Análisis socioeconómico del impacto del COVID-19 en Panamá

Estudio complementario: escenarios económicos prospectivos y alcance de las opciones de política en Panamá

1. Introducción

La pandemia por COVID-19, producida por el virus Sars-CoV-2, ha detenido a la economía global. Todas las economías del mundo se encuentran sufriendo los efectos de parar la actividad para contener el virus y salvar vidas. Frente a un virus desconocido, para el cual no existe vacuna ni medicamentos antivirales disponibles, los países se han visto obligados a recurrir a la aplicación de estrictas cuarentenas que hoy afectan al 81%[1] de la fuerza laboral del mundo. A pesar de ser una tecnología para el control de epidemias que data de siglos de antigüedad, la cuarentena se ha vuelto el recurso más eficiente en el control del COVID-19.

Las cuarentenas imponen un fuerte costo a las economías por su extensión generalizada a la mayoría de los sectores, con excepción de aquellos indispensables y, por su duración. Como consecuencia de la crisis de salud hoy, la mayoría de los pronósticos de los especialistas esperan que esta crisis económica mundial sea la más grande desde la Gran Depresión de 1929[2].

Los pronósticos de la Organización Mundial del Comercio[3] (OMC) apuntan a una caída del comercio global de entre 13% y 32%, especialmente fuerte para el comercio de servicios. Señala que existe mucha incertidumbre y una recuperación rápida no es segura. En el caso específico del continente americano y de Panamá, no es alentadora. Las exportaciones en América del Norte podrían tener una contracción entre el 17% y 40% y en América del sur entre 12% y 31%. En las importaciones será entre 14% y 34% en América del Norte y entre 22% y 44% en América del Sur. Para Panamá este efecto reducirá fuertemente el tránsito en el canal.

Frente a este difícil escenario que conlleva tanto una crisis salud, como una crisis económica, Panamá, al igual que el resto de los países en la región, se verá forzado a adoptar políticas agresivas que deben poder cumplir varios objetivos. Primero: que coadyuven a la protección de la salud de las personas, es decir, deben estar alineadas a los objetivos del control de la epidemia en su territorio. Segundo: dados los elevados niveles de pobreza e informalidad, estas medidas deben poder garantizar la subsistencia de las personas durante el tiempo que sea necesario para superar la epidemia. Tercero: deben proporcionar el suficiente respaldo a la economía, para que una vez se controle la epidemia, el proceso de recuperación económica sea veloz. En este sentido, las medidas de apoyo económico deben estar enfocadas a salvaguardar la estructura ocupacional y evitar la quiebra masiva de empresas. Cuarto: en lo posible, deben ser medidas que permitan mantener o regresar a la estabilidad macroeconómica en el mediano y largo plazo.

[1] ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Second Edition
[2] IMF: World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown
[3] OMC: https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm

2. El contexto de la economía de Panamá

Desde 1990 Panamá ha tenido un desempeño económico excepcional. Constantemente ha liderado la región en tasa de crecimiento económico, 5.9%[4] en promedio por año en el periodo. En el mismo tiempo, Panamá ha tenido una transformación estructural de su economía, en la que los sectores de la construcción, los servicios financieros y logísticos, así como el comercio al por menor y al por mayor han realizado la mayor contribución al crecimiento.

De acuerdo con Hausmann, Espinoza y Santos (2016), el 57% de todo el aporte al crecimiento económico de Panamá en el periodo 2010-2015 ocurrió en tres sectores: transporte, construcción y comercio al por menor y al por mayor.

Tabla 1. Contabilidad del crecimiento por sectores 2010-2015

Sector	Aporte al crecimiento
Comercio al por mayor y menor	1.5%
Transporte	1.1%
Construcción	1.8%
Resto de sectores	3.1%
Crecimiento total de la economía	7.5%

Fuente: INEC

Este crecimiento acelerado en sectores intensivos en mano de obra y en mano de obra poco calificada, como la construcción; posiblemente son la explicación de la caída en desigualdad que se ha observado en Panamá desde 2004, donde el índice de Gini pasó de 54.8 a 49.2 en 2018[5], una mejoría de 11%. No obstante, Panamá se mantiene como uno de los países más desiguales del mundo. El mismo proceso de cambio estructural en la economía ha producido ganadores y perdedores. El campo, uno de los sectores con mayor porcentaje de ocupación, con el 14.4% de todos los empleos, ha caído constantemente en su aportación al PIB, pasando de 6.2% en 2005 a 3.1%[6] en 2015 y entre 2016 y 2019 se ha mantenido en 2%[7].

Al mismo tiempo, entre 2015 y 2019 los sectores transporte, construcción y comercio al por menor y al por mayor, que en 2019 registraron el 35% del empleo, han aumentado su participación en el PIB, o se ha mantenido relativamente constante. Transporte de 13% a 14%, construcción 14% y comercio al por menor y al por mayor 18%.

Estos cambios se pueden ver reflejados en la desigualdad regional, al interior de Panamá. Al examinar la composición regional del aporte al PIB, las disparidades se vuelven evidentes.

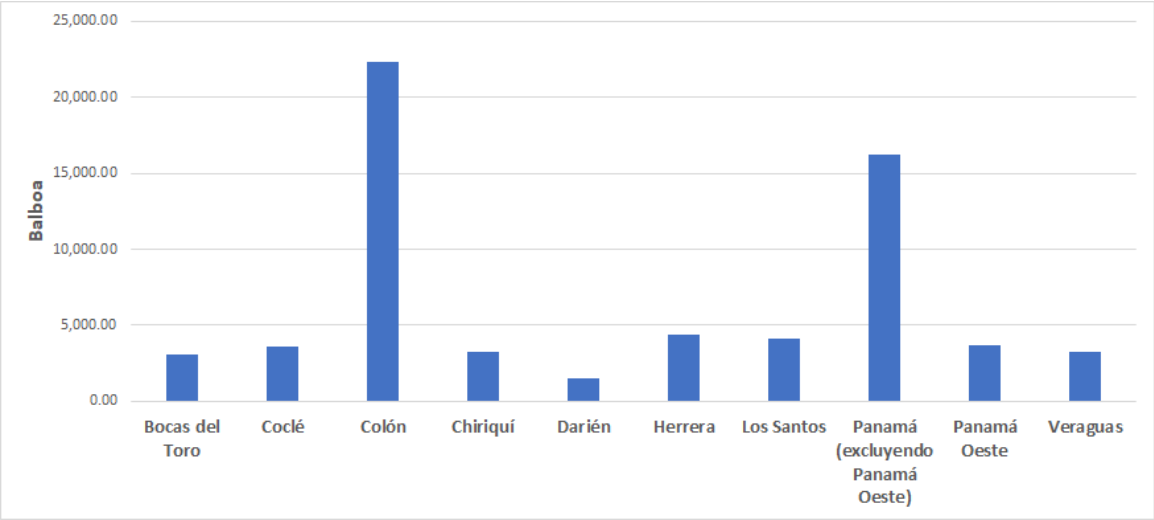
[4] World Bank Development Indicators
[5] World Bank Development Indicators
[6] Hausmann, Espinoza y Santos (2016)
[7] INEC

Tabla 2: Aportación provincial al PIB (números redondeados)[8]

Región	Aporte al PIB9
Bocas del Toro	1.3
Coclé	2.5
Colón	15.4
Chiriquí	5.6
Darién	0.3
Herrera	1.3
Los Santos	1.0
Panamá (excluyendo Panamá Oeste)	64.6
Panamá Oeste	6.4
Veraguas	2.1

Fuente: MINERPA: Mapa de Información Económica de la República de Panamá

Figura 1: PIB per cápita por provincia 2017



Fuente: MINERPA: Mapa de Información Económica de la República de Panamá

A pesar de que la desigualdad regional es evidente, está probablemente subestimada. Ni el INEC ni MINERPA u otra institución panameña pública datos sobre el PIB en las llamadas comarcas indígenas. Tomando datos de MINERPA sobre ingreso mensual por provincia hay una diferencia de entre 4:1 y 5:1 entre las comarcas indígenas y la capital. La situación de las comarcas indígenas es de vital importancia en el contexto de la pandemia por COVID-19, ya que aunque representan apenas el 6.3% de la población, contienen más de una quinta parte de la población en pobreza.

[8] https://minerpa.com.pa/producto-interno-bruto-provincial/
[9] Estudio socioeconómico de PNUD. La estructura del PIB por provincia varia cada año, por eso, tomamos el promedio de 2015 a 2018

En este mismo sentido, la situación de 43% de los trabajadores que se encuentran en empleos de tiempo parcial y distintos tipos de subempleo e informalidad, es otro aspecto que no puede dejar de ser considerado. Las enfermedades infecciosas han mostrado una gran correlación con el estatus socioeconómico de las poblaciones (Link y Phelan 1995, Phelan, Link y Tehranifar 2010). Poblaciones con menos flexibilidad de recursos suelen mostrar tasas de letalidad mayores.

Como puede observarse, Panamá ha disfrutado de un gran éxito durante las últimas tres décadas, especialmente durante los últimos 15 años ha tenido una transformación estructural importante, impulsada por una tasa de inversión sobre el PIB muy elevada, pasando de 28% en 2007 a más del 40% en 2015. Al mismo tiempo ha sido capaz de mantener una inflación baja y una deuda sobre el PIB estable, pero en aumento, pasando de 36.9% a 46.3%. No obstante, la fase de expansión ha sido guiada por altos niveles de inversión en el sector de la construcción y esta situación no es sostenible en el largo plazo. La transición hacia los servicios, el transporte y la logística son sectores que se espera guíen el crecimiento de la economía en el futuro.

3. Los canales de difusión de la crisis por COVID-19

La pandemia por COVID-19 tiene impactos en la economía que se originan en distintos lugares. Es, al mismo tiempo, un choque de oferta, un choque de demanda y, a consecuencia de estos dos, una serie de efectos de segundo e incluso tercer orden que se transmiten por la economía global. Tal es el caso de la caída en los precios de las materias primas, episodios de desorden en los mercados financieros.

Panamá aplica, desde el día 25 de marzo de 2020, una cuarentena general[10] que producirá un choque de oferta a lo largo de la economía. El choque de oferta se origina en las restricciones de la fuerza laboral y en el cierre de negocios en distintos sectores. El choque de demanda está relacionado al primero, ya que al cerrar negocios y personas perder empleos, la demanda agregada en la economía cae. El efecto combinado de los dos es una fuerte recesión que se ve reflejada en los distintos pronósticos de las instituciones internacionales financieras alrededor del mundo.

De acuerdo con los pronósticos del Fondo Monetario internacional, la economía mundial tendría una caída del 3%[11], la primera de su tipo desde 1945 y en una magnitud comparable con la de algunos de los años de la década de 1930, durante la Gran Depresión. Esta fuerte recesión que se extiende por casi todos los países del mundo ha traído consigo una serie de efectos de segundo orden.

La falta de oferta y demanda en el mundo ha ocasionado que el comercio mundial se detenga, en el caso de Panamá, esto se deberá reflejar en menor tráfico por el canal. Frente a una menor demanda, los precios de las materias primas han caído, por ejemplo la caída del petróleo. Debido a que el transporte de personas y de mercancías representa el 25% de la demanda global de energía primaria, aunado a los desequilibrios existentes en la industria del petróleo y gas, los precios han caído de manera dramática. Las restricciones de movilidad que los países enfrentan han golpeado de forma espacial las industrias del turismo y la hospitalidad, poniendo en grandes dificultades a las empresas hoteleras, restaurantes y las aerolíneas.

Por un lado, menores precios de combustible se reflejarán en menores presiones inflacionarias para la mayoría de los países. No obstante, estos menores precios también producen efectos de segundo orden en las finanzas públicas de los países. Los choques iniciales de oferta y demanda debilitan las finanzas públicas al reducir la recaudación fiscal de los países. Para aquellos países que las materias primas representan una porción importante de sus ingresos, su caída genera dificultades adicionales.

La necesidad de atender una crisis sanitaria de las magnitudes de la pandemia por COVID-19 producen efectos de tercer orden. La caída en ingresos se combina con la necesidad de incrementar sustancialmente el gasto público, tanto para incrementar la capacidad del sector salud, como para enfrentar los costos económicos. Ayudar a la población que pierde su empleo, que está en situación de pobreza y a los negocios a sobrevivir, demanda expansiones fiscales que, en un escenario de volatilidad en los mercados internacionales, donde la inversión extranjera busca seguridad y con menores ingresos, puede provocar una pérdida de estabilidad macroeconómica y transformar una fuerte recesión en una crisis financiera.

En resumen, existen dos canales originales de transmisión de la crisis económica, los choques de oferta y de demanda. Producidos por estos existen efectos de segundo y tercer orden, entre ellos la disminución del turismo, una ralentización del comercio internacional, disminuciones en los precios de las materias

[10] Comunicado No. 27 Gobierno Nacional
[11] IMF: World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown

primas, volatilidad financiera, debilidad fiscal y en su combinación posibles pérdidas de la estabilidad macroeconómica.

4. Escenarios

Para plantear los distintos escenarios por los que pueda pasar la economía de Panamá, es necesario primero identificar los sectores de actividad económica que pueden resultar más afectados.

Con este propósito se construyó una medición del PIB per cápita, por sector y el porcentaje de formalidad de dichos sectores[12], además se les contrasto contra un *benchmark* de la economía de Panamá, el PIB per cápita y nivel de formalidad promedio de toda la economía (las líneas rojas en la Figura 2). Los sectores en el cuadrante III (esquina inferior izquierda) son los que, por tener mayor población empleada, menor PIB per cápita y mayores niveles de informalidad; tienen, en potencial, el mayor riesgo de ser más afectados. Los sectores que destacan son: el de la construcción, manufactura, hospitalidad (restaurantes y hoteles) y el comercio al por menor y al por mayor[13].

Los sectores pintados de azul en la Figura 2 son sectores que se consideran esenciales y que, por lo tanto, se espera que se detendrán menos (la gente aun realiza compras en los supermercados, los agricultores trabajan sus cosechas, el suministro de electricidad o agua continua). Para los que están pintados de gris se anticipa pararán en mayor medida (la manufactura, la construcción, hoteles y restaurantes).

Partiendo de esta información y estos supuestos, podemos generar una estimación general de la caída en la actividad económica que se puede esperar, si la cuarentena y otras intervenciones de distanciamiento físico se mantienen por uno, dos y hasta tres meses, tomando como base la duración de las peores etapas de la epidemia en Wuhan, China.

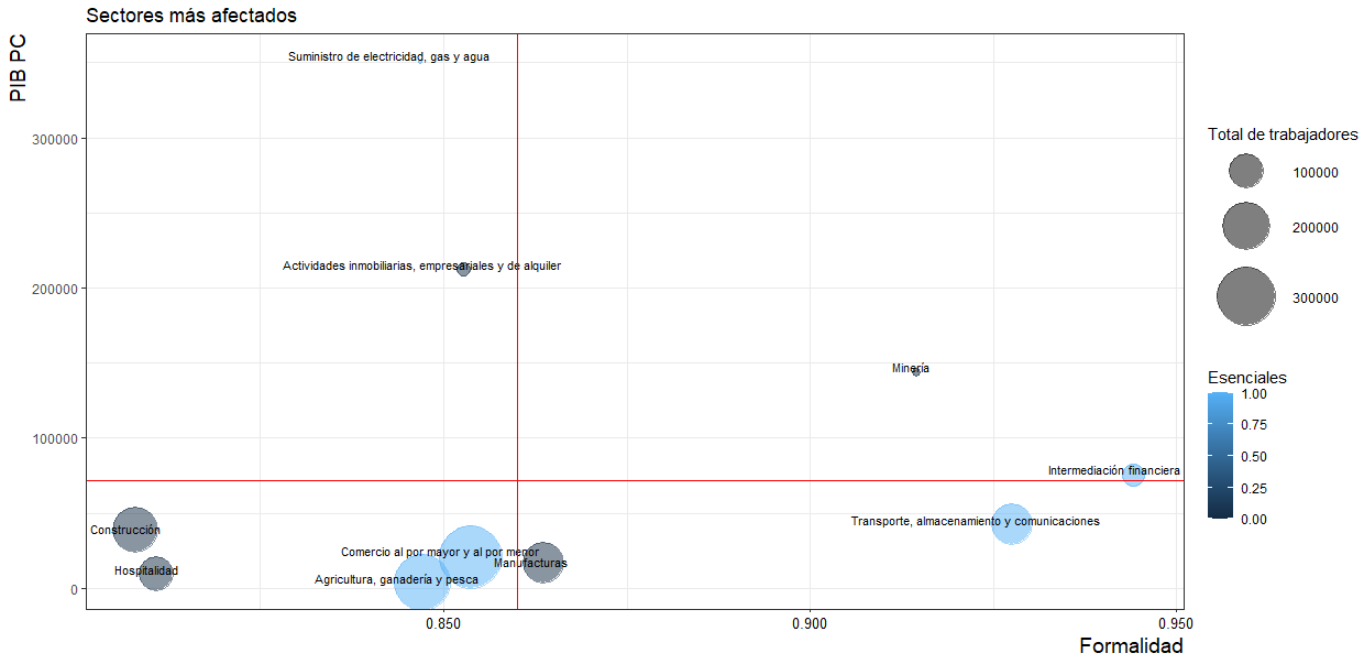
La estimación de la caída en la actividad económica seguirá a la metodología utilizada por Saez y Zucman (2020)[14] empleando el tamaño de los sectores de acuerdo con las estimaciones del PIB por sector y su ocupación.

[12] Los sectores que aparecen en la Figure 2 son los más relevantes para la economía panameña (agricultura, ganadería y pesca, minería, manufacturas, suministro de electricidad, gas y agua, construcción, comercio al por mayor y por menor, hospitalidad (hoteles y restaurantes), transporte, almacenamiento y comunicaciones. Intermediación financiera y actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler)

[13] El sector de comercio al por mayor y al por menor no aparece desagregado en los datos, comparando con otros países de la región es probable que el comercio al por menor sea más afectado que el comercio al por mayor al concentrar un mayor número de unidades económicas y tener menores ingresos y productividad

[14] Saez, E., & Zucman, G. (2020). Keeping Business Alive: The Government as Buyer of Last Resort, March 15, 2020

Figura 2: Sectores con mayor afectación potencial



Fuente: Elaboración propia con datos de INEC.

Tabla 3: Costo potencial estimado de la cuarentena al mes de marzo

Sectores	PIB (estimación mensual en dólares)[15]	Supuesto de afectación	Perdida PIB
Agricultura, ganadería y pesca	$ 83,243,780	10%	$ 8,324,377.99
Minería	$ 89,813,631.2	10%	$ 8,981,363.12
Manufacturas	$ 178,165,350.2	20%	$ 35,633,070.03
Suministro de electricidad, gas y agua	$ 149,283,476.3	0%	$ -
Construcción	$ 529,373,637.9	20%	$ 105,874,727.58
Comercio al por mayor y al por menor	$ 638,660,993.4	20%	$ 127,732,198.68
Hospitalidad	$ 80,216,141.5	20%	$ 16,043,228.30
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	$ 509,230,495.3	20%	$ 101,846,099.05
Intermediación financiera	$ 261,044,139.8	0%	$ -
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	$ 254,151,803.6	0%	$ -
Total	**$ 2,773,183,449**		**$ 404,435,065**

Fuente: Elaboración propia con datos de INEC

Partiendo de que la cuarentena general y el toque de queda en Panamá iniciaron el 25 de marzo y, de los supuestos anteriores; los sectores considerados en la Tabla 3 representan el 77.2% del PIB de Panamá y tendrían afectaciones equivalentes al 0.9 puntos porcentuales del PIB. Esto significa que el impacto de la pandemia en el mes de marzo podría reducir en dicha magnitud su tasa de crecimiento.

Siguiendo la misma lógica, si asumimos que estos mismos sectores profundizan sus afectaciones durante el mes de abril y de mayo, conforme el paro en los sectores incrementa, el costo potencial podría llegar en dichos meses hasta los 2.9% puntos del PIB. Considerando que los niveles de afectación pueden variar, que las medidas de distancia física pueden extenderse y que los valores del PIB son aproximaciones, las estimaciones de la Tabla 3 y la Tabla 4 nos dan una idea, a grandes rasgos, sobre el tamaño del impacto que podría llegar de 3.8 puntos porcentuales del PIB, si la crisis termina en mayo y hasta 6.7 puntos porcentuales, si se extiende hasta finales de mayo o inicios de junio.

Estas estimaciones no deben tomarse como valores puntuales, deben ser considerados como guías para la intuición que tenemos sobre los posibles costos económicos. Para una idea más precisa usaremos estas intuiciones como guía para complementar el análisis de regresión que se presenta más adelante.

[15] Como aproximado para el valor del PIB mensual se tomó el valor reportado para el PIB por sector para 2019 de acuerdo con el INEC

Tabla 4: Costo potencial de la cuarentena en el mes de abril y para mayo de 2020

Sectores	PIB (estimación mensual en dólares)16	Supuesto de afectación	Pérdida PIB
Agricultura, ganadería y pesca	$ 83,243,780	25%	$ 20,810,944.98
Minería	$ 89,813,631.2	100%	$ 89,813,631.17
Manufacturas	$ 178,165,350.2	50%	$ 89,082,675.08
Suministro de electricidad, gas y agua	$ 149,283,476.3	0%	$ -
Construcción	$ 529,373,637.9	100%	$ 529,373,637.92
Comercio al por mayor y al por menor	$ 638,660,993.4	25%	$ 159,665,248.35
Hospitalidad	$ 80,216,141.5	100%	$ 80,216,141.50
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	$ 509,230,495.3	50%	$ 254,615,247.63
Intermediación financiera	$ 261,044,139.8	0%	$ -
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	$ 254,151,803.6	25%	$ 63,537,950.90
Total	**$ 2,773,183,449**		**$ 1,287,11578**

Fuente: Elaboración propia con datos de INEC

Un aspecto que no puede ser ignorado, al momento de pensar en estos efectos, es ¿Cómo el impacto de la crisis puede sentirse de forma diferenciada en cada sector?, en función de las brechas existentes en aspectos como el género. Entre los sectores que se estiman son más vulnerables destaca el de la hospitalidad donde el 60% de la fuerza laboral es femenina. Al mismo tiempo, aunque no son mayoría, el sector del comercio al por mayor y al por menor con el 42% es otro sector afectado con una gran participación femenina y el sector manufacturero, cuya afectación es alta y las mujeres suponen aproximadamente el 50% de la fuerza laboral. Por el lado de los sectores menos vulnerables está el financiero donde el 60% de fuerza laboral es femenina.

Considerar los aspectos de género al momento de pensar en el impacto que puede tener la crisis es importante, porque la feminización de la pobreza podría ser un problema aún mayor al terminar la pandemia. Así mismo, supone una crisis de los cuidados, los cuales ya estaban en crisis antes de COVID-19, esto quiere decir que, por las medidas de contención de la pandemia, tomadas por la mayor parte de Estados, las actividades y servicios, públicos o privados, de cuidados de menores de edad, enfermos crónicos, personas con discapacidad y personas adultas mayores, se han suspendido de manera presencial. Deben ser los hogares quienes los asuman y resuelvan, y dentro de los hogares son las mujeres las que asumen este trabajo de manera no remunerada. Esto impacta directamente en las mujeres, no solo en su capacidad de trabajar (presencial o virtualmente), durante la emergencia sanitaria, sino también en su incorporación

[16] Como aproximado para el valor del PIB mensual se tomó el valor reportado para el PIB por sector para 2019 de acuerdo con el INEC

progresiva a sus puestos de trabajo, una vez se van levantando restricciones, siendo que estos servicios de cuidado no se contempla su apertura en las primeras fases/bloques de reactivación.

Impulsar la recuperación de la economía necesitará una mayor participación laboral y si los sectores donde trabajan las mujeres son en los que las quiebras tienen una mayor incidencia (restaurantes, hoteles) puede colocarlas en una situación de mucho mayor vulnerabilidad.

Si la quiebra de empresas y las dificultades en sectores como el de hospitalidad perduran, las personas que trabajan en estos sectores podrían requerir un periodo de reentrenamiento para desempeñar ocupaciones en otros sectores. Para las mujeres, esto podría implicar un costo mayor ya que tendrían que combinar las labores de cuidado que suelen hacer en los hogares con el reentrenamiento. En el peor de los casos, un desempleo duradero podría terminar por deteriorar sus habilidades para el mercado laboral provocando, que, de forma permanente, la participación laboral femenina caiga.

Por lo tanto, este punto es uno que no se puede descuidar al momento de pensar en acciones de política pública que puedan apoyar a las mujeres y al sector hospitalidad. De no hacerlo, las consecuencias de mediano y largo plazo pueden ser negativas. Una menor participación laboral de las mujeres reduciría el potencial de crecimiento de la economía panameña y con ello dificultaría los esfuerzos para el combate a la pobreza en el mediano y largo plazo.

Empleando el modelo clásico de Solow y Swan (Solow 1956, Swan 1956), podemos simular el choque en dos parámetros esenciales: el trabajo y el capital. Considerando que en la economía de Panamá ha tenido un patrón de crecimiento sostenido en inversión (Hausmann, Espinoza and Santos 2016) es posible simular la caída en capital, como una caída en inversión de aquellos sectores más afectados (el sector de la construcción ha llegado a representar hasta el 65% de la inversión en el país). Al mismo tiempo, de los sectores identificados como más afectados, nos dan información relevante sobre el nivel de ocupación. Estos datos alimentan en el modelo clásico de Solow y Swan conservando *ceteris paribus* el resto de los parámetros (productividad total de los factores, etc.).

El modelo de Solow y Swan consta de tres identidades principales para modelar el crecimiento de largo plazo en la economía:

1.- La función o tecnología de producción:

$$\boldsymbol{Y_t(PIB) = A_t K_t^{1-\beta}(H_t L_t)^{\beta}}$$

2.- La dinámica de acumulación de capital:

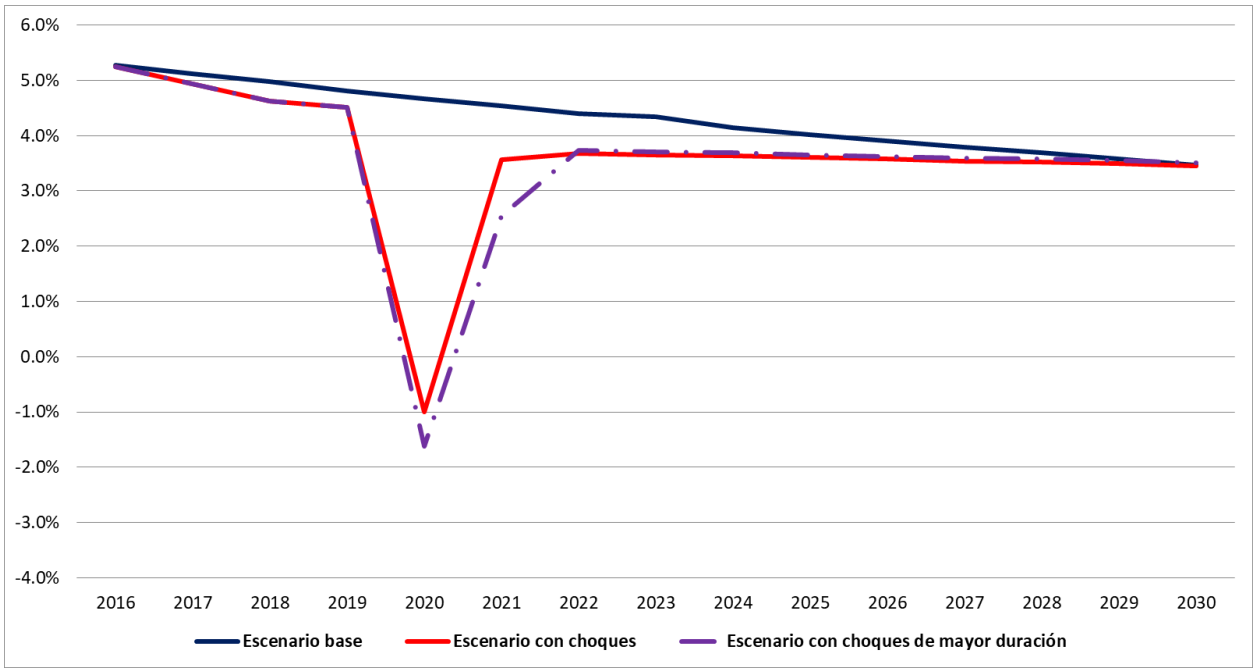
$$\boldsymbol{K_{t+1} = (1-\delta)K_t + I_t}$$

3.- La dinámica demográfica y del mercado laboral:

$$\boldsymbol{\frac{Y_t}{N_t} = \frac{Y_t}{L_t}\frac{L_t}{W_t}\frac{W_t}{N_t} = A_t K_t^{1-\beta} h_t^{\beta} p_t w_t}$$

Asumiendo una caída en el empleo, que en el modelo se refleja en una caída de la participación laboral del 10% y una caída en la inversión, como proporción del PIB del 65%. los resultados de la simulación son los que se observan en la Figura 3.

Figura 3: Escenarios de crecimiento económico en el modelo Solow-Swan para Panamá 2016-2030



Fuente: Elaboración propia con datos de INEC y Penn World Tables 9.0

Como muestra la Figura 3, una caída de 20%[17] en la inversión, como proporción del PIB y una caída en el empleo de 10% producen en 2020 una contracción del PIB de 1%. Si se le contrasta con el crecimiento esperado por el modelo, sin introducir dichos choques, es una diferencia de 5.4 puntos porcentuales, de un crecimiento de 4.4%, en el escenario base a -1%, en el escenario con los choques del COVID-19. En un escenario alternativo, con los mismos supuestos, pero con una duración dos meses mayores de la cuarentena, por el efecto de un rebrote o de la necesidad de ser cuidadosos, la contracción sería mayor llegando al -1.6%.

No obstante, el modelo predice una recuperación gradual que regresa la tasa de crecimiento a los niveles observados en los últimos años y eventualmente converge hacía la tasa esperada de largo plazo en el escenario sin choques[18].

[17] Equivalente a que el 65% de la inversión se detiene durante 3 meses

[18] La razón de que no se observe una convergencia más rápida hacia el nivel esperado sin choques es por dos supuestos. Primero siguiendo Hausmann, Espinoza and Santos 2016, se asume que Panamá no se encontraba en un

Tabla 5: Comparativo entre pronósticos de crecimiento

Institución	Pronóstico de caída del PIB 2020	Pronóstico de recuperación del PIB 2021
Fondo Monetario Internacional	-2%	4%
Banco Mundial	-2%	4.2%
Escenario con choques	-1%	3.5%
Escenario con choques de mayor duración	-1.6%	2.5%
Promedio	-1.65%	3.55%

Fuente: Elaboración propia con datos del FMI y del Banco Mundial

Un aspecto importante que se debe considerar en la presente crisis, tanto por su naturaleza como el tamaño de su impacto, está en los niveles de pobreza y desigualdad. Asumiendo una semi elasticidad de pobreza con la tasa de crecimiento de -0.308% de acuerdo con los datos de las Penn World Tables, cada punto porcentual de crecimiento se traduce en una reducción de 0.308%. Utilizando estos datos y tomando la contracción promedio de la economía de -1.65%, la incidencia de pobreza en 2020 podría pasar de 18.8% a 19.29%, equivalente a 805,743 personas, un porcentaje superior al registrado en 2017[19]. Este resultado entonces implica un potencial retroceso de tres años en la reducción de pobreza.

De forma natural, un incremento en los niveles de pobreza podría estar asociado a un mayor nivel de desigualdad. Las medidas que tome el gobierno durante y después de la emergencia sanitaria tendrán efectos en la distribución del ingreso en la medida de su progresividad. Medidas enfocadas al apoyo de la población vulnerable, pueden disminuirla; medidas enfocadas de forma exclusiva en grandes empresas, pueden aumentarla.

camino de crecimiento sustentable por su dependencia en altos niveles de inversión física y que se encuentra haciendo esfuerzos de diversificación hacía el sector servicios, congruente con esto, se tomó el supuesto de un menor nivel de inversión física en los siguientes años. Segundo se asume en retorno lento a la normalidad en el comercio global y por lo tanto una menor creación de empleos

[19] De acuerdo con el índice de pobreza multidimensional de Panamá, en 2017 la incidencia de pobreza fue de 19.1%

5. Medidas de política económica adoptadas por el gobierno de Panamá

La crisis económica producida para la pandemia por COVID-19 y las medidas para contenerla, afecta de forma desproporcionada el sector servicio, a la población en trabajos informales y en situación de pobreza. En el mundo esta situación ha producido una gran variedad de respuestas (Gentillini, Almenfi, & Orton 2020).

Atender a estas poblaciones al mismo tiempo que se salvaguarda al empleo en la economía deben ser prioridad.

El gobierno de Panamá anunció una serie de medidas para atender la crisis económica derivada de la pandemia. Entre ellas se encuentran las siguientes:

- El pago para trabajadores en cuarentana o recuperación
- La modificación de las jornadas de trabajo para impulsar el trabajo a distancia a través de plataformas electrónicas
- La suspensión del pago de obligaciones fiscales, la devolución de impuestos y la disminución de tasas y gravámenes para empresas que no reduzcan su fuerza laboral
- Compra por $20 millones de dólares de granos y carne a productores nacionales
- Compra de 2,000 novillos a ganaderos nacionales
- Levantamiento de los límites al déficit fiscal
- Bono Plan Panamá Solidario, $50 millones de dólares para pagos a trabajadores afectados por el cierre de empresas de entre $75 y $100 dólares mensuales
- Levantado la provisión dinámica en los bancos para estimular el crédito al aumentar los recursos disponibles en el sector bancario

6. Consideraciones macroeconómicas

Panamá, en su presupuesto de egresos para el año 2020 contaba con $23,322.5 millones de dólares y una deuda pública de 46.39% respecto al PIB. Frente a la contingencia traída con la pandemia y sus consecuencias, los niveles de recaudación fiscal, que ya eran bajos (14.6%), disminuirán. La crisis ha debilitado la estabilidad macroeconómica del país, de acuerdo con lo que dio a conocer el Fondo Monetario Internacional[20] la brecha en su balanza de pagos ha crecido hasta los $3.7 mil millones de dólares y el FMI ha accedido a dar un crédito por $515 millones de dólares para afrontar la situación. Anteriormente Panamá había colocado un bono soberano por $2,500 millones de dólares y permitió la utilización de su fondo de ahorro por otros $1,325 millones de dólares[21].

Estos recursos obtenidos con la obtención de deuda y ahorros pueden ser insuficientes si la crisis se prolonga, especialmente con la pérdida de recaudación. En este contexto es predecible que el señoraje fiscal en Panamá se deteriore y la deuda, como proporción del PIB, se incremente de forma significativa y regrese a niveles no vistos desde 2006, cuando el país comenzó a disminuir de forma significativa sus niveles de endeudamiento.

Si la economía panameña se recupera en 2021 estos desequilibrios serán transitorios y desaparecerán conforme Panamá reasume su patrón de crecimiento. Pero si la crisis se alarga, podría representar una amenaza que limite su capacidad de respuesta frente a escenarios de alta volatilidad. Por esta razón es importante que Panamá comience a diseñar mecanismos para el fortalecimiento de la hacienda pública, una vez que la crisis termine y la recuperación inicie. Es necesario fortalecer los estabilizadores automáticos de la economía y generar certidumbre sobre el retorno a la estabilidad.

Además de sus aspectos macroeconómicos, la deuda pública puede tener efectos distributivos en la medida en que la diferencia entre la incidencia de impuestos entre grupos de población y las ganancias de capital por la tenencia de bonos soberanos, en manos de los segmentos de mayor ingreso, es más grande. Este fenómeno es conocido como el efecto de transferencia (Samuelson, 1967, Stiglitz y Rosengard 2015) y está ampliamente documentado en la literatura económica para diferentes países en diferentes periodos. La forma de resolverlo pasa por una carga de impuestos más progresiva, algo que Panamá deberá hacer de cualquier forma si desea disminuir sus niveles de desigualdad y recuperar el espacio fiscal tras el crecimiento de la deuda pública. El escenario actual representa una oportunidad para incrementar la progresividad fiscal con la llegada de la recuperación.

[20] https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/04/16/pr20166-panama-imf-executive-board-approves-disbursement-to-address-the-COVID-19
[21] BID: El impacto del COVID19 en las economías de la región

7. Consideraciones para eventual el fin del confinamiento

Conforme la epidemia avanza en cada país y se aproxima el momento del fin del confinamiento en diversos países, se ha observado la necesidad de ser cuidadosos en qué sectores abrir primero y con qué regulaciones sanitarias, de forma que se reduzca la posibilidad de rebrotes. En fechas recientes, en algunos países que han comenzado a reactivar partes de la economía y han registrado nuevos casos de contagio.

Por esta razón, es necesario poner sobre la balanza qué sectores abrir primero, partiendo de la necesidad económica de sus trabajadores y en qué condiciones y temporalidades. En el caso de Panamá, los sectores como el de la construcción, siendo un gran empleador, con una fuerza laboral más vulnerable, podría ser un sector apropiado para comenzar, al igual que el del comercio al por menor.

Refiriéndonos a la Figura 2, los sectores más vulnerables son los de construcción, comercio al por menor y al por mayor, hospitalidad, agricultura y manufacturas. Estos podrían considerarse como prioritarios siempre que su regreso a actividades sea con lineamientos de seguridad sanitaria claros y estrictos. Es importante considerar que el comportamiento del consumidor puede verse afectado por la pandemia y que sectores como el de hospitalidad, aunque reinicien labores, no tengan mucha demanda, corriendo el riesgo de aperturas menos justificables. En este sentido, se deben considerar estos factores antes de pensar en reiniciar la economía.

Sectores menos vulnerables como la minería y financieras, entre otros, al tener mejores condiciones de formalidad e ingreso y ser relativamente pequeñas en sus niveles de empleo, pueden soportar por más tiempo y, por lo tanto, son menos prioritarias al momento de comenzar la reactivación de actividades. Esta decisión sobre qué sectores deben reactivarse primero puede ser mejor informada si se utiliza un análisis de matriz de insumo producto para el país. Sectores que tengan mayores encadenamientos (los sectores clave), así como los independientes y abastecedores pueden servir como guías al momento de la reactivación.

8. Alternativas de políticas que pueden resultar complementarias

Para Panamá, la clave para generar una estrategia coherente en la respuesta pasa por distinguir claramente dos momentos: un primer momento asociado a la reactivación económica, que se vincula en la respuesta inmediata y un segundo momento asociado a la recuperación económica, con una visión transformadora de más largo aliento (mediano y largo plazo), pero cuyas bases deben anclarse desde la respuesta de reactivación.

Una recuperación rápida será favorecida si la estructura ocupacional del país sobrevive a la pandemia y si la población más vulnerable logra satisfacer sus necesidades y evitar el contagio. Una crisis sanitaria más larga hará que la crisis económica sea más larga, por esta razón es importante invertir ahora en asegurar los medios de supervivencia de las personas.

Tanto la reactivación como la recuperación no deben perder de vista la oportunidad única que la crisis pone delante de las sociedades y sistemas económicos, a nivel global, para redibujar la normalidad social y económica, reconociendo necesidades vinculadas a la sostenibilidad del desarrollo. Se trata de construir desde la base del sistema productivo, mecanismos de investigación, innovación y desarrollo que apunten a la resiliencia de los sectores, regiones, comunidades y empresas, con una efectiva capacidad de adaptación a realidades, producto de un claro reconocimiento de que las personas están en el centro de la ecuación.

Como se ha evidenciado en la evaluación económica inicial, las acciones que tome el Gobierno de Panamá estarán condicionadas por la necesidad imperativa de lograr disminuir los impactos que la crisis sanitaria tendrá sobre el crecimiento en el ejercicio 2020 y plantear una nueva arquitectura de funcionamiento del país, adecuada a los desafíos globales, pero con la mirada puesta en soluciones nacionales, subnacionales y locales.

Planteamos entonces algunas oportunidades para integrar una respuesta de política pública, de acuerdo con cada uno de los momentos distinguibles en el futuro inmediato.

Fortalecer la gobernanza desde lo local y lo nacional, como columna vertebral de la respuesta. Ante los escenarios expuestos y las consideraciones para la reactivación económica, la gobernanza adquiere un rol crucial como habilitador de oportunidades para el desarrollo. Para su efectividad se requiere un esfuerzo para "**reconstruir mejor**" mediante una transformación institucional que, por un lado tome en cuenta la interacción con la ciudadanía, la transparencia y el estado de derecho que favorezca la cohesión social y minimice el aumento en la desconfianza, especialmente aquella asociada a prácticas de corrupción; y por otro, que asegure las condiciones y políticas que tomen en cuenta las nuevas dimensiones de la desigualdad y el fortalecimiento institucional desde lo local y lo nacional para ser más resilientes, adaptables y responder con eficiencia en la provisión de servicios públicos y a futuras crisis.

Mecanismo de torre de control territorial: poner en marcha un sistema de alerta y respuesta temprana de conflictos sociales y/o socioambientales a nivel territorial y gestionado por los gobiernos locales y subnacionales. El sistema permite generar y monitorear información de manera anticipada y sustentada en eventos y/o situaciones que pudiesen desencadenarse en conflictos, con el fin de prevenirlos y asegurar que ciertas demandas sociales puedan ser coordinadas y atendidas de manera oportuna e integral mediante el diálogo. Además, permite que las intervenciones públicas o privadas en los territorios se gestionen con

la gente, desde lo local, mediante estructuras de gobernanza, tomando en cuenta las dimensiones económica, ambiental y social.

Este monitoreo incluye a los sectores productivos con el fin de generar información que permita anticiparse, alertar y atender posibles situaciones que puedan desencadenarse como conflicto, y en última instancia mitigar. El sistema estaría en función de recopilar y analizar información que permita emitir alertas y recomendaciones de acción. Para montar todo el sistema, entre otras cosas, se debe hacer un mapeo de actores y un análisis prospectivo, donde se incluya al sector productivo y el estado de los servicios ecosistémicos que requieren para sus actividades y que se comparten con otros usuarios y usuarias. La funcionalidad de esta herramienta es poder monitorear el cumplimiento de decisiones o acuerdos alcanzados y orientar (con la información recolectada) programas y proyectos o inclusive políticas públicas que aborden causas y formas de prevenir y gestionar la conflictividad.

Vinculada a la necesidad de una plataforma integral de datos que parta de la identificación de subsistemas en los territorios (productivo, social, político, ambiental) y a la mirada sobre la gobernanza del desarrollo local, se encuentra otra oportunidad:

Impulso de una nueva dimensión de la agenda digital como mecanismo para orientar la toma de decisiones: Panamá ha dado pasos importantes para la definición de su agenda digital, sin embargo, es necesario redimensionar los desafíos asociados a lo ya establecido, reconociendo algunos cuellos de botella que la crisis ha dejado en evidencia y acelerando algunos ejes de trabajo que son condicionantes de la respuesta del Estado. Se trata de eliminar las brechas de acceso asociadas a la dimensión geográfica que, en muchos contextos significa también una dificultad de acceso a recursos y servicios gubernamentales. Para que la conectividad tenga mayor utilidad se debe avanzar desde el nivel central en la puesta en servicio de más tramites digitales, pero sobre todo actualizar servicios sensibles como la educación y la salud, que funcionan en gran parte offline.

Existe una oportunidad de que las medidas de distanciamiento físico y la necesidad de transformar los mecanismos de acceso de la ciudadanía a los servicios públicos permitan impulsar los esfuerzos de transparencia y mayor rendición de cuentas, al generar desde las instituciones públicas los instrumentos necesarios para contar con una plataforma de datos abiertos. Esto permitiría una mayor participación del sector académico, el sector productivo y la sociedad civil, incluyendo comunidades rurales y pueblos indígenas, en su conjunto.

Considerando que los planteles educativos son las estructuras con mayor presencia en los territorios, existe una oportunidad para transformar todas las instalaciones escolares en centros de difusión de la señal digital, para contribuir a la cobertura/acceso en todo el territorio nacional. Con esta acción podría lograrse un doble objetivo: cobertura digital nacional desde la transformación de los centros educativos en puntos generadores de la innovación en el territorio e impulsar un nuevo modelo de educación pública que incorpore activamente las tecnologías de la información y comunicación.

La reactivación económica post crisis COVID-19 debe ser entonces, una oportunidad para vincular las acciones del Estado en su conjunto, a las necesidades y realidades de los territorios. Si bien hay afectaciones en sectores que tendrán su impacto en todo el país, la recuperación de las actividades económicas y la identificación de nuevas formas de producción, deben atender a las especificidades de las regiones y/o provincias, sus contextos culturales, realidades sanitarias, capital natural y la configuración de sus aparatos productivos.

Es por esto por lo que, ante el fraccionamiento de la oferta de programas sociales y económicos desde donde se cimentó el crecimiento sostenido de casi dos décadas en Panamá, se presenta una oportunidad para reestructurar de mejor manera tanto los mecanismos de apoyo a la empresa, como la arquitectura territorial de la respuesta del Estado. Los sectores agrícola e industrial se han manifestado como claves en la producción de alimentos y bienes, con un importante nivel de empleo, pero con baja productividad debido a la escaza inversión de la que son objeto.

Sistema de protección social robusto y oportuno de los hogares. Un sistema de protección social debe cumplir con normas de accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y adecuación. El diseño e implementación de un sistema de protección social, capaz de responder a las exigencias de la crisis, pero con capacidad de proyectarse en el tiempo, debe considerar los obstáculos económicos, jurídicos, administrativos y físicos a los que se enfrentan las personas para acceder a la protección social. Teniendo en cuenta el enfoque de género y las oportunidades requeridas para garantizar plena participación, tomando en cuenta las diversidades e interseccionalidades y la situación y condición de grupos en condiciones de vulnerabilidad como los y las migrantes que realizan trabajo informal, las personas con discapacidad, personas mayores, pueblos indígenas, minorías y otras personas que se enfrentan a obstáculos adicionales.

Una premisa básica es que los niveles de beneficios deben ser adecuados para mejorar el nivel de vida de los beneficiarios y complementarse con servicios públicos gratuitos o asequibles. Para establecer apoyos económicos a los hogares, al nivel necesario y basados en la línea de pobreza establecida por el Banco Mundial y complementado por una mirada multidimensional de las privaciones.

Un enfoque integrado y amplio de la protección social es una necesidad, no sólo para garantizar el diseño coherente y eficaz de soluciones innovadoras que tengan un efecto multiplicador entre sectores y cuestiones, sino también para permitir compromisos fiscales adecuados y asignaciones presupuestarias suficientes. El diseño de sistemas de protección social y de servicios de cuidado puede ser un nicho de empleo para mujeres que actualmente están en el hogar o en la informalidad y que puede suponer un importante aporte al PIB. Tomar en consideración la interseccionalidad entre las medidas de protección social, como el ingreso básico universal, la inclusión social de las mujeres y la participación equitativa en el mercado de trabajo bajo la nueva realidad, es una de las claves del éxito.

Es importante que se evalúen las necesidades de la población para identificar poblaciones fuera de los sistemas de seguridad social y diseñar programas en base a la evidencia, más que a la réplica de programas de otras realidades, al mismo tiempo que sean asignados y monitoreados a nivel local. Se debe crear una estructura técnica estable y asignada por mérito para viabilizar una red de protección social.

Para la reactivación en esta dimensión proponemos concentrar la atención en tres acciones:

Establecer un acuerdo tripartito que permita establecer **apoyos temporales directos al empleo**, dirigidos a sectores específicos. Para la gran empresa, los acuerdos de recuperación económica deben contemplar una contribución tripartita desde la relación de trabajo: desde el Estado (crédito fiscal a la empresa), de la propiedad (transformación de las utilidades de los periodos 2020 y 2021 en capital de trabajo) y de los trabajadores (ajustes de horarios y/o salario no superior al 25%).

Tomando el promedio de remuneración de cada uno de estos sectores podemos estimar el monto de un apoyo mínimo mensual para los trabajadores afectados. Para los empleados en el sector de hospitalidad un apoyo mensual representaría en total una erogación de $9.79 millones de dólares. Para el sector del comercio al por menor de $86.74 millones, para el sector de actividades administrativas y servicios de apoyo de $39.39 millones y para las manufacturas de $61.71 millones. Si tomamos como objetivo las empresas y

sus gastos promedio, el apoyo por mes sería de $712.9 millones para el comercio al por menor, $108.4 millones para el de hospitalidad, $43.7 millones para el de actividades administrativas y servicios de apoyo y de $334.1 millones para el sector manufacturero.

De manera adicional a las medidas adoptadas por el Gobierno de Panamá para enfrentar la crisis económica se deben considerar aquellas que puedan complementar los ingresos perdidos por las personas en situación de pobreza y en el sector informal.

En la medida en que se puedan establecer mecanismos de apoyo a los sectores económicos más afectados por la crisis sanitaria, especialmente las MIPYMES, para evitar que las suspensiones de contrato se transformen en despidos y que la presión de la disminución de flujo de caja en la pequeña y mediana empresa, resulten en pérdida de tejido empresarial, se podrá dar pasos seguros hacia la reactivación económica. Esta medida estaría orientada también a lograr la menor afectación de la crisis sobre la estimación de ingresos de la Caja del Seguro Social, que ha visto una disminución importante de sus ingresos por aportaciones de cuotas obrero-patronales, producto de la suspensión y terminación de contratos de trabajo.

En el marco de esta acción, cobra relevancia apuntar hacia un modelo que considere las necesidades diferenciadas entre hombres y mujeres y los requerimientos para asegurar las oportunidades en igualdad de condiciones, reforzando las estrategias para dar cabida al reconocimiento y justa valorización del tema de cuidados, el cual debe transversalizarse en toda dinámica que guarde relación con los nuevos escenarios que se darán en las relaciones laborales.

Fortalecimiento de la demanda manteniendo la capacidad de consumo de los hogares, especialmente aquellos con empleo informal. La población que se encuentra en mayor incidencia de pobreza y niveles de empleo precario (desde empleo informal a subempleo) y desempleadas sin acceso a seguridad social, constituyen la población más vulnerable frente a la crisis.

Tomando como base la estimación de pobreza multidimensional de 2017 publicada por el Ministerio de Economía y Finanzas, en Panamá existen 777,752 personas en situación de pobreza multidimensional, para estas, una política adecuada frente a la contingencia sería la de entregar una transferencia de efectivo que cubra por lo menos la línea de pobreza estimada por el Banco Mundial para países de ingresos medios, $3.20 dólares por día. Si la contingencia sanitaria causada por la epidemia dura dos meses, implicaría una erogación por parte del gobierno de $233,992,576 de dólares.

Una forma de implementar este tipo de apoyos podría ser la focalización categórica de las personas, focalizar por características específicas género, edad, carencias de acuerdo con la estimación multidimensional de la pobreza. Este tipo de focalización permite limitar el error de identificación, pero es muy demandante en cuanto a la existencia de datos sobre las características socioeconómicas y sociodemográficas de las personas. Una forma alternativa de focalización puede ser la basada en la comunidad, es decir el uso de información de gobiernos locales o líderes comunitarios para identificar la población objetivo.

En el proceso de reactivación económica será clave que la estructura de consumo del mercado local pueda recuperar su dimensión habitual, sin desmeritar su reorientación hacia un consumo sostenible y responsable. A pesar de los buenos esfuerzos iniciales para establecer un apoyo económico individual para las poblaciones más vulnerables, se requiere una ampliación de los esfuerzos y resultados y una aceleración en la respuesta. Para aquellos autoempleados, 341,227 personas, un suplemento de ingreso puede ayudarles a sortear la crisis. Un programa que les transfiera $288 dólares mensuales a cada una de estas

personas durante la emergencia requerirían $196,546,752 de dólares. Para las 277,002 micro, pequeñas y medianas empresas rurales, un programa de compras garantizadas de su producción podría ser una alternativa viable para asegurar su subsistencia.

Es el momento apropiado para que el Estado se plantee el establecimiento de un **Ingreso Básico Universal (IBU)** que pueda equipar las oportunidades de bienestar para toda la ciudadanía. La mortalidad por enfermedades infecciosas suele estar altamente correlacionada con el estatus socioeconómico y eso los debe volver una población prioritaria. En este grupo es necesario implementar una política de transferencias, que los sostenga durante el tiempo que sea necesario para combatir la pandemia. Esta medida es además critica si se piensa que es población que al no tener una forma asegurada de vida se vuelve más difícil de mantener en casa en cuarentena en los periodos de alta transmisión de la enfermedad.

Este proceso de ampliación y aceleración no debe perder de vista su carácter sistémico, haciendo énfasis en las capacidades instaladas para la adaptación rápida de la respuesta, la resolución oportuna de cuellos de botella derivados de la debilidad de los datos y la potenciación acelerada de adaptaciones asociadas a buenas prácticas en las comunidades. Estos cambios pueden dar lugar a mejoras importantes en el proceso de reactivación, contribuyendo a una solución acelerada desde la protección social.

Desarrollar ecosistemas y capacidades para la **gestión de un sistema nacional de información**, y aprovechar las nuevas tecnologías y oportunidades de asociación para facilitar el salto y la transformación en la forma de gestionar los programas sociales. Es importante establecer un tablero de control sobre la respuesta de política pública que esté anclado en datos fiables, oportunos y territorializados. La crisis sanitaria ha de suponer una oportunidad para fortalecer el esfuerzo en torno a la generación de datos y reforzar la implementación de las normativas asociadas al sistema nacional de información.

La crisis supone una oportunidad de "enverdecer" la economía. No se debe perder de vista los principios de integración, indivisibilidad y equilibrio entre las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible. Estos principios deben también integrar activamente la respuesta conjunta del Estado para la recuperación económica, procurando una "economía verde" capaz de reconocer su vinculación estrecha con las personas.

Es imperativo recordar que, si bien todos los países reconocen la necesidad de establecer un acompañamiento cercano a las MIPYMES, a sectores como el de hospitalidad, el de entretenimiento y restaurantes y bares, es vital dimensionar adecuadamente lo que significa la reactivación para algunos sectores específicos. Se debe tener en consideración, por un lado, el modelo de negocios basado en la rentabilidad de la actividad económica específica para lograr viabilidad pero, por otro lado, integrar la perspectiva ambiental de forma más agresiva dentro de la agenda de reactivación y recuperación económica.

Empleando los resultados del modelo de proyección de empleo elaborado para la OIT por J. Rafael Vargas (2016), es posible identificar los sectores de la economía que podrían resultar prioritarios por sus encadenamientos con el resto de la economía. Entre estos destacan los que se consideran sectores "independientes" pues emplean al 71% de la fuerza laboral, entre ellos el de hospitalidad, construcción, comercio al por menor y al por mayor, seguidos por los sectores abastecedores, 23% de la ocupación, agricultura, minería, transporte y los sectores clave, 2% de la ocupación, por ejemplo, alimentos y bebidas.

Entre estos sectores los de hospitalidad (restaurantes y hoteles) son los que verán distorsionada su actividad por más tiempo y por lo tanto que pueden necesitar más apoyo. Usando la información de la encuesta entre

empresas no financieras 2017, podemos aproximarnos a las características que algunos de los sectores más afectados tienen, en la Tabla 6. podemos ver algunos de estos sectores.

Si se desea apoyar a las personas empleadas es posible emplear las remuneraciones promedio para tener una idea de los costos posibles de una intervención de este tipo. Por el otro lado si se desea ayudar a las empresas se puede emplear como parámetro sus gastos.

Tabla 6: Empleados por sector / industrias vulnerables en las que se puede enfocar los apoyos

Sector/Industria[22]	Número de empleados	Remuneración mensual promedio en dólares	Porcentaje mujeres	Porcentaje hombres
Comercio al por menor	84,098	1,031.5	54.7	45.3
Hospitalidad	39,336	249.1	54.1	45.9
Actividades administrativas y servicios de apoyo	35,406	1,112.6	30.9	69.1
Manufacturas	**49,531**	**1,245.9**	**24.1**	**75.9**

Fuente: INEC, Encuesta entre empresas no financieras 2017

Tabla 7: Empresas por Sectores / Industrias vulnerables en las que se puede enfocar los apoyos

Sector/Industria23	Número de empresas	Gastos promedio de las empresas por mes en dólares
Comercio al por menor	1735	410,946.7
Hospitalidad	921	117,746.6
Actividades administrativas y servicios de apoyo	375	116,674.6
Manufacturas	**866**	**385,875**

Fuente: INEC, Encuesta entre empresas no financieras 2017

[22] No se considera al sector construcción por no estar entre los sectores que reporta la Encuesta entre empresas no financiaras 2017
[23] No se considera al sector construcción por no estar entre los sectores que reporta la Encuesta entre empresas no financiaras 2017

Una posible estrategia para el gobierno es la de combinar tipos de apoyo, en el comercio al por menor y el sector de hospitalidad proporcionar apoyos por trabajador, y en el sector manufacturero, por empresa. Esto permitiría preservar de mejor manera la estructura ocupacional.

Se debe procurar mantener los empleos del sector formal durante la emergencia sanitaria, para este propósito, el Gobierno de Panamá debe focalizar su política de gasto y apoyos en los sectores que sabemos serán más afectados (ver Figura 2). Una mezcla de créditos blandos para empresas grandes y de subsidios y/o transferencias condicionados a mantener las nóminas intactas pueden resultar las políticas más efectivas. Sectores como la construcción, el comercio al por menor y al por mayor por su importancia en número de empleos y aporte al PIB, deben ser considerados como prioritarios.

Una alternativa es el establecimiento de líneas de factoraje inverso que puedan ser financiadas por el Gobierno de Panamá o por acuerdos que se pudieran alcanzar con distintos bancos de desarrollo como el BID, CAF y Banco Mundial. Esta medida permitiría a las empresas grandes y pequeñas, especialmente a aquellas urbanas, vender sus cuentas por cobrar para obtener liquidez en el corto plazo que les permita evitar caer en insolvencia y evitar la quiebra.

Otra medida alternativa es la inyección directa de fondos a las empresas en peligro de quiebra, a cambio de un compromiso de conservar la integridad de las nóminas y un porcentaje de capital dentro de dichas empresas, que no será devuelto hasta que se pague el costo del rescate. De esta manera, el gobierno puede asegurarse de que los recursos públicos cumplan con la función de conservar empleos y que las finanzas mantengan su estabilidad en el futuro.

La nueva organización de los espacios y el distanciamiento físico, fundamental para el control de la pandemia y post pandemia, redefinen los parámetros de rentabilidad de la mayoría de los negocios relacionados al sector servicios y de las MIPYMES, generando la necesidad de una profunda modificación del actual modelo de rentabilidad. Ejemplos pueden identificarse en algunas actividades específicas como el transporte de personas con asientos distanciados, restaurantes, negocios de estética y cuidado a la persona, cines y teatros etc. Es importante diseñar acciones que prevengan un traslado del aumento de los costos de producción al precio de venta, lo que, con una contracción de la demanda, podría agravar los impactos de la crisis transformándolos en inflación y diluir los esfuerzos de recuperación.

Una inversión verde desde las PYMES. En Panamá, de acuerdo con la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME), en 2015 existían 543,328 micro, pequeñas y medianas empresas. Estas a su vez eran responsables por 869,503 empleos. 62% de todas las empresas y 39% de todos los empleos son autoempleo, por esta razón son extremadamente vulnerables a la crisis.

Se propone acompañar el proceso de reactivación económica de las micro y pequeñas empresas con mecanismos de financiamiento asociados con bienes y servicios que cumplan criterios de sostenibilidad ambiental y alta rentabilidad social, estimulando nuevos modelos de desarrollo productivo basados en la generación de productos de calidad con alto valor agregado y con capacidad de integrarse con éxito en encadenamientos productivos en todos los contextos territoriales, conservando los servicios ecosistémicos de cada territorio. Se propone incentivar la producción de contenidos y productos digitales desde las MIPYMES vinculados al uso de los protocolos de internet para sus procesos de comercialización y distribución. Esto sin duda impulsará la modernización del sector, favorecerá la ampliación de la base de clientes e incentivará buenas prácticas de sostenibilidad ambiental y climática en la cadena de valor.

Bioeconomía y soluciones basadas en naturaleza a nivel de políticas públicas. Se necesita trabajar en la elaboración de estrategias nacionales para el desarrollo de la bioeconomía. Para ello se propone un marco estratégico fundado en cuatro pilares:

- Transversalizar la sostenibilidad ambiental y acción climática, en el marco de la Agenda 2030 para el nuevo futuro
- Promover la acción climática, teniendo como marco de referencia el Acuerdo de París y lo planteado por los países en sus contribuciones determinadas nacionalmente (Nationally Determined Contributions - NDCs); estas deben integrar soluciones basadas en naturaleza
- Promover la inclusión social en los planes de ordenamiento ambiental territorial y planes de manejo de cuencas hidrográficas (por ejemplo: agricultura familiar, jóvenes y mujeres, pueblos indígenas) y la reducción de las brechas territoriales de desarrollo al interior de los países
- Promover una nueva generación de canje de deuda de Panamá por naturaleza. El país podría readecuar la deuda externa y utilizar los recursos para financiar actividades de conservación como ya se logró con Parque Nacional Chagres y Parque Nacional Darién con los Estados Unidos

Impulsar el desarrollo económico local basado en encadenamientos productivos, basados en el establecimiento de programas territoriales de desarrollo de proveedores (PDP), con un foco en el sector agroindustrial, en donde se establezcan apoyos a la gran empresa condicionándolos al establecimiento de un programa robusto de consumo local y desarrollo de proveedores desde las MIPYMES, que potencie la innovación, la diversificación y la tecnificación de los micro, pequeños y medianos empresarios manteniendo la generación de empleos y fortaleciendo el consumo local, desde los territorios, con criterios de calidad, seguridad alimentaria y sostenibilidad (ahorro energía, ahorro agua, eficiencia en el uso y manejo de suelos, etc.).

Es importante hacer énfasis en procesos de innovación que contribuyan a la diversificación de las economías locales y a la generación de nuevas cadenas de valor (agroforestería, agricultura climáticamente adaptada, silvopastoril, pesca responsable, turismo sostenible, como ejemplo), especialmente aquellas que contribuyen directamente al desarrollo sostenible de nivel territorial, haciendo énfasis en la participación de jóvenes y mujeres.

Aquí cobra relevancia impulsar a la vez el desarrollo de oportunidades que generen y expandan alternativas que permitan a los hogares desarrollar proyectos individuales o colectivos a través de medios de autogestión y emprendimientos, de manera que una parte de la población pueda entrar en el escenario y contribuir con otros formatos de producción desde sus propias localidades, siendo capaces de aportar desde otra perspectiva a la economía local. Para esto es importante que el desarrollo de las políticas de gestión local pueda desarrollarse con el acompañamiento de distintos grupos o modelos asociativos preexistentes en los territorios.

Estructurar propuestas de inversión hacia la industria desde el Estado. Alineado a la implementación del Plan Nacional de Competitividad Industrial (PNCI), focalizar acciones para el sector agroindustrial, la industria alimentaria y la industria de la manufactura, favoreciendo la vinculación con MIPYMES. diseñando programas de apoyo, en el marco del PNCI, que estimulen la renovación y la innovación industrial con miras a lograr mayor diversificación del aparato productivo nacional, el encadenamiento industrial y la vinculación a los mercados internacionales, fomentando la creación de polos de desarrollo, contribuyendo a la generación de más empleos y asegurando el desarrollo socioeconómico del país.

En el contexto actual se evidencia la necesidad de que Panamá diversifique su matriz económica, fomentando y potenciando su sector productivo primario y secundario que, como consecuencia de la crisis, enfrenta retos que ponen a prueba su posición de relevancia ante el comercio mundial.

El sector industrial y agroindustrial es uno de los eslabones del sector productivo que más aporta a la economía nacional y que ocupa el cuarto lugar entre los sectores generadores de empleo, con un 7.7% del total de empleos directos en Panamá, lo que representa 146,591 empleos; en ese sentido, se evidencia la importancia del sector industrial y su vinculación a la generación de polos de desarrollo en los territorios, incrementando los niveles de inversión, las exportaciones, el uso de nuevas tecnologías y la innovación.

Una opción interesante en el marco de la recuperación es la inversión directa del Estado en actividades industriales con un retorno de la inversión de más largo plazo. Para apuntalar el desarrollo territorial y de clúster. Algunos sectores que podrían explorarse son los asociados a la agroindustria, servicios de logística, biotecnologías, energías renovables, transporte de personas (en todo el país), entre otros.

Reconfiguración tributaria para las personas y recalibración de las cargas fiscales de la empresa. Explorar mecanismos de exención fiscal durante los próximos 18 meses (hasta diciembre 2021), que le permita al sector empresarial, absorber el impacto de la disminución del volumen de clientes vinculados al distanciamiento físico mandatorio y consiguiente ajuste del modelo de negocio, condicionado a mantener la estructura de salarios y contratos que tiene cada empresa. Esta exención podría concentrarse en algunos sectores específicos como las MIPYMES, restaurantes y hoteles, transporte de pasajeros y entretenimiento.

La construcción de un sistema nacional de información robusta ofrecerá la posibilidad de establecer medidas de recalibración de las cargas fiscales, especialmente aquellas vinculadas al consumo. En ese sentido, se podría aprovechar el sistema de factura fiscal (relanzado) para explorar medidas de devolución del ITBMS a las poblaciones en niveles de pobreza y pobreza extrema, de acuerdo con el Índice de Pobreza Multidimensional. Esta medida soportaría un proceso gradual de reactivación desde las comunidades, especialmente la periferia urbana, zonas rurales y comarcales, fortaleciendo la capacidad de consumo de los hogares, como medida para colaborar con la recuperación de algunas cadenas de valor.

9. Consideraciones finales

La crisis sanitaria producida por el virus Sars-CoV-2 ha desencadenado una crisis económica global con características singulares. En un corto periodo de tiempo ha causado que más del 80% de la fuerza laboral del mundo se aleje de los centros trabajo. Es una crisis que pone aprueba al mismo tiempo las capacidades de los sistemas de salud y la resiliencia de la economía y que exhibe, a la vista de todos, los estrechos vínculos que existe entre la estructura económica y sus desigualdades y la salud pública.

Panamá ha reaccionado frente a esta nueva realidad con una serie de políticas de mitigación de los efectos económicos que buscan apoyar a segmentos de la población vulnerables, no obstante, son políticas que, aunque necesarias pueden resultar insuficientes si no se les complementa con medidas más agresivas de soporte a la población en situación de pobreza y aquellos en la informalidad laboral o el desempleo. Asumiendo un impacto transitorio de los efectos de la crisis y de las medidas de sanidad como la cuarentena general, el desempleo se incrementará, la inversión física en industrias como la construcción se verán fuertemente afectadas y con ello, la economía panameña sufrirá un caía de entre 1% y 2%.

Es posible que permanecerán riesgos al alza en el corto y mediano plazo; el comercio internacional puede tomar tiempo en normalizarse, las cadenas globales de valor podrían comenzar un proceso de relocalización para diversificar riesgos. La exportación de servicios, un rubro de importancia para el futuro desarrollo de Panamá, se ha desacelerado y Panamá depende demasiado de la inversión física, especialmente en el sector construcción.

La economía mundial posiblemente comenzara un periodo de reforma tras la pandemia. El contexto de la crisis por COVID-19, por lo tanto presenta oportunidades para acelerar los cambios necesarios en la economía panameña. Panamá es un país muy vinculado a los sucesos de la economía mundial, el proceso de ajuste en los próximos años será con mayor posibilidad benéfico si ocurre de manera sincrónica.

Todas estas recomendaciones están profundamente vinculadas a acciones transformadoras más profundas asociadas a repensar el Estado en su conjunto, desde **un nuevo Pacto Social** que ayude a construir, desde la igualdad, la gobernanza y la sostenibilidad, con claridad sobre el rol de cada sector, los mecanismos de aportación y de distribución de los recursos y las herramientas para el manejo de los conflictos. Este ejercicio requiere la participación de la ciudadanía, los sectores productivos, académicos, sociales y las instituciones políticas. Pensado desde el resultado, este pacto será el marco general para la necesaria reforma fiscal, asociada a la respuesta de recuperación y el relanzamiento de un proceso de descentralización que impulse una real delegación de competencias hacia los gobiernos locales y subnacionales.

La crisis generada por COVID-19 exige una transformación estructural de la relación entre el Estado y el mercado. La realidad evidencia el rol insustituible del Estado en sectores como salud (en todo el espectro), educación y comunicación, no solo como regulador sino como facilitador e impulsor de I+I+D.

“La crisis nos ofrece una oportunidad trascendental de pensar en cómo debe ser una sociedad más equitativa en Panamá”

10. Fuentes

1. Banco Interamericano de Desarrollo, Mapa de Información Estadística de la República de Panamá. Consultar aquí
2. Banco Interamericano de Desarrollo (2020): El impacto del COVID19 en las economías de la región. Consultar aquí
3. Feenstra, R, C., Inklaar, R., & Timmer, M, P. (2015), The Next Generation of the Penn World Table, American Economic Review, 105(10), 3150-3182, available for download at www.ggdc.net/pwt
4. Gentillini, U., Almenfi, M., & Orton, I. (2020). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. Banco Mundial, Social Protection and Jobs Global Practice. Versión: 3 de abril de 2020. Consultar aquí
5. Gobierno de Panamá: Comunicado 27 Gobierno Nacional. consultar aquí
6. Gobierno de Panamá: Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
7. Hausmann, R., Espinoza, L., & Santos, M. (2016). Shifting Gears: A Growth Diagnostic of Panama (October 1, 2016). CID Working Paper No. 325; HKS Working Paper No. RWP16-045. Available at SSRN: http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2880654
8. Instituto Nacional de Estadística y Censo, Panamá
9. International Labor Organization, ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Second Edition. Consultar aquí
10. International Monetary Fund: World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown. Consultar aquí
11. International Monetary Fund: El Directorio Ejecutivo del FMI Aprueba US$515 Millones para Panamá para Enfrentar la Pandemia de la COVID-19. Consultar aquí
12. Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá: índice de Pobreza Multidimensional de Panamá Año 2017
13. Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá: Ejecución preliminar del presupuesto modificado de funcionamiento e inversiones 2020
14. Link, B. G., & Phelan, J.C. (1995). Social Conditions as Fundamental Causes of Disease. Journal of Health and Social Behavior35 (Extra Issue):pages 80-94
15. Phelan, J. C., Link, B. G., & Tehranifar, P. (2010). Social Conditions as Fundamental Causes of Health Inequalities: Theory, Evidence, and Policy Implications. Journal of Health and Social Behavior, 51(1_suppl), S28–S40. https://doi.org/10.1177/0022146510383498
16. Samuelson, P. (1967). Economics: An Introductory Analysis, 7th ed., New York: McGraw-Hill Book Company, Inc.
17. Saez, E., & Zucman, G. (2020). Keeping Business Alive: The Government as Buyer of Last Resort, March 15, 2020. Consultar aquí
18. Solow, R. (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth, The Quarterly Journal of Economics, Oxford University Press, vol. 70(1), pages 65-94.
19. Stiglitz, J., & Rosengard, J. (2015). Economics of the Public Sector, 4th ed. New York: Norton
20. Swan, T. (1956). Economic Growth and Capital Accumulation, The Economic Record, The Economic Society of Australia, vol. 32(2), pages 334-361
21. World development indicators. Washington, D.C.: The World Bank
22. World Trade Organization: Trade Forecasts. Consultar aquí

PNUD