

Caminos de Desarrollo

Estudio multidimensional de Panamá Volumen 1. Evaluación inicial

MENSAJES PRINCIPALES



Estudio multidimensional de Panamá

Volumen 1: Evaluación inicial

Mensajes principales

Este documento presenta una síntesis en español de los principales mensajes del Volumen 1 del “Estudio multi-dimensional de Panamá”, estudio cuya versión original completa ha sido publicada en inglés bajo el título “Multi-dimensional Review of Panama: Volume 1, Initial Assessment”. Este “volumen 1” realiza un diagnóstico de las principales barreras del país para un desarrollo sostenible e inclusivo. La síntesis presentada en este documento recoge una versión basada en el resumen ejecutivo así como en el primer capítulo “Perspectiva general: hacia un mayor desarrollo sostenible y una mayor inclusión en Panamá”.

El resumen ejecutivo destaca cómo Panamá ha tenido un elevado desempeño económico en la última década que ha permitido tener mejoras sociales y de bienestar de la población. Sin embargo, el país necesita diversificar las fuentes de crecimiento económico con el fin de permitir que los beneficios se observen en más sectores económicos y regiones del país. Igualmente se requiere mayores y mejores inversiones en aspectos clave como la educación y las competencias así como en la infraestructura de servicios públicos y en la innovación, las cuales podrán favorecer la consolidación de la clase media y el salto sostenible hacia una economía de ingreso alto.

Esta síntesis también incluye una versión adaptada y traducida del primer capítulo de este estudio. En él se desarrolla el marco histórico que explica el origen más reciente de algunos de los grandes desafíos que el país aún tiene por delante. También presenta los principales resultados del marco de análisis de la OCDE “Cómo va la vida?”, en el que se examinan diversas dimensiones del bienestar de los individuos. Finalmente, concluye destacando las principales barreras para el desarrollo inclusivo y sostenible de Panamá.

Resumen ejecutivo

En las últimas décadas Panamá ha experimentado un importante desarrollo socioeconómico así como un aumento del bienestar de su población. Desde el año 2006 el PIB per cápita ha crecido de manera sustancial a un promedio anual del 4.5%, más rápido que el promedio del 2.8% para América Latina y el Caribe, recortando así la distancia con los países desarrollados. Si Panamá mantiene esta tasa de crecimiento lograría convertirse en un país de ingreso alto en el año 2021. Asimismo, entre 2004 y 2014 Panamá redujo a la mitad el porcentaje de la población viviendo bajo la línea de pobreza (definido como la proporción de personas que viven con menos de 3.10 USD al día, en términos de paridad de poder adquisitivo (PPA), hasta el 8%. Durante la misma década, la pobreza extrema (aquellos que viven con menos de 1.90 USD al día en términos de PPA) se redujo en dos tercios, hasta el 3% de la población. Además, Panamá muestra resultados relativamente buenos en la mayoría de las dimensiones del bienestar de la OCDE comparado con otros países con el mismo nivel de desarrollo.

Sin embargo, no todos los sectores de la sociedad se han beneficiado de estos avances por igual. Existen diferencias significativas entre grupos y regiones. Aunque el crecimiento económico ha conseguido elevar los ingresos de varios sectores de la población, la desigualdad de ingresos de Panamá, medida por el coeficiente de Gini, se sitúa al 0.48, una cifra superior a la media de la OCDE (coeficiente de Gini de 0.32). Además de los ingresos, el acceso a la vivienda, a la infraestructura pública y a los servicios varía de forma sustancial entre las regiones, lo que contribuye a crear diferencias en el bienestar de la población a través de todo el territorio.

Existe una gran divergencia entre las zonas rurales y urbanas, y en especial con las *comarcas indígenas* (territorios indígenas). Las personas que viven en las *comarcas* tienen más probabilidades de vivir en la pobreza y de manifestar menores niveles de satisfacción sobre sus condiciones de vida. También muestran un mayor riesgo de tener un empleo informal o de no disponer de agua potable en sus viviendas. El menor nivel de cobertura eléctrica en Panamá se concentra entre la población indígena. Sin embargo, los malos resultados respecto a condiciones materiales y de vida se extienden más allá de las fronteras de las *comarcas*. *Bocas del Toro*, donde según el censo de 2010 el 63% de la población es de origen indígena, así como *Darién*, donde la población indígena representa el 30% de la población, muestran resultados equiparables.

Panamá necesita hallar nuevos motores de crecimiento y superar las vulnerabilidades para responder a las demandas cambiantes de sus ciudadanos. Los motores del crecimiento del país, dependientes en gran medida de la actividad del Canal así como del sector financiero y de la construcción, parecen incapaces por sí solos de seguir impulsando el progreso socioeconómico y la inclusión. Asimismo, muchos de quienes en los últimos años lograron escapar de la pobreza siguen siendo vulnerables y podrían volver a caer en la misma si se produjera una desaceleración económica. Al mismo tiempo, la clase media emergente manifiesta necesidades nuevas y cambiantes, en particular por lo que respecta a los servicios públicos tales como la educación, la salud, la vivienda y el transporte.

La informalidad laboral continúa frenando el avance de la calidad del empleo. Esta afecta a cerca del 40% de los trabajadores no agrícolas y es una de las más altas entre los países latinoamericanos con niveles similares de PIB per cápita. La informalidad se asocia con grandes desigualdades socioeconómicas y territoriales. Los jóvenes con poca formación, especialmente aquellos provenientes de las *comarcas*, son quienes la sufren más mientras que la educación superior reduce la probabilidad de engrosar las filas de los trabajadores informales. Los débiles controles y la escasa aplicación de las regulaciones

en el mercado laboral, junto con las deficiencias en el terreno educativo y de las políticas activas de empleo, son algunos de los factores que explican estos malos resultados.

La mejora del empleo requiere un incremento de la competitividad y de las ganancias de productividad entre los distintos sectores económicos. Durante el período 2004-14 la productividad laboral se vio impulsada sobre todo por la acumulación de capital físico, mientras que el capital humano y la productividad total de los factores contribuyó menos del 15% al crecimiento de la productividad laboral. A lo anterior cabe añadir la existencia de grandes diferencias de productividad entre sectores económicos. El escaso crecimiento de la productividad agrícola e industrial se traduce en grandes desigualdades a nivel regional. Panamá, caracterizado por un crecimiento económico convencional impulsado por la inversión, tiene ante sí el desafío de virar hacia un crecimiento basado en el conocimiento y una estructura económica más diversificada que amplíe los beneficios del Canal hacia otros sectores y regiones.

Las brechas en innovación e infraestructuras, especialmente a nivel sub-nacional, continúan siendo importantes. La escasa inversión en investigación y desarrollo y la falta de efectividad en la difusión del conocimiento afectan a los resultados de la innovación. Aunque Panamá ha logrado avances importantes respecto al aumento de la inversión en infraestructuras y la aplicación de mejores “soluciones blandas” relacionadas con la logística para aumentar la conectividad internacional, es necesario un acceso más igualitario a las infraestructuras a nivel local.

Panamá muestra deficiencias sustanciales en el ámbito de la educación y las competencias que influyen directamente sobre la productividad y la inclusión. Como en el caso de otros países latinoamericanos, la deficiente calidad de la enseñanza y las altas tasas de abandono en la educación secundaria se revelan como desafíos clave, ya que frustran el camino de los estudiantes hacia la educación superior, agravan las desigualdades y reducen la base de competencias de la futura fuerza de trabajo. Además, la adecuación de la formación a las necesidades del mercado laboral es escasa. Casi la mitad de las empresas panameñas del sector formal declaran tener dificultades para encontrar trabajadores con las competencias requeridas, comparado con aproximadamente el 38% en los países de la OCDE. Este dato subraya la importancia de centrarse en un abanico de competencias más amplio en el contenido curricular. También implica la necesidad de mejorar la educación técnica y vocacional, así como la formación profesional y los mecanismos para adecuar mejor la oferta y la demanda de habilidades.

El aumento de los ingresos fiscales debería desempeñar un papel más relevante en la configuración de la distribución de los ingresos en Panamá. En 2015 el cómputo total de la recaudación tributaria y de las contribuciones a la seguridad social representaron solo el 16.2% del PIB, comparado con el 34.3% de las economías de la OCDE y el 22.8% de las de América Latina. La mejora de la efectividad y la eficiencia del sistema fiscal y de transferencias deberían favorecer la redistribución de los ingresos, sin olvidar la necesidad de aumentar los recursos para financiar la inversión en áreas sociales clave, como la educación y las competencias.

Por último, Panamá necesita reforzar su capacidad institucional para adoptar e implementar su exigente agenda de desarrollo. La confianza en las instituciones continúa siendo escasa y una mayor transparencia se plantea como necesaria para el desarrollo de la confianza pública en el gobierno. Panamá necesita reforzar la capacidad de sus instituciones para mejorar el proceso de toma de decisiones basado en la evidencia y aumentar su capacidad para la prospectiva estratégica a largo plazo con el fin de avanzar en estas reformas. Aunque el país dispone de un plan nacional de desarrollo Integral (Plan Estratégico de Gobierno, 2015-2019), y que actualmente están trabajando en un plan con miras al 2030, es necesario mejorar los procesos de planificación y evaluación a

través del fortalecimiento de las capacidades técnicas en la mayoría de los ministerios. En este contexto, mejorar el marco institucional para fomentar el crecimiento verde es fundamental. A nivel internacional, Panamá deberá continuar con la implementación de los estándares internacionales recientemente aprobados con el fin de aumentar la transparencia y mejorar el intercambio de información fiscal con otros países.

Este primer volumen del *Estudio Multidimensional de País* sobre Panamá identifica los principales obstáculos para el desarrollo inclusivo y sostenible, mientras que el segundo volumen de este estudio abordará en detalle las recomendaciones políticas para alcanzar dicho desarrollo. En concreto, en primer lugar analizará las políticas que fomenten la inclusión social a nivel provincial; en segundo lugar, se centrará en las políticas que potencien el empleo formal y, por último, se ofrecerán una serie de recomendaciones para mejorar las políticas de financiación pública y privada del desarrollo. El tercer volumen posterior se centrará en la forma de pasar del análisis a la acción, concentrándose en la implementación y en llevar la reforma a la práctica.

Perspectiva general: hacia un mayor desarrollo sostenible y una mayor inclusión en Panamá

A pesar de que el extraordinario crecimiento económico de Panamá desde el inicio del siglo XXI ha permitido la reducción de la pobreza y avances en algunas dimensiones del bienestar, la prosperidad no siempre se ha traducido en beneficios sociales para todos sus habitantes. En la actualidad, Panamá se enfrenta a los desafíos propios de adoptar un nuevo modelo de desarrollo para superar la trampa del ingreso medio y garantizar que todos puedan beneficiarse de la prosperidad. Este capítulo introductorio destaca los principales resultados del Estudio Multidimensional de País de Panamá. En particular, se centra en los desafíos de productividad, cohesión social, movilización de recursos y gobernanza que enfrenta el país para avanzar en el desarrollo inclusivo. El capítulo comienza con un breve repaso histórico del desarrollo de Panamá. A continuación, describe la metodología utilizada para la elaboración de este estudio y resume los principales resultados del análisis de bienestar de la OCDE, que ofrece un panorama integral de las condiciones materiales de vida y la calidad de vida de las personas. El capítulo concluye con un resumen sobre los principales obstáculos existentes para el desarrollo inclusivo y describe la forma en que éstos fueron seleccionados para un análisis posterior.

El reciente desarrollo económico de Panamá ha sido importante, si bien es cierto que todavía quedan retos pendientes para superar la denominada trampa del ingreso medio y garantizar el bienestar de todos los ciudadanos. Para consolidar un crecimiento económico sostenible es esencial incrementar la productividad y aumentar el valor agregado de los productos y servicios panameños. Durante la última década el crecimiento económico de Panamá ha contribuido a reducir la brecha en términos del PIB per cápita respecto a los países desarrollados. La mayor parte del rendimiento económico se ha basado en la construcción, los bienes inmuebles y el comercio (mayorista y minorista). Existen retos para mantener estos resultados económicos hacia el futuro. Panamá necesita estimular la productividad laboral entre los distintos sectores y regiones, promover mejoras en las condiciones de vida de sus habitantes y reducir la desigualdad de ingresos.

Este primer volumen del Estudio Multidimensional de País (EMDP) de la OCDE ofrece una evaluación inicial de la economía, identifica los obstáculos que limitan el crecimiento sostenible e inclusivo, y propone una serie de temáticas para su análisis detallado en la segunda fase del EMDP (Recuadro 1). Todo el proceso del EMDP de la OCDE tiene como finalidad apoyar a los gobiernos en la formulación de estrategias nacionales de desarrollo que incorporen la multiplicidad de objetivos de desarrollo y los medios disponibles para implementar políticas públicas capaces de promover un crecimiento económico equitativo, inclusivo y sostenible, con el fin de avanzar en las aspiraciones nacionales y mejorar el bienestar de todos los ciudadanos.

Recuadro 1. Las tres fases del Estudio Multidimensional de País sobre Panamá

El diseño de este Estudio Multidimensional de País (EMDP) de la OCDE responde al objetivo de apoyar a Panamá en la elaboración de estrategias de desarrollo así como en la identificación y sostenimiento de las reformas políticas necesarias para lograr mayores avances en el crecimiento sostenible e inclusivo. El estudio se compone de tres fases distintas:

- La primera fase tiene como finalidad la identificación de los principales obstáculos para la consecución de mejoras sostenibles y equitativas en el bienestar y el crecimiento económico. El informe fruto de esta primera fase, titulado “Evaluación inicial”, constituye el primer volumen.
- La segunda fase analiza en detalle los principales obstáculos identificados en la fase previa, a fin de formular una serie de recomendaciones que puedan integrarse en la estrategia de desarrollo de Panamá. El segundo volumen se titula “Análisis detallado y recomendaciones”.
- La fase final del EMDP proporciona un sostén para la implementación de dichas recomendaciones. Al igual que en el caso de otras economías latinoamericanas, esta fase final es especialmente importante para Panamá dada la complejidad tanto de la economía política como del proceso de elaboración de políticas públicas para llevar a cabo las reformas (Dayton-Johnson, Londoño y Nieto-Parra, 2011). El tercer volumen se titula “Del análisis a la acción”.

Para cada fase, además de la publicación de un informe, se organizan una serie de seminarios. La metodología del EMDP se basa en el análisis económico cuantitativo, así como en enfoques cualitativos que incluyen seminarios prospectivos y participativos. Los métodos cuantitativos incluyen enfoques convencionales así como un análisis comparativo de una selección de países, que en lo sucesivo se denominarán economías de referencia.

El presente capítulo introductorio ofrece un breve repaso histórico del desarrollo económico y social de Panamá durante las últimas décadas, así como del desafío que plantea la trampa del ingreso medio. El capítulo contempla la posibilidad de diferentes resultados cualitativos o individuales de las aspiraciones y estrategias nacionales de desarrollo de Panamá, mediante la presentación de los principales resultados del marco de bienestar de la OCDE para Panamá y un ejercicio participativo en el que los ciudadanos describen la vida en un futuro ideal en Panamá. El capítulo también describe el enfoque adoptado y la metodología utilizada en este EMDP. Por último, el capítulo resume los principales obstáculos que dificultan la consecución de un mayor desarrollo inclusivo, la superación de la trampa del ingreso medio y la consolidación de la clase media en Panamá.

Desde la crisis hasta el alto desempeño económico para avanzar en el desarrollo inclusivo en Panamá

El malestar social y política de finales de la década de 1980 comprometió el desarrollo de Panamá. Tras la crisis provocada por la agitación política de finales de la década de 1980, cuando los ciudadanos reclamaban poner fin a 21 años de dictadura y terminar con el poder de Manuel Antonio Noriega, el país sufrió una súbita pérdida de confianza internacional y una crisis económica que perjudicó el desarrollo de Panamá (Chaikin, 2013). En 1988 la inversión privada se redujo drásticamente a 5.8% del PIB en comparación a 17.2% del PIB en 1986. Además, entre 1985 y 1990 los flujos netos de inversión extranjera directa fueron en promedio del 2.3% del PIB, frente a menos del -10% del PIB en 1988. Esto significa que la economía se contrajo en más de un 1.8% en 1987 y en un 13.3% en 1988. Entre 1985 y 1990 el crecimiento del PIB per cápita se redujo alrededor del 1.7% y en 1988 más del 15%.

El contexto económico panameño mejoró sustancialmente en la década de 1990. El crecimiento económico promedio anual superó el 5.5% en esa década, lo que contribuyó a reducir la brecha de ingresos per cápita que separa a Panamá de los países desarrollados. Asimismo, el crecimiento anual del PIB per cápita en ese período fue cercano al 3.5%, una cifra superior al promedio de América Latina (1.0%), de los países de ingreso medio-alto (1.4%) y de los países de ingreso alto (1.8%). Estos resultados se han sustentado en un marco macroeconómico estable. Un marco monetario estable, basado en la dolarización de la economía desde 1904, se caracterizó por tasas anuales de inflación inferiores al 2%. A finales de la década de 1990 la deuda pública se había reducido en más de 20 puntos porcentuales hasta situarse por debajo del 60% del PIB.

Sin embargo, la mejora de los resultados económicos que se inició en la década de 1990 no se trasladó plenamente en beneficios sociales para todos. Aunque el porcentaje de la población bajo el umbral de pobreza extrema (definido como quienes viven con 1.90 USD o menos al día, PPA - Paridad de Poder Adquisitivo - de 2011) disminuyó cerca de 8 puntos porcentuales durante la década de 1990 hasta situarse por debajo del 15%, Panamá seguía siendo un país con elevados índices de desigualdad. El coeficiente de Gini, por ejemplo, continuaba siendo alto, cerca del 0.58 en ese período, y las diferencias regionales se mantuvieron. La informalidad laboral también continuó presente, con más de una tercera parte de los trabajadores informales como porcentaje del empleo no agrícola.

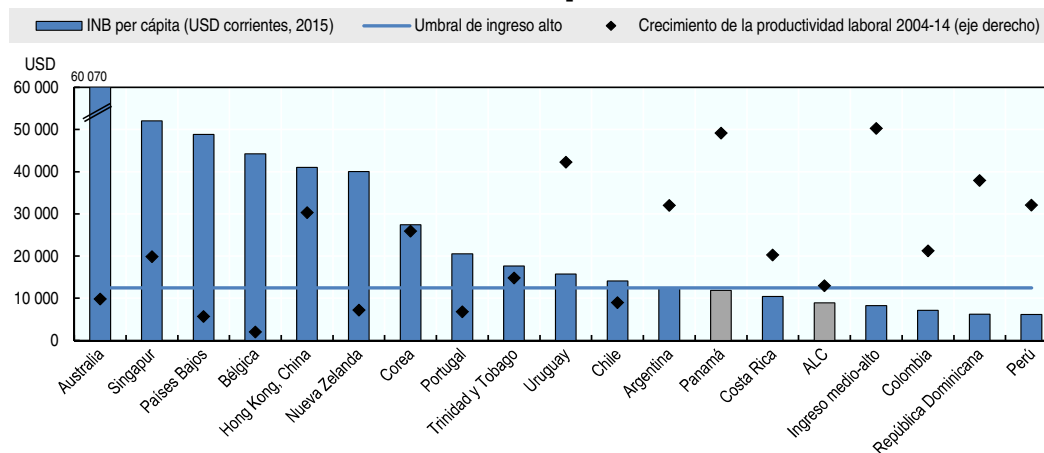
Desde el inicio del siglo XXI Panamá ha exhibido un extraordinario progreso socioeconómico. Durante los últimos diez años sus niveles de inversión han superado el promedio de la OCDE y también el de América Latina. Tras la firma de los tratados Torrijos-Carter en 1977, cuyo proceso de implementación concluyó en 1999, las ganancias provenientes del Canal se convirtieron en una fuente de ingresos clave para el gobierno.

Los vínculos entre el crecimiento del PIB y el comercio también aumentaron tras la adhesión de Panamá a la Organización Mundial de Comercio (OMC) a finales de 1997. Durante el período 2005-15 el PIB per cápita creció de forma considerable, con un promedio del 5.8% anual. Este buen resultado contrasta con el lento crecimiento medio anual del 1.9% de las economías latinoamericanas y el 0.9% de los países de ingreso alto para el mismo período. La pobreza extrema continuó con su drástica reducción y desde 2010 se situó alrededor del 5% de la población. Los efectos del crecimiento, más que la reducción de las desigualdades, fueron responsables de la mayoría de la reducción de la pobreza. El bienestar promedio de los panameños es relativamente bueno comparado con otros países con niveles similares de desarrollo, en concreto en áreas como las relaciones sociales, la satisfacción con la vida, la esperanza de vida y, en términos más generales, las condiciones materiales.

Es necesario un nuevo modelo de desarrollo para superar la trampa del ingreso medio y hacer extensivos los beneficios del crecimiento a todos los ciudadanos

El impresionante desempeño económico de Panamá durante la pasada década no está exento de problemas. La mayoría del crecimiento económico y de la mejora de la productividad laboral para el período 2004-14 se explica sobre todo por factores relacionados con el capital físico y el comercio, tanto mayorista como minorista (Gráfico 1). Panamá goza del estatus de país de ingreso medio y país de ingreso medio-alto desde 1955 y 1998, respectivamente, lo que subraya la necesidad de superar la trampa del ingreso medio (TIM). La TIM se produce cuando un país ya no puede seguir dependiendo de los que tradicionalmente han sido sus motores de crecimiento para seguir progresando (OCDE/CAF/CEPAL, 2016). Incluso en el supuesto de que Panamá lograra mantener sus recientes buenos resultados macroeconómicos (4.5% de tasa promedio de crecimiento del PIB per cápita en los últimos diez años), necesitaría cuatro años más, hasta 2021, para conseguir el estatus de país de ingreso alto. Ello significaría que habría permanecido en su estatus de país de ingreso medio durante más de 67 años.¹ La mayoría de los países de América Latina lograron el estatus de país de ingreso medio-alto durante la década del 2000. Panamá, al igual que México (desde 1990) y Venezuela (desde 1997), ha mantenido su estatus de país de ingreso medio por un período más largo de tiempo (ver Capítulo 2 del informe completo).

Gráfico 1. El país mantiene el estatus de ingreso medio a pesar de un elevado crecimiento de la productividad



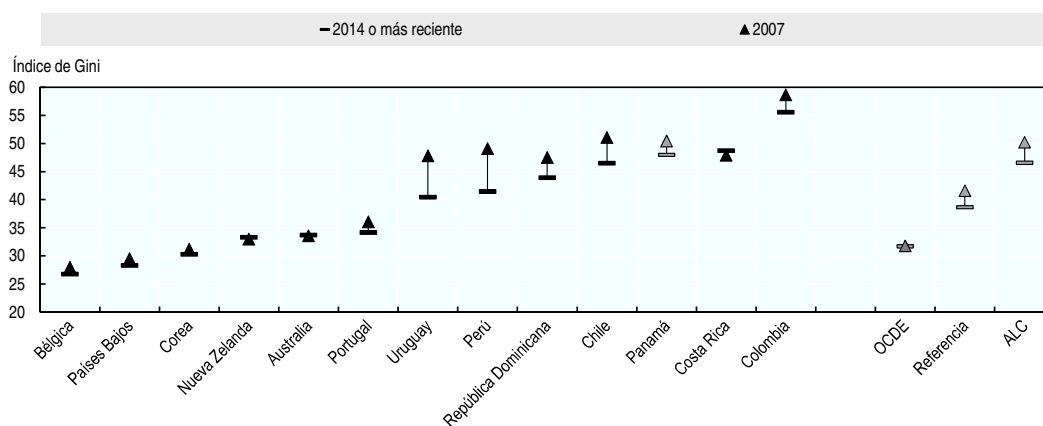
Nota: ALC significa países de América Latina y el Caribe. INB es el Ingreso Nacional Bruto. El crecimiento de la productividad laboral es la tasa de crecimiento compuesto anual para el período 2004-14 del PIB por persona empleada (PPA en USD, a precios constantes de 2011).

Fuente: Datos sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial; datos sobre cuentas nacionales de la OCDE; Organización Internacional del Trabajo, Indicadores clave del mercado de trabajo (consultado el 1 de febrero de 2017). El umbral para los países de ingreso alto es conforme a la definición establecida por el Banco Mundial y descrita en: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>.

Con la vista puesta en el futuro, son cruciales las políticas que promueven el cambio desde un crecimiento basado en patrones de inversión tradicionales hacia un crecimiento económico basado en el conocimiento y con mayor diversificación. La superación del TIM exigirá un conjunto de políticas públicas encaminadas a mejorar la productividad laboral en Panamá. Los altos niveles de inversión han resultado positivos pero, no obstante, Panamá debería mejorar en diversos ámbitos que contribuyen a aumentar la productividad laboral. Atendiendo a la experiencia de los países que se han enfrentado a la trampa del ingreso medio, las cuestiones clave que deberían priorizarse para abordar la TIM son la mejora de la calidad educativa, de la gobernanza, del estado de derecho, del sistema tributario y de la liquidez del mercado de valores (Melguizo, Nieto-Parra, Perea y Perez, 2017).

Las tasas de pobreza absoluta de ingresos se han reducido notablemente desde 2007. No obstante, la desigualdad de ingresos, considerada como una dimensión de la inclusión social, ha mejorado muy poco. De hecho, aunque el crecimiento económico ha sido capaz de elevar los ingresos de una parte importante de la población, queda margen para seguir reduciendo la brecha en la distribución de la renta. Aunque los pobres y en especial la clase media han experimentado un crecimiento importante de sus ingresos, éste no ha sido lo suficientemente grande como para reducir la brecha de ingresos. En este sentido, Panamá continúa siendo un país desigual, con mayores niveles de desigualdad de renta que en la mayoría de las economías de referencia y sustancialmente superiores al promedio de la OCDE (Gráfico 2).

Gráfico 2. Una desigualdad decreciente pero todavía elevada (Índice de Gini)



Nota: La categoría "2014 o más reciente" se refiere al año 2015 para el caso de Costa Rica; 2013 para Bélgica, Chile y Portugal; 2012 para Nueva Zelanda; 2011 para Colombia; y 2014 para el resto. La categoría "2007" se refiere al año 2010 para Costa Rica; 2008 para Australia, Colombia y Nueva Zelanda; y 2006 para Chile.

Fuente: Base de datos de distribución de ingresos de la OCDE; los valores para República Dominicana, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay se basan en microdatos de los países y están disponibles a través de CEDLAS (ver Recuadro 3.1 del informe completo para una información más detallada).

La mejora del nivel de vida y la reducción de la pobreza no ha beneficiado a todos los grupos por igual. El acceso a los servicios y las infraestructuras públicas varía entre las regiones, lo que contribuye a crear diferencias en el bienestar de la población. En algunos ámbitos, tales como los ingresos, la educación, la vivienda y el saneamiento, se observa una gran divergencia entre las zonas urbanas y las rurales, especialmente entre aquellas áreas con una alta concentración de poblaciones indígenas y resto del país.

La metodología del Estudio Multidimensional de País examina el desarrollo desde todas las perspectivas

El desarrollo es multidimensional en el sentido de que implica una mejora agregada en un conjunto de resultados deseables, a diferencia del progreso en una única dimensión. El desarrollo se considera a menudo como sinónimo del crecimiento económico, a pesar

de que el crecimiento en términos del PIB constituye un único componente del desarrollo. En el caso de que los incrementos agregados de la productividad y la riqueza material no produzcan mejoras significativas en el bienestar general de la población de un país, el desarrollo habrá fracasado tanto en términos económicos como humanos. El crecimiento económico es solo un medio para lograr un fin: mejorar de forma justa y sostenible la vida de las personas.

Los Estudios Multidimensionales de País de la OCDE analizan los desafíos del desarrollo desde una amplia variedad de perspectivas, utilizando una combinación de herramientas. Estas incluyen un análisis de deficiencias basado en un panel de indicadores, un detallado análisis comparativo entre países utilizando un conjunto de países como comparadores de referencia, y un ejercicio de visualización. El panel de indicadores del EMDP abarca tres amplias áreas: bienestar, motores del crecimiento a largo plazo, y características estructurales y dinámicas del desarrollo. El análisis de bienestar juega un papel clave no solo para determinar “¿Cómo va la vida en Panamá?”, sino también para evaluar los resultados del crecimiento.

Con el fin de evaluar con precisión las fortalezas y las debilidades sociales y económicas de Panamá, el EMDP va más allá de la mera descripción del promedio de resultados y adopta un enfoque más analítico, comparando Panamá con una serie de economías relevantes utilizadas como referencia. Es imposible encontrar dos países que afronten la misma combinación de desafíos del desarrollo o que compartan las mismas oportunidades, por lo que puede decirse que no existe ninguna comparación perfecta entre países. La idea de crear un grupo de referencia permite realizar una evaluación comparada de los resultados de Panamá a través de varias dimensiones. El objetivo de la comparación es el de extraer lecciones de los buenos resultados de una serie de políticas relacionadas con los múltiples desafíos y oportunidades a los que se enfrenta Panamá. En concreto, las economías de referencia se seleccionaron en función de criterios que incluyen: tener características similares a las de Panamá cuando el país de referencia culminó su transición desde el estatus de ingreso medio al estatus de ingreso alto (Melguizo, Nieto-Parra, Perea, Perez, 2017); economías de éxito con estructuras económicas similares a la de Panamá (por ejemplo, el transporte marítimo como motor importante del crecimiento) que han logrado el crecimiento y la inclusión; experiencias recientes de economías con caminos de desarrollo útiles; y países de la región con desafíos socioeconómicos similares a los de Panamá.

Las 16 economías de referencia se seleccionaron de común acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá. Siete de ellas son países miembros de la OCDE: Australia, Bélgica, Chile, Corea, Países Bajos, Nueva Zelanda y Portugal. Además de Chile, se incluyen otros siete países de América Latina y el Caribe (ALC): Argentina, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, el Perú, Trinidad y Tobago, y Uruguay. También se incluyó a Hong Kong, China y Singapur por su creciente poder económico y sus características económicas. Durante todo el análisis, Panamá también se compara con el promedio de América Latina y el Caribe y el promedio de los miembros de la OCDE.

A esta dimensión cuantitativa hay que añadir que la metodología EMDP de la OCDE incluye una serie de seminarios participativos que se utilizan para complementar el análisis cuantitativo y mejorar la comprensión del contexto local. El objetivo de los seminarios es el de facilitar que el equipo de la OCDE conecte con los diferentes puntos de vista de la sociedad panameña, además de reflexionar juntos sobre los desafíos que plantea un desarrollo inclusivo y sostenible. Los seminarios también tienen la finalidad de garantizar que el contexto en el cual se implementarán las respuestas políticas informe el análisis y el desarrollo de las recomendaciones en las etapas iniciales del EMDP. Además, los seminarios sirven de plataforma para intercambiar ideas durante el diálogo, compartir y recibir comentarios sobre los hallazgos iniciales y comprobar las recomendaciones para

garantizar que estas están bien orientadas y son pertinentes. Cada seminario, en cada una de las fases del EMDP, tiene una finalidad concreta y sigue una metodología específica.

El primer seminario, “Panamá: Visión de Futuro y Desafíos”, se celebró en el contexto de la fase de diagnóstico del EMDP de Panamá y fue organizado por el Ministerio de Economía y Finanzas. El objetivo del seminario fue el de definir el desarrollo del país y comprender mejor el contexto local. Con este fin, el seminario se diseñó conforme a una metodología prospectiva estratégica y reunió a participantes que representaban diferentes perspectivas de la sociedad panameña. Los participantes fueron un grupo de más de 40 personas con presencia paritaria de hombres y mujeres, provenientes de ministerios gubernamentales y del sector privado, incluyendo personas vinculadas al Canal de Panamá, el mundo académico y la sociedad civil, y en particular aquellos dedicados a cuestiones indígenas y culturales.

Prospectiva estratégica: incorporando el compromiso local para prever el desarrollo futuro de Panamá

Con el fin de comprender mejor las aspiraciones de los ciudadanos panameños para el futuro de su país, se realizó un ejercicio de visualización en el que se planteaba a los participantes que se imaginaran la vida de un ciudadano en el año 2030, pronosticando cómo sería el país y la vida de los ciudadanos en el supuesto de que se lograran los objetivos de desarrollo. Este ejercicio se realizó en todos los EMDP dirigidos por el Centro de Desarrollo de la OCDE en colaboración con los países, y su objetivo era llegar a comprender mejor los objetivos de desarrollo del país a través de la visión normativa de los ciudadanos sobre el futuro, el contexto local y las preferencias culturales.

La consolidación de una amplia clase media se reveló como una clara aspiración de los ciudadanos panameños participantes en el seminario. Los relatos describen a ciudadanos de diferentes zonas del país, incluidas las Comarcas, disfrutando de una vida confortable de clase media y con empleos de buena calidad. Los ciudadanos tienen coches, reciclan, utilizan las guarderías, están conectados a Internet, y disfrutan de tiempo de ocio y de actividades culturales. Los logros que imaginan están en gran parte relacionados con el rendimiento del sistema nacional público de educación y de salud. Se pone especialmente el acento en los empleos de buena calidad y en un entorno donde las personas puedan conseguir inversión para crear sus propias empresas o prosperar en compañías que ofrezcan oportunidades de promoción profesional. En los relatos, todas las mujeres tienen una buena formación y participan activamente en el mercado laboral, lo cual es reflejo de una buena conciliación familiar. Los relatos también describen la aspiración de tener un país bien conectado por infraestructuras y transporte público, así como un mayor desarrollo territorial. La migración a las grandes ciudades ya no se plantea como una necesidad para lograr una vida de clase media. Los relatos también revelan la aspiración de lograr un compromiso local activo y de participación cívica, donde las costumbres locales se transmitan de una generación a la siguiente, y los ciudadanos quieran contribuir a sus comunidades.

¿Cómo va la vida en Panamá? Una perspectiva general del marco de bienestar de la OCDE

Parte del análisis de referencia incluido en el EMDP de la OCDE examina una serie de indicadores de bienestar de Panamá. El bienestar es un concepto multidimensional que puede resultar difícil de definir de forma aislada ya que abarca muchos aspectos de la vida de las personas. No obstante, la idea central es relativamente intuitiva: el bienestar engloba aquellos aspectos de la vida que las personas considerarían esenciales para cubrir sus necesidades, perseguir sus metas y sentirse satisfechos con la vida (Recuadro 2).

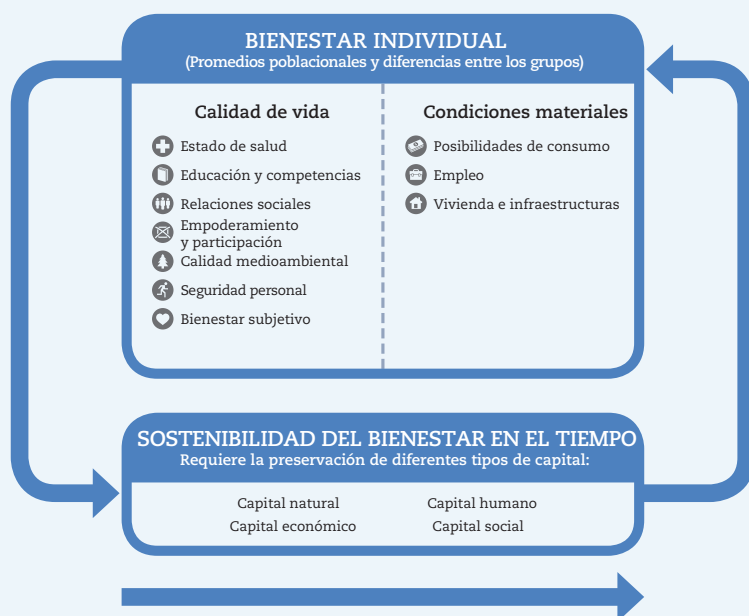
Recuadro 2. Uso del marco analítico “¿Cómo es la vida?” de la OCDE para medir el bienestar en los países en desarrollo

La OCDE ha desarrollado un marco para medir el bienestar en los países de la OCDE basado en iniciativas nacionales emprendidas en diversos países y a lo largo de varios años de colaboración con expertos y representantes de gobiernos nacionales (OCDE, 2011). El marco “¿Cómo es la vida?” ha sido adaptado para medir el bienestar en países que no son miembros de la OCDE, partiendo de la literatura sobre la medición de los resultados del desarrollo e incorporando las realidades de estos países. Sus dimensiones han sido redefinidas para ajustarse mejor a la disponibilidad de datos, las prioridades y los problemas fundamentales en estos países (Boarini, Kolev y McGregor, 2014).

Al igual que el marco original, este marco adaptado mide los resultados de bienestar conforme a dos pilares básicos: el primer pilar, las condiciones materiales, comprende las dimensiones de posibilidades de consumo, empleo, condiciones habitacionales e infraestructuras. El segundo pilar, la calidad de vida, comprende las dimensiones del estado de salud, educación y competencias, relaciones sociales, empoderamiento y participación, vulnerabilidad y, por último, el significado, las sensaciones y las valoraciones sobre la vida —i.e. los principales aspectos del bienestar subjetivo (Gráfico 3). Estas diez dimensiones se utilizan para medir el bienestar actual y se complementan con otro grupo de indicadores que miden la sostenibilidad del bienestar presente en el futuro. El marco pone de relieve la importancia de preservar los recursos naturales, humanos, económicos y sociales que son esenciales para garantizar el bienestar de las generaciones futuras.

El marco de bienestar de la OCDE se fundamenta en una serie de principios analíticos. En primer lugar, analiza el bienestar de los individuos en lugar de las condiciones económicas agregadas. En segundo lugar, se centra en los resultados de bienestar más que en los insumos, partiendo de la base de que es posible que no exista una correlación entre los resultados y los recursos dedicados a su consecución. En tercer lugar, subraya la necesidad de medir la distribución de los resultados de bienestar con el fin de identificar las desigualdades entre diferentes grupos de población y dentro de los mismos. Por último, se tiene en cuenta tanto indicadores objetivos como subjetivos, ya que las valoraciones y sensaciones de las personas sobre sus propias vidas son tan importantes como las condiciones objetivas en las que viven (OCDE, 2014).

Gráfico 3. Marco de bienestar de la OCDE para los países en desarrollo

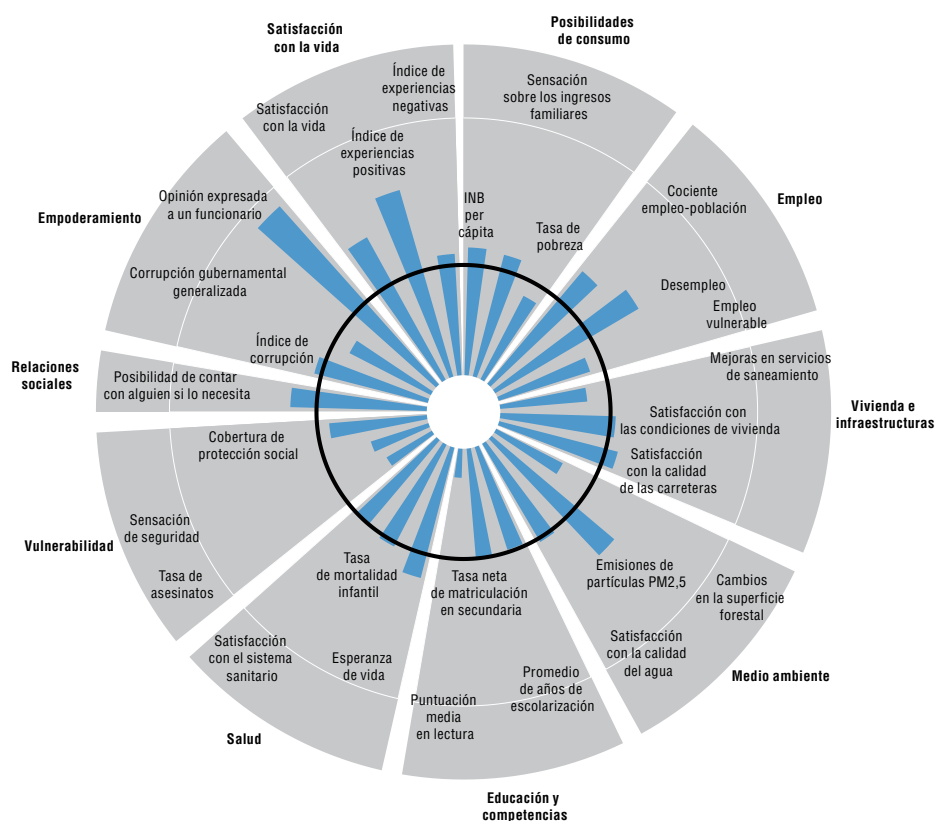


Fuente: Boarini, Kolev y McGregor (2014), “Measuring well-being and progress in countries at different stages of development: Towards a more universal conceptual framework”, disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/5jxss4hv2d8n-en>; y OCDE (2011), How’s Life?: Measuring Well-being, disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264121164-en>.

El desempeño de Panamá se muestra gráficamente a lo largo de una serie de indicadores que representan las diez dimensiones del marco de bienestar de la OCDE (Gráfico 4). El rendimiento real de Panamá (las barras azules) se contrasta con su rendimiento esperado dado su nivel de desarrollo económico (el círculo negro). Los resultados que quedan fuera del círculo representan rendimientos mejores de lo esperado; los resultados dentro del círculo muestran rendimientos inferiores a lo esperado. Cuanto mayor longitud tiene la barra, mejor es el rendimiento de Panamá en ese indicador respecto al resultado esperado.

Por lo que se refiere al bienestar, Panamá presenta áreas con fortalezas pero también debilidades (Gráfico 4). Panamá obtiene un resultado razonablemente bueno en las dimensiones de relaciones sociales y valoraciones sobre la vida y, de manera más general, en la dimensión de condiciones materiales; sin embargo, muestra rendimientos inferiores a lo esperado en educación y vulnerabilidad. En la mayoría de las dimensiones, la situación media es relativamente buena comparada con otros países con el mismo nivel de desarrollo, pero sigue persistiendo una alta desigualdad.

Gráfico 4. Resultados de bienestar actuales y esperados para Panamá: comparativa mundial



Nota: Las barras representan los valores de bienestar observados para Panamá y el círculo muestra los valores esperados en función del nivel del PIB per cápita de Panamá obtenidos mediante un conjunto de regresiones bivariadas, en las que la variable independiente es el PIB y las variables dependientes son los diferentes resultados de bienestar procedentes de una base de datos comparativa que incluye alrededor de 150 países con una población superior al millón de habitantes. La totalidad de los indicadores fueron normalizados utilizando las desviaciones estándar del grupo. Los valores observados que se sitúan dentro del círculo indican las áreas en las que Panamá obtiene peores resultados de lo que sería esperable para un país con un nivel similar de PIB per cápita. Todos los indicadores han sido normalizados de modo que mayor es la longitud de la barra, mejor es el resultado.

Fuente: Gallup (2016), Encuesta Mundial Gallup, disponible en: <http://www.gallup.com/services/170945/world-poll.aspx> (consultado el 1 de febrero de 2017); Banco Mundial (2017), Indicadores de Desarrollo Mundial (base de datos), Washington DC, disponible en: <http://data.worldbank.org>; Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU), resultados PISA (2009); y Transparencia Internacional (2016), Índice de Percepción de la Corrupción, disponible en: <http://www.transparency.org>

En Panamá las condiciones materiales son razonablemente buenas pero continúa habiendo una gran desigualdad

A pesar de que la renta per cápita es alta en comparación con la mayoría de las economías latinoamericanas, sería necesario un mayor incremento para superar la trampa del ingreso medio (ver Capítulo 2 del informe completo). En 2014, el ingreso nacional bruto (INB) per cápita fue de 18 800 USD (PPA a precios constantes de 2011), muy superior al promedio para América Latina de 14 400 USD. Sin embargo, la renta per cápita de Panamá sigue estando muy por debajo del promedio tanto de las economías de la OCDE como de las economías de ingreso alto, que en 2014 rozaron los 37 700 USD y 42 200 USD, respectivamente (PPA a precios constantes de 2011 en ambos casos).

Teniendo en cuenta su nivel de desarrollo económico, Panamá mostró buenos resultados en la dimensión de posibilidades de consumo. A pesar de ello, una gran proporción de la población declaró tener problemas para vivir de sus ingresos. Aunque un número superior a tres de cada cuatro panameños declaran sentirse satisfechos con sus condiciones de vida, existen importantes disparidades entre la población. En 2014 el 8.4% de la población vivía con menos de 3.10 USD al día, una proporción mayor de la esperada para cualquier país con un nivel de desarrollo similar. En la misma línea, los datos de la Encuesta Mundial Gallup muestran que en 2015 más de una tercera parte (36%) de la población panameña pensaba que su ingreso familiar no era suficiente para vivir cómodamente, mientras que el 42% declaraba no tener suficiente dinero para comida y el 33% para alojamiento.

Panamá muestra unos resultados relativamente buenos en cuanto a su tasa de ocupación, a pesar de que la calidad del empleo es algo inferior a lo esperado. Más del 60% de las personas mayores de 15 años están empleadas, y la tasa de desempleo es muy baja, alrededor del 4%. Sin embargo, los resultados de Panamá son ligeramente peores debido a la calidad del empleo y a la participación laboral femenina. La proporción de empleo vulnerable en el mercado laboral panameño (i.e. trabajadores familiares no remunerados y trabajadores con empleo independiente) es cercana al 30%. El empleo informal (i.e. aquellos trabajadores que no tendrán derecho a una pensión o que trabajan en una empresa con una plantilla de cinco o menos empleados y que son trabajadores por cuenta propia no profesionales, o quienes no reciben ingresos) es relativamente alta y representa el 40% del total del empleo no agrícola. Casi una cuarta parte de este empleo informal se encuentra dentro del sector de la empresa privada formal (ver Capítulo 3 del informe completo). La informalidad laboral afecta sobre todo a los panameños poco cualificados y a aquellos con trabajos peor remunerados, lo que contribuye a agravar las desigualdades. La brecha del empleo entre hombres y mujeres es mayor que en la mayoría de los países miembros de la OCDE y de los países de referencia.

En Panamá el acceso a una vivienda digna y a infraestructuras decentes es un reto. La satisfacción con la disponibilidad de alojamiento asequible y de buena calidad, así como con el acceso a carreteras y autopistas de calidad, se aproxima al nivel que sería esperable para Panamá, según la experiencia de los países con un PIB per cápita similar. En cambio, Panamá se sitúa por detrás respecto al acceso a servicios de saneamiento mejorados. Solo tres cuartas partes de la población panameña tiene acceso a servicios de saneamiento en sus hogares –i.e. inodoros de cisterna o de descarga (conectados a un sistema de alcantarillado con tuberías, un tanque séptico o una letrina de pozo), letrina de pozo con ventilación mejorada, letrina de pozo cubierta o letrina de compostaje.

Los resultados de calidad de vida tienen variabilidad pero el bienestar subjetivo continúa siendo alto

Se aprecia cierta variabilidad entre los diferentes indicadores sobre las condiciones medioambientales, pero de acuerdo con la experiencia de países con un PIB per cápita similar, el resultado global se sitúa alrededor del nivel esperado para Panamá. En los últimos diez años el país sufrió una reducción del 3.5% de su superficie forestal, una cifra ligeramente inferior a la que cabría esperar. La contaminación atmosférica también es mucho menor del nivel esperado para un país con el grado de industrialización de Panamá. Según los datos del Banco Mundial, en 2013 el nivel de PM_{2.5} en Panamá —una medida de partículas (PM) de 2.5 micras, un tamaño que ocasiona graves perjuicios en la salud— fue solo de 6.8 microgramos por metro cúbico. Estos resultados heterogéneos también se aprecian en las medidas subjetivas sobre la calidad medioambiental. Alrededor de tres cuartas partes de la población declara sentirse satisfecha con la calidad del agua, una proporción cercana a lo que sería esperado para el nivel del PIB de Panamá.

Panamá muestra deficiencias importantes en el ámbito de educación y competencias (ver Capítulo 3 del informe completo). Tanto en términos de resultados como de acceso a la educación, Panamá muestra indicadores acorde a su PIB per cápita. El promedio de años de escolarización de la población mayor de 25 años es de 9.04 y la tasa neta de matriculación en educación secundaria es del 78%. Sin embargo, las tasas de finalización y la calidad educativa constituyen dos desafíos importantes. En 2014, solo el 52% de la población mayor de 25 años había finalizado la educación secundaria y uno de cada cinco jóvenes panameños abandonaron la escuela en el segundo ciclo de educación secundaria (OCDE/CAF/CEPAL, 2016). Incluso aquellos que finalizaron la educación secundaria terminaron sus estudios con competencias muy inferiores a los estándares internacionales. Por lo que respecta a la calidad, aunque las competencias básicas de alfabetización son prácticamente universales (95%), las habilidades cognitivas de los alumnos de 15 años evaluadas por el Programa Internacional para la Evaluación del Estudiante (PISA) son muy bajas. La puntuación media de los estudiantes panameños en las pruebas PISA de lectura fue de 370 en 2009, una cifra muy inferior a lo que se sería esperable (PISA evalúa las habilidades cognitivas de jóvenes entre 15 y 16 años en las áreas de matemáticas, lectura y ciencias con la finalidad de valorar sus competencias cuando acaban la educación obligatoria).

La esperanza de vida media de Panamá es relativamente alta, pero el país muestra resultados más moderados cuando se toman en consideración otros aspectos del estado de salud. La buena salud es un factor esencial de la calidad de vida y una dimensión clave del bienestar. Aparte de su valor intrínseco, determina la capacidad de las personas para trabajar y participar en la vida social. Los panameños muestran buenos resultados en lo que se refiere a su salud personal. Su esperanza de vida al nacer es de 78 años, una cifra superior al valor esperado y solo 2.5 años por debajo del promedio de la OCDE. Según la Encuesta Mundial Gallup, el 91% de la población encuestada en Panamá declaró sentirse satisfecha con su estado de salud y el 82% dijo no tener problemas de salud. A pesar de estos resultados, los índices de mortalidad infantil y de satisfacción con el sistema sanitario de Panamá, muestran resultados menos positivos —aunque acordes con lo que sería esperado—. Ello se explica a partir de las diferencias regionales existentes (ver Capítulo 3 del informe completo).

Los resultados de Panamá son peores en términos de vulnerabilidad, que en el marco de bienestar de la OCDE se refiere a la exposición a riesgos tales como la inseguridad alimentaria o la inseguridad de ingresos, la pérdida de empleo, la enfermedad o la violencia física. En 2013 su tasa de asesinatos por cada 100 000 habitantes fue del 17.4 —muy por debajo del promedio de América Latina y el Caribe (23.2 por cada 100 000 habitantes) pero todavía mucho más elevada de lo que cabría esperar en función del PIB per cápita

de Panamá. Esta tasa también es considerablemente superior a la media mundial de 5.3 por cada 100 000 habitantes (ONUDD, 2017). Al mismo tiempo, el nivel de percepción de seguridad de la población es relativamente bajo: en 2015 solo la mitad de los panameños encuestados declararon sentirse seguros caminando por la noche solos hasta casa, un valor bastante inferior al esperado. Aunque menos significativo que la violencia, la inseguridad económica también es otro aspecto destacado. Alrededor de una tercera parte de los panameños no disfrutaban de la cobertura de ninguna protección social, una proporción menor de la que cabría esperar en países con un PIB per cápita similar al de Panamá.

Las relaciones sociales en Panamá son relativamente fuertes. La proporción de personas que sienten que pueden contar con los demás en situaciones de necesidad y la cantidad de tiempo dedicado a la familia y los amigos son buenos indicadores indirectos de la fortaleza de las redes personales cercanas en un país. En Panamá el 88% de los encuestados declaró tener al menos un amigo o un familiar a quien poder recurrir en caso de necesidad, una cifra ligeramente superior a la media mundial (Gallup, 2016).

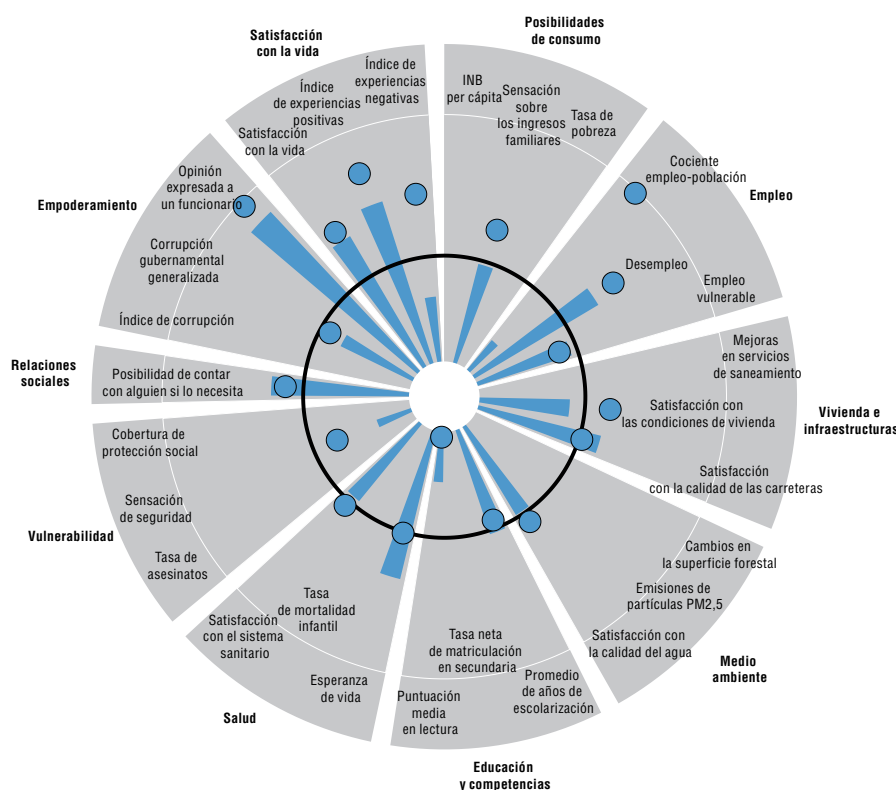
Panamá muestra unos resultados muy ambivalentes en el ámbito del empoderamiento y la participación (ver Capítulo 5 del informe completo). Por una parte, los indicadores seleccionados muestran que el nivel de compromiso cívico está entre los más altos del continente sudamericano. Por la otra, la confianza en el gobierno y las instituciones son relativamente bajas. El compromiso cívico puede medirse a través de la participación electoral, aunque se trata de un concepto que va mucho más allá. Si bien es cierto que Panamá arroja unos resultados de participación electoral que se sitúan en la media (la participación fue del 77% en las últimas elecciones presidenciales, ver Capítulo 5 del informe completo), otras formas de participación política podrían ser más altas. Por ejemplo, más de una tercera parte de los panameños declaran haber expresado su opinión a un funcionario, una proporción mucho mayor de la esperada en países con un PIB per cápita como el de Panamá. También se situó en la media por lo que respecta a confianza pública y corrupción en el Índice de Percepción de la Corrupción (2016) de Transparencia Internacional, el cual clasifica a los países según la percepción de la corrupción de su sector público por parte de empresarios y analistas del país (87 de los 176 países o territorios). En líneas generales, su posición coincide con la de otros países con el mismo nivel de desarrollo económico. En cambio, la percepción ciudadana sobre la calidad del gobierno es bastante baja: el 84% de los encuestados piensa que la corrupción está generalizada en el gobierno, solo el 39% de los panameños tiene confianza en el gobierno nacional y solo el 44% cree en la transparencia de las elecciones, lo que sitúa a Panamá en la mitad superior de los países latinoamericanos con peores resultados (Gallup, 2016).

A pesar de esta realidad tan compleja, con áreas que arrojan buenos y malos resultados, el bienestar subjetivo de Panamá es superior a lo que podría esperarse. La evaluación de la vida se mide a través de tres canales distintos para desentrañar las experiencias cotidianas de las personas (sentimientos y emociones) de la satisfacción global con la vida. Estas mediciones se basan en la idea de que cada persona es el mejor juez para decir cómo le es su vida (OCDE, 2011). Usando la escala de Cantril, una medida que solicita a los encuestados puntuar su vida globalmente en una escala del 0 al 10, donde 0 representa la peor evaluación posible y 10 la mejor, la media de satisfacción con la vida en Panamá fue del 6.6 frente a la media del 6 para América Latina. Utilizando un conjunto de diez “experiencias” positivas y negativas, Panamá muestra unos resultados más desequilibrados (superiores a lo esperado en las experiencias positivas pero inferiores a lo esperado en las experiencias negativas). Estas experiencias incluyen, por una parte, el sentirse bien descansado, reír y sonreír, disfrutar, sentirse respetado, y aprender o hacer algo interesante, y, por otra, incluyen además el estrés, la tristeza, el dolor físico, la preocupación y la rabia. El alto nivel de bienestar subjetivo global, comparado con el nivel que cabría esperar en función del PIB per cápita del país, es un rasgo distintivo que Panamá comparte con la mayoría de países latinoamericanos.

El marco de bienestar en cada una de sus dimensiones: el caso de las desigualdades de género

El marco de bienestar de la OCDE también tiene en cuenta las desigualdades dentro de cada dimensión, en coherencia con la idea de que el bienestar de la comunidad refleja tanto los resultados promedios como la forma en que se distribuyen entre las personas con diferentes características. Por ejemplo, la desigualdad de género es un asunto transversal que requiere ser evaluado a lo largo de cada una de las dimensiones del bienestar. Las mujeres tienden a mostrar peores resultados en la mayoría de las dimensiones del bienestar y se sitúan muy por detrás en los ámbitos de empleo, vulnerabilidad y evaluación de la vida (Gráfico 5). En especial, tienen más probabilidades de estar fuera del mercado laboral así como un mayor riesgo de desempleo. Casi una cuarta parte de las mujeres jóvenes (con edades comprendidas entre los 15 y los 29 años) ni estudia, ni trabaja, ni recibe formación (NEET, por sus siglas en inglés), frente al 11% de los hombres jóvenes del mismo grupo de edad (ver Capítulo 3 del informe completo). Por el contrario, las mujeres tienden a mostrar mejores resultados en educación, salud y relaciones sociales.

Gráfico 5. Diferencias en los resultados de bienestar por sexo



Nota: Las barras representan los valores de bienestar observados para las mujeres en Panamá. Los puntos representan los valores de bienestar observados para los hombres. El círculo negro muestra los valores esperados en función del nivel del PIB per cápita de Panamá obtenidos mediante un conjunto de regresiones bivariadas, en las que la variable independiente es el PIB y las variables dependientes son los diferentes resultados de bienestar procedentes de una base de datos comparativa que incluye alrededor de 150 países con una población superior al millón de habitantes. La totalidad de los indicadores fueron normalizados utilizando las desviaciones estándar del grupo. Los valores observados que se sitúan dentro del círculo negro indican las áreas en las que Panamá obtiene peores resultados de lo que sería esperable de un país con un nivel similar de PIB per cápita. Todos los indicadores han sido normalizados de modo que cuanto mayor es la longitud de la barra, mejor es el resultado. Para algunos indicadores no se ha podido diferenciar por sexo. Este es el caso por ejemplo del INB per cápita o de la tasa de pobreza.

Fuente: Gallup (2016), Encuesta Mundial Gallup, disponible en: <http://www.gallup.com/services/170945/world-poll.aspx> (consultado el 1 de febrero de 2017); Banco Mundial (2017), Indicadores de Desarrollo Mundial (base de datos), Washington DC, disponible en: <http://data.worldbank.org>; Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU), resultados PISA (2009); y Transparencia Internacional (2016), Índice de Percepción de la Corrupción, disponible en: <http://www.transparency.org>

Objetivos de Desarrollo Sostenible y percepción de los ciudadanos sobre el bienestar

El marco de bienestar de la OCDE presentado en la sección anterior para el caso de Panamá muestra puntos coincidentes pero también complementarios con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con los que Panamá está comprometido como miembro de las Naciones Unidas (ONU) (Recuadro 3).

Recuadro 3. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el marco de bienestar de la OCDE

Tras la adopción de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, Panamá, como el resto de 192 miembros de las Naciones Unidas, se comprometió a alcanzar una serie de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en un amplio abanico de áreas.

Estos compromisos, agrupados en cinco categorías (las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas) se centran en mejorar los resultados en áreas como la educación, la salud, la lucha contra la pobreza, la violencia y la corrupción, la igualdad de género, el medio ambiente, la innovación, y el acceso a empleo y vivienda adecuados. También incluyen el objetivo de fomentar la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur en el camino del desarrollo sostenible a través del respaldo financiero y la cooperación. Existen numerosas coincidencias y complementariedades entre los indicadores de bienestar de la OCDE y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, con diferencias y similitudes entre los dos enfoques. Por ejemplo, el marco de bienestar de la OCDE es una herramienta analítica y diagnóstica para evaluar las condiciones de una comunidad, mientras que la Agenda 2030 es una lista de compromisos políticos acordados por líderes mundiales.

Los compromisos políticos recogidos en la Agenda 2030 afectan prácticamente a todas las dimensiones examinadas en el marco de bienestar de la OCDE, con la excepción de dos aspectos. El primero es el ODS 17 (medios de implementación), que refleja la decisión de centrarse en resultados que tienen un valor universal en lugar de en las políticas específicas de país necesarias para lograrlos. El segundo es el énfasis de la Agenda 2030 en la “responsabilidad compartida” de todos los países para ofrecer bienes públicos globales y evitar los impactos negativos a nivel global. Este elemento no aparece en el marco de la OCDE ya que su prioridad es la descripción de las condiciones preponderantes en cada comunidad, en lugar de los motores (algunos de ellos externos) que configuran tanto el bienestar actual como su sostenibilidad. Por el contrario, las dos dimensiones de la OCDE denominadas “relaciones sociales” y “bienestar subjetivo” no se corresponden con ningún ODS, aunque la “promoción del bienestar para todos” es parte del ODS 3 de salud.

Los panameños que participaron en el seminario para este EMDP reconocieron la importancia tanto de las dimensiones del marco de bienestar de la OCDE como de las desigualdades dentro de cada dimensión. El enfoque multidimensional del marco de bienestar proporcionó una evaluación de las vidas de los habitantes de Panamá conforme a su nivel de desarrollo. Los panameños participantes en el seminario también consideraron estas dimensiones como esenciales para lograr una mayor satisfacción con la vida. Los participantes en el seminario participativo describieron un futuro ideal para Panamá a través de relatos imaginarios sobre los ciudadanos que habitarían el país en el año 2030. Posteriormente los participantes trabajaron en la identificación de las diferentes dimensiones que aparecían en estos relatos, las cuales fueron agrupadas y localizadas dentro del marco “¿Cómo es la vida?” de la OCDE. En este ejercicio se identificaron todas las dimensiones del marco de la OCDE. En las deliberaciones de los participantes sobre las diferentes dimensiones, la sostenibilidad emergió como un aspecto transversal en varias dimensiones, incluida la satisfacción con la vida, la educación y el medio ambiente, así

como en la renta y la riqueza. Las desigualdades y la inclusión social también surgieron como cuestiones transversales y fueron objeto de debate en relación con múltiples dimensiones, incluidos el sistema financiero, la salud, el empleo, la renta y la riqueza, la gobernanza y la participación. Por lo que se refiere al bienestar, los participantes se centraron en aspectos como la cultura, la identidad nacional y la ciudadanía.

Principales obstáculos para el desarrollo inclusivo

Los análisis cuantitativos y cualitativos del bienestar de los panameños complementan el análisis detallado de las dimensiones asociadas con el desarrollo inclusivo. Estos constituyen el núcleo central de los siguientes capítulos de este informe (no incluidos en esta síntesis en español).

El Capítulo 2 evalúa el desempeño macroeconómico y los desafíos relacionados con la productividad y la competitividad, así como las infraestructuras, la logística y los resultados de innovación. Panamá necesita mejorar los beneficios potenciales de actividades específicas (tales como la Zona del Canal y las Zonas Económicas Especiales) para el resto de la economía, así como avanzar hacia un crecimiento basado en la innovación con mejoras en la productividad laboral entre regiones y sectores económicos.

El Capítulo 3 estudia los retos sociales y territoriales, incluyendo la salud, la educación y el mercado de trabajo. Una mayor inversión en educación es necesaria, por ejemplo, para fomentar una mayor inclusión. Como en otros países de América Latina, la calidad deficiente y las altas tasas de abandono en la educación secundaria son los principales desafíos, ya que afectan el camino de los estudiantes hacia la educación superior, agravan las desigualdades y reducen la base de competencias de la fuerza laboral. A pesar del aumento notable experimentado durante las últimas dos décadas, el gasto social en Panamá es inferior al de las economías de referencia y debería incrementarse.²

El Capítulo 4 analiza la financiación para el desarrollo de Panamá, poniendo énfasis en los recursos públicos y privados para financiar el desarrollo, además de la estructura y sostenibilidad de estos recursos. Respecto a los recursos disponibles para las actividades de desarrollo, serían necesarios más recursos del sector público para financiar los desafíos sociales. Un sistema fiscal y de transferencias efectivo y eficiente, junto con el fomento del empleo y los puestos de trabajo de buena calidad, son instrumentos directos y poderosos para una mejor redistribución de la renta.

El Capítulo 5 se centra en varios aspectos que afectan a las instituciones y el desarrollo sostenible. Panamá necesita mejorar la efectividad de sus instituciones. La confianza en las mismas continúa siendo baja. Respecto a la confianza en el gobierno, por ejemplo, es necesaria una mayor transparencia por parte de las instituciones para reforzar la confianza de los ciudadanos hacia el Estado. Para avanzar en las reformas destinadas a aumentar el desarrollo inclusivo, Panamá necesita mejorar su proceso de toma de decisiones basado en la evidencia y aumentar su capacidad de planeación estratégica a largo plazo. Aunque Panamá cuenta con un plan integral de desarrollo nacional (*Plan Estratégico de Gobierno, 2015-19*) y en la actualidad está elaborando un plan estratégico con el horizonte del año 2030 (Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo (CCND), 2016), los procesos de planificación y evaluación deberían mejorarse a través del fortalecimiento de las capacidades técnicas en la mayoría de los ministerios. Por último, con el fin de mejorar el riesgo de reputación del país, Panamá debería continuar con la aplicación de medidas recientemente adoptadas para aumentar la transparencia y mejorar el intercambio de información sobre impuestos con otros países.

El Cuadro 1 presenta un resumen de las principales limitaciones para lograr un mayor crecimiento sostenible e inclusivo, e incluye las principales áreas de acción que han sido identificadas en este informe.

Cuadro 1. Principales limitaciones y áreas para avanzar hacia el desarrollo inclusivo en Panamá

Capítulos del EMDP de Panamá, Volumen 1	Principales limitaciones identificadas	Áreas de acción de políticas públicas que se están implementando o deberían implementarse
Capítulo 2	Productividad estancada en el sector agrícola, debido a la falta de transferencia tecnológica.	Mejorar los beneficios potenciales de actividades específicas, tales como la Zona del Canal y las Zonas Económicas Especiales, para el resto de la economía.
Capítulo 2	Falta de articulación de los sectores modernos de servicios con los sectores tradicionales y escasa contribución de los servicios al valor agregado de las exportaciones de otros sectores.	La estructura económica necesita modernizarse y evolucionar hacia el crecimiento basado en la innovación.
Capítulo 2	Los resultados de la innovación siguen siendo escasos.	Aumentar las políticas innovadoras y la inversión en investigación y desarrollo, en particular por parte del sector privado.
Capítulos 2 y 3	La calidad y el acceso a las infraestructuras es desigual entre las regiones.	Priorizar las intervenciones en infraestructuras a nivel subnacional y desarrollar la comodidad en el sector del transporte.
Capítulo 3	Pronunciadas diferencias territoriales en varios servicios públicos, incluidos la salud, la educación y la vivienda, así como en los ingresos y el bienestar.	Ampliar la inversión y construir capacidades en las Comarcas y zonas rurales.
Capítulo 3	Baja calidad combinada con grandes desigualdades en el acceso a la educación y en los resultados académicos entre grupos socioeconómicos.	Ampliar los recursos educativos mediante el incremento del gasto público, especialmente en la educación pre-primaria y secundaria; mejorar la calidad de los docentes a través de una mejor formación del profesorado.
Capítulo 3	Bajos niveles de competencias que no se ajustan a las necesidades actuales y futuras del mercado laboral.	Ampliar la oferta de los programas técnicos y de formación profesional en la enseñanza secundaria y la enseñanza terciaria no universitaria.
Capítulo 3	Dos quintas partes de la fuerza laboral tiene un empleo informal, con bajos salarios y sin protección laboral.	Aumentar los controles en el puesto de trabajo y fomentar el registro de los trabajadores en el sector formal; ampliar las políticas activas de empleo y de formación para los trabajadores informales y poco cualificados.
Capítulos 3 y 4	Gastos sociales y subvenciones sin objetivos específicos.	Continuar mejorando la efectividad del gasto público.
Capítulo 4	Ingresos fiscales bajos y estructura tributaria ineficaz para financiar el desarrollo.	Aumentar los ingresos fiscales mediante la reducción de los gastos fiscales, el aumento de algunos impuestos directos e indirectos, y la introducción de medidas que faciliten el cumplimiento.
Capítulos 4 y 5	Evaluación y cobertura de los riesgos subyacentes al sistema financiero relativamente deficiente.	Aumentar la periodicidad y profundidad de un informe de estabilidad financiera integral y de información pública.
Capítulo 5	Escasa confianza en las instituciones y en el gobierno.	Fomentar una mayor transparencia en todos los organismos públicos, mejorar la planificación y la implementación de las políticas, y llevar a cabo un mayor intercambio de información.
Capítulo 5	Escasa participación del sector privado en infraestructuras.	Mejores regulaciones y marcos institucionales para las asociaciones público privadas.
Capítulo 5	Alto impacto medioambiental del creciente sector minero.	Mejorar el marco institucional para promover el crecimiento verde.

Fuente: Elaboración propia.

Una vez agrupadas estas limitaciones en tres bloques formados por las cuestiones más destacadas y transversales, la segunda fase del Estudio Multidimensional de País (EMDP) de Panamá consistirá en la elaboración de una serie de recomendaciones políticas detalladas donde la OCDE aportará su experiencia en:

- **El fomento de la inclusión social en el ámbito provincial.** Se incluirán varias dimensiones, tales como la coordinación vertical, la planificación y la evaluación de la educación, las infraestructuras de transporte y otros servicios públicos.
- **El impulso del empleo formal.** Las políticas para la mejora de las capacitaciones y la formación serán parte de este estudio. Otros factores tales como las políticas para reforzar a las pymes y las regulaciones del mercado laboral también serán incluidos.
- **La mejora de las políticas de financiación pública y privada para el desarrollo.** Dos elementos clave de este estudio serán el fortalecimiento del sistema tributario para aumentar la eficiencia y la equidad, y la creación de sólidos marcos regulatorios e institucionales para las asociaciones público privadas.

Notas

1. Panamá no es un caso aislado en la región de América Latina y el Caribe (OCDE/CAF/CEPAL, 2016). No obstante, los resultados de otros países indican que es posible una transición más rápida desde el estatus de economía de ingresos medios a economía de ingresos altos. A modo de ejemplo, Corea tardó 27 años en completar esa transición, Portugal 46 años y Chile 55 años.
2. La comparación del gasto social entre países se realizó utilizando datos de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de la base de datos de Gasto Social de la OCDE (SOCX).

Referencias

- Banco Mundial (2017), World Development Indicators, Banco Mundial, Washington, DC, <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.
- Boarini, R., A. Kolev y A. McGregor (2014), "Measuring well-being and progress in countries at different stages of development: Towards a more universal conceptual framework", *Documento de Trabajo* n.º 325, Centro de Desarrollo de la OCDE, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxss4hv2d8n-en>.
- Chaikin, D. (2013), "Controlling corruption by heads of government and political élites", en Larmour P. y N. Wolanin (eds.), *Corruption and Anti-Corruption*, ANU Press, pp. 97-118, <http://www.jstor.org/stable/j.ctt2tt19f.9>.
- Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo (CCND) (2016), *Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado "Panamá 2030"*, documento en consulta, http://www.concertacion.org.pa/tmp/file/333/PEN%202030_para%20Consulta.pdf.
- Dayton-Johnson, J., J. Londoño y S. Nieto-Parra (2011), "The process of reform in Latin America: A review essay", *Documento de Trabajo* n.º 304, Centro de Desarrollo de la OCDE, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg3mkvfcjxv-en>.
- Gallup (2016), *Gallup World Poll*, <http://www.gallup.com/services/170945/world-poll.aspx>.
- Melguizo, Á., S. Nieto-Parra, J.R. Perea y J. Perez (2017), "No sympathy for the devil! Policy priorities to overcome the middle-income trap in Latin America", *Documento de Trabajo* No. 340, Centro de Desarrollo de la OCDE, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/26b78724-en>.
- OCDE (2014), *Perspectives on Global Development 2014: Boosting Productivity to Meet the Middle-Income Challenge*, Publicaciones de la OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/persp_glob_dev-2014-en.
- OCDE (2011), *How's Life?: Measuring Well-being*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264121164-en>.
- OCDE (2010), *PISA 2009 Results: Equity in Learning Opportunities and Outcomes (Volume II)*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091504-en>.
- OCDE/CAF/CEPAL (2016), *Perspectivas Económicas de América Latina 2017: Juventud, Competencias y Emprendimiento*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-en>.
- OCDE National Accounts Statistics (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/na-data-en>.
- OIT (2016), *Key Indicators of the Labour Market*, 9ª Edición, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, <http://ilo.org/global/statistics-and-databases/lang--en/index.htm>.
- Transparencia Internacional (2016), *Corruption Perception Index* (base de datos), https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016.
- UNESCO (2015), *Data to Transform Lives: Education and Literacy* (base de datos), Instituto de Estadísticas de la UNESCO, Montreal, <http://uis.unesco.org>.
- UNODC (2017), *Data and indicators* (base de datos), <https://data.unodc.org/?lf=1&lng=en>.

Caminos de Desarrollo

Estudio multidimensional de Panamá

Volumen 1. Evaluación inicial

MENSAJES PRINCIPALES

Este documento presenta una síntesis en español de los principales mensajes del Volumen 1 del “*Estudio multidimensional de Panamá*”, estudio cuya versión original completa ha sido publicada en inglés bajo el título *Multi-dimensional Review of Panama: Volume 1, Initial Assessment*. Este volumen 1 realiza un diagnóstico de las principales barreras del país para un desarrollo inclusivo y sostenible. La síntesis presentada en este documento se basa en el resumen ejecutivo así como en el primer capítulo “*Perspectiva general: hacia un mayor desarrollo sostenible y una mayor inclusión en Panamá*”.

www.oecd.org/development/mdcr

www.oecd.org/dev/americas

Consulte esta publicación completa en inglés en el sitio web <http://dx.doi.org/10.1787/9789264278547-en>