

**RECOMENDACIONES PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL PERFIL PRODUCTIVO
DE PANAMÁ POSPANDEMIA**

**Recommendations For The Transformation Of The Productive Profile
of Panama Post-Pandemic**

Ana E. Patiño Martínez

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Panamá.
ana.patino@up.ac.pa; <https://orcid.org/0000-0002-0214-1259>

Carlos A. Godoy Othón

Universidad de Panamá, Fac. de Administración de Empresas y Contabilidad, Panamá.
carlos.godoy@up.ac.pa; <https://orcid.org/0000-0003-3591-0701>

Fecha de recepción: 15/03/2022

Fecha de aceptación: 30/10/2022

Resumen

El artículo constituye una mirada al perfil productivo de Panamá, el cual desde su concepción se diseñó para favorecer a minorías ya que su operatividad genera distorsiones profundas, las cuales con el pasar del tiempo se ha sostenido por la cantidad de subsidios; pero que con las pandemia ha colapsado y de que el país requiere elaborar un nuevo modelo de desarrollo con un cambio en su perfil o matriz productiva, con enfoque de sostenibilidad, de equidad, de género, incluyente y permita el cuidado el ambiente; porque no se trata de generar un mayor ingreso per cápita sino de reducir la brecha de la desigualdad, pobreza, pobreza extrema a través de alternativas que no sean el subsidio gubernamental, ya en la actualidad en la región, Panamá, es uno de los tres países con la más alta desigualdad, superados solo por Brasil y Colombia; y es uno de los nueve países con la peor distribución del ingreso en el mundo comparados con países en el África.

En el análisis del perfil económico y productivo de Panamá, se evidencian la existencia cambios significativos en el peso de las principales ramas de actividad económica en el PIB pospandemia; variaciones en la composición y comportamiento de las exportaciones e importaciones; la composición y tendencias de la matriz energética y eléctrica; los principales impactos ambientales de las actividades económicas y las perspectivas e Indicadores de competitividad, productividad, encadenamiento y valor agregado de las actividades productivas. Finalmente, culmina con la identificación de los sectores con potencialidad para la transformación del perfil productivo con inclusión social, equidad de género y sustentabilidad ambiental, con la mirada de la elaboración de un plan de desarrollo al 2050.

Palabras claves: Crecimiento económico, actividades económicas, sector primario, sector secundario y sector terciario, desigualdad y políticas económicas.

Summary

The article is a look at the productive profile of Panama, which since its conception was designed to favor minorities since its operation generates deep distortions, which over time

have been sustained by the number of subsidies; but that with the pandemic it has collapsed and that the country needs to develop a new development model with a change in its profile or productive matrix, with a focus on sustainability, equity, gender, inclusive and allows care for the environment; because it is not about generating a higher per capita income but about reducing the gap of inequality, poverty, extreme poverty through alternatives that are not the government subsidy, already today in the region, Panama, is one of the three countries with the highest inequality, surpassed only by Brazil and Colombia; and it is one of the nine countries with the worst income distribution in the world compared to countries in Africa.

In the analysis of the economic and productive profile of Panama, there are significant changes in the weight of the main branches of economic activity in the post-pandemic GDP; variations in the composition and behavior of exports and imports; the composition and trends of the energy and electrical matrix; the main environmental impacts of economic activities and the perspectives and indicators of competitiveness, productivity, chain and added value of productive activities. Finally, it culminates with the identification of the sectors with potential for the transformation of the productive profile with social inclusion, gender equality and environmental sustainability, with a view to the elaboration of a development plan for 2050.

Key words: Economic growth, economic activities, foreign investment, primary sector, secondary sector and tertiary sector, inequality and economic policies.
--

1. Introducción

El artículo se orienta en principio identificar cambios relevantes en el perfil productivo de Panamá a raíz de las medidas asumidas en pandemia y presentar propuestas para el desarrollo alternativo, inclusivo y sostenible que transforme el contexto de las distorsiones que generan con la implementación del modelo actual que solo produce desigualdad y una creciente informalidad que impacta de manera negativa la estabilidad macroeconómica en todo su conjunto. Es importante identificar que el modelo de desarrollo aplicado en Panamá estaba agotado desde hace décadas, dado que no se han hecho ajustes orientado a mejorar la competitividad en todos los sectores; y por el contrario solamente permite la generación y acumulación de riqueza en muy pocas actividades y sectores económicos.

Para ello, metodológicamente se partió de la línea base de considerar que el perfil o matriz productiva es la forma en cómo se organiza la sociedad para producir determinados bienes y servicios y no se limita únicamente a los procesos estrictamente técnicos o económicos, sino que también tiene que ver con todo el conjunto de interacciones entre los distintos actores sociales que utilizan los recursos que tienen a su disposición para llevar adelante las actividades productivas.

Resultando la matriz productiva aquel conjunto que incluye los productos, el proceso y las relaciones sociales resultantes de esos procesos También se tomó en consideración el estudio “Los desafíos de la transformación productiva en América Latina”, y se realizó una revisión detallada y análisis de las estadísticas oficiales y documentación de las principales instituciones y organismos responsables de las políticas económicas en Panamá y a nivel internacional.

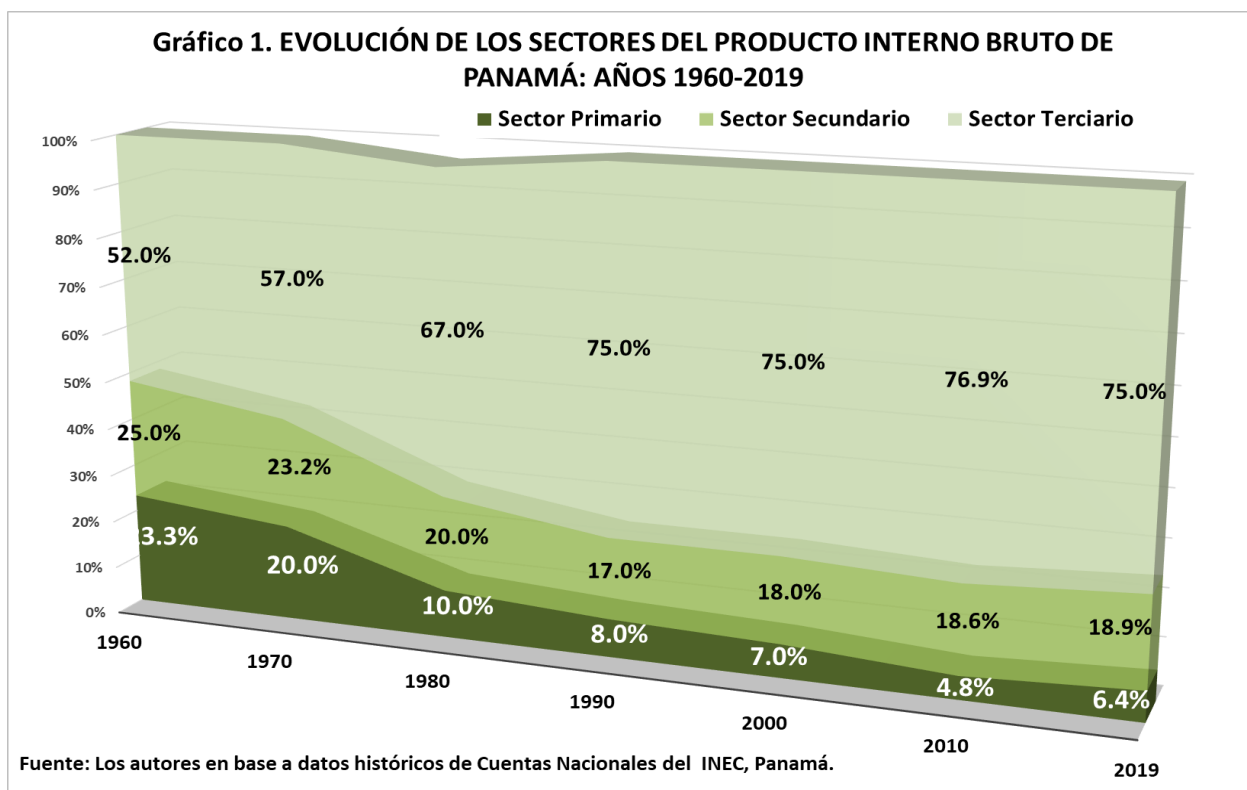
2. Modelo de Desarrollo Panameño

Desde su nacimiento como República, Panamá adoptó una forma de organización económica denominada “Desarrollo Económico Transitista y de Economía Abierta”, este modelo tiene como características principales las siguientes:

- Economía de libre Mercado, que permite la participación de distintos agentes económicos sin restricciones en su proceso productivo, así como en la compra, venta, la fijación de precios y demás condiciones inherentes, donde el mercado en con distorsiones monopolistas y oligopólicas, es el que establece sus controles.
- Reducción del rol del Estado, a través de la privatización de Entidades del Estado en cumplimiento a exigencias de Instituciones Financieras Internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.
- Flexibilización Laboral, a través de la desregulación de las relaciones de empleo en beneficio de las empresas y en detrimento de la libertad sindical, el derecho a la negociación colectiva y la estabilidad laboral, bajo el criterio de que estos derechos frenan la generación de empleo, afectan la competitividad y limitan el crecimiento.
- Exaltación del individualismo donde se prioriza la acumulación de cada persona en el logro de autonomía económica y en la toma de decisiones, al margen de las decisiones y afectaciones del Estado, sectores productivos y la sociedad en general.
- Potenciación de la seguridad jurídica del bienestar privado, por encima del bienestar común y de la colectividad, evidenciado en distintos escenarios, tales como en gentrificación de las ciudades y expulsión o desplazamiento forzoso de la población y el establecimiento de incentivos exagerados a transnacionales.
- Capitalización de la posición geográfica de tránsito, alrededor de los cuales se establecen los principales polos de desarrollo;
- Hipertrofia económica sectorial, consistente en un abierto y cada vez más desigual crecimiento de los sectores económicos (Grafico 1)

Hacemos una necesaria pausa en estas dos últimas características del Modelo de Desarrollo, ya que la producción económica en Panamá está muy concentrada geográficamente, a nivel nacional, aproximadamente más del 90% de la contribución anual del PIB se concentra en cuatro provincias: Panamá, Colón, Panamá Oeste y Chiriquí, tres de ellas comparten sus actividades económicas con el Canal de Panamá. La provincia de Panamá, sede de la capital, concentra más del 63% del PIB; la región interoceánica (provincias de Panamá y Colón), concentra aproximadamente el 80% del PIB. Solamente una provincia, Chiriquí, ubicada en el occidente del país, realiza sus actividades fuera de la cuenca del Canal de Panamá.

En cuanto a la hipertrofia económica sectorial, existe una concentración de las actividades económicas en la región interoceánica que fragmenta la dinámica del crecimiento económico. Ya que la trayectoria o evolución del PIB, históricamente presenta una gran heterogeneidad entre sectores productivos vinculados a su vez con lugares geográficos específicos. Cuatro sectores económicos aportan casi el 70% del PIB de Panamá: Comercio, restaurantes y hoteles; Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas; Construcción, y Transporte, almacenamiento y comunicaciones. Los otros sectores económicos incluyen a las industrias manufactureras, electricidad, gas y agua; pesca y agricultura, ganadería, caza y silvicultura, esta última aportó solamente un 6.4% del PIB al 2021.



En virtud del modelo aplicado, se denotan los efectos en la economía panameña, de los cuales podemos resumir los siguientes:

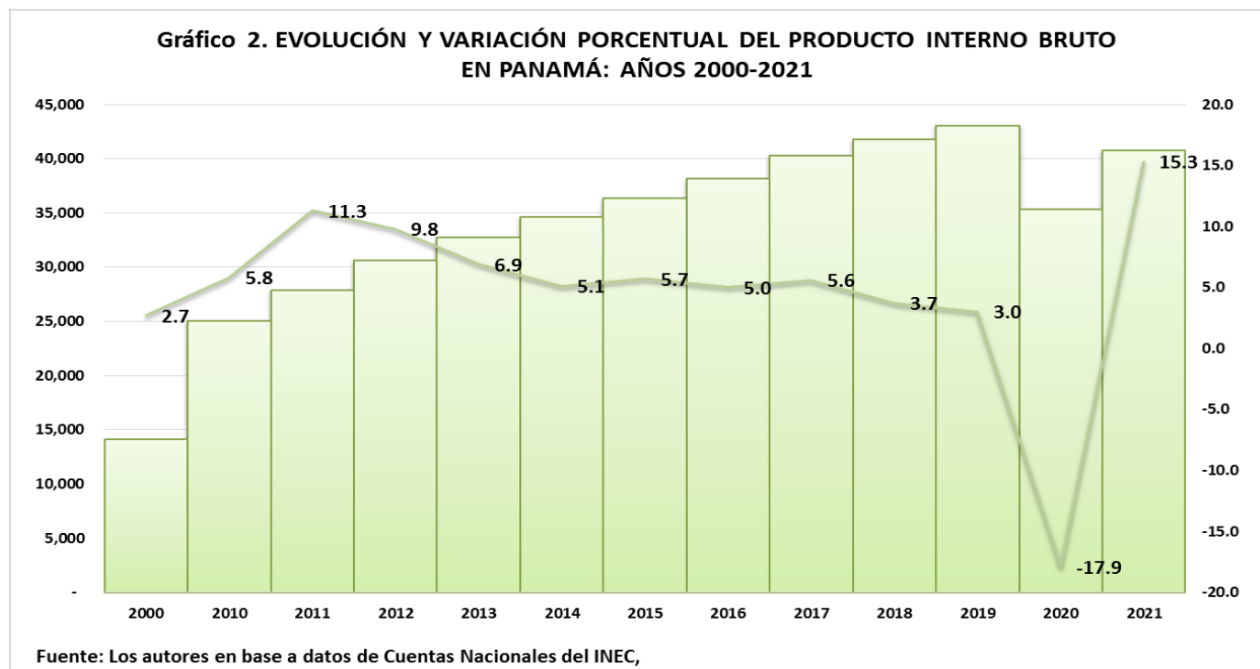
- Provoca mayor desigualdad, ya que “es desfavorable en lo social en términos de igualdad, ha provocado un crecimiento excluyente”
- Produce Déficits Estructurales: en servicios como agua potable, electricidad, transporte urbano y rural, servicios de salud, calidad de la educación, vivienda, programas de titulación de tierra y cuidado del Medio Ambiente.
- Impulsa políticas públicas con mayor cobertura y calidad en áreas urbanas, generando desigualdades exacerbadas por territorio, etnia y género.
- Genera menos equidad: “El modelo económico actual que prevalece en el país genera brechas de desigualdad.
- Presenta grandes diferencias estructurales en la producción total, con un marcado predominio de la producción terciaria vinculadas a su posición geográfica y su función transitista, que incluye aquellas actividades que no producen bienes materiales de forma directa, pero representa para la economía panameña el 75% del PIB, y con ello el abandono del desarrollo del mercado interno y el sector primario.

3. Perfil Productivo: Sector Terciario Motor de la Economía

Las actividades del sector servicios son el motor de la economía, las que han permitido al país gozar de los mejores crecimientos económicos de la región latinoamericana. Ello se demuestra a través de la evolución histórica del PIB, en los últimos 20 años, el crecimiento del PIB permaneció sobre 4.0% alcanzando un nivel récord en 2011 (11.3%), esta aceleración coincide con el desarrollo del proyecto de expansión del Canal, a partir del 2012 la economía experimentó un menor crecimiento, por debajo del 5%, atravesando

un proceso de desaceleración hasta llegar a un 3.0% del PIB en el año 2019; cabe señalar que se tenga altos crecimientos de la economía no es sinónimo que el mismo conlleve mayor nivel de bienestar para la población y en algunos casos lo que genera es un deterioro en la calidad de vida de los ciudadanos.

Entre las actividades del sector terciario que impactan mayormente a la economía panameña se destacan la Zona Libre de Colón cuyas importaciones y exportaciones se han caracterizado por ser el fuerte de esta industria; el Canal de Panamá que aporta anualmente un promedio del 6% del PIB y cuyo dinamismo arrastra los resultados positivos del sector de Transporte, Almacenamiento y comunicaciones; y el Centro Bancario, que impulsa las relaciones internacionales con países de gran influencia económica.

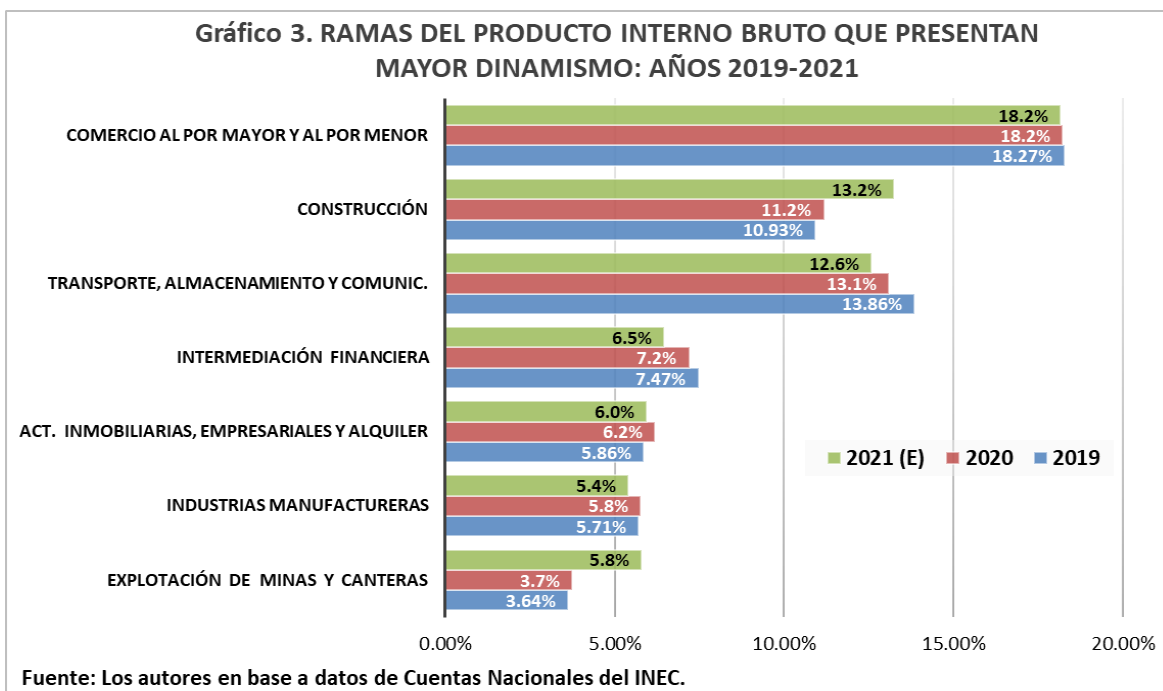


Específicamente otro de los subsectores de la economía que aporta mayormente al Producto Interno Bruto es la construcción, que creció a una tasa significativamente más alta que la del resto de la economía, debido principalmente al desarrollo de grandes proyectos de infraestructura e inversión privada no residencial. A partir del 2017, se produjo la caída de la tasa de crecimiento del sector y no se ha recuperado hasta la fecha, y se agudiza con la paralización de la actividad durante la pandemia del COVID 19, posterior a ello se recupera y a pesar de que continúa creciendo, lo hace a un menor ritmo.

4. El Perfil Productivo y la desigualdad

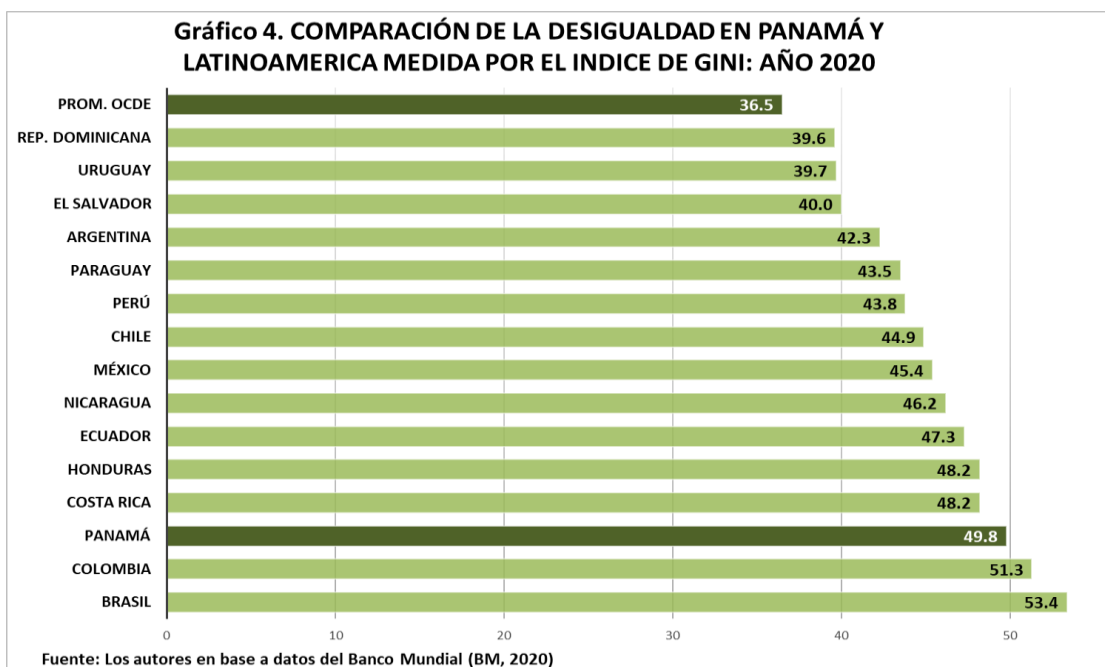
El perfil productivo de Panamá desde su concepción se diseñó para favorecer a minorías ya que su operatividad genera distorsiones profundas, las cuales con el pasar del tiempo se ha sostenido por la cantidad de subsidios directos a la población; pero que con las pandemia han colapsado, dando muestras de que el país requiere elaborar un nuevo modelo de desarrollo con un cambio en su perfil o matriz productiva, con enfoque de sostenibilidad, de equidad, de género, incluyente y permita el cuidado el ambiente;

porque no se trata de generar un mayor ingreso per cápita sino de reducir la brecha de la desigualdad, pobreza, pobreza extrema a través de alternativas que no sean el subsidio gubernamental.

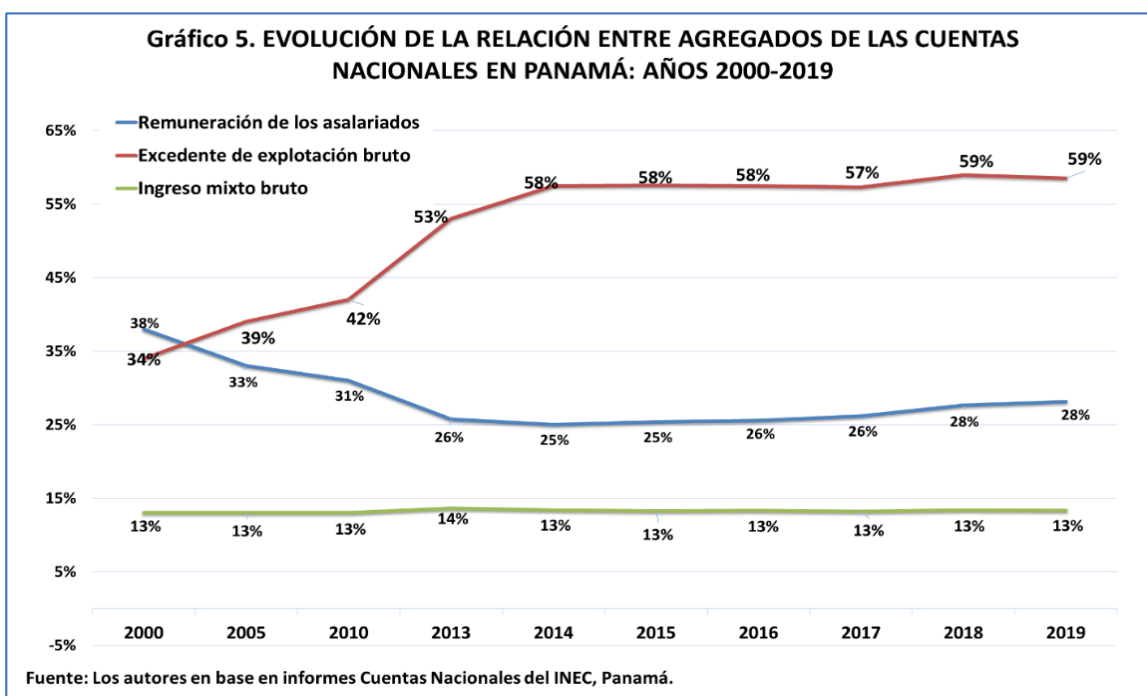


Así a pesar de que el país cuenta con indicadores macroeconómicos robustos en comparación con el resto de las economías de la región persiste una desigualdad que con la pandemia del Covid-19, las mismas no solo se evidenció sino que profundizó; ya que los indicadores lo demuestran, tal es el caso que el 10% de la población es 37 veces más solvente económicamente al 10% más empobrecido; la esperanza de vida de personas de las áreas comarcales es 11 años menor que el resto de la población; al 2019, la pobreza general alcanzó al 21.5% de la población; de las cuales, el 10.0%, vive en condiciones de pobreza extrema (o indigencia).

En comparación con el año anterior, un 0.6% más personas vive con ingresos menores al mínimo requerido para adquirir una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos (línea de pobreza general); en tanto, un 0.8% más personas no tuvieron los ingresos suficientes para tener acceso a una canasta de alimentos básicos. (MEF, 2019) El modelo económico no ha demostrado logro del desarrollo socioeconómico o bienestar humano; es decir, hay crecimiento económico medido en base a la riqueza generada, pero sin mejoras sustanciales de las condiciones de vida de la mayoría de la población. Ello se evidencia al ser Panamá el tercer país de América Latina con la peor distribución de la riqueza y es uno de los nueve países con la peor distribución del ingreso en el mundo comparados con países en el África, medido a través del Índice de Gini, el cual indica que alcanzaba antes de la Pandemia un índice de distribución de ingresos de 49.8 superado solo por Colombia y Brasil, con 51.3 y 53.4 respectivamente; los cuales superan por 4 puntos el promedio regional de 46.2 y en 14 puntos el promedio de la OCDE.



Un importante indicador es la desigualdad del ingreso, por ello presentamos como se distribuye la renta entre los asalariados, los propietarios del capital y los trabajadores por cuenta propia. En los últimos veinte años, este indicador ha tenido cambios significativos en su distribución. En el año 2000 la remuneración de asalariados representaba el 38% del total de las rentas, mientras que el excedente de explotación (renta de empresarios), alcanzaba el 34%, en el año 2019, la remuneración de los asalariados cayó a 28%, mientras que la renta empresarial alcanzó el 59% del total de las rentas. El ingreso mixto (renta de trabajadores por cuenta propia), se mantuvo constante en 13%. El resto fue consumo de capital fijo e impuestos que promedio 6% cada uno.



5. Políticas económicas asumidas frente a la Pandemia

Panamá reaccionó frente a esta crisis con una serie de políticas de mitigación de los efectos económicos que buscan apoyar a segmentos de la población vulnerables, no obstante, son políticas que, aunque necesarias pueden resultar insuficientes si no se les complementa con medidas más agresivas de soporte a la población en situación de pobreza y aquellos en la informalidad laboral o el desempleo. Panamá tiene una economía dolarizada y carece de un banco central, por tanto, no puede tomar acciones de manejo de flujo de capitales para reducir la volatilidad de su moneda, como otros países de la región latinoamericana. Por lo anterior, en abril del 2020 el Fondo Monetario Internacional aprobó un Instrumento de Financiamiento Rápido de 515 millones de dólares para que el Gobierno revertiese la balanza de pagos afectada por la pandemia.

Se desplegaron una serie de medidas y políticas algunas de ellas de carácter temporal, iniciando con un plan de contención de gastos por B/, 2,000 millones, aproximadamente el 8,7% del Presupuesto General para el 2020 y paquetes que incluyen medidas de asistencia social, apoyo a las pequeñas empresas y gasto adicional en el sector sanitario, retraso de los plazos impositivos y suspensión temporal de pagos de préstamos y servicios públicos. El Análisis socioeconómico del impacto del COVID-19 en Panamá del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2020) enlista las siguientes líneas de acción:

- ✓ Implementación de una cuarentena total obligatoria por más nueve meses en todo el país, lo que significó una inmediata modificación de las jornadas de trabajo.
- ✓ Implementación y formalización del teletrabajo a través de plataformas electrónicas regulado en el sector público,
- ✓ Continuidad del pago a personas trabajadoras del sector público durante la cuarentena o el periodo de recuperación,
- ✓ Implementación del Bono Plan Panamá Solidario, B/.50 millones de dólares para pagos a la comunidad afectada por un monto entre B/.100 y B/.120 mensuales.
- ✓ Flexibilización del régimen tributario del pago de obligaciones fiscales, la devolución de impuestos y la disminución de tasas y gravámenes para empresas que no reduzcan su fuerza laboral,
- ✓ Compra por \$20 millones de dólares de granos y carne a los sectores productivos nacionales, y compra de 2,000 novillos de ganadería nacional, para asegurar el abastecimiento del país y dotar de recursos a las personas productoras del campo.
- ✓ Autorización de contratación, mediante procedimiento especial de adquisiciones, la ejecución de obras y adquisición de bienes o servicios urgentes que se requieran, a efectos de conjurar situaciones relacionadas con el estado de emergencia nacional. Por una suma de B/. 50 millones y un periodo de 180 días calendarios.
- ✓ Credencial al Ministerio de Economía y Finanzas para solicitar una Dispensa Fiscal temporal en la aplicación de los límites financieros del déficit fiscal que ordena la ley de responsabilidad al respecto “en caso de ser requerido”.
- ✓ Levantamiento de las restricciones a los bancos para el uso de la provisión dinámica por B/. 1,252 millones para estimular el crédito al aumentar los recursos disponibles en el sector bancario.
- ✓ Reducción a cero de los aranceles para la importación de insumos médicos, materias primas, productos de higiene personal, limpieza de instalaciones. También se estableció en 23% el margen bruto de ganancia para estos artículos.

- ✓ Reducción a cero del arancel de importación del maíz destinado al consumo animal de aves, cerdos, puercos y ganado lechero. La medida busca que el costo de la canasta básica no aumente a la ciudadanía consumidora. (MIPRE, 2020)

De igual forma, aprobaron seis normativas que reglamentan el trabajo en el país, cuatro decretos y dos leyes con el objetivo de facilitar la continuidad de ciertas actividades económicas y las relaciones laborales, entre ellas las siguientes:

- ✓ Ley N° 126 del 18 de febrero de 2020, Que establece y regula el teletrabajo en la República de Panamá y modifica un artículo del Código de Trabajo. (Ley N° 126, 2020).
- ✓ Ley N° 157 de 3 de agosto de 2020, Que establece medidas temporales de protección del empleo en las empresas afectadas por el COVID-19 y dicta otras disposiciones. Se adiciona el Art. 116-A al Código de Trabajo que regula el reinicio de la actividad. (Ley N° 157, 2020)
- ✓ Decreto Ejecutivo N° 133 del 16 de septiembre de 2020, Que Reglamenta la Ley N° 126 del Teletrabajo. (Decreto Ejecutivo No 133, 2020)
- ✓ Decreto Ejecutivo N° 81 de 20 de marzo de 2020, que Reglamenta el Numeral 8 del Artículo 199 del Código de Trabajo, que establece que los contratos de los trabajadores de empresas que hayan sido cerradas por el Estado de Emergencia se considerarán suspendidos. (Decreto Ejecutivo No 81, 2020)
- ✓ Decreto Ejecutivo N° 78 de 16 de marzo de 2020, Que establece medidas de carácter laboral para evitar el contagio del COVID 19 en las empresas del país. (Decreto Ejecutivo No. 78, 2020)
- ✓ Decreto Ejecutivo N° 198 de 7 de mayo de 2021, Que crea la Visa de Corta Estancia Como Trabajador Remoto, y se Dictan Otras Disposiciones. (Decreto Ejecutivo No. 198, 2020)

De las medidas enunciadas la mayoría son transitorias, sobre todo las medidas de sanidad como la cuarentena general, sin embargo, algunas serán de largo plazo por ejemplo el comercio internacional puede tomar tiempo en normalizarse, la exportación de servicios, rubros de importancia para el futuro desarrollo de Panamá. Nótese que ninguna de ellas tiende a cambiar, modificar o impulsar el desarrollo o crecimiento de sectores o actividades no tradicionales.

6. Cambios en el perfil productivo pospandemia

6.1. Ausencia de Políticas de Estado

Para poder hacer los cambios necesarios en nuestro Perfil Productivo, se hace necesario el establecimiento de Políticas de Estado que trasciendan el tiempo de la administración quinquenal de los gobiernos. Existe una evidente ausencia de Planes de Desarrollo y Políticas de Estado, en su defecto se destacan una veintena de Planes Estratégicos Quinquenales Institucionales que se originan a partir del Plan Estratégico de Gobierno (PEG) con visiones de corto plazo. Este comportamiento toma dimensiones sistémicas ya que no se debe interrumpir lo planificado y dar paso a peligrosas y costosas discontinuidades en la gestión de la cosa pública, es necesario adoptar de forma consensuada acuerdos de mediano y largo plazo que permitan avanzar como Nación, a través de Políticas de Estado.

De acuerdo con el estudio “Políticas de Estado como sustento de la organización ciudadana”, el problema de las interrupciones de las políticas tiene gravísimas consecuencias sociales y económicas; la falta de horizontes y trayectorias estratégicas firmemente consensuadas atenta contra una plena utilización del potencial nacional o local de desarrollo, no son pocos los ejemplos de desafíos que requieren ser encarados con horizontes más largos que uno o dos períodos de gobierno. La mayor parte de las esferas del desarrollo requieren de una visión de mediano plazo y continuidad de tratamiento, ya sea en educación, salud, infraestructura básica, financiamiento de la política, seguridad, medio ambiente, política industrial, pesquera, agropecuaria, minera, turismo, entre muchas otras. (García & Zabala, 2008)

6.2. Sostenibilidad de las ramas tradicionales de la actividad económica

Panamá en el 2019 venía presentando una desaceleración que podría no ser necesariamente un indicador negativo, ya que puede indicar la convergencia hacia un estado de tasa moderada de crecimiento, luego de un período tan prolongado de aceleración. Pero también puede ser un indicio de que algunos pilares del crecimiento están cediendo, en cuyo caso el país tendrá que hacer un esfuerzo para encontrar motores alternativos, promover la diversificación de sus capacidades productivas y sostener su crecimiento económico. (Cajar & Rodríguez, 2020)

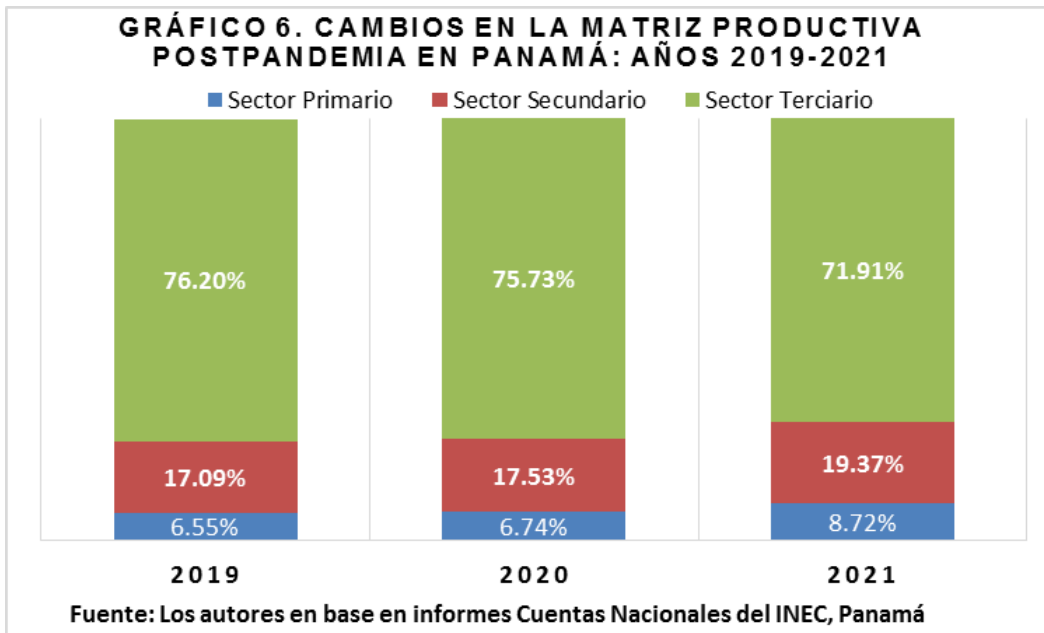
Pero, la situación empeoró durante la pandemia del 2020, la producción total de bienes y servicios en la economía panameña sufrió una contracción del 17.9% con respecto al 2019, una caída histórica, que supera la ocurrida en 1988, cuando el PIB cayó un 13.38%, pasando de B/. 66,788 millones a B/.52,938, lo que representó B/.13,850 millones menos tanto en el PIB total como en el PIB Per cápita. Este comportamiento negativo fue producto principalmente por la suspensión de las actividades económicas durante la cuarentena total de por lo menos nueve meses del 2020 por la contención sanitaria, durante los cuales se creó una crisis de las transacciones internacionales que afectó la inversión directa extranjera y las exportaciones en Panamá.

En menor grado, sufrieron también afectaciones las industrias manufactureras, el transporte, almacenamiento y comunicaciones, la intermediación financiera, los servicios de educación privada, las actividades sociales y personales, y el suministro de electricidad, gas y agua. No obstante, algunas actividades relacionadas con la economía interna tuvieron leves comportamientos positivos para enfrentar los acontecimientos sanitarios, como lo son las actividades de servicios sociales y de salud; y la agricultura, ganadería, caza y silvicultura.

La transformación estructural de la producción panameña tiene características muy distintivas, primero, hay un incremento relativo en el sector no transable (comercio al mayor y al detal; construcción), a expensas del de bienes transables (manufactura, agricultura). Esta tendencia puede significar un riesgo para la sostenibilidad del crecimiento. (Cajar & Rodríguez, 2020)

Uno de los principales sectores que dinamizaron la economía pospandemia fue la extracción de minas y canteras; la minería represento al 2020 el 3% del PIB, al 2021 un 4.6% y el en 2023, se proyecta que su contribución al PIB será del 9,5%. Sin embargo,

el alto costo que representa para la sostenibilidad causando impactos ambientales, no compensa el dinamismo económico.



6.3. Sectores potenciales para transformar el Perfil Productivo.

Se ha evidenciado durante el estudio que Panamá requiere un cambio en su matriz productiva, ya que a pesar de que cuenta con el mayor ingreso per cápita de la región, es uno de los tres países con la más alta desigualdad en la región superados solo por Brasil y Colombia; y es uno de los nueve países con la peor distribución del ingreso en el mundo comparados con países en el África.

En este sentido, vemos como Panamá en el periodo: 2019 - 2021, como toda economía sus actividades se dividen tradicionalmente en tres grandes sectores económicos, primario, secundario y terciario. El sector primario representa el 6,67% del PIB, y produce principalmente cobre y oro, bananos, hortalizas, maíz, azúcar, arroz, café, sandía, madera de construcción, ganado y camarones; también tiene recursos como madera para construcción. Por su parte, el sector secundario participa del 18% del PIB, donde las principales actividades se basan en alimentos, productos lácteos, refinería de azúcar, fabricación de ropa, productos derivados del petróleo, productos químicos, papel y sus derivados, impresión, fabricación de muebles y construcción. Y, por último, el sector más importante es el sector terciario que representa el 75,33% del PIB, un sector bien desarrollado y emplea a dos tercios de la población activa en la operación y gestión del Canal de Panamá, logística, banca, la Zona de Libre Comercio de Colón, seguros, puertos de contenedores, entre otros.

Podemos ver como algunas subramas de actividad económica han incrementado su participación en el producto total durante el tiempo, ellos son transformación, comercio, plataformas logística y financiera; en camino otros han disminuido su participación en este período y uno se ha mantenido con la misma proporción. Los sectores que incrementaron su participación en la economía contaron con el apoyo de políticas económicas que les fueron favorables y funcionarios como palancas impulsoras. Sin

embargo, a partir de estas políticas, la evolución de la matriz productiva, no se diversificó, sino que se orientó a profundizar la especialización de la economía hacia el sector terciario.

Para poder transformar y diversificar el Perfil Productivo se requiere impulsar las actividades económicas que generan importantes impactos, este es la economía primaria, por ello hemos expresamente separado la Economía Primaria de la Economía Extractiva, debido a que el planteamiento de la transformación de la matriz productiva de Panamá implica no solo crecimiento y desarrollo económico sino también sostenibilidad y sustentabilidad ambiental, condiciones que no reúne la explotación minera de cobre a cielo abierto que actualmente se desarrolla con mucha fuerza en el país. (Cajar & Rodríguez, 2020)

La economía primaria incorpora a la agricultura, ganadería, pesca y la explotación de minas y canteras, que pueden ser cruciales en cuanto a la sustitución de importaciones dado que Panamá es deficitario en la seguridad alimentaria, ya que no tiene capacidad de abastecer la demanda total interna de productos como leche, granos, hortalizas y cárnicos. Se debe procurar romper con la hipertrofia sectorial de la Economía Panameña, donde el sector terciario es el mayor dinamizador de la economía aportando el 67.3% del PIB y el sector primario pasó de representar en la década del 60 más de una quinta parte del PIB total a aportar en el 2021 apenas el 7.25% del PIB y baja a 3.54% si se excluye la explotación de minas; a pesar de que es el segundo sector que mayor empleomanía genera, alcanzando el 14% de la mano de obra del país, además de demandar aportes de varios otros sectores de producción, generar insumos para la agroindustria; ser fuente principal de la exportación de bienes y ser la principal base de sustento económico para la mitad de la población que residen en el campo o área rural.

Por todas estas razones de índole económica y varias otras de naturaleza social e histórica, es necesario, impulsar la Economía Primaria, que tiene un gran potencial para mejorar su productividad, elevar su aporte al abastecimiento del consumo nacional e incrementar su contribución a la exportación, al mismo tiempo que se eleva la remuneración de sus trabajadores.

La importante economía primaria del país también requiere de una fuerte inversión que incluya apoyo tecnológico, crédito oportuno e infraestructura adecuada, a la par del desarrollo de una adecuada protección arancelaria que disminuya escalonadamente conforme aumente la productividad del sector primario. Para ello es clave abordar los encadenamientos incorporando la idea de los clústeres productivos que, de forma sostenible y sustentable, se posicionen como elemento clave de la política económica para la diversificación de la matriz productiva. En este sentido, en Panamá podemos visualizar clústeres tales como el clúster agropecuario (Industria de alimentos) y el clúster marino pesquero (Industria de alimentos - Avistamiento marino).

En Panamá, los resultados del Censo Nacional Agropecuario (INEC, 2020), evidencian que las mujeres han aumentado su participación en las actividades de producción agropecuaria, ya que existe un total de 245,105 productores con explotaciones agropecuarias, de las cuales 165,974 son hombres y 79,131 son mujeres, es decir que una de cada tres productores agropecuarios son mujeres.



Las provincias con mayor participación de mujeres en el sector primario son Panamá, Colón, Coclé y la Comarca Ngäbe Bugle y las de menor participación son Darién, Los Santos y las Comarcas Guna Yala y Emberá. Por lo anterior, al potenciar la transformación de la Matriz productiva de Panamá a partir de la Economía Primaria, se debe incluir a las mujeres a través de políticas que permitan y garanticen la participación social y equidad de género. Por ejemplo, a través de la dotación equitativa a mujeres a la tenencia y propiedad de la tierra, dado que persiste la brecha entre hombres y mujeres donde el 62.4% de las explotaciones pertenecen a hombres y solo un 38.6% a mujeres.

Al igual que la potenciación de la economía primaria es también clave e importante dinamizar el sector secundario o industrial para transformar la Matriz Productiva del país; ya que su aporte al PIB ha disminuido a un 27%, impulsado mayormente por el sector construcción que genera mucha mano de obra, pero es necesario considerar que este empleo es cíclico y en la mayoría de los casos aglutina mano de obra masculina en detrimento de las oportunidades de inserción laboral para las mujeres.

Para ello es ahora necesario potenciar también otros sectores industriales, a través de la aplicación de una política industrial en la que el sector de la manufactura desempeñe un papel fundamental en el acompañamiento de la Economía Primaria, apoyando el procesamiento de alimentos producidos localmente, y pueda suplir la creciente demanda de equipos y vestuarios de protección.

La diversificación requiere la aparición de industrias que aún no están presentes. Estas industrias pueden requerir capacidades que no están disponibles en una economía dada, y por tanto no pueden desarrollarse. En estos momentos, no hay incentivos para que los trabajadores adquieran esas capacidades, porque no existen industrias que las demanden. Es improbable que el mercado se diversifique por sí solo hacia nuevas industrias si los inputs complementarios que hacen falta siguen ausentes. Por eso se hace crítico el rol del Estado como coordinador y proveedor de inputs complementarios (bienes públicos).

El desarrollo sustentable, equitativo y una fuerte inversión en el sector primario y secundario de Panamá, generarán polos de desarrollo en áreas rurales y comarcales; logrará un equilibrio en el dinamismo sectorial, una mejor distribución de la riqueza, una disminución en la migración interna y contribuirá al logro de la seguridad alimentaria.

7. Conclusiones y recomendaciones que inciden en el perfil productivo

- El crecimiento económico de Panamá antes de la Pandemia del Covid-19 no ha demostrado el logro del desarrollo socioeconómico o bienestar humano; es decir, hay crecimiento económico medido en base a la riqueza generada, pero sin mejoras sustanciales de las condiciones de vida de la mayoría de la población, reflejado ampliamente por los niveles de desigualdad que mantiene el país.
- De igual forma, este crecimiento económico y ahora recuperación económica no se traduce en una relación homogénea entre todas las actividades económicas, persiste la hipertrofia entre los sectores primarios, secundario y terciario, en obvio abandono del sector primario; ello se demuestra porque hay actividades que han sido favorecidas por su mayor capacidad en función de la acumulación de riqueza que lograron antes de la pandemia, como los procesos ligados al combate de la covid-19 o los incentivos estatales otorgados a la banca.
- El perfil productivo se sustenta en una hipertrofia sectorial de la Economía Panameña, donde el sector terciario es el mayor dinamizador de la economía y el sector primario y secundario crecen a un menor ritmo.
- Es necesario, impulsar la Economía Primaria, que tiene un gran potencial para mejorar su productividad, elevar su aporte al abastecimiento del consumo nacional e incrementar su contribución a la exportación, al mismo tiempo que se eleva la remuneración de sus trabajadores.
- Se debe apoyar al sector primario a través de una fuerte inversión que incluya apoyo tecnológico, crédito oportuno e infraestructura adecuada, a la par del desarrollo de una adecuada protección arancelaria que disminuya escalonadamente conforme aumente la productividad del sector primario.
- Es fundamental dinamizar el sector secundario o industrial para transformar la Matriz Productiva del país, potenciando sectores industriales distintos a la construcción, a través de la aplicación de una política industrial en la que el sector de la manufactura desempeñe un papel fundamental en el acompañamiento de la Economía Primaria, apoyando el procesamiento de alimentos producidos localmente, y pueda suplir la creciente demanda de equipos y vestuarios de protección.
- Se requiere la diversificación y aparición de industrias que aún no están presentes. Estas industrias pueden requerir capacidades que no están disponibles en una economía dada, y por tanto no pueden desarrollarse, por eso se hace crítico el rol del Estado como coordinador y proveedor de inputs complementarios (bienes públicos).
- La CEPAL también ha emitido una serie de propuestas que apuntan a la recuperación económica de la región, entre ellas formular respuestas y cambios al modelo económico, en lo referente a la estructura productiva con mayor igualdad y sostenibilidad, ya que se requiere un Estado de Bienestar con base en un nuevo pacto social que incluya la universalización de acceso a los derechos, ingreso básico universal y un sistema de cuidados; y por último, recomienda impulsar la integración regional en una nueva geografía económica. (CEPAL, 2020)

8. Bibliografía

- Cajar, R., & Rodríguez, A. (2020). *Perfil de Especialización Productiva de Panamá y desafíos para una transformación social productiva*. (F. Centroamérica, Ed.) Panamá, Panamá: FES Centroamérica.
- CEPAL. (2020). *Los Efectos Económicos y Sociales del COVID-19 en América Latina y el Caribe Legislando para la recuperación económica frente al COVID-19 Diálogo cooperativo entre las y los presidentes de los poderes legislativos de América Latina – ParlAmerica*. Recuperado el 15 de septiembre de 2021, de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 5 de junio de 2020 https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/200605_final_presentacion_parlamerica_sv_alicia_barcelona.pdf
- Decreto Ejecutivo No 133. (2020). *"Que Reglamenta la Ley de Teletrabajo y dicta otra disposición"*. Asamblea Nacional de Panamá. Panamá: Gaceta Oficial No. 29115-A. Recuperado el 20 de octubre de 2021 https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29115_A/GacetaNo_29115a_20200917.pdf
- Decreto Ejecutivo No 81. (2020). *"Que Reglamenta el Numeral 8 del Artículo 199 del Código de Trabajo"*. Asamblea Nacional de Panamá. Panamá: Gaceta Oficial No. 28985-C. Recuperado el 19 de octubre de 2021, de <https://www.mitradel.gob.pa/decretosocovid19/decreto-ejecutivo-no-81-de-20-de-marzo-de-2020-suspension-de-contratos-mitradel/>
- Decreto Ejecutivo No. 198. (2020). *"Que crea la Visa de Corta Estancia Como Trabajador Remoto y se Dictan Otras Disposiciones"*. Asamblea Nacional de Panamá. Gaceta Oficial Digital No. 29290-A. Recuperado el 20 de octubre de 2021, de <https://www.presidencia.gob.pa/tmp/file/990/DECRETO-198.pdf>
- Decreto Ejecutivo No. 78. (2020). *"Que Reglamenta el Numeral 8 del Artículo 199 del Código de Trabajo"*. Asamblea Nacional de Panamá. Panamá: Gaceta Oficial Digital No. 28985-C. Recuperado el 20 de octubre de 2021, de <https://www.mitradel.gob.pa/decretosocovid19/decreto-ejecutivo-no-78-de-16-de-marzo-de-2020-normas-laborales-privadas-mitradel-pdf/>
- FMI. (2020). *Panama: 2020 Article IV Consultation-Press Release; and Staff Report*. Washington, D.C.: FMI. Recuperado el 7 de agosto de 2022, de <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2020/English/1PANEA2020001.ashx>
- INEC. (2020). *Informes de Cuentas Nacionales*. Contraloría General de la República, CGR. Panamá: Instituto Nacional de Estadística y Censo. Recuperado el 15 de octubre de 2021 de https://www.inec.gob.pa/Publicaciones/Default2.aspx?ID_CATEGORIA=15&ID_SUBCATEGORIA=60
- Ley N° 126. (18 de febrero de 2020). *Ley No. 126 "Que Establece y Regula el Teletrabajo en la República de Panamá y modifica un artículo del Código de Trabajo"*. Asamblea Nacional de Panamá. Panamá: Gaceta Oficial No- 28965-A. Recuperado el 20 de octubre de 2021, de <https://www.mitradel.gob.pa/decretosocovid19/ley-126-de-18-de-febrero-de-2020-teletrabajo-asamblea-nacional/>
- Ley N° 157. (2020). *"Que establece medidas temporales de protección del empleo a las empresas afectadas por el COVID-19"*. Asamblea Nacional. Panamá: Gaceta Oficial No. Recuperado el 10 de octubre de 2021, de https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29082_A/GacetaNo_29082a_20200803.pdf
- MEF. (2020). *El Coronavirus y su impacto en la Economía de Panamá y el Mundo*. Panamá: DIGECA. Recuperado el 1 de octubre de 2021, de <https://www.digeca.gob.pa/tmp/file/1975/Ministerio-Economia-Panama.pdf>
- MIPRE. (7 de julio de 2020). *Ministerio de la Presidencia*. Recuperado el 10 de octubre de 2021, de Gabinete aprueba medidas económicas, laborales, y sociales para atender la pandemia: <https://www.presidencia.gob.pa/Noticias/Gabinete-aprueba-medidas-economicas-laborales-y-sociales-para-atender-la-pandemia->
- PNUD. (2020). *Análisis socioeconómico del impacto del COVID-19 en Panamá Estudio complementario: escenarios económicos prospectivos y alcance de las opciones de política en Panamá*. Panamá, Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado el 20 de septiembre de 2021, de <https://www.pa.undp.org/content/dam/panama/docs/documentos/UNDP-PA-Analisis-Socioeconomico-del-Impacto-del-COVID19-en-Panama.pdf+%&cd=2&hl=es-419&ct=clnk&gl=pa>