Si Panamá quiere continuar creciendo de forma sostenida, apalancándose en las capacidades y conocimientos acumulados en servicios, es esencial que identifique y resuelva las principales restricciones que podrían limitar el crecimiento de este sector. **Finalmente, la pérdida de importancia relativa de la agricultura y la pesca ofrece un agudo contraste con su persistencia como el segundo**

[9] Transporte y comunicaciones crecieron a una TCCA de 8,3% en 2000-2005; 7,6% en 2005-2010; y 5,8% en 2010-2015.

mayor empleador del país. Como resultado, la productividad en el sector agrícola es muy baja, algo que puede ser parte del núcleo de la desigualdad del ingreso en Panamá. El boom de la construcción, un sector que tiende a reclutar mano de obra no calificada, seguro ha recogido parte de la mano de obra liberada por agricultura y de esa forma contribuido a reducir la pobreza y la desigualdad.

Mirando hacia una **transformación estructural desde el punto de vista de la balanza de pagos**, se puede observar que **Panamá se ha convertido en el cuarto mayor exportador per cápita en América Latina, completamente apalancado en servicios de exportación.** Como se describe en el Gráfico 8, Panamá es el mayor exportador de servicios per cápita en América Latina, a un nivel cercano al de las economías de la OCDE. En contraste, la economía panameña es la de menor exportación de bienes per cápita de la región, con algo más de US$ 200 per cápita.

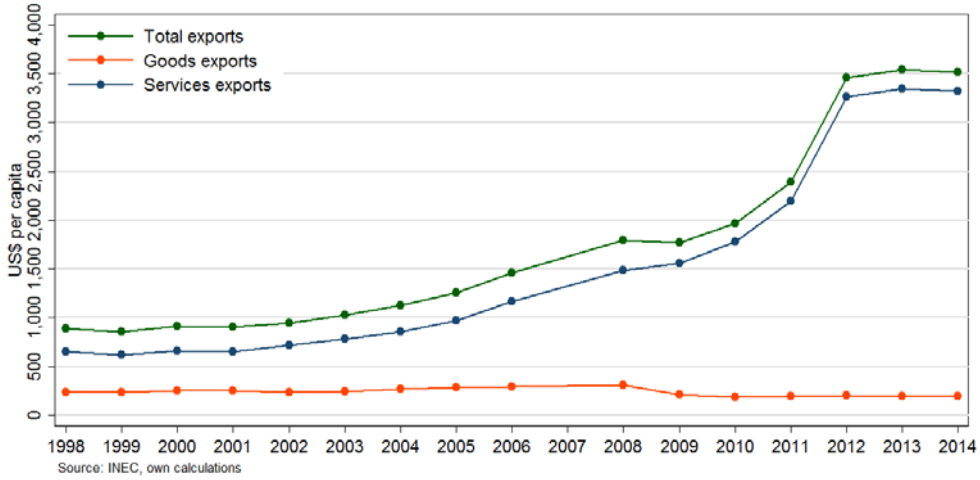
Gráfico 8. Exportaciones per cápita de bienes, servicios y total (2014)



Source: WITS (UNCOMTRADE) and World Development Indicators (World Bank), own calculations

Los servicios de exportación per cápita se han incrementado continuamente en el tiempo, mientras las exportaciones de bienes están estancadas. Entre 2000 y 2008, las exportaciones per cápita de bienes subieron 25%, pero durante los seis años siguientes disminuyeron 38%, y terminaron perdiendo 23% de su valor inicial. Por el contrario, las exportaciones de servicios per cápita se han expandido continuamente, en particular de 2005 en adelante, creciendo por un factor de 3,5 veces.

Gráfico 9. Exportaciones per cápita de bienes, servicios y total, (1998-2014)



Dentro de los servicios, las exportaciones están lideradas por el sector de transporte (el Canal y los puertos) y viajes. Para 2014, Panamá exportó 2,4 veces más servicios de transporte que las economías de la OCDE.[10] Algo similar ocurrió con el sector de viajes, que se expandió significativamente durante la década previa con la creación del *hub* aéreo en la Ciudad de Panamá.[11] Para 2014 Panamá también había superado al promedio de las economías de la OCDE en servicios de viajes per cápita por 40%.[12] Hasta ese año, estas dos categorías representaban más del 95% del total de las exportaciones de servicios de Panamá. En 2015 y la primera mitad de 2016, los **servicios empresariales** se han hecho importantes, y registraron un superávit de US$ 1.290 millones en 2015 y de US$ 1,0 millardos en la primera mitad de 2016.[13]

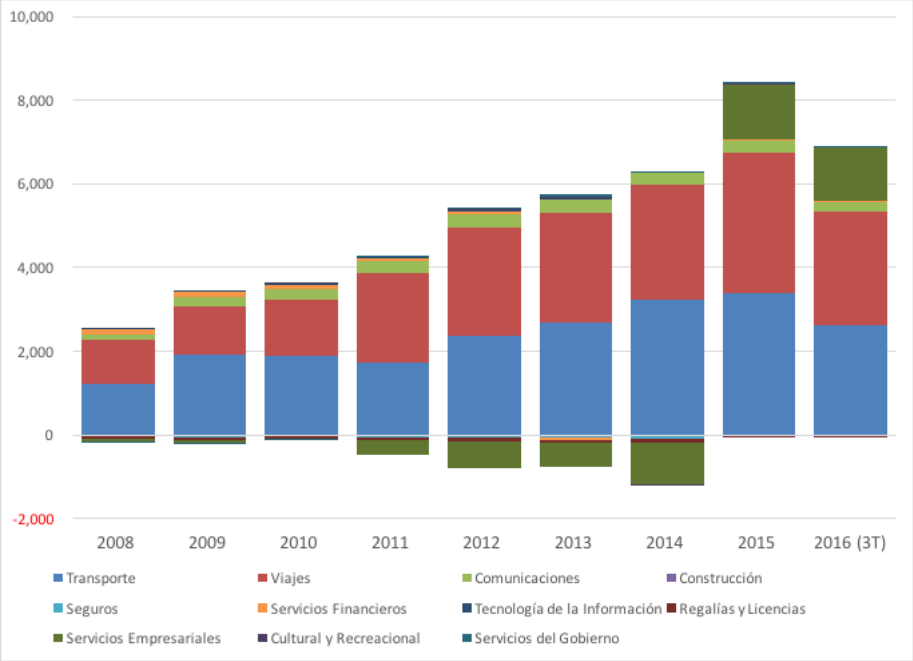
[10] "Transporte" cubre todos los servicios de transporte (por mar, aire, tierra, vía acuática interna, ducto, espacio y transmisión eléctrica) realizados por los residentes de una economía para los residentes de otra, e involucrando en ello el desplazamiento de pasajeros y de bienes, el alquiler de vehículos con tripulación, y los servicios relacionados de apoyo y soporte (incluyendo correo público y privado). Fuente*:* Indicadores del Desarrollo Mundial.

[11] En 1998, 29,5% de las exportaciones de servicios correspondió a los peajes cobrados por la ACP y el 5,8% a los pasajeros aéreos. Para 2014, la primera actividad había reducido su participación a 14,9% y la segunda la había incrementado a 15,7%. Fuente: INEC.

[12] "Viajes" cubre bienes y servicios en una economía por viajeros para su uso propio, durante visitas de menos de un año por motivos personales o de negocios. Incluye transporte local y excluye el internacional, así como los bienes para reventa. Fuente*:* Indicadores del Desarrollo Mundial.

[13] En 2012, el INEC introdujo un cambio en la manera en que cuenta las re-exportaciones de bienes (petróleo en particular) que no entran en Panamá. Antes de eso, solía reportar en la balanza de pagos solo el margen que dejaban estas operaciones. Desde 2012 en adelante, el INEC registra estas importaciones (negativas) en la balanza de bienes (bajo el encabezado "bienes adquiridos en puertos por medios de transporte") y simultáneamente registra una exportación (positiva) en la balanza de servicios (bajo "otros servicios empresariales"). Para facilitar las comparaciones 2008-2016 y evitar representaciones incorrectas, en el Gráfico 10 tratamos esos montos como se hacía antes de 2012, y reportamos a la balanza como exportación de servicios. Nótese que el saldo de US$1.292 millones registrado en 2015 y US$ 1.266 millones registrado en los tres primeros trimestres de 2016 son servicios empresariales netos, habiendo sustraído tanto la importación de "otros servicios empresariales", como el saldo de la cuenta "bienes adquiridos en puertos por medios de transporte".

Gráfico 10. Panamá: Exportación de servicios, netos (2008-3T 2016)



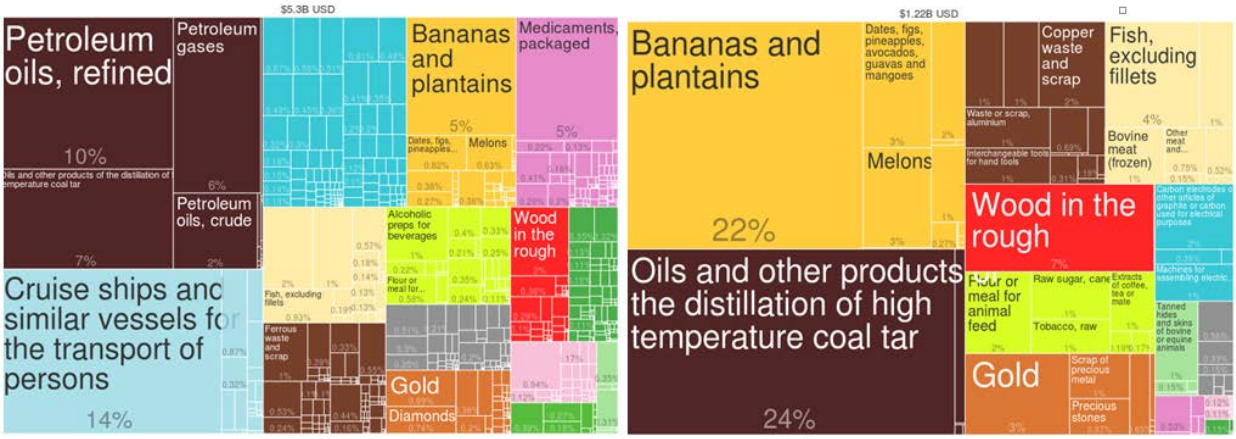
Fuente: INEC, Balanza de Pagos, Resumen de Componentes Normalizados.

Panamá solo exporta una variedad muy pequeña de bienes, compuesta sobre todo de productos poco complejos con muy poco valor agregado. A primera vista (Panel A del Gráfico 11), Panamá tiene exportaciones de US$ 5.300 millones, distribuidas entre muchos productos sofisticados. Una vez que removemos las re-exportaciones (Panel b), quedan apenas en US$ 1.220 millones, concentradas en unos pocos productos primarios de muy baja complejidad.[14]

[14] "Complejidad" es una medida de la diversidad de las "capacidades" que un producto dado requiere para ser manufacturado y exportado. Definiremos el indicador en detalle en la sección sobre las fallas del mercado. Para una explicación más detallada, ver Hausmann *et al* (2013).

Gráfico 11. Exportaciones de bienes (2014)

Panel A. Exportaciones brutas de Panamá **Panel B. Exportaciones netas de Panamá**

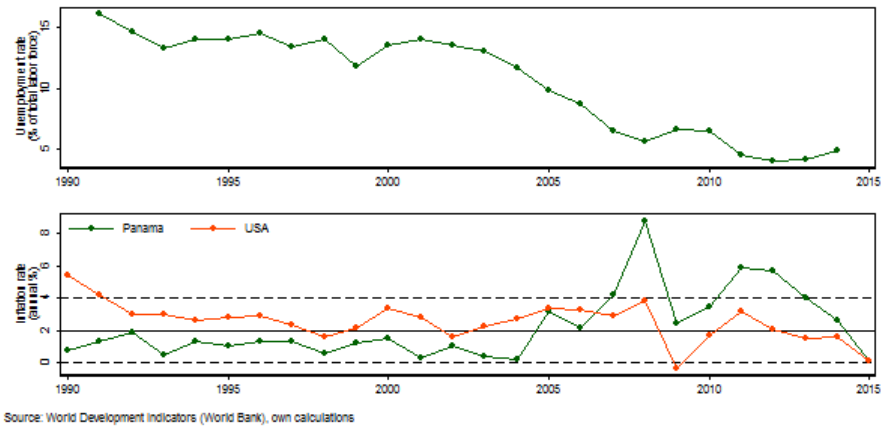


Fuente: Harvard CID Atlas of Economic Complexity.

3. El desempeño macroeconómico

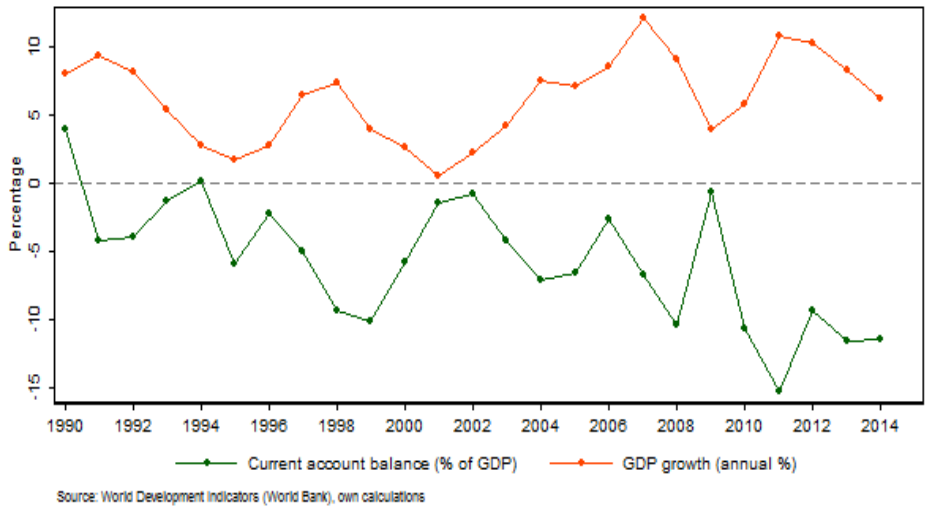
Panamá ha mantenido inflación baja mientras su tasa de desempleo disminuye. La tasa de desempleo ha estado cayendo sin pausa desde 2001 –con la excepción de la crisis financiera de 2009– de 16,1% (en 1991) a 4,8% (en 2014). Simultáneamente, la inflación ha permanecido en un dígito a lo largo del período, reflejando la dinámica de precios en la economía estadounidense. No obstante, Panamá sí experimentó un incremento extraordinario de la inflación durante el período 2005-2008, un indicador de que la economía se puede haber recalentado en esos años. Desde entonces, la inflación ha caído continuamente a tasas cercanas a cero. En términos relativos, Panamá también ha sido sobresaliente en el contexto latinoamericano por tener dos de las tasas más bajas de desempleo e inflación. En conjunto, ambos indicadores sugieren que a pesar de la tasa acelerada de crecimiento la economía no ha dado señales de recalentamiento.

Gráfico 12. Tasas de desempleo e inflación (1990-2015)



El balance que muestra la economía interna no se extiende al sector externo. Durante los 20 años previos, Panamá ha registrado déficits de cuenta corriente (CC) cada vez más altos. Entre 2010 y 2014 el déficit CC promedió 11,3% del PIB, cayendo a 6,5% del PIB en 2015. El déficit de CC no es un gran problema en sí mismo, todo depende de cuáles son las causas y cómo se financia. En el caso de Panamá, los déficits de CC son causados por importaciones significativas de bienes, que exceden por mucho las exportaciones de bienes y el superávit de servicios.[15] El espejo de estos déficits de CC ha sido la Inversión Extranjera Directa (IED).[16]

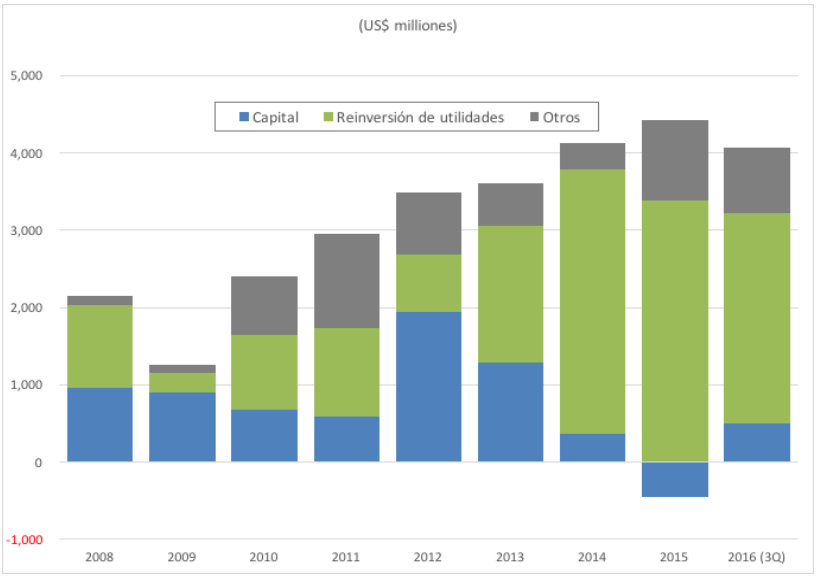
Gráfico 13. Balanza de cuentas actual vs. crecimiento económico (1990-2014)



Mientras Panamá mantenga el flujo entrante de IED – más estable que las inversiones de portafolio a corto plazo y presumiblemente una fuente de mayor productividad – el déficit de CC no será un problema. En este sentido, resulta interesante el hecho de que la fuente principal (60%) de la IED en Panamá viene de la reinversión de ganancias (Gráfico 14).

[15] El principal grupo de bienes importados en 2014 fue minerales (20,8%), seguido por maquinaria, aparatos mecánicos, equipamiento eléctrico, grabadores y reproductores de imagen y sonido (18,8%), equipamiento de transporte (9,9%), metales y artículos de metal (9,9%), productos químicos (7,6%) y alimentación (7,4%).
[16] El patrón no cambió durante el boom económico de 2007-2014, pese a las altas tasas de ahorro de Panamá (sobre 30% durante el período). La mayoría de la IED de esos años fue a comercio (32,8%), finanzas, seguros y bienes raíces (16,5%), transporte y almacenamiento (14,1%), y minería (10,2%).

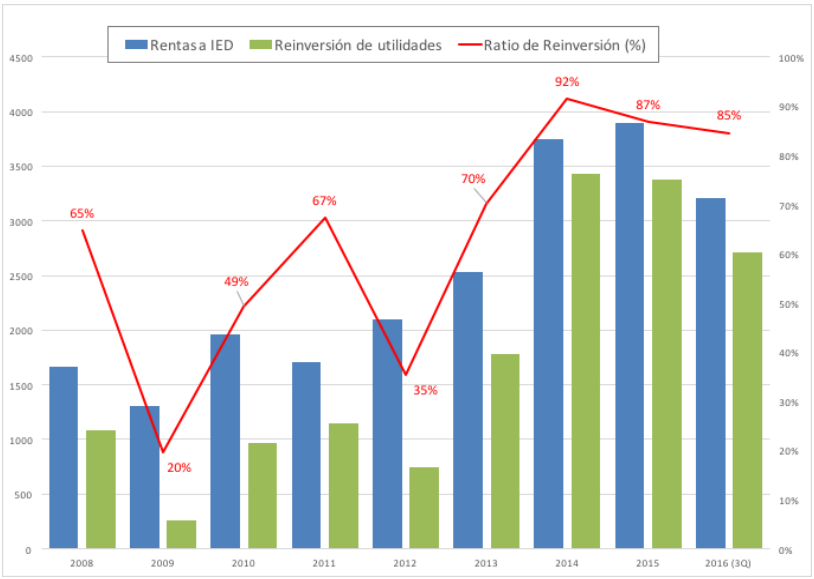
Gráfico 14. Componentes de la inversión extranjera directa (2008-3T 2016)



Fuente: INEC, Balanza de Pagos, 2008-3T2016.

Las multinacionales que operan en Panamá han reinvertido más del 70% de sus ganancias en la economía desde 2013 (Gráfico 15). Esta es una fuerte señal de confianza en el país y su vibrante economía. Es preferible depender de reinversión de utilidades como una fuente estable de divisas que requerir atraer todos los años nuevas multinacionales. No obstante, dado el tamaño del déficit de CC, parece aconsejable seguir una estrategia para reducirlo gradualmente. Dados los resultados observados en 2015 y la primera mitad de 2016, el gobierno está tomando las medidas necesarias, reduciendo el déficit de CC mediante significativos recortes de importaciones.

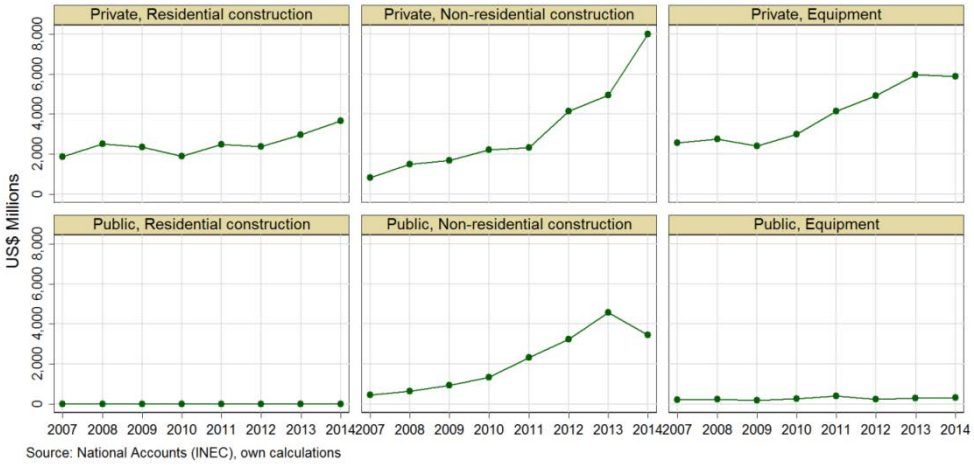
Gráfico 15. IED: Ratios de reinversión (2008-3T 2016)



Fuente: INEC, Balanza de Pagos, 2008-2016.

Si miramos el PIB por el lado del gasto, podemos notar una aceleración en la inversión promovida por la construcción no residencial. La sostenibilidad de esa aceleración no está garantizada. El crecimiento económico entre 2007 y 2014 fue impulsado principalmente por un súbito incremento de la demanda agregada vía formación de capital fijo (inversión) y consumo privado (20% y 11% de la TCCA, respectivamente). En particular, la inversión como proporción del PIB saltó de 28,3% en 2007 a 43,3% en 2014. La mayor parte del incremento en la inversión tiene que ver con el sector de la construcción, que pasó de representar 41% de la inversión total en 2007 a 65% en 2014. Su componente residencial, 57% de la inversión en construcción en 2007, se había encogido a 24% para 2014, de manera que la fuerza motriz de 2010 en adelante ha sido la inversión en construcción no residencial, tanto pública como privada. La inversión pública ha estado orientada a grandes proyectos de infraestructura, como la ampliación del Canal, la construcción del Metro de la Ciudad de Panamá y la expansión del aeropuerto. Sostener este modelo de crecimiento requeriría poner en marcha un portafolio permanente de mega proyectos.

Gráfico 16. Inversión pública y privada desagregada (2007-2014)



Source: National Accounts (INEC), own calculations

De hecho, la inversión pública directa ya está decreciendo debido a la actual campaña anti-corrupción y a las políticas orientadas a reducir el déficit fiscal. Movida por esos grandes proyectos de infraestructura, la inversión pública directa pasó de 15% del gasto público total en 2007, a 35% en 2013. Desde entonces, bajó a 27% en 2015. Esto es consistente con la evidencia que dice que el boom de la construcción está apagándose. La reducción en inversión pública es probablemente consecuencia de ambas cosas, del "mayor escrutinio a la hora de otorgar permisos de construcción y contratos públicos" asociado a la campaña anti-corrupción del nuevo gobierno[17] y de la meta declarada por esa administración de reducir el déficit fiscal.

[17] Original de la cita en inglés: "Panamá: 2015 Article IV Consultation – Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Panamá", IMF Country Report, Agosto de 2015.

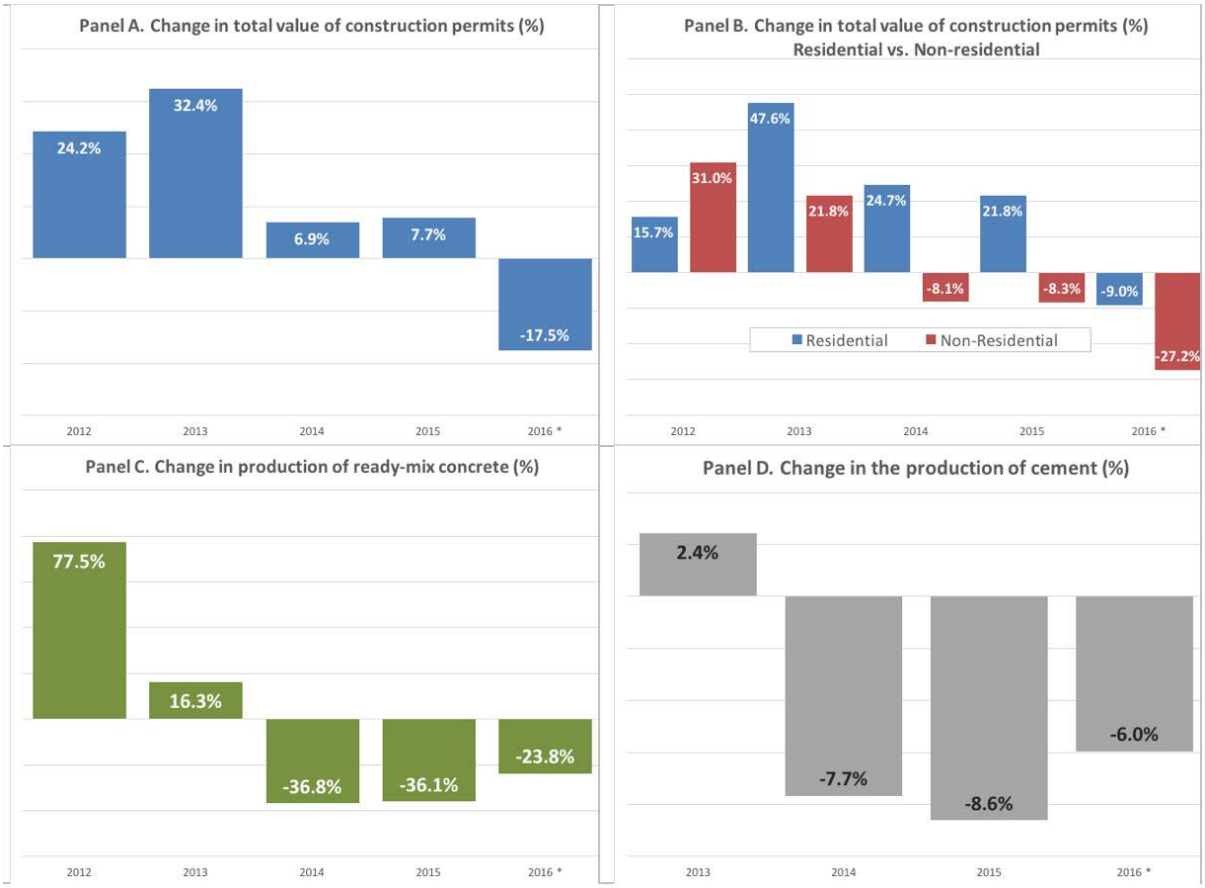
Hay menos información disponible sobre el boom privado de construcción no residencial. Esta categoría abarca la construcción o el reemplazo de almacenes, edificios de oficinas, instalaciones para el comercio al detal y centros comerciales. Las primeras tres supuestamente atienden a un sector en desarrollo en Panamá, el sector moderno de servicios enfocado en logística, comercio al detal y al mayor, comunicaciones y otros servicios a las empresas. Como tal, **es improbable que pueda seguir creciendo a un ritmo significativamente más rápido que el de estos sectores**, como ha sido el caso durante la década anterior. Una vez exista el stock de infraestructura que requieren estos sectores, la construcción disminuirá tanto en ritmo como en participación en el PIB.

Los indicadores líderes de actividad en el sector de la construcción, provistos por el INEC y resumidos en el Gráfico 17, apuntan a una desaceleración, sobre todo en construcción no residencial. El hecho de que la producción de cemento y concreto haya caído en los últimos tres años, mientras el sector de la construcción continuaba creciendo, puede ser consecuencia de un agotamiento gradual de los inventarios o del incremento de las importaciones de concreto. Cualesquiera sean las razones, el hecho es que indicadores como ese ya llevan tiempo indicando una desaceleración del sector.

Aunque no pudimos encontrar una serie sistemática de cantidades y precios que nos permitiera realizar una evaluación correcta del boom de consumo no residencial,[18] algunos indicadores cercanos parecen señalar que el boom puede haber empezado a desvanecerse, empujando hacia arriba las tasas de desocupación de espacio. Dependiendo de la calidad, estas tasas en la Ciudad de Panamá estaban entre 11,5% (Clase B) a 32,2% (Clase A+ de espacio de oficinas) a fines del año pasado.[19] En sintonía con esto, los precios de las rentas de inmuebles empezaron a declinar un poco por primera vez desde 2010. Para los almacenes en la provincia de Panamá, las tasas de desocupación eran más bajas (7,2%), y los precios se reportaron estables en la primera mitad de 2016.[20]

[18] La inexistencia de datos oficiales, precios y volúmenes, relacionados al sector de construcción en Panamá ya ha sido documentado por entes multilaterales. Vease, por ejemplo, "Panamá: Locking Success. A systematic country diagnostic", World Bank, January 16th, 2015.
[19] CBRE Market View, Panamá City Office, December 2015.
[20] CBRE Market View, Panamá City Industrial, June 2016.

Gráfico 17. Indicadores tempranos de actividad en sector construcción (2012-2016*)

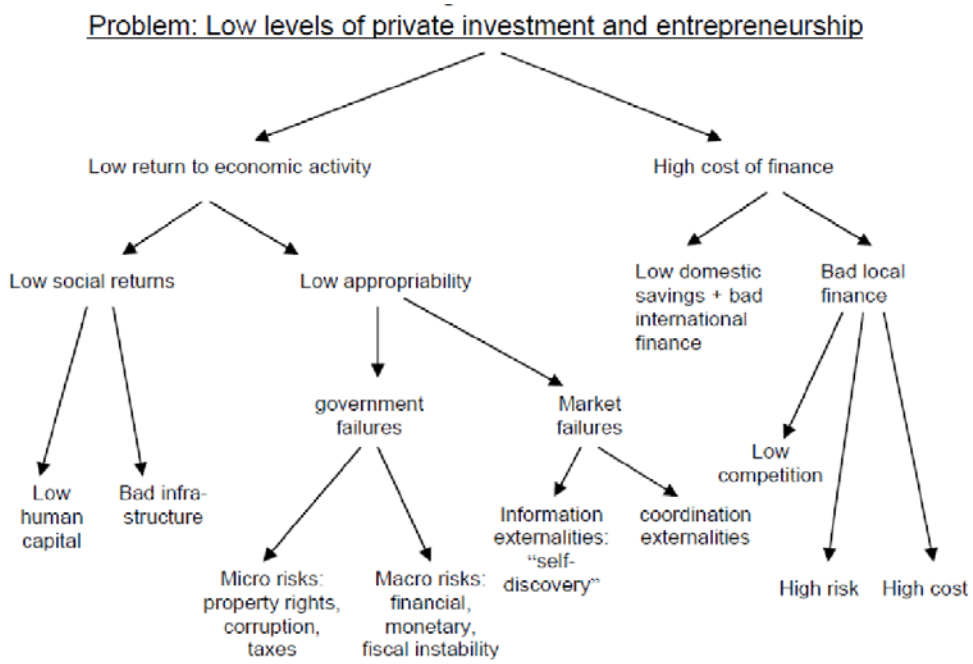


* El gráfico para 2016 corresponde a la variación porcentual de enero-julio 2016 respecto al mismo periodo de 2015.
Fuente: INEC.

El propósito de este informe es identificar y analizar las principales restricciones al crecimiento para la industria media en Panamá; no para sectores particulares. Sin embargo, dada la importancia que ha adquirido la construcción como movilizadora del PIB y el empleo en la década previa, dedicamos algún tiempo a analizar el tipo particular de construcción que está detrás de este boom (privada no residencial, grandes proyectos de infraestructura), y a advertir sobre las consecuencias de una desaceleración para los trabajadores no calificados. También hemos analizado los balances del sistema bancario nacional, y no encontramos señales de una mayor exposición a la construcción en su portafolio de activos. Por el contrario, a pesar del boom, los bancos han mantenido estable su exposición al sector construcción y han actuado cautelosamente a la hora de prestarle, usando valores de evaluación conservadores que efectivamente se tradujeron en fuertes garantías de activos para sus préstamos. En cualquier caso, valdría la pena un estudio más profundo sobre la probabilidad y la cercanía de una disminución de la actividad económica en el sector, pero eso está fuera del alcance de este trabajo.

Nuestro análisis del desempeño del crecimiento de Panamá retrata una economía que se las ha arreglado para crecer a un ritmo veloz sin recalentarse. Sus vibrantes exportaciones de servicios, su IED y su extraordinario boom en construcción no residencial promovido a la vez por el gobierno y el sector privado, produjeron la mayor parte de la aceleración del crecimiento que se registró en la década previa. Algunas señales alarmantes de decaimiento han empezado a aparecer, generando preocupación sobre la sostenibilidad del modelo de crecimiento y sobre su capacidad para proveer una mayor equidad del ingreso. ¿Cuáles podrían ser las restricciones que limitan el crecimiento sostenido en Panamá? En las secciones siguientes, buscamos la respuesta usando un enfoque de Diagnóstico de Crecimiento,[21] dirigido a desentrañar lo que ya son, o podrían ser en el futuro, esas restricciones limitantes en el contexto de un desempeño económico tan impresionante como lo es el de Panamá. Para hacerlo, empezamos por analizar los "sospechosos habituales". Primero, observamos la evidencia sobre la disponibilidad de fondos dispuestos para el préstamo (el lado de la mano derecha del árbol de decisión que se muestra en el Gráfico 18), seguido por los otros sospechosos, debajo de los bajos retornos sociales del grupo de actividad económica (el lado de la mano izquierda del árbol).

Gráfico 18. Árbol de decisión del diagnóstico de crecimiento



Fuente*:* Hausmann, Klinger y Wagner (2008).

[21] Hausmann, R., D. Rodrik y A. Velasco (2005). "Growth Diagnostics". Cambridge: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

4. El costo del financiamiento

En esta sección, tratamos primero de detectar si la oferta de crédito puede ser una restricción limitante al crecimiento en el futuro inmediato. Basados en la evidencia disponible, no pensamos que las restricciones al crecimiento en el porvenir vengan del sistema financiero.

4.1 Descripción del sistema financiero

En Panamá, el sistema bancario está compuesto por cuatro grupos principales de bancos: (1) bancos públicos, (2) bancos privados, (3) bancos internacionales, y (4) oficinas de representación. La definición del primer grupo es sencilla: contiene los dos bancos de propiedad estatal del país:[22] el Banco Nacional de Panamá (un banco de desarrollo[23]) y la Caja de Ahorros (un banco comercial[24]). Panamá no tiene un banco central.[25] En contraste, la distinción entre el segundo y el tercer grupo no está basada en la nacionalidad de los bancos, sino más bien en dónde hacen negocios. Por un lado, los bancos privados son aquellos con "licencia general", lo que significa que pueden hacer negocios tanto en Panamá como en otros países, más allá del origen de su capital. De lo que se desprende que este grupo también puede incluir bancos foráneos que operan en Panamá.[26] Por el otro lado, los bancos internacionales son aquellos con "licencia internacional", lo cual significa que pueden tener oficinas en Panamá pero solo pueden hacer negocios en el exterior. Este grupo puede contener también bancos de capital panameño. Finalmente, las oficinas de representación son de bancos extranjeros que tienen una "licencia de representación", que les permite establecer una oficina en Panamá para representar sus intereses, pero no hacer negocios.

La importancia de Panamá como centro bancario internacional ha crecido considerablemente en los últimos 15 años, aunque su esfera de influencia es más que todo regional. Para abril de 2016, aparte de los dos bancos públicos, había 47 bancos con licencia general (29 de ellos extranjeros), 27 bancos con licencia internacional y 17 con licencia de representación. La presencia mayoritaria de bancos latinoamericanos entre los bancos foráneos indica que la importancia del Centro Bancario Internacional de Panamá está limitada a la región.[27] Más allá de eso,

[22] Estos dos bancos públicos están supervisados por la Superintendencia de Bancos (SBP). Sin embargo, hay más bancos estatales en Panamá: el Banco de Desarrollo Agropecuario, el Banco Nacional Hipotecario (que se especializa en hipotecas); y el Instituto de Seguro Agropecuario (una compañía de seguros).

[23] Fue fundado en 1904, seis meses después de la independencia, como el brazo económico y financiero del Estado. Hasta 1934, era uno de los únicos dos bancos del país, junto al estadounidense Citibank.

[24] Fue fundado en 1934 con el doble objetivo de financiar la provisión de vivienda social y de promover el ahorro entre los panameños. Sería uno de los únicos dos bancos de capital panameño (ambos estatales) hasta la fundación del Banco General en 1955.

[25] Desde su independencia de Colombia en 1903, Panamá ha atado su moneda (el balboa) al dólar estadounidense, renunciando por tanto a la capacidad de llevar una política monetaria independiente.

[26] Legalmente, un banco en Panamá es "extranjero" si es la agencia (una oficina bancaria que no constituye una entidad legal diferente) o la subsidiaria (una persona jurídica independiente poseída totalmente o en su mayoría por un banco) de un banco cuya sede está localizada fuera de Panamá.

[27] De los 29 bancos extranjeros con "licencia general", 22 eran latinoamericanos, sobre todo colombianos (5), ecuatorianos (4) y venezolanos (3). De igual modo, de los 27 bancos con licencia internacional, 20 eran

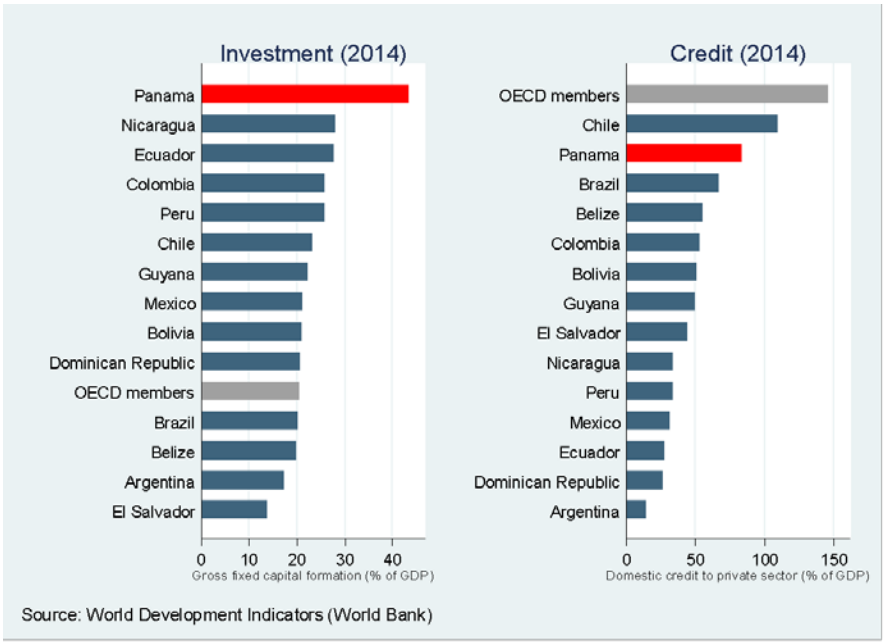
su relevancia ha aumentado considerablemente durante los 15 años previos, puesto que más de la mitad de los bancos extranjeros (tanto con licencia general como con licencia internacional o de representación) iniciaron operaciones luego del año 2000.

Para todos nuestros propósitos, nos centraremos en las actividades de los bancos de licencia general, asumiendo que el Centro Bancario Internacional opera más que todo como un enclave en Panamá. En 2015, los bancos con licencia internacional representaron 0% del crédito interno neto, menos del 6% del stock de inversión interna neta y menos del 1% de los depósitos internos al sector privado no financiero. En contraste, los bancos con licencia general representaron 88% del crédito interno neto, 65% del stock de inversión interna neta y 95% de los depósitos internos al sector privado no financiero. Los bancos públicos representaron 12%, 29% y 4% respectivamente.

4.2 ¿Es bajo el crédito en Panamá?

En términos de indicadores agregados, la inversión y el crédito son altos y tienen tendencias positivas en Panamá. En cuanto a porcentajes del PIB, Panamá se ranquea entre los mejores de América Latina tanto en formación bruta de capital fijo (inversión) como en crédito interno al sector privado. De hecho, en términos de la inversión como porcentaje del PIB, Panamá fue la primera de la región en 2014, con la ratio incrementándose continuamente desde 2002 hasta alcanzar 43,4%. En términos de crédito interno al sector privado Panamá solo es superada por Chile en la región, aunque todavía está lejos de los países OCDE.

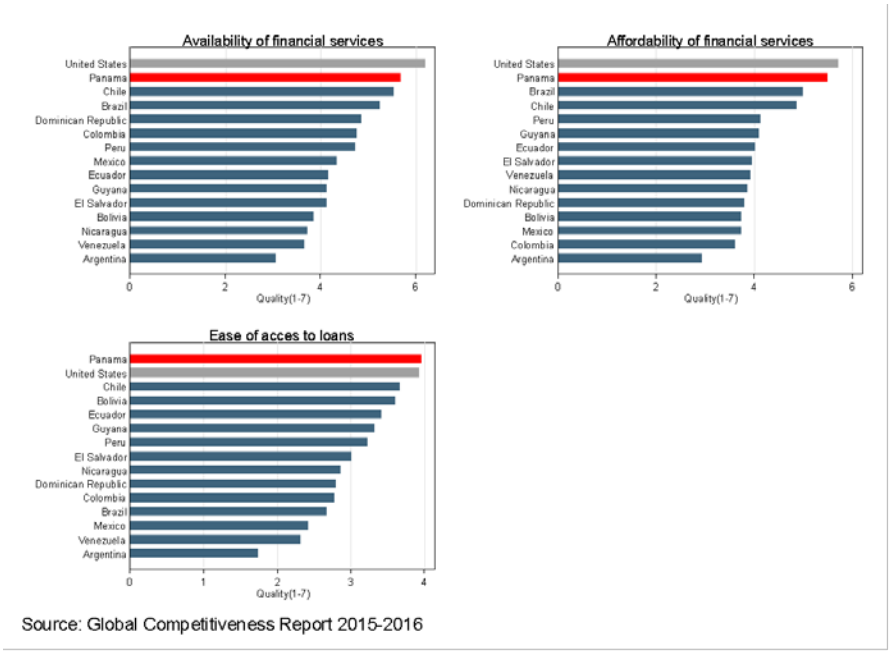
Gráfico 19. Inversión y crédito (% del PIB, 2014)



latinoamericanos, la mayor parte colombianos (9) y peruanos (4). Por el contrario, de los 17 bancos con licencia de representación, solo 3 eran de la región (incluyendo uno de capital panameño).

La información microeconómica sugiere que no hay mayores restricciones en el acceso de las empresas al financiamiento. De acuerdo con el Informe de Competitividad Global de 2015-2016, Panamá lleva el liderazgo entre los países latinoamericanos en términos de accesibilidad y asequibilidad de sus servicios financieros. Sobre todo, Panamá tiene un desempeño mejor que el de Estados Unidos (país con uno de los sistemas financieros más desarrollados del mundo) cuando se trata de facilidades en el acceso a un préstamo (Gráfico 20).

Gráfico 20. Uso de bancos para financiamiento (2015-2016)

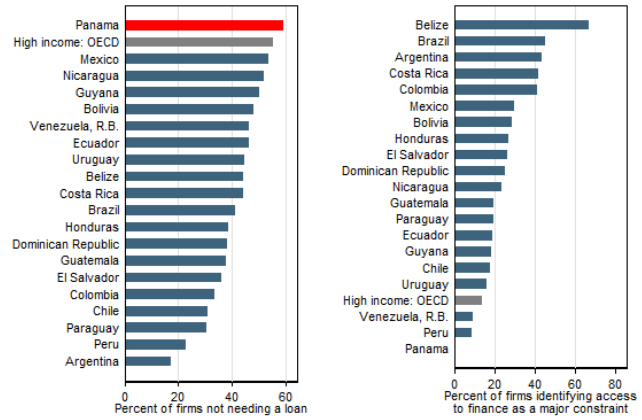


Source: Global Competitiveness Report 2015-2016

4.3 ¿Es un problema el crédito en Panamá?

Como mencionamos arriba, las empresas en Panamá no consideran que el financiamiento sea una restricción mayor. El porcentaje de firmas que declaran no necesitar un crédito fue más alto en Panamá (59%) que en cualquier país latinoamericano (44%), e incluso más alto que el promedio entre los países OCDE (55%). Además, un porcentaje desdeñable de compañías (1%) en Panamá identificaron al acceso al financiamiento como una restricción mayor. Estos dos indicadores sugieren que no hay un exceso de demanda por crédito en Panamá.

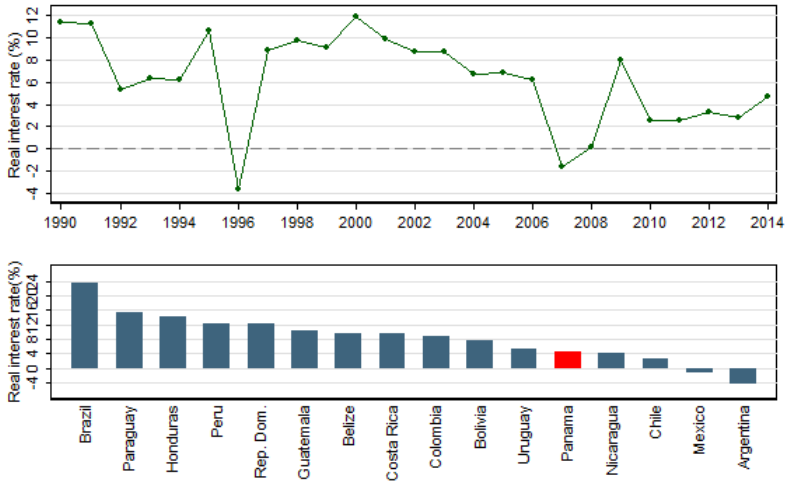
Gráfico 21. Financiamiento como restricción mayor (circa 2010)



Note: Data for Brazil and High income: OECD are from 2009 and 2015, respectively
Source: Enterprise Surveys (World Bank), own calculations

El costo del crédito en Panamá no es solo uno de los más bajos de la región, sino que también ha tendido a disminuir durante los últimos 15 años. La tasa real de interés al préstamo era de las más bajas de América Latina en 2014 (4,7%) y ha estado disminuyendo desde 2000, cuando alcanzó un pico de 11,9%.

Gráfico 22. Tasa real de interés al préstamo en Panamá



Note: Real lending interest rate is the lending interest rate adjusted for inflation as measured by the GDP deflator.
Data source: World Development Indicators (World Bank), own calculations

Finalmente, Panamá ha estado disfrutando por largo tiempo de acceso barato a fondos externos. El país ha sido calificado consistentemente en grado de inversión por las tres mayores agencias de calificación de crédito,[28] y ostenta un *spread* soberano entre los menores de la región.

[28] En términos de calificación de crédito, Panamá quedó cuarta en la región, detrás de Chile, Perú y México.

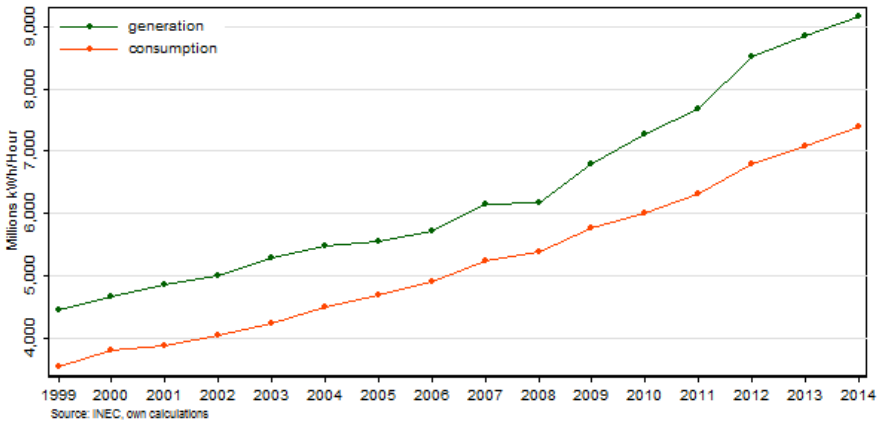
5. Infraestructura

En la sección previa, concluimos que es improbable que las restricciones limitantes potenciales en Panamá estén en el lado de la mano derecha del árbol del Diagnóstico de Crecimiento. Ahora dirigimos nuestra atención al lado de la mano izquierda del árbol. Comenzamos observando la infraestructura panameña, dividida en tres subconjuntos: (1) energía, (2) transporte y (3) comunicaciones. Concluimos que ni la energía ni el transporte serán restricciones limitantes al crecimiento económico en el futuro cercano. No obstante, Panamá debe proseguir con sus esfuerzos para expandir su cobertura de banda ancha y el uso de internet.

5.1 Energía

Panamá produce más energía que la que consume. En promedio el consumo total de energía entre 1999 y 2014 ha sido equivalente al 82% de la generación total. Durante estos años el país logró expandir la generación eléctrica a la alta velocidad que su economía demandaba, pero la situación actual no es tan cómoda como se ve en el Gráfico 23. Las pérdidas de eficiencia han promediado 14% de la provisión interna total sobre los diez años previos. Además, hay que atender otras consideraciones alarmantes tanto sobre la oferta como sobre la demanda de energía eléctrica.

Gráfico 23. Generación y consumo de electricidad (1999-2014)

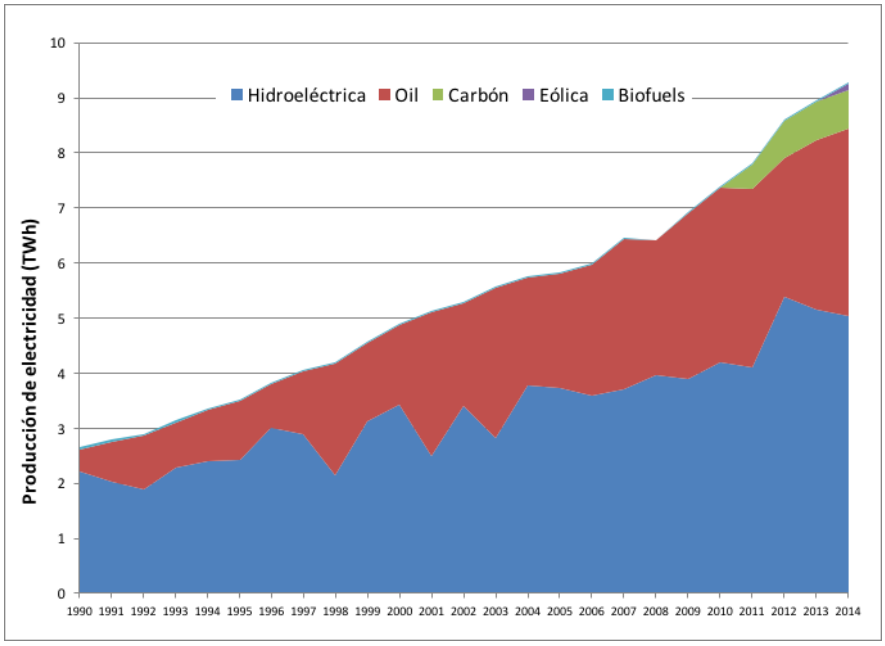


Panamá obtiene casi toda su provisión de electricidad de su generación hidroeléctrica (tanto de represas como de ríos). El potencial de expansión de la hidroelectricidad es limitado, ya que la mayoría de los mejores sitios ya han sido desarrollados y los que quedan tendrían solo un impacto relativamente modesto en la provisión de energía.[29] **La dependencia sustancial de las plantas hidroeléctricas, junto con las sequías y las ineficiencias originadas por las fallas en esas plantas,[30] han hecho a las empresas –particularmente en la capital– vulnerables a los apagones**.

[29] Panamá: Plan Energético Nacional 2015-2050, pp. 30-31, Secretaría de Energía de Panamá, julio de 2016.
[30] *Panamá: Locking in Success: A Systematic Country Diagnostic*. Banco Mundial, 16 de enero de 2015, pp. 41-47.

Sin embargo, durante la década pasada la confianza en la hidroelectricidad ha disminuido. Como se describe en el Gráfico 24, la generación hidroeléctrica pasó de 66% del total de la provisión de electricidad en 2004 al 54% en 2014. Del incremento en capacidad de 3,525 millones de kW/hora que se registró entre esos años, solo un tercio vino de plantas hidroeléctricas. Las fuentes basadas en petróleo proveyeron el 41%, el carbón (que no se usaba en Panamá hasta 2010) otro 19%, y el viento un adicional 3%. El cambio ofrece nuevos desafíos, ya que **Panamá se ha hecho más dependiente de la energía importada (petróleo en particular) para aprovisionarse de electricidad, una tendencia que se consolidará a medida que el país siga creciendo en el futuro.** La producción de energía basada en petróleo puede ser significativamente menos eficiente y está sujeta a la volatilidad de los mercados globales de los *commodities*, lo que a su vez puede tener implicaciones importantes respecto a los costos de producción y la determinación de tarifas apropiadas. De acuerdo con el crecimiento futuro, el país necesitaría diversificar sus fuentes de generación de energía, y continuar haciendo crecer sus exportaciones de bienes y servicios para poder pagar mayores importaciones de energía.

Gráfico 24. Panamá: provisión de electricidad por fuente (1999-2014)

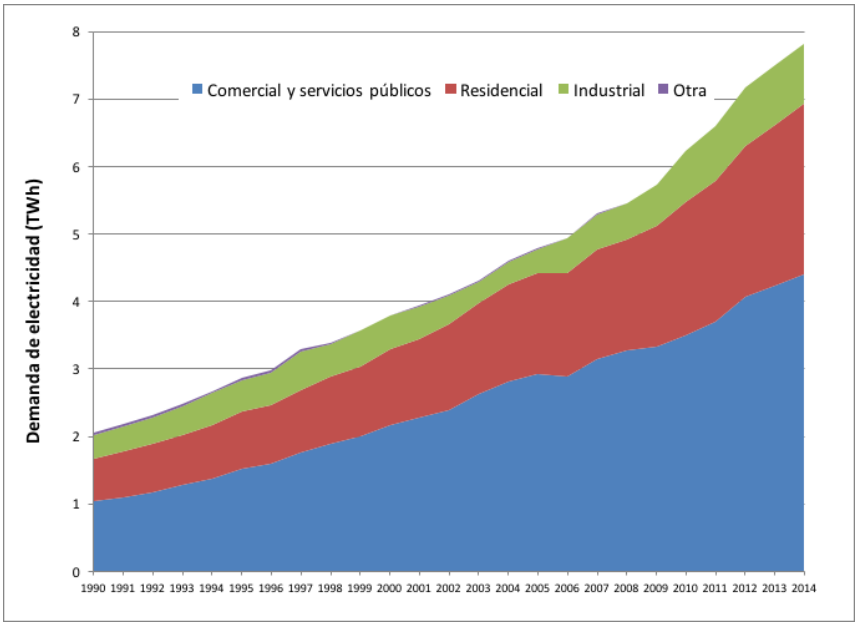


Fuente: Agencia Internacional de Energía (IEA).

Otro rasgo interesante se deriva de la evolución de la demanda de electricidad (Gráfico 25). **El hecho de que una gran porción del valor agregado en Panamá durante la década previa vino del sector servicios, que no es intensivo en energía,[31] ha permitido al país crecer a un ritmo tan rápido sin encontrarse con el límite de su disponibilidad de energía eléctrica**.

[31] International Energy Outlook 2016, U.S. Energy Information Administration. Ver capítulo 7.

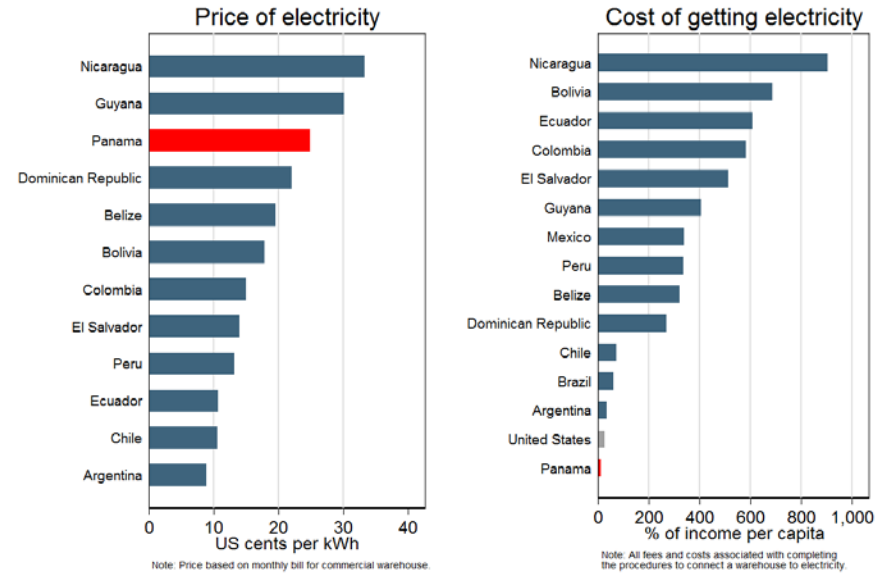
Gráfico 25. Panamá: demanda de electricidad por sector (1999-2014)



Fuente: Agencia Internacional de Energía (IEA).

Los precios de la electricidad en Panamá son significativamente más altos que en el resto de América Latina, aunque el costo de conectarse a la red está entre los más bajos. El hecho que los precios hayan subido durante la década es consecuencia de que el país haya pasado a depender más en el petróleo como fuente para la generación eléctrica. Más recientemente, el gobierno ha aprovechado el descenso de los precios del crudo para reducir algunos subsidios a la electricidad.

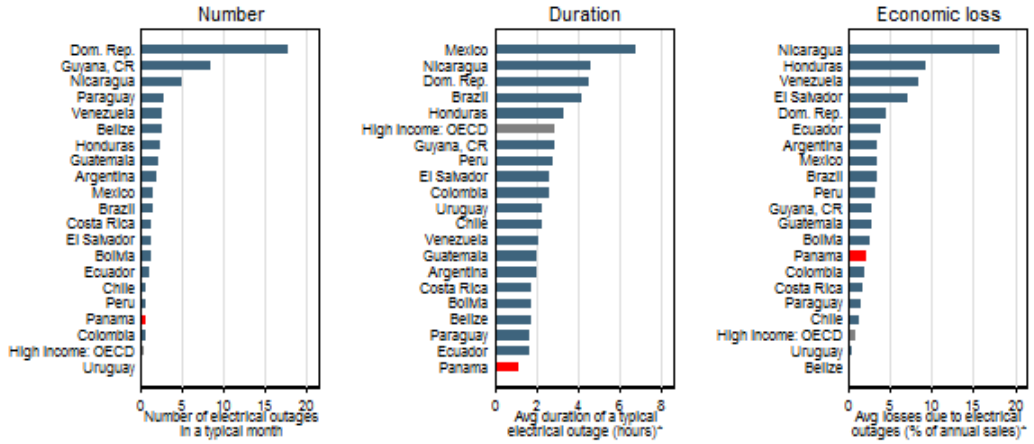
Gráfico 26. Precio de la electricidad (comercial) y costo de obtener electricidad



Source: Doing Business 2017, World Bank

Panamá se desempeña mejor que otros países latinoamericanos en términos de confiabilidad del servicio eléctrico, pero también tiene una proporción mayor de electricidad obtenida por generadores. Para 2010, Panamá tenía menos apagones en un mes típico, con menos duración, y menos pérdidas asociadas a los cortes de corriente que la mayoría de los vecinos. De paso, la proporción de empresas que poseen o comparten la propiedad de un generador en Panamá es menos que la mitad del promedio latinoamericano. No obstante, la proporción de la electricidad obtenida de un generador era más alta en Panamá que en los otros países. Si miramos esto en detalle, encontramos que la proporción es alta sobre todo entre empresas de servicios de comercio detallista, y que más del 90% de la electricidad entre las empresas que poseen un generador viene de ahí. Esto puede significar que, en 2010, las pocas firmas que poseían un generador tenían el tamaño suficiente como para tener una participación no trivial en el total de la producción eléctrica, y estaban situadas en lugares donde la red eléctrica pública estaba ausente o el servicio no era confiable.[32]

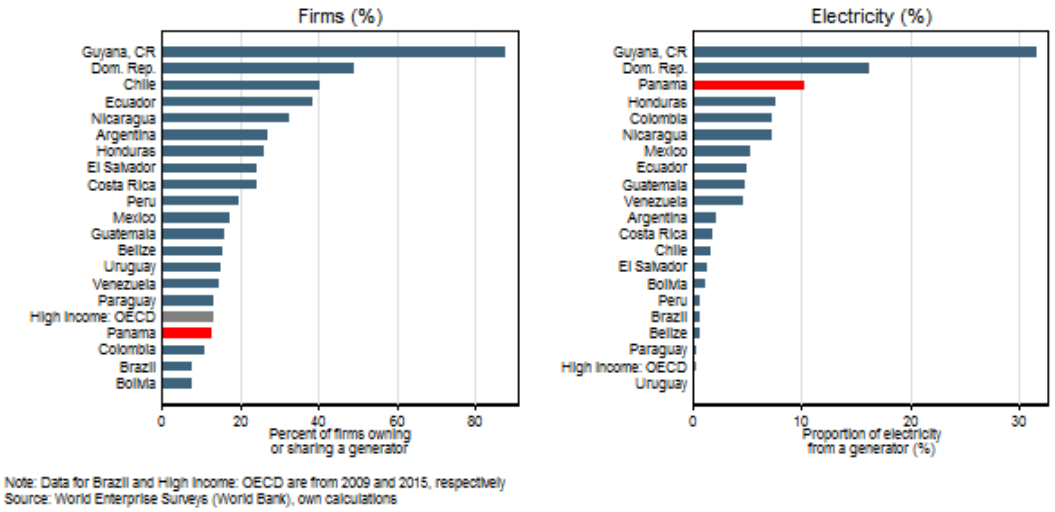
Gráfico 27. Fallas eléctricas (circa 2010)



* If there were outages
Note: Data for Brazil and High Income: OECD are from 2009 and 2015, respectively
Source: World Enterprise Surveys (World Bank), own calculations

[32] Desafortunadamente, la data disponible más reciente de la Encuesta Empresarial Mundial del Banco Mundial sobre fallas eléctricas y propiedad de generadores no va más allá de 2010.

Gráfico 28. Propiedad de generadores (circa 2010)



Sobre todo, la evaluación subjetiva de las limitaciones de energía en Panamá ha sido altamente favorable para el país. Cuando en 2010 se les preguntó por las principales restricciones, solo 4,2% de las empresas panameñas identificaron a la electricidad como una de ellas. Esta es de lejos la proporción más baja de la región (el promedio latinoamericano era de 32,4%; Perú venía en el segundo lugar con 14,8%), y es incluso menor que el promedio entre los países OCDE (21,8%). Sin embargo, **entre compañías mayores (de más de 100 empleados), la electricidad figura entre sus preocupaciones principales**.

Panamá ha crecido significativamente durante los cinco años previos, poniendo algo de presión de demanda sobre los precios de la electricidad. La evidencia que hemos analizado hasta ahora tiene implicaciones importantes. El petróleo y el carbón parecen haber jugado un papel significativo de 2011 en adelante en cuanto a proveer la energía que el rápido crecimiento de la economía demandaba. Eso ha colocado algo de presión sobre los precios. Pero por encima de todo, las empresas no consideran a la electricidad como una de las principales restricciones al crecimiento, aunque esto está directamente relacionado con el patrón de crecimiento que ha seguido Panamá.

En particular, **la electricidad podría convertirse en una restricción seria si Panamá sigue una estrategia de diversificación que promueva el desarrollo industrial, en especial de la manufactura, en las provincias.** Por ejemplo, la provincia de Chiriquí tiene el potencial para ser un *hub* de materiales de construcción, incluyendo metal forjado, cemento, yeso y madera.[33] Si ese potencial se desarrolla, la generación de energía eléctrica podría aparecer pronto como una limitación.

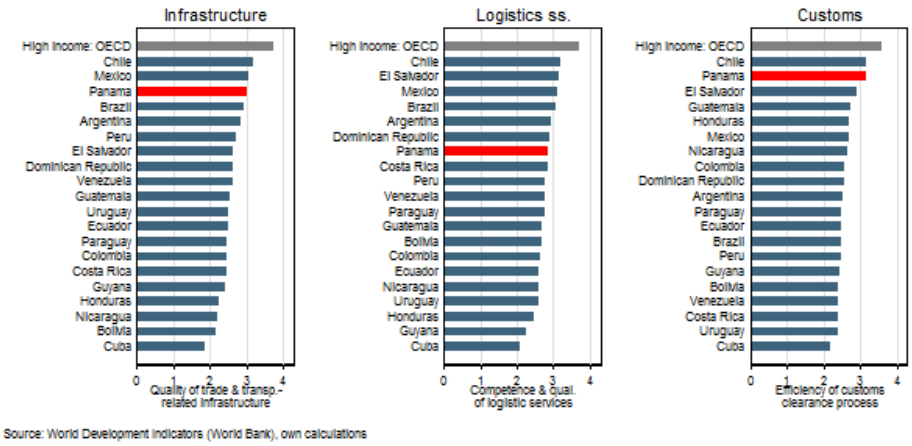
[33] Hausmann, R. Morales, J. y Santos, M.A. (2016).

Panamá ya ha comenzado a trabajar en dos **proyectos de interconexión dirigidos a diversificar sus fuentes de energía, mientras logra economías de escala que permitan una oferta de energía más eficiente en costos**. Estos proyectos pretenden expandir la línea de interconexión vía Costa Rica y Colombia. El primero conecta a Panamá al Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC). Dos tramos de la línea, que van desde la frontera de Costa Rica hasta el corregimiento Veladero en Chiriquí, ya han sido instalados, cubriendo un total de 150 kilómetros.[34] El segundo proyecto implica conectar Panamá a Colombia, y es mucho más difícil de ejecutar. Está apenas en la etapa del estudio de factibilidad y enfrenta muchos obstáculos de índole ambiental o relacionados con la autorización de las comunidades indígenas ubicadas a lo largo del corredor.

5.2 El transporte y la logística

Panamá está bien situada en cuanto a calidad de infraestructura y logística. No obstante su tamaño, el país está después de Brasil en la región en cuanto a tráfico de contenedores en sus puertos (con casi 8 millones de TEU por año).[35] Dado que Panamá posee una de las más importantes piezas de infraestructura del comercio internacional y que se ha hecho competitivo rápidamente en la provisión de servicios en torno al Canal, no sorprende encontrarla entre las naciones con mejor logística e infraestructura para el comercio, además la que tuvo los procesos de aduana más eficientes de América Latina en 2014.

Gráfico 29. Índice de desempeño logístico, componentes seleccionados (2014)



Source: World Development Indicators (World Bank), own calculations

Panamá también tiene uno de los mejores desempeños de América Latina en cuanto a extensión y calidad de sus vías terrestres. La red vial panameña era para 2010 la mitad de densa y de pavimentada que la de los países OCDE, pero estaba entre las mejores de su región.[36] Aunque no

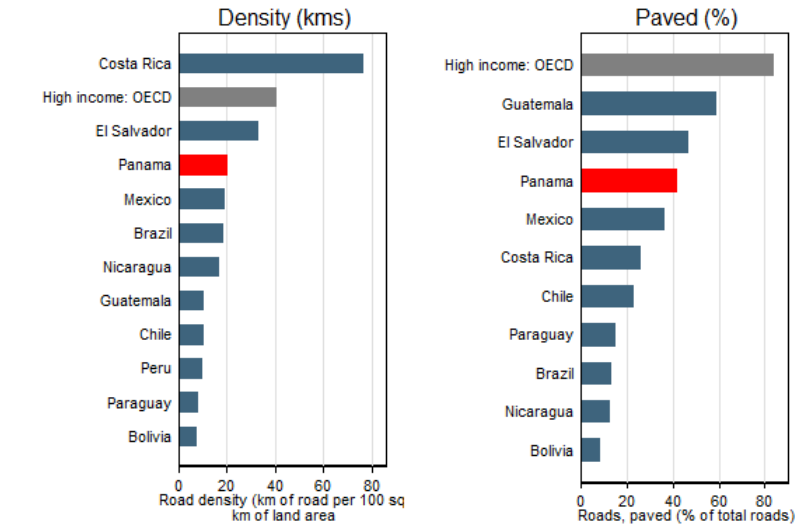
[34] Gobierno de la República de Panamá. *El Mercado Eléctrico de Panamá*, junio de 2016.

[35] La unidad equivalente a veinte pies (de *Twenty-Feet Equivalent Unit*, TEU) se usa para describir la capacidad de carga de los barcos contenedores y de los terminales portuarios que los sirven.

[36] Desafortunadamente, en la actualidad los Indicadores de Desarrollo Mundial ya no incluyen data sobre

contamos con data comparable más reciente, tenemos información de que para 2014 Panamá había incrementado ligeramente su proporción de vías pavimentadas, de 41,1% (en 2010) a 43,4%.

Gráfico 30. Densidad y % de vías pavimentadas (2010)



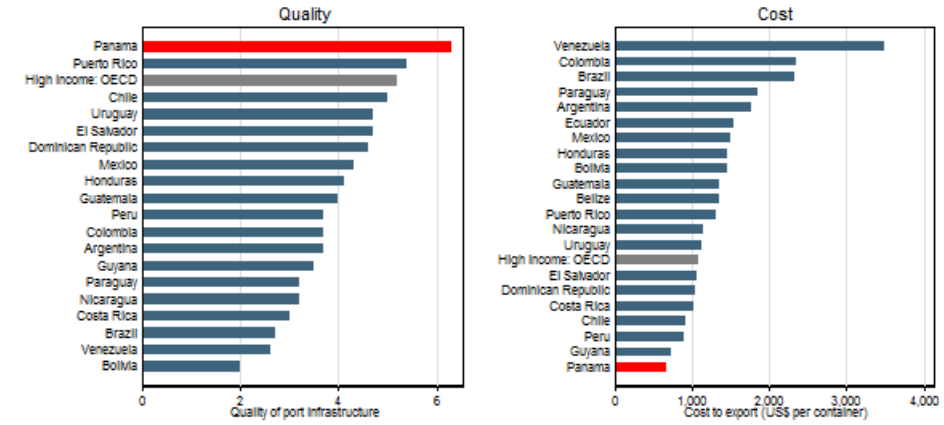
Source: World Development Indicators (World Bank), own calculations

Las empresas en Panamá no consideran que el transporte sea una restricción mayor. Solo 0,5% de las firmas en 2010 identificaron al transporte como una restricción mayor en Panamá, de lejos el porcentaje más bajo de la región. Más que todo, la proporción de productos que se deterioran o se rompen durante su envío a los mercados domésticos (0,1%) es también la menor de la región (1,1%), y lo es más que el promedio OCDE (0,7%).

Panamá tiene también una buena calidad de infraestructura portuaria y bajos costos de envío. En 2014, Panamá lideraba el ránking de calidad de infraestructura portuaria, muy por encima del promedio de los países OCDE. Es verdad que este ránking se hace sobre evaluaciones subjetivas, pero cuando miramos los costos de envío por contenedor de 20 pies, los de Panamá son también los más baratos de América Latina.

redes viales.

Gráfico 31. Infraestructura portuaria y costos de exportar (2014)

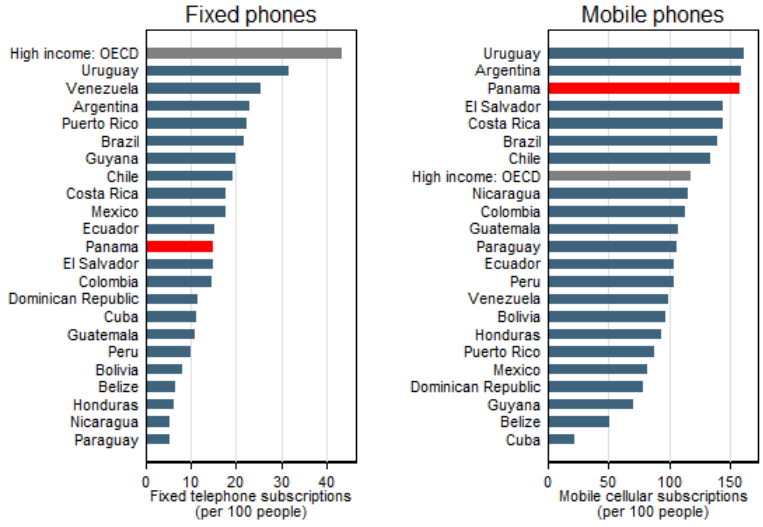


Source: World Economic Forum and Doing Business(World Bank), own calculations

5.4 Las comunicaciones

Siguiendo un patrón bien conocido en los países en desarrollo, **Panamá tiene bajo desempeño cuando se trata de líneas de teléfono por cada 100 personas, y alto desempeño en términos de suscripciones de telefonía móvil por cada 100 personas** (1,5 teléfonos móviles por persona), muy por encima del promedio OCDE y cerca de los líderes latinoamericanos, Uruguay y Argentina. Como muchos países en desarrollo, Panamá saltó al móvil antes de proveer acceso generalizado a sus líneas telefónicas terrestres.

Gráfico 32. Teléfonos fijos y móviles por 100 personas (2014)

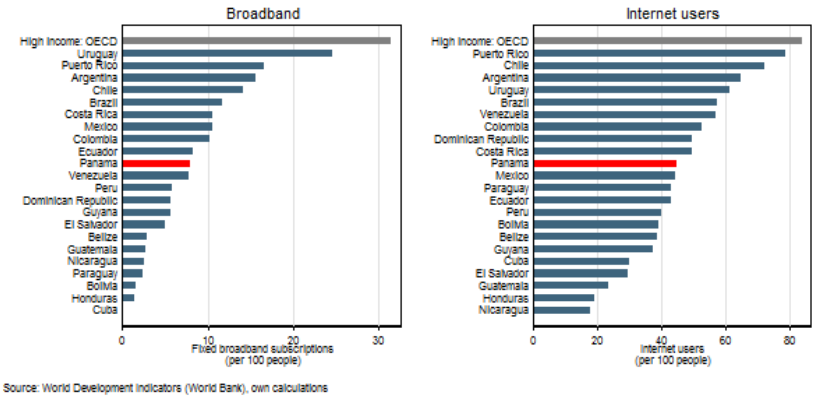


Source: World Development Indicators (World Bank), own calculations

Sin embargo, Panamá se está rezagando en términos de suscripciones de banda ancha y uso de Internet, incluso para los estándares latinoamericanos. Para 2015, el país solo tenía un tercio

de las que tenía Uruguay, el líder regional, y la mitad de las que poseían Paraguay, Argentina y Chile. Más que todo, se ubica en el promedio de América Latina en términos de usuarios de Internet por cada 100 personas, menos de la mitad de los niveles OCDE.

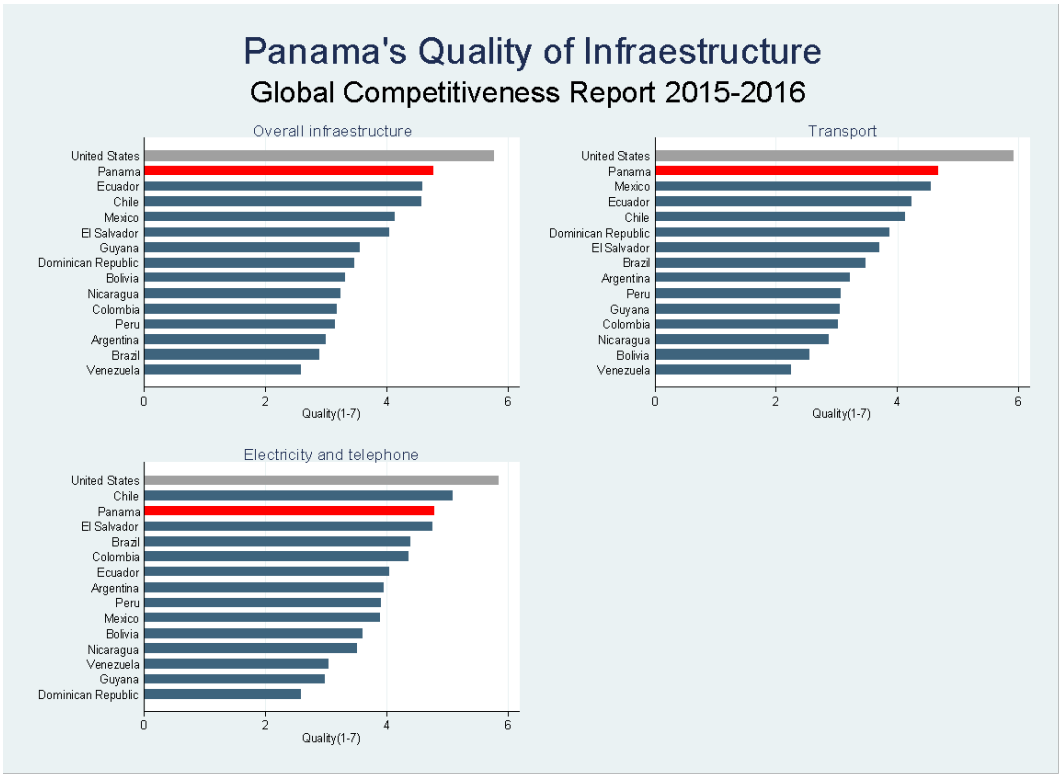
Gráfico 33. Suscripciones a banda ancha y usuarios de internet por 100 personas (2014)



Basados en la información disponible, concluimos que es improbable que la infraestructura sea una restricción limitante en Panamá, aunque las insuficiencias de la provisión de Internet son significativas. Esto es un rango sorprendente, inconsistente con su ingreso per cápita y su ambiente relativamente más favorable a los negocios. Aunque la calidad de la banda ancha en la Ciudad de Panamá tiene mucho espacio de mejora, el bajo número de usuarios de Internet en Panamá puede estar más relacionado con las desigualdades de ingreso que reportamos antes, así como las diferencias en la cobertura de la red telemática a lo largo del territorio. De hecho, Panamá tiene uno de los precios fijos de banda ancha más bajos de la región de América Central y México (2011)[37] y ya se ha posicionado como un *hub* regional de telecomunicaciones al ser el punto de interconexión de siete cables submarinos internacionales de fibra óptica. El reto parece estar en la priorización de las inversiones en infraestructura que hay que hacer para expandir la cobertura y la calidad de la Internet de banda ancha en el país. Fuera de eso, **Panamá se desempeña bien en los indicadores de infraestructura**, liderando América Latina en la mayoría de los indicadores generales de infraestructura, transporte y logística, sea por los estándares de los Indicadores de Desarrollo Mundial o por los del Informe Global de Competitividad (Gráfico 34).

[37] García-Zeballos, A., F. González, E. Iglesias Rodríguez y M. Porrúa (2013). *Banda Ancha en Panamá. Situación actual, retos y oportunidades para el crecimiento económico y la inclusión socia*l, IADB.

Gráfico 34. Panamá: calidad de la infraestructura (2015-2016)



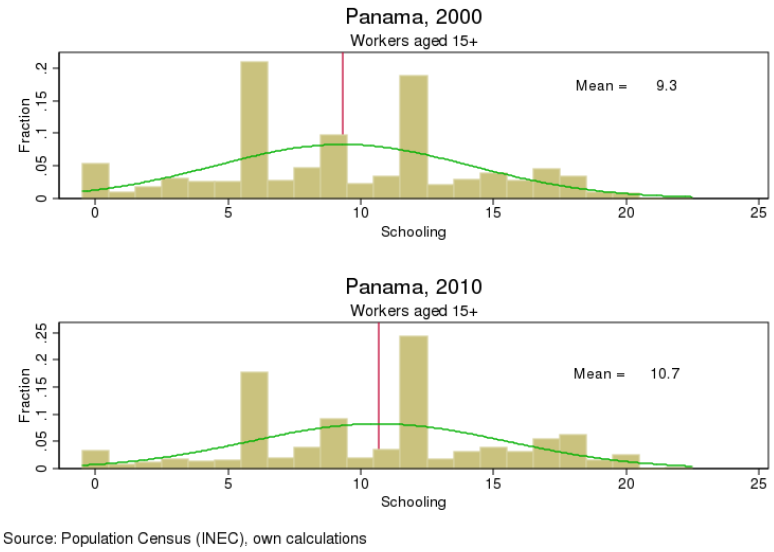
6. Los bajos retornos sociales: Capital humano

En esta sección, analizamos si hay una escasez de capital humano en Panamá, y, de ser ése el caso, si puede ser una restricción limitante al crecimiento futuro. Concluimos que, **aunque los esfuerzos del gobierno han dado resultados cuantitativos (más años de escolaridad y de participación en todos los niveles educativos), en términos de calidad queda aún mucho por hacer**. Panamá ha cambiado de esclusas en la mitad de una transición a un modelo de crecimiento basado en un sector de servicios más moderno, que demanda unas capacidades que en el presente no pueden suplirse solo por parte de los trabajadores panameños. Sobre todo, parece haber un desacuerdo entre las habilidades demandadas por esos servicios más complejos y las que proporciona la educación superior. Esa brecha no ha sido hasta ahora una restricción mayor al crecimiento gracias a la inmigración. Ha habido un esfuerzo activo del gobierno de atraer talento foráneo vía las sedes de las multinacionales, encarnado en la Ley de Sedes de Empresas Multinacionales (SEM). Pero un gran número de trabajadores no calificados fuera del rango de la Ley SEM se ha unido a la economía panameña y han ayudado a subir el nivel del crecimiento a un nuevo plano. Restringir el flujo de conocimiento que viene con los trabajadores calificados en un momento en que la economía se apoya más en el motor del servicio moderno de servicios puede traer un riesgo al crecimiento económico sostenido. Las altas primas que se les paga a los trabajadores foráneos parecen indicar que los inmigrantes traen habilidades que son escasas en Panamá.

6.1 El nivel educativo

Los años promedio de escolaridad de la fuerza de trabajo panameña se han incrementado por casi dos años entre 2000 y 2010. La fuerza laboral pasó de estar compuesta por trabajadores con primaria completa a ser una en la que predomina la educación secundaria. Adicionalmente, la proporción de trabajadores con educación terciaria (o superior) también subió, a expensas de la de trabajadores sin educación.

Gráfico 35. Distribución de años de escolaridad (2000-2010)



Source: Population Census (INEC), own calculations

La fuerza laboral panameña exhibe un alto número de años de escolaridad promedio. En 2010 (el año más reciente con data comparable internacionalmente), Panamá se desempeñó bien en términos de años promedio de escolaridad de su población en edad de trabajar (activa o no). Pero sobre todo, dos años después su desempeño estuvo por encima del promedio regional en términos de escolaridad de la fuerza laboral.

Gráfico 36. Años de escolaridad (población 15+, 2010)

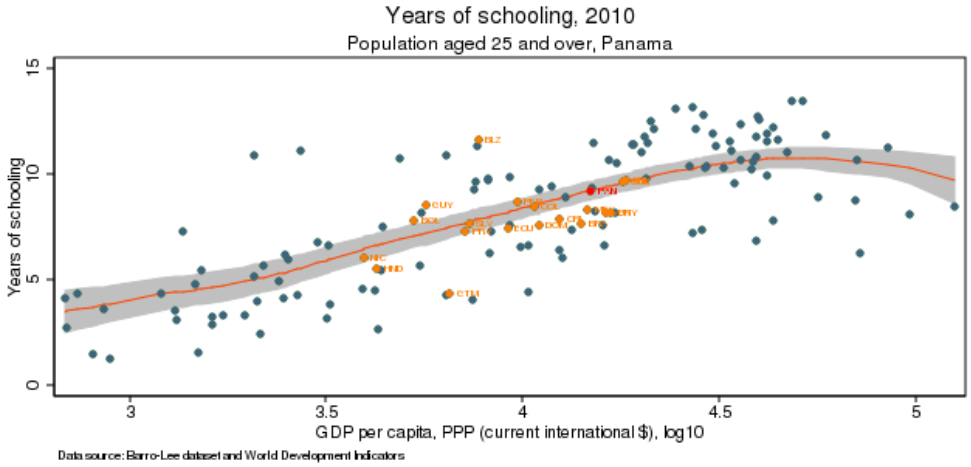
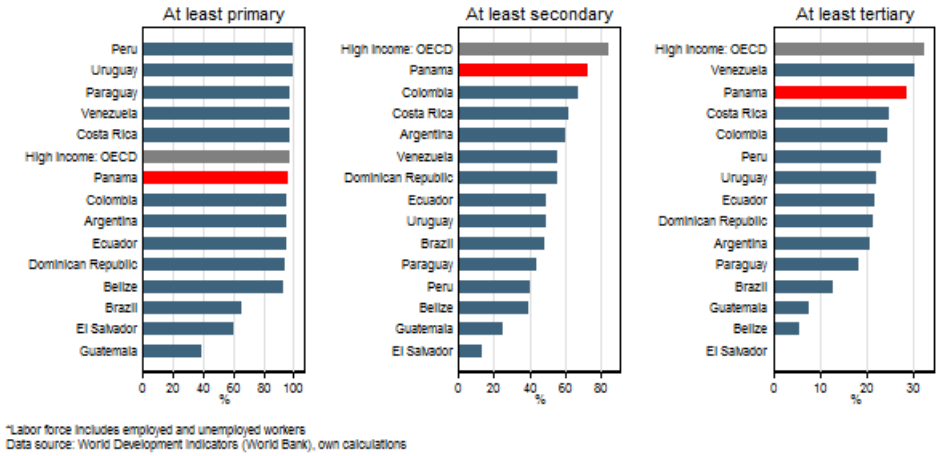


Gráfico 37. Distribución por escolaridad (% del total de la fuerza laboral, 2012)



*Labor force includes employed and unemployed workers
Data source: World Development Indicators (World Bank), own calculations

6.2 La calidad de la educación

La juventud panameña ha tenido uno de los peores desempeños en el mundo cuando se trata de pruebas comparables internacionales de competencia. El año 2009 fue el último en el que Panamá participó en la prueba PISA, que intenta evaluar comparativamente las competencias en lectura, matemáticas y ciencias entre estudiantes de 15 años de edad (alumnos de secundaria) de todo el mundo. Panamá tuvo uno de los peores desempeños en la prueba (que incluía a varios países latinoamericanos, pero no a todos[38]). El país quedó de último en matemáticas y entre los peores en lectura y ciencias (63 de 66 en ambas), quedando solo por delante de Perú en América Latina. Como referencia, los países OCDE promediaron 27, 24 y 24, respectivamente.

Gráfico 38. PISA: Resultados de la prueba (2009)

country/economy	reading		country/economy	mathematics		country/economy	science	
	#	rank		#	rank		#	rank
Shanghai-China	556	1	Shanghai-China	600	1	Shanghai-China	575	1
OECD average	493	27	OECD average	496	24	OECD average	501	24
Chile	449	45	Uruguay	427	48	Chile	447	45
Uruguay	426	48	Chile	421	50	Uruguay	427	49
Mexico	425	49	Mexico	419	51	Mexico	416	51
Colombia	413	53	Argentina	388	56	Brazil	405	54
Brazil	412	54	Brazil	386	58	Colombia	402	55
Argentina	398	59	Colombia	381	59	Argentina	401	58
Panama	371	63	Peru	365	64	Panama	376	63
Peru	370	64	Panama	360	65	Peru	369	65

Fuente: PISA 2009, OCDE

[38] Los países participantes fueron Chile, Uruguay, México, Colombia, Brasil, Argentina, Panamá y Perú.

En 2013 América Latina hizo otra prueba, para tercer y sexto grado de educación primaria, con el fin de medir su nivel de competencias en matemáticas, lectura, escritura y ciencias naturales (TERCE). De nuevo, Panamá quedó debajo del promedio regional en lectura y matemáticas en ambos grados. En escritura, los alumnos panameños de tercer grado estaban rezagados respecto al promedio latinoamericano, mientras que los de sexto no difirieron estadísticamente del resto de la región.

Gráfico 39. TERCE: Resultados de la prueba (2013)

Third grade

country	reading 3rd grade	country	mathematics 3rd grade	country	writing 3rd grade
Chile	802	Chile	787	Chile	3,23
Costa Rica	754	Costa Rica	750	Uruguay	3,18
Uruguay	728	Uruguay	742	Argentina	3,08
Peru	719	Mexico	741	Costa Rica	3,05
Mexico	718	Brasil	727	Peru	2,92
Colombia	714	Argentina	717	Mexico	2,91
Brasil	712	Peru	716	Brasil	2,90
Argentina	703	Ecuador	703	Average	2,86
Average	700	Average	700	Guatemala	2,81
Ecuador	698	Colombia	694	Panama	2,81
Honduras	681	Honduras	680	Ecuador	2,80
Guatemala	678	Guatemala	672	Nicaragua	2,79
Panama	670	Panama	664	Colombia	2,75
Nicaragua	654	Nicaragua	653	Paraguay	2,73
Paraguay	653	Paraguay	652	Honduras	2,49
Rep. Dom.	614	Rep. Dom.	602	Rep. Dom.	2,42

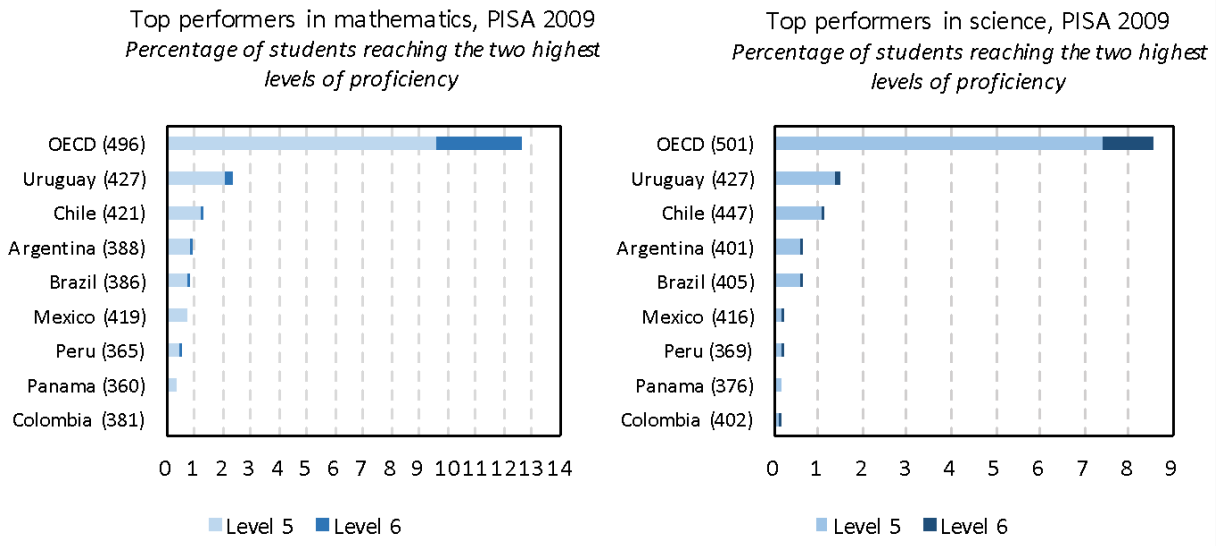
Sixth grade

country	reading 6th grade	country	mathematics 6th grade	country	writing 6th grade
Chile	776	Chile	793	Chile	3,55
Costa Rica	755	Mexico	768	Costa Rica	3,52
Uruguay	736	Uruguay	765	Argentina	3,39
Mexico	735	Costa Rica	730	Guatemala	3,29
Colombia	726	Argentina	722	Mexico	3,26
Brasil	721	Peru	721	Uruguay	3,21
Argentina	707	Brasil	709	Panama	3,19
Peru	703	Colombia	705	Peru	3,19
Average	700	Ecuador	702	Average	3,19
Ecuador	683	Average	700	Nicaragua	3,17
Guatemala	678	Guatemala	672	Brasil	3,15
Panama	671	Honduras	661	Colombia	3,11
Honduras	662	Panama	644	Ecuador	3,08
Nicaragua	662	Nicaragua	643	Paraguay	3,03
Paraguay	652	Paraguay	641	Rep. Dom.	2,89
Rep. Dom.	633	Rep. Dom.	622	Honduras	2,87

Fuente: TERCE (2013)

Finalmente, Panamá tuvo un porcentaje extremadamente bajo de estudiantes de alto desempeño en matemáticas y ciencias, comparada tanto con otros países de la región como con el promedio OCDE. En matemáticas, los estudiantes de alto desempeño de Panamá fueron el 0,4% del total, frente al 12,7% de los países OCDE. Esto significa que Panamá debe incrementar 30 veces el número de estudiantes de alto desempeño si quiere tener una distribución similar a la de la OCDE. Tener un número significativo de personas con alto desempeño en matemáticas y ciencias puede alentar un camino más sustentable de crecimiento en el país, ya que son estos trabajadores del futuro los que son más propensos a activar la innovación y la transformación productiva. Con toda esta evidencia, es claro que Panamá sí tiene un problema de baja calidad de su educación al nivel básico (primaria y secundaria).

Gráfico 40. PISA: Primeros en desempeño (2009)

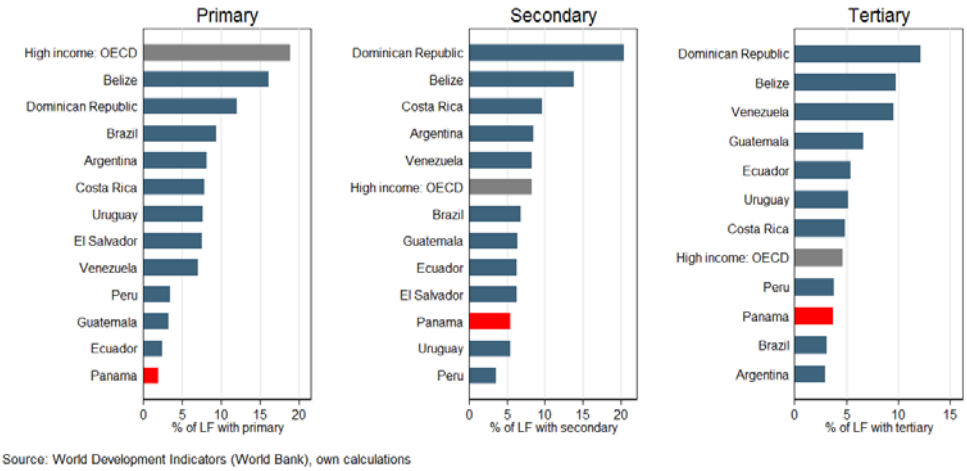


Fuente: Pisa 2009, OCDE

6.3 Las tasas de desempleo por nivel de escolaridad

Panamá tiene una de las tasas de desempleo más bajas de la región, para todos los niveles de educación. En 2012, la tasa de desempleo de la fuerza laboral con educación primaria, secundaria y terciaria en Panamá fue 1,9%, 5,5% y 3,7%, respectivamente, entre las más bajas de América Latina. Que el país tenga la menor tasa de desempleo en la región puede indicar que hay escasez de mano de obra calificada.

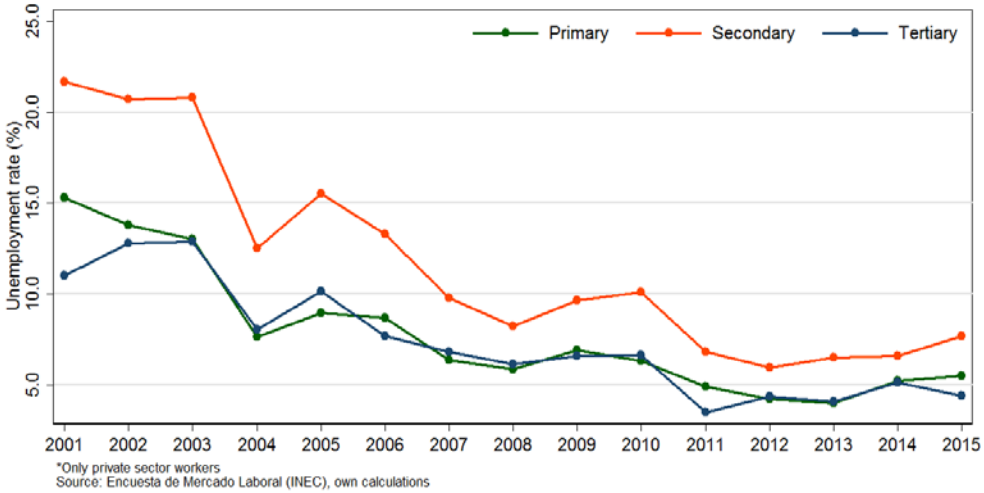
Gráfico 41. Desempleo por nivel de educación (2012)



Source: World Development Indicators (World Bank), own calculations

Las tasas de desempleo, excepto aquellas del nivel de educación superior, han empezado a subir en los últimos años. La tendencia del desempleo durante la década y media previa ha sido claramente declinante para todos los niveles educativos. Sin embargo, desde 2013 ha comenzado a subir lentamente, en particular entre aquellos con educación secundaria. La desaceleración de la construcción parece haber tenido un impacto negativo en el empleo para este tipo particular de trabajadores. El hecho de que el desempleo para los trabajadores con educación superior no se ha incrementado como los otros puede también ser indicio de que hay una escasez de mano de obra calificada.

Gráfico 42. Panamá: Desempleo por nivel de educación (2001-2015)



*Only private sector workers
Source: Encuesta de Mercado Laboral (INEC), own calculations

6.4 Los retornos de la educación

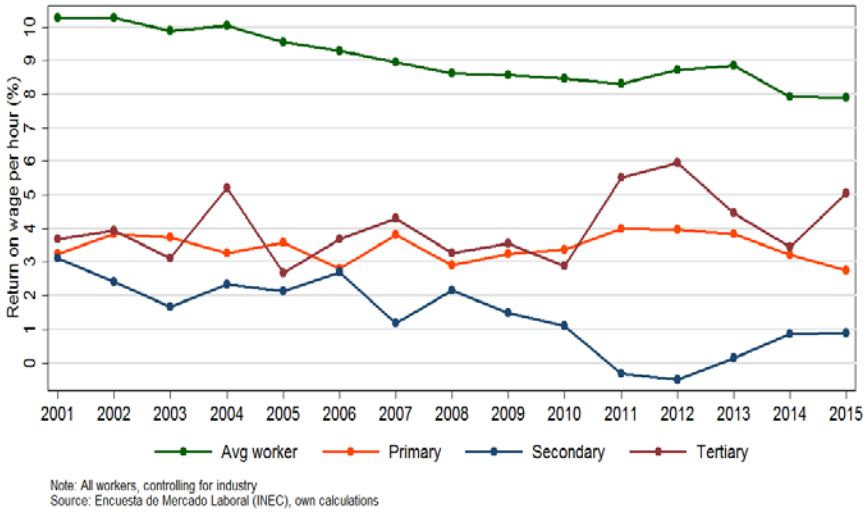
Los retornos promedio de la escolaridad han disminuido durante los últimos 15 años. La primera pieza de evidencia que buscamos fueron los clásicos retornos de Mincer: calculamos los retornos promedio de cada año adicional de educación, sin que importara el nivel educativo base.[39] Encontramos que la tasa de retorno ha disminuido desde alrededor de 10% en 2001 a menos de 8% en 2015. Esto sugiere que la escasez relativa de mano de obra calificada debe haber disminuido en ese periodo. Más probablemente, el descenso en la tasa promedio de retorno de la escolaridad se debe al hecho de que el sector económico que ha crecido más en Panamá (la construcción) contrató más que todo trabajadores con educación primaria (aproximadamente 60% del total de la fuerza de trabajo en la construcción).

Sin embargo, la tasa de retorno de la educación terciaria ha seguido siendo alta. También calculamos la tasa de retorno por nivel de educación.[40] Encontramos que hay un retorno moderado de completar la primaria (entre 3% y 4%), y uno más bajo de completar la secundaria. Aún más importante, el retorno de la escolaridad secundaria ha disminuido considerablemente durante los últimos 15 años, cayendo de 3% en 2001 a 1% en 2015 (volviéndose incluso negativo en 2011 y 2012). Esto puede ser consecuencia de un incremento en el número de trabajadores con educación secundaria respecto al número de quienes solo tienen primaria (un efecto de oferta), acoplado a un incremento en los salarios relativos de la gente con solo educación primaria a causa del boom de la construcción (un efecto de demanda). Ambos efectos borraron temporalmente las ganancias de haber invertido tiempo en completar la secundaria; a menos que la persona continuara hacia la educación superior. De hecho, aunque el número de trabajadores con educación terciaria también subió en ese período, el retorno de la educación superior se incrementó ligeramente en Panamá, de menos de 4% a 5% en 2015, con un breve periodo entre 2011 y 2012 de tasas tan altas como 6%.

[39] Corrimos la siguiente regresión: $\ln(wi) = \beta 0 + \beta 1 schooli + \beta 2 expi + \beta 3 expi2 + j \in Industry \beta j Iij + \mu i$, donde *exp* son los años de experiencia, exp^2 su cuadrado, *school* son los años de escolaridad, I_j es un dummy que indica la industria del trabajador. El retorno de la escolaridad es capturado por el parámetro β1.

[40] Corrimos la siguiente regresión: $\ln(wi) = \beta 0 + \beta p Dpi + \beta v Dvi + \beta s Dsi + \beta tn Dtni + \beta tu Dtui + \beta 2 expi + \beta 3 expi2 + j \in Industry \beta j Iij + \mu i$, donde *D* es un dummy si la persona terminó un nivel educativo dado (*p* = primaria, *v* = vocacional, *s* = secundaria, *tn* = terciaria no universitaria, *tu* = terciaria universitaria). El retorno de la escolaridad por nivel de educación es calculado en relación con el nivel inferior inmediato. Por ejemplo, la tasa de retorno de la educación primaria compara la ganancia de los que completaron la primaria con la de quienes no lo hicieron, tomando en cuenta la ganancia perdida mientras se estudia ($rp = \beta p/6$). La tasa de retorno de la educación secundaria hace lo mismo, pero contra aquellos con primaria ($rs = (\beta s - \beta p)/6$), y así sucesivamente. Ver: Montenegro, C. y H. A. Patrinos (2014), "Comparable Estimates of Returns to Schooling Around the World", Policy Research Working Paper 7020, Banco Mundial.

Gráfico 43. Panamá: Retornos de la educación (2001-2015)



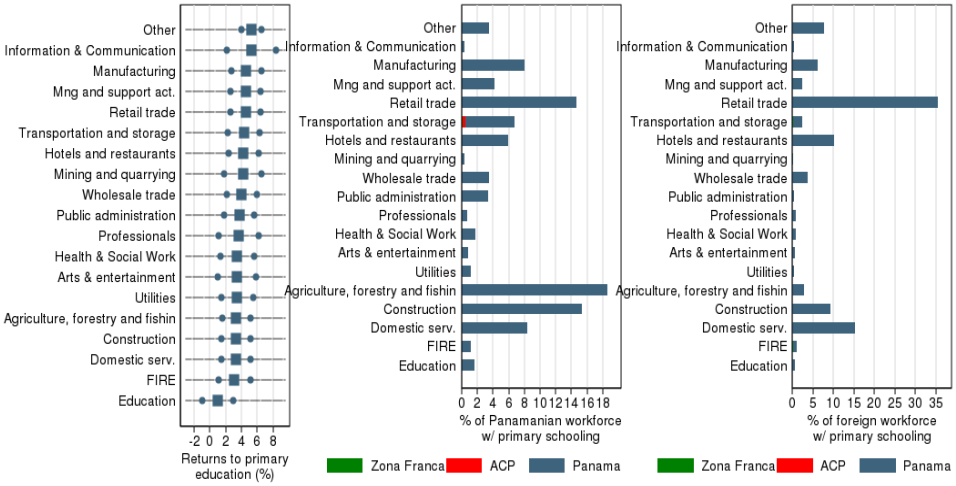
El motor principal de crecimiento durante la década previa (por inversión pública y privada en la construcción no residencial) no se encontró con cuellos de botella en la fuerza laboral porque demandaba sobre todo trabajadores no calificados. Esto es consistente con el descenso de los retornos promedios de la educación. Sin embargo, como señalamos arriba, es improbable que la demanda de construcción no residencial siga creciendo al mismo ritmo. Otros motores que demandan trabajadores más calificados, como la logística, el transporte y los servicios de comunicaciones, eventualmente la desplazarán. Una transición como esa puede crear una dinámica difícil en el mercado laboral en Panamá, a medida que baje la demanda por los trabajadores más abundantes, los menos calificados, y suba la demanda por trabajadores mejor formados, que son relativamente más escasos.

6.5 La ocupación industrial por nivel educativo

Panamá ha concentrado sus esfuerzos de política en convertirse en un *hub* internacional de logística, a dar la misma relevancia del Canal a su centro financiero internacional y a los servicios de logística y transporte provistos por sus puertos y aeropuertos. Podemos evaluar la evolución de esta política tanto desde el punto de vista de la producción como desde el del empleo. Como reportamos arriba, de 1996 a 2014 las participaciones relativas de los sectores económicos no cambiaron, excepto por la expansión mayor en la construcción. Este sector ha podido acelerar el crecimiento económico, dando empleo a trabajadores no calificados, incrementando por tanto rápidamente el PIB per cápita y reduciendo la pobreza y la desigualdad del ingreso. De hecho, en el último censo, este sector empleó a 15% de los trabajadores con escolaridad primaria completa, superado en eso solo por la agricultura y el comercio al detal. Sin embargo, queda la pregunta de qué ocurrirá una vez pase el boom de la construcción.

Hay un mercado dual de empleo para los trabajadores con educación primaria en Panamá. Los trabajadores panameños con educación primaria trabajan en dos tipos de industrias. Por una parte, hay un gran grupo empleado en industrias con retornos de la escolaridad relativamente bajos (entre 3,3% y 3,4%), como la agricultura (18,6% de la fuerza panameña de trabajo con educación primaria), construcción (15,3%) y servicio doméstico (8,3%). Por otra, hay un grupo más pequeño empleado en industrias con retornos relativamente altos (entre 4,3% y 4,6%), como comercio al detal (14,7%), manufactura (8,0%), transporte y almacenamiento (6,8%), hoteles y restaurantes (5,9%). En general, parece haber un mercado dual de empleo para trabajadores con educación primaria en Panamá. No obstante, en el caso de los trabajadores nacidos en el extranjero con educación primaria, la mayoría trabaja en industrias de altos retornos, como comercio al detal (35,7%), y hoteles y restaurantes (10,1%), mientras que un grupo menor trabaja en sectores de retornos más bajos, sobre todo servicios domésticos (15,3%) y construcción (9,3%).

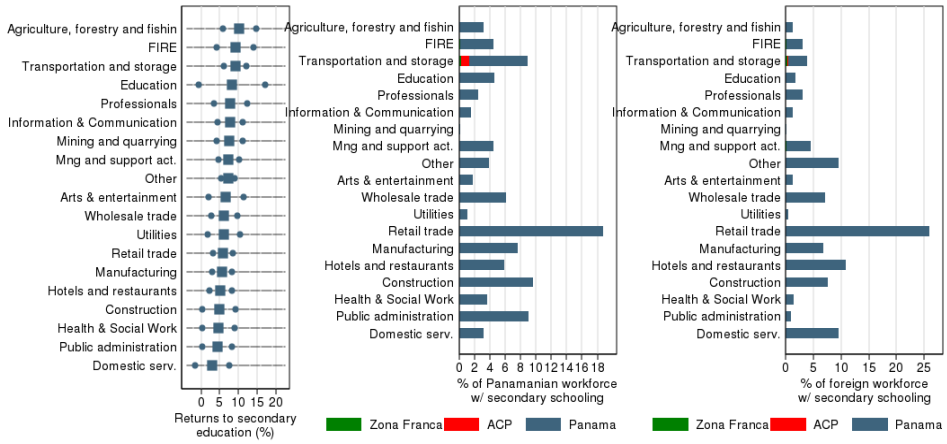
Gráfico 44. Fuerza laboral con educación primaria por industria (2010)



Note: Only workers with complete primary education. For returns, we show the point estimate and the 95% confidence interval.
Source: Population Census 2010 (INEC), own calculations

Los trabajadores con educación secundaria están más concentrados en comercio al detal y actividades de bajos retornos. A diferencia de los trabajadores con educación primaria, la tasa de retorno del trabajo en comercio detallista para alguien que pasó por los seis años de educación secundaria es relativamente menos atractiva que en otras industrias (retorno de 5,8% vs. promedio industrial de 6,7%), pero la mayoría de los trabajadores panameños con educación secundaria trabaja allí (18,8% de la fuerza laboral con secundaria). Lo mismo pasa con la manufactura (retorno de 5,6%), la construcción (4,8%) y la administración pública (4,3%), cada una de las cuales absorbe una importante parte de la fuerza laboral con este nivel educativo (7,6%, 9,6% y 9,0%, respectivamente). Por el contrario, agricultura; finanzas, seguros y bienes raíces; y transporte y almacenamiento, todos tienen mayores tasas de retorno (entre 9,1% y 10,2%), pero solo la última emplea a una parte considerable de la fuerza laboral (8,9%). En este nivel de educación, la distribución de industrias entre trabajadores extranjeros es de alguna manera similar a la de los nativos.

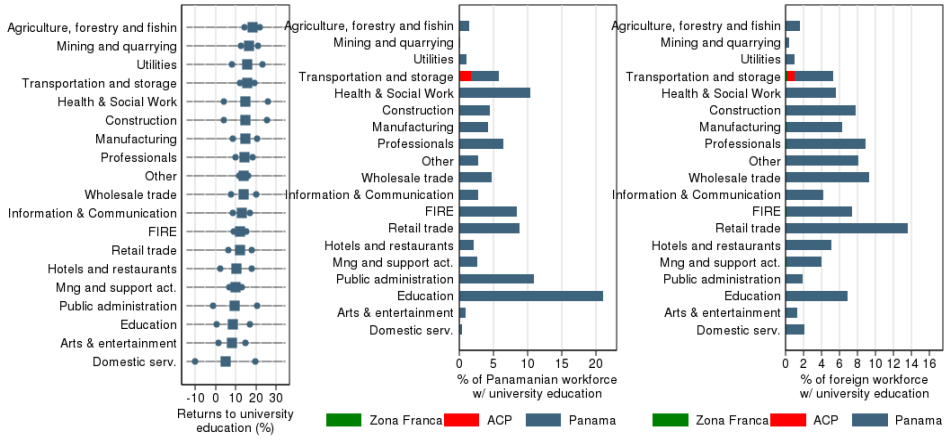
Gráfico 45. Fuerza laboral con educación secundaria por industria (2010)



Note: Only workers with complete secondary education. For returns, we show the point estimate and the 95% confidence interval.
Source: Population Census 2010 (INEC), own calculations

La mayoría de los trabajadores nacidos en Panamá con grado universitario trabajan en educación, y pocos de ellos en las industrias con los retornos más altos. Entre los nacidos en Panamá, casi un tercio de los trabajadores más educados están activos en dos ámbitos: la educación y la administración pública. El resto está distribuido entre industrias con retornos relativamente más altos, como transporte y almacenamiento, salud y trabajo social, profesionales, finanzas, seguros y bienes raíces, y comercio al detal. La relación entre el ránking de retornos y la distribución de trabajadores educados puede significar que hay una escasez relativa de trabajadores en las industrias más rentables, pese al nivel generalmente alto de trabajadores con educación superior. De modo interesante, en este nivel educativo los trabajadores extranjeros están distribuidos de manera más pareja que los nativos a lo largo de las industrias, y tienen una participación mayor en las industrias con retornos más altos.

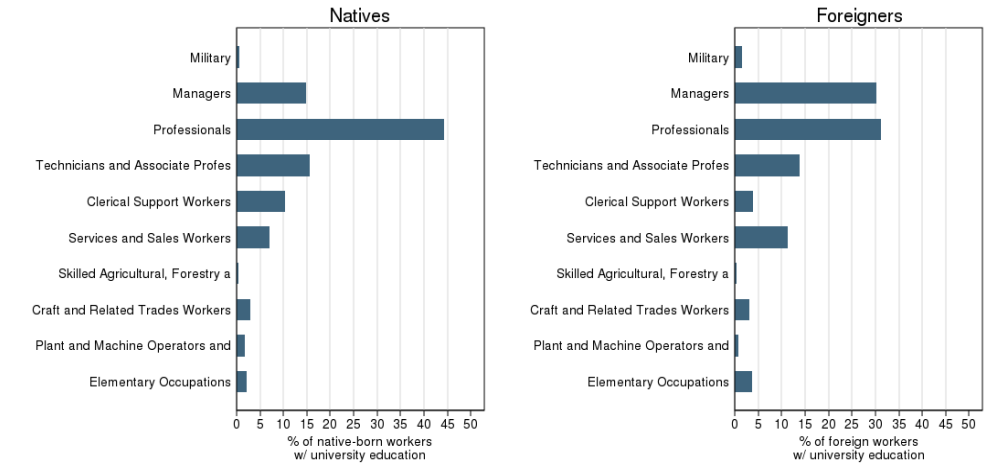
Gráfico 46. Fuerza laboral con educación terciaria por industria (2010)



Note: Only workers with at least college education. For returns, we show the point estimate and the 95% confidence interval.
Source: Population Census 2010 (INEC), own calculations

Los trabajadores foráneos educados son sobre todo gerentes y profesionales, y dentro del segundo grupo se especializan en profesiones distintas a las de los nativos. Mientras que la mayoría de los trabajadores nativos con educación universitaria son profesionales (44,2%), la mayoría de los trabajadores foráneos educados son gerentes (30,3%) o profesionales (31,1%). De hecho, en muchas industrias las posiciones gerenciales de alto nivel son ocupadas sobre todo por extranjeros, como en la fabricación de muebles o de cemento. Esto sugiere que los extranjeros educados están supliendo una falta de gente con habilidades gerenciales, o están siendo traídos por compañías que se mudan a Panamá. Más allá de esto, dentro de la amplia categoría de "profesional", los extranjeros están extendidos más parejamente entre diferentes categorías específicas que los nativos, quienes son sobre todo docentes de primaria o secundaria (17,3% y 10,4%, respectivamente), seguidos por contadores (7,0%) y abogados (6,9%). Por el contrario, los profesionales extranjeros son sobre todo ingenieros civiles (5,8%), abogados (5,5%), médicos generales (4,9%) y arquitectos (4,1%).[41]

Gráfico 47. Fuerza laboral con educación terciaria por ocupación (2010)



Source: Population Census 2010 (INEC), own calculations

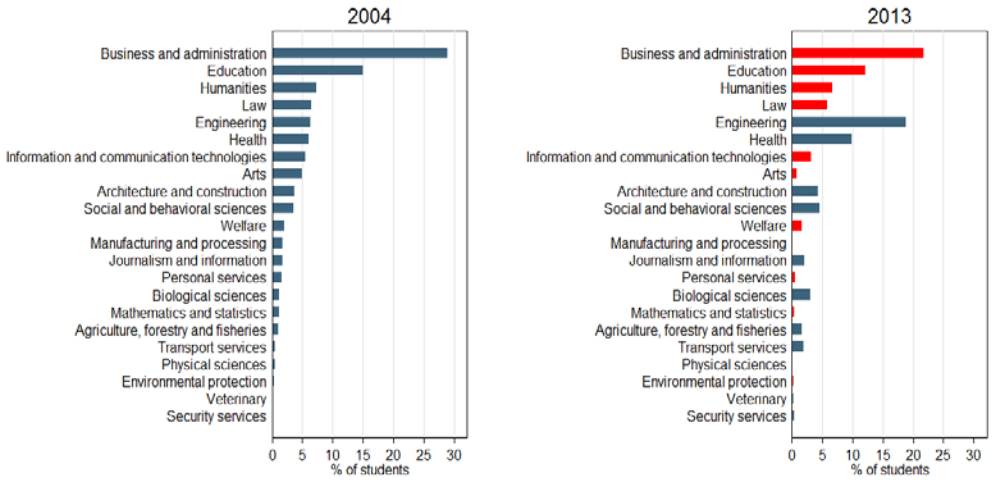
Por el lado de la oferta educativa, la mayoría de los estudiantes panameños parecen responder parcialmente a los retornos más altos en algunas industrias poco demandadas. En 2004, las seis carreras universitarias con más estudiantes eran Administración de empresas (29%), Educación (15%), Humanidades (7,3%),[42] Derecho (6,5%), Ingeniería (6,4%) y Salud (6,0%)[43]. En

[41] Todas estas categorías específicas de empleo están restringidas por ley a los profesionales extranjeros (ver nota al pie número 50). Esa contradicción aparente puede ser explicada por el hecho de que la mayoría de estos profesionales pertenecen a la "lista de países amigos" o llegaron al país por la Ley SEM, y/u operan desde las diferentes Zonas Económicas Especiales. Otra posibilidad, ampliamente mencionada en las entrevistas practicadas por el equipo del Harvard CID, es que algunos extranjeros están empleados para ejercer sus capacidades, pero no pueden firmar documentos ni llevar procedimientos formales, tareas que caen en una fuerza laboral panameña contratada explícitamente para esos propósitos.

[42] Humanidades incluye las siguientes carreras: Religión y Teología; Lenguaje, Literatura y Lingüística; Historia y Arqueología; Filosofía y Ética.

2013, las cuatro primeras perdieron su lugar ante las dos últimas: Ingeniería (18,7%) y Salud (9,9%), dos carreras asociadas a industrias de altos retornos. No obstante, hay más carreras, como agricultura, manejo forestal y pesquero, y manufactura y procesos (que incluye minería), que están también asociadas a industrias que pagan bien, pero no están siendo más solicitadas por los estudiantes. Mientras esta distribución cambia, ¿pueden los extranjeros llenar las vacantes?

Gráfico 48. Estudiantes universitarios por grupo de carreras (2004 y 2013)

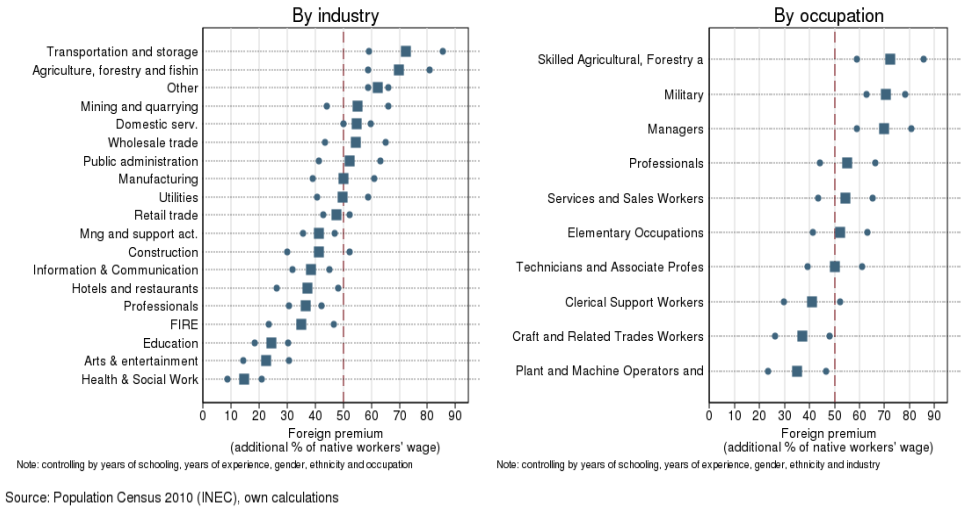


Note: the color red highlights those groups of careers that lost share.
Source: INEC, own calculations

Los extranjeros altamente educados no solo están trabajando en industrias y ocupaciones *diferentes* a las que están ocupando a los panameños, sino también están ganando más cuando trabajan en las *mismas* industrias y ocupaciones. Hicimos una regresión de ingreso sobre escolaridad y experiencia entre *todos* los trabajadores, controlando no solo por industria y ocupación, sino también por el origen del trabajador (si es nativo o no).[44] Hemos encontrado que los trabajadores foráneos están asociados a una prima de 47% en sus salarios.[45] Entre las ocupaciones productivas, los extranjeros tienen una prima mayor en "trabajadores calificados en agricultura, manejo forestal y pesquero" (73%), "ocupaciones gerenciales" (70%), "profesionales, científicos e intelectuales" (55%), y "trabajadores en ventas y servicios" (54%). En cuanto a las industrias, encontramos primas mayores en "transporte y almacenamiento" (72%), "agricultura, manejo forestal y pesquero" (70%), "minería y canteras" (55%), servicio doméstico (55%), comercio al mayor (54%) y manufactura (50%).

[43] Salud incluye Medicina y Odontología.
[44] También controlamos por género y etnia.
[45] Este resultado se sostiene incluso cuando se compara solo gente con educación universitaria (los extranjeros ganan 31% más).

Gráfico 49. Prima salarial a foráneos por industria y ocupación (2010)



Source: Population Census 2010 (INEC), own calculations

Cuando los trabajadores extranjeros están mejor capacitados (un argumento de *calidad de educación*) o traen consigo nuevo *know-how*, los nativos se benefician. Este hallazgo puede estar asociado a dos fenómenos distintos. Por un lado, los trabajadores extranjeros pueden haber recibido una educación de mayor calidad en su país de origen, lo cual viene a complementar la baja calidad reportada más arriba en la educación panameña. Por el otro, pueden estar trayendo a la economía panameña nuevo *know-how* productivo (incluso dentro de las industrias) que de otro modo no estaría ahí (pues para que se desarrolle internamente hace falta mucho más tiempo). Aunque no hemos podido avanzar con estas hipótesis que compiten entre sí, sí pudimos encontrar externalidades positivas (en los trabajadores nativos) de la presencia extranjera. Una mayor presencia extranjera está asociada a mayores ingresos entre los nativos, luego de controlar por escolaridad, industria y ocupación.[46] Dentro de las industrias, el efecto fue más alto en construcción, transporte y almacenamiento; entre las ocupaciones, fue mayor en agricultura y operadores de maquinaria.

Hay varias conclusiones en esta sección. Primero, en los niveles de educación primaria y secundaria, la mayoría de los panameños trabajan en industrias no transables (construcción y comercio al detal). Segundo, entre aquellos con primaria, la mayoría trabaja en agricultura de baja productividad. Sin embargo, entre aquellos con mayores niveles de educación, la agricultura se convierte en la industria con los retornos más altos. Esto está probablemente reflejando el contraste entre un gran sector agrícola tradicional, con baja productividad, y uno mucho más pequeño y moderno que coexiste con él, que está orientado a la exportación. Tercero, los retornos de la escolaridad han disminuido, principalmente por los efectos que tiene el boom de construcción sobre la demanda de mano de obra no calificada en detrimento de la de capacitación intermedia. Cuarto, entre los panameños mejor educados, una mayoría trabaja en industrias con retornos más bajos, un patrón que ya está cambiando lentamente (de acuerdo con la más reciente distribución de estudiantes universitarios

[46] Pudimos correr una estimación IV al instrumentar el cambio en los puntos porcentuales en la participación de los inmigrantes entre 2000 y 2010, con un dummy que identifica esas industrias-provincias donde se instalaron las compañías extranjeras gracias a la Ley 41.

entre los grupos de carreras) y que se compensa parcialmente por la presencia de inmigrantes altamente educados. Los inmigrantes han subido el listón de crecimiento, llenando los vacíos en mano de obra calificada y trayendo nuevas capacidades productivas a Panamá. Finalmente, la presencia de inmigrantes no solo es positiva para la economía como un todo, sino que además implica derrames que benefician a los trabajadores nativos en las mismas industrias y áreas.

A medida que decae el boom de la construcción y Panamá pasa a apoyarse más en su sector moderno de servicios como motor de su crecimiento, podemos esperar algunos cambios significativos en la dinámica del mercado laboral. Por un lado, la demanda de trabajadores no calificados que es característica de la construcción puede retroceder, mientras que la demanda de trabajadores calificados proveniente del sector moderno de servicios puede toparse rápidamente con una limitación. Esta tendencia ya está ocurriendo, como era común escuchar en las entrevistas que hicimos en el sector servicios acerca de las dificultades para hallar mano de obra capacitada. Esta pieza de evidencia anecdótica tiene un precedente más formal en una encuesta publicada en 2010, la cual reportó que 19% de las firmas panameñas consideraban "la fuerza de trabajo inadecuada" como una restricción mayor. En ese entonces, eso era considerado la tercera mayor limitación, solo detrás de "la corrupción" (20%; más sobre esto en la Sección 7.2) y "el sistema judicial" (22%).[47] Cinco años más tarde, otra encuesta situó a "la calidad de la educación" como el segundo factor más problemático para hacer negocios, solo superado por "la burocracia gubernamental ineficiente" y encima de "la corrupción".[48] Nuestro análisis econométrico solo confirmó que los trabajadores calificados son en verdad escasos, como evidencian las grandes primas salariales que ellos reciben en comparación con los panameños que trabajan en la misma industria y distrito.

Estos resultados son más preocupantes a la luz de las prohibiciones que Panamá mantiene vigentes en torno al reclutamiento de trabajadores extranjeros. Hay muchas profesiones reservadas "solo para panameños",[49] a veces al margen de consideraciones sobre su escasez relativa de profesionales. Por ejemplo, los extranjeros con grados en ciencias agrícolas no pueden trabajar legalmente en Panamá desde 1961, incluso cuando hemos visto evidencia de que este es un sector con altos retornos que no parece estar atrayendo suficientes profesionales nativos. Así mismo, los ciudadanos de una lista de 50 países (asiáticos y africanos mayormente) son considerados una preocupación para la seguridad nacional y requieren "visas autorizadas", al margen de sus habilidades o su experiencia. Volveremos a esta regulación específica que impide que Panamá se beneficie más del *know-how* de trabajadores extranjeros.

[47] No obstante, también es cierto que Panamá tiene porcentajes más bajos que el promedio de América Latina y el Caribe, e incluso que Costa Rica, Chile y Uruguay. Fuente: Encuesta Empresarial (2010), Banco Mundial.
[48] Fuente: Informe Global de Competitividad 2015-2016, Foro Económico Mundial.
[49] Esas profesiones restringidas, con el año de la ley o decretos correspondientes entre paréntesis, son: educadores en las especialidades siguientes: Historia, Geografía y Civismo (1946), enfermeros (1954), barberos y cosmetólogos (1956), odontólogos (1956), arquitectos (1959), científicos agrícolas (1961), farmacéuticos (1963), ingenieros civiles (1965), ingenieros químicos (1965), quiroprácticos (1967), nutricionistas (1969), médicos (1970), psicólogos (1975), asistentes médicos (1975), contadores (1978), periodistas (1978), técnicos de laboratorio (1978), relacionistas públicos (1980), terapistas del lenguaje (1980), radiólogos médicos (1980), economistas (1981), trabajadores sociales (1981), veterinarios (1983), fisioterapistas (1984), abogados (1984), asistentes dentales (1994), sociólogos (1996) y químicos (2001).

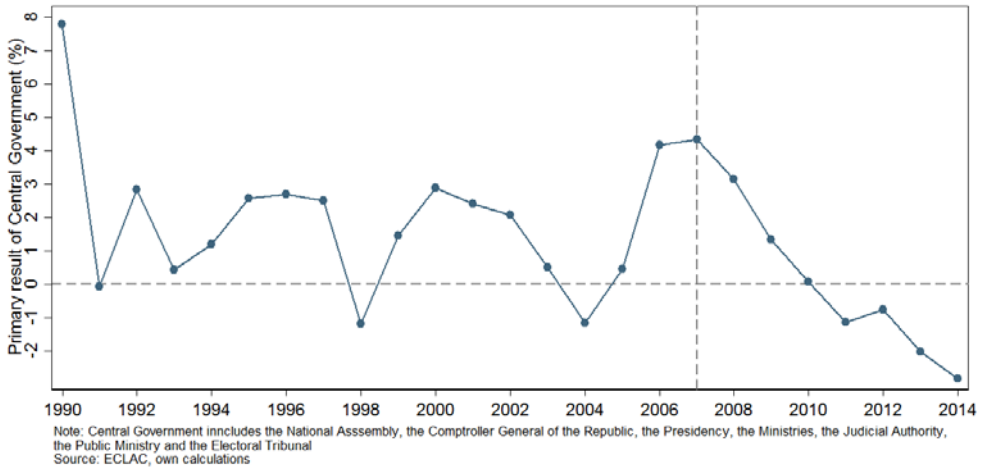
7. La baja apropiabilidad: Fallas de gobierno

7.1 Los riesgos macroeconómicos

En general, el manejo macro de la economía panameña ha sido el apropiado. Como ya hemos visto, la tasa de desempleo disminuyó considerablemente durante los últimos 25 años, mientras la de inflación se mantiene en niveles relativamente bajos. Aunque es cierto que la inflación aumentó durante los años de crecimiento alto (más de 4% en 2007 y más de 8% el año siguiente), desde 2011 ha convergido de nuevo a sus niveles anteriores (cerca de 0%). Por esta razón, es improbable que un impuesto inflacionario pueda ser una restricción limitante al crecimiento en el corto o mediano plazo.

El período de alto crecimiento ha coincidido con el incremento del déficit fiscal. Entre 2004 y 2007, la balanza primaria del Gobierno Central[50] mejoró desde un déficit de 1,16% a un superávit de 4,34%. Sin embargo, hay una clara tendencia de deterioro en el balance fiscal desde 2007, cuando se empieza a caer de un superávit de 4,0% del PIB a un déficit de 2,83% del PIB. Entre las distintas categorías de gasto, "Gastos Directos" sobresale como la que ha tenido un incremento más rápido, yendo de US$ 677 millones en 2002 (17,9% del total de gastos) a US$ 3.360 millones en 2014 (34,2%). Aunque el déficit fiscal está todavía a un nivel manejable, esta tendencia refleja el hecho de que el periodo del alto crecimiento estuvo asociado a una fuerte inversión pública, protagonizada por unos proyectos que no son permanentes. Esto incrementará el stock de capital fijo de la economía y abrirá nuevas oportunidades para otros sectores, pero es improbable que impulse al crecimiento a la misma velocidad en el futuro cercano.

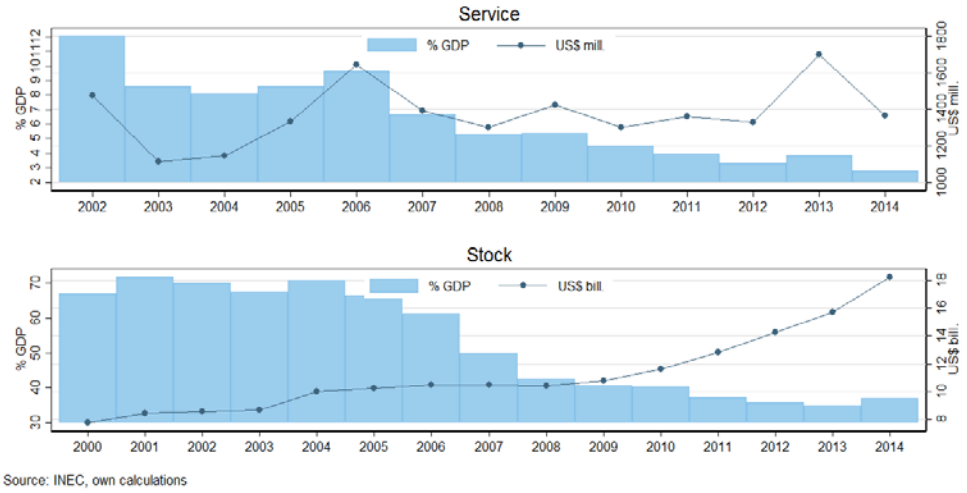
Gráfico 50. Balance primario del gobierno central (1990-2014)



[50] Sin incluir gastos financieros como el servicio de deuda.

El servicio de deuda ha permanecido constante, mientras el stock de la Deuda Pública ha disminuido respecto al tamaño de la economía. Pese a los déficits primarios en ascenso, el servicio de deuda se mantuvo aproximadamente constante en dólares (US$ 1.392 millones en 2007, US$ 1.365 millones en 2014), e incluso se redujo como participación en el total de gastos (de 31,8% a 13,9%) y como participación en el PIB total (de 6,6% a 2,8%). Si bien el stock de deuda pública subió durante estos siete años de US$ 10,5 millardos a US$ 18,2 millardos, como participación en el PIB se encogió, de 50,0% a 37,1%.

Gráfico 51. Deuda pública: servicio y stock (2000-2014)



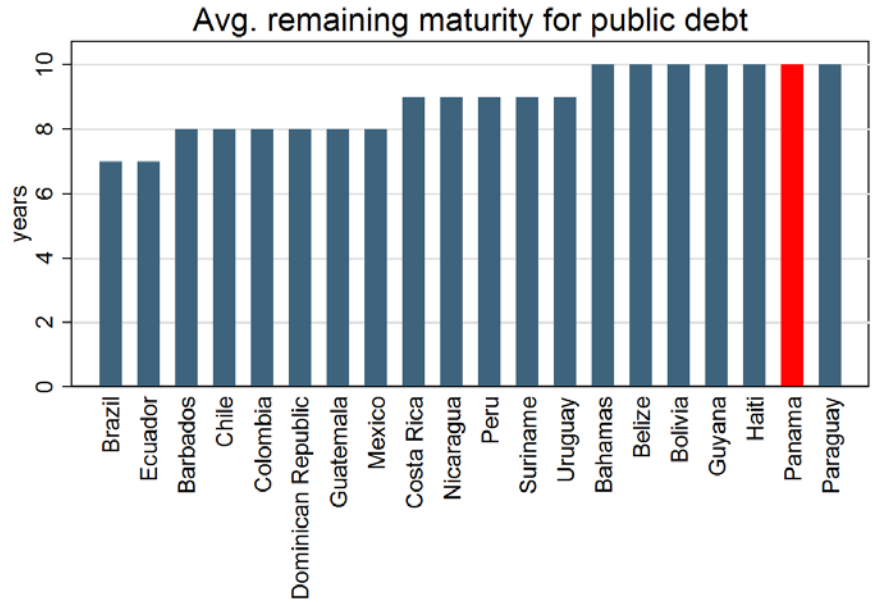
Source: INEC, own calculations

Panamá también cuenta con una madurez promedio para su deuda pública interna que es una de las mayores de América Latina, y ha sido calificada consistentemente con el grado de inversión. Como ya hemos mencionado, Panamá casi duplicó su stock de deuda pública (fuera del cual 79% es deuda externa) mientras mantuvo buenas calificaciones crediticias (grado de inversión[51]) y bajos spreads sobre sus bonos soberanos.[52] Esto es sintomático de que los mercados financieros no están preocupados sobre la sostenibilidad de la deuda de este país. Tomando en cuenta toda la evidencia disponible, concluimos que es improbable que el manejo macroeconómico sea una restricción limitante para el crecimiento.

[51] Para mediados de 2016, Standard and Poor's calificaba los bonos de Panamá como BBB (estables), Moody's como Baa2 (estables) y Fitch como BBB (estable). Todos ellos son de calidad media en calificación crediticia, aunque están en el área conocida como de "grado de inversión". Panamá quedó como cuarta en la región, después de Chile, Perú y México, y antes de Uruguay, Colombia y Costa Rica.

[52] El spread de la tasa de interés de los bonos soberanos de Panamá ha estado entre 130 y 230 puntos base sobre los Bonos del Tesoro de EE.UU. entre 2007 y 2014 (excepto durante una breve excepción en la crisis de 2008). En este último año, el riesgo país de Panamá fue el quinto en la región, luego de Chile, Perú, Colombia y México.

Gráfico 52. América Latina: Perfil de Madurez de la deuda pública (2015)



Fuente: IADB.

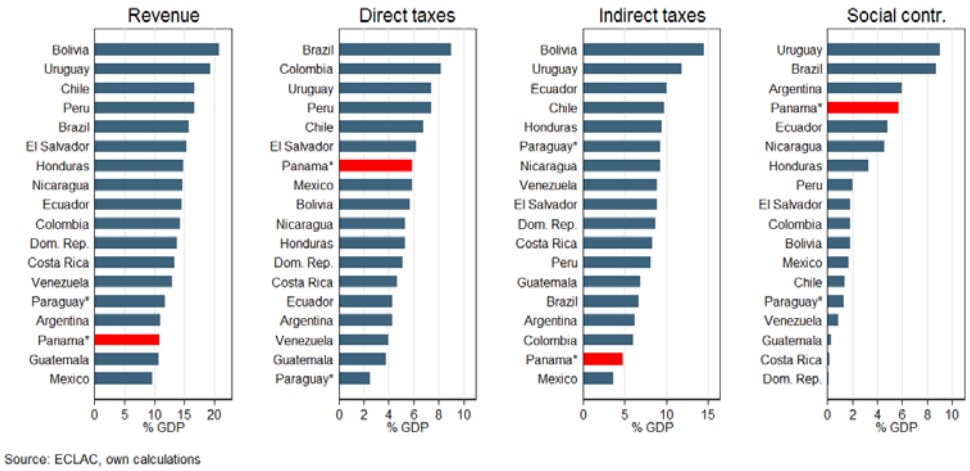
7.2 Los riesgos microeconómicos

Los riesgos microeconómicos incluyen cosas como las trabas legales y administrativas excesivas, las altas tasas impositivas, la administración tributaria, las regulaciones, la corrupción y los derechos de propiedad, y el crimen. En todos estos, Panamá se desempeña mejor que en el promedio latinoamericano y en algunos indicadores incluso mejor que los países de alto ingreso de la OCDE. Solo parece haber una excepción: la corrupción (ver la sección 7.7).

7.3 Las tasas impositivas y la administración tributaria

Panamá tiene una baja participación del ingreso tributario en el PIB, sobre todo por su bajo ingreso por IVA. La participación en el PIB panameño de los ingresos tributarios ya era baja en 2002 (11,2%), pero siguió disminuyendo hasta 2007 (8,0%). Se recuperó en 2010 (11,7%) y empezó a declinar de nuevo. Para 2014, los ingresos tributarios fueron solo 10,7% del PIB, entre las tasas más bajas de la región. Estos ingresos totales son sobre todo causados por los bajos ingresos tributarios por IVA, ya que el país se sitúa mucho más arriba en cuanto a contribuciones a la seguridad social e impuestos directos.

Gráfico 53. Ingreso tributario (2013)



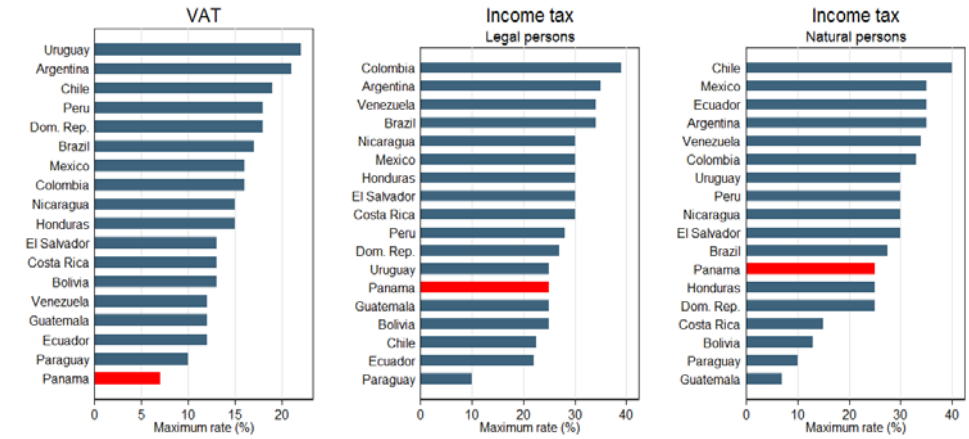
Source: ECLAC, own calculations

Los impuestos indirectos en Panamá son de lejos los menores de la región. El Impuesto al Valor Agregado (IVA) se mantuvo en 5% desde su implementación en 1977 hasta 2010, cuando fue incrementado a 7%, lo cual es todavía menos de la mitad del promedio del IVA en América Latina (15%). Los impuestos al ingreso (tanto para personas naturales como jurídicas) son ligeramente menores que el promedio regional. En ambos casos la tasa máxima en 2015 fue 25% (menos del 30% del año 2000), mientras que los promedios regionales son 27,9% para personas jurídicas y 26,6% para personas naturales. Encima de esto, hay muchas exenciones de impuestos en Panamá. Por ejemplo, desde 2004 hay un régimen especial para sedes de compañías multinacionales (la Ley 41, o SEM), que concede beneficios tributarios no solo a las empresas[53] sino también a su personal gerencial.[54]

[53] Las corporaciones multinacionales están exentas del pago de impuestos por ingresos y dividendos, así como de impuestos complementarios por servicios que proveen a partes que no generan ingresos sujetos a impuestos en Panamá.

[54] El personal foráneo gerencial de las multinacionales está exento del pago de impuestos al ingreso y de las contribuciones a la seguridad social y la educación siempre y cuando sus salarios sean pagados desde el exterior. Además, también tiene permitido importar bienes domésticos sin pagar aranceles durante su arribo al país.

Gráfico 54. Tasas tributarias (2015)



Source: Inter-American Center of Tax Administrations (CIAT), own calculations

Casi ninguna firma considera a los impuestos como una restricción limitante en Panamá. En 2010, solo 2,2% de las empresas panameñas consideraba a "las tasas impositivas" como una restricción mayor. Esta cifra es por muchos órdenes de magnitud más baja que el promedio latinoamericano (32,9%) e incluso que el de los países de altos ingresos de la OCDE (23,6%). Solo 4,6% de las empresas consideró "la administración tributaria" una restricción mayor, comparado con el 21% en América Latina y el 11,5% en los países de altos ingresos de la OCDE. La mayoría de las compañías multinacionales que abrieron sedes en Panamá fueron precisamente atraídas por los beneficios tributarios ofrecidos. Este rasgo, junto con el ambiente favorables para los negocios, la seguridad pública y la estabilidad política fueron citados en las entrevistas que hicimos como los que más impulsaron la decisión de mudarse a Panamá.

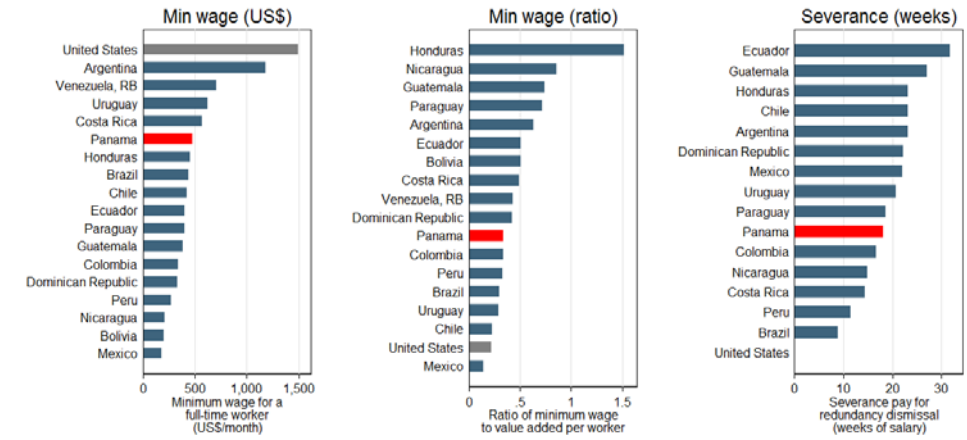
7.4 El mercado laboral

En un ejercicio previo de Diagnóstico de Crecimiento, Cárdenas y Salazar (2007) argumentaron que la regulación laboral era un fuerte obstáculo para los negocios en Panamá. Ellos plantearon que el código laboral era complejo y rígido. La ratio de días pagados y días trabajados era alta (1,66 en Panamá contra 1,26 en México y 1,34 en Costa Rica); era difícil reclutar y despedir trabajadores; había muchas restricciones para contratar trabajadores extranjeros; era limitada la flexibilidad de salarios; y el salario mínimo era demasiado alto, lo que llevaba a grandes niveles de desempleo joven e informalidad.

Usando información de la base de datos Doing Business, encontramos un desempeño mixto por parte de la regulación panameña, respecto a otros países de la región. Por un lado, parece que en términos de costos directos Panamá no está ni mejor ni peor que el resto de América Latina. Por ejemplo, aunque el salario mínimo en Panamá es el quinto entre 17 países (US$

477,55[55]), es el sexto más bajo en valor agregado por trabajador (0,34%). Además, en Panamá no hay periodo de notificación para despidos por redundancia, al contrario que en varios países latinoamericanos, y el pago de liquidación al empleado despedido equivale a solo 18,1 semanas de salario (el sexto más bajo). Esto tiene que verse dentro de un contexto en el que dos países no admiten el despido por redundancia (Bolivia y Venezuela), el líder exige un pago de liquidación de 31,8 semanas de salario (Ecuador) y el más bajo en la lista tiene 8,9 semanas de salario (Brasil). Por otro lado, sí es cierto que Panamá tiene un desempeño inferior en otros aspectos. Hay restricciones sobre feriados semanales y trabajo en tiempo extra, que muchos países de la región no tienen, y el promedio de vacaciones pagadas anuales es 22 días laborables, mayor que en muchos vecinos latinoamericanos, particularmente Chile (15), Colombia (15), República Dominicana (14) y Costa Rica (12).

Gráfico 55. Salario mínimo y pagos por despido (2015-2016)

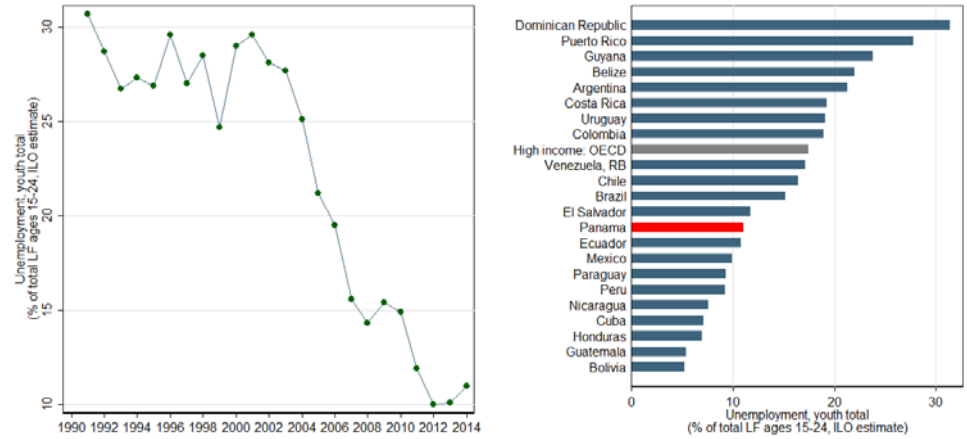


Source: Doing Business (World Bank), own calculations

No encontramos evidencia que apoye la afirmación de que el salario mínimo o el desempleo joven son demasiado altos. De hecho, data reciente muestra que el desempleo joven en Panamá en efecto disminuyó, entre 2002 (28%) y 2013 (10%). Si bien subió en 2014 a 11%, seguía estando debajo del promedio de los países de ingresos altos de la OCDE (17%) y cerca del de la región, con una tasa equivalente a solo un tercio de la de República Dominicana (31,4%), pero al doble de la de Bolivia (5%).

[55] El estudio usa como trabajador referencial un empleado de caja de 19 años con un año de experiencia laboral.

Gráfico 56. Desempleo juvenil (1990-2014)



Source: World Development Indicators (World Bank), own calculations

La evidencia que analizamos no indica que los costos laborales hayan sido limitantes en la década pasada. Analizamos indicadores de posibles brechas de desempeño, pero no de cuán limitantes estas brechas podían ser. Usando data de los Enterprise Surveys para 14 países latinoamericanos,[56] Kaplan (2008) estimó las ganancias netas permanentes de empleo que pudo haber en la "ausencia de regulaciones laborales rígidas" en el año fiscal 2005. El promedio para el grupo de países fue 2,0%, con un mínimo de 0% (Nicaragua) y un máximo de 5,3% (Colombia). El número de Panamá, un simple 0,4%, sugiere que las rigideces laborales no fueron una restricción limitante ese año.

Finalmente, hay reportes subjetivos que muestran que las regulaciones laborales no son consideradas un problema mayor por las empresas en Panamá. En 2010, solo 4,9% de las empresas panameñas consideraron a las "labor regulations" como una restricción mayor. En contraste, el porcentaje para América Latina fue 15,9%, y para los países OCDE, 11,3%. Aunque en otros países relativamente exitosos de la región las limitaciones laborales fueron vistas como un asunto más serio (Chile, 28,5%; Costa Rica, 19,9%; Uruguay, 25,5%), el porcentaje en Panamá se quedó en un solo dígito entre todos los sectores y los tamaños de empresa.

7.5 Las trabas burocráticas

Las trabas administrativas -o *red tape*, como también se llama a la regulación excesiva o a la rigidez en la obediencia de normas burocráticas redundantes- no parecen ser un mayor problema en Panamá. Solo 5,2% de las empresas en Panamá consideraron "los permisos y las licencias de negocio" una restricción mayor, un porcentaje cercano al 4,9% reportado en los países

[56] Los 14 países fueron Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

de ingresos altos de la OCDE, y menor al promedio latinoamericano de 17,1%. De hecho, solo 2,7% mencionaron "las regulaciones aduaneras y comerciales" como una restricción mayor, un número menor que los promedios de América Latina y los países ricos (18,6% y 4,5%, respectivamente). En línea con esto, las empresas panameñas necesitan en promedio 25 días para obtener un permiso relacionado con la construcción, *vis-à-vis* 83,8 días en la región y 137 en los países de ingresos altos de la OCDE.

No obstante, esto no quiere decir que no haya espacio para la mejora. Las empresas calcularon que su personal gerencial senior pasó un tercio de su tiempo lidiando con los requerimientos de las regulaciones gubernamentales, el doble que el promedio latinoamericano (14%) y el triple del de la OCDE (9,7%). Además, las firmas panameñas necesitaron 66 días en promedio para obtener una licencia, mientras que el promedio regional fue 45,6 días y el de la OCDE 49,9 días.

Durante el curso de las entrevistas que hicimos en la Ciudad de Panamá, notamos que las quejas sobre las trabas que venían de negocios que importaban para vender en Panamá eran significativamente más altas que las provenientes de firmas de exportación-importación. De paso, entre los rasgos más valorados de la Zona Económica Especial de Panamá-Pacífico, el edificio "todo en uno" estaba siempre de primero. Claramente, hay espacio para mejorar, pero no hay evidencia suficiente para señalar a la *red tape* como una restricción limitante para el crecimiento.

7.6 El crimen

El crimen no parece ser un problema mayor en Panamá, todavía. En 2010, el crimen era visto como la cuarta mayor limitación por las empresas panameñas. Sin embargo, solo 8,2% de las compañías lo reportaron, incluso menos que en los países ricos (9,9%) y considerablemente por debajo del número para América Latina (34,5%). Es consistente con eso que el porcentaje de empresas que pagan por seguridad en Panamá fuera 36,3%, casi la mitad del promedio latinoamericano (61,4%) y la mitad del de la OCDE (64,6%). Cinco años después, "el crimen y el hurto" era considerado solo el octavo entre los 16 factores más problemáticos para los ejecutivos. Además, en 2016 la Oficina de Seguridad Diplomática de EE.UU. reportó que las estadísticas oficiales sobre homicidios, robo a mano armado y hurto están declinando constantemente.[57] Vistas en conjunto, todas las piezas de información a las que tuvimos acceso indican que no hay razones para pensar que el crimen y el robo sean o estén por convertirse en un cuello de botella para el crecimiento económico.

[57] United States Department of State, OSAC Bureau of Diplomatic Security, Panamá 2016. https://www.osac.gov/Pages/ContentReportDetails.aspx?cid=19534

7.7 La corrupción

En 2010, la corrupción fue claramente el problema seleccionado por la mayoría de las empresas como una limitación, en particular el sistema judicial. Ese año, 22,1% y 20,4% de las empresas en Panamá consideraron al "sistema judicial" y "la corrupción" como limitantes mayores, respectivamente. Aunque estos pueden no parecer grandes porcentajes, destacan cuando se comparan con otros problemas potenciales que afectan a las empresas en el país, que están todos en un dígito. En relación con otros países, mientras el porcentaje de los que invocan "la corrupción" es todavía más bajo que el promedio regional (43,9%), es dos veces la proporción en la OCDE (10,8%) y Chile (12,5%). La situación es peor cuando se trata del sistema judicial. Aunque Panamá se sitúa aún sobre el promedio regional (28,4%), el suyo es tres veces mayor que el de la OCDE (7,1%) más del doble del de los líderes regionales Chile (12,5%) y Uruguay (12,0%).

Tomando estas respuestas como sinceras, la corrupción en Panamá tiende a manifestarse más claramente cuando las empresas necesitan "que las cosas se hagan". Ni la incidencia del soborno ni su profundidad fueron altos para los estándares regionales. Respecto al soborno, 7,1% de las compañías en Panamá experimentaron al menos un requerimiento de pago de soborno, comparado con el 10,4% en América Latina y el 1,7% en los países OCDE. Al mismo tiempo, en 6,7% de las transacciones públicas fue requerido un regalo o un pago informal, comparado con el 7,1% en América Latina y el 1,2% en la OCDE. El problema parece yacer en la expectativa de hacer regalos a los funcionarios para obtener una licencia (para operar o para importar) o una conexión a un servicio público (electricidad o agua) que se requiere para funcionar. Incluso más alta es la proporción de empresas que consideraron que sus pares en la industria están haciendo pagos informales o dando regalos a funcionarios "para que las cosas se hagan" en lo que concierne a aduanas, impuesto, licencias, regulaciones, servicios, etc. (30,5% versus 11,3% en América Latina, y 8,4% en la OCDE).

Es difícil aprehender el costo económico de la corrupción en Panamá, y mucho más determinar si en la actualidad puede ser considerada una de las principales restricciones que limitan al crecimiento. Hemos visto que era más probable que la corrupción y el sistema judicial fueran reportados por las empresas en Panamá como restricciones mayores. Sin embargo, no podemos saber si las altas tasas de crecimiento de esos años fueron obtenidas pese a la corrupción, o si el boom de construcción y la bonanza que trajo incrementaron de hecho el potencial para intercambios corruptos. Sobre todo hay que entender que la data que usamos es de hace seis años, un detalle importante para tener en cuenta frente a un nuevo gobierno que ha hecho de la lucha contra la corrupción una de sus banderas políticas.

8. La baja apropiabilidad: Fallas de mercado

Para que una economía pequeña como la de Panamá pueda crecer sosteniblemente, la habilidad de vender bienes y servicios en el extranjero es imprescindible. Los países pequeños no pueden producir todos los bienes y servicios que su población demanda, por lo que deben importar algunos de ellos. Para poder pagarlos, tienen que ser capaces de exportar a su vez hacia otros mercados.

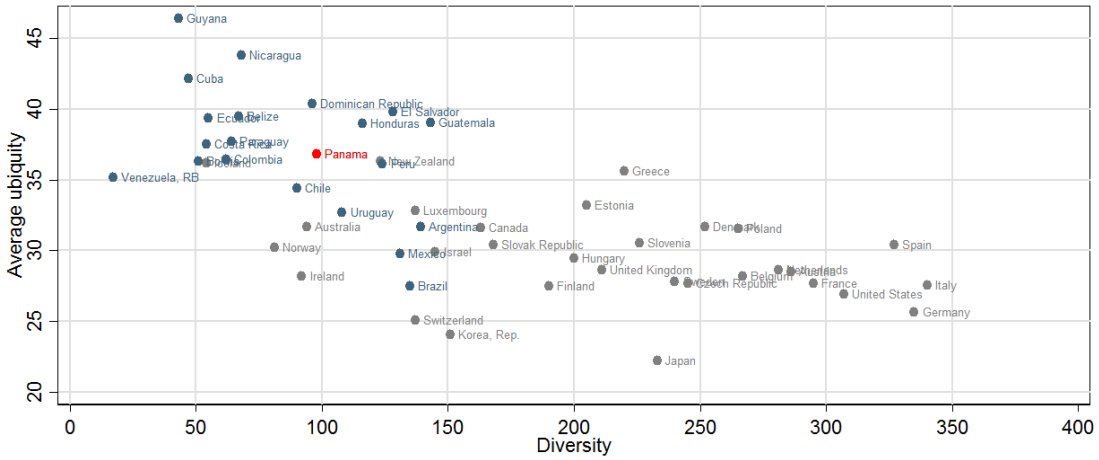
Hemos visto que en el conjunto Panamá se desempeña bien en las exportaciones de servicios, pero está entre los peores en cuanto a la de bienes. En términos per cápita, Panamá no solo exporta más servicios que cualquier otro país de la región, sino que lo hace a niveles asociados a las economías ricas. No obstante, en el lado de los bienes, las exportaciones panameñas se concentran en unos pocos bienes de baja complejidad, y el país exporta menos bienes per cápita que ningún otro país de la región.

En cuanto a la composición, la situación no luce mejor. En el lado de los servicios, Panamá exporta de hecho una cantidad grande respecto al tamaño de su población, la mayor parte de lo cual tiene que ver con el tráfico por el Canal. Su desarrollo reciente más importante ha ocurrido en el transporte aéreo de pasajeros. En otros sectores de servicio, como en tecnologías de la información y la comunicación o la propiedad intelectual, el desempeño de Panamá no es tan impresionante, aunque estos sectores sean tan incipientes en el país, que está todavía bajo el promedio en lo que a ellos concierne.

La producción económica moderna requiere la presencia simultánea de varias capacidades. Según Hausmann *et al* (2011), los sectores más modernos y dinámicos requieren la presencia y coordinación de distintos *know-how* productivos. Por esta razón, estos sectores están usualmente presentes en las economías que se les han arreglado para acumular la diversidad de habilidades que necesitan. Las industrias (o productos) y las economías en las que están presentes se ubican sobre un gradiente de complejidad: las industrias más complejas tienden a ser factibles en economías más diversas porque la diversidad productiva es un reflejo de la presencia de las habilidades requeridas por esas industrias. Podemos ver esto en el Gráfico 57, donde encontramos el patrón usual de que los países con alta diversificación de exportaciones también tienden a revelar ventajas comparativas en productos que pocos otros países son capaces de hacer.[58] Visto así, el desarrollo económico a largo plazo depende del incremento de la complejidad de las compañías y de sus capacidades productivas, expresada en una mayor diversidad y complejidad de productos e industrias.

[58] Ya que hemos estado comparando a Panamá con otros países latinoamericanos y con los de altos ingresos de la OCDE, solo mostramos este subconjunto de países en la cifra.

Gráfico 57. Diversidad y ubicuidad promedio de las exportaciones (2014)

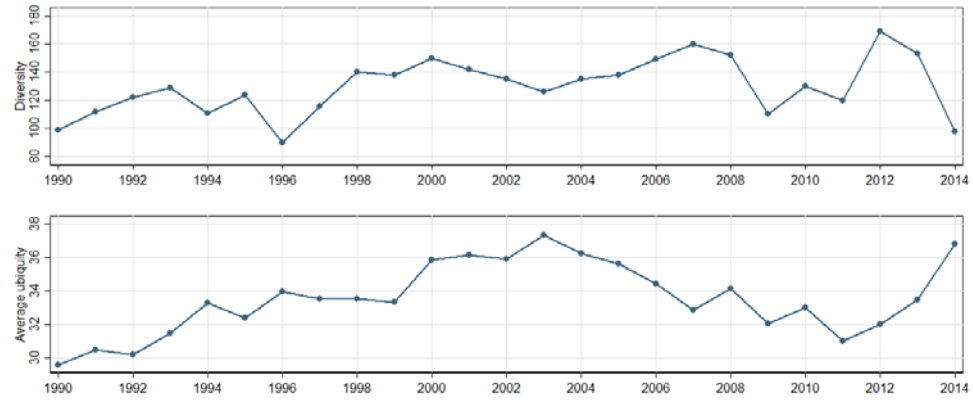


Note: Revealed Comparative Advantage (RCA) measures the share of the product in a country's export basket relative to the average world's share. Diversity is the number of products that Panama exported with RCA>=1. Average ubiquity is the average number of countries that exported with RCA>=1 the products in Panama's export basket.
Source: CID database

El incremento de complejidad económica puede ser limitado por las dificultades de resolver problemas de coordinación. La diversificación requiere la aparición de industrias que aún no están presentes. Estas industrias pueden requerir capacidades que no están disponibles en una economía dada, y por tanto no pueden desarrollarse. Por consiguiente, no hay incentivos para los trabajadores en esta economía para que adquieran esas capacidades porque no existen industrias que las demanden. La severidad de este dilema del huevo o la gallina depende de cuán "cerca" está esa capacidad productiva de la economía respecto a las industrias nuevas hacia las cuales podría diversificarse.

En Panamá, el período de alto crecimiento estuvo acompañado por un incremento en la diversificación y una disminución de la ubicuidad promedio, pero desde 2012 estas tendencias se han invertido. La canasta panameña de exportaciones no solo se diversificó de 2003 a 2012, sino que lo hizo hacia productos que menos países pueden fabricar (reduciendo así su promedio de ubicuidad). Si nos basamos en nuestra reflexión previa, esto era una buena noticia para la economía al largo plazo. Lamentablemente, desde 2012 ambas tendencias se revirtieron, y para 2014 la diversificación y la ubicuidad promedio habían vuelto a los niveles de 1990 y 2003, respectivamente.

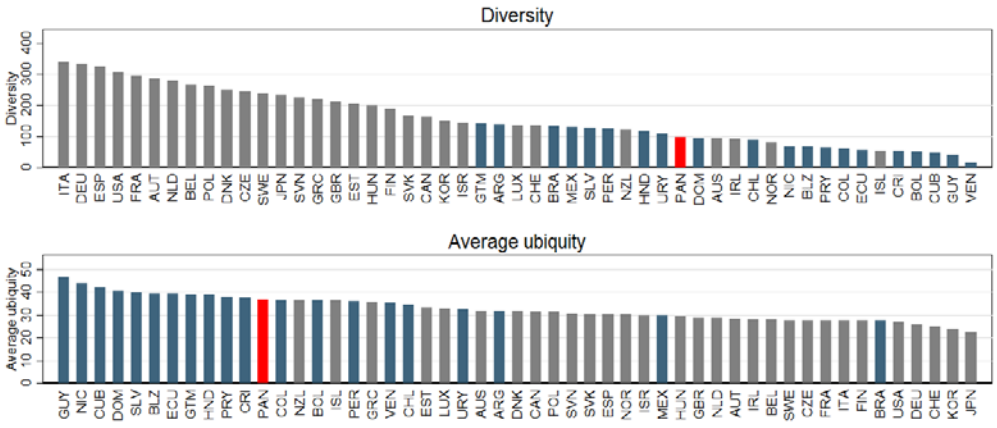
Gráfico 58. Diversidad y ubicuidad promedio de las exportaciones (1990-2014)



Note: (1) Revealed Comparative Advantage (RCA) measures the share of the product in a country's export basket relative to the average world's share.
(2) Diversity = Number of products exported with RCA>=1
(3) Average ubiquity = Average number of countries that exported (with RCA>=1) the products in Panama's export basket
Data source: CID database

Para 2014 la canasta de exportaciones de Panamá tenía un nivel promedio de diversificación y una alta ubicuidad promedio para los estándares regionales. Pese a la reversión de la tendencia, en 2014 Panamá tuvo una diversificación de exportaciones de nivel medio en relación con otros países latinoamericanos, aunque era aún baja frente a la mayor parte de los países ricos de la OCDE. Además, la canasta de exportaciones de Panamá tuvo una ubicuidad promedio relativamente alta, lo que significa que los bienes que el país puede exportar requieren habilidades básicas, por lo que muchos otros países los pueden producir también.

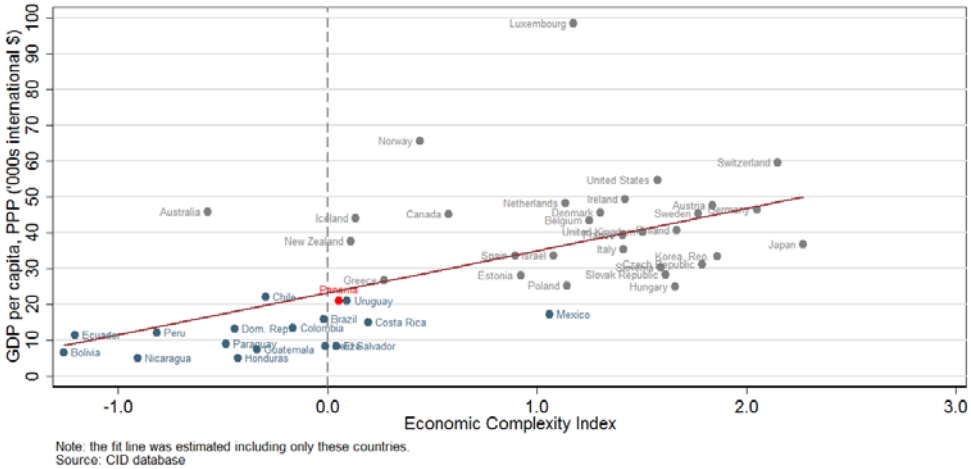
Gráfico 59. Diversidad y ubicuidad promedio de exportaciones de varios países (2014)



Note: (1) Revealed Comparative Advantage (RCA) measures the share of the product in a country's export basket relative to the average world's share.
(2) Diversity is the number of products that Panama exported with RCA>=1.
(3) Average ubiquity is the average number of countries that exported with RCA>=1 the products in Panama's export basket.
Source: CID database

En lo que se refiere a su ICE, Panamá tiene aún espacio para crecer. Si ponderamos la ubicuidad promedio de los bienes exportados por Panamá cuando calculamos de nuevo la diversidad, podemos obtener una medición más precisa del stock de capacidades en Panamá. Del mismo modo, si ponderamos por el índice de diversidad de los países que exportan un producto cuando calculamos la ubicuidad promedio de un producto, obtendríamos también una mejor medida de eso. Si seguimos haciendo esto de manera iterativa, ambos números convergerán en lo que llamamos el Índice de Complejidad Económica (ICE, nuestra medida de las capacidades productivas en una economía) y el Índice de Complejidad de Productos (ICP, nuestra medida de las capacidades productivas que requiere un producto dado). Hausmann *et al* (2013) mostraron que en el mediano y largo plazo (cinco a diez años) los países tienden a converger en un nivel de ingreso que está relacionado con su complejidad. Los países con mayor complejidad relativa a su nivel de ingreso tienden a crecer más rápido que aquellos donde la relación entre complejidad e ingreso es más baja. En 2014 Panamá tuvo un nivel de ingreso ligeramente más bajo que el que hubiera sido previsto por este ICE. Para garantizar la sostenibilidad del largo plazo, Panamá también necesita incrementar el stock de capacidades económicas en la economía.

Gráfico 60. Complejidad económica y PIB per cápita (2014)

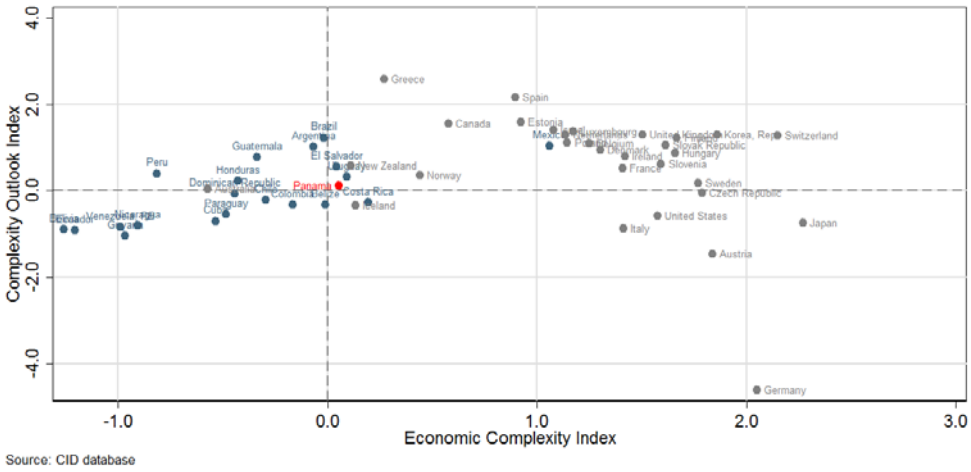


Note: the fit line was estimated including only these countries.
Source: CID database

Panamá debe continuar diversificando su economía. Hausmann *et al* (2011) muestran que las economías tienden a diversificar hacia sectores que requieren capacidades productivas adicionales a las que la región ya posee, lo que reduce la intensidad de los problemas del huevo y la gallina que involucra la diversificación. Esto es, es más fácil para una economía progresar si sus actividades actuales son "cercanas" a las actividades que todavía no están presentes. El Índice de Panorama de Complejidad (IPC) mide cuán cerca está la capacidad de producción de una economía respecto a sus posibilidades de diversificación. Graficar ambos índices (ICE e IPC) es un ejercicio útil para hacerse una idea de dónde está situada hoy Panamá en términos de capacidades productivas y cuán difícil le resultaría diversificarlas. Inicialmente, a medida que los países se desarrollan y diversifican sus capacidades productivas, el ICE y el IPC tienden a aumentar juntos, y por consiguiente, a medida que acumulan capacidades, más oportunidades de combinarlas con otras van apareciendo. Sin

embargo, en cierto punto una economía dada ya tiene suficientes capacidades acumuladas, y sumar nuevas reduce su potencial de diversificación, porque el país ya está diversificado hacia las actividades que le eran más cercanas. Cuando un país alcanza ese punto (como es el caso de Alemania), la naturaleza de su crecimiento económico cambia: ya no se trata de adquirir capacidades productivas que están disponibles en otro sitio, sino de crear nuevas (en jerga económica, empujar la frontera tecnológica). Como podemos ver en el siguiente gráfico, Panamá está ubicada respecto a la región entre los países con ICE más alto, aunque su IPC es bajo. No obstante, comparada con las economías ricas, Panamá tiene todavía mucho camino que andar en su proceso de desarrollo económico.

Gráfico 61. Complejidad económica y panorama de complejidad (2014)



El grado de coordinación que necesita el sector privado para salir de este balance no es trivial. Es improbable (o requiere al menos pasar por un proceso dolorosamente lento) que el mercado diversifique por sí solo a Panamá hacia nuevas industrias si los *inputs* complementarios que hacen falta siguen ausentes. En estas circunstancias, se hace crítico el rol del Estado como coordinador (al establecer incentivos para atraer a la inversión privada hacia nuevas capacidades) y proveedor de *inputs* complementarios (bienes públicos), ya que sería el único agente capaz de enfrentar el dilema del huevo o la gallina. Un ejemplo de lo que puede ser el Estado en acción es el éxito del gobierno panameño para atraer hacia el país, mediante la Ley 41, a más de 100 sedes regionales multinacionales de diversas industrias. Empezando con Procter and Gamble y Maersk en 2007, la lista también incluye hoy a LG (2008), Roche (2008), Caterpillar (2008), Western Union (2008), CEMEX (2009), ABB (2009), Phillips (2009), Nestlé (2009), Adidas (2010), Ericsson AB (2010), Unilever (2011), Johnson & Johnson (2011), Hyundai Motors (2011), General Electric (2012), Samsung (2012), 3M (2012), SONY (2013), Nike (2013), Dell (2014), Daewoo (2015), Schindler (2015) y Yamaha (2015). Aunque esto muestra que la intervención del Estado como facilitador hace posible atraer actividades de mayor productividad, para obtener el éxito hay que hacer patentes dos cosas. Una, habría que probar que el proceso ha creado suficientes sinergias positivas entre estas nuevas industrias, de manera que los beneficios fiscales que las atrajeron en primer lugar ya no son necesarios para retenerlas en el país. Dos, Panamá necesita implantar mecanismos que garanticen

una efectiva transferencia de capacidades a la economía interna, para prevenir por ejemplo que estas nuevas industrias se conviertan en enclaves impermeables ante el resto de la economía.

La ubicación de Panamá justo en el centro del plano en el Gráfico 61 indica que el país ha tenido algunas **oportunidades para la diversificación de sus exportaciones en los bienes manufacturados**. Dado que las actuales exportaciones competitivas se concentran en víveres de baja complejidad y minerales, lo más probable es que las oportunidades de diversificación que yacen en las cercanías (en términos de capacidades) están en productos más aguas abajo dentro de la categoría **Comida y Vegetales**. Nuestro análisis de complejidad basado en bienes exportables identificó como las oportunidades más atractivas a productos usados por la industria de la impresión (suministros para la prensa escrita) y productos de papel y cartulina (etiquetas de cartulina, papel higiénico, cartones). Las bebidas también se situaron bien (agua, cerveza y otras bebidas fermentadas), así como otras preparaciones de cereales, harina y almidón (productos de panadería, maltas, cereales).[59]

Algunas oportunidades para la diversificación aparecieron en sectores más complejos, como **Químicos y plásticos**, pero ellas requieren saltos más significativos en términos de capacidades y *know-how*. En estos casos, el rol del gobierno en resolver los dilemas de coordinación del huevo y la gallina pueden ser más activo. Tintes, pinturas y tintas (sobre todo pintura y barnices), plásticos (poliamidas, telas plásticas, tubos y piezas plásticas, empaques y cierres) y sopas, ceras y pinturas (lubricantes, productos de limpieza, jabones) fueron las secciones en este sector que ofrecieron más potencial.

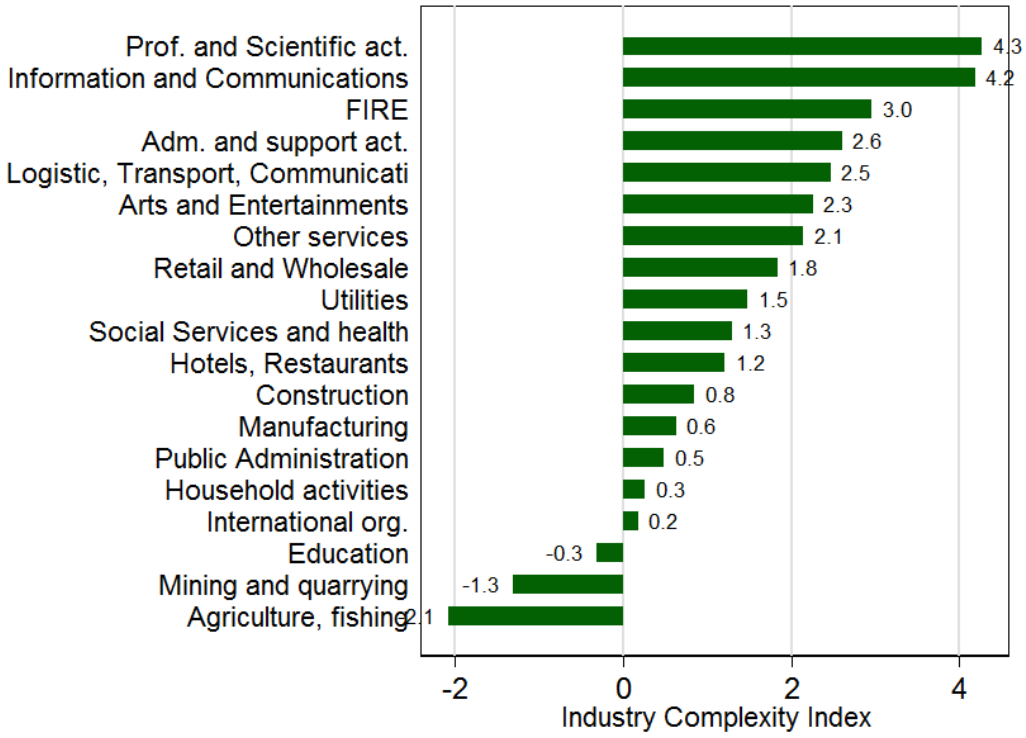
Identificar oportunidades potenciales para la diversificación basada en bienes exportables obvia el hecho de que **las más fuertes capacidades y know-how de Panamá están en el sector de los servicios exportables**. Ese conocimiento, y las correspondientes oportunidades que podrían desarrollarse al juntarlas en la producción de bienes y servicios más complejos, pueden ser incorporados usando más data desagregada de los censos económicos y de población. Ese proceso permite identificar oportunidades para la diversificación dentro de las regiones, produciendo un mapa de ruta para la tan necesaria promoción de una actividad económica más diversa en el este y el oeste de Panamá, lejos de la región interoceánica.

Seguir esta aproximación produce oportunidades de diversificación en el sector moderno de servicio como la logística, la información y las comunicaciones en Colón; hoteles y restaurantes en Darién; y comercio y logística de transporte en Chiriquí. En cualquier caso, **desarrollar más allá a cualquiera de estos sectores de servicios demandará un conjunto distinto, más complejo de capacidades tanto a nivel provincial como nacional** (Gráfico 59). Para sacar a las provincias panameñas de los sectores que solo requieren de un número relativamente bajo de capacidades

[59] Ver Hausmann, R., Morales, J. R. y Santos, M. A. (2016) para un perfil completo de las capacidades productivas de Panamá y de sus oportunidades potenciales para la diversificación en bienes y servicios, a nivel nacional y sub-nacional.

ubicuas, como la agricultura y la pesca (ICE -2,1), la minería (-1,3) y la construcción (0,8), y virar el timón hacia sectores más complejos que exigen la combinación de numerosas capacidades, como hoteles y restaurantes (1,2), comercio mayorista y detallista (1,8), logística, transporte y comunicaciones (2,5), o información (4,2) demandará una fuerte actualización de habilidades. Facilitar la inmigración, la transferencia de conocimiento y los derrames de tecnología no son solo elementos clave, sino que también permitirán a los panameños combinar sus capacidades en redes más complejas de conocimiento y obtener, a cambio, mejores salarios.

Gráfico 62. Panamá: Índice de complejidad de la industria



Bibliografía

[1] Bratsberg, B. y D. Terrell (2002). "School Quality and Returns to Education to U.S. immigrants". *Economic Inquiry*, 40(2), abril.

[2] García-Zeballos, A., F. González, E. Iglesias Rodríguez y M. Porrúa (2013). "Banda Ancha en Panamá: Situación actual, retos y oportunidades para el crecimiento e inclusión social", IADB.

[3] Gobierno de la República de Panamá (2016). *El Mercado Eléctrico de Panamá*, junio de 2016.

[4] Gobierno de Panamá (2016). "Panamá: Plan Energético Nacional 2015-2050". Secretaría de Energía de Panamá, julio de 2016.

[5] Hausmann, R., C. Hidalgo, S. Bustos, M. Coscia, S. Chung, J. Jiménez, A. Simoes y M. A. Yildirim (2013). *The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity*. Puritan Press.

[6] Hausmann, R., C. Hidalgo, S. Bustos, M. Coscia, S. Chung, J. Jiménez, A. Simoes y M. A. Yildirim (2011). *The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity*. Puritan Press.

[7] Hausmann, R., B. Klinger y R. Wagner (2008). "Doing Growth Diagnostics in Practice: A 'Mindbook', CID Working Paper No. 1777, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

[8] Hausmann, R.; D. Rodrik y A. Velasco (2005). "Growth Diagnostics". Cambridge: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

[9] Hausmann, R., M. A. Santos y J. Obach (2016). "Special Economic Zones in Panamá: A critical assessment", Harvard CID Faculty Working Paper Series.

[10] Hausmann, R., J. R. Morales y M. A. Santos. (2016). "Economic Complexity in Panamá: Assessing opportunities for productive diversification". CID Faculty Working Paper Series.

[11] International Monetary Fund (2015). "Panamá: 2015 Article IV Consultation – Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Panamá", IMF Country Report No. 15/237, agosto de 2015.

[12] Montenegro, C. y H. A. Patrinos (2014). "Comparable Estimates of Returns to Schooling Around the World", Policy Research Working Paper 7020, Banco Mundial.

[13] Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2010). *PISA 2009 results: what students know and can do: student performance in reading, mathematics and science* (volumen I)

[14] Schwab, K. y X. Sala-i-Martin (editores) (2015). *The Global Competitiveness Report 2015-2016. Full Data Edition*. World Economic Forum.

[15] Van der Marel, E. y B. Shepard (2013). "International Tradability Indices for Services". Policy Research Working Paper 6712, World Bank.

[16] World Bank (2015). "Panamá: Locking Success. A systematic country diagnostic".