



RECOMENDACIONES FISCALES PARA AVANZAR HACIA UNA PANAMÁ MÁS DESARROLLADA Y DEMOCRÁTICA

Documentos para el diálogo fiscal



Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig Director ejecutivo, Icefi

Coordinación

Abelardo Medina Bermejo Economista senior, Icefi

Investigación y redacción

Jonathan Menkos Zeissig Director ejecutivo, Icefi

Abelardo Medina Bermejo Economista senior, Icefi

Carlos Gossmann Zarazúa Economista investigador, Icefi

Colaboración especial

Sucely Donis Bran Economista investigadora, Icefi

Ana Cevallos Economista investigadora, Icefi

Carlos Melgar Investigador, Icefi

Lourdes Molina Escalante Economista senior, Icefi

Edición

Joshua Morales

Portada, diagramación y producción editorial

Mónica Juárez Balcárcel Asistente de comunicación

Fotografía de portada

evening_tao/www.freepik.es

Difusión por medios electrónicos

José Ochoa Arévalo Asistente de comunicación

Administración

Débora Alvarado Franco Coordinadora de Desarrollo Institucional

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi)
7ª. Avenida 5-45, Zona 5, Edificio XPO1, Oficinas 505 y 506
Ciudad de Guatemala, Guatemala

Julio de 2020

ISBN: 978-9929-674-72-1

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). Su contenido es responsabilidad exclusiva del Icefi y no necesariamente refleja los puntos de vista de las instituciones cooperantes antes mencionadas.

En Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico: info@icefi.org

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente, sin permiso expreso del Icefi, siempre y cuando se de crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente. Cualquier reproducción comercial requiere previo permiso escrito del Icefi, solicitado a: comunicacion.icefi@icefi.org o info@icefi.org

Puede descargarse la versión electrónica en www.icefi.org



RESUMEN

Panamá es uno de los países de Latinoamérica que ha destacado por su dinámica económica en el siglo XXI, convirtiéndose en una de las naciones del mundo que reportan mayor crecimiento económico, estabilidad de precios y, debido principalmente a su dolarización y a la vigencia de regímenes financieros y fiscales con escasa transparencia, en un destino principal de la inversión extranjera directa, especialmente la norteamericana. La dinámica económica ha permitido un rápido crecimiento del PIB per cápita y la mejora en algunos indicadores sociales, lo cual facilitó que Panamá se transformara en pocos años en el segundo país de Centroamérica en materia de desarrollo humano. Lamentablemente, lo anterior no impidió el mantenimiento relativo de altos niveles de desigualdad económica y la persistencia de pobreza, especialmente en el área rural, focalizándose en las mujeres y en los grupos indígenas del país.

Con el propósito de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población, el actual presidente del país, Laurentino Cortizo, esgrimió durante el período electoral una plataforma política que, al menos en apariencia, estaba dirigida a atender a los grupos más vulnerables. La orientación del presupuesto fiscal aprobado para 2020, las decisiones económicas adoptadas durante su gestión, y sobre todo las puestas en marcha durante la crisis derivada de la pandemia del Covid-19, parece que no se encuentran totalmente en consonancia con las mejoras ofrecidas en materia de bienestar y con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El documento analiza la situación económica y fiscal que rodea el primer año de gestión del presidente Cortizo, destacando las debilidades de la gestión fiscal actual y plantea, asimismo, algunas recomendaciones que permitirían la reorientación de la actividad pública con el fin de atender la estrategia electoral definida por el actual mandatario de Panamá.

Palabras clave: Panamá, política fiscal, presupuesto público, desarrollo económico, crecimiento económico



ABSTRACT

Panama is one of the Latin American countries that have stood out for their economic dynamics in the 21st century, becoming one of the nations in the world reporting highest economic growth, price stability, and mainly due to its dollarization, and financial and fiscal regimes with little transparency, in a main destination of foreign direct investment, especially from North America. The economic dynamics have allowed rapid growth in GDP per capita and the improvement in some social indicators, which made it possible for Panama to become, in a few years, the second country in Central America in terms of human development, which unfortunately did not prevent the relative maintenance of high levels of economic inequality and the persistence of poverty, especially in rural areas, and focused on women and indigenous groups in the country.

With the theoretical purpose of improving the quality of life of the population, the current President of the country, Laurentino Cortizo, used a political platform during the electoral period that, at least in appearance, was aimed at serving the most vulnerable groups. The orientation of the fiscal budget approved for 2020, the economic decisions taken during its administration, and especially those implemented during the crisis stemming from the Covid-19 Pandemic, do not seem to be totally in line with the improvements offered in welfare, and the fulfillment of the Sustainable Development Goals.

The document analyzes the economic and fiscal situation that surrounds President Cortizo' s first year in office, highlighting the weaknesses of current fiscal management and outlines some recommendations that would allow the rethinking of public activity in order to address the electoral strategy proposed by the current president of Panama.

Key words: Panama, fiscal Policy, public budget, economic development, economic growth



SIGLARIO

ACP	Autoridad del Canal de Panamá
CAIPI	Centros de Atención Integral para la Primera Infancia
CCND	Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo
Cedlas	Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales
Cepal	Comisión Económica para América Latina
CGR	Contraloría General de la República
DGI	Dirección General de Ingresos
Diprena	Dirección de Presupuesto de la Nación
DPI	Dirección de Programación de Inversiones
FMI	Fondo Monetario Internacional
Gafi	Grupo de Acción Financiera
ICE	Índice de Complejidad Económica
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
ICG	Índice de Competitividad Global
IED	Inversión Extranjera Directa
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
IPC	Índice de Percepción de la Corrupción
IPNA	Inversión Pública en Niñez y Adolescencia
IPS	Índice de Progreso Social con Enfoque de Género
ISR	Impuesto Sobre la Renta
ITBMS	Impuesto de Transferencia de Bienes Muebles y Servicios



IVA	Impuesto al Valor Agregado
LRSF	Ley de Responsabilidad Social Fiscal
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
Mides	Ministerio de Desarrollo
Mipymes	Micro, pequeña y medianas empresas
Molirena	Movimiento Liberal Republicano Nacionalista
MtCO ₂ e	Meta toneladas de carbono equivalente
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PEG	Plan Estratégico de Gobierno
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRD	Partido Revolucionario Democrático
PRECP	Reactivación Económica de Corto Plazo
Sieca	Secretaría de Integración Económica de Centroamérica
Unops	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, por sus siglas en inglés
ZLC	Zona Libre de Colón



CONTENIDO

Introducción	8
1. Contexto económico, social y fiscal.....	11
1.1 Panamá: una economía pujante, pero con tendencia a un menor crecimiento	11
1.2 La economía se basa en un núcleo muy limitado de actividades	15
1.3 La incertidumbre del desempeño macroeconómico para el futuro cercano	19
1.4 La desigualdad constituye el mayor problema para el desarrollo panameño	22
1.5 Los principales retos de la política fiscal actual	30
1.5.1 La alta dependencia del Gobierno a los ingresos derivados de la administración del Canal de Panamá.....	30
1.5.2 La pérdida de eficiencia en la administración del sistema tributario ...	32
1.5.3 El incumplimiento de las normas de transparencia fiscal y financiera internacional.	38
1.5.4 La carencia de un sistema de planificación basado en resultados	42
2. El nuevo Gobierno: buena correlación de fuerzas para cumplir lo ofrecido... 44	
2.1. Los pilares que atienden el gasto público social y la inversión.....	58
3. Consideraciones generales sobre el desempeño fiscal en 2020	67
3.1 Ingresos	70
3.2 Gasto público	72
3.3 Inversión pública destinada a las niñas, niños y adolescentes	76
3.4 Metas y resultados esperados	76
3.5 Esfuerzos para visibilizar elementos que ayuden a la equidad de género ...	77
3.6 Esfuerzos para la protección del medio ambiente.	78
3.7 Déficit y deuda.....	80
3.8 Transparencia y participación ciudadana.....	82
3.9 Vinculación del presupuesto y las acciones realizadas, con la oferta electoral del Gobierno.....	84
4. Recomendaciones fiscales para avanzar hacia una Panamá más desarrollada y democrática	87
5. Referencias bibliográficas.....	94




INTRODUCCIÓN

Muchos países, siguiendo la vieja tradición que trató de implementar el llamado “Consenso de Washington”, avanzaron en el proceso de dismantelamiento de los aparatos públicos en sus Estados, con el fin de fortalecer la libre acción del mercado y, teóricamente, producir un incremento sostenido del crecimiento económico, de la producción y del empleo, con la esperanza que, colateralmente, por efecto del llamado “derrame económico”, el incremento del PIB per cápita trajera como consecuencia una disminución de la pobreza y de la necesidad de aparatos públicos para impulsar el bienestar económico y dotar de la infraestructura física y social para mejorar la productividad de las naciones.

Uno de esos países es Panamá. Enclavada en Centroamérica, la República de Panamá, por medio de un esquema económico liberal que incluso en su Constitución Política denota la necesidad de proteger a la inversión privada y dejar la función primaria de creación de producción y riqueza al sector privado, se ha convertido en los últimos años en una sociedad de altos niveles de crecimiento económico, al extremo de competir con las grandes naciones del mundo en dinámica e importancia estratégica. Su dinamismo ha permitido en este siglo un ritmo que prácticamente ha duplicado su PIB en términos reales y triplicado su PIB per cápita, además de reducir en forma significativa los niveles de pobreza absoluta y miseria, y avanzar importantemente en el Índice de Desarrollo Humano hasta considerarse un país de desarrollo humano alto.

Los éxitos obtenidos, que se fundamentan en gran parte por la disponibilidad de importantes recursos por la explotación de su paso transatlántico, se entienden también por un importante centro financiero, un pujante sector comercial basado en el establecimiento de zonas libres de comercio, y un régimen de opacidad fiscal y financiera que motivó a muchos empresarios del mundo a colocar sus recursos en este país, con la esperanza de que no solo el nivel tributario sería bajo, sino que estarían protegidos por regímenes de limitada cooperación internacional en materia de transparencia financiera, parecen empezar a cobrar facturas atrasadas que hoy se reflejan en: altos niveles de desigualdad económica; falta de acceso al bienestar por parte de diferentes grupos sociales, especialmente los ubicados en el área rural del país; una sobre especialización económica del país que lo vuelve vulnerable ante la competencia internacional; una manifiesta debilidad fiscal estructural, y el establecimiento de sanciones mundiales por la exigencia de algunos países del mundo de contribuir con la transparencia internacional para evitar el flujo ilícito de capitales.



Aun cuando los éxitos económicos de esta nación centroamericana no pueden discutirse, los diferentes acontecimientos mundiales y la realidad social interna hacen necesaria una profunda reevaluación de los propósitos y mecanismos que hasta la fecha se han seguido, sobre todo de los parámetros de éxito logrados hasta el presente siglo. Así, se hace necesario encaminar al Estado hacia el objetivo del bien común y la igualdad social.

En primer lugar, internacionalmente Panamá se enfrenta a una fuerte presión para regularizar su cooperación para el intercambio de información financiera y fiscal con las naciones del mundo, so pena de ser considerado como un país no cooperante. Esta situación exige la necesidad no solo de reducir los estándares de secreto bancario que fueron manejados históricamente, sino de fortalecer los mecanismos sancionatorios para aquellos que violen las regulaciones establecidas. Los primeros pasos corresponden al establecimiento del compromiso efectivo de Panamá por garantizar el acceso a la información bancaria para fines de fiscalización tributaria, y adoptar un efectivo régimen de penalización para castigar las prácticas de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo internacional.

En segundo plano, las recientes guerras comerciales en el mundo han puesto en claro la evidente dependencia de Panamá de los ingresos procedentes por la administración del Canal de Panamá, que durante muchos años hizo innecesaria la existencia de una administración tributaria fuerte y con suficientes facultades para enfrentar la evasión y elusión tributaria. Por ende, se hace indispensable la creación de un aparato fiscal fuerte y con facultades para dotar al Estado de los recursos necesarios para avanzar en la construcción de un sistema social inclusivo y basado en la atención de los derechos de las personas.

En tercer lugar, y muy importante en la coyuntura actual, la pandemia del Covid-19 ha desnudado la debilidad estructural del sistema de salud y de previsión social del país. Así también, ha puesto de manifiesto la falta de capacidad de las instituciones públicas para reaccionar ante emergencias de gran envergadura, especialmente debido a la falta sistémica y estructural de recursos públicos. La crisis sanitaria global también ha puesto en relieve la debilidad de la economía panameña dependiente en extremo del comercio internacional y de su vinculación con el resto del mundo.

Complementariamente y no menos importante, las acciones públicas parecen alejar al Estado del cumplimiento del compromiso de los acuerdos relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que debieran orientar la gestión pública actual.



El presente documento, que forma parte de la colección *Documentos para el diálogo fiscal de Icefi*, pretende contribuir a establecer algunos aspectos que pueden mejorarse tanto para avanzar hacia la universalidad de la atención de los derechos de los habitantes conforme lo establece la Constitución Política de la República de Panamá y para fortalecer al sector fiscal panameño, motor fundamental de desarrollo y crecimiento nacional.

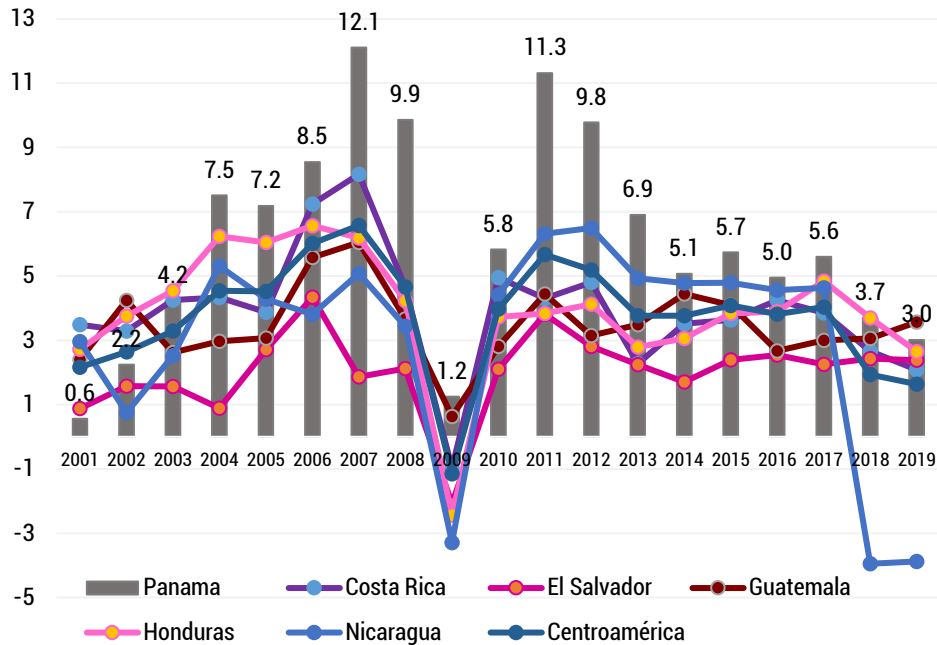
En las siguientes páginas se presenta una evaluación de algunos aspectos del funcionamiento económico y social de la economía panameña, especialmente de aquellos relacionados con el ámbito fiscal, destacando algunos que se estima deben ser fortalecidos para lograr los propósitos de la sociedad panameña, y de algunas recomendaciones que se considera pueden ser implementadas para lograr en esta nación centroamericana el desarrollo sostenible que persiguen todas las sociedades del mundo.

1. CONTEXTO ECONÓMICO, SOCIAL Y FISCAL

1.1 PANAMÁ: UNA ECONOMÍA PUJANTE, PERO CON TENDENCIA A UN MENOR CRECIMIENTO

Entre 2001 y 2019 Panamá registró el mayor dinamismo económico de Centroamérica, con una tasa de crecimiento real promedio anual de 6.1%. Debido a este empuje económico, Panamá se convirtió en la segunda economía más grande de la región, desplazando a Costa Rica, y acercándose rápidamente a Guatemala, hasta ahora la economía más grande de Centroamérica. El producto interno bruto real de Panamá, en ese mismo período, creció aproximadamente 202.1% al pasar de 16.7 (2004) a 50.5 (2019) millardos de dólares PPP de 2010, de acuerdo con los datos del *World Development Indicators* del Banco Mundial (Banco Mundial, 2020a).

Gráfica 1.1 Centroamérica: tasa de crecimiento real de la economía, por país y promedio regional. Datos anuales de 2001 a 2019

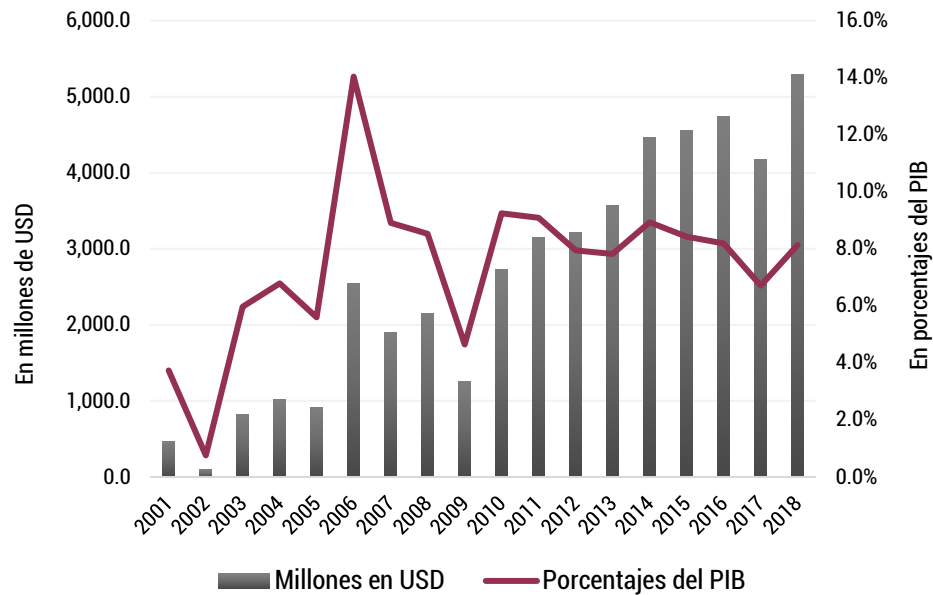


Fuente: Icefi, con base en World Economic Outlook, abril 2020

Gran parte del éxito económico de Panamá se debe al hecho que, en gran medida, los flujos de inversión extranjera directa (IED) que llegan a Centroamérica se han decantado por este país, aprovechando las condiciones generales de libertad económica, pero sobre todo las condiciones financieras y tributarias que ha mantenido durante muchos años. De esa forma, mientras que en el 2000 el país recibía el 27.2% del total de la IED que fluía a Centroamérica, para 2018 Panamá captaba cerca del 51.0% de toda la IED dirigida a la región. Los datos de Sieca y del INEC de Panamá, muestran que entre 2001 y 2018, los flujos netos de IED en Panamá totalizaron USD 47.1 millardos, lo que ha representado un ingreso anual promedio equivalente al 7.4% del PIB. Además, de acuerdo con la información de Sieca, el 81.0% de los recursos de la inversión extranjera directa a Panamá provinieron de América del Norte, siendo Canadá con el 47.3%, México con el 17.4% y Estados Unidos con el 16.3% del total, los principales orígenes de la misma.

Por su parte, los destinos principales de la inversión extranjera neta realizada en 2017 corresponden a actividades dentro del sector agricultura, ganadería, caza y silvicultura con el 29.6% del total; explotación de minas y canteras con el 22.3%; hacia la industria manufacturera con el 16.7%; para el suministro de electricidad, gas y agua con el 14.5% y finalmente para la construcción el 11.1% del total recibido. (Sieca, 2019)

Gráfica 1.2 Panamá: Inversión extranjera directa neta, en millones de USD y como porcentaje del PIB (2001-2018)



Fuente: Icefi, con base en estadísticas de Cepal y Contraloría General de la República de Panamá

Por otro lado, el Índice Global de Competitividad (IGC), evaluación de la competitividad realizada por el *World Economic Forum*, en su más reciente edición (2019), posiciona a Panamá en el puesto 66 de 141 economías estudiadas. En Latinoamérica, el país solo es superado por Chile (puesto 33 a nivel mundial), México (48), Uruguay (54), Colombia (57), Costa Rica (62) y Perú (65). La evaluación se realiza sobre cuatro categorías –ambiente habilitante, capital humano, mercados y ecosistema de innovación– y doce pilares construidos a partir de 98 indicadores que provienen de estadísticas (54 indicadores) y encuestas de opinión (los restantes 44 indicadores). Este índice tiene como objetivo evaluar elementos que, en el contexto de la cuarta revolución industrial, deben estar presentes en las economías, con un importante énfasis en la innovación y la productividad de los factores de producción.

De los doce pilares evaluados, Panamá obtiene mejores resultados en las áreas de: salud, ocupando la posición 32 en el *ranking* global como resultado de una esperanza de vida saludable; luego, en la estabilidad macroeconómica y en el desarrollo del mercado de productos, se ocupa la posición 43 de 141 países. En lo referente a la estabilidad macroeconómica, influye positivamente el hecho que Panamá ocupe la primera posición mundial (junto con otras naciones) en el manejo de la inflación y la dinámica de la deuda pública. Por su parte, en el rubro de mercado de productos, contribuye significativamente su apertura comercial ubicada en la posición 18 del mundo, caracterizada por la baja complejidad de tarifas arancelarias y la eficiencia en el despacho fronterizo y aduanal. También destaca en la posición 46 del mercado financiero, influenciado por los resultados de la solidez bancaria y el crédito doméstico destinado al sector privado como porcentaje del PIB.

No obstante, lo anterior, es pertinente comentar que Panamá redujo su posición en la posición de la competitividad mundial del puesto 64 en 2018 al 66 en 2019, producto principalmente de reducciones vinculadas a la capacidad de innovación, dinamismo de los negocios y en el mercado laboral. De acuerdo con el IGC los aspectos en los que necesita mejorar con mayor urgencia, para ubicarse al nivel de los países más competitivos del mundo, son: el mercado laboral, la educación y habilidades, la adopción de tecnologías de comunicación y en las instituciones.

La posición más baja del *ranking* para Panamá se encuentra en materia del mercado laboral, en donde se ubica en el puesto 92 de 141 países, una consecuencia de los resultados en las prácticas de contratación y despido, variable en que se ubica en el puesto 118 del mundo. Por añadidura, la facilidad para contratación de mano de obra extranjera se encuentra en la posición 119, el pago y productividad en la posición 124 y la flexibilidad para la determinación de salarios se halla en la posición 103.

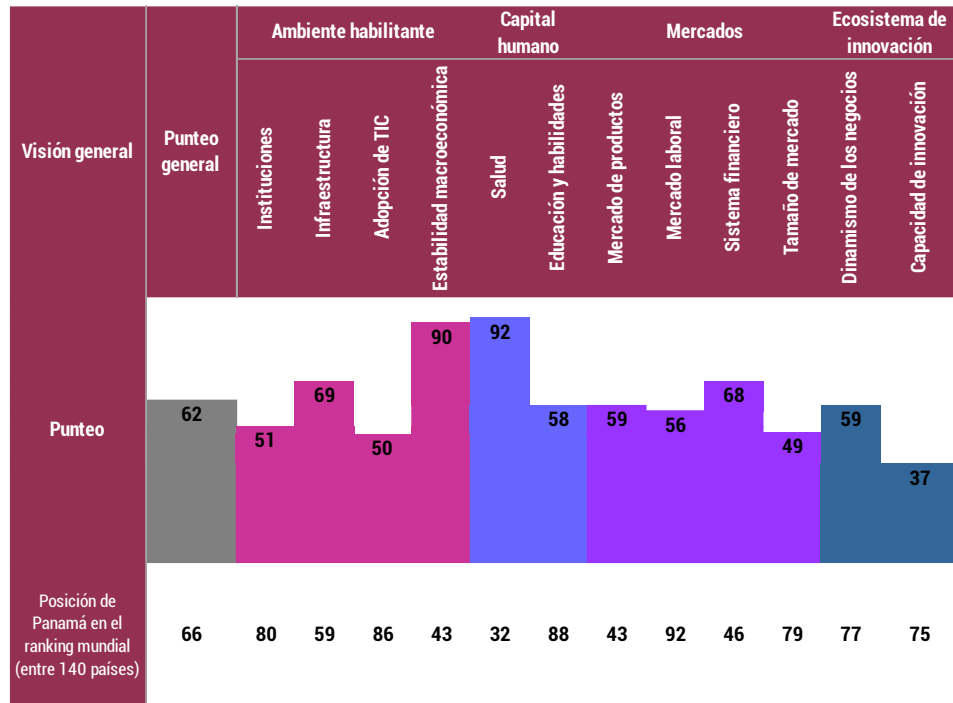
Por su parte, en materia de educación y habilidades, un aspecto fundamental para mejorar la complejidad industrial de las modernas economías del mundo, y para mejorar la productividad de las sociedades en el tiempo, Panamá se ubica en la posición 88 de 140 países, debido principalmente a la dificultad para encontrar trabajadores apropiadamente capacitados, lo cual la coloca en la posición 118, mientras la carencia de habilidades digitales entre la población económica activa está en la posición 117 y la falta de pensamiento crítico en la enseñanza en la posición 100.

En cuanto al nivel de adopción de tecnologías de la comunicación, se ubica en la posición 86 de 141 países. El principal problema parece estar vinculado al bajo porcentaje de usuarios de internet entre la población adulta. Finalmente, en el rubro de instituciones, Panamá ocupa la posición 80 de 141 países, siendo los principales puntos de potencial mejora: la poca independencia judicial que ocupa la posición 129, la tasa de homicidios por 100,000 habitantes que ocupa la posición 117 y la falta de eficiencia en el marco legal disponible para el arreglo de disputas, que ocupa el puesto 110. También es importante destacar que lamentablemente, en cuanto a la incidencia de corrupción, Panamá se ubica en la posición 81 de 141 países.

Merece especial atención, por los resultados contradictorios entre los doce indicadores que lo componen, el pilar relacionado con infraestructura. Por un lado, se evalúa positivamente la calidad de las carreteras y la eficiencia de los servicios ferroviarios, de transporte aéreo y portuario, este último considerado como el mejor de Latinoamérica y uno de los diez mejores servicios a nivel global. En contraste, este pilar reduce su puntuación debido a los resultados desfavorables en indicadores tales como la conectividad vial, la tasa de electrificación (medida como porcentaje de población cubierta) y la confiabilidad del suministro de agua, elementos vinculados con el bienestar de la población.

El Estado panameño debe promover políticas públicas que atiendan estos elementos, de lo contrario los mismos constituirán lastres en el mediano y largo plazos, tanto para la necesaria transformación productiva, que oriente la economía hacia una senda de crecimiento económico sostenible, como para la competitividad sistémica, la generación de empleos de calidad, el bienestar social y la gobernabilidad democrática.

Tabla 1.1 Panamá: resultados en el Índice Global de Competitividad, según sus cuatro categorías y doce pilares, edición 2019



Fuente: Icefi, con base en World Economic Forum (2019)

1.2 LA ECONOMÍA SE BASA EN UN NÚCLEO MUY LIMITADO DE ACTIVIDADES

Al estudiar con mayor profundidad la composición de la economía panameña y los factores más importantes para su dinamismo, resalta el desempeño de cinco actividades que explican el 77.6% del crecimiento económico registrado en los últimos 13 años –desde el último cambio de base para el cálculo de cuentas nacionales–; siendo estas: el comercio al por mayor y menor, hoteles y restaurantes; la construcción; la intermediación financiera, actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler; el transporte, almacenamiento y comunicaciones; y la administración pública; destacando los efectos positivos de la ampliación del Canal de Panamá y las diversas obras de infraestructura estatal llevadas a cabo en este período.

Tabla 1.2 Panamá: tasas de crecimiento real, por actividad económica, varios años

Principales sectores económicos	Pre crisis internacional	Crisis financiera internacional	Post crisis (recuperación)	Últimos años		
	Promedio 2004-2006	Promedio 2007-2009	Promedio 2010-2019	2017	2018	2019
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	2.7	0.4	0.8	1.2	1.0	7.9
Explotación de minas y canteras	9.9	19.8	19.0	8.1	3.1	45.4
Industrias manufactureras	3.4	3.0	3.3	2.6	0.7	-1.5
Suministro de electricidad, gas y agua	5.0	6.5	9.0	7.3	2.6	5.1
Construcción	11.1	19.0	13.9	8.3	-5.9	0.1
Comercio al por mayor y al por menor, reparación de bienes, y hoteles y restaurantes	10.8	6.8	5.6	3.6	2.7	2.4
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	13.5	13.6	5.3	11.4	7.3	6.8
Intermediación financiera, actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	7.5	8.7	5.3	4.5	3.3	3.3
Administración pública	2.5	4.9	4.5	4.3	8.5	6.3
Producto interno bruto (PIB)	7.7	8.7	6.0	5.6	3.7	3.0

Fuente: Icefi, con base en estadísticas de cuentas nacionales de la Cepal y del INEC de Panamá

Otro rasgo notorio de Panamá es la rápida transición de la economía al sector terciario, que contribuye en la actualidad con el 67.0% de la producción nacional, en contraste con el menor dinamismo del sector primario –incluyendo la explotación de minas y canteras– que de aportar 5.5% del PIB en 2007, ha pasado a representar tan solo el 4.8% en 2019. Entre los condicionantes de esta reducción se encuentran la merma significativa de la producción relacionada con la pesca y la ganadería, aunque la explotación de minas y canteras ha mejorado su participación en alrededor de 1.8% del total de la producción nacional.

Por su parte, el sector secundario registra una contribución del 23.9% del PIB en 2019, principalmente como resultado del impulso a las actividades de construcción, pues la industria manufacturera –otro la actividad más importante de este sector–, ha sufrido un proceso continuo de reducción: en 2007, contribuía con el 7.2% del PIB, mientras que en 2019 solo registra el 5.0% del PIB. En sentido

contrario, la construcción que representó el 6.3% del PIB en 2007, alcanzó el 14.8% del PIB en 2019 convirtiéndose en una de las actividades económicas más importantes del país.

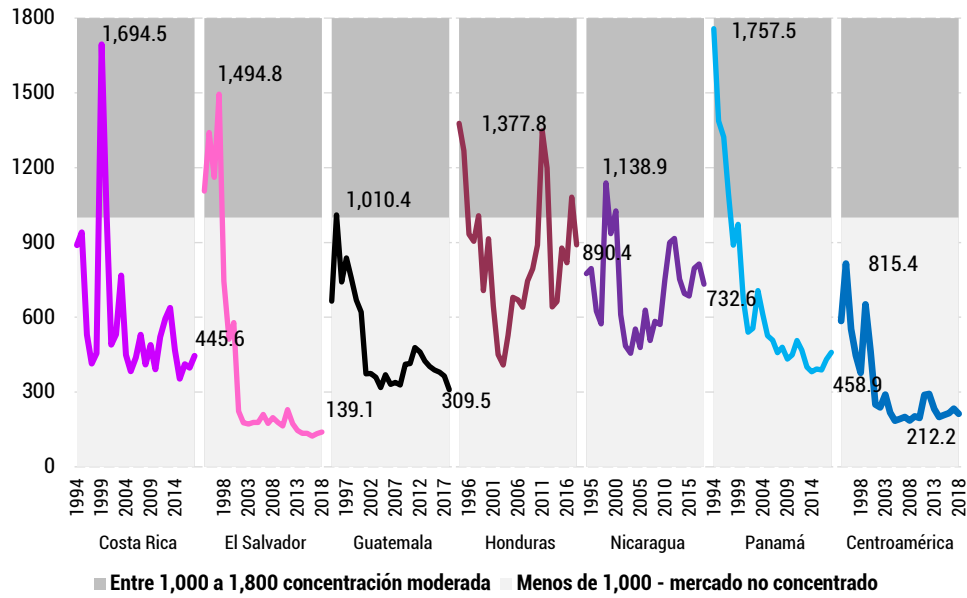
Al observar esta composición de la economía, se evidencia que el país tiene un núcleo muy limitado de actividades que giran en torno al comercio, especialmente el relacionado con el funcionamiento de la zona libre de Colón, el turismo, los negocios relacionados con el Canal de Panamá, la banca y la construcción, marcado por un rápido proceso de desindustrialización. Por ello, la pérdida de posiciones en el Índice de Complejidad Económica (ICE)¹ –que mide la intensidad de conocimientos y diversidad productiva de una economía, tomando en cuenta la intensidad de conocimiento y la diversidad de los productos que exporta– puede concebirse como una aproximación a este fenómeno de concentración productiva. De acuerdo con la información del ICE, Panamá ocupaba la posición 51 en el *ranking* global de complejidad económica en 2004, para luego ocupar la posición 30 en 2013, y finalmente caer hasta el puesto 61 en la evaluación más reciente (2018).

En cuanto a las exportaciones, Panamá ha reducido significativamente su nivel de concentración en las mercancías que son incluidas en las mismas, aun cuando no presenta un nivel de diversificación regional tan importante como lo han logrado El Salvador y Guatemala en los últimos años; sin embargo, de acuerdo con los estándares internacionales, se considera un mercado no concentrado.

Entre los principales productos de exportación de Panamá están las frutas; las maderas y sus manufacturas; los pescados y crustáceos, carnes, despojos y comestibles; los productos farmacéuticos; el aluminio y sus manufacturas; los azúcares, y la fundición de hierro y acero. En este rubro ocupa un papel preponderante las exportaciones, muchas de ellas reexportaciones, que se realizan desde la Zona Libre de Colón, la más importante de la región.

¹ El índice de complejidad económica mide la intensidad de conocimiento de una economía tomando en cuenta la intensidad de conocimiento de los productos que exporta. Véase <https://oec.world/es/rankings/country/eci/>

Gráfica 1.3. Centroamérica: índice de concentración de las exportaciones 1994-2018

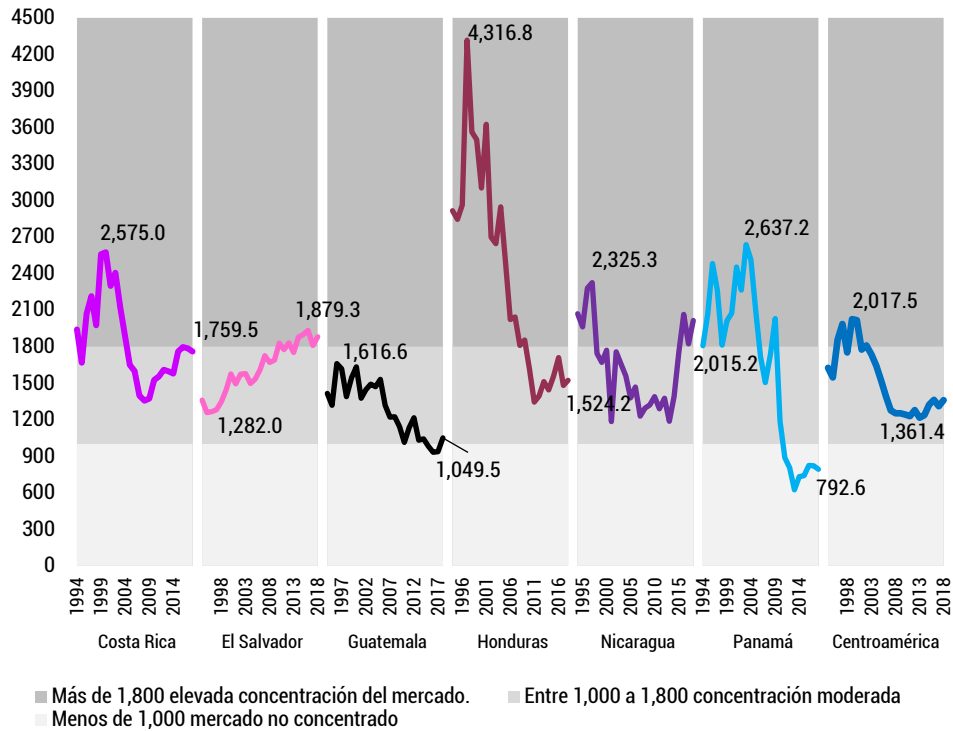


Fuente: Icefi, con datos de Sieca

Entre las principales importaciones del país se ubican los combustibles; las máquinas mecánicas; los vehículos y partes; las máquinas y aparatos de reproducción y sonido; los productos farmacéuticos; las manufacturas de hierro y acero, y los plásticos y sus manufacturas. Sobre estos últimos, es importante notar, además de la dependencia de los productos manufacturados de generación de alto valor agregado, la vinculada a los combustibles, muchos de ellos relacionados con la generación de energía eléctrica, cuya matriz utiliza ampliamente insumos fósiles.

En cuanto a sus socios comerciales, Panamá ha tenido más éxito que el resto de países de la región, aunque esto está fuertemente influenciado por la dinámica comercial derivada de la Zona Libre de Colón, al reducir la concentración de los países con los que se realiza comercio internacional. Con datos de 2018 se puede concluir que Panamá tiene un mercado comercial internacional no concentrado. Aun así, la mayor parte del comercio internacional panameño se realiza con Estados Unidos de América (alrededor del 25.0% del total), seguido de una serie de países entre los que destacan Puerto Rico, China, México, Colombia, España, Brasil, Perú, Venezuela, Costa Rica y el resto de países de la región centroamericana.

Gráfica 1.4 Centroamérica: índice de concentración de los socios comerciales, 1994-2018



Fuente: Icefí, con datos de Sieca

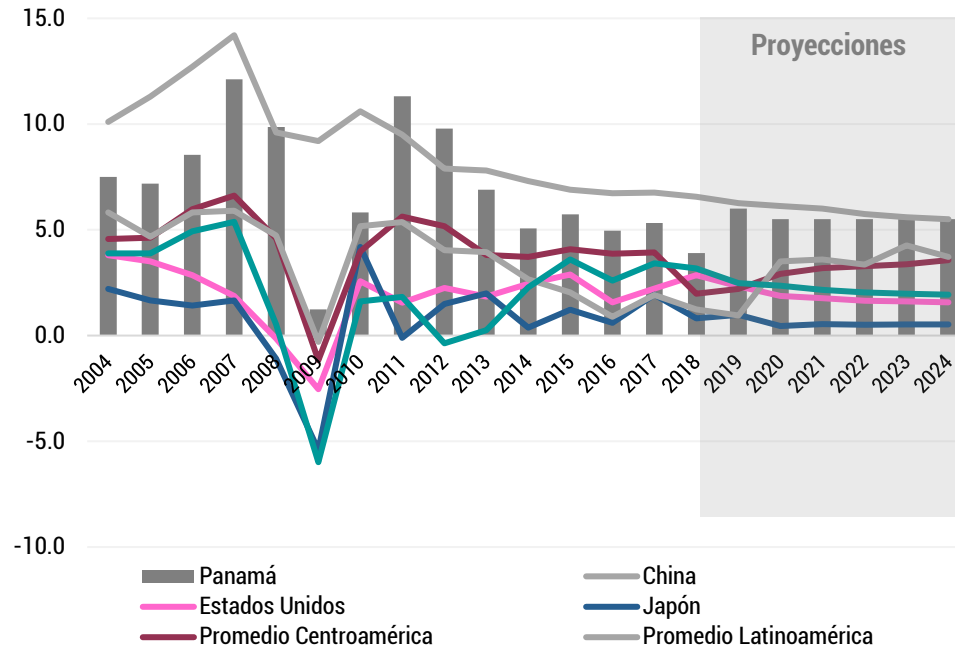
1.3 LA INCERTIDUMBRE DEL DESEMPEÑO MACROECONÓMICO PARA EL FUTURO CERCANO

Previo al apareamiento de la pandemia del Covid-19, todos los centros e instituciones de investigación económica del mundo se decantaban por una rápida recuperación de la economía panameña para los próximos cinco años (2020-2024), liderando el crecimiento económico de Centroamérica. Sin embargo, ya estas instituciones denotaban que, como una tendencia generalizada a nivel global, Panamá continuaría observando un menor dinamismo económico al registrado a partir de 2014.

Estas apreciaciones derivaban del hecho que el Estado panameño, al tener un estilo de desarrollo significativamente ligado a la economía internacional, no es ajeno a las amenazas que afectan el crecimiento económico global y que, según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, en el documento *Situación y perspectiva económica mundial en 2019*, podrían impedir

incluso el logro de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Dentro de estas amenazas están el aumento de las disputas comerciales, las tensiones geopolíticas, la desigualdad, el cambio climático y el limitado espacio que tienen algunos Estados para poner en marcha políticas macroeconómicas contra cíclicas, lo que requerirá importantes ajustes fiscales (DAES, 2019).

Gráfica 1.5 Panamá, otros países y promedios regionales: crecimiento estimado de la economía, 2004-2024, previo a la pandemia del Covid-19.



Fuente: Icefí, con base en World Economic Outlook, abril 2019 Nota: datos de 2019 a 2024 son proyecciones.

Desafortunadamente para Panamá, como para prácticamente todos los países, la pandemia del Covid-19 oscureció el panorama de recuperación que esperaban las autoridades monetarias del país, y del 5.2% de crecimiento pronosticado para inicios del presente año, conforme las últimas declaraciones disponibles de las autoridades, se estima que este país centroamericano experimentará una contracción mínima del 2.0% respecto al año anterior, el cual incluso podría llegar a ser peor conforme declaraciones de miembros de las cámaras empresariales del país.

La estimación de las autoridades monetarias es convergente con las dadas a conocer tanto por el Fondo Monetario Internacional como por el Banco Mundial, y que implicarían en 2020 una pérdida del 7.2% respecto al crecimiento originalmente proyectado que desembocaría, a su vez, si no en un retroceso, al menos en una demora en el proceso de recuperación económica

La pérdida en el crecimiento esperado de Panamá es totalmente convergente con las cifras dadas a conocer por el FMI en junio de 2020, cuando consideró que el crecimiento global proyectado se ubicaría en -4.9% durante el presente año –aun cuando remarca que existe un alto grado de incertidumbre alrededor del pronóstico esperado–, como consecuencia de la contracción del comercio internacional en alrededor de 3.5%, vinculado a la caída del consumo de los países afectados por la pandemia, en completa conexión con las necesidades de confinamiento internacional. Aquí se comprende, la pérdida de puestos de trabajo derivado del cierre, el cual se estima en alrededor de 300 millones de puestos de trabajo hacia el segundo trimestre de 2020, y una menor inflación producto de la reducción de la actividad económica.

De acuerdo con las estimaciones del PNUD, el mayor efecto sobre la actividad económica panameña derivará de la cuarentena general que producirá un choque de oferta a lo largo de la economía y que se vincula con las restricciones de la fuerza laboral y el cierre de negocios en distintos sectores. También, asociado al anterior efecto, existirá un choque de demanda producto de la pérdida de capacidad de compra de los diferentes grupos económicos del país. Adicional a estos efectos, la reducción de los precios de los combustibles se reflejará en menores presiones inflacionarias, así como que la crisis internacional del comercio se manifestará en una contracción del tráfico de mercancías por el Canal. Además, las restricciones de movilidad de los países producirán una reducción del dinamismo de las industrias del turismo, hotelería, restaurantes y aerolíneas, todas ellas de importancia significativa para Panamá (PNUD, 2020).

Panamá ha intentado reaccionar a la crisis económica y social producida por el Covid-19, especialmente en el apoyo económico a los grupos poblacionales más vulnerables; sin embargo, dichas políticas se estiman que son insuficientes, tanto para evitar el aumento de la pobreza como para paliar la caída del empleo y la producción. El mismo PNUD recomienda la necesidad de impulsar acciones transformadoras más profundas asociadas a repensar el Estado en su conjunto, que incluyen la definición de un nuevo pacto social que ayude a construir, desde la igualdad, la gobernanza y la sostenibilidad.

La crisis debilitará la estabilidad macroeconómica de Panamá, especialmente en lo relacionado con el rápido incremento de la deuda pública y la continua pérdida de capacidades recaudatorias del país. No obstante, si Panamá reasume su patrón de crecimiento, las preocupaciones asociadas a dichos eventos son transitorios; empero, si la crisis se alarga y Panamá no recupera su senda de crecimiento, los escenarios futuros podrían implicar mucha inestabilidad y volatilidad.

Conforme los pronósticos del Banco Mundial, se prevé que la economía panameña reportaría una recuperación en 2021 al reportar un crecimiento del 4.2%, y del 4.0% en 2022; en cambio, dichos valores parecen no alcanzar la dinámica observada hasta 2017, ni tampoco implica una recuperación total de las pérdidas que ocasionará la pandemia del Covid-19, dado a que con dichos valores de crecimiento, la economía reportaría un crecimiento de apenas el 2.1% en 2021 respecto de 2019, haciendo necesario repensar a las autoridades sobre los caminos a seguir para encontrar una mayor dinámica social, sin que lo mismo implique una mayor desigualdad social y acumulación de pobreza.

Lo anterior parece ser reforzado con la estimación de crecimiento incorporada por el PNUD (2020), quien por medio de la utilización del modelo *Solow-Swan* pronostica una trayectoria de largo plazo de la economía panameña en alrededor de un crecimiento del 3.5%, el cual, dados los escenarios fiscales, puede ser insuficiente para garantizar sostenibilidad fiscal y la atención de las necesidades de los grupos más vulnerables.

Finalmente, la incertidumbre sobre los resultados futuros creció cuando la Cepal (2020) hizo del conocimiento público sus estimaciones en julio del presente año y en donde estimó una dramática caída de la actividad económica de Panamá para este periodo (-6.5%), por lo que lo mejor es estar atento al comportamiento futuro de la economía y sus expectativas.

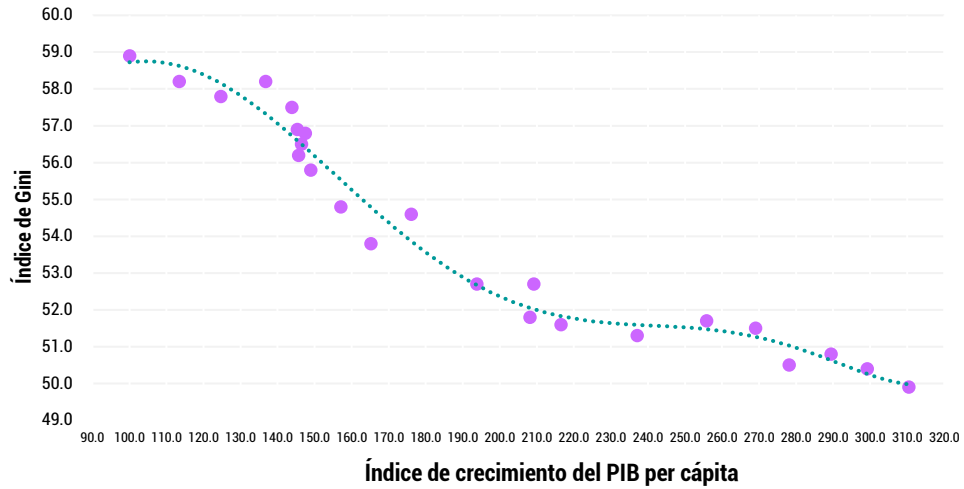
1.4 LA DESIGUALDAD CONSTITUYE EL MAYOR PROBLEMA PARA EL DESARROLLO PANAMEÑO

Conforme los datos del Banco Mundial, Panamá tiene uno de los mayores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso en la región, medido por el índice de Gini. Panamá reporta un coeficiente de 0.492 para 2018, superior al 0.386 de El Salvador y al 0.48 de Costa Rica, ambos valores correspondientes a 2018, y al 0.462 de Nicaragua y 0.483 de Guatemala, ambas mediciones de 2014, aunque es inferior al 0.521 de Honduras para 2018. Afortunadamente la tendencia de dicho indicador ha sido decreciente desde el 0.589 reportado en 1989, como consecuencia primaria del aumento del PIB per cápita, que ha producido, aunque muy limitadamente, dada la dinámica económica de Panamá, un pequeño efecto derrame sobre los grupos de menores recursos.

La serie permite observar que durante el período 1989-2018, el PIB per cápita pasó de B/. 8,289.5 anuales a B/. 22,290.4; es decir, se incrementó en un 310.4%. Sin

embargo, el nivel de concentración de la riqueza solo disminuyó 0.09%, dejando al país muy lejos de las experiencias de los países de la OCDE que presentan un promedio simple en el Índice de Gini de 0.319 (OCDE, 2019) y, por ende, mayores niveles de desarrollo económico.

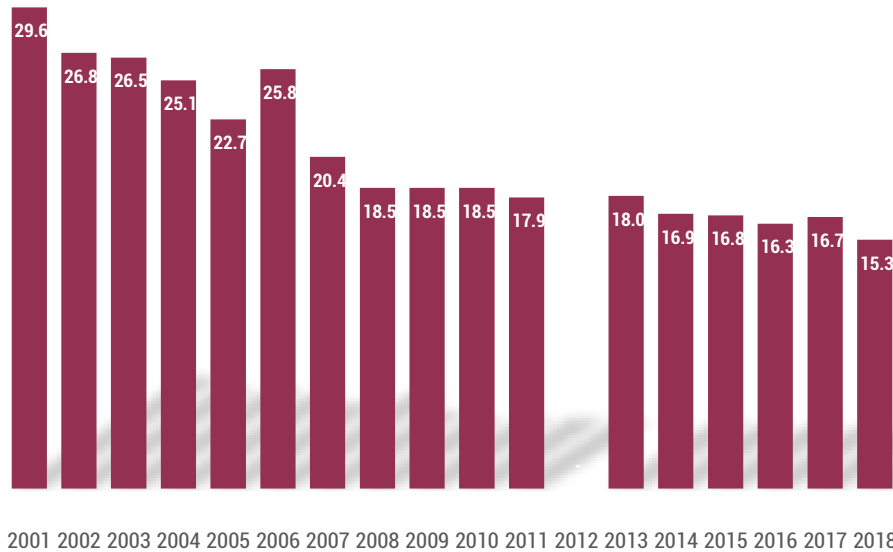
Gráfica 1.6 Panamá: relación entre el crecimiento del PIB per cápita y el Índice de Gini. Período 1989-2017



Fuente: Icefi, a partir de datos del Banco Mundial y del World Economic Outlook (FMI, 2019)

La mejora en la distribución del ingreso, aunque a ritmo muy lento, también se puede ejemplificar con la relación de ingresos entre el quintil cinco y los ingresos del quintil uno de la población. La serie muestra que, para el período de estudio, en 2001 el quintil cinco de la población disponía 29.6 veces más ingresos que el quintil uno, mientras que para 2018, a pesar del rápido incremento del PIB per cápita comentado previamente, la relación apenas se redujo a 15.3 veces, lo que puede ser un serio obstáculo para mejorar la competitividad de los grupos de menores ingresos, especialmente en el camino del fortalecimiento de habilidades laborales más complejas. De acuerdo a los datos de la OCDE (2020), para el mismo año de referencia de Panamá, 2018, la relación de los ingresos del quintil 5 con el quintil 1 de los países miembro de dicha institución, es 5.7 veces.

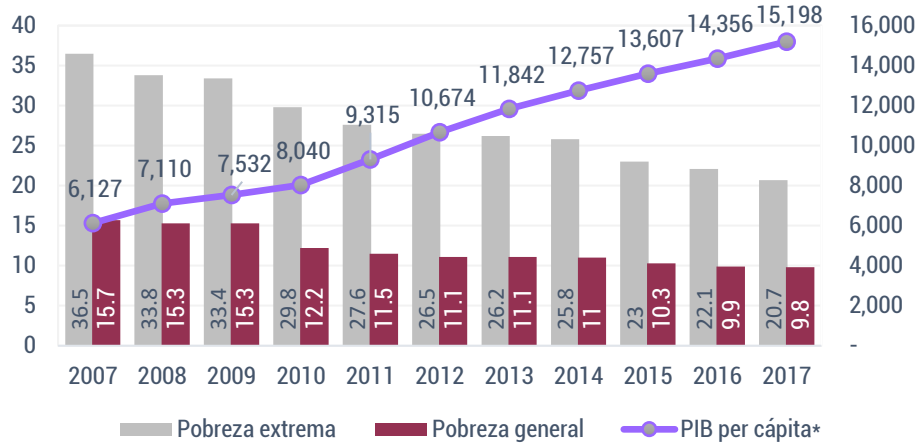
Gráfica 1.7 Panamá: relación entre los ingresos quintil 5 y el quintil 1.
Período 2001-2018



Fuente: Icefi, con datos de Cepal
Nota: Datos de 2012 no están disponibles

En materia de combate a la pobreza, Panamá puede considerarse que ha presentado progreso en los últimos años. La reducción de la pobreza extrema, medida por deficiencia de ingresos, ha logrado pasar del 36.5% de la población en 2007 al 20.7% en 2017 [15.8% de reducción en diez años] y la pobreza general se ha reducido de 15.7% de la población en 2007 a 9.8% en 2017 [5.9% de reducción en diez años]. Los progresos descritos entre 2007 y 2017 han representado para Panamá que alrededor de 150,000 panameños salieran de la indigencia o pobreza extrema y casi 400,000 personas superaran la línea de la pobreza general. A pesar de los avances, aún se observan disparidades significativas y a las que hay que poner mucha atención, tal como el caso de las áreas urbanas en donde la pobreza extrema se encuentra debajo del 3.0%, en contraste con las áreas rurales, cuyo nivel de pobreza extrema fue de aproximadamente del 24.6%. (MEF, 2019:20)

Gráfica 1.8 Panamá: Niveles de pobreza extrema y pobreza general medida por deficiencias de ingreso, en porcentajes y PIB per cápita nominal (año base 2007) en USD corrientes. Período 2007 a 2017



Fuente: Icefi, con base en datos obtenidos del *Índice de Progreso Social de Panamá con enfoque de género* (2019)

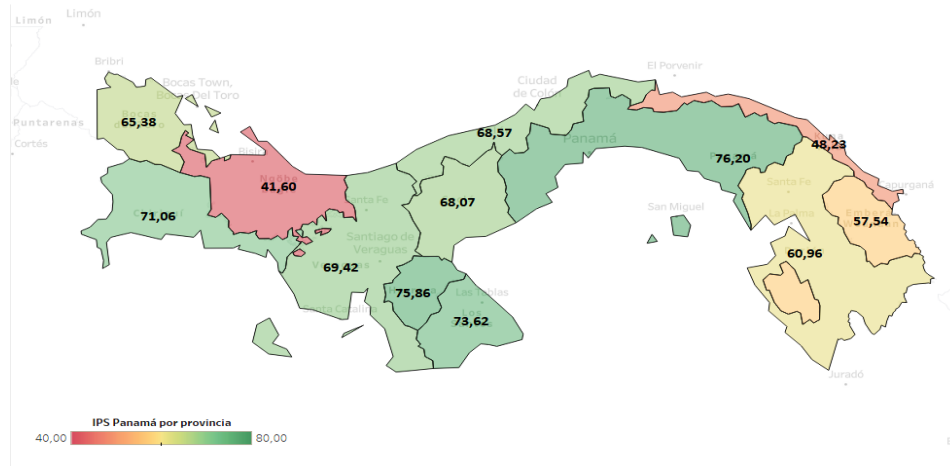
En la gráfica anterior, las cifras muestran un progreso en la reducción de la pobreza, relativamente paralelo al incremento del producto interno bruto (PIB) per cápita, sin embargo, se estima que, si «bien Panamá ha sido una de las economías de mayor crecimiento en el mundo, este crecimiento no ha logrado traducirse en progreso social para la sociedad panameña, principalmente en el área rural y en mayor grado en las comarcas indígenas». (MEF, 2019: 21)

Finalmente, tal como lo demuestra el *Índice de Progreso Social con enfoque de género*, publicado en 2019 por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el índice (IPS)² a nivel nacional se sitúa en 72.2 puntos, lo cual deja al país en la escala medio alto en términos generales del cumplimiento de sus tres dimensiones [Necesidades Básicas (78.9); Fundamentos del Bienestar (75.2) y Oportunidades (63.4)]. Como se aprecia en el siguiente mapa, las provincias con mayor concentración urbana presentan los puntajes más altos del IPS, tal como Panamá (76.2) y Herrera (75.9), mientras que las comarcas indígenas son las que tienen los puntajes más bajos: Ngäbe Buglé (41.6), Guna Yala (48.2) y Emberá (57.5). Esto refleja que tal como lo mide el índice en sus tres dimensiones, y los indicadores que componen cada una de ellas, las carencias de servicios básicos como salud, educación y acceso a condiciones de vivienda digna, son más notorios en las regiones rurales y que

² «El Índice de Progreso Social tiene una escala de 0 a 100 puntos; en donde 100 sería la calificación que una provincia podría lograr si obtiene la puntuación más alta posible en todos los indicadores y con el mayor progreso social, y 0 si obtiene la puntuación más baja posible en todos los indicadores. A su vez, cada dimensión y componente tienen también una escala de 0 a 100 puntos. En términos de los resultados absolutos, el IPS nos permite medir las brechas de calidad de vida que hay en las provincias de acuerdo con el nivel de progreso social de cada una de ellas». (MEF, 2019: 42)

además comprenden a las comunidades indígenas, lo cual denota que aún existe una disparidad en el desarrollo y distribución de la riqueza, a pesar de la innegable dinámica económica.

Mapa 1.1 Panamá: Índice de Progreso Social (IPS) por provincias y comarcas indígenas (2019)

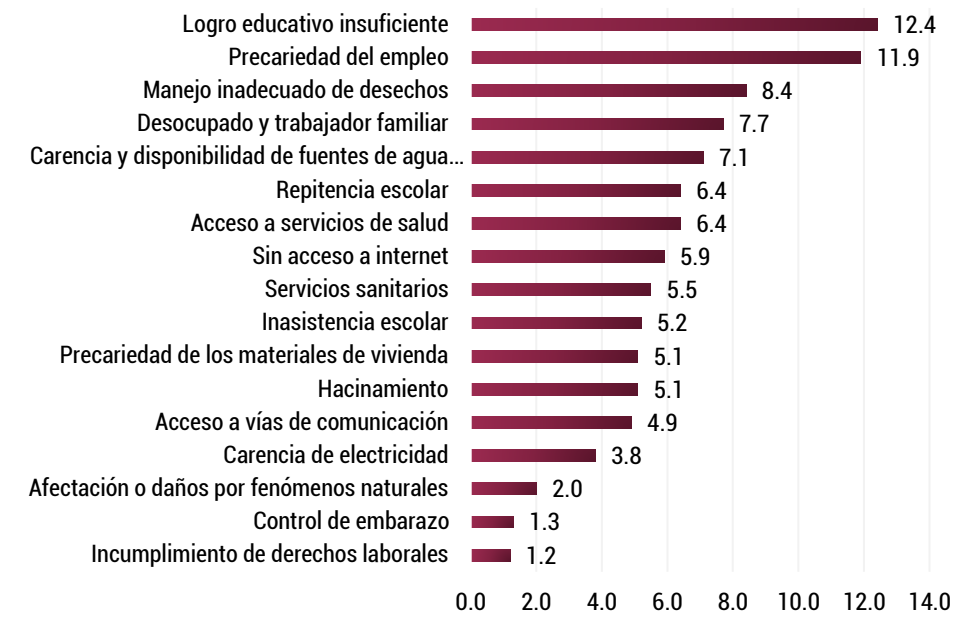


Fuente: Icefi, con base en (MEF, 2019). **Nota:** La provincia de Panamá Oeste presentó un IPS de 74.9; las escalas de notas se miden de la siguiente manera: 0-45 muy bajo; 45-55 bajo; 55-65 medio bajo; 65-75 medio alto; 75-85 alto y 85-100 muy alto.

Al medir la pobreza multidimensional, el estudio realizado por instituciones públicas panameñas reitera el problema de la desigualdad. En 2017, el porcentaje de personas en condición de pobreza multidimensional se ubicó en 19.1% (aproximadamente 777,752 personas), es decir, el 12.2% de total de hogares panameños. Los investigadores encontraron que, en las comarcas indígenas, Ngäbe Buglé, Guna Yala y Emberá, la incidencia de la pobreza multidimensional supera en 4.5 veces el promedio observado a nivel nacional (Mides/MEF/Inec, 2017: 24). Además, como afirmó la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –OCDE–, en la presentación del estudio titulado *Multi-Dimensional Review of Panama*, «muchos de los que escaparon de la pobreza en los últimos años siguen siendo vulnerables y podrían retroceder en caso de una desaceleración económica». (OCDE, 2018)

Asimismo, el estudio identifica la contribución de indicadores al índice de pobreza multidimensional destacando entre los de mayor impacto, el logro educativo insuficiente, la precariedad del empleo, el manejo inadecuado de desechos, el desempleo y la carencia o falta de disponibilidad de fuentes de agua mejorada.

Gráfica 1.9 Panamá: contribución porcentual de cada indicador al índice de pobreza multidimensional, 2017

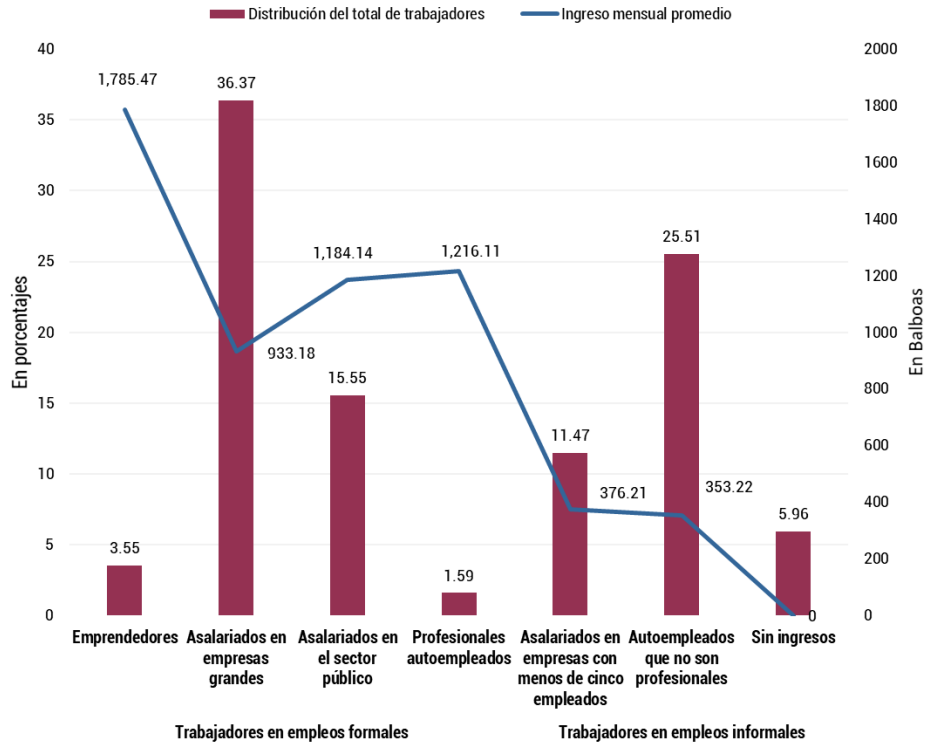


Fuente: Icefi, con base en Mides/MEF/Inec (2017)

Al igual que en el resto de Centroamérica, la generación de los ingresos de las personas en Panamá proviene principalmente de mercados de factores de producción imperfectos e ineficientes, lo cual da como resultado una enorme brecha en la distribución de ingresos y riqueza entre quienes tienen la propiedad de los medios de producción y aquellos que, en el mejor de los casos, tienen la posibilidad de contar con un trabajo que les permita subsistir (Icefi, 2017: 33).

Sobre el mercado de trabajo en Panamá, las estadísticas más recientes (2016) –elaboradas por el Cedlas/Banco Mundial con base en información oficial– revelan que el 48.0% de los trabajadores laboran en empleos informales, es decir, son asalariados en unidades económicas menores de cinco empleados; son autoempleados que no tienen una profesión, o son trabajadores sin ingresos. Al desagregar la información, la evidencia indica que laboran en la informalidad el 64.5% de los trabajadores en áreas rurales; el 49.1% de los trabajadores jóvenes (entre 15-24 años); el 74.5% de los trabajadores mayores de 65 años, y el 68.6% de los trabajadores adultos (entre 25 y 64 años) con poca educación formal. Este grupo significativo de la población –el 42.9% del total de trabajadores–, en 2016, reportaba un ingreso mensual de entre USD 0.0 y USD 376.2. En contraste, los trabajadores en empleos formales, el 57.1% de la fuerza laboral, reportaban ingresos mensuales promedio de entre USD 933.2 y USD 1,785.5.

Gráfica 1.10 Panamá: distribución del total de trabajadores e ingreso mensual promedio en USD, según características relacionadas con la formalidad/informalidad del empleo (2016)



Fuente: Icefi, con base en estadísticas del CEDLAS/Banco Mundial elaboradas con las encuestas oficiales

Los datos anteriores sirven para comprender la percepción de los panameños sobre la equidad, la legitimidad de las instituciones del Estado y el futuro. Las encuestas de la Corporación Latinobarómetro advierten que hay un porcentaje creciente de población que considera que el país está siendo gobernado por grupos poderosos para su propio beneficio, así como que confía poco o nada en las instituciones políticas y del Estado. Por su parte, 62% de la población de 18 o más años de edad, percibe que la distribución del ingreso es muy injusta o injusta; mientras solo un 31% de este mismo grupo etario evalúa positivamente la situación económica de su familia. Cada vez es más alto el porcentaje de personas ocupadas que se declaran preocupados por perder su empleo en el próximo año (68.0%, en la medición más reciente). Más preocupante para la gestión del desarrollo es que el porcentaje de panameños que cree que la democracia es la mejor forma de gobierno está cayendo, al pasar de 70.0% en 2004 a 50.0% en 2016. En los próximos años, la capacidad de la administración pública de generar mayor bienestar, igualdad y más confianza en el futuro, definirá no solo el futuro económico de Panamá sino también el democrático.

Tabla 1.3 Panamá: percepciones de los panameños relacionadas con la cohesión social, la equidad, la legitimidad de las instituciones del Estado y el futuro

Definición	2004	2007	2010	2013	2015/2016
Porcentaje de la población de 18 años y más que opina que el país está gobernado por grupos poderosos para su propio beneficio	77	86	64	78	83
Porcentaje de población de 18 años y más que confía poco o nada en las instituciones políticas y del Estado	60	77	57	68	79
Porcentaje de población de 18 años y más que cree que la democracia es la mejor forma de gobierno	70	69	66	54	50
Porcentaje de población de 18 años y más que afirma que la distribución del ingreso en su país es muy injusta o injusta	s.d.	82	67	63	62
Porcentaje de ocupados de 18 años y más que se declaran muy preocupados o preocupados por perder su empleo en los próximos 12 meses	73	60	61	57	68
Porcentaje de la población de 18 años y más que evalúa positivamente la situación económica de su familia	14		29	42	31
Porcentaje de personas de 18 años o más que creen que sus hijos vivirán mejor que ellos	54	51	23	46	s.d.

Fuente: Icefi, con base en tabulaciones de Cepal sobre las encuestas de la Corporación Latinobarómetro
s.d. = sin dato

Para finalizar, el Índice de compromiso con la reducción de la desigualdad – elaborado por Oxfam y *Development Finance International*– advierte que Panamá es uno de los diez países que peor puntúan en el índice, y lo ubican en la posición 148 de un total de 152 países y en el número 23 de 23 países de Latinoamérica. El índice que mide los esfuerzos que los gobiernos están haciendo para reducir la brecha entre ricos y pobres por medio de tres pilares: el gasto social, el sistema tributario y los derechos laborales, ubica a Panamá en la posición 145 en los gastos en salud, educación y protección social; 114 para la progresividad de la estructura

fiscal e incidencia de los impuestos, y en 140 para las políticas de empleo para hacer frente a la desigualdad.³

1.5 LOS PRINCIPALES RETOS DE LA POLÍTICA FISCAL ACTUAL

A diferencia del resto de países de la región, la falta de suficiencia fiscal de Panamá no es tan evidente, debido a que, sobre todo en los últimos años, se ha registrado una mejora significativa en el ingreso per cápita de los habitantes, lo que ha producido, conjuntamente con los resultados de los programas sociales del Gobierno, una mejora en muchos de los indicadores sociales y macroeconómicos. Aun así, e independientemente del creciente nivel de deuda experimentado en los últimos años, y que afortunadamente no ha causado que el país pierda el grado de inversión, existen algunos retos en materia fiscal que pueden perjudicar el desempeño futuro del país y la atención a los compromisos que como Estado deben priorizar los panameños. Entre estos retos destaca la alta dependencia del Gobierno a los ingresos derivados del Canal de Panamá, la débil administración tributaria y los crecientes niveles de evasión, la falta de transparencia fiscal y financiera del país, y la débil interrelación de la planificación de los diferentes entes para el logro de sus resultados. Son desafíos que deben atenderse para minimizar los riesgos en el futuro inmediato y mediano de Panamá.

1.5.1 LA ALTA DEPENDENCIA DEL GOBIERNO A LOS INGRESOS DERIVADOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ.

Panamá es famosa por su Canal desde el siglo pasado, incluso cuando aún el Gobierno de este país no tenía control absoluto del mismo. El Canal de Panamá es reconocido internacionalmente como una de las formas, si no la más importante, de facilitación del comercio internacional transoceánico, dado a que acorta la trayectoria de los buques que navegan entre los océanos Atlántico y Pacífico. Por ello, y atendiendo al flujo creciente de comercio internacional, incluso el Canal también se ha tenido que acoplar a las demandas del mundo, viéndose obligado en años pasados a producir una ampliación en su cobertura para hacer frente al tránsito de los buques de mayor capacidad (Neo Panamax).

³ Estos tres pilares convergen con las principales herramientas de redistribución exhaustivamente tratadas por el premio Nobel de economía Thomas Piketty, en su libro *La economía de las desigualdades* (2015). Ahí agrupa las herramientas de política fiscal dentro del marco de «redistribución pura», mientras denomina «redistribución eficaz» a aquellos elementos que buscan influir en el mercado laboral.

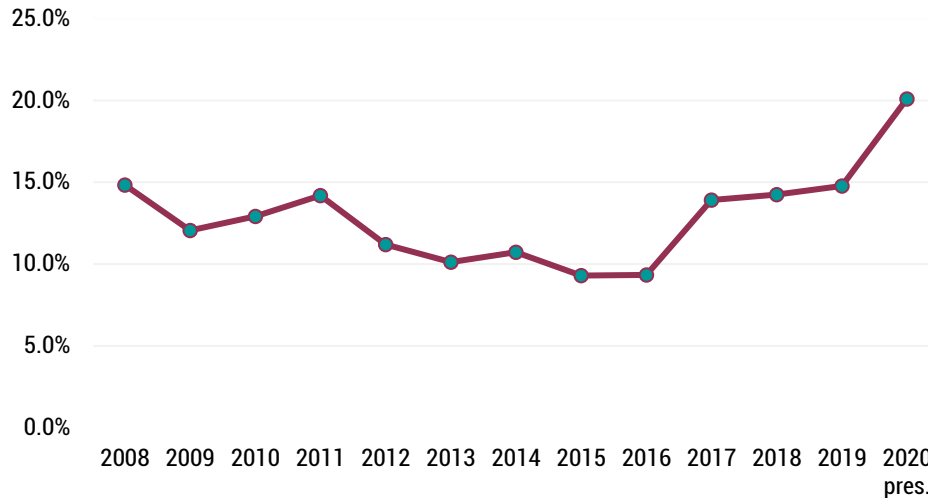
Al margen de su importancia en el comercio internacional, que dota a este país, conjuntamente con su centro financiero, de una posición estratégica internacional por encima del resto de países de la región, también debe reconocerse que los ingresos derivados por el cobro de peajes y servicios, así como de los dividendos que derivan de la administración del Canal, representan una importante fuente de ingresos para el Gobierno Central de este país centroamericano.

De esa forma, durante el período 2008-2019, los ingresos que derivaron del aporte del Canal reportaron una media equivalente al 12.3% del total de los ingresos públicos, alcanzando su punto más alto en 2008 y 2019, cuando se reportó el 14.8% del total y su punto más bajo en 2015 y 2016, cuando el aporte del Canal solo representó el 9.3% del total de los ingresos públicos. Conforme el presupuesto aprobado para 2020, se estima que los ingresos públicos que devendrán del Canal de Panamá alcanzarán el 20.1% del total.

La disponibilidad de los ingresos del Canal obviamente son una fuente de recursos que los panameños no deben descuidar, pero también en materia tributaria han inducido un efecto similar al que la “enfermedad holandesa” produce sobre otro tipo de exportaciones en el modelo teórico. La continua disponibilidad de recursos derivados de la administración del Canal ha creado la ilusión, en las diferentes autoridades fiscales del país, de que no es necesaria la disponibilidad de una administración tributaria de alta capacidad que recaude los suficientes ingresos derivados de impuestos, debido a que estiman que siempre dispondrán de los ingresos que el paso transatlántico puede generar.

No obstante, lo anterior, si bien es cierto que la serie de datos muestra un aumento en la importancia relativa del aporte del Canal sobre el total de ingresos públicos, a partir de 2015, también lo es que dicho fenómeno se debe primariamente a la caída significativa de la recaudación de impuestos, y no tanto por el crecimiento de los ingresos derivados por el paso de buques. La serie permite conocer que hacia 2008 los ingresos del Canal representaban el 3.1% del PIB, monto que se redujo hasta representar 1.8% del PIB en 2015 y 2016, y luego del reacomodo de tarifas por la ampliación del Canal, nuevamente el aporte se incrementó hasta representar el 2.7% en 2018; sin embargo, ya en 2019 su aporte se volvió nuevamente decreciente al reportar únicamente el 2.6% del PIB, lo que hace dudar sobre la posibilidad de una mejora sostenida de los ingresos procedentes del Canal a pesar de la propuesta de un nuevo aumento de peajes vigente a partir del próximo año.

Gráfica 1.11 Panamá: importancia de los ingresos del Canal de Panamá sobre el total de los ingresos del Gobierno Central, período 2008-2019



Fuente: Icefi, con datos de la Dirección General de Ingresos, INEC y Banco Mundial

En consecuencia, aun cuando los panameños deben seguir aprovechando al máximo los ingresos derivados de la explotación del paso transatlántico, debe entenderse que los rendimientos esperados por el aporte del Canal son decrecientes en el tiempo respecto del tamaño de la actividad económica, por lo que cada vez serán *per se* menos importantes, haciendo urgente la necesidad de avanzar en la profundización del control tributario para que el Estado panameño realmente disponga de los recursos necesarios. Lo descrito plantea la urgente necesidad de que el Gobierno Central disponga de una administración tributaria de alto nivel, lo que además de propiciar una mayor disponibilidad de recursos, también reducirá el riesgo fiscal vinculado con las potenciales disminuciones del comercio internacional, asociadas, como es en el mundo actual, a guerras comerciales entre las potencias económicas del mundo.

1.5.2 LA PÉRDIDA DE EFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO

Regularmente para la mayor parte de los países del mundo, la principal fuente de ingresos para financiar los gastos relacionados con la atención de los compromisos del Estado establecidos en su Constitución Política deriva de los ingresos tributarios.

El artículo 159 de la Constitución Política de la República de Panamá, en su literal diez, dictamina, como una de las atribuciones de la Asamblea Nacional, el establecer impuestos y contribuciones nacionales, rentas y monopolios oficiales para atender los servicios públicos. En forma complementaria, el artículo 242 faculta a los Concejos Municipales a aprobar impuestos municipales con el propósito de financiar las actividades que sean responsabilidad directa de las administraciones municipales. Además, el artículo 264 define que, con el propósito de obtener los recursos para el financiamiento del Estado, todos los impuestos que graven al contribuyente deben ser establecidos en proporción directa a su capacidad económica.

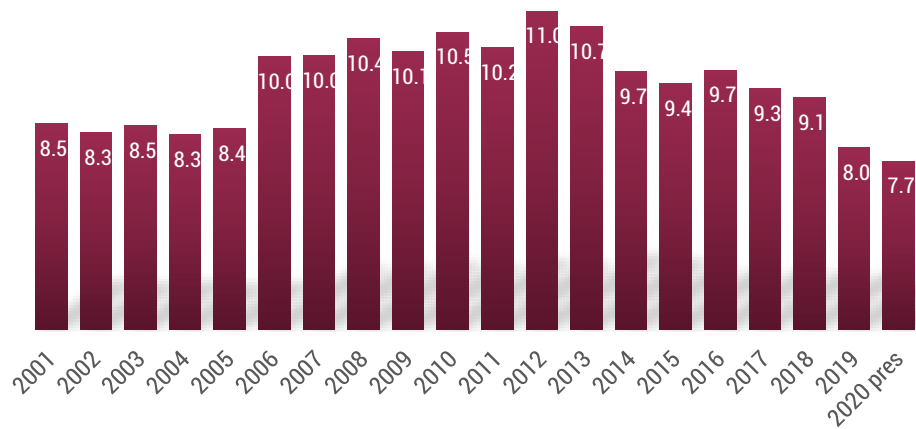
En consecuencia, al igual que el resto del mundo, y sin menospreciar la importancia de los ingresos que derivan del Canal de Panamá, este país centroamericano tiene establecido en su Carta Magna que los ingresos tributarios son de vital importancia para el financiamiento de las operaciones públicas. No obstante, la historia muestra que las autoridades de Panamá, atendiendo a la disponibilidad de recursos derivados de la administración del Canal, no han sido muy diligentes en la procuración de los ingresos producto de impuestos, disfrazando dicha situación, como un esfuerzo para no afectar la productividad empresarial y la atracción de capitales extranjeros.

Así, la carga tributaria durante el período 1990-2019 presentó una media de 9.5%, la más baja de Centroamérica y, aun cuando en su trayectoria presenta oscilaciones, dicha volatilidad deriva, en la mayor parte de ocasiones, de la falta de una buena administración tributaria y no de cambios en la legislación tributaria. En general, los principales cambios experimentados por los impuestos vigentes durante el período de análisis fueron el aumento del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y Servicios (ITBMS), equivalente al IVA internacional, del 5.0% al 7.0% a mediados de 2010 (la tasa más baja en la región); la creación del Impuesto Sobre Ganancias de Capital en 2006, y la disminución de la tasa marginal máxima del Impuesto Sobre la Renta para personas jurídicas del 30.0% al 25.0% a partir de 2010 (la más baja de la región conjuntamente con Guatemala), aparentemente guiados por la idea que una disminución de la alícuota de dicho impuesto contribuiría a atraer más inversión, como un incentivo adicional al extenso inventario de beneficios fiscales y subsidios de los que dispone este país, y en el largo plazo a promover una mayor recaudación de dicho impuesto.

Los resultados han sido diferentes a lo planteado en las motivaciones que originaron las rebajas de impuestos. En los últimos años, a partir de 2012, la trayectoria de la recaudación tributaria ha sido decreciente, y la misma se aceleró a partir de 2016 cuando el país disponía de ingresos tributarios equivalentes al 9.7% del PIB, hasta

alcanzar 8.0% en 2019. En forma complementaria, el presupuesto de 2020, siguiendo la línea de austeridad planteada por el presidente de Panamá, desploma aún más la carga tributaria hasta estimarla en 7.7% y pasa a ubicarla en el punto más bajo de la historia moderna de recaudación del país.

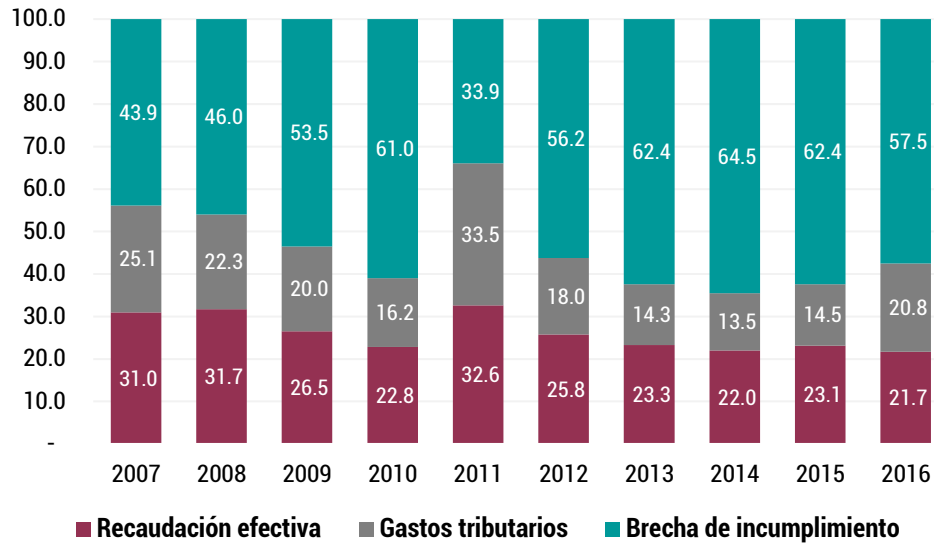
Gráfica 1.12 Panamá: carga tributaria del Gobierno Central período 2001-2020 pres



Fuente: Icefi, con datos de Cepal

La caída recaudatoria a partir de 2012, de acuerdo con la información de la Dirección General de Ingresos (DGI) de Panamá, deriva en forma directa del incremento en el nivel de incumplimiento tributario del Impuesto Sobre la Renta que pasó de un 33.9% del potencial teórico en 2011 hasta el 64.5% en 2014; y aun cuando no hay medición más allá de 2016, dada la continua trayectoria decreciente de la carga tributaria, así como por la reducción del peso relativo del ISR en la recaudación total experimentada en los años posteriores, se puede afirmar que dicho porcentaje se ha seguido incrementando. El nivel de incumplimiento tributario, conforme la DGI, equivale en 2016 al 33.4% para las personas naturales y al 72.7% para personas jurídicas, lo que implica que en este aspecto hay mucho espacio para mejorar.

Gráfica 1.13 Panamá: estructura del potencial teórico del Impuesto Sobre la Renta, período 2007-2016

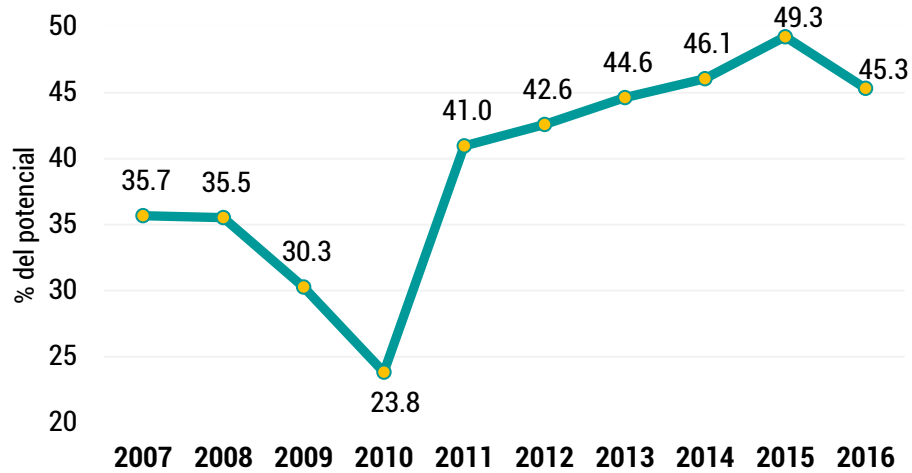


Fuente: Icefi, con datos del Boletín Estadístico Tributario de la Dirección General de Ingresos de Panamá, MEF

De forma similar, el nivel de incumplimiento tributario del ITBMS se incrementó significativamente a partir de 2011, primer año de vigencia plena del aumento de la alícuota del 5.0% al 7.0%, hasta alcanzar el 49.3% de evasión en 2015, atendiendo a la serie disponible de datos proporcionados por la DGI.

Los incrementos en el incumplimiento tributario de ambos impuestos (ISR e ITBMS) permiten concluir que cuando la administración tributaria no realiza un buen trabajo de control, aunque las tasas tributarias sean bajas, como es el caso de Panamá, las modificaciones a la legislación vigente no permitirán aumentos recaudatorios, y tampoco implicarán necesariamente un fortalecimiento de la moral tributaria. En consecuencia, la mejora en la recaudación de impuestos en Panamá pasa inicialmente por el necesario fortalecimiento de la administración encargada de la recaudación de tributos.

Gráfica 1.14 Panamá: nivel de incumplimiento tributario del Impuesto de Transferencia de Bienes Muebles y Servicios (IVA), período 2007-2016

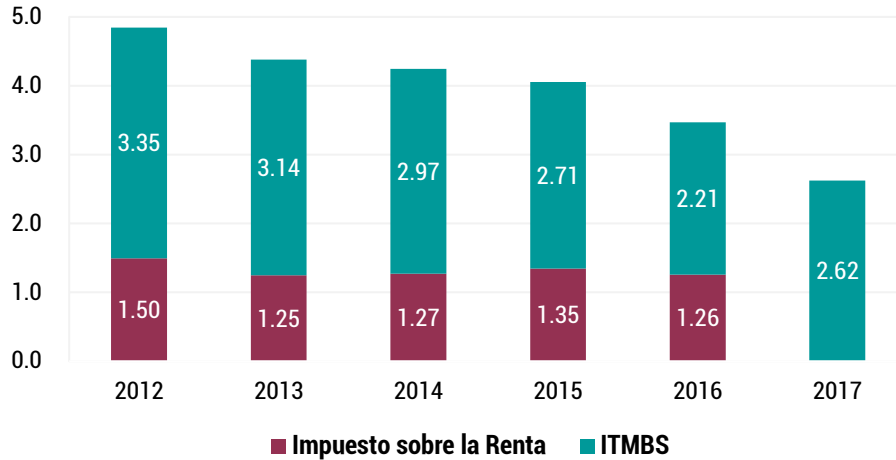


Fuente: Icefi, con datos del Boletín Estadístico Tributario de la Dirección General de Ingresos de Panamá, MEF

El otro elemento que produce baja productividad general en el sistema tributario de Panamá es la gran cantidad de tratamientos tributarios diferenciados existentes, muchos de ellos dirigidos a promover la competitividad empresarial en la forma de incentivos tributarios a la inversión. Lamentablemente, como en muchos países, dichos tratamientos especiales crean amplias zonas grises que son aprovechadas para evadir el pago de impuestos, por lo que en su aplicación no necesariamente el costo tributario para la sociedad es menor que los beneficios que el Estado obtiene tanto en materia de aumento de la producción, en generación de empleos o en la promoción de exportaciones que reduzcan el déficit comercial de balanza de pagos.

Conforme la información de la DGI, para 2016, último año disponible de información completa, el gasto tributario en los dos impuestos de mayor importancia para el país representa 3.5% del PIB, reportando una tendencia decreciente en los últimos años, más como consecuencia del aumento en el incumplimiento tributario que producto de una reducción en dichos tratamientos especiales en la legislación del país.

Gráfica 1.15 Panamá: gasto tributario en Impuesto Sobre la Renta y en el Impuesto de Transferencia de Bienes Muebles y Servicios (ITBMS), período 2012-2017. Cifras por porcentaje del PIB



Fuente: Icefi, con datos del Boletín Estadístico Tributario de la Dirección General de Ingresos de Panamá, MEF

Dentro de los gastos tributarios, el Estado tiene establecido un subsidio al diésel utilizado en el transporte, subsidio a la energía, subsidio al gas licuado, y a los intereses que cobran los bancos, además de regímenes especiales al turismo, zonas francas y otras actividades productivas. Conforme la información de la DGI, los beneficios e incentivos otorgados por el Estado para 2017 directamente a las actividades productivas ascendieron al 1.2% del PIB, y representan alrededor del 10.7% de la recaudación total del país, monto que se ha incrementado en forma sostenida en los últimos años, y de los que a la fecha no existe una evaluación de beneficio/costo que permita establecer la pertinencia de los mismos, y tampoco existe transparencia sobre los beneficiarios, lo que es un punto de mejora para el futuro de las finanzas públicas panameñas.

Finalmente, es pertinente comentar que conforme los últimos datos disponibles del *Global Financial Integrity (2020)*, Panamá registra un estimado de USD1,825.0 millones en materia de flujos ilícitos de capital, que implica la pérdida recaudatoria mínima de alrededor de 0.8% del PIB en materia de ISR. En este indicador, es indispensable establecer que, debido a la debilidad estructural de la administración tributaria y la laxitud de las leyes panameñas sobre flujos de capital, para muchos empresarios no resulta necesario esconder sus transferencias de recursos hacia el resto del mundo, por lo que el monto registrado parece estar más vinculado a fuentes ilegales de recursos, las que, de todas formas, no son combatidas por el Estado panameño.

1.5.3 EL INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS DE TRANSPARENCIA FISCAL Y FINANCIERA INTERNACIONAL

Posiblemente el más grande desafío fiscal de corto plazo de Panamá es el continuo señalamiento internacional por el incumplimiento de las normas de transparencia fiscal y financiera internacional, que han llevado al país a ser considerado, varias veces, dentro de las listas de países que no cumplen con dicha normativa y consecuentemente pueden llegar a merecer el calificativo de paraísos fiscales.

La situación se volvió parcialmente más conflictiva a partir del escándalo conocido como *Panama Papers* en la que la información confidencial de una firma de abogados y consultores tributarios se dio a conocer al mundo, evidenciando la posibilidad de que se pudieran realizar manejos financieros irregulares, que permiten esconder el pago de impuestos y, más preocupantemente, de flujos ilícitos de capital que pueden devenir del contrabando, narcotráfico, la corrupción, de delitos como lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

En primera instancia, el Grupo de Acción Financiera (GAFI), luego de la reunión plenaria de octubre de 2019, decidió mantener a Panamá en la lista de jurisdicciones con deficiencias estratégicas en el combate al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. En general, las conclusiones de la reunión de este grupo es que Panamá debe fortalecer su comprensión nacional y sectorial del riesgo de lavado y financiamiento del terrorismo, informar de sus políticas nacionales para mitigar los riesgos, tomar medidas de manera proactiva para identificar a los remitentes de dinero sin licencia (las transferencias o remesas ilegales), asegurar sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias, actualizar la información de beneficiarios finales reales, y establecer mecanismos efectivos para monitorear las actividades de las entidades extraterritoriales (*offshore*).

Afortunadamente, el segundo informe de seguimiento intensificado de Panamá, emitido por el GAFI en agosto de 2019, considera que Panamá continúa realizando importantes progresos en relación con el abordaje de las deficiencias de cumplimiento identificadas en su informe de evaluación mutua, lo que permitió la recalificación del país en las dimensiones relacionadas al hecho de que los delitos fiscales no se encontraban tipificados como delitos determinantes al lavado de activos, en la agilidad para el envío de reportes de operaciones sospechosas de lavado de dinero, en la documentación de los beneficiarios finales y en la precisión de la información relacionada, así como en la posibilidad de realizar investigaciones paralelas. Como consecuencia de las 40 recomendaciones emitidas por GAFI al mes de agosto, 15 reportan un estatus de cumplidas, 23 como mayormente cumplidas y dos como

parcialmente cumplidas –ambas relacionadas con la información de beneficiarios finales y la credibilidad de la información–. (GAFI, 2019)

Por su parte, en materia de intercambio de información y transparencia financiera internacional, Panamá fue evaluada por el Foro Global de la OCDE con respecto a la ejecución del intercambio de información a requerimiento para fines fiscales, durante el período cubierto dentro del primero de abril de 2015 al 31 de marzo de 2018. En esta evaluación se valora el marco legal panameño para efectos de tener disponible y accesible información de propiedad legal y beneficiarios finales de entidades jurídicas, registros contables e información bancaria. Se valora además la efectividad del país de poder intercambiar oportunamente dicha información para efectos de cooperación internacional. El Foro Global de la OCDE está compuesto por más 150 países que acordaron ser evaluados con base en criterios que han sido adoptados como estándares internacionales con la anuencia de todos sus miembros.

En una reciente evaluación del Foro Global realizada en 2019, se determinó que Panamá solo cumple "parcialmente" con los estándares en materia de intercambio de información fiscal a diferencia de los resultados obtenidos por otros países y jurisdicciones evaluadas, por lo que decidió suspenderla en el cumplimiento de sus reglas de transparencia.

Gran parte de la conclusión del Foro Global deriva del hecho que, durante el periodo de supervisión, Panamá recibió 302 demandas de información fiscal de otros países, pero solo dio respuesta a 20 de ellas. Además, el 46% de las solicitudes solo recibieron una respuesta parcial (140 recibidas), que de acuerdo con declaraciones del Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá (MEF) a los medios de comunicación, fue producto de la imposibilidad de acceder a registros contables de entidades panameñas que no mantienen operaciones en el territorio nacional, o que solo funcionan como tenedoras de activos.

Sobre esta situación, Panamá cuenta con un plazo de entre doce a 18 meses para solicitar un reporte suplementario que permita evidenciar mejoras y obtener una mejor calificación. La evaluación realizada a Panamá, sobre un total de diez diferentes elementos que evalúa el Foro Global, considera a cinco elementos como cumplidos, dos más como ampliamente atendidos y tres como parcialmente cumplidos –los temas de disponibilidad de información de propiedad e identificación, información contable y calidad y velocidad de las respuestas a las solicitudes–. De esa cuenta la evaluación general continúa siendo parcialmente cumplidora de los estándares solicitados por la OCDE. (OCDE, 2019)

Las diferentes autoridades de Panamá han anunciado que se están haciendo esfuerzos importantes para avanzar en el cumplimiento de aquellos estándares de transparencia que pudieran afectar su funcionamiento como centro financiero internacional, especialmente al ser potencialmente señalado como promotor o jurisdicción permisiva en el lavado de dinero o en el flujo ilícito de capitales. Sin embargo, los avances en materia de transparencia fiscal y en percepción ciudadana, todavía tienen mucho espacio de mejora. Desafortunadamente y aun cuando Panamá no fue incluida en ninguna lista discriminatoria por el Foro Global, Francia la continua incluyendo dentro del listado de países calificados como “no suficientemente cooperativos en materia de transparencia financiera”, lo que ha ocasionado ciertas disputas en materia de inversión extranjera con el país galo. También, la Unión Europea anunció que nuevamente incluiría a Panamá, a partir de 2020, en su lista de países con deficiencias estratégicas en sus regímenes contra el lavado de dinero y financiamiento contra el terrorismo.

Afortunadamente para las intenciones panameñas de ser excluida de estas listas de países no cooperantes con la transparencia internacional, el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América emitió un informe en marzo pasado, en el que reconoce que Panamá ha acordado afrontar las deficiencias en blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. Pese a ello, señala que el límite de USD300,000.00, a partir del cual la evasión tributaria se considera defraudación y por ende se convierte en delito penal, puede ser un obstáculo para la efectividad de las investigaciones relacionadas.

Entre los avances registrados por Panamá, en su esfuerzo por salir de las listas de restricciones internacionales en materia de transparencia, además de la emisión de la ley 70 de 2019 que establece mecanismos para la persecución penal en casos de defraudación tributaria, en febrero de 2020 se aprobó la ley 169 que creó el Sistema Privado y Único de Registro de Beneficiarios Finales de personas jurídicas, con el fin de facilitar el acceso a la información sobre los beneficiarios finales recabados por abogados o firmas de abogados que presten servicios de agentes residentes, con el propósito de evitar blanqueo de capitales, financiamiento al terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Por otro lado, y en materia del uso de los recursos públicos, el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado por Transparencia Internacional, muestra que Panamá obtuvo una calificación de 36 en 2019, ligeramente por debajo de los 37 puntos obtenidos el año anterior. La serie muestra que el mejor puntaje obtenido por esta nación centroamericana fue de 39 puntos reportado en 2015; sin embargo, las evaluaciones de los últimos años la mantienen en un rango muy cercano, entre

35 y 39 puntos, por lo que puede afirmarse que prácticamente la percepción ciudadana sobre la corrupción en el país se ha mantenido inalterable.

De la misma forma, los resultados del Índice de Desviación de Fondos Públicos que regularmente publicaba el Foro Económico Mundial como parte del Índice de Competitividad Global (ICG), muestran que Panamá obtuvo 2.8 puntos de un máximo posible de 7 en 2017; esta calificación, cuyos resultados se han mantenido en los últimos años entre 2.7 y 3.0 puntos, al igual que el índice anterior, da a entender que la percepción sobre el desvío de fondos públicos se mantiene prácticamente inalterable. La calificación del Índice de Desviación de Fondos Públicos fue substituida por el ICG a partir de 2019 por un nuevo indicador llamado Incidencia de la Corrupción, en donde Panamá obtuvo una calificación de 37.0 puntos de 100 y le fue asignada la posición 81 entre 141 países. También, al país le fue asignada una calificación de transparencia presupuestaria de 31.1 puntos sobre 100.0 puntos máximos, sin asignar una posición específica atendiendo al resto de países.

Sobre este último particular, es preciso recordar que desafortunadamente la medición de la transparencia y la participación ciudadana en el proceso o ciclo presupuestario no se ha podido obtener en Panamá, dado que dicho país no forma parte de la encuesta que realiza el *International Budget Partnership*. Este natural desinterés sobre el funcionamiento de las finanzas públicas es perceptible incluso en el propio seguimiento interno de los resultados gubernamentales, lo que se supone asociado con razones culturales relativas a circunscribirse únicamente a mantener una percepción de la realización o no de la obra pública, sin entrar en el contexto del seguimiento y monitoreo de los resultados de las finanzas del Estado.

Tabla 1.4 Panamá: indicadores de transparencia fiscal (2011-2019)

Indicador	Indicador	Escala	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Historia
Índice de Percepción de la Corrupción	Transparencia Internacional	0 (corrupción alta) a 100 (muy limpia)	33	38	35	37	39	38	37	37	36	
Índice de Percepción de la Corrupción	Transparencia Internacional	Posición dentro de los países evaluados	86	83	102	94	72	87	96	93	101	
Índice de Desviación de los Fondos Públicos	World Economic Forum	1 (muy común) a 7 (nunca ocurre)	3	3	3	2.8	2.7	2.9	2.8			
Índice de Presupuesto Abierto	International Budget Partnership	41-60 (alguna) 81-100 (extensa)	No participa de la encuesta									
Índice de Incidencia de la Corrupción	World Economic Forum	0 (corrupción alta) a 100 (muy limpia)								37	37	

Fuente: Icefí, con base en *International Budget Partnership*, Transparencia Internacional y Foro Económico Mundial

1.5.4 LA CARENCIA DE UN SISTEMA DE PLANIFICACIÓN BASADO EN RESULTADOS

El preámbulo de la Constitución Política de Panamá establece que el fin supremo de la Nación es: garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional. Complementariamente, el artículo 282 del mismo instrumento reconoce que el Estado planificará el desarrollo económico y social, y aun cuando establece que el ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares, el Estado las orientará, dirigirá, reglamentará, reemplazará o creará, según las necesidades sociales, a fin de asegurar sus beneficios para el mayor número posible de los habitantes del país.

Además, la Constitución establece, entre otros aspectos, la gratuidad de la educación oficial en los niveles preuniversitarios (art. 95); que la salud es un derecho de los habitantes (art. 95); que la seguridad social es un derecho que el Estado debe garantizar (art. 113); y que los habitantes tienen derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (art. 118), entre otros aspectos de interés social.

Los anteriores párrafos dejan claro que si bien es cierto para la sociedad panameña es indispensable la promoción de la libertad empresarial y el desarrollo de las actividades económicas, uno de sus fines es el bienestar social, debiendo para el efecto el Estado tomar un papel de orientador de la actividad económica, garantizando el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos que encuadran a las obligaciones del Gobierno.

En ese sentido, el *Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado Panamá 2030*, plantea la necesidad de alinear el desarrollo nacional con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), elaborado por el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo (CCND), con la colaboración del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2017). Reconoce, a su vez, la necesidad de aprovechar las condiciones del país para avanzar hacia la alineación de los propósitos del marco estratégico del CCND, con el Plan Estratégico de Gobierno y los ODS.

En el documento del *Plan Panamá 2030* se recoge un interesante análisis de la situación socioeconómica del país y de las necesidades que aún persisten a pesar de la rápida mejora de la nación en el Índice de Desarrollo Humano, en donde con la actualización estadística de 2018, Panamá es calificado como un país de desarrollo humano alto y ocupa el puesto 66 en el mundo, ligeramente por debajo de Costa Rica, que es el país más desarrollado de la región centroamericana. (PNUD, 2017)

El documento, muy rico en el establecimiento de los compromisos del Estado para atender los ODS, define con claridad los compromisos para 2030, pero también reconoce la necesidad de impulsar una gestión pública basada en resultados, planteando que el proceso de cambios institucionales que permita reorganizar el entramado de lo público es más que necesario. Además, el *Plan Panamá 2030* establece la necesidad de retroalimentar el proceso de planificación con la evidencia derivada de las evaluaciones, que debieran ser realizadas en forma periódica, de tal forma que los resultados sean utilizados en la mejora de los programas y políticas.

Lamentablemente, el Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2015-2019, aunque plantea muchos de los problemas que aun aquejan a la sociedad panameña, carece de una planificación más específica en donde se capten las metas de corto plazo que sean convergentes con el *Plan Panamá 2030*, estableciendo únicamente las líneas de acción prioritarias que estima que seguirá el Gobierno de la República, pero sin definir indicadores que permitan una evaluación efectiva del cumplimiento de los compromisos. El PEG 2015-2019, aunque pueda tener lógica en sus planteamientos teóricos que establecen la primacía de potenciar las actividades económicas privadas, que ocasionarían un derrame sobre el resto de la sociedad, solo establece, en muchos aspectos, en forma aspiracional, lo que debe hacerse para mejorar el bienestar de los panameños, sin establecer las metas y el nivel de recursos que serán destinados para la atención de dichos compromisos del Estado.

Lo anteriormente descrito se reafirma con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que aprueban las autoridades del Ejecutivo, y en donde el pronóstico se limita a establecer el peso relativo de los grandes agregados en la presupuestación del funcionamiento del Gobierno Central y del Sector Público no Financiero, sin establecer, en ningún aspecto, qué se espera que será obtenido con el manejo de dichos recursos.

Como ejemplo, el 24 de junio de 2019 el Consejo de Gabinete de la República, emitió el Decreto de Gabinete no. 17 que aprueba el Marco Fiscal de Mediano Plazo del Sector Público no Financiero para el período 2020-2024, que se resume a tres cuadros estadísticos que dan a conocer a la opinión pública la estimación de las cuentas macrofiscales para el período de análisis. Todo lo anterior sin establecer las metas que serán cumplidas con el uso de dichos recursos, pero también y muy lamentablemente, sin clarificar los supuestos que son definidos para el efecto.

Ejemplos de la falta de esfuerzo planificador del Estado para garantizar el alcance de las metas consideradas en el *Plan Panamá 2030* y con ellos, de los ODS, o simplemente como parte de la atención de los compromisos del Estado establecidos en la Constitución, lo constituyen las estimaciones contempladas para el rubro de

Servicios Personales, que reporta crecimientos de 1.5%, 1.7%, 1.9% y 2.1%, con variaciones marginales anuales de 0.2%, sin definir las justificaciones del porqué, lo que permite intuir que solo es una estimación lineal de algo que se desconoce, porque no descansa en una planificación de las funciones y resultados esperados. De la misma forma, y a pesar de los altos niveles de evasión fiscal, las estimaciones del crecimiento de la recaudación esperada del ISR manifiestan crecimientos de 3.8% para los tres años de 2022 a 2024, mientras que en el IVA dichos incrementos son de 3.7%, lo que plantea nuevamente el hecho de que únicamente se hicieron crecer los montos esperados para el futuro, a partir de una base con una tasa de crecimiento lineal.

En consecuencia, aunque el CCND haya avanzado en la definición de las metas que el país debe alcanzar para cumplir con los ODS, la forma como se planifican las cuentas fiscales sugiere la imposibilidad material de avanzar hacia las mismas, a menos que el efecto derrame sobre la sociedad, producto de un crecimiento económico inusitado, sea tanto alto que logre dichos efectos en el plazo establecido. Por consiguiente, es necesario el fortalecimiento de los sistemas de planificación fiscal del país, convirtiéndolo tanto en un sistema por resultados, como integrándolo a los objetivos sociales definidos en la Constitución y en los convenios internacionales suscritos por Panamá.

2. EL NUEVO GOBIERNO: BUENA CORRELACIÓN DE FUERZAS PARA CUMPLIR LO OFRECIDO

El gobierno del presidente Laurentino Cortizo inició su gestión en junio de 2019 planteando diversos compromisos en la administración pública, especialmente dirigidos a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y fortalecer los servicios públicos. Sus propuestas nacieron del *Plan de Acción "Uniando Fuerzas"* que desde el Partido Revolucionario Democrático –PRD– y el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista –Molirena–, fue lanzado como parte la campaña de propaganda de cara a los comicios electorales. Dicho Plan, además de estar alineado con el *Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado Panamá 2030 (Plan Panamá 2030)* para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), contenía 4 pilares concentrados en: a) El buen Gobierno; b) Estado de Derecho, ley y orden; c) Economía competitiva que genere empleos; d) Combate a la pobreza y desigualdad y, un plan estrella, que se refiere a la educación, y que en conjunto se integraban en 125 acciones prioritarias.

Este documento fue ofrecido como un plan de acción que pretendía recuperar el desarrollo del país por medio de propuestas como las de: formular e implementar nuevas políticas; reformar la legislación en la búsqueda de una mayor eficiencia en el gasto público y transparencia; y el impulso de la economía a través de la generación de empleos, el emprendimiento y el crédito, la transformación y mejoramiento del sistema educativo, la protección del medio ambiente, del arte, la cultura, el deporte, entre otras acciones.

No obstante, dicho plan se enfocaba en propuestas de acciones que no identifican los costos para su operación y tampoco reflejaban mecanismos apropiados para evaluar los resultados y medir los avances, lo que resulta necesario puesto que, al alinear los indicadores de medición de resultados con las metas e indicadores de ODS, se pueden lograr mejores resultados. Para Panamá es una cuestión de suma relevancia contar con una propuesta y planificación estratégica que permita desarrollar y concretar acciones para reducir o erradicar los efectos de problemáticas sociales, políticas y económicas que atentan contra el desarrollo de sus habitantes y que requieren no solo de un planteamiento técnico viable y eficiente, sino además de la voluntad política para llevarlo a cabo.

En la planificación del Estado, y a partir de la *Ley de Responsabilidad Social Fiscal* (LRSF), se establece que se debe adoptar un Plan Estratégico de Gobierno enmarcado dentro de los objetivos y las metas que surgen de la Concertación Nacional para el Desarrollo, incluida una estrategia económica y social, la programación financiera y un plan de inversiones públicas indicativo a 5 años. Todo lo anterior se debe desarrollar con la participación de instituciones públicas como lo son: la Dirección de Presupuesto de la Nación (Diprena) y la Dirección de Programación de Inversiones (DPI), que son parte del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (Gobierno Nacional, 2019). Atendiendo a dicho procedimiento, el gobierno presentó el *Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2020-2024* a finales del 2019, sustentado en recomendaciones de otros sectores sociales y en la inclusión de los lineamientos de la política de gobierno contenida en el *Plan de Acción "Uniando Fuerzas"* y, al igual que este último, alineado con el *Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado Panamá 2030* para el cumplimiento de ODS y la Visión de Largo Plazo 20/50.

El PEG (2020-2024) previo a desarrollar las estrategias que lo conforman, contiene una contextualización de la situación de Panamá dentro del ámbito nacional e internacional, en donde se muestran los desafíos que se deben enfrentar en el ámbito económico, fiscal y social. Para lograr los objetivos, el PEG 2020-2024 plantea cinco pilares estratégicos⁴, los cuales se resumen en: 1) buen Gobierno; 2)

⁴ Al igual que el *Plan de Acción "Uniando Fuerzas"*, los pilares se integran por cuatro ejes principales y una estrella, consolidándose en 125 acciones prioritarias.

Estado de Derecho; 3) economía competitiva que genere empleos; 4) combate a la pobreza y la desigualdad y 5) educación, ciencia, tecnología y cultura.

Los pilares antes mencionados, tienen aspectos relevantes e interdependientes a considerar: el primero es que el pilar estratégico de competitividad representa un eje transversal para el resto de pilares y tiene relevancia en cuanto a la reactivación económica en el corto plazo, y el segundo aspecto resulta en las mejoras de las condiciones de vida de la población, especialmente en aquellas que se encuentran con mayor vulnerabilidad a la pobreza, para lo cual la PEG se adhiere también a la *Estrategia Colmena "Panamá libre de pobreza y desigualdad, la Sexta Frontera"*.

EL PRIMER PILAR, sobre el buen Gobierno, abarca áreas estratégicas sobre planificación, finanzas públicas, transparencias y rendición de cuentas, relaciones internacionales, gobierno digital y descentralización. En la planificación resalta el fortalecimiento a las capacidades de planificación, por medio de la creación de: un sistema de evaluación del desempeño de la gestión gubernamental, de un consejo del futuro y, como acción prioritaria, la instauración de un instituto de planificación para el desarrollo adscrito a la Presidencia de la República. Aunque las acciones mencionadas representan una erogación adicional del gasto público que se deberá incluir como un incremento al presupuesto, la propuesta carece de un costeo para llevar a cabo dichas acciones, y tampoco se refieren las fuentes de financiamientos que le darán el respaldo financiero para su ejecución.

En cuanto a las finanzas públicas, se establecen acciones para incrementar la calidad, eficiencia y eficacia del gasto público, gestión que debería mantener el mismo nivel de gasto público, pero con mejoras en los resultados esperados. También se menciona la publicación de cifras de ejecución presupuestaria de forma oportuna y transparente, lo que tampoco debería resultar en mayores erogaciones para la administración pública si se hace en forma digital y con los sistemas y plataformas virtuales con que ya se cuentan. Asimismo, se toma en cuenta la simplificación del sistema de pago de impuestos, lo que podría traducirse en un incremento para los ingresos públicos, aunque en este apartado dejan a un lado el abordaje de un incremento de la carga tributaria con mecanismos que atiendan a una revisión de los impuestos directos e indirectos y que tomen en cuenta principios de tributación como el de capacidad de pago, el de generalidad y el de suficiencia, en vías de permitir gestionar de mejor manera una planificación que incremente los recursos financieros y que ayude a controlar el déficit fiscal, sin necesidad de seguir adquiriendo deuda.

Se debe tomar en cuenta que Panamá presenta una de las cargas tributarias más bajas de la región centroamericana, misma que se compensa en cierta medida por los ingresos no tributarios, en donde se podrían incluir las empresas públicas, como el Canal de Panamá. Sin embargo, esto no debe ser una excusa para no mejorar la

gestión de la administración tributaria y la capacidad de incrementar la carga tributaria que, sin duda, es un elemento importante para lograr financiar todas las acciones que contiene este plan estratégico. Finalmente, la acción prioritaria de esta categoría se presenta en el programa “Pongámonos al Día”, el cual estima cancelar la deuda de más de 1,000 millones de balboas que el Estado posee con proveedores, lo cual no debería considerarse como un incremento del gasto, puesto que ya se tenía presupuestado.

Tabla 2.1. Panamá: PEG 2020-2024 - Pilar 1: El buen Gobierno- Finanzas públicas y responsabilidad fiscal

No.	Tarea o acción	Descripción tareas y acciones prioritarias	Gasto	Ingreso	Deuda	Transparencia
1	Tarea	Incrementar la calidad, eficacia y eficiencia del gasto público.	=			
2	Tarea	Publicar las cifras de ejecución presupuestaria de manera oportuna y transparente.	=			+
3	Tarea	Pagar dentro de los 60 días las cuentas de los contratos que se suscriban bajo nuestra administración.	=			
4	Tarea	Poner al día las cuentas vencidas legítimas, a personas naturales o jurídicas, para reactivar la economía.	+			
5	Tarea	Simplificar el sistema de pago de impuestos, eliminando la discrecionalidad y complejidad en los procesos y trámites ante la Dirección General de Ingresos (DGI) y profesionalizar al personal de la DGI, especialmente en la atención de los contribuyentes.	=	+		
6	Tarea	Aprobar una ley de asociación público-privada para apalancar mayores inversiones públicas, con mayor eficiencia, procurando reducir el riesgo financiero del Estado.	=			
7	Tarea	Incrementar el nivel de inversión pública en las provincias y las comarcas.	+			
8	Acción prioritaria	Programa “Pongámonos al Día”, mediante el cual se cancelarán alrededor de mil millones que el Estado les adeuda a sus proveedores, para reactivar la economía.	=			

Fuente: Icefi, con información obtenida del PEG 2020-2024

En cuanto al ámbito de la transparencia y rendición de cuentas, el plan cuenta con tareas que incluyen: la revisión de la normativa vigente sobre declaración de bienes patrimoniales de los funcionarios; y la aprobación de un Código de Responsabilidad, Transparencia y Anti-Corrupción de los Servidores Públicos de Obligatorio Cumplimiento para todo el Estado, entre otras. Asimismo, contiene tres acciones prioritarias que atienden a una reforma de la Ley de Contrataciones Públicas, un programa de Programa "Licitaciones y Contratista Visible" y la propuesta de cumplir el compromiso "Reto Transparencia 2019 Panamá".

En el caso de las categorías de las relaciones internacionales y del Gobierno digital, el plan sugiere el rescate y promoción de la imagen de Panamá a nivel mundial, el impulso de la participación del país en la economía internacional, la atracción de inversiones y la promoción de exportaciones. Entre estas acciones prioritarias resalta la creación de la Oficina de Seguimiento de Calificaciones Internacionales, en materia de transparencia, clima de negocios, competencia, marca país, seguridad y progreso social. Por su parte, el Gobierno digital incluye acciones como el desarrollo del programa "Panamá Digital", para reducir significativamente la tramitología excesiva en los procesos gubernamentales y el Plan "+ Descentralización = + Bienestar", que pretende mejoras en la eficiencia y eficacia del uso de los recursos públicos.

Estas acciones contribuyen a mejorar los mecanismos de transparencia, que a su vez tendrían un impacto en la mejora de la imagen del país por medio del establecimiento de indicadores internacionales de transparencia y rendición de cuentas, que lastimosamente lo han mantenido dentro de los *rankings* de países que son considerados paraísos fiscales y que no cuentan con intercambio de información fiscal ni financiera, o que aún presentan retos en mejorar sus sistemas de acceso a la información pública. También representa una buena oportunidad de aportar a una gestión más eficiente, que, con el mismo presupuesto programado, pueda lograr más y mejores resultados de lo que inicialmente se planifica.

Tabla 2.2. Panamá: PEG 2020-2024 - Pilar 1: El buen Gobierno – Acciones prioritarias

Categoría	No.	Acciones prioritarias	Gasto	Ingreso	Deuda	Transparencia
Planificación para el desarrollo	1	Crear el Instituto de Planificación para el Desarrollo.	+			
Transparencia y rendición de cuentas	3	Reformar la Ley de Contrataciones Públicas.	+			+
	4	Programa "Licitaciones y Contratista Visible" para transparentar los procesos de contratación pública.	+			+

Categoría	No.	Acciones prioritarias	Gasto	Ingreso	Deuda	Transparencia
	5	Cumplir el compromiso Reto Transparencia 2019 Panamá				+
Relaciones internacionales	6	Plan "Misión Panamá", para el rescate y promoción de la imagen de Panamá a nivel mundial, con base a una visión y estrategia definida.	+			
Relaciones internacionales	7	PROPANAMÁ coordinará el esfuerzo nacional para impulsar la participación de Panamá en la economía internacional, en la atracción de inversiones y la promoción de exportaciones.	+			
Relaciones internacionales	8	Crear una "Oficina de Seguimiento de Calificaciones Internacionales" en materia de transparencia, clima de negocios, competencia, marca país, seguridad y progreso Social.	+			+
Gobierno digital	9	Programa "Panamá Digital", para reducir significativamente la tramitología excesiva en los procesos gubernamentales.	+			
Descentralización	10	Plan "+ Descentralización = + Bienestar", que mejore la eficiencia y eficacia del uso de los recursos públicos, para que el ciudadano tenga soluciones a los problemas en su comunidad, sin tener que esperar respuesta del Gobierno Central.	+			

Fuente: Icefí, con información obtenida del PEG 2020-2024

EL SEGUNDO PILAR se refiere al Estado de Derecho, de ley y orden, dentro del cual se consideran tres categorías para su desarrollo. La primera aborda el nuevo orden constitucional, cuya única tarea plantea la promoción de una reforma constitucional que incluya a los tres poderes del Estado, las instituciones de investigación y control y que promueva el balance de las relaciones de poder entre las mismas. Esta tarea podría representar un avance en el marco de las normativas que promueven una mejor armonización con los planes de Estado y en un marco de respeto a los derechos humanos y de la priorización al gasto público social. La segunda categoría integra la administración de justicia, que además de promover

tareas para las mejoras del sistema de justicia, tiene por acción prioritaria la planificación, diseño y construcción de la primera etapa de la “Ciudad Judicial”.

Finalmente, en la tercera categoría sobre seguridad, se integran diversas tareas que promueven un fortalecimiento y mejoras en la seguridad interna y de las aduanas. Aquí la acción prioritaria indica la atención de la seguridad ciudadana mediante una Política Integral de Seguridad Pública conocida como “Seguridad para Todos”, que contempla tres factores de acción: prevención, represión, resocialización. Sin embargo, todas estas acciones carecen de estimaciones financieras para su ejecución, y tampoco cuentan con una vinculación a mecanismos de evaluación de resultados.

Tabla 2.3. Panamá: PEG 2020-2024 - Pilar 2: Estado de Derecho, de ley y orden (tareas y acciones seleccionadas)

Categoría	Acciones prioritarias	Tareas y acciones prioritarias	Gasto	Ingreso	Deuda	Transparencia
Nuevo orden constitucional	Tarea	Promover una reforma constitucional que se concentrará en los títulos referentes a los tres órganos del Estado - Ejecutivo, Legislativo y Judicial- y a las instituciones de investigación y control, así como el balance de las relaciones de poder entre las mismas.	=			
Administración de justicia	Acción prioritaria	Planificar, diseñar e iniciar la construcción de la primera etapa de la “Ciudad Judicial”.	+			
Seguridad	Tarea	La autoridad de aduanas se basará en los siguientes ejes: control y seguridad territorial, facilitación del comercio y una mejor administración aduanera.	=	+		
Seguridad	Acción prioritaria	La seguridad ciudadana será atendida mediante una Política Integral de Seguridad Pública conocida como	+			

Categoría	Acciones prioritarias	Tareas y acciones prioritarias	Gasto	Ingreso	Deuda	Transparencia
		"Seguridad para Todos", que contempla tres factores de acción: prevención, represión, resocialización.				

Fuente: Icefí, con información obtenida del PEG 2020-2024

EL TERCER PILAR, uno de los más extensos, y al que se le integra una mayor cantidad de acciones es el de economía competitiva, dirigida a generar empleos. Este pilar contiene 19 categorías, al menos 181 tareas y 41 acciones prioritarias, además de proponer un plan que sienta las bases para la Reactivación Económica de Corto Plazo (PRECP). La apuesta del PEG 2020-2024 por la recuperación y el desarrollo económico es parte de sus líneas de trabajo principal y esto se evidencia en la gran cantidad de propuestas que se desarrollan sobre este pilar. Parte de las preocupaciones del actual Gobierno se enfocan en una recuperación económica que requiere Panamá, derivado de la desaceleración que viene sucediendo desde el 2017 y que ha tenido impacto a nivel social con incrementos en el desempleo y efectos deflacionarios.

Las categorías que integran este pilar reflejan una intención de esfuerzos en tareas y acciones que pretenden elevar el mercado de trabajo en la oferta de empleos, un mejor clima de negocios, la atención al comercio interno y externo en cuanto a facilitación de gestiones, la modernización de la Zona Libre de Colón (ZLC), el impulso del emprendimiento a través del apoyo a las Mipymes, el apoyo a la pesca, a la agricultura y la seguridad alimentaria, entre otros. Esta serie de propuestas son muy ambiciosas ante la capacidad que podría llegar a presentar el Gobierno, incluso sin una crisis exógena o interna que pudiera surgir, para poder cumplirlas. En cierta medida, dichas propuestas se alinean con muchas de las necesidades de mejoras que requieren los diversos sectores productivos. Sin embargo, los esfuerzos que se deben lograr requieren de mucha coordinación y un buen financiamiento, puesto que, en buena medida, todas estas acciones serán parte del gasto público y deberán tener el respaldo financiero para su realización.

Tabla 2.4. Panamá: PEG 2020-2024 - Pilar 3: Economía competitiva que genere empleos

Categoría	Tareas y acciones prioritarias	Δ Gasto	= Gasto	Δ Ingresos	Transparencia
Actividad Logística y Portuaria	9 tareas	4	3		
Agro y seguridad alimentaria	41 tareas / 13 acciones prioritarias	34	6	1	
Áreas económicas especiales	2 tareas / 1 acción prioritaria	1			
Clúster marítimo, logístico y portuario	17 tareas / 3 acciones prioritarias	7	10		
Comercio	4 tareas	2			
Comercio exterior y exportaciones	3 tareas	2			
Construcción	3 tareas	*			
Cooperativismo	7 tareas	3		1	
Empleo	8 tareas / 1 acción prioritaria	4	1		
Energía	10 tareas	4	2		
Industria	4 tareas	3			
Infraestructura pública	11 tareas / 16 acciones prioritarias	24	1		2
Medio ambiente	15 tareas	10	1		
Minería	2 tareas	1		1	
MIPYMES y emprendimiento	7 tareas / 3 acciones prioritarias	4	4		
Pesca	8 tareas	2	3		
Sector financiero	4 tareas	1	1		
Transporte	10 tareas / 1 acción prioritaria	9			
Turismo	16 tareas / 3 acciones prioritarias	14			

Fuente: Icefi, con información obtenida del PEG 2020-2024

Entre las categorías que mayor cantidad de acciones presenta está la que corresponde al agro y seguridad alimentaria, que suma un total 41 tareas y 13 acciones prioritarias, de las cuales en total 34 representan un incremento de gasto público para su aplicación, que incluyen la protección de la producción nacional agrícola, la adquisición de la producción nacional por parte del Estado para la dotación alimentaria de las escuelas y la inversión en mejoramientos a los productores agrícolas y ganaderos. Entre estas acciones destaca la que corresponde al papel de las aduanas, en donde se indica que es parte de las tareas de este pilar, corregir las prácticas de contrabando, aforación indebida y subfacturación que afectan la producción nacional, lo que a su vez puede representar un mejoramiento a los ingresos fiscales.

Por otra parte, la infraestructura pública incluye once tareas y 16 acciones prioritarias, las cuales se concentran en proyectos de obra gris, que en su mayoría corresponden al mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura vial. Vale resaltar que una de las tareas de esta categoría indica la inclusión en todos los contratos de infraestructura pública la cláusula "Contratista visible", para que, desde el inicio de la obra hasta su entrega, el contratista mantenga debidamente informada a las comunidades beneficiadas, también se incluye la modernización del sistema de contrataciones públicas y de aprobación de proyectos públicos y privados mediante la implementación de herramientas del Gobierno digital. Esto representaría un avance en términos de la transparencia y rendición de cuentas de los proyectos públicos que se ejecutan. No obstante, y al igual que el resto de pilares, los costos y las fuentes de financiamiento, así como una propuesta tangible de la vinculación de estas acciones a una gestión por resultados, están ausentes. Lo anterior toma en cuenta que los gastos de inversión dentro de las finanzas públicas son fundamentales para el desarrollo económico y social y, por lo mismo, se debería tomar en cuenta una estimación real de lo que esto representaría en términos monetarios para el país.

El turismo presenta 16 tareas específicas y tres acciones prioritarias, lo cual resalta dado que esta actividad económica constituye una considerable fuente de flujo de divisas para el país, genera oportunidades de empleo y hace que la dinámica de los comercios relacionados con dicha actividad sea rentable. Panamá es un atractivo turístico, y dada su vía interoceánica con el Canal de Panamá presenta un flujo alto de cruceros con turistas que suelen consumir en su paso por el país, así como otros que visitan dicho canal para observar el paso de los cargueros por el sistema de esclusas. El PEG incluye dentro de sus acciones para el turismo, el reforzamiento de dicha actividad mediante la promoción y campañas publicitarias que lo impulsen, la expansión de programas de inversión turística y la promoción de una ley general de turismo para reemplazar las cinco leyes existentes sobre esta actividad.

Tabla 2.5. Panamá: PEG 2020-2024 - Pilar 3: Economía competitiva que genere empleos - Plan que sienta las bases para la Reactivación Económica de Corto Plazo (PRECP)

Categoría	No.	Tareas y acciones prioritarias	Gasto	Ingreso	Deuda	Transparencia
Políticas Públicas de Prioridad Inmediata	1	A. Mejorar la eficiencia del sector público	+			
	2	B. Disminuir pobreza	+			
	3	C. Estimular el empleo	+		+	
	4	D. Mejorar la institucionalidad	=			
	5	E. Reestablecer el manejo fiscal	+	+	-	+
	6	F. Hacer más eficientes las empresas públicas	+	+		
	7	G. Usufructuar el comercio exterior				
	8	H. Modernizar la administración de aduanas	+	+		
	9	I. Ejecutar las inversiones públicas	+			
	10	J. Optimizar la contribución de la autoridad del Canal de Panamá	+	+		
	11	K. Promover las inversiones privadas	*			
	12	L. Recuperar el sector de la construcción	*			
	13	M. Potencializar el turismo adecuadamente	+			
	14	N. Políticas de competencia	*			
	15	O. Enriquecer la calidad de la salud	=			
Políticas Prioritarias a Corto Plazo con Impacto	16	A. Desempleo e informalidad	*			
	17	B. Mejorar el capital humano	+			
	18	C. Mejorar el capital físico	+			

en el Mediano Plazo	19	D. Apoyar el modelo de asociaciones públicas privadas	+	+
	20	E. Incrementar la productividad	+	
	21	F. Modernizar el sector agropecuario	+	
	22	E. Apoyar el manejo fiscal	+ / -	+

Fuente: Icefí, con información obtenida del PEG 2020-2024

Finalmente, el tercer pilar incluye un plan que sienta las bases para la Reactivación Económica de Corto Plazo (PRECP), el cual se distribuye en dos políticas para su implementación: Políticas Públicas de Prioridad Inmediata y Políticas Prioritarias a Corto Plazo con Impacto en el Mediano Plazo. Cabe resaltar que el contenido del PEG 2020-2024 indica que «le tocará al MEF traducir las propuestas incluidas en el PRECP en tareas específicas con metas, plazos y entidades responsables de su instrumentación» (Gobierno de Panamá, 2019: 142). Esta situación conlleva a una gestión por parte de una entidad que no fue la que realizó la propuesta directamente, por lo cual la atribución de una tarea más a su agenda restringe la posibilidad de lograr un avance eficiente no solo en sus funciones regulares, sino también en la puesta en marcha de estas políticas.

En cuanto al ámbito fiscal de las Políticas Públicas de Prioridad Inmediata, estas mencionan el restablecimiento del manejo fiscal para lo que se hace prioritario fortalecer su administración y reducir el gasto corriente. Para lograr esto, el documento menciona que se debe establecer una amnistía tributaria debido a la falta de pago de impuestos, mejorando así la administración tributaria, simplificando trámites para la gestión de pagos y utilizando tecnología para minimizar la discrecionalidad (ibíd.: 146). Sin embargo, el hecho del otorgamiento de amnistías tributarias también puede ser un factor contraproducente, tomando en consideración el abuso del mismo, lo cual daña la moral tributaria de los contribuyentes que sí son puntuales, además que el hecho de cobrar mora e intereses por el atraso en la declaración también es un derecho de la administración ya que compensa el atraso de la consecución de las metas recaudatorias y es un mecanismo sancionatorio que influye a que los contribuyentes tenga un sentido de responsabilidad ante las repercusiones de un incumplimiento.

Otro aspecto que resalta es la actualización de la legislación en el Código Fiscal y que la estimación de ingresos a recaudar debería estar basada en supuestos realistas del crecimiento de la economía. También se habla de imponer el tratamiento tributario y de distribución de utilidades que opera en la empresa privada a empresas y entidades públicas, para el fortalecimiento de la recaudación

y para imputar criterios de cumplimiento de objetivos (ídem). Para todo ello se enlistan las enmiendas que se proponen a la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRSF):

- I. Enfatizar el ahorro público logrando un balance primario positivo por lo menos igual al pago de intereses antes de terminar el período de la administración en curso.
- II. Reducir el piso de proyectos sujetos a análisis de rentabilidad a B/. 10.0 millones, incluyendo municipios, y derogar los decretos que eliminaron dichos requerimientos.
- III. Establecer en el MEF un departamento que evalúe en forma independiente y le dé seguimiento a estudios de costo-beneficio preparados por agencias ejecutoras, al igual que de concesiones y APP.
- IV. Establecer en la CGR un departamento que lleve a cabo auditorías ex-post. Estos deberían incluir evaluaciones de la rentabilidad de proyectos de inversión ejecutados, estudios de impacto ambiental aprobados y los beneficiarios de los proyectos y de las áreas beneficiadas.
- V. Asegurar una política de distribución regional de la inversión pública cónsona con mejorar las condiciones de pobreza y el desarrollo del resto del país.
- VI. Asegurar que las asignaciones presupuestarias a los pobres estén vinculadas a necesidades identificadas en las encuestas de pobreza y condicionadas a objetivos cuantificables.
- VII. Definir una política de subsidios que focalice los beneficios en mejorar la capacidad productiva de los pobres e incrementar su nivel educativo.
- VIII. Reenfocar las prioridades del gasto público para vigorizar la calidad y ampliar la cobertura del sistema educativo a todos sus niveles a la vez de fortalecer la formación profesional.
- IX. Evaluar los programas de subsidios para determinar si alcanzaron sus objetivos. (ibíd.: 146-147)

Otro de los objetivos de esta política es hacer más eficientes las empresas públicas, y lo que indica para ello es que «las empresas públicas, bancos estatales y ZLC deberían pagar todos los impuestos que pagan las empresas y bancos privados, los cuales alcanzan más que los que pagan los del sector público, y declararles dividendos al Estado sujetos a las reservas que se deben hacer como en el caso de la ACP⁵» (ibíd.: 147). También indica que uno de los impedimentos del funcionamiento de las empresas públicas se debe a la intervención del Estado que no las deja tomar decisiones, derivado de cambios de Gobierno, la orientación

⁵ Autoridad del Canal de Panamá (ACP).

política de las decisiones o incluso los propios presupuestos públicos que sobrepasan los objetivos que plantean las empresas como entes autónomos.

En esa misma línea de ideas, la propuesta indica que la Contraloría General de la República de Panamá (CGR) no debería ser coadministrador de las empresas públicas, bancos estatales y la ZLC, puesto que, en una figura de empresa privada, esta no debe solicitar permiso al “auditor” para adquirir bienes, sino que en todo caso la decisión debe ser evaluada después de la adquisición y con la medición de cumplimiento del objetivo de la empresa que motivó la compra. La cuestión en este caso es que las empresas públicas no funcionan como un ente privado por propia definición, y ante normativas establecidas para la gestión de compras y contrataciones públicas, es necesario que los órganos de verificación cumplan con el rol establecido, de manera que las gestiones sean transparentes y se cumplan los protocolos que evitan, por ejemplo, el sobreprecio de los bienes o servicios adquiridos o, en sí, la malversación de los fondos públicos.

Finalmente, dentro de los componentes de las Políticas Prioritarias a Corto Plazo con Impacto en el Mediano Plazo, dentro de los que corresponde la tarea de apoyar el manejo fiscal, se plantea que los ajustes para un manejo fiscal prudente deberían provenir de recortes en gastos, con la reducción o eliminación de subsidios no necesarios, que no se enfoquen adecuadamente o que no contribuyan a mejorar la capacidad productiva de sus beneficiarios, asimismo se deberían eliminar los gastos de planilla excesivos que requieren de un programa de amortización del empleo público.

Además, se recomienda que no se apliquen nuevos impuestos para evitar el freno a la expansión económica, excepto para gravar a las empresas públicas y entidades financieras públicas aplicando todos los impuestos que pagan las instituciones del mismo tipo en lo privado, declarar dividendos, recuperar costos y mejorar significativamente la administración pública. También menciona que las prioridades presupuestarias deberían enfocarse en mejorar la calidad de la infraestructura y la inversión, descentralización regional y la productividad de los servidores públicos en los sectores claves. Si bien esto busca una gestión de la eficiencia en el gasto público, limita a su vez el financiamiento del gasto social, el cual se queda en un segundo plano y atiende más a una dinámica que promueve, por sobre otras acciones, el crecimiento económico y una gestión pública que atiende más al sector privado. A pesar de esto, la propuesta sí incluye la indicación para una adecuada programación y financiamiento de los programas y proyectos para que se pueda medir la ejecución y los resultados, de tal manera que se haga evidente el cumplimiento de los objetivos para los cuales se ha planificado.

2.1. LOS PILARES QUE ATIENDEN EL GASTO PÚBLICO SOCIAL Y LA INVERSIÓN

El PEG 2020-2024 incluye en sus dos últimos pilares lo que corresponde al gasto público social, es decir, todo el gasto que garantiza los derechos fundamentales de la población y que pretende cumplir con los mandatos constitucionales que velan por la mejor calidad de la ciudadanía. En estos pilares se incluyen la atención a la salud, la educación, los grupos etarios vulnerables (adultos mayores, niñez y adolescencia), la atención al desarrollo de la población afropanameña, los pueblos originarios, las mujeres; así también, se incluyen todos los componentes de las inversiones en el desarrollo social y la atención a la cultura, el arte y el deporte. También se hace la inclusión de la Estrategia Colmena como parte de las acciones para la reducción de la pobreza.

EL CUARTO PILAR del PEG 2020-2024 se enfoca en el combate a la pobreza y desigualdad. Dentro de este pilar se incluyen todas las acciones que velan por el desarrollo y protección social y la salud, dentro de lo que vale resaltar que se incluyen en total 146 tareas y 59 acciones prioritarias. En cuanto a las acciones relacionadas a la salud, el plan indica claramente que en Panamá la salud no es igual para toda la ciudadanía y por lo mismo hace especial énfasis en atender una cobertura universal, gratuita con un enfoque prioritario en la salud preventiva. Resalta, entre las tareas a realizar, la priorización de la red primaria y, dentro de las acciones prioritarias, la creación de la Secretaría para la Atención Integral a la Primera Infancia, que además de incluir intervenciones para combatir la desnutrición e incrementar las atenciones de cuidados de salud, también contiene la ampliación de la red de servicios de Centros de Atención Integral para la Primera Infancia (CAIPI), lo que a su vez incluye componentes de educación inicial, y el apoyo a mujeres en condición de trabajo no remunerado para que puedan optar a oportunidades de capacitación y empleo.

Además, se incluyen dentro de las mismas acciones prioritarias, la implementación de diversos programas que atienden otras atenciones de la salud, así como también la ampliación y construcción de nuevos hospitales, que incluiría: dos hospitales, un instituto de autismo, un centro geriátrico y más facultades de medicina y enfermería. Por su parte, otra de las categorías incluye los medicamentos, para lo cual el PEG propone, dentro de sus tareas, la creación del Centro Nacional de Compra de Medicamentos e Insumos, así como otras acciones que promoverían un mejor control de la distribución de medicamentos para que estos puedan estar al alcance de la población. Para ello, dentro de las acciones prioritarias, se propone el plan *Pasar del No Hay, al Sí Hay en Medicamentos*, el cual promovería las compras

únicas de medicamentos e insumos para el sistema público de salud con precios de referencia, a través del Centro Nacional de Compra de Medicamentos e Insumos, incluyendo la opción de comprar a través de organismos internacionales como la OPS y UNOPS.

Tabla 2.6. Panamá: PEG 2020-2024 - Pilar 4: Combate a la pobreza y desigualdad (tareas y acciones prioritarias seleccionadas)

Categoría	Tarea o acción prioritaria	Descripción de tareas y acciones prioritarias	Gasto	Ingreso	Deuda	Transparencia
Adultos mayores	Acción prioritaria	Crear el Programa "Estamos Contigo", creando un fondo para un plan piloto para atender adultos mayores con enfermedades que los mantengan postrados o que no puedan valerse por sí solos, para recibir atención domiciliaria, medicamentos, movilización y cuidados paliativos, previa evaluación socioeconómica.	+			
Afropanameños	Acción prioritaria	Realizar el Censo Afrodescendiente 2020 de manera seria, científica y exacta, para tener las estadísticas confiables y útiles para las políticas inclusivas justas.	+			
Deportes	Acción prioritaria	Hacer todo lo posible por cumplir con el compromiso de la República de Panamá de realizar los XXIV Juegos Deportivos Centroamericanos y del Caribe 2022.	+			
Desarrollo social	Tarea	Fortalecer las redes de Cuidado a la Niñez, Adolescencia, Familia y Adultos Mayores.	+			
Desarrollo social	Tarea	Fortalecer la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia a fin de que se coordine e implemente las acciones y programas a nivel nacional y local de atenciones y fortalecimiento de la familia.	+			

Categoría	Tarea o acción prioritaria	Descripción de tareas y acciones prioritarias	Gasto	Ingreso	Deuda	Transparencia
Estrategia Colmena	Tarea	Fase 3. Acción COLMENA: en esta fase se tiene la integración de la línea base de la Colmena con la oferta de programas del gobierno, actúan sociedad civil, universidades, sector privado, coordinada por los gobernadores de cada provincia y comarca, que se apoyarán en las respectivas Juntas Técnicas y la Secretaría Técnica del Gabinete Social (STGS).	+			
Salud	Acción prioritaria	Crear la "Secretaría para la Atención Integral a la Primera Infancia", adscrita a la Presidencia de la República, para una alineación interinstitucional.	+			
Medicamentos	Tarea	Crear el Centro Nacional de Compra de Medicamentos e Insumos.	+			
Medicamentos	Acción prioritaria	Plan "Pasar del no hay, al sí hay en medicamentos". Para que los panameños tengan sus medicamentos y evitar compras directas a sobrepuestos al Estado, realizaremos compras únicas de medicamentos e insumos para el sistema público de salud con precios de referencia, a través de un "Centro Nacional de Compra de Medicamentos e Insumos", incluyendo la opción de comprar a través de organismos internacionales como la OPS y UNOPS.	+			
Niñez y Adolescencia	Tarea	Aumentar la cobertura de los servicios a la Primera Infancia, incluida la nutrición adecuada y estimulación temprana.	+			
Mujer	Acción prioritaria	Crear el Ministerio de la Mujer.	+			

Categoría	Tarea o acción prioritaria	Descripción de tareas y acciones prioritarias	Gasto	Ingreso	Deuda	Transparencia
Pueblos originarios	Acción prioritaria	Plan "Caminos Comarcales", para la construcción de carreteras, caminos, puentes y zarzos para el desarrollo de las comarcas, siempre y cuando estén priorizadas dentro de los planes de desarrollo comarcales consensuadas con las autoridades locales y tradicionales.	+			
Seguridad social	Tarea	Programa de Transformación Financiera y Contabilidad: Rediseñar a corto plazo el sistema de Finanzas y Contabilidad, con la participación de la OIT, empresas y expertos nacionales e internacionales.	+			

Fuente: Icefi, con información obtenida del PEG 2020-2024

Dentro de las acciones de protección social destaca el fortalecimiento de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, mientras que en la misma línea de trabajo se busca aumentar la cobertura de los servicios a la primera infancia, incluida la nutrición adecuada y estimulación temprana. Estas intervenciones destacan por el hecho de que son componentes sumamente importantes para la Inversión Pública en Niñez y Adolescencia (IPNA), que incluye también una de las tareas antes mencionadas en materia de salud. Esto muestra un interés relevante por uno de los grupos etarios que requiere una mayor inversión, puesto que su desarrollo y protección depende de un Estado comprometido en la garantía de sus derechos y, también, representa la inversión más importante para el desarrollo integral de una mejor ciudadanía.

Otras acciones para destacar son la propuesta de realizar el Censo Afrodescendiente 2020, cuyo objetivo es la obtención de estadísticas confiables para políticas inclusivas justas. Por otra parte, para los pueblos originarios, las acciones atienden más a aspectos de la inclusión económica como, por ejemplo, el plan "Caminos Comarcales", así como programas de vivienda, agricultura familiar, impulso del turismo agrícola, agroecología, entre otros. Así también, se incluyen tareas para la atención de los adultos mayores que promueven la creación de programas específicos. A su vez, se toma en cuenta la necesidad de ampliar las

funciones del Estado en la lucha por los derechos de las mujeres y crear el Ministerio de la Mujer y, finalmente, dentro de otras acciones, se considera al deporte, que dentro de 16 acciones prioritarias promueve la recuperación de centros deportivos, así como también atiende al compromiso de ser la sede de los XXIV Juegos Deportivos Centroamericanos y del Caribe 2022.

Por su parte, la Estrategia Colmena “Panamá libre de pobreza y desigualdad, la Sexta Frontera” resulta en un eje transversal para el PEG. En el plan se incluyen cuatro fases para su implementación, siendo la fase 3 la que presenta la integración de la línea base de la Colmena con la oferta de programas del Gobierno, donde resalta la actuación de la sociedad civil, universidades, sector privado, todo coordinado por los gobernadores de cada provincia y comarca. Esta estrategia tiene por misión promover la justicia social, equidad y oportunidades, a través de una política pública integral que debe considerar los derechos humanos, los factores territoriales y demográficos. Así pues, esto representa un instrumento que, vinculado con las demás políticas públicas vigentes y con los ODS, podría aportar en el cúmulo de transformaciones que reduzcan las brechas de desigualdad, aunque aún haría falta que dentro de los mecanismos de alineación con el PEG 2020-2024 se incluyan estudios o informes sobre los costos y las fuentes de financiamiento para lograr la consecución de objetivos que a su vez se alinean con la Agenda 2030 de los ODS.

Tabla 2.7. Panamá: PEG 2020-2024 - Pilar 5: Educación, Ciencia, Tecnología y Cultura – Acciones para la educación

Complemento	Categoría	Tareas y acciones prioritarias	Total de tareas y acciones	Δ Gasto	= Gasto	No afecta el gasto
Sistema de educación	Tareas principales	Incluye tareas de mejoras a la docencia, al sistema educativo en general, priorización de la educación bilingüe e intensificación de la alfabetización. Asimismo, se encuentra entre las acciones prioritarias la ampliación de servicio y creación de nueva infraestructura.	21	16	5	
	El enfoque de ciclo de vida para entender las vulnerabilidades	En esta categoría sí proponen tareas encaminadas a la formulación de: 3 planes, 2 estrategias y 2 programas que impulsan	11	7		4

Complemento	Categoría	Tareas y acciones prioritarias	Total de tareas y acciones	Δ Gasto	= Gasto	No afecta el gasto
Políticas educativas		mejoras en el sistema de educación para darle más cobertura, universalidad y que sea más inclusivo. Asimismo, se promueven reformas y un censo estudiantil y docente.				
	Eje 1. Calidad de la educación	Se plantea la revisión y evaluación del sistema educativo, mediante sistemas de información y evaluación. También la creación de mecanismos que permitan generar indicadores de medición a la calidad educativa y el diseño del Plan Nacional de Educación Pública.	13	6	6	1
	Eje 2. Equidad educativa	Sobresale la creación de un sistema de integración interinstitucional que garantice los procesos de desarrollo de la educación inicial y otras acciones que atienden a una cobertura universal e inclusiva.	9	7	2	
	Eje 3. Formación de educadores	Propone acciones que atienden a una mejor especialización de los educadores, la promoción de un mejor perfil y mecanismos de contratación, un sistema de capacitación pública y el establecimiento de una Ley de la Carrera Docente.	7	2	4	1
	Eje 4. Gestión de la educación	Incluye la instauración de un modelo de gestión pública y social y la	2		1	1

Complemento	Categoría	Tareas y acciones prioritarias	Total de tareas y acciones	Δ Gasto	= Gasto	No afecta el gasto
S/C		participación ciudadana e intersectorial para la toma de decisiones en vías de una mejor gestión.				
	Eje 5. Inversión de la educación	Este eje establece tareas para mejorar, adecuar y fortalecer las instalaciones escolares, así como planes de mantenimiento permanente con la debida supervisión. Plantea un mejor uso de los recursos financieros para que las inversiones sean sostenibles.	6	5	1	
	Cultura	Entre las acciones prioritarias se incluye el mejoramiento y creación infraestructura cultural. Desarrollar la enseñanza artística en todas las etapas formativas, el rescate de centros culturales y artísticos y la creación del Ministerio de Cultura.	14	14		
Total			83	57	19	7

Fuente: Icefi, con información obtenida del PEG 2020-2024

EL QUINTO PILAR, o la estrella como se denominó en otros planes, es el referido a la educación, ciencia, tecnología y cultura. Para analizar este pilar es necesario separarlo en dos secciones, siendo la primera lo que corresponde a la educación propiamente dicha y que incluye la categoría de cultura. Esta sección incluye dos componentes de la propuesta a la educación que realiza el PEG, en donde el primero contiene todas las propuestas que integran las mejoras al sistema de educación, con 21 tareas principales y otras once del enfoque de ciclo de vida para entender las vulnerabilidades. Las tareas principales incluyen: mejoras a la docencia, al sistema educativo en general, priorización de la educación bilingüe e intensificación de la alfabetización. También se encuentra entre las acciones prioritarias la ampliación

de servicio y creación de nueva infraestructura. Por su parte, el enfoque de ciclo de vida para entender las vulnerabilidades propone tareas encaminadas a la formulación de tres planes, dos estrategias y dos programas que impulsan mejoras en el sistema de educación para darle más cobertura, universalidad y que sea más inclusivo. Asimismo, se promueven reformas y un censo estudiantil y docente.

El segundo componente plantea políticas educativas en cinco ejes. Dichos ejes plantean, entre otras cosas, la revisión y evaluación del sistema educativo, la creación de mecanismos que permitan generar indicadores de medición a la calidad educativa y el diseño del Plan Nacional de Educación Pública, la creación de un sistema de integración interinstitucional que garantice los procesos de desarrollo de la educación inicial, la instauración de un modelo de gestión pública y social y la participación ciudadana e intersectorial para la toma de decisiones en vías de una mejor gestión, y, naturalmente, las mejoras, adecuaciones y fortalecimiento de las instalaciones escolares, así como planes de mantenimiento permanente con la debida supervisión. Se totaliza un conjunto de 48 tareas, de las cuales al menos 27 inciden en un incremento del gasto público.

Para la categoría de la cultura, dentro de las acciones prioritarias, se incluye el mejoramiento y creación de infraestructura cultural, el desarrollo de la enseñanza artística en todas las etapas formativas, el rescate de centros culturales y artísticos y la creación del Ministerio de Cultura. De las 14 tareas y acciones prioritarias, todas conllevan un incremento directo del gasto público, situación que es importante en consideración que los elementos que aportan el arte y la cultura, además de ser parte de los derechos inalienables de la población, constituyen parte del desarrollo humano de un Estado y de la evolución de su propia cultura y tradición, mediante el autorreconocimiento que el propio Gobierno debe impulsar.

A la segunda sección del pilar número cinco, le compete la parte de la ciencia, tecnología e innovación, la cual incluye también dos apartados destacables. Dentro del primero se hace el reconocimiento de un compromiso general por una transformación productiva, mediante las capacidades que se tienen sobre la tecnología y cómo esto puede ser utilizado como una herramienta de ventaja ante la creación de mayor valor agregado a la producción del país. Con acciones concretas, por ejemplo, intentarán convertir a Panamá en un *hub* de innovación tecnológica del conocimiento y la innovación. Dentro de esta categoría, el PEG separa entonces seis programas sectoriales, y uno de ellos cuenta con tres programas que enfatizan los esfuerzos dentro de la ciencia, sociedad, economía y políticas públicas, los cuales a su vez contienen un total de 20 subprogramas. En estos ejes estratégicos se promueve el aprovechamiento de la tecnología en actividades como la del sector agropecuario para la transformación productiva sostenible e inclusiva, que incluso está alineada con los objetivos dos y doce de los

ODS, o bien la del sector ambiente, agua y energía, que además de estar dentro de las acciones de ODS, también se complementa con los programas “Buena vida para todos” y “Crecer más y mejor”.

Tabla 2.8. Panamá: PEG 2020-2024 - Pilar 5: Educación, Ciencia, Tecnología y Cultura – Acciones para la ciencia, tecnología e innovación

Complemento	Categoría	Tareas y acciones	Gasto
Ciencia, tecnología e innovación	Ciencia, tecnología e innovación	7	+
Programas sectoriales	1. I+D+I: Sector agropecuario para la transformación productiva sostenible e inclusiva	3	+
	2. I+D+I: Sector ambiente, agua y energía	3	+
	3. I+D+I: Sector salud para la equidad y sostenibilidad	1	+
	4. I+D+I: En el sector educativo básico, medio y superior para la transformación productiva con equidad	4	+
	5. CTI en el sector industria, logística y tecnología 4.0	5	+
	6. I+D+I en ciencia, sociedad, economía y políticas públicas	1	+
	P.1. Investigación e innovación transformadora para la sostenibilidad, el desarrollo inclusivo y la competitividad	8	+
	P.2. Generación de capacidades científicas para la sostenibilidad y el desarrollo inclusivo	3	+
	P3. Apropiación social de la ciencia	9	+
	Total		44

Fuente: Icefi, con información obtenida del PEG 2020-2024

Es necesario volver a evidenciar algunos aspectos muy particulares del PEG 2020-2024, como el hecho de que ninguno de los cinco pilares y sus 125 acciones prioritarias, ni los planes paralelos que se incluyen presentan una propuesta cuantitativa del costo financiero que se requerirá para poner en marcha toda una serie de nuevos programas que se pretenden implementar. Si bien al final del documento se presenta una programación financiera bajo supuestos macroeconómicos y la elaboración de un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2020–2024, el análisis resulta sustentarse sobre estimaciones de los ingresos y gasto público agregados, por lo que el detalle que debería corresponder, al menos a

cada una de las entidades encargadas de ejecutar este conjunto de propuestas, es inexistente.

Esto es aún más relevante al revisar que toda la serie de propuestas, que en buena medida tienen una ambición muy positiva y entendible sobre las mejoras que el país demanda, pero se queda muy alejado de la realidad sobre la capacidad del Gobierno para hacer frente al gasto público que conllevaría derogar para dicho plan. Además, las propuestas pocas veces mencionan la importancia de la vinculación de las acciones que el presupuesto y sus metas físicas y financieras deberían de estar alineándose con los presupuestos y este tipo de planes y estrategias estatales. A pesar de que promueven la creación de instituciones para la planificación, que deberían velar por el cumplimiento de esto, mientras la propuesta no presente un complemento sobre los costos de operarla y las fuentes que podrían hacer posible su financiamiento, únicamente terminará siendo una buena propuesta, como muchas otras, que no pasan del papel y la tinta.

3. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL DESEMPEÑO FISCAL EN 2020

El 12 de noviembre de 2019, la *Gaceta Oficial de la República de Panamá* publicó el presupuesto general del Estado para la vigencia fiscal 2020, con el propósito teórico de tratar de armonizar el esfuerzo anunciado por el nuevo Gobierno, recién electo en 2019, y la situación de las finanzas públicas. En esta oportunidad, el presupuesto anunciado por las autoridades se planteó como una herramienta que trataría de implementar la austeridad fiscal en este país centroamericano, y mostró un cambio de la trayectoria descrita en los años previos y que, de alguna forma, propició un rápido incremento del déficit fiscal y de la deuda pública de este país.

El documento del presupuesto descansó en los supuestos macroeconómicos contenidos en las partidas informativas del MFMP 2020-2024 que fuera aprobado por el Consejo de Gabinete del Estado y que trazó las líneas generales que el Gobierno actual esperaba que tomaran las finanzas públicas durante su gestión. El más importante de los supuestos contenidos en dicho marco fiscal fue el relacionado con la recuperación del crecimiento económico del país, el cual, conforme la estimación de las autoridades, se ubicaría en 5.3% en 2020, luego del 3.7% en 2018 y el 3.0% en 2019, producto tanto de las crisis políticas internas como de la reducción del gasto público de los últimos años, que otrora representó el motor principal de la actividad económica panameña.

No obstante, lo anterior, es importante comentar que las estimaciones de las autoridades del país se ubicaban por encima de los cálculos de Cepal que estimó un crecimiento de solo 3.8% para 2020. Aunque los datos anteriores eran convergentes a lo previsto por el FMI y el Banco Mundial, que estimaban crecimientos económicos del 5.5% y 5.4%, respectivamente, para el 2020. Además, el modelo del presupuesto asumió una estimación del crecimiento en el nivel de precios del 1.4% para 2020, muy por encima del promedio de los últimos años (0.2% promedio para el período 2017-2019) y únicamente comparable con la experiencia de 2016 (1.46%).

En materia de comercio internacional, aunque el MFMP y las autoridades del país no dieron a conocer sus pronósticos de crecimiento para ese año y para el siguiente, el FMI sí consideraba que la dinámica del país permitiría una muy buena recuperación del volumen tanto de las importaciones como las exportaciones para Panamá. De acuerdo al FMI las importaciones reportarían un crecimiento del 1.2% en 2019, pero registraría un fuerte repunte en 2020 al estimarse 8.1% de crecimiento, muy por encima de lo observado durante el período 2014-2019. Por su parte, las exportaciones también reportarían una mejora significativa desde el 2.2% de aumento del volumen en 2018, para incrementarse 5.9% en 2019 y 7.3% en 2020.

Lamentablemente, la pandemia del Covid-19, que afecta a prácticamente todos los países del mundo a partir del primer trimestre del presente año, ha reducido las expectativas de crecimiento económico mundial, del comercio internacional y, por ende, del desempeño macroeconómico de Panamá. Así, las autoridades han cambiado sus expectativas de crecimiento económico y del resto de las variables macroeconómicas, a partir de la nueva realidad imperante que, indiscutiblemente, tiene efectos sobre los resultados fiscales esperados, lo que afectará dramáticamente la ejecución presupuestaria en 2020.







Conforme las autoridades panameñas, se estima que el crecimiento económico esperado para 2020 será negativo en 2.0%, reflejando una pérdida de más de 7.0% respecto de las estimaciones originales. También se estima que el nivel de precios se ubicará en un crecimiento del 1.0%. Dicha estimación es convergente con las últimas publicadas por el FMI y el Banco Mundial. Sin embargo, dista mucho de las previstas por Cepal, que en su actualización de julio de 2020 consideró que la economía panameña reportará una contracción del 6.5%. La diferencia en los valores pronosticados muestra la existencia de mucha incertidumbre sobre la situación futura, por lo que habrá que estar atento respecto de los valores reales del comportamiento de la economía panameña durante el presente año y en los sucesivos.

La atención a la pandemia del Covid-19 obligó a las autoridades panameñas a implementar medidas de confinamiento inmediato, que involucraron el establecimiento de barreras sanitarias alrededor de áreas de contagio, restricciones a la movilidad, suspensión de las actividades de la construcción con la excepción de las relacionadas con el sector de salud, cancelación de eventos masivos, suspensión de vuelos internacionales y la suspensión de contratos laborales. Las autoridades han iniciado un proceso de “retorno a la normalidad” que involucró un plan gradual eslabonado en seis bloques, el cual, debido a la virulencia de la pandemia ha presentado demoras en su ejecución y no se tiene claridad de la fecha de la implementación, dadas las condiciones sanitarias. (FMI, 2020)

De manera complementaria y en el aspecto monetario, la Superintendencia de Bancos permitió a la banca el uso de las provisiones acumuladas para absorber el impacto de las pérdidas relacionadas con la recuperación de créditos. De la misma forma, se permitió a los bancos iniciar con la reestructuración de los créditos para los deudores que presentaran problemas de pago, y estos acordaron la concesión de períodos de gracia hasta diciembre de 2020. Todas estas disposiciones y otras relacionadas con el sistema bancario fueron validadas en la ley 156 del 30 de junio de 2020.

En materia comercial, la balanza de pagos del país se estima que experimentará un profundo deterioro, producto principalmente de la contracción del turismo, el tránsito a través del Canal de Panamá y una mejor inversión directa en el país. (FMI, 2020)

Tabla 3.1 Panamá: comportamiento de las principales variables macroeconómicas, período 2016-2020

Concepto	Tasa de variación relativa interanual					Historia
	2016	2017	2018	2019	2020 est.	
PIB nominal	7.1	7.4	4.7	2.6	-1.0	
PIB real	5.0	5.6	3.7	3.0	-2.0	
Precios	1.5	0.5	0.2	-0.1	1.0	
Importaciones	-3.6	8.8	4.0	-3.0	8.1	
Exportaciones	-8.7	4.0	1.9	6.1	7.3	
Tipo de cambio	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	

Fuente: Icefi, con base a cifras oficiales. Los datos del crecimiento esperado de las exportaciones y de las importaciones provienen de las bases de datos del World Economic Outlook del FMI (octubre de 2019).

3.1 INGRESOS

El presupuesto de ingresos para el ejercicio 2020 para el Gobierno Central ascendió a B/. 13,085.0 millones, de los cuales B/. 4,013.4 millones procedían del endeudamiento público, por lo que los ingresos regulares del Estado planificados alcanzaron B/. 9,071.6 millones, 9.8% por debajo del presupuesto aprobado en 2019. De esa forma, las autoridades estimaban que el 30.7% del financiamiento del presupuesto devendría de recursos ajenos al Estado y solo el restante 69.3% de las fuentes financieras regulares del Gobierno. El presupuesto total de ingresos representaba el 17.9% del PIB, mientras que los ingresos regulares del Estado, excluyendo el crédito público planteados en el presupuesto, alcanzaban el 12.4% del PIB.

Del presupuesto de ingresos, los ingresos tributarios planteados representaban escasamente el 43.2% del total, y únicamente el 7.7% del PIB, muy por debajo del 8.0% registrado al final de 2019. La trayectoria planteada por las autoridades fiscales en el presupuesto 2020 asumió un crecimiento negativo respecto al cierre planteado para 2019, lo que reflejaba, mucho antes de los efectos de la pandemia del Covid-19, la aceptación del Gobierno actual de la trayectoria decreciente de la recaudación, producto del aumento de la evasión tributaria, las amnistías fiscales y los gastos tributarios, sin que fuera planteado algún esfuerzo concreto para mejorar la recaudación fiscal, lo que desnudó el esfuerzo de austeridad fiscal promovido por el actual Gobierno y se manifestó en forma inmediata contrario a lo ofrecido por el plan propuesto por el presidente Cortizo.

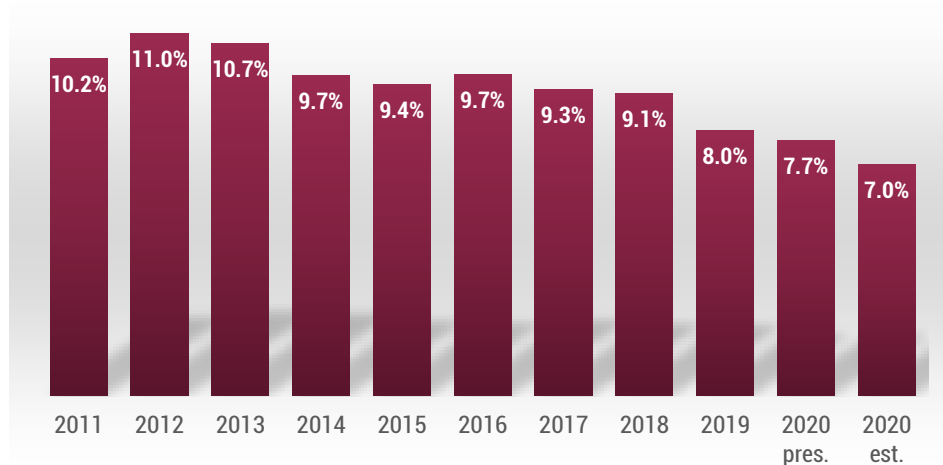
Desafortunadamente para Panamá, y para el mundo, los efectos de la pandemia del Covid-19 produjeron una contracción económica mundial, que se refleja especialmente en los países con administraciones tributarias muy débiles, con una reducción significativa del cobro de impuestos. También en el caso particular de Panamá, la reducción de la actividad económica mundial producirá una reducción en el flujo de buques en el Canal de Panamá que, de acuerdo con diferentes estimaciones, implicará al menos una reducción del 20.0% de los ingresos públicos que derivan de esta fuente; además, la disminución de los precios internacionales de los combustibles reporta otro elemento que contraerá la percepción de ingresos públicos de este país centroamericano.

Además, el Gobierno de Panamá, con el fin de contribuir a paliar los efectos de la pandemia, introdujo algunas disposiciones como la ampliación de su amnistía tributaria, una moratoria en la presentación de las declaraciones de algunos impuestos -especialmente del Impuesto Sobre la Renta, principal impuesto del país-

, la suspensión del pago de algunos servicios públicos por los contribuyentes y las personas con salario menor a USD 2,000.00 mensuales, y el establecimiento de procedimientos virtuales para la atención de los contribuyentes. De acuerdo con Cepal (2020) las medidas tributarias anunciadas por Panamá se encasillan en los temas de provisión de liquidez a los hogares y empresas, en el rubro del ISR, y en la atención a la crisis sanitaria en los aspectos relacionados con el Impuesto al Valor Agregado.

Los efectos antes mencionados, y relacionados con la atención a la pandemia del Covid-19, se estima que producirán que la carga tributaria de Panamá se desplome hasta reportar alrededor del 7.0% del PIB al cierre de 2020, 1.0% por debajo de lo observado en 2019 y 0.7% inferior a lo considerado en el presupuesto para el presente año. La carga tributaria estimada para 2020 será la menor observada en la presente década.

Gráfica 3.1 Panamá: carga tributaria neta del Gobierno Central período 2011-2020 est.



Fuente: Icefí, con datos del Ministerio de Economía y Finanzas

Al margen de los efectos de la pandemia del Covid-19, es notorio que la mayor parte de la pérdida recaudatoria se encuentra en la potencial contracción en la recaudación del ISR, que se ha reducido en 1.9% del PIB desde 2012, cuando representó 5.0%, mientras que al cierre de 2020 solo representará el 3.1% del PIB. También, el Impuesto sobre las Transferencias de Bienes Muebles y Servicios (IVA) reportará una fuerte disminución, que lamentablemente está en sintonía con la pérdida en importancia del impuesto en los últimos años, que se manifiesta en una caída desde el 2.9% del PIB registrado en 2012 al 2.0%, que se estima reportará al cierre de 2020.

Lo descrito deja claro que la contracción de los ingresos públicos y especialmente de la carga tributaria de Panamá, si bien tendrá un problema más severo en 2020 como consecuencia de los efectos de la pandemia del Covid-19, no es un problema coyuntural, sino una situación estructural que data desde hace varios años, y al cual no han sabido dar respuestas las autoridades del país que, al menos en el corto plazo, no presenta un plan concreto para su atención.

3.2 GASTO PÚBLICO

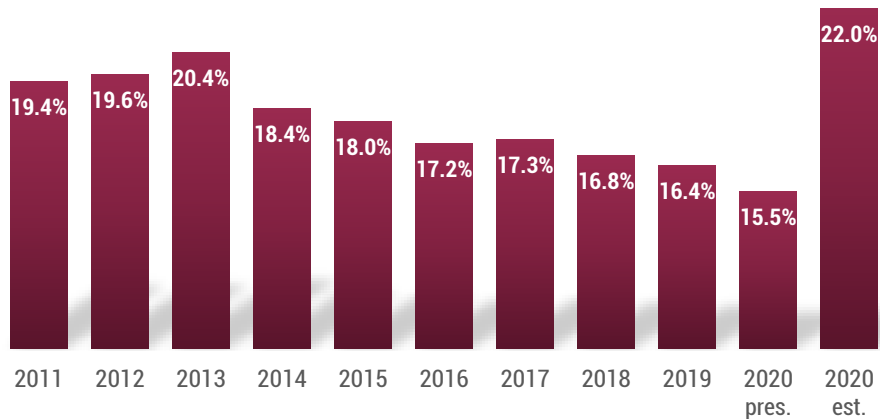
El presupuesto de gastos planteado para el período 2020 ascendió a B/. 13,085.0 millones, equivalente al 17.5% del PIB, de los cuales únicamente B/. 1,730.0 millones estaban destinados a la amortización de la deuda (13.2% del total presupuestado), por lo que el gasto público planificado ascendería a B/. 11,355.1 millones (15.2% del PIB), por debajo del 18.5% que fue planificado para el ejercicio 2019, validando la estrategia de austeridad planteada por el Gobierno, orientada en sentido contrario a las propuestas de campaña del presidente Cortizo. Del presupuesto previsto para 2020, entre amortización de la deuda y los intereses de la deuda, se destinaría el 25.0% del presupuesto.

Ahora bien, y como consecuencia de la pandemia del Covid-19, el Gobierno de la República que otrora programó el presupuesto 2020 con un enfoque de austeridad, debió implementar una serie de medidas de gasto relacionadas con la salud pública, incluyendo la construcción de un nuevo hospital y la compra de equipo y materiales médicos; un aumento en el gasto social que incluyó una asignación a los trabajadores afectados por el confinamiento que incluyó bolsas de productos básicos; establecimiento de un fondo por USD 235.0 millones el otorgamiento de créditos dirigidos a la micro, pequeña y mediana empresa; autorización para la suspensión de los pagos de los servicios básicos –teléfonos, internet y electricidad–; subsidio a la energía eléctrica para pequeños consumidores, y la extensión del Fondo de Solidaridad para Vivienda dirigido a suministrarles el pago inicial a las familias con necesidad de hogar.

Conforme Cepal (2020), los instrumentos de gasto público y apoyo a la liquidez respaldados por el Gobierno de Panamá se clasifican dentro de los rubros de fortalecimiento al sistema sanitario; sostenimiento de la liquidez del sector empresarial, especialmente a las micro, pequeñas y medianas empresas; protección del consumo de los hogares y del bienestar de los grupos vulnerables. Las estimaciones realizadas por Icefi, a partir de la información disponible al cierre del mes de junio de 2020, muestran que el gasto público durante 2020 ascenderá al

22.0% del PIB, sustantivamente por encima del monto planteado en el presupuesto y la trayectoria reportada en la última década.

Gráfica 3.2 Panamá: tamaño del gasto del Gobierno Central, período 2011-2020 est. Datos en porcentajes del PIB

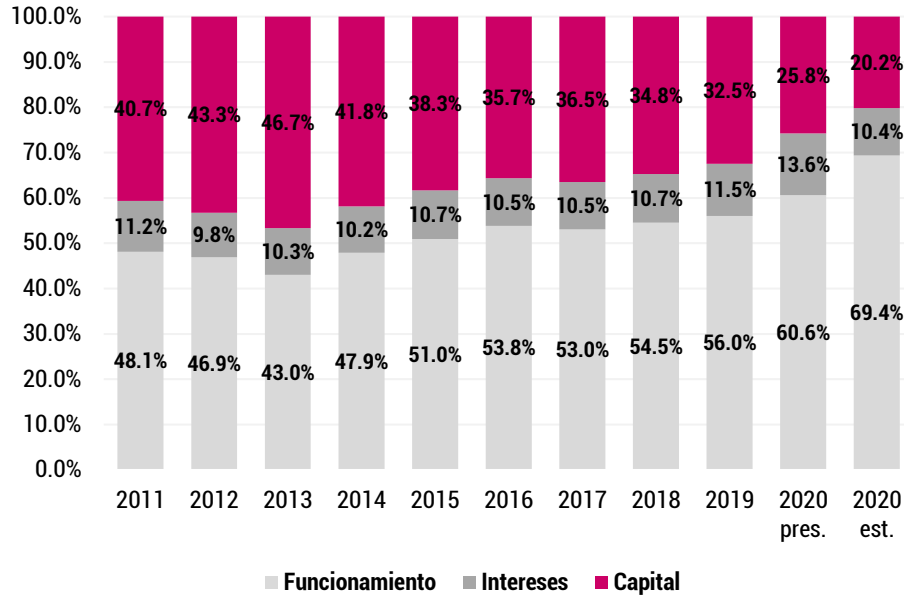


Fuente: Icefi, con datos del Ministerio de Economía y Finanzas

Del gasto planteado originalmente en el presupuesto, las erogaciones destinadas para el funcionamiento del aparato del Gobierno Central correspondían al 60.6% del total (9.4% del PIB), en consonancia a la tendencia creciente descrita a partir de 2013. Esta ha sido compensada por medio de la contracción del gasto de capital utilizado regularmente para el financiamiento de obras de infraestructura que se convirtieron durante mucho tiempo en el motor principal de la actividad económica panameña y que se ha reducido hasta representar únicamente el 25.8% del total presupuestario. El restante 13.6% del gasto presupuestario fue destinado para la atención al pago de los intereses de la deuda, que ha registrado tendencia creciente desde 2014, cuando representó el 10.2% del total y que es perfectamente convergente con el crecimiento de los niveles de la deuda que se han visto incrementados por los déficits fiscales de los últimos años.

Como consecuencia de la ampliación de los gastos ocasionados por la atención a la pandemia del Covid-19, se estima que el gasto de funcionamiento al cierre de 2020 presentará el equivalente al 69.4% del total de las erogaciones financieras, fuertemente influenciado por los gastos adicionales en materia sanitaria y en el apoyo a los grupos más vulnerables; por su parte, el peso relativo de la atención al servicio de la deuda y a los gastos de capital presentarán una contracción, más como consecuencia del incremento del nivel de gastos totales que como producto de una reducción de los montos nominales que les corresponden.

Gráfica 3.3 Panamá: composición del gasto del Gobierno Central, período 2011-2020 est. Datos en porcentajes del gasto total



Fuente: Icefi, con datos del Ministerio de Economía y Finanzas

En los egresos planteados originalmente en el presupuesto para 2020 se observaba que mientras los recursos destinados al servicio de la deuda pública se incrementaban hasta el 25.0% del total, por encima del 18.4% que fue considerado en el presupuesto de 2019, algunos otros destinos presentaban una disminución. Para el efecto, la asignación del presupuesto para el servicio de la deuda reportaba el impacto que los déficits fiscales de períodos anteriores implicaban sobre las disponibilidades financieras del Gobierno, lo que se reflejaba directamente en la reducción de las disponibilidades para atender el bienestar social.

Los rubros que reportaban una disminución en el peso relativo del presupuesto fueron: la salud que se reducía del 16.6% al 15.6% del total presupuestario; las obras públicas que bajaron del 12.1% al 6.8% del total; el ámbito de vivienda que se reducía del 2.6% al 1.8% del total; los rubros de economía y finanzas que reportaban una contracción del 6.9% al 6.0% del total, y la Presidencia de la República que se reducía del 12.1% al 6.8%, todo para estar en sintonía con el plan de austeridad anunciado por el presidente Cortizo. En sentido contrario, se mantenía la importancia creciente de la educación que subía del 17.6% al 20.1% del total.

Ahora bien, conforme los gastos ejecutados a la fecha y las ampliaciones presupuestarias aplicadas, producto de la atención a la pandemia del Covid-19, se estima que los gastos ejecutados por el área de salud reportarán un incremento del

13.2% del total observado en 2019 al 17.5%; mientras que la Presidencia de la República también reportará un aumento del 8.2% registrado en 2019 al 10.4% en 2020. La mayor parte de los otros destinos reportarán una contracción efectiva respecto a la ejecución del año anterior.

Tabla 3.2 Panamá: porcentaje de la ejecución presupuestaria, 2016-2020 est., asignado por destino de los recursos

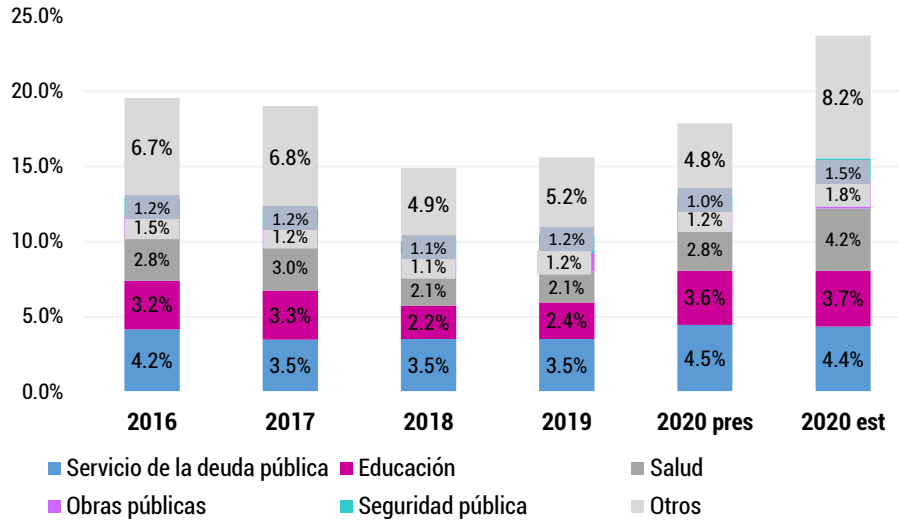
Descripción	2016	2017	2018	2019	2020 pres	2020 est
Servicio de la deuda pública	21.3%	18.4%	23.7%	22.7%	25.0%	18.4%
Educación	16.5%	17.1%	14.9%	15.4%	20.1%	15.6%
Salud	14.5%	15.8%	13.8%	13.2%	15.6%	17.5%
Presidencia de la República	8.2%	10.8%	7.7%	8.2%	4.5%	10.4%
Obras públicas	7.5%	6.4%	7.5%	7.9%	6.8%	7.7%
Seguridad pública	6.1%	6.3%	7.4%	7.7%	5.8%	6.2%
Economía y finanzas	6.8%	5.3%	5.1%	7.0%	6.0%	6.7%
Vivienda y ordenamiento territorial	3.6%	4.0%	4.7%	3.1%	1.8%	2.6%
Desarrollo social	2.7%	2.6%	3.0%	2.8%	2.4%	2.4%
Órgano Judicial	1.2%	1.4%	1.7%	1.7%	1.3%	1.2%
Otros	11.5%	11.8%	10.4%	10.3%	10.7%	11.1%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Icefi, con base en información oficial

Para comprender de mejor forma si existe algún cambio en la cantidad de recursos dispuestos por el Gobierno, el análisis se puede realizar en términos del PIB, a fin de evitar la influencia de la inflación, pero también del cambio del peso relativo que origina la modificación del peso relativo de la deuda y las ampliaciones presupuestarias originadas por concepto de la atención al Covid-19.

En términos del PIB, la ejecución presupuestaria esperada para 2020 reporta un incremento de los recursos asignados a salud, que pasarán del 2.1% ejecutado en 2019 a un estimado del 4.2% en 2020; también el servicio de la deuda implicará un incremento desde el 3.5% ejecutado en 2019 a un estimado del 4.4% en 2020. Comportamiento similar se observa para la asignación de recursos para educación, obras públicas y seguridad ciudadana. Según lo anterior, conforme la trayectoria actual, la ejecución presupuestaria reportaría un incremento en las asignaciones en términos del PIB respecto a lo que fue ejecutado en 2019.

Gráfica 3.4 Panamá: clasificación de los destinos del presupuesto de egresos del Gobierno Central. Períodos 2016-2020. En términos del PIB



Fuente: Icefi, con base en información oficial

3.3 INVERSIÓN PÚBLICA DESTINADA A LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Aunque es un tema trascendental para el futuro de los países, la inversión que realiza Panamá en programas destinados a fortalecer el bienestar de niñez y adolescencia no se puede conocer con certeza, debido a que la información disponible no permite hacer una aproximación apropiada sobre este particular.

Al igual que en otros elementos relacionados, la falta de transparencia fiscal en cuanto a la carencia de publicación de cifras desagregadas del presupuesto a nivel de programas o renglones presupuestarios, así como la imposibilidad de darle seguimiento permanente a la ejecución, en mucho caso por falta de clasificadores presupuestarios apropiadamente elaborados para el efecto, impide conocer el avance en estos importantes rubros.

3.4 METAS Y RESULTADOS ESPERADOS

En Panamá no se ha implementado el enfoque de presupuesto por resultados, con lo que no existe una forma rápida y disponible públicamente, que permita vincular las estructuras presupuestarias a la producción del Gobierno (resultados, metas,

productos, subproductos, etc.), es decir, se conoce –aunque tardíamente– cuál es el nivel de gasto que se realiza, pero dichas erogaciones no se encuentran bien enlazadas con los resultados o metas que persigue el gobierno panameño, lo que impide evaluar la eficacia y la eficiencia del gasto público.

Tampoco existe la posibilidad concreta de evaluar el esfuerzo que potencialmente podría estar realizando el Gobierno de Panamá, con el propósito de atender los compromisos que derivaron de la suscripción del acuerdo relacionado con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, por lo que atendiendo a la reducción de la mayor parte de destinos del presupuesto, todo parece indicar que el Gobierno del presidente Cortizo, incluso antes de la pandemia del Covid-19, por los recursos estimados en el presupuesto original para 2020, no está interesado en el cumplimiento estricto de los mismos.

3.5 ESFUERZOS PARA VISIBILIZAR ELEMENTOS QUE AYUDEN A LA EQUIDAD DE GÉNERO

En Panamá no existe política presupuestaria orientada a la equidad de género, lo que se reafirma en el actual proyecto de presupuesto 2020, el cual no contiene ninguna disposición que permita visibilizar este compromiso de Estado. La única referencia se encuentra en el artículo 107 del proyecto de presupuesto, en donde se detalla la ejecución de los programas de funcionamiento e inversión en materia de equidad e igualdad de género; no obstante, su alcance se limita al Instituto Nacional de la Mujer.

Conforme las cifras de Cepal (2020), el índice de feminidad de la pobreza y la pobreza extrema de Panamá se encuentran en 128.2%, mientras que el de pobreza alcanza 123.2%, lo que indica que existe urgente necesidad de promover una política amplia de género que promueva una mejora sistemática de las condiciones de vida de las mujeres en el país. Adicionalmente, las estadísticas del INEC definen que la mayor parte de las mujeres se ubican laboralmente como trabajadoras por cuenta propia; empleadas en el servicio doméstico; empleadas en el sector privado y en el Gobierno, lo que indica la necesidad de promover una política de inclusión de género. (PNUD, 2020b)

Para el Icfci los esfuerzos por la visibilización de la igualdad y equidad de género deben tener un alcance transversal, de tal forma que se pueda verificar si el presupuesto favorece la igualdad y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, desde una perspectiva de inclusión en un sentido amplio. El actual abordaje marginal no permite conocer hasta qué punto la producción de bienes y

servicios favorece la equidad, y mucho menos cuando se analiza desde una perspectiva interseccional, es decir, por razón de sexo, edad y etnia.

Por tanto, es necesario avanzar hacia la incorporación de acciones explícitas en favor de un presupuesto sensible al género. Para ello, resulta fundamental el desarrollo de una base normativa que permita avanzar en la transversalización de género, tanto en la programación como en la presupuestación. En este marco, un criterio de partida debiera ser la presentación de los indicadores desagregados por sexo, edad y etnia, cuando la unidad de medida se trate de personas, ya que esto también permitiría verificar el avance en materia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde una perspectiva de inclusión.

3.6 ESFUERZOS PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Al revisar los indicadores del Estado de los recursos naturales en Panamá pareciera que los desafíos ambientales son mínimos; sin embargo, el panorama cambia cuando se toman en consideración la dinámica y la magnitud de las presiones que la economía ejerce sobre el ambiente debido a factores como la ampliación del Canal de Panamá, el desarrollo minero, el aumento de la inversión pública y privada y el auge del turismo. (Panamá, Autoridad Nacional del Ambiente, 2014)

Por ejemplo, para 2015, el 62.1% del territorio panameño estaba cubierto de bosque, siendo el país con mayor cobertura forestal de Centroamérica; sin embargo, tan solo entre 2000 y 2015, se perdieron 0.3 millones de hectáreas de bosque, la mayoría en bosques nativos (Cepal, 2018). La pérdida forestal se vincula con la expansión de la frontera agrícola, el crecimiento de las explotaciones ganaderas y la falta de mejoras en las tecnologías agrícolas (Alfaro e Hidalgo, 2005). Además de esos factores, en Panamá se observa la pérdida de cobertura forestal a causa de las ampliaciones del Canal de Panamá que, para finales de la década de 1990, aceleró la destrucción de bosques en la vertiente del Atlántico, con la finalidad de tener propiedad sobre la tierra y negociar con la Autoridad del Canal. (Consorcio BCEOM-TERRAM, s.f.)

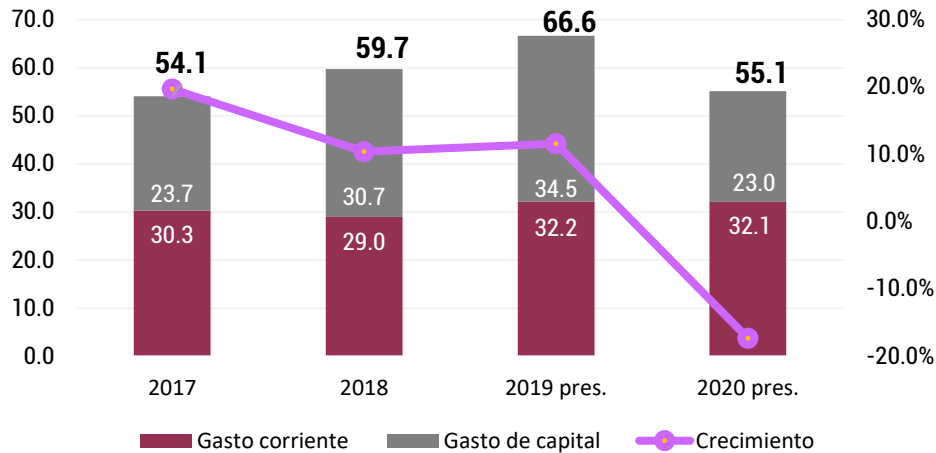
Una situación similar se presenta con el recurso hídrico que, de acuerdo con los balances correspondientes, muestra que la oferta no es crítica y las mediciones de calidad solo son críticas en los cuerpos de agua cercanos a centros urbanos. Sin embargo, la demanda total de agua (potable y no tratada) creció 111% entre 2009 y 2012. Esto se relaciona con una mayor actividad de generación hidroeléctrica, el crecimiento de la población, el aumento de viviendas en áreas urbanas y la mayor cobertura del servicio de agua potable. (Panamá, op. cit.)

La tendencia a mayores presiones sobre el ambiente también se observa en el caso de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI). Panamá, a nivel mundial, no es un país que contribuya significativamente al cambio climático, entre 2000 y 2014 apenas generó el 0.05% de las emisiones globales. A pesar de ello, en ese mismo período las emisiones nacionales crecieron un 37.4%, pasando de 19.1 meta toneladas carbono equivalentes (MtCO₂e) a 26.3 MtCO₂e (CAIT, 2017). Además, se debe considerar que Panamá es un país vulnerable al cambio climático.

Ante un escenario de fuertes presiones sobre el medio natural debería esperarse que la entidad responsable de la protección, conservación, preservación, restauración, la sostenibilidad y racionalidad en el aprovechamiento de los recursos naturales, contara con los recursos suficientes para cumplir su mandato. Sin embargo, en el marco del presupuesto 2020 el Ministerio de Ambiente apenas se tiene una asignación de B/. 55.1 millones, lo que equivale al 0.42% del total del presupuesto propuesto. La mayor parte del presupuesto de la entidad de referencia, 58.3%, se destinaría a gastos de funcionamiento, mientras que el restante 41.7% se destinaría a gasto de capital.

Es importante comentar que, considerando las crecientes presiones que amenazan la sostenibilidad ambiental panameña, se esperaría que el presupuesto del Ministerio de Ambiente evolucionara en la misma dirección. En cambio, para 2020, el presupuesto de dicha entidad se reduce en un 17.3% respecto al presupuesto vigente a octubre de 2019, revirtiendo la tendencia observada en los tres años anteriores. La mayor parte de la reducción del presupuesto del Ministerio de Ambiente se explica por la caída en un 33.3% en sus gastos de capital.

Gráfica 3.5 Panamá: presupuesto del Ministerio de Ambiente (2017-2020).
En millones de balboas y porcentaje de variación



Fuente: Icefi, con base en *Compendios estadísticos* del Ministerio de Ambiente, varios años

Al revisar las asignaciones programáticas previstas para 2020, se identifica que el 42.0% de los recursos, cerca de B/. 23.2 millones, se destinarían al programa de áreas protegidas y biodiversidad. Adicionalmente, los programas de gestión ambiental y gestión de cuencas hidrográficas, recibirían el 17.8% y el 15.5% del presupuesto institucional, respectivamente. La cuarta parte restante del presupuesto, 24.7% (B/. 13.6 millones), tendría como destino los gastos de funcionamiento vinculados con la dirección y administración general.

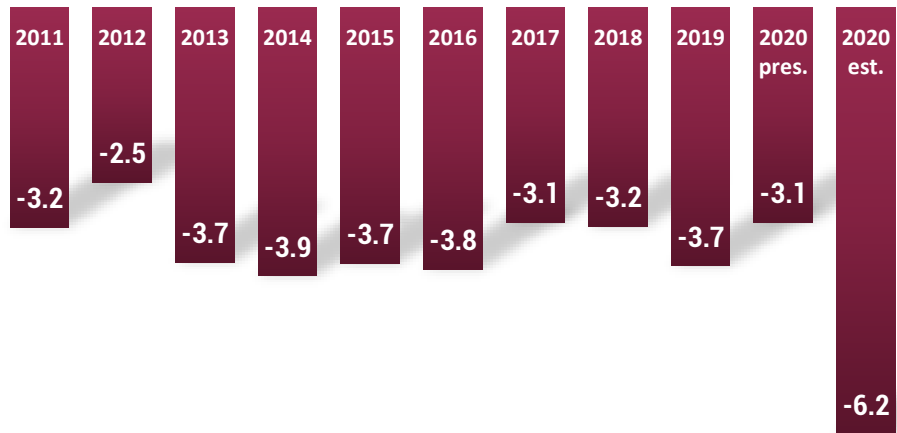
3.7 DÉFICIT Y DEUDA

El presidente Cortizo anunció que el presupuesto para 2020 debía considerarse como uno para “amarrarse los pantalones”, y que debía enmarcarse en un programa de “austeridad con eficiencia”, con el propósito de encontrar nuevamente el orden fiscal del país, bajo el supuesto que la falta de orden y el crecimiento de la deuda se deben al incremento del gasto más que a la caída de los ingresos tributarios. De esa forma, el presupuesto trata de reducir el déficit fiscal sin corregir realmente los problemas fiscales del país, y trata de empujar las finanzas públicas hacia el ámbito de sostenibilidad fiscal, pero parece alejarlo de la suficiencia fiscal, al destinar menos recursos hacia la inversión, lo que definitivamente tendrá algún impacto sobre la actividad económica y sobre todo sobre el bienestar social de la población.

De esa forma, atendiendo a los resultados esperados en el proyecto de presupuesto para 2020, el déficit fiscal esperado alcanzaba el 3.1% del PIB, por debajo del 3.7% observado en 2019, lo que no impedía el crecimiento de la deuda, dado que las finanzas públicas siguen presentando déficit primario. Es decir, que la diferencia entre los ingresos y gastos normales del Estado continúan reportando deficiencias, incluso sin considerar el peso presupuestario.

Atendiendo a la situación fiscal derivada de la atención a la pandemia del Covid-19, el Icefi estima que el déficit fiscal programado para 2020 alcanzará un mínimo del 6.2%, que es 3.1% por encima de lo originalmente considerado en el presupuesto, y que implicará en el futuro cercano una mayor presión a los niveles de la deuda.

Gráfica 3.6 Panamá: déficit fiscal del Gobierno Central, para el período 2016-2020 pres. Datos en porcentajes del PIB



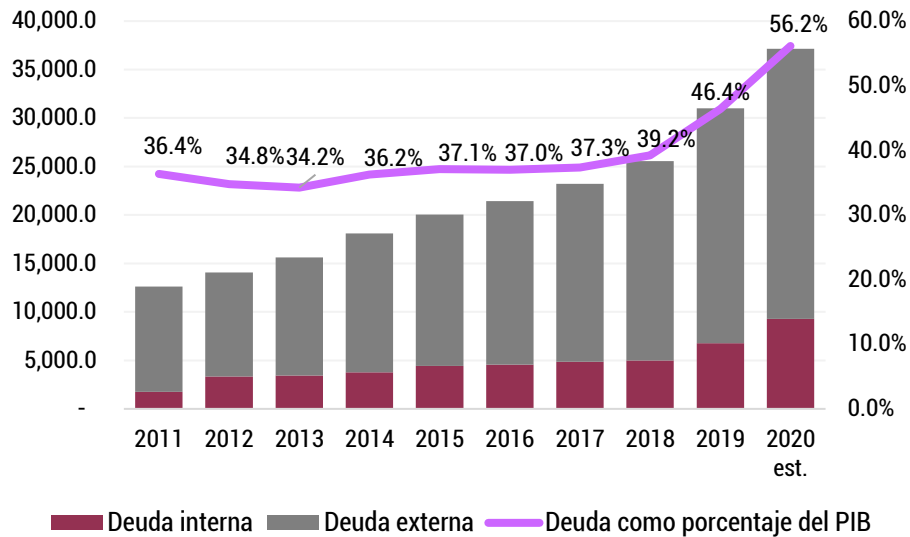
Fuente: Icefi, con datos del Ministerio de Economía y Finanzas

Conforme la estimación de Icefi, se esperaría que el saldo de la deuda del Gobierno Central al cierre de 2020 alcanzará alrededor de B/. 37,133.7 millones, equivalente al 56.2% del PIB, por encima de los niveles recomendados por las autoridades financieras internacionales. El monto del saldo de la deuda se incrementará en forma sustantiva debido al hecho de que el nivel del PIB presentará una disminución, por lo que aun cuando no hubiese existido déficit fiscal, el nivel de la deuda pública hubiese presentado un incremento.

La composición de la deuda de Panamá se estima que presentará, al cierre de 2020, alrededor del 75.0% del total en deuda externa y solo el restante 25.0% ha sido contratada con agentes económicos internos, especialmente con la banca que funciona en el país.

Los valores esperados del déficit fiscal y de la deuda pública se encuentran por encima de los límites recomendados por las autoridades en su Ley de Responsabilidad Fiscal; sin embargo, habrá que esperar la culminación de los problemas fiscales que derivan de la pandemia del Covid-19 para que el Estado elabore una evaluación actualizada de los compromisos públicos, dentro de los que encaja apropiadamente el impulso de un verdadero plan de combate a la evasión tributaria, y la reducción de aquellos beneficios tributarios que drenan los recursos sin que los panameños obtengan beneficios de los mismos.

Gráfica 3.7 Panamá: composición y trayectoria del saldo de la deuda pública del Gobierno Central 2011-2020 pres., como porcentaje del PIB y millones de balboas



Fuente: Icefí, con datos del Ministerio de Economía y Finanzas

3.8 TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El proyecto de ley que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2020 contiene una serie de disposiciones sobre transparencia dentro de las normas generales de administración presupuestaria. Dentro de las mismas, señala que las actuaciones de quienes participen en las distintas fases de la administración presupuestaria se regirán por los principios de legalidad, transparencia, eficiencia, eficacia, publicidad y responsabilidad, con el objeto de hacer efectivo el ejercicio periódico de la rendición de cuentas. Además, incluye normas para regular las erogaciones por concepto de gastos de representación, viáticos para realizar misiones oficiales en el exterior del país, y celulares adquiridos para el servicio público, entre otros. También incluye el listado de funcionarios que expresamente podrán gozar de estos beneficios, así como los procedimientos y responsabilidades que estos deberán atender para este propósito.

En su desarrollo, el documento del presupuesto enumera una serie de informes sobre gasto público que deberán ser presentados por diferentes entidades públicas como parte del seguimiento y evaluación del presupuesto. En ese sentido, y con la información que deben entregar las instituciones públicas y las empresas mixtas que generen ingresos y aportes al fisco, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF),

junto con la Contraloría General de la República (CGR), deberán presentar a la Presidencia de la República y a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional un informe semestral analítico consolidado sobre la ejecución presupuestaria del Sector Público. También destacan los informes trimestrales que la CGR deberá presentar a los órganos Ejecutivo y Legislativo sobre el estado financiero de la Administración Pública, y el informe semestral que el MEF deberá presentar a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional sobre el estado de la deuda pública y su servicio.

En cuanto al gasto público sobre personal, el presupuesto establece que todas las entidades que componen el sector público deberán remitir mensualmente al MEF y a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional copias de sus respectivos sistemas de planilla, con el propósito de conformar una base de datos central del sistema presupuestario y salarial, describiendo para el efecto las características de la información que deben proveer. También, establece disposiciones complementarias sobre el control previo, que concibe como la fiscalización y el análisis de las actuaciones administrativas que afectan o puedan afectar un patrimonio público, antes que tal afectación se produzca, a fin de lograr que se realicen con corrección y dentro de los marcos legales, señalando que aplicará en los contratos y actos públicos, de conformidad con la legislación correspondiente. Para el efecto la CGR podrá consignar su conformidad con el acto de manejo mediante su refrendo, una vez se compruebe que cumple con los requisitos legales necesarios, o bien, lo improbará por escrito y de manera fundada, cuando medien razones jurídicas objetivas que ameriten la oposición para el acto respectivo.

Por otra parte, en apoyo a las tareas de ejecución, el control interno y externo, el seguimiento y la evaluación del presupuesto, la propuesta señala que cada institución deberá establecer una estructura de control interno aplicable al área de presupuesto y verificará el cumplimiento para garantizar el logro de los objetivos y metas institucionales en términos de economía, eficiencia y efectividad. Establece que, para realizar el seguimiento de los resultados, la evaluación de la efectividad y eficacia del gasto público, la administración presupuestaria se adecuará a las innovaciones y estándares internacionales, integrando técnicas modernas y metodologías en el proceso presupuestario. Para el efecto, la Dirección de Presupuesto de la Nación deberá implementar mecanismos, manuales y guías técnicas para mantener al personal del sector público dedicado al proceso presupuestario, debidamente actualizado y capacitado con nuevos conocimientos y habilidades. Es de considerar que el proyecto no incluye ninguna referencia a participación ciudadana en materia presupuestaria como lo sugieren los Principios

de Participación Pública en la Política Fiscal de la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT, siglas en inglés).

3.9 VINCULACIÓN DEL PRESUPUESTO Y LAS ACCIONES REALIZADAS, CON LA OFERTA ELECTORAL DEL GOBIERNO

El monto y estructura del Presupuesto de Ingresos y Gastos para 2020, y las diferentes disposiciones gubernamentales adoptadas desde la toma de posesión del Gobierno actual, al margen de aquellas que tienen como propósito atender la pandemia del Covid-19, no se encuentran en perfecta sintonía con las aspiraciones plasmadas por el plan de Gobierno utilizado durante la campaña política, por el actual presidente de la República, además que no atacan frontalmente las deficiencias que reporta la gestión de la política fiscal en el país.

El análisis de las propuestas contenidas en el *Plan de Gobierno 2030* permite concluir en la existencia de pocos o nulos avances en materia fiscal, así como en aquellas áreas que implican una orientación del gasto para resolver las necesidades de los grupos más vulnerabilizados, dado que dichos destinos no fueron priorizados en el presupuesto 2020 y en las acciones públicas, incluso antes del apareamiento de la pandemia del Covid-19. Los principales resultados se observan en los siguientes aspectos:

- A. Aprobación en primer debate de la reforma a la Ley de Contrataciones Públicas: que conforme declaraciones de los ponentes en la instancia legislativa, está dirigido a agilizar el proceso de contrataciones públicas y garantizar los derechos de reclamos y apelaciones por parte de los empresarios.
- B. Pago dentro de los 60 días de toma de posesión, de las cuentas vencidas legítimas con personas naturales o jurídicas, como mecanismo para reactivar la economía: el Gobierno procedió a pagar el monto adeudado por medio de la utilización de efectivo en un 13% del total de las obligaciones, mientras que para el restante 87% se emitieron bonos a una tasa del 2.85% anual. El pago de estas deudas se realizó con el propósito teórico de reactivar la economía, debido a que diferentes segmentos de proveedores del Estado argumentaron que dicha falta de pago ocasionaba su imposibilidad de invertir y contratar.
- C. Aprobación de una ley para asociaciones público-privadas: el legislativo aprobó el 19 de septiembre de 2019 el régimen de Asociación Público Privada

(APP) que regula el marco institucional y los procesos de infraestructura y servicios públicos.

- D. Avance en el proceso de planificación y transparencia: en junio de 2020, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información culminó su *Plan Estratégico Institucional*, ajustado a la nueva realidad Covid-19. El documento fue elaborado con la colaboración del PNUD, y está teóricamente orientado a resultados, basado en transparencia, participación ciudadana y la rendición de cuentas.

Los avances observados tienen, en su mayor parte, el denominador de atender a solicitudes concretas del sector privado organizado, en su interés de beneficiarse de su participación en la gestión pública. Sin embargo, la evidencia no muestra avances reales en muchas disciplinas de importancia para las finanzas públicas que forman parte del *Plan Panamá 2030* y del plan de Gobierno de la administración actual. Dentro de los ámbitos de poco o nulo avance están:

- A. Incrementar la calidad, eficacia y eficiencia del gasto público. En la práctica no existe forma de medir los avances en esta acción, derivado del hecho de que no existen informes específicos o un portal de monitoreo de gestión por resultados. Sobre este particular no existe una estrategia pública de combate a la corrupción y fortalecimiento de la transparencia, al extremo que el MEF presenta ocasionalmente datos de gasto agregado institucional, pero en ningún caso existen detalles a nivel de programas o actividades, ni otro tipo de clasificaciones de gasto. Tampoco existen indicadores de desempeño público y no se encuentra disponible la información de todas las entidades, además de que la información es presentada con un considerable atraso.
- B. Publicar las cifras de ejecución presupuestaria de manera oportuna y transparente: conforme el seguimiento a las cifras fiscales que realiza el Icefi, la publicación de cifras sufrió un serio retroceso, al extremo que, al inicio del actual Gobierno, prácticamente todas las series de tiempo que contenían información de los ejercicios anteriores fueron removidas de los portales públicos. Actualmente, existen ciertas publicaciones con relativa actualización sobre los datos de los ingresos y de la deuda, no así del gasto público. Ahora bien, también es cierto que la práctica del actual Gobierno de Panamá es presentar cierta información, pero la misma no es consolidada, por lo que para adquirirla parcialmente debe buscarse en diferentes portales y la misma presenta un grado de atraso considerable.
- C. Incrementar el nivel de inversión pública en las provincias y en las comarcas: no hay forma de medir los avances, debido a que no se presentan informes y tampoco existen portales para conocer la inversión pública vinculada al gasto

y a gestión por resultados. Colateralmente, atendiendo a los recortes que fueron realizados en el presupuesto 2020, especialmente en el ámbito de los gastos de inversión, incluso previo a la pandemia del Covid-19, existen pocas probabilidades de que hayan sido propuestos mejores niveles de inversión en las provincias y en las comarcas.

- D. Simplificación en el pago de impuestos: no hay evidencia de avances.
- E. Establecer el programa "Licitaciones y contratista visible" para transparentar los procesos de contratación pública: No hay evidencia de avances.
- F. Fomentar el plan "+ Descentralización = + Bienestar": dirigido a mejorar la eficiencia y eficacia del uso de los recursos públicos para que el ciudadano tenga soluciones a los problemas en su comunidad, sin tener que esperar respuesta del Gobierno Central: No hay evidencia de avances.

En general no hay evidencias sobre avances en los temas de transparencia, mejoras en la atención a problemas sociales, asignación de recursos a los grupos más vulnerabilizados y de la atención a muchas de las acciones propuestas en el *Plan Panamá 2030*; sin embargo, es pertinente comentar que dicha situación puede ser resultado de la opacidad general en los sistemas de información pública.

Tampoco existe evidencia de una real intención de mejorar la recaudación, fortalecer la administración tributaria y aduanera, y hacer más eficiente la administración de la deuda y la aplicación de incentivos tributarios. En consecuencia, la información disponible en forma pública, indica que hasta la fecha no existe evidencia que manifieste la existencia de interés real por parte de las autoridades para cumplir con el *Plan Panamá 2030*.

4. RECOMENDACIONES FISCALES PARA AVANZAR HACIA UNA PANAMÁ MÁS DESARROLLADA Y DEMOCRÁTICA

El análisis realizado permite identificar serias discrepancias entre las acciones que ha implementado el actual Gobierno de la República de Panamá y su plan de trabajo, y por supuesto respecto de las necesidades fiscales efectivas del Estado de dicha nación centroamericana; todas ellas, con la urgente necesidad de ser atendidas y resueltas a fin de potenciar las virtudes y éxitos económicos obtenidos hasta la fecha, así como para corregir las deficiencias en materia de atención a ciertos sectores sociales vulnerables, y de política macrofiscal, que ponen en duda su sostenibilidad fiscal en el mediano plazo.

El camino para que Panamá avance inicia con el establecimiento de un verdadero plan de Gobierno, basado en un plan estratégico real que las autoridades estén dispuestas a atender y que no sea visto únicamente como una plataforma electoral o como una herramienta para satisfacer una necesidad burocrática, sino como un instrumento real de transformación de la gestión pública. Tanto el Plan Estratégico como el Plan de Gobierno deben obedecer a las necesidades reales de la población y del país, pero dejando claramente establecidas las acciones a implementar, la cuantificación de los recursos necesarios para el efecto, y muy importante, la procedencia de los mismos, dado a que, de lo contrario, los planes son simplemente una manifestación espuria de buenas intenciones.

A partir de ello, se recomienda a las autoridades panameñas la adopción de decisiones concretas en los siguientes aspectos fiscales, que se estiman insoslayables para atender el desempeño del Estado en el mediano y largo plazo, en el entendido de que la coyuntura actual continuará ocupada con la atención y recuperación económica y social de los efectos de la pandemia del Covid-19. Entre ellas:

- A. EVALUACIÓN DE LOS PROPÓSITOS Y OBJETIVOS REALES QUE LA SOCIEDAD PANAMEÑA DESEA PARA LA POLÍTICA FISCAL DE ESTA NACIÓN, derivado del hecho de que la participación efectiva de la misma es sumamente limitada y con muy baja incidencia. La Constitución Política de la República establece teóricamente las funciones que la política fiscal panameña debiera adoptar; sin embargo, en la práctica, muchas de las mismas son soslayadas o tienen un nivel de incidencia muy básico, por lo que

la influencia del Estado sobre el bienestar social, y especialmente de los de sectores económicos marginados y vulnerabilizados, especialmente del área rural y las mujeres, continúa siendo muy escasa. Esta situación puede ser corregida por medio del desarrollo de un gran Acuerdo Nacional que establezca con claridad los objetivos que debe perseguir la política fiscal y la procedencia de los recursos indispensables para el efecto, así como de los procedimientos necesarios para garantizar una gestión efectiva.

En la actualidad, las mejores prácticas del mundo exigen un tamaño apropiado del Estado, y consecuentemente de la política fiscal, en sintonía con la protección de sus habitantes y recientemente con el alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible -convenio que fue suscrito por Panamá- y sugieren avanzar más allá de los objetivos, muy limitados, de promover el crecimiento económico y la estabilidad de precios. Sobre ello, la práctica panameña parece reforzar la idea de un bajo nivel de solidaridad social, y poco interés por propiciar el bienestar a los grupos más vulnerables, por medio de la participación pública, limitándose a tratar de alcanzar cierto nivel de producción, aunque la forma de ejecutarla promueva desigualdad y pobreza.

Sobre lo anteriormente mencionado es importante comentar que si bien es cierto la actividad económica de Panamá ha permitido un rápido crecimiento del PIB per cápita, y un limitado efecto derrame sobre ciertos grupos sociales del país, también es verdad que prevalecen altos niveles de desigualdad, pobreza y pobreza total en ciertos segmentos y estamentos sociales, la incertidumbre sobre la protección de la niñez y adolescencia, así como insuficiente movilidad social para garantizar la rápida inclusión de estos grupos, especialmente de las mujeres y de los ubicados en el área rural.

También, el papel de la política fiscal en torno a la potenciación de la capacidad productiva de la sociedad no está claramente definido, dado a que el continuo otorgamiento de privilegios fiscales o de estrategias para la promoción de inversión extranjera no se dirige a la construcción de una economía competitiva o del fortalecimiento de la investigación y la creación de capacidades en su población, sino a la explotación de recursos naturales, otrora públicos y que son de propiedad de todos los panameños, o a la construcción de ventajas competitivas, que impiden un fortalecimiento del mercado interno y una menor dependencia de las contingencias en el mercado mundial.

En consecuencia, la discusión de un Gran Acuerdo Nacional, que debiera ser liderado por las autoridades máximas del país, permitiría no solo potenciar las ventajas que la nación tiene hasta la fecha, sino corregir las deficiencias presentadas en la búsqueda de una mejora sostenible de largo plazo, evitando, conforme los pronósticos de los entes internacionales, el estancamiento de la economía del país.

- B. LA DEFINICIÓN DEL GRAN ACUERDO NACIONAL DEBE GIRAR EN TORNO A LA DETERMINACIÓN DE LOS NIVELES DE SUFICIENCIA Y SOSTENIBILIDAD APROPIADAS PARA EL PAÍS. A partir del establecimiento claro de las funciones de la política fiscal, deben estimarse con pertinencia los niveles de tamaño óptimo del Estado, destacando con claridad los estándares apropiados de gasto y de ingresos que debe presentar el Gobierno de Panamá, no solo con el fin de garantizar la atención de las necesidades de la población, sino también las fuentes de financiamiento para el efecto, evitando la persistencia de deuda pública. Para ello, en materia de gasto deben privilegiarse aquellos que, luego de una apropiada evaluación de beneficio-costos, contribuyan eficazmente a la reducción de la desigualdad, del aumento del bienestar social y a la mejora en la productividad social. Así también los ingresos públicos, sin descuidar el importante aporte de los recursos que derivan del Canal de Panamá, deben proceder primariamente del establecimiento de impuestos que guarden rigurosamente el principio de capacidad de pago, la equidad y justicia tributaria.
- C. LA EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO DEBE ESTAR FUNDAMENTADO EN UN SISTEMA EFECTIVO DE RENDICIÓN DE CUENTAS, PREFERENTEMENTE EN EL MODELO DE GESTIÓN POR RESULTADOS. Una justificación común de los ciudadanos panameños para no pagar impuestos, especialmente del grupo denominado como "la clase media", es el hecho de que no se tiene información efectiva acerca de qué se logra con los recursos de los que dispone el Gobierno. Gran parte de este problema podría desaparecer si el Estado panameño implementa un sistema de planificación y de gestión del gasto público, basado estrictamente en resultados y, en segunda instancia, en los productos obtenidos, atendiendo al hecho de que los resultados se manifiestan hasta el mediano y largo plazo. Sobre este particular, tanto la Constitución Política como el *Plan Estratégico Panamá 2030*, establecen la necesidad de alinear los propósitos de la acción pública con los derechos y necesidades de la población. Sin embargo, no existe información tanto en la planificación como

en los gastos a ejecutar en el presupuesto, sobre los resultados que se esperan o que se persiguen en el mediano y largo plazo.

La implementación de un sistema de ejecución de gasto público y el establecimiento de un apropiado sistema de información para que la población tenga conocimiento sobre los productos y resultados obtenidos permitirá una mejora de la moral tributaria de los panameños y una mejor percepción del trabajo del sector público.

D. LA POLÍTICA FISCAL DE MEDIANO Y LARGO PLAZO, Y PARTICULARMENTE EL PRESUPUESTO, DEBE AVANZAR HACIA LA INCORPORACIÓN DE ACCIONES EXPLÍCITAS EN FAVOR DE UN PRESUPUESTO SENSIBLE AL GÉNERO, A LA PROTECCIÓN AMBIENTAL Y A LA PROTECCIÓN DEL CICLO DE VIDA. Debido a los compromisos adquiridos por el Estado de Panamá, resulta fundamental el desarrollo de una base normativa que permita avanzar en la transversalización de destinos específicos, tanto en la programación como en la presupuestación. En este marco, un criterio de partida debiera ser la presentación de los indicadores desagregados por sexo, edad y etnia, cuando la unidad de medida se trate de personas, y protección ambiental, ya que esto también permitiría verificar el avance en materia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde una perspectiva de inclusión.

E. DEBE FORTALECERSE LA CAPACIDAD RECAUDATORIA DEL ESTADO PANAMEÑO. Aun cuando el aporte de los recursos del Canal de Panamá al funcionamiento del Gobierno Central del país resulta importante, es obvio que el mismo es decreciente en el largo plazo, lo que impulsa en definitiva la necesidad de realizar un esfuerzo para establecer mecanismos que permitan el cobro efectivo de los impuestos establecidos en el país y evitar, en forma simultánea, la existencia de déficits fiscales y la acumulación de deuda, que ha sido y es una preocupación latente para los panameños.

Aun cuando no existen datos actualizados, la última información disponible muestra un nivel de evasión del ITBMS del 45.3%, y del ISR para personas jurídicas del 72.7%; un nivel indeterminado de contrabando por la fragilidad de los controles en las zonas libres de comercio, especialmente la de Colón, y que podría ser la causa primaria de la existencia de flujos ilícitos de capital que implican como mínimo una pérdida del 0.8% del PIB en el ISR. Como consecuencia de la debilidad en la administración tributaria, la carga tributaria ha registrado un desplome desde el 11.0% en 2011 hasta el 7.7%

programado en el presupuesto (y que obviamente será menor como consecuencia de los efectos del Covid-19). A su vez, muestra indefectiblemente que para mejorar la recaudación y evitar consecuentemente la acumulación de deuda pública, el primer paso es cobrar los tributos de aquellos grupos y sectores económicos que hoy se ven beneficiados por los tratamientos especiales otorgados y la inacción del Estado que se transforma en evasión y defraudación tributaria.

Por ello, para el apropiado funcionamiento del Estado resulta apropiada la reconstrucción del sistema de recaudación tributaria, con el único propósito de recuperar los ingresos que se dejan de percibir por concepto de evasión, elusión fiscal, flujos ilícitos de capital y todas aquellas formas de defraudación que existen actualmente, mucho antes de pensar en una elevación de impuestos, la cual podría ser pertinente, solo luego de evaluar apropiadamente los niveles de gasto necesarios para el óptimo funcionamiento del Estado panameño.

- F. **EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO PERMANENTE DE LOS TRATAMIENTOS TRIBUTARIOS DIFERENCIALES.** Una de las estrategias de atracción a la inversión promovida por el Gobierno panameño ha sido la de otorgar privilegios fiscales y tratamientos tributarios diferenciados, con la expectativa de que los mismos producirán, además de la llegada de más inversión, un crecimiento de la producción y un incremento sostenido de los niveles de empleo del país. Efectivamente, en muchos países del mundo, dicha estrategia ha sido exitosa en el corto plazo, pero sus resultados tienden a menguar en el mediano y largo plazo; además, en muchos otros países, dichas estrategias, lejos de promover un incremento en la inversión, la producción y en el empleo, solo han permitido una relocalización de producción interna, produciendo, además de la natural disminución de ingresos tributarios, un empeoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores que se desempeñan en dichas empresas.

El camino para la verificación de la pertinencia del otorgamiento y preservación de dichos tratamientos tributarios diferenciales, inicia con la evaluación de beneficio-costo de cada uno de ellos, estableciendo, tanto los beneficios económicos y sociales obtenidos, como el costo en materia recaudatoria, como en la creación de ventajas competitivas artificiales y desviación de producción provocada, a fin de determinar tanto la pertinencia de su otorgamiento como la del mantenimiento de los mismos en el corto plazo.

Adicionalmente a lo anterior y con el fin de aumentar la percepción de un mayor nivel de justicia tributaria, resulta indispensable la publicación de los beneficiarios de los tratamientos especiales, a fin de que la población conozca cuál es la razón de los esfuerzos adicionales que deben realizar en el pago de impuestos.

- G. UNA TAREA IMPOSTERGABLE ES EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA INTERNACIONAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA FISCAL Y FINANCIERA. Gran parte del crecimiento económico de Panamá descansó, durante muchos años, en el aprovechamiento de las ventajas que representó ser un *hub* financiero y en la adopción de estrategias para la atracción de inversión extranjera, los cuales pueden continuar siendo pilares importantes de la dinámica del país; sin embargo, debe hacerse una transformación efectiva de las reglas del juego en materia de transparencia, a fin de evitar que muchos de los recursos que llegan al país puedan ser señalados de opacidad, lavado de dinero o utilización para el financiamiento al terrorismo.

Para el efecto, Panamá debe avanzar con mayor entusiasmo en la aprobación y adopción de la legislación, medidas e instituciones que contribuyan decididamente a transparentar los movimientos de capital del país, registro de beneficiarios finales, pago efectivo de tributos e intercambio de información, evitando de esa forma que naciones del resto del mundo establezcan sanciones y limiten la libre movilidad de inversión hacia este país centroamericano.

Uno de los aspectos que deben analizarse rápidamente sobre este particular, es la incorporación de regímenes que graven las rentas producidas por los agentes económicos en forma extraterritorial, la regulación de los flujos de capitales especialmente aquellos con destino hacia territorios de baja o nula tributación y los requisitos, y regulaciones de funcionamiento en la Zona Libre de Colón que se ha convertido en una poderosa herramienta de opacidad fiscal.

- H. DEFINICIÓN DE UNA ESTRATEGIA REAL Y CON RESULTADOS CUANTIFICABLES PARA EL COMBATE DE LA CORRUPCIÓN. La carencia de un apropiado sistema de información sobre los resultados de la gestión pública, que deriva, entre otras cosas, en la opacidad de la gestión del gasto, produce un rápido incremento de la percepción de los individuos sobre la existencia de corrupción de la función pública.

Como consecuencia resulta deseable que, en el corto plazo, Panamá pase a formar parte de la encuesta para la elaboración del Índice de Presupuesto Abierto, la cual además de aumentar la exigencia de definir información apropiada para el público en general, garantiza la participación ciudadana en el conocimiento y seguimiento del quehacer público.

Colateralmente, las acciones públicas deben supervisarse en forma drástica por los entes encargados de supervisión, con el objetivo de reducir los índices de percepción de corrupción, de desviación de fondos públicos o de incidencia de corrupción, que alejan a la inversión honesta y productiva. También, sobre este particular, resulta urgente la revisión y actualización de los mecanismos necesarios para la contratación y las compras públicas.

La discusión y adopción de estrategias fiscales como las indicadas permitirá que Panamá continúe siendo una nación de alto crecimiento económico, pero que además utilice apropiadamente sus recursos en pro del beneficio de los grupos excluidos y vulnerabilizados; que no requiera permanentemente de la suscripción de deuda pública para financiar sus gastos públicos dado a que utiliza apropiadamente su capacidad ejecutiva en el cobro de impuestos; que los ciudadanos reconozcan en su Gobierno a uno libre de corrupción, con eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos; y que además sea reconocida como un país con transparencia y que se inserta en la economía mundial como una defensora de los estándares de transparencia fiscal y financiera, manteniendo una alta dinámica económica producto de la potenciación de las capacidades internas del país y la reducción de la vulnerabilidad que producen las crisis económicas en el mundo.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alfaro, M., & Hidalgo, M. (2005). *Estudio de tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina*. Informe subregional Centroamérica y México. Roma: FAO.
- Banco Mundial. (2020a). *World Development Indicators*. Tomado de <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>
- ----- (2020b). *Global Economic Prospects, 2020*. Tomado de <https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>
- ----- (2019). *Global Economic Prospects, 2019*. Tomado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31655>
- CAIT. (2017). *Climate Data Explorer*. Washington: World Resource Institute.
- Cedlas, Banco Mundial. (2016). *Estadísticas - Sección de Empleo* [Fichero de datos]. Recuperado de <http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/estadisticas/#1496165509975-36a05fb8-428b>
- Comisión Económica para América Latina –Cepal– (2020a). *América Latina y El Caribe: actualización de las proyecciones de crecimiento 2020*. Tomado de https://www.cepal.org/sites/default/files/pr/files/tabla_prensa_proyecciones_pib-2020-15jul_esp.pdf
- ----- (2020b). *Panorama Fiscal de América Latina y El Caribe: la política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (Covid-19)*. Tomado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45730/3/S2000154_es.pdf
- -----(2019). *Cepalstat 2019*. Tomado de <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>
- ----- (2019). *Proyecciones de crecimiento de América Latina y el Caribe 2019*. Tomado de https://www.cepal.org/sites/default/files/pr/files/tabla-actualizacion_proyecciones_crecimiento_nov-2019_esp.pdf
- ----- (2018). *Estadísticas e indicadores ambientales*.
- Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo –CCND–. (2017). *Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado Panamá 2030*. CCND, PNUD, Panamá, 2017. Tomado de https://www.undp.org/content/dam/panama/docs/Documentos_2017/Plan-Panama2030.pdf

- Consorcio BCEOM – TERRAM. (s.f.). *Recursos forestales en Panamá*. Panamá: Panamá, ANAM
- Corporación Latinobarómetro (2019). *Informe latinobarómetro 2018*. Tomado de <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas – DAES-. (2019). *Situación y perspectiva económica mundial en 2019*. Tomando de <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/situacion-y-perspectivas-de-la-economia-mundial-en-2019-resumen-ejecutivo/#:~:text=El%20crecimiento%20econ%C3%B3mico%20se%20aceler%C3%B3,en%202017%20como%20en%202018.&text=Se%20prev%C3%A9%20que%20la%20actividad,haber%20alcanzado%20su%20punto%20m%C3%A1ximo>
- Fondo Monetario Internacional –FMI-. (2020). *World Economic Outlook Database, April 2019*. Tomado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2020/01/weodata/index.aspx>
- ----- (2019). *World Economic Outlook Database, October 2019*. Tomado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/index.aspx>
- Gafilat. (2019). *Segundo informe de seguimiento intensificado de Panamá*. Buenos Aires, 2019. Tomado de <http://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/miembros/panama/informes-de-seguimiento-12/3492-segundo-informe-de-seguimiento-intensificado-de-panama/file>
- Global Financial Integrity. (2020). *Trade-related illicit financial flows in 135 developing countries: 2008-2017*. Disponible en línea en: <https://gfintegrity.org/report/trade-related-illicit-financial-flows-in-135-developing-countries-2008-2017/>
- Gobierno de Panamá. (2014). *Objetivos de Desarrollo del Milenio IV Informe de Panamá 2014*. Panamá: Gobierno de Panamá.
- ----- (2014). *Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019 "Un solo país"*. Panamá, 2014.
- Gobierno de Panamá, Autoridad Nacional del Ambiente. (2014). *GEO Panamá 2014. Informe del estado del ambiente*. Panamá.
- Gobierno de Panamá, Ministerio de Ambiente. (2019). *Compendio estadístico 2018*. Panamá.
- ----- (2018). *Compendio estadístico anual 2017*. Panamá.
- ----- (2017). *Compendio estadístico 2016*. Panamá.

- Gobierno de Panamá, Ministerio de Economía y Finanzas –MEF–. (2019). *Índice de Progreso Social de Panamá con enfoque de género*. Ministerio de Economía y Finanzas. Panamá: MEF; BID; CLACDS; INCAE.
- Gobierno de Panamá, MEF, Mides & Inec. (2017). *Índice de Pobreza Multidimensional de Panamá: 2017*. Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Análisis Económico y Social. Panamá.
- ----- (2018). *Boletín Estadístico Tributario 2017*. Tomado de <https://dgi.mef.gob.pa/Preliminares.html>
- ----- (2017). *Boletín Estadístico Tributario 2016*. Tomado de <https://dgi.mef.gob.pa/Preliminares.html>
- ----- (2016) *Boletín Estadístico Tributario 2015*. Tomado de <https://dgi.mef.gob.pa/Preliminares.html>
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –Icefi–. (2017). *Renta básica universal: Más libertad, más igualdad, más empleo, más bienestar. Una propuesta para Guatemala (2019-2030)*. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. Guatemala.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo –INEC–. (2019). *Avance de cifras de cuentas nacionales 2015-2018*. Tomado de http://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=964&ID_CATEGORIA=4&ID_SUBCATEGORIA=26
- International Budget Partnership. (2017). *Open Budget Survey 2017*. Tomado de <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/downloads/#full-report>
- Observatory of Economic Complexity –OEC–. (2019). *Índice de complejidad económica*. Tomado de <https://oec.world/es/rankings/country/eci/>
- OCDE, Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes. (2019). *Peer review report on the exchange of information on request, Panama 2019 (second round)*. Tomado de https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes-panama-2019-second-round_5f2584a0-en#page1
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico –OCDE–. (2019). *OECD Income Distribution Database (IDD)*. Tomado de <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>
- ----- (2018). *Multi-dimensional Review of Panama Volume 2: In-depth Analysis and Recommendations*. OECD Development Centre: Paris.
- Oxfam & Development Finance International (2017). *Índice de compromiso con la reducción de la desigualdad*. Tomado de <https://www.oxfam.org/es/informes/indice-de-compromiso-con-la-reduccion-de-la-desigualdad-cri>

- Piketty, Thomas. (2015). *La economía de las desigualdades. Cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*. 1ª Edición. Buenos Aires, Siglo Veintiuno editores: Argentina, 2015
- República de Panamá. (2004). *Constitución Política de la República de Panamá*. Gaceta oficial no. 25176 del 15 de noviembre de 2004: Panamá.
- Secretaría de Integración Económica Centroamericana –Sieca–. (2019). *Estadísticas de Centroamérica, 2019*. Tomado de <https://estadisticas.sieca.int/Indicadores>
- Transparencia internacional. (2018). *Corruption perceptions index 2018*. Tomado de https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2018
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– (2020a). *Análisis socioeconómico del impacto del Covid-19 en Panamá*. Tomado de https://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/analisis-socioeconomico-del-impacto-del-covid-19-en-panama-estud.html
- ----- (2020b). *Impacto Socioeconómico. Estudio complementario. COVID-19 y género en Panamá*. Tomado de https://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/impacto-socioeconomico-covid-19-y-genero-en-panama.html
- -----(2017). *Plan Estratégico Nacional con visión de Estado*. Tomado de: https://www.undp.org/content/dam/panama/docs/Documentos_2017/Plan-Panama2030.pdf
- World Bank Group. (2019). *Panamá: Doing Business 2020*. Tomado de: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/p/panama/PAN.pdf>
- World Economic Forum. (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. Tomado de http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

DOCUMENTOS PARA EL DIÁLOGO FISCAL

Exponer elementos políticos, económico y fiscales medulares para allanar el camino hacia el diálogo y la búsqueda de acuerdos fiscales.



Con el apoyo de



Documentos para el diálogo fiscal

ISBN: 978-9929-674-79-0



9 789929 674790