

Resumen ejecutivo

El tercer volumen del Estudio Multidimensional de País (EMDP) de Panamá se desarrolla a partir de los resultados de los dos primeros volúmenes. Dichos volúmenes identificaron los principales obstáculos para alcanzar el bienestar y el desarrollo sostenible e inclusivo. Asimismo, formularon recomendaciones en tres áreas clave: competencias y empleo, desarrollo territorial, y financiación para el desarrollo. Este tercer volumen propone una manera de priorizar las intervenciones de políticas públicas y un marco para medir la implementación de las políticas.

Panamá ha gozado de un considerable progreso socioeconómico en las últimas décadas. Sin embargo, no todos los sectores, regiones y habitantes se han beneficiado al mismo nivel, lo cual ha generado una economía dual. El progreso vino principalmente de la mano del crecimiento económico y de mejoras en la productividad laboral del sector moderno de servicios transables –i.e., intermediación financiera y comercio, actividades logísticas y de comunicación. El Canal y las Zonas Económicas Especiales han representado un papel considerable en el desempeño económico del país. Aunque Panamá tiene un sector formal con altos salarios en actividades específicas relacionadas con el comercio internacional, la capacidad exportadora y la productividad permanecen bajas en el resto de la economía y en particular en los sectores agrícola e industrial, que otorgan empleo informal a la mayoría de los trabajadores. Esta economía dual hace que la desigualdad en el ingreso permanezca alta en el país.

Panamá debe superar dicha dualidad y avanzar hacia una economía más equitativa y basada en actividades modernas. Algunos factores que podrían poner en marcha este proceso de transformación son: la modernización de sus motores de crecimiento económico, la implementación de políticas públicas para mejorar la productividad laboral en todos los sectores, y el fortalecimiento de las políticas sociales.

En el camino hacia un desarrollo inclusivo y sostenible, el desarrollo regional, las competencias y el empleo formal, y la financiación del desarrollo están en el núcleo de la estrategia del país para realizar un impacto positivo y significativo en todos sus ciudadanos.

Desarrollar mejores competencias y crear empleo formal para todos los panameños

La economía dual se ha traducido en un mercado laboral dual, que a su vez explica ampliamente la inequidad en el ingreso que se observa en el país. La informalidad permanece alta en Panamá y constituye un desafío para la inclusión social y la productividad. Al mismo tiempo, las competencias y los conocimientos inadecuados están frenando al sector de servicios, y la carencia de competencias técnicas y vocacionales es un obstáculo para la modernización de la agricultura, la industrialización, y una mayor expansión del sector logístico. Con base en las recomendaciones presentadas en el volumen 2 del EMDP, las principales acciones de política incluyen:

- Establecer la formalización como un elemento clave de una estrategia nacional de desarrollo y de un enfoque bien coordinado para fortalecer la diversificación económica en la agroindustria y modernizar los servicios existentes.
- Potencializar el desempeño y la relevancia de las competencias, mejorando la calidad y el acceso a la educación secundaria y técnica, y fortaleciendo políticas activas para el mercado laboral, tales como programas de entrenamiento con la participación efectiva del sector privado, particularmente para la población más joven.
- Aumentar los incentivos al empleo formal y mitigar el impacto de la informalidad desarrollando: un sistema pensional integrado; esquemas alternativos para integrar al sistema de seguridad social a los trabajadores independientes, domésticos y agrícolas temporales; y comunicación en torno a los beneficios del empleo formal y los riesgos de la informalidad.
- Generar incentivos para que los empleadores formalicen a sus trabajadores subsidiando parcialmente las contribuciones sociales de los trabajadores vulnerables, o estableciendo un esquema simple para determinar los salarios mínimos.
- Aplicar y supervisar la legislación laboral fortaleciendo los esfuerzos para vigilar la contratación de trabajadores informales en empresas formales.
- Estimular la formalización de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y de los trabajadores independientes, reduciendo los trámites y costos administrativos relacionados con la obtención del estatus formal.

Fortalecer la política de desarrollo regional para impulsar el crecimiento inclusivo

En Panamá, persisten las disparidades regionales entre las provincias y comarcas, en términos de productividad, cohesión social y bienestar. Al mejorar la planeación estratégica y los marcos de implementación, se puede fortalecer la promoción del bienestar a lo largo de todo el territorio panameño. Para estimular el crecimiento sostenible e inclusivo, el país debe invertir de manera efectiva en sus regiones, incluyendo aquellas de bajo desempeño. Con base en las recomendaciones presentadas en el volumen 2 del EMDP, las principales acciones de política incluyen:

- Fortalecer las prácticas de gobernanza multinivel en aras de mejorar el apoyo al desarrollo regional, ajustando los marcos normativos e institucionales para dicho desarrollo, y construyendo capacidades y recursos subnacionales, especialmente a nivel municipal.
- Apoyar un “nuevo paradigma” para el desarrollo regional, lo cual requiere varias acciones: (i) diseñar una política nacional de desarrollo regional que articule claramente los objetivos y prioridades nacionales para el desarrollo territorial; (ii) establecer planes de desarrollo regionales para las provincias y comarcas; (iii) crear mecanismos de financiación para el desarrollo regional; (iv) generar sistemas de medición del desempeño; y (v) considerar asociaciones más sólidas entre los sectores público y privado al implementar futuras agencias de desarrollo regional.
- Fortalecer la capacidad de coordinación horizontal y vertical mediante la creación de un organismo interministerial de alto nivel y de una unidad especializada para la política de desarrollo regional. Esto implica construir mecanismos de diálogo vertical y promover la cooperación intermunicipal.

Mejorar la financiación para el desarrollo en Panamá

Mejorar las perspectivas de recaudación tributaria y la participación del sector privado, por medio de alianzas público-privadas, generaría una fuente de ingresos estable y de largo plazo para financiar el crecimiento inclusivo. El ingreso se puede incrementar mejorando la recaudación tributaria en lugar de aumentar las tasas. Asimismo, Panamá otorga una amplia gama de beneficios tributarios que afectan la eficiencia del sistema al concederlos a empresas de sectores que no serían productivos en ausencia de dichos beneficios. Además, la actualización de su legislación existente para las asociaciones público-privadas (APPs) contribuiría a la financiación efectiva y eficiente de proyectos de infraestructura. Con base en las recomendaciones presentadas en el volumen 2 del EMDP, las principales acciones de política incluyen:

- Mejorar la eficiencia del sistema tributario mediante: la adopción de una metodología que mida los beneficios tributarios e informe al respecto anualmente; la eliminación de subsidios a empresas o negocios que serían improductivos de otra manera; y la expansión de la base tributaria reduciendo los beneficios fiscales otorgados a industrias consolidadas dentro de las ZEE.
- Modernizar la administración tributaria integrando procesos fundamentales para mejorar la eficiencia y reducir los costos administrativos, o continuando con el desarrollo de la facturación electrónica para fomentar el cumplimiento y combatir el fraude y la evasión fiscal.
- Adoptar e implementar nuevas normas para las asociaciones público-privadas – APPS- con sólidos marcos regulatorios e institucionales. Estos incluyen: la creación de una unidad especializada para dichas asociaciones; procesos de licitación transparentes y competitivos; participación ciudadana efectiva y eficiente en los procesos de otorgamiento de licencias ambientales y sociales; la ejecución de permisos del uso de predios; y contabilidad fiscal para las asociaciones público-privadas, con el fin de evitar que las concesiones se utilicen como una opción para generar espacio fiscal.

Sobre la base de los resultados de volúmenes anteriores del EMDP de Panamá, este tercer volumen propone una estrategia de implementación en las tres áreas de política mencionadas anteriormente. Gracias a las discusiones con las autoridades panameñas, la sociedad civil, el sector privado y los académicos durante varios talleres realizados en la ciudad de Panamá en julio de 2018, este plan de acción contiene una serie de reformas para ser emprendidas y presenta los actores que deberían ser involucrados. Finalmente, este informe también propone una serie de indicadores de seguimiento en la implementación de las reformas indicadas.