

CHINA Y EL SOCIALISMO

Juan Jované

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Depto. Teoría y Desarrollo Económico.

e-mail: jovajun@yahoo.com

Fecha de recepción: 28/09/2018

Fecha de aceptación: 10/12/2018

RESUMEN: *Las presentes reflexiones tienen como objetivo analizar el llamado Modelo del Socialismo con Características Chinas, con la finalidad de entender su naturaleza actual, así como su posible devenir.*

Se plantean algunos problemas característicos del tipo de análisis que se pretende desarrollar, destacando los que tienen que ver con el uso de las relaciones mercantiles, la producción privada en los procesos de transición al socialismo, así como con los criterios que permitirían establecer si un determinado modelo sigue en una ruta que apunta hacia el socialismo.

Esto lleva a una discusión de los rasgos básicos del Modelo de Socialismo con Características Chinas intentando una conclusión final que pretende ubicar su actual trayectoria, haciendo énfasis en la posibilidad de que esta se mantenga dentro de lo que Samir Amín llama la larga ruta hacia el socialismo.

PALABRAS CLAVES: China, socialismo, transición, fuerzas sociales

ABSTRACT: *The present reflections aim to analyze the so-called Model of Socialism with Chinese Characteristics, in order to understand its current nature, as well as its possible future.*

Some characteristic problems of the type of analysis that are intended to be developed are raised, highlighting those that have to do with the use of commercial relations, private production in the transition processes to socialism, as well as with the criteria that would allow to establish whether a certain The model is still on a path that points to socialism.

This leads to a discussion of the basic features of the Model of Socialism with Chinese Characteristics, attempting a final conclusion that seeks to locate its current trajectory, emphasizing the possibility that it remains within what Samir Amín calls the long route to socialism.

KEYWORDS: China, socialism, transition, social forces.

1. INTRODUCCIÓN

Las presentes reflexiones tienen como objetivo analizar el llamado Modelo del Socialismo con Características Chinas, con la finalidad de entender su naturaleza actual, así como su posible devenir. Para esto las mismas se dividen en tres bloques.

En el primero de ellos, que abarca dos acápites, se plantean algunos problemas característicos del tipo de análisis que se pretende desarrollar. Es así que se insiste en que la relación entre el uso de las relaciones mercantiles, la producción privada y los procesos de transición al socialismo constituyen, por su naturaleza, un tema difícil, que ha dado lugar a diversas polémicas, tanto prácticas como académicas, a través del tiempo. También se intenta establecer cuáles serían algunos criterios que permitirían establecer si un determinado modelo se mantiene en una ruta que apunte hacia el socialismo.

En segundo lugar, luego de poner la situación en una perspectiva dinámica, se dedica todo un acápite al intento de clarificar la actual naturaleza del Modelo del Socialismo con Características Chinas. Esto se realiza por medio de una discusión de los actuales rasgos básicos de dicho modelo, los cuales permiten comparar la situación con los criterios antes mencionados.

El tercer bloque, en un intento de lograr una conclusión final, el análisis se enfoca en la eventual trayectoria hacia adelante del Modelo Chino, haciendo énfasis en la posibilidad de que esta se mantenga dentro de lo que Samir Amín llama la larga ruta hacia el socialismo.

2. LA PROBLEMÁTICA

Un tema complicado

El tema que ahora toca abordar no es para nada sencillo. De hecho, la relación entre la construcción del socialismo, las relaciones mercantiles y la ley del valor ha sido un tema de debate recurrente. El mismo se inicia con el debate soviético (1924 – 1929) previo a la introducción del Primer Plan Quinquenal (1928 – 1932), en los que se destacaron las figuras de E. Evengil Preobrashenski, quien sostenía que existía una contradicción antagónica entre el Principio de la Planificación (sector socialista) y la Ley del valor (sector privado), y Nicolai Bujarin, para quien el uso de las relaciones mercantiles adecuadamente reguladas podían ayudar al necesario desarrollo de las fuerzas productivas y el mantenimiento de la alianza obrera – campesina.¹ A esto se debe sumar el debate académico (1924 – 1928) sobre la posibilidad de un socialismo en el que la planificación se efectuara emulando la forma de operar del mercado de libre competencia, posibilidad negada por L. Von Mises² y apoyada por autores como Oscar Lange y Fred Taylor³, la cual, más recientemente, ha sido comentada críticamente por Joseph Stiglitz.⁴

¹ Preobrashenski, Evengil y Nicolai Bujarin, **La Acumulación Socialista**, prólogo de Daniel Lacalle, Editorial Alberto Corazón, Comunicación 10, Madrid, s/f.

² Von Mises, Ludwig, **Socialism. An Economic and Sociological Analysis**, Yale University Press, New Haven, 1962.

³ Lange, Oscar y Taylor, Fred, **Sobre la Teoría Económica del Socialismo**, selección e introducción de Benjamín E. Lippincott, Editorial Ariel, 5ª edición, Barcelona, 1981.

⁴ Stiglitz, Joseph E., **Whiter Socialism?**, The MIT Press, forth print, Cambridge, Massachusetts, 1997.

No menos importante fue el debate cubano (1963 – 1964) sobre el tema, en el que se destacaron el comandante Ernesto (Che) Guevara, para quien la ley del valor no tenía sentido en el sector estatal de la economía y quien abogaba por la importancia de los estímulos materiales, el economista belga Ernest Mandel, que tendió a alinearse con esta tesis, así como el economista francés Charles Bettelheim, el cual defendía la tesis de que la ley del valor, dado el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas, tiene un papel activo en el período de transición hacia el socialismo, el que, además, subrayaba la importancia de los incentivos materiales.⁵

En las circunstancias actuales surge una segunda dificultad, la cual no es independiente de las polémicas que hemos comentado. Esta se refiere a la definición correcta del socialismo, o de aquellas economías que se encuentran en la ruta hacia el socialismo. Existen, como es conocido, muchas visiones sobre lo que es el socialismo. Esto se evidencia con algunos ejemplos. Para Bernie Sanders el mismo no es otra cosa que el modelo de Suecia y otros países escandinavos, con sus impresionantes programas de bienestar.⁶ En el caso del llamado socialismo real este se entendía como “la supresión del modo burgués de producción...”, la instauración de la “la propiedad social sobre los medios de producción”, en condiciones en las que “la propiedad social determina la inexistencia de las clases explotadoras...”.⁷ Por su parte el llamado socialismo comunitario según Emmanuel Mounier significa “socialización sin estatización de los sectores económicos que mantienen la alienación económica; promoción de la vida sindical...; primado del trabajo sobre el capital...”.⁸ Para agregar otro enfoque se puede señalar que Karl Polanyi, en una visión restringida a la esfera económica, afirma que el socialismo se refiere a una situación con varias características: “1) en relación a la producción, el requerimiento de la máxima productividad, 2) en relación a la distribución, el requerimiento de la justicia social.” A lo que añade que “esta independencia formal uno de otro del sistema de producción y el sistema de distribución es la tercera característica de la economía.”⁹

Resulta, entonces, claro que, teniendo en cuenta todo lo anterior, se puede esperar que la forma de valorar el llamado Socialismo con Características Chinas va a depender de como diversos autores entienden el concepto de socialismo y del proceso de transición que lleva a su constitución. Es así, por ejemplo, que en la introducción de su libro *China and Socialism* Martin Hart – Landsberg y Paul Burkett afirman que “las reformas de mercado de China no han llevado a una renovación socialista sino más bien a una renovación capitalista en toda regla”¹⁰, mientras que Thomas I. Palley, en un análisis sobre China y la globalización, asegura que China es “una economía de no mercado, con un significativo control estatal, un gran sector público, y un sector privado sujeto a una considerable intervención y control estatal”.¹¹ Por su parte Samir Amin considera, como veremos más adelante con

⁵ Guevara, Ernesto (Che), Bettelheim, Charles y Madel; Ernest, **El Debate Cubano Sobre el Funcionamiento de la Ley del Valor en el Socialismo**, Editorial Lala, Barcelona, 1974.

⁶ Sanders, Bernie, **Our Revolution**, St. Martin Press, New York, 2016.

⁷ Rosental, M. y Iudin, **Diccionario Filosófico**, Editora Política, La Habana, 1981, p. 429.

⁸ Mounier, Emmanuel citado en **Personalismo Comunitario. Homenaje a Emmanuel Mounier**, <http://www.falange-autentica.es/categorias/cultura/554-personalismo-comunitario-homenaje-a-emmanuel-mounier>

⁹ Polanyi, Karl, **Socialist Accounting**, translated by Ficher, Ariane, Woodruff, David, and Bockman Johana, LSE Reserach on Line, October 2016, p. 8. (traducción libre nuestra J. J.)

¹⁰ Hart – Landsberg, Martin and Burkett, Paul, **China and Socialism: Introduction**, Monthly Review, Volume 5, Number 3. July – August 2004. <https://monthlyreview.org/2004/07/01/introduction-china-and-socialism/> (traducción libre nuestra J. J.)

¹¹ Palley, Thomas, **The Economic and Geo – Political Implication of China - Centric Globalization**, New American Foundation, February 2012, p. 15. traducción libre nuestra J. J.)

mayor detalle, que China se encuentra en una situación que permite la posibilidad de que esta se mantenga en lo que considera la larga ruta hacia el socialismo.

Hacia un planteamiento del problema

Para avanzar nos parece útil hacer dos precisiones. En primer lugar, entender que el socialismo no es un hecho acabado de por sí, sino el resultado de un proceso contradictorio que lo va configurando en una larga ruta. Esta es la visión que sostiene Samir Amin cuando se refiere a la idea de que China aún se mantiene dentro de la posibilidad de avanzar hacia socialismo. “El hecho – señala Amin - de que el proyecto chino no es capitalista no significa que sea socialista, solo que el mismo hace posible avanzar en la larga ruta hacia el socialismo.”¹²

En segundo lugar, parece útil establecer cuáles son las características de una economía que la acercan a esa ruta de transición y que se deberán ir consolidando en el proceso. Barry Naughton, en un interesante artículo titulado *Is China Socialist?*, propone un conjunto de características que deberían darse en una economía socialista, las cuales, adaptadas y modificadas, nos pueden servir de guía.¹³ Estas características son las siguientes:

- a) El suficiente control socializado sobre los recursos de manera que a partir del Estado se pueda guiar conscientemente la forma de la dinámica y la estructura económica hacia los fines de la sociedad, esto es de una sociedad en la que se asegure el principio de que a cada cual según su esfuerzo. En esto juegan un papel importante la propiedad pública, la propiedad socializada, la capacidad regulatoria del Estado y la capacidad de redistribución de los ingresos.
- b) La sociedad socialista y su Estado se guía por una política que busca resultados que son diferentes a los que generarían un mercado que opere sin ninguna intervención. Esto, obviamente, no excluye la utilización de mecanismos mercantiles.
- c) Los resultados del desarrollo de las fuerzas productivas deben beneficiar a la población elevando su calidad de vida y respetando el medio ambiente. Esto pasa por entender que la economía socialista precisa de un adecuado nivel de desarrollo de las fuerzas productivas, el cual se deberá alcanzar en condiciones de sostenibilidad ambiental.
- d) Se debe asegurar que la población juegue un papel central en las decisiones económicas tanto a nivel macro como micro. Se trata, entonces, de avanzar hacia una democracia con protagonismo de la población.

También resulta conveniente hacer una referencia al razonamiento que utiliza Samir Amín para llegar a la conclusión de que el actual Modelo Chino mantiene abierta la posibilidad de avanzar en la larga ruta de la transición. Las características a que apunta este autor son las siguientes: el sostenimiento de la propiedad colectiva de la tierra; la construcción de un moderno sistema industrial; el sostenimiento de la propiedad estatal sobre sectores claves de la economía y, sobre todo, en el sector financiero – crediticio; el mantenimiento de criterios de planificación junto a la utilización de las relaciones mercantiles; la forma de integración al mercado mundial, en la que se mantiene la soberanía económica, se aprovecha la transferencia tecnológica y se logra retener una parte importante del excedente.

¹² Amin, Samir, **The implosion of Contemporary Capitalism**, Monthly Review Press, New York, 2013, p. 78.

¹³ Naughton, Barry, **Is China Socialist?** Journal of Economic Perspective, Volume 31, Number 1, Winter 2017.

3. EL SOCIALISMO CON CARACTERÍSTICAS CHINAS

Un concepto dinámico

Es útil, al estudiar el modelo del Socialismo con Características Chinas, partir señalando que el mismo no se entiende a sí mismo como un concepto estático, sino como uno dinámico, lo cual lo acerca al concepto de transición que hemos venido discutiendo. Es así que Xi Jinping en la inauguración del XIX Congreso Nacional de Partido Comunista de China (PCCh) señaló que actualmente la contradicción principal ya no es la que se refería a “las crecientes necesidades materiales y culturales frente a la atrasada producción social.” Para el mismo “la era de la producción social atrasada ha quedado atrás, de manera que la contradicción principal es ahora la que existe entre “el desarrollo desequilibrado e insuficiente y las necesidades crecientes del pueblo de una vida mejor”.¹⁴ Esto se expresa en dos importantes metas: construir una sociedad moderadamente próspera para el 2021, cuando se cumple el centenario de la fundación del PCCh y transformar a China en una nación plenamente desarrollada y avanzada para el 2049, cuando se celebrará el centenario de la fundación de la República Popular de China.¹⁵

Con el fin de analizar cuáles son los rasgos del Modelo de Socialismo con Características Chinas podemos utilizar un trabajo relativamente reciente de Cheng Efu, miembro de la Academia China de Ciencias Sociales, y Ding Xiaoquin, director del Centro Para la Economía Política con Características China, titulado *A Theory of China's 'Miracle'*.¹⁶ No solo se trata de observar de manera descriptiva estas características, sino de evaluarlas con los criterios antes discutidos.

Socialismo guiado por la ciencia y la tecnología

La idea subyacente en este criterio es que el socialismo requiere como elemento de base un cierto nivel de desarrollo material y tecnológico. A esto se añade que este proceso debe avanzar para proteger el medio ambiente y promover la sociedad. Teniendo esto en cuenta se propone que actualmente la innovación sostenible es un proceso fundamental, que se considera una tarea prioritaria para alcanzar los objetivos de la sociedad.

Al respecto vale la pena destacar que en un artículo titulado *El Auge Científico de China*, publicado en la Revista *Investigación y Ciencia*, Lee Billings afirma que: “En términos de poder adquisitivo relativo, hoy China invierte más en investigación y desarrollo que la Unión Europea. Y según la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, sigue el buen camino para superar el gasto de EE. UU. hacia 2020.”¹⁷

¹⁴ Lingui, Xu, **Enfoque de China: China abraza una nueva “Contradicción principal” al embarcarse en un nuevo viaje**, http://spanish.xinhuanet.com/2017-10/21/c_136695646.htm

¹⁵ Jun, Zhang, **La visión de China para los próximos 30 años**, Project Syndicate, 14 de noviembre de 2017, <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-19th-congress-development-blueprint-by-zhang-jun-2017-11/spanish?barrier=accesspaylog>

¹⁶ Enfu, Cheng and Xiaoquin, Ding, **A Theory of China's 'Miracle'**, *Monthly Review*, January 2017, volume 68, number 8.

¹⁷ Billings, Lee, **El Auge Científico de China**, *Investigación y Ciencia*, diciembre de 2017, p. 63.

En términos de la sostenibilidad ambiental se puede citar al conocido economista Jeffrey D. Sachs, el que en un artículo titulado La Atrevida Visión Energética de China, llama la atención sobre la propuesta de este país de utilizar la conexión basada en la transmisión de voltaje ultra alto (UHV) para reducir las emisiones de carbón, ya que esta reduce al mínimo la pérdida de calor en el trayecto, a la vez que permite conectar los centros de producción de electricidad limpia con los centros que la utilizan. Según Sachs, China no solo “ha ido solucionando el problema al crear una enorme matriz de distribución basada en transmisión de voltaje ultra alto (UHV), sino que ahora “propone ayudar a conectar al mundo entero con una red global de UHV.”¹⁸

Se trata de una evolución de las fuerzas productivas que apunta hacia una nueva fase que se alejaría de la simple economía de exportación basada en la fuerza de trabajo barata. En la nueva fase se apuntaría hacia la alta productividad, la innovación y la fuerza de trabajo altamente calificada. Es claro, entonces, que este modelo precisa de un esfuerzo importante en términos de la educación y la calificación de la fuerza de trabajo, así como en las capacidades de investigación. Esto tiene que ver con las siguientes características.

Orientar la producción para mejorar la satisfacción de las necesidades de las personas

Este segundo rasgo que según Enfu y Xiaoquin, muestra el modelo de Socialismo con Características Chinas puede analizarse en dos parte. En una primera fase, se puede llamar la atención de que, básicamente gracias al crecimiento, la República Popular de China logró reducir entre 1989 – 92 y el 2015 el 78.5 por ciento del número de pobres en el ámbito rural. Así mismo, de acuerdo con el Banco Mundial el 95 por ciento de la reducción de la pobreza a nivel mundial entre 1981 y el 2010 se dio en China. De hecho, en la reunión anual del Banco Mundial del 2017 Jim Yong Kim, presidente de este organismo, señaló que el esfuerzo hecho por la República Popular de China de sacar a 800 millones de personas de la pobreza “es uno de los grandes hechos de la historia humana.”¹⁹

Más aún el Índice de Desarrollo Humano de la República Popular de China pasó de un nivel bajo a uno alto entre 1980 y 2015.²⁰ Estos importantes logros, no significan, desde luego, que no subsisten problemas, como lo son los que tienen que ver con los abusos sobre la fuerza de trabajo, producto de un modelo guiado hacia las exportaciones sostenidas en bajos niveles salariales.²¹

Tampoco significa que la distribución del ingreso en China no siga mostrando desigualdades. Es así que para el año 2016 el coeficiente de Gini en ese país fue de 0.465, cifra inferior al nivel registrado en el 2008 que fue de 0.491. En este sentido la desigualdad en China es inferior a la observada en Estados Unidos, donde el índice de Gini alcanzó a 0.480 en el 2016, pero superior a la de Suecia que en el 2015 tenía un índice de Gini equivalente a 0.292.

La actual dirección del desarrollo guiada hacia resolver la contradicción principal entre “el desarrollo desequilibrado e insuficiente y las necesidades crecientes del pueblo de una vida mejor”, intenta basarse en el nuevo estilo de desarrollo de las fuerzas productivas, a fin de moverse hacia un estilo

¹⁸ Sachs, Jeffrey D., **La Atrevida Visión Energética de China**, Project Syndicate, <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-global-renewable-energy-grid-by-jeffrey-d-sachs-2018-04/spanish?barrier=accesspaylog>

¹⁹ New China, **World Bank chief says China's poverty reduction effort is historic**, http://www.xinhuanet.com/english/2017-10/13/c_136675677.htm

²⁰ Naughton, **op.cit**, pp.14 – 19.

²¹ Véase: Lepâtre, Simon **“iPhone X”, la Manzana de la Explotación**, Rebelión, <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=234900>

de desarrollo que eleve significativamente el nivel de bienestar de la población, sostenido sobre fuerzas productivas suficientes y adecuadas a este objetivo. Para esto se prestaría atención al desarrollo de los servicios para la población, eliminar importantes desproporciones de la economía, que implica atender los problemas de capacidad no utilizada en algunos sectores, así como la promoción de la producción para el mercado interno y exportación de bienes y servicios con mayor contenido tecnológico.

A esto se debe agregar que para China, tal como lo entiende su actual dirigencia, resulta importante estratégicamente depender menos de la demanda proveniente de las exportaciones y sostenerse más en la demanda de consumo interno.

La primacía del trabajo en la distribución de la riqueza

Dicho lo anterior se puede percibir que este es un rasgo por desarrollar. Esto es claro si se tiene en cuenta que, de acuerdo a Enfu y Xiaoquin, la participación de los ingresos del trabajo en el PIB de la República Popular de China se redujo de 53 por ciento en 1990 a 42 por ciento en el 2007. Por esto estos autores, tomando en cuenta las nuevas líneas políticas, señalan que “debemos luchar contra la explotación y la polarización”, añadiendo que “la brecha de ingresos debe ser cerrada, y el aumento de todos los ciudadanos debe coincidir con el crecimiento productivo y la productividad del trabajo”, de forma tal que “es vital establecer un sistema efectivo y científico para determinar los niveles salariales, así como un mecanismo para regular los aumentos salariales.”²²

Precedencia de la propiedad pública en los derechos de propiedad nacional

La tercera característica del Modelo de Socialismo Chino, nuevamente de acuerdo a Enfu y Xiaoquin, se refiere al principio de la precedencia de la propiedad pública en la economía.

Se trata, tomando como base cifras relativamente recientes, de un principio que efectivamente hace parte de la realidad China. En relación a los activos del sector industrial se puede afirmar que hacia el 2014, la propiedad pública, cuando se toma como referencia el sector formal, abarcaba el 39 por ciento de los mismos. Además, “el gobierno controla por lo menos el 85 por ciento de los activos del sector bancario; la totalidad de la red de comunicaciones y transporte; y esencialmente todos los servicios educativos científicos y tecnológicos.”²³ Todo esto lleva a Naughton a concluir que el Estado Chino por los activos que posee, “le da una posición monopólica (tierra, recursos naturales, transporte y telecomunicaciones), o [que] están estratégicamente posicionados hacia arriba en el sistema productivo (bienes intermedios y equipo de producción).”²⁴

Esto también tiene mucho que ver con la siguiente característica.

El principio del mercado dirigido por el Estado

La idea en este caso es que, aun cuando, como es conocido, el Modelo de Socialismo con Características China utiliza ampliamente las categorías mercantiles y la inversión privada, incluyendo la extranjera, lo cierto es que el Estado dirige al mercado y no al revés. Esto significa que la sociedad en ruta hacia el socialismo se encuentra en capacidad de desarrollar una economía planificada y eventualmente proporcionada, de manera que la asignación de recursos puede ser

²² Enfu, Cheng and Xiaoquin, Ding, **op.cit.**

²³ Naughton, **op.cit.**, p. 8.

²⁴ *Ibidem.* (traducción libre nuestra J. J.)

supervisada por el Estado. Frente al mercado este tiene entre sus funciones desarrollar una adecuada política macroeconómica, fortalecer los servicios públicos, asegurar la competencia en los mercados, enfrentar las imperfecciones y fallas de mercado, todo esto para promover la prosperidad colectiva.

Es claro, vale la pena insistir, que la República Popular de China tiene las palancas y la capacidad de conducir al mercado a resultados distintos a los que generaría el mercado no intervenido. Ya hemos adelantado anteriormente la fuerza que tiene el Estado Chino en términos de su propiedad sobre los activos productivos, sobre todo en sectores claves de la Economía. A esto se debe sumar el hecho de que contando los ingresos de estos activos, junto a la captación de impuestos y de ingresos de la seguridad social, el Estado controla directamente cerca del 38.1 por ciento de los ingresos generados por el PIB.²⁵ Por su parte, se puede llamar la atención sobre la capacidad que tiene el Estado Chino de usar controles de precios, subsidios, racionamientos, financiamientos, intervenciones financieras y monetarias y otras políticas, con el fin de guiar el mercado.²⁶ Como se ha dicho anteriormente la República Popular de China ha logrado importantes logros en la transferencia de tecnología, así como retener una parte significativa del excedente generado por la inversión extranjera.²⁷

En relación con todo esto, también se debe recordar que en la República Popular de China se ejercen funciones de planificación, la cual tiene su mayor expresión en el Plan Quinquenal, el cual es acompañado por todo un conjunto de planes sectoriales, regionales y locales. El Plan Quinquenal contiene tres elementos básicos: una visión declarada; un grupo de objetivos vinculantes; y un conjunto de planes sectoriales y locales, desarrollados a partir de la visión y los objetivos generales.²⁸

Es conveniente aclarar que, pese a todo, no se trata de un sistema terminado que no puede ser mejorado. Por el contrario, tal como lo señalan Enflu y Xiaoquin, hace falta avanzar en los mecanismos que permitan una mejor integración del mercado en los planes gubernamentales.

Desarrollo Rápido con alto rendimiento

El Modelo del Socialismo con Características Chinas ha logrado, como es conocido, tasas impresionantes de crecimiento. Estas han venido sostenidas por muy altos niveles de inversión, los cuales a partir del 2009 han alcanzado al 48 por ciento del PIB, un nivel al que prácticamente ninguna otra gran economía se habría acercado.²⁹ Actualmente se entiende, sin embargo, que las altas tasas que operan dentro de un modelo de utilización extensiva de recursos no solo es dañino para la sostenibilidad ambiental, sino también para la justicia distributiva.

No es casual, entonces, que el presidente Xi Jinping haya insistido en la transición desde una economía de alto crecimiento a una que representaría un estado de alta calidad, destacando que “los gobiernos locales deberían aprovechar sus puntos fuertes y aprovechar su potencial para desarrollar industrias más emergentes, de alta gama, de alto valor agregado y con mayor uso de capital y tecnología, instaurando una combinación industrial moderna multidimensional y multipolar.”³⁰

²⁵ Ibidem, p. 7.

²⁶ Enfu, Cheng and Xiaoquin, Ding, **op.cit.**

²⁷ Amin, Samir, **op.cit.**, pp. 74 – 76.

²⁸ ²⁸ Naughton, **op.cit.**, p. 12.

²⁹ Ibidem, p. 11.

³⁰ Xinhua, Chinese President Stresses Focus on Developing High – Quality Economy, <http://en.people.cn/n3/2018/0306/c90000-9433407.html>

Superar la producción basada en exportaciones de bajo valor agregado, bajos salarios y el trabajo extendido, es un elemento fundamental para lograr un desarrollo que mantenga a China abierta hacia el socialismo. Más, aún implica una reinserción en el plano internacional, que la presión actual del mercado mundial evite una transformación, que de acuerdo a Fusheng Xie y sus coautores implica que se “requiere primero... una protección legal más efectiva para el trabajo,” añadiendo que “el gobierno debe hacer cumplir las leyes de salario mínimo para asegurar un nivel básico de subsistencia para todos los trabajadores, y castigar estrictamente la sobreexplotación ilegal de las horas de trabajo,” a lo que se añadiría “una reforma de la ley de registro de hogares para proporcionar un acceso más equitativo a los servicios sociales, como la atención básica de la salud y la seguridad social.” Se trata de un esfuerzo formidable si se tiene en cuenta que, de acuerdo a estos autores, el ejército de reserva industrial de China puede incluir a cerca de 200 millones de personas.³¹

Desarrollo Balanceado con Coordinación Estructural

Siguiendo las ideas de la Economía Política se sostiene que el desarrollo de la economía socialista debe mostrar una adecuada proporcionalidad entre sus diversos sectores. Esto significa que la distribución del trabajo, los medios de producción y los materiales deberán mostrar una distribución entre sectores que coincida con la demanda relativa de los diversos bienes y servicios, con lo cual se eliminarían los derroches y crisis de proporcionalidad de las economías de mercado no intervenido. Se trata en el caso de China, tal como lo reconoce su dirigencia, un objetivo por alcanzar.

No solo se trata de hacer frente a los problemas de exceso de capacidad que existen en diversos sectores de la economía.³² También se trata de adecuar la relación entre economía y medio ambiente. A este respecto el presidente Xi Jinping ha señalado que “China deberá balancear cuidadosamente el desarrollo económico y la protección ambiental”, explicando que “tenemos que entender que proteger el medio ambiente es preservar nuestra productividad y mejorar el medio ambiente es mejorar nuestra productividad”, agregando además que “un ambiente ecológico sano es base fundamental para el desarrollo de los humanos y de la sociedad.”³³

Soberanía Económica y apertura

El octavo principio que de acuerdo a Enfü y Xiaoquin, hace parte del Modelo de Socialismo con Características Chinas, se refiere a la forma de apertura que el mismo debe practicar.

Se trata, en primer lugar, de la idea de que una economía socialista, tal como la que se busca construir en China, debe sostenerse en el principio de la soberanía económica, a la cual ya se ha hecho referencia, la cual debe buscar relaciones mutuamente beneficiosas, a la vez que se protege la seguridad económica nacional. Como lo ha señalado Dani Rodrik “el fenomenal éxito de la globalización de China se debe tanto a las políticas industriales no ortodoxas y creativas del régimen como a la liberalización económica”, argumentando que “la protección selectiva, los subsidios al crédito, las empresas estatales, las reglas de contenido nacional y los requerimientos de transferencia

³¹ Xie, Fusheng, Kuang, Xiolu and Li, Zhi, **The Reserve Army of Labor in China's Economy 1991 – 2015**, Monthly Review, Volume 70, Number 4, September 2018. <https://monthlyreview.org/2018/09/01/the-reserve-army-of-labor-in-chinas-economy-1991-2015/>

³² Sobre algunas de las importantes desproporciones de la economía China véase: Harvey, David, **Marx and the Madnes of Economic Reason**, Oxford University Press, Great Britan, 2018, Chapter 9.

³³ Jinping, Xi, **CCICEP update**, May 31. 2013, Issue 6 of 2013, (traducción libre nuestra J. J.), <http://www.cciced.net/ccicedPhoneEN/NewsCenter/CU/2jimpi013/201609/P020160921405498956045.pdf>

de tecnología han incidido a la hora de transformar a China en la usina industrial que es hoy.”³⁴ Por su parte Thomas Palley, quien ha sido un crítico del Modelo Chino, afirma que: “a diferencia de México, la apertura de China no ha sido pasiva. En cambio, tiene un Estado extremadamente activo. Por lo tanto, China ha ejercido presión sobre los acuerdos de empresas conjuntas. También ha fomentado el desarrollo de sus propios campeones corporativos nacionales, y los capitales chinos han sido asistidos por la provisión de capital subsidiado...” A esto agrega que: “Esta política industrial activa ha estado acompañada por una construcción masiva de infraestructura y el mantenimiento de controles sólidos del mercado de capitales. El objetivo ha sido imitar el desarrollo de los tigres asiáticos (Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong) que tuvieron éxito en la implementación del desarrollo profundo en lugar de el desarrollo superficial de las ZFI.”³⁵

Vale la pena destacar para completar lo anterior que actualmente un componente principal de la estrategia de apertura es la iniciativa conocida como “Una Sola Franja, Una Sola Ruta”, la cual debería ir acompañada por una nueva arquitectura financiera global, la que guarda relación con logros tales como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, y el Fondo de la Ruta de la Seda.

4. CONCLUSIONES

Hacia una conclusión: ¿Hacia dónde va China?

En el desarrollo de estas reflexiones no solo hemos señalado que el tema del papel de las relaciones mercantiles en los procesos de transición hacia el socialismo es un tema complejo, el cual ha dado lugar a grandes polémicas. También se ha intentado abordar el problema de los rasgos de una sociedad en transición hacia el socialismo, a la vez que se discutieron lo que serían los elementos básicos definitorios del Modelo de Socialismo con Características Chinas.

De acuerdo a nuestro criterio estos análisis permiten establecer, tal como lo hace Samir Amín, que el actual Modelo Chino permite que este país se encuentre abierto a mantenerse en lo que él llama la larga ruta hacia el socialismo, advirtiendo que, sin embargo, “China también está amenazada con una deriva que la saque de la ruta con un retorno, pura y sencillamente, al capitalismo.”³⁶

En relación con esto se debe tener en cuenta que, como es conocido, la introducción de relaciones mercantiles y capitalistas genera importantes efectos en la estructura de clases de los países, que se reflejan en la presencia de diferentes intereses frente al estilo de desarrollo de estos. En el caso de China el proceso por medio del cual se han desarrollado las fuerzas productivas, que dan lugar a la posibilidad de un Socialismo con Características Chinas, también ha generado una clase capitalista importante, lo que se refleja en el hecho de que para octubre de 2016 este país contaba con 594 billonarios en dólares, un mayor número que los existentes en los Estados Unidos. También se puede observar la clásica diferenciación en el campo. Estamos, entonces, frente a una clase que, tarde o temprano, apuntará hacia la restauración de un modo capitalista de producción. Este desarrollo sin

³⁴ Rodrik, Dani, **El Doble Estándar de la Política Comercial de Estados Unidos con China**, Project Syndicate, May 10, 2018. <https://www.project-syndicate.org/commentary/american-trade-policy-double-standard-by-dani-rodrik-2018-05/spanish>

³⁵ Palley, Thomas, **Globalization Checkmated? Political and Geopolitical Contradictions Coming Home to Roost**, PERI, University of Massachusetts at Amherst, Working Paper Series, Number 466, July 2018, p. 13. (traducción libre nuestro J. J.)

³⁶ Amin, Samir, **op.cit**, p. 78.

embargo también ha significado un amplio desarrollo numérico de una clase asalariada, producto en gran medida del desarrollo de las actividades económicas urbanas y las migraciones que acompañaron a ese proceso. Es así que el empleo industrial se elevó de 17.3 por ciento en 1978 a 30.3 por ciento en el 2012, mientras que el empleo en los servicios se elevó de 12.2 por ciento en 1978 a 40.6 por ciento en el 2014. Se trata de una clase social cuyo interés objetivo está en el avance dentro de la ruta hacia el socialismo. El resultado será, obviamente, el producto de la lucha de clases, es decir entre los intereses vinculados hacia un desarrollo capitalista y los vinculados con el desarrollo hacia el socialismo.

A nuestro juicio, existen algunos factores que apuntan hacia la profundización de un Socialismo con Características Chinas. En primer lugar, está el propio proyecto de avanzar hacia un desarrollo intensivo y no extensivo, el cual favorece las condiciones de vida de los trabajadores y su avance en términos científicos y culturales. En segundo lugar, está la decisión de China de avanzar hacia una civilización ecológica, la cual es incompatible con el desarrollo del capitalismo depredador.³⁷

En tercer lugar, se deben tener en cuenta dos definiciones de la actual dirigencia del Partido Comunista de la República Popular de China. En el campo de la definición de la democracia el presidente Xi Jinping ha señalado con claridad que “el desarrollo de la política democrática socialista tiene como objetivo dar plena expresión a la voluntad del pueblo, proteger sus derechos e intereses, activar su creatividad y garantizar su condición de dueño del país mediante el sistema institucional.”³⁸ Se trata del objetivo de lograr democratización con progreso social. Así mismo el presidente Xi Jinping ha establecido la importancia de la lucha contra la corrupción. “Hay que resolver – ha dicho el presidente Xi Jinping – el pensamiento impuro, las políticas impuras, la organización impura, y el estilo de trabajo impuro que predominan en el partido.”³⁹

En cuarto lugar, como señala Samir Amín, las necesidades objetivas del desarrollo Chino entran definitivamente en contradicción con el modelo global que defienden los países del llamado capitalismo desarrollado. Esto se ve claro en la actual contradicción con la potencia hegemónica, la cual considera el avance de China como un peligro estratégico fundamental. Esto impulsa una forma de desarrollo distinta a la simple restauración capitalista.

Solo queda decir que el experimento social que hoy se desarrolla en la República Popular de China es, sin duda alguna, un hecho histórico fundamental, el cual debe ser seguido y analizado de manera permanente por todo aquel que tenga esperanza en un mundo mejor.

5.REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amin, Samir, **The implosion of Contemporary Capitalism**, Monthly Review Press, New York, 2013.

Billings, Lee, **El Auge Científico de China**, Investigación y Ciencia, diciembre de 2017.

³⁷ Vlček, Andre, **China's Determined March Toward the Ecological Civilization**, MR online, May 16, 2018. <https://mronline.org/2018/05/16/chinas-determined-march-towards-the-ecological-civilization/>

³⁸ Xinhua, Beijing, 18 de octubre, 2017, http://spanish.xinhuanet.com/2017-10/18/c_136688701.htm

³⁹ Europa Press, Pekin, julio 5, 2018, <http://www.europapress.es/internacional/noticia-xi-asegura-lucha-contra-corrupcion-no-terminado-20180705035423.html>

Enfú, Cheng and Xiaoquin, Ding, **A Theory of China's 'Miracle'**, Monthly Review, Volume 68, Number 8, January 2017.

Hart – Landsberg, Martin and Burkett, Paul, **China and Socialism: Introduction**, Monthly Review, Volume 5, Number 3. July – August 2004.

Lange, Oscar y Taylor, Fred, **Sobre la Teoría Económica del Socialismo**, selección e introducción de Benjamín E. Lippincott, Editorial Ariel, 5ª edición, Barcelona, 1981.

Gilbert, Simon, **Class and Class Struggle in China Today**, International Socialism, Issue 155, Sumer – 2017.

Guevara, Ernesto (Che), Bettelheim, Charles y Mandel; Ernest, **El Debate Cubano Sobre el Funcionamiento de la Ley del Valor en el Socialismo**, Editorial Lala, Barcelona, 1974.

Naughton, Barry, **Is China Socialist?**, Journal of Economic Perspective, Volume 31, Number 1, Winter 2017.

Palley, Thomas, **The Economic and Geo – Political Implication of China - Centric Globalization**, New American Foundation, February 2012

-----, **Globalization Checkmated? Political and Geopolitical Contradictions Coming Home to Roost**, PERI, University of Massachusetts at Amherst, Working Paper Series, Number 466, July 2018

Polanyi, Karl, **Socialist Accounting**, translated by Fisher, Ariane, Woodruff, David, and Bockman Johana, LSE Research on Line, October 2016.

Preobrazhenski, Evengil y Nicolai Bujarin, **La Acumulación Socialista**, prólogo de Daniel Lacalle, Editorial Alberto Corazón, Comunicación 10, Madrid, s/f.

Rosental, M. y Ludin, P., **Diccionario Filosófico**, Editora Política, La Habana, 1981.

Sanders, Bernie, **Our Revolution**, St. Martin Press, New York, 2016.

Stiglitz, Joseph E., **Whiter Socialism?** The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, fourth print, 1997.

-----, **Markets, States and Institutions**. Roosevelt Institute Working Paper, June 2017.

Vlchek, Andre, **China's Determined March Toward the Ecological Civilization**, MR online, May 16, 2018. <https://mronline.org/2018/05/16/chinas-determined-march-towards-the-ecological-civilization/>

Von Mise, Lugwi, **Socialism. An Economic and Sociological Analysis**, Yale University Press, New Haven, 1962.

Xie, Fusheng, Kuang, Xiolu and Li, Zhi, **The Reserve Army of Labor in China's Economy 1991 – 2015**, Monthly Review, Volume 70, Number 4, September 2018. <https://monthlyreview.org/2018/09/01/the-reserve-army-of-labor-in-chinas-economy-1991-2015/>

CONGESTIÓN VEHICULAR: CAUSAS Y CONSECUENCIAS EN EL ÁREA METROPOLITANA DEL PACÍFICO EN PANAMÁ (2009-2019)

Odette Torres Somarriba

Economista. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España.

e-mail: otorresomarriba@gmail.com

Fecha de recepción: 15/11/2019

Fecha de aceptación: 12/02/2020

RESUMEN: *Este artículo intenta mostrar la problemática del congestionamiento vehicular en el área metropolitana del pacífico (AMP), donde se encuentra ubicada la Ciudad de Panamá. Se realizan tres cálculos distintos para expresar en términos aritméticos, el coste que genera la movilización de los trabajadores que se ubican en tres puntos distintos de la AMP, para observar el elevado coste de tiempo y dinero que causa esta problemática. Como consecuencia directa, se genera una baja productividad de los trabajadores debido al excesivo tiempo que les toma trasladarse de la casa al trabajo y viceversa, cuando que podrían utilizar parte de este tiempo en otras actividades como el ocio, lo que permitiría desarrollar este sector económico que, actualmente, tienen una oferta limitada.*

PALABRAS CLAVES: transporte terrestre, congestionamiento, área metropolitana, productividad.

ABSTRACT: *This article tries to show the problem of vehicular congestion in the Pacific metropolitan Area (AMP), where Panama City is located. Three different calculations are made to express in arithmetic terms, the cost generated by the mobilization of workers who are located in three different points of the AMP, to observe the high cost of time and money caused by this problem. As a direct consequence, a low productivity of workers is generated due to the excessive time it takes them to travel from home to work and vice-versa, when they could use part of this time in other activities such as leisure, which would allow the development of this economic sector which currently have a limited supply.*

KEY WORDS: land transportation, congestion, metropolitan area, productivity.

1.INTRODUCCIÓN

Panamá se caracteriza por tener una baja productividad, pero a pesar de sus pésimas estadísticas laborales, creció por encima de su potencial lo que generó un fuerte crecimiento que atrajo mano de obra de otras regiones debido a la construcción de tres mega proyectos entre 2009 y 2011, principalmente. El primero, y el más importante, la ampliación del Canal de Panamá, seguido por la ampliación de la Cinta Costera y la construcción del primer Metro en la Ciudad de Panamá. Después del 2011 y hasta el 2017, se construye la segunda fase del Metro de la ciudad, lo que ahora conecta al Este más extremo con el centro de la ciudad, y lo lleva hasta la periferia del Canal. Para el próximo año 2021, está previsto empezar con el metro y el Cuarto puente sobre el Canal, el cual conectaría definitivamente al Oeste con el resto del Área Metropolitana, siendo esta región la que presenta una mayor problemática de comunicaciones y transporte con el resto del área metropolitana.

El espacio fue una condición muy relacionada con el desarrollo de Panamá. Al ser un país pequeño y muy estrecho, desde los tiempos de la colonia española, ya gozábamos de ser la ruta de tránsito por excelencia cuando se utilizaba como vía de paso para el oro y la plata provenientes de Suramérica. Este destino se confirma con la construcción del primer ferrocarril transistmico debido al descubrimiento de yacimientos de oro en la costa oeste de Estados Unidos en el siglo 19, y luego pasamos al siguiente nivel cuando se realiza la construcción del Canal de Panamá.

A principios del siglo XX Panamá se separa de la Gran Colombia (1903) y el Canal era solo un proyecto que terminó por ejecutarse en 1914. Entonces, es cuando una obra que no tendría un impacto económico directo en las siguientes décadas en la vida de los panameños, ya que el Canal estaría administrado únicamente por los estadounidenses, termina por dividir al país en dos.

Panamá no era un territorio soberano y la Zona del Canal (todas las zonas adyacentes al mismo) se convierten en territorio extranjero por el que los panameños no podían circular sin autorización y libertad. Dicho de otra manera, nos separamos de un país para mantener la misma condición con otro país nuevo, lo que no cambió mucho la situación de los panameños más pobres, que en ese momento eran la mayoría. Entonces, la Ciudad de Panamá, ya establecida por los españoles en lo hoy conocemos como el Casco Viejo, quedaría del lado este del país, y solo el ferry la conectaba con el resto del país que se encontraba al oeste.

Esta división política también tenía otra división geográfica, la ciudad la bordea una cordillera por el norte, lo que hizo que su construcción y desarrollo fuera lineal, del este al oeste a orillas al Océano Pacífico, y por la parte norte paralela al Canal, todas bordeando la cordillera. Por lo tanto, sus movimientos viales están condicionados, desde hace décadas, a moverse en forma de péndulo donde los ciudadanos, las empresas, las carreteras, etc., se mueven del este al oeste y viceversa a diario, y con forma de L si van al norte.

Esto ralentizo muchísimo las comunicaciones y el transporte los cuales solo tenían una vía para conectarse. Más adelante, se crearon algunos puentes, pequeños, pero es el Puente de las Américas el que realmente le da la verdadera apertura al interior (zona rural) del país con la ciudad, de manera fluida. Y como toda nueva vía de comunicación, permitió que crecieran otras regiones del país. Es entonces que la hoy Provincia



Vista Actual de la Ciudad de Panamá, y se observa al fondo de la ciudad, la cordillera que impide su desarrollo hacia el Océano Atlántico (Norte).



Fuerte congestiónamiento vehicular en el Puente de las Américas en un día laboral por la mañana.

Para hacer más fluido el tráfico a la ciudad, el puente tiene circulación en un solo sentido.

de Panamá Oeste, que recientemente se convirtió en provincia por su rápido crecimiento demográfico, se establece como una ciudad durmiente de aquellos que vienen a trabajar a la ciudad, donde se encuentra el centro neurálgico del país. Se estima que el 80% de la población de la Provincia de Panamá Oeste se desplaza a diario a la ciudad.

Este fuerte crecimiento y desplazamiento diario exige la creación de más puentes para cruzar el Canal desde el lado Oeste del país a la ciudad. Pero esto no era posible antes de que el Canal estuviera en manos panameñas, puesto que todo lo que tenía que ver con el Canal era un asunto político e internacional. Es por esto que, durante muchos años, los panameños exigían a los estadounidenses la devolución de los territorios del Canal, pero eso no fue lo pactado. Teníamos un tratado a perpetuidad en el que cedimos los territorios adyacentes y el Canal, así como su uso y usufructo, a Estados Unidos. Entonces, que pudiéramos solucionar nuestros problemas de crecimiento económico y regional, iba a depender de que lo imposible ocurriera, que el Canal y sus territorios revirtieran a Panamá. Es aquí que incansablemente, los panameños viajaron por el mundo convenciendo a todos los países que merecíamos ser soberanos. Las implicaciones de no serlo eran complicadas porque no podíamos pertenecer a ningún organismo internacional como la ONU, el FMI, el BM, etc., que tenía como condición ser soberano territorialmente. Esto impedía que pudiéramos solicitar créditos para invertir en infraestructuras que nos beneficiaran y nos permitieran desarrollarnos. Es por esto, que se convirtió en el anhelo y una cruzada de todos los panameños que, sin importar nuestras diferencias, los panameños árabes, hindúes, norteamericanos, asiáticos, europeos, hebreos, etc., se convirtieron en los traductores y embajadores del país que los había acogido desde la construcción del canal. Esto ejerció una presión internacional en la que nos dieron audiencia en la ONU, a pesar de no ser un país miembro, y pudimos pedir el apoyo mundial para obtener nuestra soberanía por primera vez.

Esta gesta nacional terminó con la firma de los Tratados Torrijos-Carter en 1977, donde se nos concedió primero los territorios, los cuales se irían revirtiendo hasta completar la devolución del Canal, y con esto, solo quedaría un tratado en vigor, que es el tratado de neutralidad y defensa.

A partir de este momento, todo cambió. Se creó el Centro Bancario Internacional, la Zona Libre de Colón y los territorios adyacentes al Canal de Panamá empezarían a ser devueltos, en lo que se les conoció como las Áreas Revertidas. Este territorio que iba de norte a sur (donde se encuentra la ciudad) por los dos lados del Canal, empezó a revertir al gobierno y éste lo empezó a vender a los ciudadanos y empresas panameñas. Solo este hecho trajo prosperidad a todos los panameños que, en la década del ochenta, Panamá gozaba de ser el primer centro bancario del mundo, así como la primera zona franca del mundo. Pero todo lo que no se cuida se pierde, y es aquí donde entra la parte territorial, que fue un condicionante para que no se haya podido mantener debido a que todas las comunicaciones y carreteras, siguen siendo las mismas que hace 50 años, lo que nos hizo perder competitividad y, por consiguiente, otros países nos superaron. Ahora hay otros centros bancarios más importantes en Latinoamérica que el nuestro y la zona franca más importante del mundo está en Singapur. Al perder esto, estratégicamente nos centramos en lo que somos únicos en la región y el mundo, el Canal de Panamá.

La Ampliación del Canal de Panamá trajo todas las bondades de un mega proyecto, pero sus secuelas, por una falta de planificación, ahora son los problemas de un país en vías de desarrollo.

Por otro lado, la ciudad se sigue extendiendo hacia el este y el norte (paralelo al Canal). Entonces, a estas zonas que se les denomina los cuatro nodos metropolitanos, quedarían como sigue: Panamá Centro, Panamá Este, Panamá Norte y Panamá Oeste, donde coexisten dos provincias y concentra al 51% de la población nacional.

2. DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

Población. La especial posición geográfica del país, ha condicionado el crecimiento y desarrollo urbano de su capital. En los últimos 25 años, la Ciudad de Panamá ha tenido un alto crecimiento demográfico, duplicando su población de 1.082.221 habitantes en 1990, a 2.453.610 millones en

Año	Población				Tasa de Variación %		
	1990	2000	2010	2020	1990-2000	2000-2010	2010-2020
OESTE							
Arraijan	61,849	149,918	220,779	300,979	142.4	47.3	36.3
La Chorrera	89,780	124,656	161,470	201,301	38.8	29.5	24.7
Capira	28,303	33,110	38,398	47,894	17.0	16.0	24.7
San Carlos	12,443	15,541	18,920	24,386	24.9	21.7	28.9
ESTE							
Tocumen	47,032	83,187	89,041	122,541	76.9	7.0	37.6
Pacora	26,587	57,220	62,377	75,033	115.2	9.0	20.3
24 de Diciembre	N/D	N/D	77,700	105,738			36.1
Chepo	29,145	35,500	49,385	60,345	21.8	39.1	22.2
CENTRO							
Panamá	584,803	708,438	989,100	1,206,774	21.1	39.6	22.0
San Miguelito	243,025	293,745	336,074	380,899	20.9	14.4	13.3
NORTE							
Colón	168,294	204,208	241,928	257,153	21.3	18.5	6.3

Fuente: Elaboración propia - Datos: INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo)

la actualidad. Este crecimiento, determinado en gran parte por la migración campo-ciudad, contribuyó en las primeras décadas, al pasar de 12 mil hectáreas en 1990 a más de 33 mil en la actualidad.

El Área Metropolitana del Pacífico, que hoy supera los 80 kilómetros de Este a Oeste, es producto de un proceso de desarrollo del suelo urbano, lo que ha generado un escenario de segregación social, hacinamiento poblacional, serias dificultades de movilidad urbana con grandes retenciones en hora punta y la construcción de viviendas en zonas de riesgos no urbanizables.

Estos problemas existen por la falta de planificación del fuerte crecimiento que se tuvo en 5 años, que ahora tiene consecuencias negativas que conducirán a mayores problemas urbanos.

Panamá duplicó su PIB entre 2004 y 2014, debido a mega proyectos como la ampliación del Canal de Panamá, la construcción del Metro, y la ampliación de la Cinta Costera. El crecimiento económico se estima que seguirá siendo alto en comparación con los países de la región según el FMI, y por lo tanto, potenciar el crecimiento de la industria turística y del sector agropecuario, los cuales generarán un aumento de ingresos y oportunidades laborales para la población en las zonas del interior del país, ralentizaría la constante migración del campo a la ciudad.

Año	PIB a precios constantes (2010)	Tasa Variación %
1990	10,035,970,741	
1991	10,981,259,384	9.4
1992	11,881,907,175	8.2
1993	12,530,153,664	5.5
1994	12,887,281,440	2.9
1995	13,113,025,211	1.8
1996	13,647,997,721	4.1
1997	14,529,793,549	6.5
1998	15,596,498,445	7.3
1999	16,207,445,509	3.9
2000	16,647,538,296	2.7
2001	16,743,140,579	0.6
2002	17,116,370,199	2.2
2003	17,836,198,454	4.2
2004	19,177,851,509	7.5
2005	20,556,984,395	7.2
2006	22,335,670,400	8.7
2007	25,012,373,879	12.0
2008	27,477,507,118	9.9
2009	27,819,050,421	1.2
2010	29,440,300,000	5.8
2011	32,771,096,568	11.3
2012	35,975,750,623	9.8
2013	38,459,254,746	6.9
2014	40,407,886,428	5.1
2015	42,724,375,045	5.7
2016	44,840,726,939	5.0
2017	47,351,362,273	5.6
2018	49,099,622,329	3.7
2019	50,575,748,118	3.0

Fuente: Elaboración propia - Datos: Banco Mundial

Empleo. Con respecto al empleo, la economía panameña experimenta desde hace varios años una bonanza económica que ha permitido la reducción del desempleo y la pobreza. El 96% de la población económicamente activa se encontraba ocupada durante estos años de fuerte crecimiento, y la tasa de desempleo se redujo en más de 7 puntos porcentuales desde 2004. Este

comportamiento positivo del empleo en el Área Metropolitana del Pacífico, se asocia a la dinámica de la economía del país. Entre el 2009 y el 2014, el desempleo en la provincia de Panamá mostró pleno empleo al reducir la tasa de desempleo del 5.9% al 3.8%, siendo evidente a partir del 2011, año en que el desempleo se redujo a un 3.2% en la provincia de Panamá y 2.2% a nivel nacional. Sin embargo, estos datos positivos estaban creando otros problemas como el fuerte congestionamiento vehicular que se generó y continua hasta el día de hoy. El crecimiento de los ingresos provocó el consumo de automóviles, donde el parque automovilístico creció con la misma fuerza que la economía, generando 240 vehículos por cada 1.000 habitantes, que en una ciudad tan pequeña como esta, creaba el grave problema de congestionamiento vial no solo en hora punta, sino todo el día. Esto hace que la productividad sea baja porque los trabajadores deben salir muy pronto por la madrugada y vuelven por la noche. En otras palabras, se encuentran cansados porque gran parte de su tiempo de ocio lo utilizan solo para desplazarse a sus lugares de trabajo.

Tiempo. Es evidente que el factor tiempo para moverse de un lado al otro de la ciudad empezaría a ser un grave problema, ya que las vías seguían siendo las mismas que en 1990. Por otro lado, el espacio era cada vez más reducido debido a que se construían muchas viviendas por la fuerte demanda de los recién llegados, no solo del interior del país, sino del extranjero que también se sintieron atraídos por la bonanza económica de aquella década. Considerando todo esto, establecemos el tiempo utilizado por los habitantes del Área Metropolitana del Pacífico para desplazarse en forma de péndulo.

Horas semanales medias para viajar al trabajo	
	Horas semanales
País	8,5
Provincia Panamá	10
Panamá Centro	10,1
Resto de la Provincia	9,9
Resto del país	4,5

Fuente: INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo)

Como observamos en la tabla, las horas utilizadas para desplazarse del hogar al trabajo es más del doble en Panamá Centro que para el resto del país. Por lo tanto, dentro del Área Metropolitana, moverse a una distancia aproximada de 20 (Tocumen) a 30 (La Chorrera) kilómetros de distancia, toma más tiempo que si el desplazamiento fuera mayor en otra zona del país, tal como reflejan los datos.

Es por esto, que en el transporte la importancia del tiempo adquiere una dimensión especial, convirtiéndolo en una variable tan importante o más que el coste monetario en las decisiones de individuos y empresas. (De Rus, Campos y Nombela, 2003).

Coste. El coste del tiempo utilizado para desplazarse a distintas localidades dentro del Área Metropolitana del Pacífico es elevado. Entre mayor es la distancia, más lento es la velocidad recorrida, ya que se requiere el doble de tiempo por cada 10 kilómetros adicionales. Si 10 kilómetros requieren de una hora para recorrerlos, se necesitan 2 horas para 20 kilómetros y 3 horas para 30 kilómetros, siendo estos los tramos de ida al trabajo, para luego necesitar el mismo tiempo para volver a casa. Por lo tanto, entre más lejos, más costoso es el cálculo medido en el tiempo desperdiciado en el desplazamiento diario. La siguiente tabla muestra los kilómetros recorridos desde tres localidades ubicadas en tres de los cuatros nodos en que se ha dividido el Área Metropolitana, las horas semanales utilizadas para el desplazamiento y el coste que genera las horas semanales considerando el salario mínimo. Así, calculamos el coste semanal, mensual y anual.

Tiempo utilizado para desplazamiento dentro del Área Metropolitana						
Localidad	Kms. Recorridos	Salario Mínimo	Horas Semanales	Coste semanal (USD)	Coste Mensual (USD)	Coste Anual (USD)
Juan Díaz (Centro)	10	3.9	20	78.00	312.00	3,744.00
Pacora (Este)	20	3.9	80	312.00	1,248.00	14,976.00
La Chorrera (Oeste)	30	3.9	180	702.00	2,808.00	33,696.00

Fuente: Elaboración propia - Datos: Salario Mínimo (MITRADEL); Kilómetros calculados en Google Maps; Tiempo recorrido: Encuesta habitantes de la localidad

Si una persona vive en Juan Díaz (centro), necesita recorrer 10 kilómetros y no tendría que madrugar si entra a las 8:00h, ya que se encuentra a una hora de su sitio de trabajo. Pero una persona que vive en Pacora debe estar en la carretera a más tardar a las 6:00h para llegar a tiempo y otra que viva en La Chorrera deberá estar en la carretera a más tardar a las 4:00h aproximadamente, si quiere llegar a tiempo puesto que, en el Oeste el congestionamiento es mayor y la velocidad baja causando largas retenciones en las que solo se avanza menos de 10 kilómetros a la hora aproximadamente. Por lo tanto, el tiempo que desperdician en la vía es costoso y al cuantificarlo, vemos que es elevado. En la medida que un trabajador gane más que el salario mínimo, el coste de transitar en hora punta aumenta exponencialmente. En general, se observa que la velocidad es menor o igual a 10 kilómetros por hora en todos los tramos elegidos.

Transporte. Este bien es completamente distinto a los demás porque el tiempo utilizado para desplazamiento no es fijo ya que influye la cantidad de personas que emplean ese mismo tipo de transporte en el mismo momento. También, quien lo usa puede elegir varias alternativas, siempre que estén disponibles, para moverse en un mismo trayecto y en diferentes momentos. Por otro lado, el transporte no es un bien final, se le considera un bien intermedio puesto que quien lo usa, se desplaza a diferentes lugares para ejercer una actividad económica. Es por esto, que entre menor sea el tiempo que se utilice en este bien, mayor será la utilidad generada en el bien final que puede ser trabajo, estudios, ocio, etc. Dicho de otra manera, el tiempo es la variable clave para elegir el tipo de transporte y el coste que este genera a la persona que lo utiliza, tratando de maximizar su beneficio de desplazamiento.

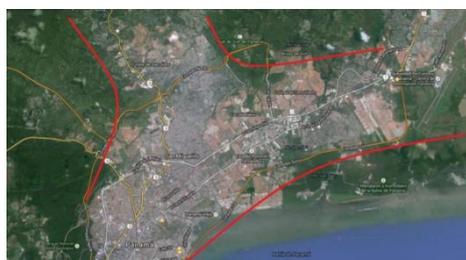
Sin embargo, el transporte provoca externalidades negativas tales como la contaminación, el ruido y los accidentes. Pero en este trabajo nos hemos centrado en una externalidad más alejada de la Teoría Económica, y es el efecto que los usuarios del transporte se causan entre sí, y este es el problema de la congestión vehicular de las carreteras. Este fenómeno ocurre sobre todo en el uso de autos privados cuando se decide viajar por carretera. En el caso del Área Metropolitana del Pacífico, ocurre exactamente esto. Cada usuario considera el coste que le supone el tiempo que necesita para realizar el desplazamiento y el coste de utilizar el vehículo, pero no toma en cuenta que, al utilizar su automóvil contribuye a que el tráfico sea menos fluido para todos. Dicho esto, el último usuario que se incorpora a una carretera congestionada en hora punta impone un coste adicional en términos del tiempo para el resto de los usuarios que ya se encuentran circulando.

Después de Pigou, los economistas defienden que la mejor manera de hacer frente al problema de la congestión consiste en alterar la función de costes privada para "internalizar" el efecto externo producido por el agente privado y sufrido por terceros. Se trataría de que el coste marginal privado sea igual al coste marginal social, para lo cual habrá que introducir una corrección en el precio del servicio de transporte, haciendo que refleje los costes externos que se imponen a otros. (De Rus, Campos y Nombela, 2003).

Pigou, quien fue más lejos con respecto al análisis de la congestión, explica que cuando las carreteras congestionadas son de libre acceso y no se paga el coste marginal social, el tráfico aumenta más de lo deseable y las inversiones en capacidad tienden a ser excesivas, reapareciendo tarde o temprano la congestión. (Pigou, 1924). Entonces, si los usuarios de la carretera pagasen el coste marginal social que implica su uso en hora punta, solo se realizarían los desplazamientos cuyo valor sea menor o igual al coste social si estos viajes se realizan. Lo que provocaría que el uso del auto privado disminuya porque sería más rentable utilizar el autobús o el metro para realizar el desplazamiento puesto que estos medios de transporte ya asumirían el coste marginal social.

3. CONCLUSIÓN

En una ciudad, con movimientos en el transporte de manera lineal, donde el desplazamiento es pendular porque por donde se va hay que volver, y con forma de T invertida, podemos establecer que la forma más rápida de viajar es en tren, ya sea metro, tren de alta velocidad para el resto del país, y tren de mercancías para las empresas. Esto permitiría crear otros núcleos urbanos, que hoy tienen poca población, y mejoraría el tráfico de la ciudad porque ya los ciudadanos estarían motivados a poblar áreas más lejanas sin que esto afecte el coste y el tiempo de su desplazamiento diario. Dado que Panamá es un país con forma de S acostada, que se puede cruzar de manera lineal, es posible y viable la construcción de un tren de alta velocidad que recorra los escasos 519 kilómetros de distancia que existen entre la Ciudad de Panamá y su frontera con Costa Rica. Actualmente la distancia por carretera es de 794.5 kilómetros. Con una sola vía, la Panamericana, que en su paso por los poblados disminuye su velocidad, el tiempo que toma realizar el recorrido a la capital más lejana de la Ciudad de Panamá, es aproximadamente de 6 horas para David en la Provincia de Chiriquí y 10 horas para Changuinola en la Provincia de Bocas del Toro. Por esto, el gobierno es quien debe y puede realizar una buena planificación ferroviaria, en la que se utilice esta forma de transporte, dadas las características y forma geográfica de nuestro país.



El apoyo de los gobiernos al tren de alta velocidad se basa, asimismo, en la creencia de que constituye un factor clave en el estímulo del crecimiento económico. (López y Coto, 2003), por lo que los trenes de alta velocidad se planifican desde el gobierno, quien considera que el bienestar económico se relaciona con la eficiencia de las conexiones y comunicaciones que existan en el país. Japón, un país pequeño y muy parecido a Panamá porque tiene una forma alargada, desarrolló su primera línea de alta velocidad entre Tokyo y Osaka debido a los juegos olímpicos de 1964. En Francia también se desarrolla la industria del tren de alta velocidad desde 1981 por una empresa ferroviaria pública (SNCF). Para estos países, el costo de implementar la velocidad ferroviaria fue más fácil puesto que ya disponían de una red convencional. Para Panamá, sería empezar de cero, ya que no dispone de este transporte, excepto el Panama Canal Railway Company que existe desde 1855 y transita de norte a sur, paralelo al Canal.

Entonces, la inversión a realizar sería importante, pero mejoraría notablemente los graves problemas de congestionamiento vehicular, hacinamiento poblacional y saturación de los servicios básicos que existen actualmente. Por lo tanto, es una solución a largo plazo, aunque el bienestar que generará a los panameños en sus desplazamientos diarios contribuirá a mejorar la

productividad y permitirá desarrollar otros sectores importantes como el ocio, puesto que el tiempo que les toma trasladarse podría utilizarse para actividades de sano esparcimiento y esto contribuiría a que empresas relacionadas con el turismo, la restauración, la cultura, el entretenimiento, entre otras, se desarrollen y generaría más oferta de empleo, lo que contribuiría al bienestar económico del país, y conseguiría que Panamá vuelva a tener una ventaja comparativa y absoluta por su destacada y única posición geográfica.

4.REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arias, José; Fortich, Fernán (2010). El Panorama teórico de la economía regional y los modelos de análisis territorial. Revista: Finanzas y Política Económica, Vol. 2, N°2, julio-diciembre 2010. ISBN 2248-6046.

De Rus, Ginés; Campos, Javier; Nombela, Gustavo (2003). Libro: Economía del Transporte. ISBN: 84-95348-08-X. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, España.

López, Vicente; Coto, Pablo (2003). Innovación en el Transporte por Ferrocarril: el Tren de Alta Velocidad. Revista Economía Industrial, N°353, pp. 83-88.

Mauttone, Antonio; Cancela, Héctor; Urquhart, María (2003). Diseño y optimización de rutas y frecuencias en el transporte colectivo urbano, Modelos y algoritmos. Departamento de Investigación Operativa, Instituto de Computación, Facultad de Ingeniería, Universidad de la República. Uruguay.

Pigou, Arthur (1920). Libro: Economía del Bienestar. ISBN: 9788491351863

Polese, Mario (1994). Libro: Economía Urbana y Regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo. ISBN 9968-801-00-3.

Sanén, Norman Asuad (2001). Libro: Economía Regional y Urbana. Introducción a las teorías, técnicas y metodologías básicas. ISBN 968-863-502-2. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.

Usach, Natalia; Garrido-Yserte, Rubén; Gallo-Rivera, María-Teresa (2017). Organización territorial y funcional de la metrópoli de Buenos Aires. Revista: Eure, Vol. 43, N°138, Enero 2017, PP.55-80. ISBN Digital 0717-6236.

DETERMINANTES DEL CAMBIO POBLACIONAL EN LA PROVINCIA DE GUADALAJARA DE 1960 A LA ACTUALIDAD

Juan Luis Santos

Universidad San Pablo CEU, España. CEU Universities.

e-mail: juan.santosbartolome@ceu.es

Daniel B. Matthews

Plymouth University, Reino Unido.

e-mail: danielbmatthews@gmail.com

Fecha de recepción: 01/03/2018

Fecha de aceptación: 05/06/2018

RESUMEN: *En este artículo se analizan los determinantes del cambio poblacional a nivel municipal en una región cercana a Madrid que ha sufrido despoblación rural desde la segunda mitad del siglo XX. La región cuenta con una ciudad, Guadalajara, que da nombre al área administrativa, y que se encuentra cerca de la frontera con la región de Madrid. Se analiza el impacto de la distancia a Madrid en el cambio poblacional ya que el área metropolitana de la capital del país se ha desbordado hacia las regiones cercanas. La región es atravesada por una de las principales vías de comunicación de España, la autovía Madrid-Barcelona, y se estudia asimismo la influencia de esta carretera en los cambios poblacionales. El área estudiada cuenta con una importante diferencia de altitud entre el norte y el sur que también parece ser clave para explicar la evolución de la población en las últimas décadas. Por último, se analiza si la evolución en las zonas cercanas a las dos centrales nucleares de la región ha sido diferente al resto. Para poder llevar a cabo un mejor estudio se toman tres periodos, 1960-1996, 1960-2016 y 1996-2016. De esta forma se separa el efecto que se ha podido dar en los últimos años cuando parte de la población de Madrid comenzó a poblar la zona más cercana de Guadalajara.*

PALABRAS CLAVES: Despoblación, entorno rural, central nuclear, redes de transporte, área metropolitana.

ABSTRACT: *This article analyzes the determinants of population change at the municipal level in a region near Madrid that has suffered rural depopulation since the second half of the 20th century. The region has a city, Guadalajara, which gives its name to the administrative area, and which is located near the border with the Madrid region. The impact of the distance to Madrid on population change is analyzed since the metropolitan area of the capital of the country has overflowed towards the nearby regions. The region is crossed by one of the main routes of communication in Spain, the Madrid-Barcelona motorway, and the influence of this road on population changes is also studied. The studied area has a significant difference in altitude between north and south that also seems to be key to explain the evolution of the population in recent decades. Finally, it is analyzed whether the evolution in the areas close to the two nuclear power plants in the region has been different from the rest. In order to carry out a better study, three periods are taken, 1960-1996, 1960-2016 and 1996-2016. In this way, the effect that has been able to occur in recent years when part of the population of Madrid began to populate the closest area of Guadalajara is separated.*

KEYWORDS: Depopulation, rural environment, nuclear power plant, transport networks, metropolitan area.

1. INTRODUCCIÓN

La población rural del interior de España ha sufrido un gran declive desde 1857, año en el que se efectuó el primer censo moderno en el país. De este modo, hay incluso varias regiones en las que en la actualidad hay una población menor a la de hace más de siglo y medio como es el caso de Cuenca, Teruel o Soria. El aumento de la población se ha dado en las costas, especialmente en la del Mar Mediterráneo, así como en el País Vasco y Madrid, correspondiéndose con regiones con un clima más benigno, mejor comunicadas y con una mayor importancia de la industria en el tejido productivo.

De este modo, en el interior de España y siguiendo el recorrido de la cordillera del Sistema Ibérico se halla la región denominada Serranía Celtibérica (ver Mapa 1), que comprende toda la provincia de Soria, la mayor parte de las provincias de Guadalajara, Teruel y Cuenca y parte de La Rioja, Burgos, Segovia, Zaragoza, Valencia y Castellón. Esta región presenta la menor densidad de población de la Unión Europea, estando al mismo nivel que la zona ártica de los países escandinavos. Además, es la zona con un mayor envejecimiento de Europa y el menor índice de natalidad, lo que hará que la despoblación se acentúe en las próximas décadas y gran parte de los núcleos de población que todavía persisten vayan a desaparecer.

Mapa 1. Serranía Celtibérica



Fuente: Asociación para el Desarrollo de la Serranía Celtibérica

A pesar de las características propias de esta zona de España, la despoblación del entorno rural no es un fenómeno exclusivo de este país y según datos del Banco Mundial el porcentaje de población rural en el mundo ha pasado del 66,44% en 1960 al 45,70% en 2016. Este proceso no solo se ha detenido, sino que se está incrementando a nivel global. En cambio, en España la pérdida de peso de la población rural fue más acusada entre 1960 y 1980, cuando se pasó del 43,43% al 26,72%. En la actualidad solo el 20,20% de la población vive en municipios rurales.

El objetivo de este artículo es conocer los determinantes que han motivado el cambio poblacional en los 288 municipios que forman en la actualidad la región española de Guadalajara. Para ello, se elabora una base de datos con la información del censo de 1960, adaptándolo a la estructura municipal actual (Santos y Matthews, 2017) y los datos del padrón municipal de 1996 y 2016, los últimos disponibles. De este modo se obtienen las diferencias de población en tres periodos: 1960-2016 (56 años), 1960-1996 (36 años) y 1996-2016 (20 años). Estos periodos nos permiten

comprobar si los efectos de los distintos determinantes se mantienen a lo largo del tiempo o si su importancia crece o disminuye. Gracias a esta nueva información presentada sería posible implementar medidas de política económica y demográfica más eficaces en las zonas rurales de la provincia y extrapolando las conclusiones se podría diseñar una política de retención de la población en zonas rurales más adecuada.

A continuación, presentamos un breve repaso a investigaciones previas sobre el despoblamiento en España. En la tercera sección se analiza la distribución de la población a nivel municipal en 1960, 1996 y 2016, de acuerdo a los determinantes que se recogen en esa sección. La cuarta sección recoge los resultados del cambio poblacional y en la quinta sección se presentan las principales conclusiones y direcciones para futuros trabajos en esta interesante línea de investigación todavía escasamente explorada.

2. EL DESPOBLAMIENTO RURAL EN ESPAÑA

El despoblamiento rural en algunas regiones españolas es un proceso que comienza mucho antes del siglo XX, mediante el que la zona interior de la península que previamente fue el motor económico del imperio entró en un largo declive que se acentuó a partir de la industrialización del país, más intensa en las zonas costeras.

Este despoblamiento rural de algunas regiones se debe en una gran medida a la emigración desde zonas con menor desarrollo hacia áreas más desarrolladas y también a migraciones dentro de las provincias desde zonas rurales a núcleos de mayor tamaño y de carácter industrial (del Rey, Cebrián y Ortega, 2009). De este modo, la pérdida de población debida al menor nivel de desarrollo condujo a un menor crecimiento y la perpetuación de esta dinámica.

Silvestre (2002) realiza un extenso análisis de la bibliografía sobre migraciones interiores en España y llega a la conclusión de que a pesar del escaso número de trabajos que han llevado a cabo un análisis empírico de las causas de las migraciones entre distintas provincias de España, destacan las diferencias en sueldos y niveles de empleo como los principales determinantes que explican las migraciones entre los años cincuenta y setenta del siglo XX. A partir de ese momento disminuyen las migraciones de larga distancia y se tiende a migrar a distancias menores, estando estas decisiones más motivadas por factores relacionados con la calidad de vida.

El final de este proceso migratorio desde las zonas rurales del sur y el interior de España hacia las zonas costeras de País Vasco, zona del Mediterráneo y algunas urbes interiores como Madrid, Zaragoza y Valladolid no fue tanto la convergencia en niveles de empleo o de renta per capita sino el aumento del desempleo en las zonas de destino, que hacía más difícil encontrar trabajo a los inmigrantes (Sáez-Pérez, Pinilla-Navarro y Ayuda-Bosque, 2001). Además, sobresalen los factores geográficos como la localización costera, la altitud y el nivel de precipitaciones (Ayuda, Collantes y Pinilla, 2010)

Trueba, Jordá y Sarabia (2012) analizan los determinantes de las migraciones interregionales en España en los últimos años, concluyendo que la búsqueda de un mayor bienestar es clave para explicar estos movimientos poblacionales. Factores como el nivel salarial o la tasa de desempleo influyen haciendo que unas regiones sean más atractivas económicamente que otras. Además, se utiliza el porcentaje de ocupación medio hotelero en el fin de semana como indicador del atractivo de la región, ya que recoge factores climáticos y posibilidades culturales y de ocio. Se llega a la

conclusión de que el atractivo de las regiones es también uno de los factores clave que explican las migraciones interiores más recientes.

Siguiendo este planteamiento, se constata en la actualidad un moderado retorno de emigrantes a sus lugares de origen. En este nuevo patrón migratorio tiene importancia creciente de los factores relacionados con la «calidad de vida» (lugares sin congestiones de población, medio ambiente saludable, bajas tasas de criminalidad, etc.) o el precio de la vivienda urbana (Silvestre, 2010).

Sin embargo, la emigración de una gran parte de la población joven y en especial de mujeres de muchas zonas rurales, ha supuesto un mayor envejecimiento directo por la pérdida de población de menor edad, pero también indirecto por la pérdida de nacimientos en estas áreas rurales (del Rey et al., 2009). Este proceso hace que en un gran número de casos los núcleos poblacionales hayan sido abandonados o la mayor parte del reducido número de habitantes que permanecen tengan una edad elevada.

En el caso de Teruel, una provincia que forma parte de la Serranía Celtibérica, se encuentran veintisiete municipios abandonados desde 1940 (del Romero Renau y Valera Lozano, 2015), la mayor parte localizados en el área más montañosa. Una gran parte de ellos perdió sus últimos pobladores en las últimas tres décadas, después de que tuvieran lugar los mayores niveles de emigración, y en la mayor parte de casos hay que buscar el origen al abandono en la escasa viabilidad comercial de actividades agrícolas y ganaderas tradicionales de esos municipios.

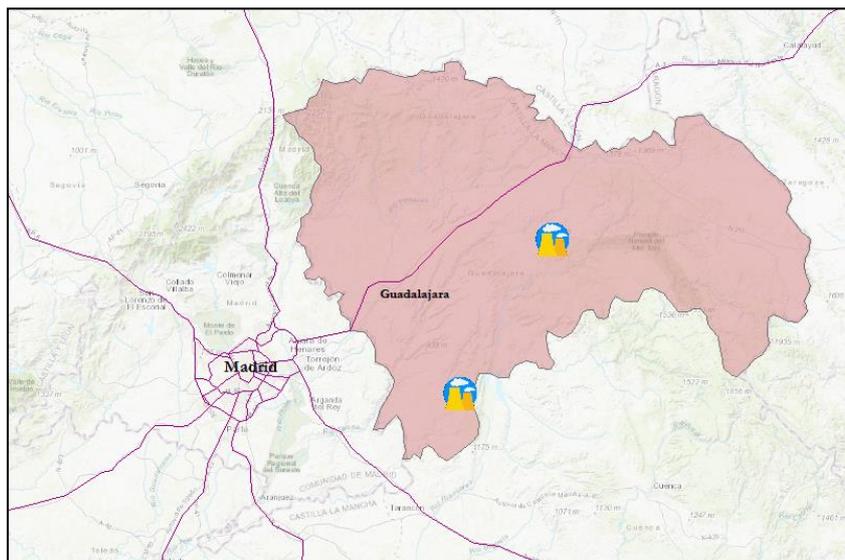
Un fenómeno relevante que se ha dado en los últimos años es el aumento de población en algunas provincias que hasta la actualidad habían sufrido un alto grado de despoblamiento, como es el caso de Guadalajara o Segovia, ambas próximas a Madrid. En el caso de Segovia, Morales Prieto (2014) concluye que gracias a su localización entre Madrid y Valladolid la ciudad que da nombre a la provincia y los municipios cercanos han podido crecer, influyendo también la cercanía con la capital de España en los municipios más cercanos a la provincia madrileña. Las vías de comunicación también influyen, así como el tamaño municipal, habiendo ganado población en mayor medida los núcleos más grandes.

3. FACTORES DEL CAMBIO POBLACIONAL EN LA PROVINCIA DE GUADALAJARA

Nuestro objetivo es conocer cuáles son los factores que más han influido en el cambio de la población de los 288 municipios que conforman la provincia de Guadalajara en España.

En primer lugar, se presenta la hipótesis según la que una mayor distancia a Madrid implicaría un mayor despoblamiento. La distancia a Madrid debería ser relevante, sobre todo en el segundo periodo analizado, 1996-2016, ya que el crecimiento de la metrópolis que cuenta con alrededor de seis millones de habitantes habría rebasado en las últimas dos décadas los límites administrativos provinciales extendiéndose por las regiones cercanas de Toledo y Guadalajara (Burns et al., 2009). Por ello, los municipios más cercanos a Madrid habrían incrementado su población mientras que el resto no habría sido afectado por este fenómeno de crecimiento poblacional.

Mapa 2. Provincia de Guadalajara, centrales nucleares y autovías en la zona



Fuente: Elaboración propia

La presencia de vías de comunicación es uno de los factores más importantes para el tejido productivo ya que facilita el acceso a mercados nacionales e internacionales, abarata los costes de producción y aumenta la competitividad. Por ello, el crecimiento económico se ve influido por la presencia de vías de comunicación (McCann y Shefer, 2004). En el caso de Guadalajara la única vía de comunicación importante que atraviesa la zona es la autovía que une Madrid y Barcelona, que atraviesa la región desde el oeste hasta el norte de la provincia (ver Mapa 2).

En la proximidad de esta autovía se encuentra la capital regional y tres de los otros cuatro municipios con más de diez mil habitantes en la provincia (Azuqueca de Henares, Alovera y Cabanillas). Entre los municipios más habitados tan solo El Casar se encuentra a aproximadamente 24 kilómetros de esta autovía y a 21 km de la Autovía que comienza en Madrid y conduce al norte, además de situarse en la proximidad de la frontera de la región de Madrid. Se contemplan dos posibilidades: El impacto sobre el cambio poblacional puede darse únicamente en las localidades cercanas a la autovía o el impacto sobre la dinámica de la población puede deberse a la distancia que existe entre el municipio y el punto más cercano de la infraestructura de transporte.

La región de Guadalajara cuenta con dos centrales nucleares: La Central nuclear José Cabrera, comúnmente denominada Zorita, fue la primera central nuclear construida en España y entró en funcionamiento en 1966. Actualmente se encuentra en desmantelamiento. La Central nuclear de Trillo fue la última central en entrar en funcionamiento en 1988 y se encuentra en activo. Las centrales han sido en las últimas décadas actores clave en las economías de las zonas donde se ubican, tanto en el inicio con las obras de construcción como después tanto por la creación de empleos con altos salarios como por las importantes cantidades de dinero que se han destinado a los gobiernos locales cercanos (Gallo-Rivera, Mancha-Navarro y Garrido-Yserte, 2013). En el caso de las centrales nucleares hay motivos para esperar que las zonas cercanas hayan experimentado un cambio poblacional superior al que los otros factores pronostican ya que aumentan las prestaciones municipales y las posibilidades de encontrar empleo. Sin embargo,

también estas infraestructuras pueden ser vistas como un potencial peligro y de esta forma desalentar la llegada de nuevos habitantes, así como fomentar la emigración desde las zonas más cercanas a las centrales.

Para estudiar las áreas próximas a las dos centrales nucleares se utiliza la clasificación recogida en el Boletín Oficial del Estado (2009) que contempla dos zonas:

- Zona I o de medidas de protección urgentes: Es el círculo de 10 kilómetros de radio, concéntrico con la central nuclear. En ella puede haber peligro, por exposición directa a la radiación procedente de la contaminación de la atmósfera y el suelo, además del que pueda derivarse por contaminación interna debido a inhalación del material radiactivo emitido durante el accidente
- Zona II o de medidas de protección de larga duración: Es la corona circular comprendida entre las circunferencias de radios de 10 y 30 kilómetros, concéntricas con la central nuclear. El riesgo radiológico procede fundamentalmente de la contaminación radiactiva del suelo y agua potable, debido a la deposición de partículas radiactivas sobre ellos. Las medidas protectoras en esta zona estarán encaminadas a reducir las dosis a largo plazo provenientes de las sustancias radiactivas depositadas en alimentos y agua potable.

En el caso de ambas centrales que se localizan en la provincia de Guadalajara podemos encontrar municipios en las provincias cercanas. La Zona I de la Central nuclear Zorita comprende doce municipios, once de ellos en la provincia de Guadalajara y el restante en Cuenca¹. La Zona I de la Central nuclear de Trillo comprende nueve municipios, todos ellos en Guadalajara². La Zona II de la Central nuclear de Zorita incorpora cuarenta y cuatro municipios, trece de ellos en Cuenca y ocho en Madrid. Por su parte, la Zona II de la Central nuclear de Trillo cuenta con cincuenta y ocho municipios, ocho de ellos en Cuenca y el resto en Guadalajara. Como se puede comprobar, hay una gran extensión que se ve influida por las instalaciones nucleares en la provincia analizada.

Por último, se considera como determinante que puede tener un efecto sobre el cambio poblacional la altitud de los municipios. Los núcleos de población de la región presentan un amplio rango de altitudes, encontrándose los más elevados en la zona norte y los municipios con menor altitud sobre el nivel del mar en el área suroccidental de la provincia.

A continuación, en la Tabla 1 se recoge cómo se distribuye la población en 1960, 1996 y 2016, de acuerdo a los posibles determinantes del cambio poblacional previamente descritos.

En primer lugar, se observa que tan solo doce municipios se sitúan a menos de dos kilómetros de distancia de la autovía Madrid-Barcelona, pero en 1960 incluían el 16,1% de la población, en 1996 el 54,9% y en 2016 la concentración en estos doce municipios siguió aumentando ligeramente hasta pasar al 56,9% de la provincia. Estos municipios son los que se consideran próximos a la autovía en el caso de la variable dicotómica que se utiliza en los modelos siguientes.

¹ Los 11 municipios de la provincia de Guadalajara son Albalate de Zorita, Almoguera, Almonacid de Zorita, Pastrana, Sayatón, Yebra, Zorita de los Canes, Illana, Pozo de Almoguera, Puebla de Don Francisco y Valdeconcha.

² Los municipios son Cifuentes, Henche, Solanillos del Extremo, Mantiel, Trillo, Brihuega, Budía, Pareja y Durón.

Hay otros dieciocho municipios alejados entre dos y diez kilómetros de la autovía que atraviesa la provincia. El porcentaje de población ha aumentado en especial en las dos últimas décadas, pasando del 5,0% en 1996 al 7,8% en la actualidad.

La mayor parte de los municipios, 174 de los 288, se sitúan entre diez y cincuenta kilómetros de distancia de la autovía. El descenso de población entre 1960 y 1996 fue notable tanto en porcentaje sobre el total (57,1% a 31,7%) como en valor absoluto, cayendo la población desde ciento ocho mil personas hasta poco más de cincuenta y un mil residentes en estos municipios.

Sin embargo, la despoblación más significativa se dio en los municipios más alejados de la autovía, cayendo la población entre 1960 y 2016 tres cuartas partes y pasando de representar el 21,7% del total de la provincia al 4,3% actual.

Es relevante el hecho de que el número medio de habitantes por municipio en los diferentes grupos establecidos en función de la autovía ya presentaba importantes diferencias en 1960 que se han ido acentuando a lo largo del tiempo. Los municipios más cercanos a esta infraestructura de transporte ya estaban de media más poblados que los más distantes y el aumento de población de los primeros y el despoblamiento de los últimos han hecho que estas diferencias se amplíen

Se observa un comportamiento similar al de la distancia a la autovía cuando se analiza la distribución de la población en función de la distancia a la ciudad de Madrid. Los municipios más cercanos ya contaban con una población media mayor en 1960 y la diferencia entre los municipios más cercanos y los más lejanos se ha ido incrementando a lo largo del periodo.

Los cuarenta municipios a menos de 75 kilómetros de Madrid tan solo tenían el 25,8% de la población en 1960, frente al 66,4% en 1996 y el 80,5% de la población total de la región en 2016. Se observa por lo tanto que mientras el incremento poblacional reciente se concentra en esta zona y los municipios a más de 150 kilómetros de la capital de España siguen perdiendo población a un ritmo elevado, y a pesar de ser ochenta y ocho municipios solo cuentan con el 3,8% de la población, mientras que en 1960 el 22% de la población tenía su residencia en estos municipios.

Tabla 1. Población de Guadalajara en 1960, 1996 y 2016 en función de los determinantes analizados

	N° de municipios	1960			1996			2016		
		Población	% Población	Hab. medios por mun.	Población	% Población	Hab. medios por mun.	Población	% Población	Hab. medios por mun.
Distancia a Autovía	Menos de 2 km	30517	16.12%	2543	88678	54.89%	7390	143787	56.86%	11982
	Entre 2 km y 10 km	9712	5.13%	540	8034	4.97%	446	19776	7.82%	1099
	Entre 10 km y 50 km	108037	57.08%	621	51181	31.68%	294	78324	30.97%	450
	Más de 50 km	41021	21.67%	488	13661	8.46%	163	10995	4.35%	131
Distancia a Madrid	Menos de 75 km	48747	25.75%	1219	107345	66.45%	2684	203567	80.50%	5089
	Entre 75 km y 100 km	36788	19.44%	681	17062	10.56%	316	19333	7.65%	358
	Entre 100 km y 150 km	62193	32.86%	587	24235	15.00%	229	20245	8.01%	191
	Más de 150 km	41559	21.96%	472	12912	7.99%	147	9737	3.85%	111
Zonas act. nuclear	Zona I	26023	13.75%	1370	14024	8.68%	738	12159	4.81%	640
	Zona II	39627	20.93%	489	14625	9.05%	181	22274	8.81%	275
	Resto de la provincia	123637	65.32%	658	132905	82.27%	707	218449	86.38%	1162
Altitud	Menos de 800 m	69469	36.70%	1241	116619	72.19%	2082	196856	77.85%	3515
	Entre 800 m y 1000 m	60862	32.15%	597	27797	17.21%	273	43162	17.07%	423
	Entre 1000 m y 1200 m	37513	19.82%	436	11951	7.40%	139	9280	3.67%	108
	Más de 1200m	21443	11.33%	487	5187	3.21%	118	3584	1.42%	81
Rango de población	Menos de 500 hab	51610	27.27%	275	31969	19.79%	124	22986	9.09%	93
	Entre 500 hab y 1000 hab	38864	20.53%	659	7886	4.88%	717	7431	2.94%	743.1
	Entre 1000 hab y 5000 hab	60915	32.18%	1603	38578	23.88%	2143	51644	20.42%	2245
	Más de 5000 hab	14633	7.73%	7317	16013	9.91%	16013	87188	34.48%	12455
Guadalajara			23265	67108	41.54%	67108	83633	33.07%	83633	

Fuente: Elaboración propia

Las Zonas I más próximas a las dos centrales nucleares ha perdido población a lo largo del periodo, reduciéndose la población de los diecinueve municipios de esta área a la mitad de la que había en el censo previo a la construcción de la primera de las centrales. En cambio, las Zonas II algo más alejadas redujeron en gran medida la población entre 1960 y 1996 pasando de una media de 489 habitantes por municipio a 181, para aumentar hasta 275 en la actualidad.

En la clasificación por altitud también se observan diferencias al inicio del periodo que se han acentuado en las últimas décadas. Cuanto más elevados están los municipios la población media de cada núcleo de población es menor, pero mientras los municipios situados a menos de 800 metros sobre el nivel del mar han experimentado un elevado crecimiento pasando de 1241 a 3515 habitantes promedio por municipio, los situados a más de 1200 metros de altura han pasado de tener 487 habitantes de media a tan solo 81 en la actualidad, pasando de ser el 11,3% de la provincia al 1,4%.

Por último, la Tabla 1 presenta la distribución de la población por rangos de habitantes en cada municipio. En cada uno de los años considerados cambia el número de municipios en cada categoría. Los municipios más pequeños, con menos de 500 habitantes, han aumentado de número pasando de ser 188 en el año 1960 a ser en la actualidad 247 de los 288 que componen la región. A pesar de aumentar el número de municipios en esta categoría la población ha disminuido y en término medio se ha pasado de contar con un promedio de 275 vecinos a estar la media en 93.

Los municipios entre 500 y 1000 habitantes redujeron su número entre 1960 y 1996 en gran medida, pasando de ser cincuenta y nueve a once en aquel año y diez en la actualidad. Los municipios con mayor población en cambio han crecido en número y en habitantes, en especial los que cuentan con más de 5000 habitantes, tan solo un municipio en 1996 y siete en la actualidad. Este hecho es debido a la cercanía con Madrid ya que los municipios del entorno rural que han experimentado un gran crecimiento y han pasado a ser urbanos en algunos casos se encuentran cerca de la frontera con la región madrileña.

Tabla 2. Modelos de regresión de la población (todos los municipios)

	Población en 1960	Población en 1996	Población en 2016
Altitud	-11.08 *	-33.29 **	-63.39 ***
	-4.64	(11.16	-15.01
Altitud²	0.00495 *	0.01509 **	0.02874 ***
	-0.00228	(0.00549	-0.00738
Autovía	1855.61 ***	6480.15 ***	10992.28 ***
	-435.87	-1048.2	-1410.05
Constante	6523.64 **	17883.34 **	33948.87 ***
	-2297.83	-5525.96	-7433.6
R² corregido	0.098	0.165	0.2521
Observaciones	288	288	288

*Nota: * significativo al 0.05, ** significativo al 0.01, *** significativo al 0.001.*

Fuente: Elaboración propia

En la Tabla 2 se comprueba si los determinantes enumerados previamente contribuyen a explicar no solo el cambio poblacional sino también el nivel de la población en cada periodo. Se

comprueba que encontrarse en las Zonas I y II de las centrales nucleares no implica en 1960 que los municipios tuvieran una población diferente al resto de la provincia. Las únicas variables significativas que se encuentran para los 288 municipios son la altitud, la altitud al cuadrado y estar en el área próxima a la autovía. Estas variables son significativas en los tres años estudiados, pero se comprueba como su poder explicativo aumenta pasando de un R^2 corregido de menos del 10% en 1960 a un valor de más del 25% en la actualidad.

Tabla 3. Modelos de regresión de la población (municipios menores de 1000 hab.)

	Población en 1960	Población en 1996	Población en 2016
Altitud	-2.2 ** 0.72	-3.36 *** 0.47	-3.54 *** 0.49
Altitud²	0.00103 ** 0.00035	0.00151 *** 0.00023	0.00157 *** 0.00024
Autovía	123.92 * 60.55	147.68 ** 49.74	62.51 55.92
Constante	1492.41 *** 359.24	1949.5 *** 237.45	2044.82 *** 248.12
R² corregido	0.056	0.242	0.2646
Observaciones	247	268	257

*Nota: * significativo al 0.05, ** significativo al 0.01, *** significativo al 0.001.*

Fuente: Elaboración propia

Una mayor altitud se relaciona con menor población en el municipio y el coeficiente de la variable al cuadrado es positivo, por lo que esta relación es mayor cuando la altura está más cerca de los extremos inferior y superior del conjunto de municipios de Guadalajara. Además, encontrarse en la proximidad de la autovía se relaciona con una mayor población en los municipios. Se observa cómo los coeficientes asociados a las variables aumentan en valor absoluto en los años más recientes, indicando que estas variables son cada vez más representativas del nivel poblacional.

Para comprobar que las conclusiones de la Tabla 2 no se deben a que los municipios más poblados se encuentran en las proximidades de la autovía y en el área más baja de la provincia se repite el análisis en la Tabla 3. El valor de los coeficientes se modifica pero no su significatividad ni su signo por lo que las conclusiones alcanzadas se mantienen. Asimismo, el coeficiente de significatividad en los tres años considerados es similar, ligeramente inferior en 1960 y superior en 1996 a los modelos realizados con todos los municipios independientemente del tamaño.

4. RESULTADOS

Con el objetivo de comprobar si los determinantes previamente descritos han afectado al cambio poblacional en los municipios de Guadalajara en las últimas décadas se construyen tres variables como la diferencia en el número de habitantes por municipio entre 2016 y 1960, 1996 y 1960 así como entre 2016 y 1996.

Se efectúan regresiones incorporando la distancia a la Autovía Madrid-Barcelona y la distancia mínima a cualquier autovía, ya que los municipios del extremo noroccidental están más cerca de la autovía que una Madrid con el norte del país y los municipios más al sur de la región se encuentran más próximos a la autovía Madrid-Valencia como se observa en el Mapa 2. Tampoco esta variable arroja resultados significativos. Por ello se construyen varias variables dicotómicas que toman valor unitario cuando el municipio se sitúa a menos de una distancia predefinida de la autovía. Se comprueba como el mejor resultado en términos de significatividad de la variable y el modelo se obtiene con distancias pequeñas como dos kilómetros, mientras que otras distancias mayores son significativas, pero consiguen explicar menos parte del cambio poblacional.

En la Tabla 4 se presentan los modelos, dos por cada uno de los tres periodos considerados. En el primer modelo se tienen en cuenta todos los determinantes del cambio poblacional mientras que en el segundo sólo se comprueba si la distancia a Madrid tiene algún efecto individualmente.

La población inicial siempre es significativa y el coeficiente es positivo, por lo que los municipios que contaban con una mayor población al inicio del periodo (1960 en dos casos y 1996 en el caso restante) ven cómo su población crece más que los municipios con menor población inicial, que en la mayoría de casos han perdido habitantes en las últimas décadas.

Tabla 4. Modelos de regresión del cambio poblacional						
	Cambio población entre 1960 y		Cambio población entre 1996 y		Cambio población entre 1960 y	
Población 1960	1.171				1.698	
	-0.062 ***				-0.104 ***	
Población 1996			0.299			
			-0.019 ***			
Distancia a Madrid	0.319	-6.711	-2.996	-10.536	-2.301	-17.247
	-3.144	-2.999 *	-2.265	-2.25 ***	-5.276	-4.973 **
Zona I nuclear	-1825		-1232.8		-3551.6	
	-394.48 ***		-284.05 ***		-662.05 ***	
Zona II nuclear	-276.98		-467.98		-861.31	
	-216.11		-156.05 **		-362.69 **	
Altitud	-12.631		-20.941		-38.439	
	-5.023 *		-3.646 ***		-8.431 ***	
Altitud²	0.0056		0.0095		0.0173	
	-0.0025 *		-0.0018 ***		-0.0041 ***	
Autovía	2341.66		2475.59		5759.95	
	-480.09 ***		-356.54 ***		-805.73 ***	
Constante	5970.9	758.89	11723.5	1696.91	20142.9	2456.79
	-2492.3 *	-416.49	-1809.5 ***	-312.46 ***	-4182.7 ***	-690.58 ***
R² corregido	0.64	0.014	0.686	0.068	0.64	0.037

Nota: * significativo al 0.05, ** significativo al 0.01, *** significativo al 0.001.

Fuente: Elaboración propia

La distancia a Madrid no es significativa en ninguno de los tres periodos si se toman los modelos que incorporan todos los determinantes. Sin embargo, si se analiza por separado se observa que una mayor distancia a Madrid supone una pérdida de población significativa y elevada (6,7 habitantes por kilómetro entre 1960 y 1996, 10,5 entre 1996 y 2016). Por lo tanto, la población de la provincia estaría concentrándose en la proximidad a Madrid de forma cada vez más rápida. No obstante, este factor significativo por separado contribuye a explicar muy poca porción del cambio poblacional como se aprecia en los valores de R² en la Tabla 4.

Es interesante observar cómo las Zonas I y II cercanas a ambas centrales nucleares han experimentado una mayor pérdida poblacional que el resto de la provincia, una vez se toman en

consideración el resto de factores. La pérdida poblacional ha sido mucho mayor en los municipios más próximos a las instalaciones nucleares (Zona I), con coeficientes significativos en los tres periodos considerados. En cambio, los municipios localizados en la Zona II experimentaron una pérdida diferencial de población entre 1960 y 1996 mayor a la esperada debido al resto de sus características, pero que no tuvo una magnitud suficientemente para ser considerada significativa. La pérdida de poblacional adicional por encontrarse a una distancia cercana a una de las centrales nucleares sí que es significativa en las dos últimas décadas.

La altitud es un factor que contribuye a explicar el cambio de la población ya que los municipios más elevados han perdido mayor población que municipios con similares valores en el resto de características, pero localizados en cotas más bajas. Además, esta pérdida de población se incrementa a lo largo del tiempo como se observa en el coeficiente cada vez más significativo en los dos periodos analizados: 1960-1996 y 1996-2016. La altitud al cuadrado también es significativa, como sucedía en las Tablas 2 y 3 para explicar el nivel poblacional de los municipios en cada año. Al ser el coeficiente positivo, la ganancia poblacional sería mayor a la pronosticada solo con la variable altitud en los municipios situados a menor elevación mientras que la población de los municipios más montañosos habría experimentado una caída muy elevada, mayor a la que estima el coeficiente de altitud individualmente.

Por último, la definición de proximidad a la autovía considerada (1 si el municipio se encuentra a menos de 2 kilómetros y 0 en caso contrario) es un factor significativo para explicar el cambio poblacional ya que los municipios más próximos a la autovía Madrid-Barcelona experimentaron un aumento de la población mucho mayor que los alejados de esta infraestructura de transporte tanto entre 1960-1996 como entre 1996-2016, no observándose diferencias entre ambos periodos.

5. CONCLUSIONES

La población en gran parte del interior de España ha disminuido en gran medida en las últimas décadas en un fenómeno de despoblamiento rural que también ha afectado a las ciudades más pequeñas. Una de las áreas más afectadas es la región conocida como Serranía Celtibérica que incorpora principalmente a las regiones de Soria, Teruel, Cuenca y Guadalajara. Se estudia la provincia de Guadalajara por contar con un número de especificidades que hacen interesante el estudio:

- La parte occidental de la provincia se encuentra en la proximidad del área metropolitana de Madrid y ha experimentado un gran aumento poblacional en las últimas dos décadas.
- La provincia es atravesada por una de las autovías más importantes de España, lo que podría tener un efecto sobre el cambio poblacional.
- La diferencia de altitudes entre municipios es de magnitud suficiente como para ser considerada en el estudio ya que hay núcleos poblacionales desde 621 metros hasta 1494 metros sobre el nivel del mar.
- Por último, la región cuenta con dos centrales nucleares situadas en zonas rurales, que también podrían tener un efecto sobre el nivel de población a largo plazo todavía no estudiado.

Se toman los datos del censo de 1960 que tienen que ser tratados para que la clasificación corresponda con la actual ya que ha habido municipios que tras perder toda o gran parte de su población han sido anexionados a otros cercanos. Con esta base de datos se estima la magnitud

del efecto sobre el cambio poblacional de cada uno de los determinantes descritos y se llegan a las siguientes conclusiones:

- La distancia a Madrid ha podido influir en el cambio poblacional, haciendo que los municipios más próximos al área metropolitana de la capital de España hayan aumentado más su población, especialmente en las dos últimas décadas. Este determinante del cambio poblacional pierde su significatividad cuando se combina con el resto de los factores estudiados.
- Los municipios más cercanos a la autovía Madrid-Barcelona han experimentado un efecto positivo sobre el cambio en la población.
- La altitud influye negativamente sobre la variación del número de habitantes, habiendo perdido un mayor porcentaje de la población en las últimas décadas los municipios que se encuentran en la zona montañosa.
- Las localidades más cercanas a las dos centrales nucleares de la región (Zona I) han perdido más población de lo que correspondería en función del resto de características.
- Por último, los municipios más poblados en general han aumentado su población mientras que los de más reducido tamaño son los que han perdido más porcentaje de sus habitantes iniciales, evidenciando el despoblamiento de las zonas rurales de la región de la Serranía Celtibérica.

Como trabajo futuro, se considera interesante comprobar si las otras centrales nucleares que se localizan en España tienen un efecto sobre el cambio poblacional similar al encontrado en Guadalajara, y por lo tanto se habrá de extender el análisis a otras cinco provincias españolas.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ayuda, M. I., Collantes, F., y Pinilla, V. (2010). From locational fundamentals to increasing returns: the spatial concentration of population in Spain, 1787–2000. *Journal of Geographical Systems*, 12(1), 25-50.

Boletín Oficial del Estado (2009). Plan de Emergencia Nuclear Exterior a las Centrales Nucleares de José Cabrera y Trillo de Guadalajara, BOE 271, 94030-94097.

Burns, M.C., Roca Cladera, J., Moix Bergadà, M., y Ulied Seguí, M. (2009). El sistema metropolitano de la macrorregión de Madrid. *Urban*, (14), 72-80.

del Rey, A., Cebrián, M., y Ortega, J. A. (2009). Despoblamiento y envejecimiento en Castilla y León durante el siglo XX: análisis a través de la emigración femenina y la pérdida de nacimientos. *Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 8, 113-149.

del Romero Renau, L., y Valera Lozano, A. (2015). Teruel, territorio en decrecimiento: dinámicas y oportunidades. *Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 19, 85-116.

Gallo-Rivera, M. T., Mancha-Navarro, T., & Garrido-Yserte, R. (2013). Application of the counterfactual method to assess of the local economic impact of a nuclear power station. *Energy policy*, 62, 1481-1492.

McCann, P., & Shefer, D. (2004). Location, agglomeration and infrastructure. *Papers in regional science*, 83(1), 177-196.

Morales Prieto, E. (2014). Cambio de tendencia demográfica en una región tradicionalmente emisora de población. El caso del Nordeste de Segovia. *Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 17, 99-129.

Sáez Pérez, L. A., Pinilla Navarro, V., y Ayuda Bosque, M. I. (2001). Políticas ante la despoblación en el medio rural: un enfoque desde la demanda. *Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 1, 211-232.

Santos, J.L. y Matthews, D.B. (2017). Censo de población de 1960 de la provincia de Guadalajara con los municipios actuales. DOI: 10.13140/RG.2.2.21495.11689.

Silvestre Rodríguez, J. (2002). Las emigraciones interiores en España durante los siglos XIX y XX: una revisión bibliográfica. *Ager. Revista de Estudios sobre despoblación y desarrollo rural*, 2, 227-248.

Silvestre Rodríguez, J. (2010). Las migraciones interiores en España, 1860-2007. *Historia y Política*, 23, 113-134.

Trueba, C., Jordá, V., y Sarabia, J. M. (2012). Determinantes de la movilidad geográfica en España: un análisis con datos de panel. *XXXVIII Reunión de Estudios Regionales*.

EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL TRANSPORTE MARÍTIMO: UN MODELO DE DATOS DE PANEL

Beatriz López Bermúdez

Economista, Abogada, Grupo de investigación: "Estudios económicos: transporte, trabajo y sostenibilidad (MAJEFRE)", Universidad de A Coruña.

e-mail: beatrizlopezbermudez@gmail.com

Fecha de recepción: 01/10/2019

Fecha de aprobación: 17/12/2019

RESUMEN: *“Los países Latinoamericanos, especialmente aquellos situados en la Costa Oeste de Suramérica presentan un importante crecimiento económico, en los últimos años. El objetivo de este artículo es analizar las variables que afectan al crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) en Colombia, Ecuador, Perú y Chile, haciendo hincapié en variables referentes al transporte marítimo, para inferir la importancia del mismo en dichos países. La metodología utilizada se centra en un análisis multivariante especificando un modelo de datos de panel, a través del cual se puede afirmar que la tendencia en los cuatro países respecto del comportamiento de las variables es común. Se concluye que, el índice de conectividad del transporte marítimo, el volumen de contenedores movidos (medido en TEUs), la actividad comercial y la existencia de acuerdos comerciales transregionales, afectan positivamente al PIB.”*

PALABRAS CLAVES: transporte marítimo, datos de panel, crecimiento económico, Latinoamérica.

ABSTRACT: *“Latin American countries, especially those located on the West Coast of South America, have shown significant economic growth in recent years. The objective of this article is to analyze the variables that affect the growth of the Gross Domestic Product (GDP) in Colombia, Ecuador, Peru and Chile, emphasizing variables related to maritime transport, to infer its importance in those countries. The methodology used focuses on a multivariate analysis specifying a panel data model, through which it can be stated that the trend in the four countries regarding the behavior of the variables is common. It is concluded that the maritime transport connectivity index, the volume of containers moved (measured in TEUs), commercial activity and the existence of transregional trade agreements positively affect GDP”.*

KEYWORDS: maritime transport, panel data, economic growth, Latin America.

1. INTRODUCCIÓN

Las últimas décadas han sido testigo de un crecimiento en los niveles de vida de los países industrializados, que difícilmente hubieran podido imaginar nuestros antepasados, pero el despegue económico mundial no ha seguido una senda de crecimiento ininterrumpido a lo largo del tiempo, sino que ha registrado episodios coyunturales de crisis. Este hecho ha llevado a que uno de los tópicos de la literatura económica de los últimos años sea la teoría del crecimiento.

Algunas regiones, como por ejemplo América Latina, exhiben evoluciones erráticas, ya que durante un periodo determinado, crecen a una tasa media anual elevada, y en los años sucesivos, presentan tasas negativas en la evolución de algunos indicadores macroeconómicos, entre los que cabe señalar los relativos a la actividad comercial de exportación e importación.

En este sentido, el transporte marítimo mantiene una fuerte relación con el crecimiento económico (Rodrigue *et al.*, 2013; Corbett y Winebrake, 2008), ya que el comercio entre los países, que garantiza a su vez la seguridad del suministro de energía, alimentos y productos básicos, es fundamental para fomentar mejoras en el nivel de vida. Según las estimaciones de la UNCTAD (2012), el 80% del comercio internacional se produce por vía marítima, con lo cual el análisis cualitativo y cuantitativo de la actividad y eficiencia de los puertos es una prioridad para cualquier estudio de perspectivas futuras sobre del desarrollo económico.

Por ello, este ensayo se subdivide en una introducción, un segundo apartado donde, se presenta un artículo que respalda la relación que existe entre la variable por excelencia que se utiliza para hablar de crecimiento económico, que es el Producto Interior Bruto (en adelante, PIB) y el transporte marítimo, a través del movimiento de contenedores en las terminales portuarias (en TEUs). En el tercer apartado, se hace hincapié en la necesidad de estudiar la eficiencia de las terminales portuarias y cuáles son las variables que se podrían analizar. Finalmente, el último apartado trata sobre la variable de gobernanza portuaria y su análisis para el caso particular de Panamá.

En este contexto, el objetivo principal de este artículo es analizar la importancia del transporte marítimo en la economía de un país, para ello se toma como referencia el artículo “*El crecimiento económico y el transporte marítimo: un modelo para la costa oeste de Suramérica*” realizado por Beatriz López Bermúdez, María Jesús Freire Seoane y Carlos País Montes.

2. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL TRANSPORTE MARÍTIMO: UN MODELO PARA LA COSTA OESTE DE SURAMÉRICA

Este apartado hace referencia al artículo “*El crecimiento económico y el transporte marítimo: un modelo para la costa oeste de Suramérica*” realizado por Beatriz López Bermúdez, María Jesús Freire Seoane y Carlos País Montes, y presentado en la Reunión de Economía Mundial de 2016 celebrada en Alcalá de Henares (España).

El artículo se centra en los países situados en la Costa Oeste de Suramérica, pues durante los últimos años presentan unas cifras de crecimiento económico importantes y sorprendentes si se comparan con la tendencia mundial. Por tanto, se estudian las variables que afectan al crecimiento del Producto Interior Bruto (en adelante, PIB) en Colombia, Ecuador, Perú y Chile.

Con la finalidad de resumir los aspectos importantes del artículo, se estructurarán en tres subapartados: variables, modelo econométrico y resultados.

2.1. Variables

Las variables que se utilizan para realizar este análisis se pueden agrupar en tres bloques: económicas, marítimas y legislativas.

En lo referente a las variables económicas se recoge el Producto Interior Bruto (PIB), como referente del crecimiento económico de los países y la tasa de actividad, como indicador de la situación del mercado laboral.

Las variables marítimas son el movimiento de contenedores en las terminales portuarias (expresado en unidades TEUs) y el índice de conectividad portuaria, elaborado por la UNCTAD.

Finalmente, se incluyen variables legislativas, con la finalidad de añadir al modelo una variable que identifique la política comercial de los países, en este caso, se hace referencia únicamente a tratados de libre comercio y acuerdos regionales aperturistas.

2.2. Modelo econométrico

La especificación econométrica propuesta en este artículo para describir la relación entre PIB y movimiento portuario se basa en este planteamiento: la determinación de factores adicionales que refuercen la relación existente entre crecimiento y transporte marítimo, para los cuatro países de la región geográfica seleccionada (Chile, Colombia, Ecuador y Perú) durante el período 2000-2014.

Es necesario comentar que en el artículo se recogen la totalidad de las pruebas realizadas para fundamentar la utilización de un modelo de datos de panel. Es decir, se puede afirmar que “(...) existe una relación significativa, positiva y fuerte, entre el PIB y la actividad portuarias en

cada uno de los cuatro países; y que de acuerdo al test de Breusch-Pagan (rechazo de la hipótesis nula “ H_0 : Residuos independientes”), existen evidencias de una unidad de comportamiento a lo largo de toda la Costa Oeste de Suramérica, como resultado de la interacción significativa de los términos de error en las cuatro relaciones PIB-TEUS propuestas” (López et al., 2016).

Así, también se ha realizado una estimación del modelo de mínimos cuadrados bietápico utilizando los instrumentos para el estudio de la endogeneidad del modelo, donde los instrumentos rechazan la hipótesis de endogeneidad de acuerdo al test Durbin-Wu-Hausman.

La formulación del modelo es:

$$PIB_i^t = \beta_{i0}^t + \beta_{i1}^t \cdot TEUS_i^t + \beta_{i2}^t \cdot EMP_i^t + \beta_{i3}^t \cdot CONEC_i^t + \beta_{i4}^t \cdot TRATADO_i^t + v$$

Donde:

$i \in \{1 = \text{“Chile”}, 2 = \text{“Colombia”}, 3 = \text{“Ecuador”}, 4 = \text{“Peru”}\}$ (i.e. N pequeño);

$2000 \leq t \leq 2014$ (i.e., t razonablemente grande);

PIB^{it} = “logaritmo natural del PIB del país i en el año t en Paridad de Poder Adquisitivo (dólares constantes 2011)”;

$TEUS^{it}$ = “Número de contenedores movidos por las terminales del país i en el año t ”;

EMP^{it} = tasa de actividad en el país i en el año k

$CONEC^{it}$ = índice de conectividad de la UNCTAD en el país i para el año t

$TRATADO^{it}$ = dummy que expresa la existencia de un acuerdo o tratado comercial en el país i en el año t

u_i^t = “término de error”

2.3. Los resultados

La tabla 1 presenta los resultados para el modelo de efectos fijos y aleatorios, calculando el test de Hausman.

TABLA 1. MODELO DE PIB AMPLIADO DE EFECTOS FIJOS Y ALEATORIOS

		Efectos Fijos	Efectos Aleatorios	Test de Hausman
	β_0	24.73041	25.6554	
	P> t	0.0001	0.0001	
TEUS	β_1	1.07e-07	3.45e-07	
	P> t	0.0001	0.1060	
EMP	β_2	.0167018	.0010992	
	P> t	0.0001	0.922	
CONEC	β_3	.0090719	.0125841	
	P> t	0.0001	0.017	
TRATADO	β_4	.0725268	-.5338642	
	P> t	0.0003	0.0001	
N		60	60	
F		0.0001		
P>F		0.0001		
Chi ²				53.08
P>Chi ²			0.0001	0.0001
COV(Z _i ,X _{ij})		0.0913	0.0000 (por definición)	
rho		.98791331	0.0000 (por definición)	
within		0.9395	0.4877	
R ²	between	0.1654	0.9506	
	overall	0.2693	0.7065	

Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, “de acuerdo a las condiciones de resolución, se puede asegurar que los dos test básicos $H_0:\{\beta_k=0\}$ (estadístico F para Efectos Fijos y χ^2 Efectos Aleatorios) rechazan rotundamente la hipótesis nula, por lo que ambas regresiones tienen coeficientes significativos distintos de cero. A la hora de interpretar los resultados obtenidos, es importante resaltar que el test de Hausman $H_0:\{\Theta_{intra-group}=\Theta_{Bailestra-Nerlove}\}$ es rechazado con rotundidad, por lo que, para interpretar los resultados, se preferirán los coeficientes de la regresión de Efectos Fijos sobre los de la de Efectos Aleatorios” (López et al., 2016).

Las variables Z_i invariantes en el tiempo, es decir los rasgos idiosincrásicos de la Costa Oeste de Suramérica o bien tienen poca influencia sobre la evolución del PIB o baja correlación con las

variables exógenas, lo que caracteriza a dichos factores invariantes desconocidos como variables poco relevantes para explicar el PIB de la zona.

En lo referente a los coeficientes se puede afirmar que:

- El incremento en el volumen de contenedores (TEUS) movidos en las terminales de la Costa Oeste de América del Sur en un millón de unidades, aumentará el PIB de los países de la Costa Oeste de Suramérica en un $(e^{1.07E-07*1,000,000}-1)*100=11.29\%$.
- La variable relativa al empleo, la tasa de actividad, influye positivamente en el PIB del agregado Costa Oeste de Suramérica, contribuyendo en un $(e^{.016702}-1)*100=1.68\%$ de variación por cada punto porcentual adicional de tasa de ocupación que se consigue.
- El aumento de 1 punto en el índice de conectividad de la UNCTAD es capaz de inducir un aumento del PIB de los países de la Costa Oeste del $(e^{.0090719}-1)*100=0.91\%$
- Finalmente, los tratados de libre comercio y acuerdos regionales de carácter aperturista influyen positivamente en el crecimiento del país, de forma que incrementa en $(e^{.072527}-1)*100=7.52\%$ el PIB de los países que establecen estas políticas.

3. EFICIENCIA PORTUARIA

Una vez demostrada la importancia del transporte marítimo para la economía de un país, es necesario, dotar de competitividad a las terminales portuarias. Esto es así, pues la globalización ha provocado que las líneas geográficas se desdibujen y el transporte que por excelencia que consigue acortar las distancias y al mismo tiempo reducir los costes de transporte aprovechando economías de escala es el transporte marítimo.

Bartlett y Ghoshal (1991) sostienen que en un mercado globalizado, las estrategias a seguir son: a) eficiencia a escala mundial; b) capacidad de respuesta y c) aprovechamiento del *know-how* a nivel mundial. Por ello, es necesario realizar un estudio de la eficiencia de las terminales portuarias identificando los factores o determinantes que son indispensables para ello y así poder incidir en estos.

Son numerosos los estudios que se han llevado a cabo sobre la eficiencia de las terminales portuarias a nivel mundial, y en ellos se estudian diferentes factores y determinantes que afectan a dicha eficiencia, la mayoría de ellos se refieren a características de estructura o super-estructura portuaria, sin embargo, existe una corriente de investigadores que apuntan hacia factores legislativos, como pueden ser las concesiones o la gobernanza portuaria.

El término de gobernanza portuaria hace referencia a la forma de organizar el sistema de transporte portuario en cada país, en el se aglutinan los diferentes organismos privados y estatales,

las diferentes formas de propiedad, explotación en base a título de concesión, etc. En definitiva, es la forma de vertebrar el sistema portuario en el conjunto de un Estado.

Los sistemas de gobernanza portuaria se clasifican según la investigación a la que se hace referencia. Entre los principales trabajos que han conseguido avanzar una clasificación de los diferentes modelos de gobernanza portuaria cabe señalar a Baird (2000), Baltazar y Brooks (2007), World Bank (2007) y Verhoeven (2010). Estos trabajos han suscitado muchas replicas en las que se sostiene que dicha tarea es imposible, porque existen tantos modelos de gobernanza portuaria como puertos hay en el mundo, ya que los estudios realizados solo tienen en cuenta escasas variables, como son la propiedad de los terrenos, las infraestructuras, la gestión, las operaciones portuarias, etc. (Brooks y Cullinane, 2007).

En la tabla 1 se detalla el sistema portuario que establece Verhoeven (2010) bajo el nombre de “Port Authority Renaissance Matrix” y en la cual se encuentran cuatro funciones, que podríamos identificar con organismos o instituciones y tres perfiles, según se progrese en el sistema.

Tabla 1. Port Authority Renaissance Matrix (Nueva Gobernanza Portuaria)

Función/Tipo	Conservador	Facilitador	Emprendedor
Propietario (landlord)	Gerente pasivo de bienes raíces: - Continuidad y mantenimiento - Desarrollo principal delegado en el resto - Ingresos financieros basados en tarifas de bienes inmuebles	Intermediario activo de bienes raíces: - Continuidad, mantenimiento y mejora - Intermediario y co-inversor - Intermediario en temas de ciudad y medioambiente - Ingresos financieros basados en comercialización de bienes inmuebles Mediador comercial en relaciones B2B entre proveedores de servicios y usuarios puerto Asociaciones estratégicas con puertos interiores, puertos secos y otros puertos	Desarrollador de bienes raíces: - Continuidad, mantenimiento y mejora - Inversor directo - Desarrollo urbano y medioambiental - Ingresos financieros basados en comercialización de bienes inmuebles - Ingresos financieros de actividades no esenciales Negociaciones directas B2B en la búsqueda de nuevos nichos de mercado Inversiones directas en puertos interiores, puertos secos y otros puertos
Regulador (regulator)	Aplicación pasiva de normas y regulaciones establecidas por otros organismos. Ingresos financieros en base a tarifas básicas de regulador.	Aplicación activa y cumplimiento de las normas y regulaciones a través de la cooperación con agentes locales, regionales y nacionales. Además de establecer reglas propias. Intermedian y ayudan a la comunidad portuaria a la hora de cumplir las normas y reglamentos. Ingresos financieros de papel de regulador diferentes dependiendo de razones de sostenibilidad.	Igual que el facilitador pero con más participación directa comercial
Operador (operator)	Aplicación mecánica de la política de concesiones.	Uso dinámico de la política de concesiones en combinación con la función de broker de bienes inmuebles "Líder insatisfecho": como medida de rendimiento de los proveedores de servicios portuarios privados.	Uso dinámico de la política de concesiones en combinación con la función de broker de bienes inmuebles Accionista de servicios del puerto privado

		Proporciona servicios de interés general económico y servicios comerciales especializados	Proporciona servicios de interés general económico y servicios comerciales especializados Proporciona servicios en otros puertos
<i>Community manager</i>	No está desarrollado (modelo PAR)	Dimensión económica: - Resuelve cuellos de botella en hinterland - Proporciona formación y práctica - Proporciona servicios TIC - Publicidad - "lobbying" Dimensión social: - Resuelve conflictos de interés - "lobbying" - proporciona externalidades positivas	Igual que el facilitador pero en la dimensión económica con mayor participación directa comercial
Dimensión geográfica	Local	Local + Regional	Local + Regional + Global

Fuente: Verhoeven (2010), elaboración propia

En la actualidad los diferentes sistemas portuarios en los países latinoamericanos están inmersos en un proceso de "*port devolution*". Por ello y tomando como referencia el modelo *Port Authority Renaissance* (Verhoeven, 2010), lo que se propone es que con las instituciones ya existentes en cada país, se asignen las funciones y se adjudiquen con claridad las acciones a cada una.

En el caso específico de Panamá se utilizan las instituciones y organismos ya existentes y se clasifican según el modelo de Verhoeven (2010) resultando la siguiente tabla 2:

Tabla 2. Port Authority Renaissance Matrix en Panamá

	Regulador	Propietario	Operador	Community manager	Fase de gobernanza
Panamá	Órgano Ejecutivo	Autoridad Marítima de Panamá	Autoridad Marítima o Empresa privada	¿?	Landlord

Fuente: Elaboración propia

4. CONCLUSIONES

Una vez queda demostrada la importancia e influencia que presenta el transporte marítimo respecto el crecimiento económico de un país, es necesario otorgar de competitividad a las terminales y avanzar hacia una posición estratégica inmejorable a nivel mundial.

La gobernanza portuaria es un factor o determinante de eficiencia portuaria, y si bien es cierto que no hay una teoría única sobre cómo debería estructurarse el sistema portuario, se considera que la más adecuada es la de Verhoeven (2010), con cuatro instituciones: regulador, propietario, operador y community manager.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baird A. (2000).** “Port Privatisation: Objectives, Extent, Process and the U.K. Experience, international”, *Journal of Maritime Economics*, n° 2, pp. 177-194.
- Baltazar y Brooks (2007).** “Port governance, devolution and the martching framework: a configuration theory approach”, *Research in Transportation Economics*, n° 17, pp- 379-403.
- Bartlett, C. A., & Ghoshal, S. (1991).** Global strategic management: impact on the new frontiers of strategy research. *Strategic Management Journal*, 12(S1), 5-16.
- Brooks, M. y Cullinane, K. (2007).** “Devolution, Port Governance and Port Performance”, *Research in Transportation Economic*, n° 17, pp. 405-435.
- Corbett, J. J., y Winebrake, J. (2008).** “The Impacts of Globalisation on International Maritime Transport Activity: Past Trends and Future Perspectives”, *Paper read at Global Forum on Transport and Environment in a Globalising World*, Guadalajara, Mexico.
- Lopez B., B, Freire S. M.J. y Pais M., C. (2016).** “El crecimiento económico y el transporte marítimo: un modelo para la costa oeste de Suramérica” *Reunión de Economía Mundial de 2016*, Alcalá de Henares (España).
- Rodrigue, J. P., Comtois, C.,y Slack, B. (2013).** *The geography of transport systems*. Routledge.
- UNCTAD (2012).** *Review of Maritime Transport 2011*. UNCTAD, Geneva.
- Verhoeven, P. (2010).** “A review of port authority functions: towards a renaissance?”, *Maritime Policy & Management*, n° 37(3), pp. 247-270.
- World Bank (2007).** “Port Reform ToolKit. Second Edition. Public-Private Infrastructure Advisory facility”, <http://bit.ly/1Yk4UbT>, 21-12-2015

AGRADECIMIENTOS:

Beca Iberoamérica: Santander Investigación 2016

EL RIESGO OPERATIVO EN LAS CASAS DE VALORES: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN

Luis Samudio Barria.

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Depto. de Análisis y Economía Aplicada.
e-mail: ljsamudio@gmail.com

Fecha de recepción: 23/9/2019
Fecha de aprobación: 20/11/2019

RESUMEN: *Las casas de valores en el ejercicio de sus operaciones se enfrentan a diversos riesgos en su gestión y principalmente del riesgo operacional, riesgo que involucra desde el adecuado cumplimiento y ejecución de procedimientos de gestión, así como también una adecuada conducta y acciones del personal, robustos sistemas tecnológicos que permitan el adecuado registro y respaldo de la información, transacciones y la seguridad de la información del cliente. Por ello, se intenta presentar en este escrito una serie de eventos de riesgos operacionales que pueden acarrear importantes efectos económicos y de subsistencia para las casas de valores. El mantener un adecuado control en el registro de transacciones, en los registros de operaciones financieras, en los procesos de liquidación y el adecuado manejo de la documentación del cliente, son de esencial desarrollo para el adecuado manejo del riesgo operacional en las casas de valores. En Panamá no existe normativa para la administración y gestión del riesgo operacional, sin embargo, la Superintendencia del Mercado de Valores, a través de diversos acuerdos reglamentarios, provee mecanismos para el inicio de la gestión de tan importante riesgo en el negocio de administración de portafolios de clientes.*

PALABRAS CLAVES: Casa de valores, riesgo operacional, transacciones, liquidación, cobertura, regulatorio, superintendencia, valores, riesgo tecnológico.

ABSTRACT: *The Stock exchanges in the exercise of their operations face various risks in their management and mainly operational risk, risk that involves proper compliance and execution of management procedures, as well as adequate conduct and actions of staff, robust technological systems that allow the adequate registration and backup of information, transactions and security of customer information. Therefore, an attempt is made to present a series of operational risk events that may have important economic and subsistence effects for the entity. The maintenance of an adequate control in the transaction registry, the records of financial transactions that allow an adequate monitoring of the financial risk, in the liquidation processes and the adequate handling of the client's documentation, are of essential development for the adequate risk management operational in securities houses. In Panama there is no regulation for the management and management of operational risk, however the Superintendency of the Securities Market, through various regulatory agreements, provides mechanisms for the initiation and management of such an important risk in the business of managing client portfolios.*

KEYWORDS: Stock exchanges, operational risk, transactions, liquidation, coverage, regulatory, superintendence, securities, technological risk.

1. INTRODUCCIÓN

El riesgo operacional ha sido uno de los riesgos que hoy por hoy se han encontrado presente en los principales descabros financieros de muchas empresas y en especial de intermediarios financieros. Los intermediarios de valores, en especial, las casas de valores manejan importantes sumas de dinero y valores gracias a la función administradora y gestora que emana desde su existencia y creación. De allí, lo importante de una buena y adecuada gestión del riesgo operacional, riesgo principal al que se enfrentan éstas, y que en la mayoría de las jurisdicciones se torna de gran relevancia dada las repercusiones tanto financieras como regulatorias a las que se ven enfrentadas, por una inexistente o inadecuada administración del riesgo.

Nuestro interés es poner en conocimiento los elementos más destacables de los riesgos a los que se enfrentan estas empresas, el esfuerzo de la entidad reguladora en presentar alternativas para dar inicio a la gestión de un riesgo que está latente en el desarrollo de la operativa de las casas de valores.

OBJETIVOS

- Conocer los principales eventos de riesgo operacional que se presentan en las casas de valores.
- Describir los principales riesgos operativos presentes en los procesos transaccionales, operativos y de liquidación, así como en el manejo de la documentación de los clientes.
- Describir en base a la normativa local, los elementos que intentan coadyuvar a brindar los primeros pasos en la gestión del riesgo operacional en las casas de valores.

2. EL RIESGO OPERATIVO EN LAS CASAS DE VALORES: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN

Diversos son los aspectos que se encuentran en la literatura referente al riesgo operacional a los que se enfrentan las instituciones financieras – bancarias – pero muy poco ha sido el abordaje del tema del riesgo operativo en los intermediarios financieros del mercado de valores, en especial, para las Casas de Valores. Hoy por hoy y después de la crisis financiera internacional del 2008, el riesgo operacional toma vigencia producto del desarrollo exponencial y dinámico de los mercados financieros, gracias a la innovación de productos y servicios; el creciente uso de la tecnología, las actividades de tercerización de funciones esenciales de estos intermediarios, y no menos importante, la desregulación de los mercados.

La definición de riesgo operacional ha tenido un notable consenso definiendo el mismo como el riesgo que se deriva de la posibilidad de que se originen pérdidas directas o indirectas relacionadas a errores humanos, fallos en los sistemas, existencia de políticas, procesos o controles inadecuados y eventos externos.¹

Las casas de valores son entidades que se dedican principalmente a la intermediación (compra/venta) de instrumentos financieros a nombre propio o de sus clientes. Estas actividades involucran una importante responsabilidad dado que son las administradoras de sumas importantes de activos de clientes y este debe ser llevado y administrado bajo el principio del Hombre

¹ Los diferentes tipos de riesgos operativos que el Comité de Basilea ha identificado como posibles fuentes de pérdidas sustanciales figuran: el fraude interno, fraude externo, temas relacionados a las relaciones laborales y seguridad en el puesto, prácticas con los clientes, productos y negocios, daños a activos materiales, alteraciones en la actividad y fallos en los sistemas.

Prudente.² Esta responsabilidad para ser cumplida a cabalidad, debe considerar la adecuada gestión y administración del riesgo operacional, como línea de defensa, a fin de darle sostenibilidad a la entidad y a sus responsables (accionistas). En fin, toda casa de valores debe incorporar desde sus cimientos una cultura de administración interna del riesgo operacional.³

La definición de riesgo operacional asociada al negocio de Casa de Valores se enfoca primordialmente, al riesgo que reside en la mala conducción de los procesos de registro y liquidación de transacciones llevadas a cabo por la misma. Para tener una mayor comprensión dividiremos los procesos operacionales en sus principales componentes y de esta forma se procederá a enlistar los diversos riesgos que residen en cada uno de ellos. Así las cosas, los procesos operacionales que podemos enunciar son los siguientes:

1. Procedimiento de control de los registros transaccionales

Su objetivo es garantizar que todos los riesgos que asume la entidad estén reflejados contablemente en la entidad. El establecimiento de este proceso busca garantizar que todo lo que la entidad pacte sea reconocido, involucrando con ello, que los procesos de originación del negocio estén alineados con los procesos operativos de la entidad. Esto requiere del establecimiento de controles y conciliaciones que den garantía de que todo lo realizado y pactado está debidamente registrado.

En este caso y para ejemplificar, el riesgo operacional se presenta cuando se obvia los procedimientos de control y conciliación que dan garantía del registro de las transacciones realizadas, generando la imposibilidad de medir y determinar la posición de riesgo de entidad. De este hecho, pueden derivarse otros riesgos operacionales de tipo legal, regulatorio y contable; ante los entes reguladores quienes exigen conocer y auditar en todo momento, las posiciones de riesgos de la entidad.

2. Procesamiento de transacciones operativas

En esta etapa la entidad puede verse enfrentada a diversos riesgos operacionales tal como es el caso de los originados en la cobertura de riesgo de precio, de crédito y de liquidez.

Dentro de los controles instalados en esta etapa se pueden enunciar la adecuada verificación de la documentación de soporte para el ingreso de un cliente nuevo en la entidad, la recepción de documentación válida firmada por el cliente, la obtención correcta de órdenes de ejecución ya sea de forma escrita o grabada, el proceso debido para la asignación de facilidades de crédito (préstamos de margen), así como adecuadas políticas para su asignación, y efectivos controles de los límites de riesgo de precio y de liquidez de las operaciones de la casa de valores.

La utilización de procesos de control para el procesamiento de transacciones operativas tiene como principal objetivo el garantizar que todas las variables que puedan originar un evento de riesgo estén bajo control antes de liquidar las transacciones. El riesgo operacional se presenta cuando se obvian los procesos de verificación y control, generando eventos de riesgo en otras áreas operativas.

² La Regla del Hombre Prudente es aquella regla moral que obliga al asesor financiero demostrar responsabilidad en la administración de un portafolio, ejerciendo un comportamiento leal, practicando la discreción y la no realización de actividades de especulación con el dinero de sus clientes.

³ Una cultura de gestión interna del riesgo operacional se asocia al conjunto de valores, actitudes, competencias y comportamientos individuales y corporativos que componen el compromiso y estilo de una empresa para la gestión del riesgo operacional.

3. Los procesos de control en la liquidación de transacciones

Estos procesos involucran el control de las cuentas de liquidación de la entidad, cuentas en las cuales la entidad recibe y despacha recursos monetarios y/o títulos valores.

Según la naturaleza de la transacción, la casa de valores deberá verificar la recepción y documentación de los recursos antes de emitir una información sobre endeudamiento; la recepción de recursos y/o títulos valores, antes de entregar recursos; y/o títulos valores, en el caso de compras, ventas y negociación de contratos financieros. Se debe tener en cuenta que el control principal de los riesgos reside en el control de las cuentas de liquidación y los procesos de verificación y control que se deben cumplir antes de liquidar las operaciones, tanto en el sentido de entrada como de salida.

Al establecer los procesos de control en la etapa de liquidación, lo perseguido es que ninguna transacción (operación) sea liquidada, sin que los elementos de control se hayan cumplidos y ejecutados.

La conciliación de cuentas y otros procesos de verificación de transacciones deben ser puestos en marcha para así evitar duplicaciones, alteración o carencia de información, hacer detecciones tempranas de errores, y verificación de la recepción de los recursos.

El riesgo operacional se produce cuando al obviar los procesos de control, no se realizan las conciliaciones de forma correcta, produciendo pérdidas por salidas no autorizadas de dineros/instrumentos o documentos que señalan endeudamientos de la entidad, sin por ejemplo, haber recibido del cliente los recursos en garantía por el préstamo otorgado por la entidad.

4. Procesos de control operacional en la documentación

Este proceso tiene como objetivo la existencia de la documentación de soporte que evidencie la apertura de relaciones o ingreso de clientes a la entidad.

Al observar este proceso, se debe tener claro que la documentación al cual nos referimos es toda información de soporte que incluye el contrato de inversión y su firma, actualización de información general del cliente, el consentimiento del cliente sobre si su cuenta es de tipo discrecional o no discrecional (situación que va influir en la realización de las transacciones del cliente), conocimiento de los riesgos al que se enfrenta el cliente cuando se trata de cuentas ómnibus o no, entre otras, que son la base para la verificación de la validez de toda la documentación específica de contratos y transacciones.

El riesgo operacional en este proceso se genera cuando el control operativo no verifica la existencia de esta documentación, o la actualización de ésta, haciendo imposible el proceso de verificación de firmas, o en el caso de firmas no actualizadas, la generación de contratos sin validez legal, entre otros. Estos eventos pueden producir en el peor de los casos, a la entidad, costos de compensación al estar pactando con personas incapacitadas, que en cualquier caso, no son nombres aprobados por la institución.

5. La existencia y/o recepción de la documentación de soporte que evidencia las distintas transacciones, endeudamientos y préstamos entre la institución y sus clientes.

En esta documentación es donde residen los riesgos de mercado y los riesgos de crédito.

El riesgo operacional, en este proceso, se genera cuando el control operativo no verifica la existencia de esta documentación, o la actualización de la misma, quedando la entidad, sin evidencia documental de los instrumentos financieros registrados en su balance. Esto podría generar graves consecuencias de carácter legal, particularmente en el caso de activos, al no poder la entidad recuperar del cliente los recursos otorgados en préstamo.

El riesgo operacional en este proceso se presenta cuando: i) se extravía, traspapela o destruye la documentación de soporte que evidencia los instrumentos financieros; ii) no se realizan las gestiones de cobro de cupones y dividendos, ocasionando retrasos en la recepción de recursos provenientes de estos instrumentos, afectando la liquidez y los ingresos de la entidad ya sea tengan o no posiciones propias y de terceros.

Por último, y no menos importante, deseamos indicar otros tipos de riesgos operacionales que se encuentran inmersos en la realización de actividades de las Casas de Valores, a saber:

- **Riesgo legal y regulatorio** consiste en eventos que impiden el cumplimiento de las leyes, normas y mejores prácticas que gobiernan la actividad de valores realizada por la entidad.
- **Riesgo tecnológico:** consiste en aquel riesgo que ocasiona la pérdida por daños, interrupción, alteraciones o fallas derivadas del uso o dependencia en el hardware, software, sistemas, aplicaciones, redes y cualquier otro canal de distribución de información que la entidad dispone para realizar sus actividades.

El presente riesgo ajustado a las casas de valores se presenta cuando los sistemas utilizados: i) registran de forma incorrectamente las transacciones pactadas, y no realicen adecuadamente los procesos de cálculo para la valoración o ajuste a valor de mercado de los títulos – valores mantenidos en custodia o bien como posición propia; ii) capacidad limitada para el manejo del volumen de operaciones de los clientes y la entidad; iii) cuando no se contempla los mecanismos adecuados de seguridad, protección de la información y la garantía de la confidencialidad de las operaciones; iv) nulo procesos de respaldo (*backup*) de la información así como su recuperación; v) carencia de medidas para situaciones extremas (fallas de los sistemas) que permitan continuar el procesamiento, registro y continuidad de las operaciones de la entidad; entre otros.

Ninguno de los riesgos arriba mencionados puede ser manejado aisladamente, puesto que ellos se encuentran estrechamente relacionados.

Las consecuencias de incurrir en estos riesgos son evidentes y dependiendo de su impacto, inciden en importantes aportaciones de capital para los accionistas de la entidad, situación que en la mayoría de las veces, no se tienen provisionadas como medida precautoria.

Por ello, en el caso panameño, el regulador del mercado de valores ha realizado importantes esfuerzos asociados a un mayor control y ordenamiento operativo de las casas de valores. Esto podemos revisarlo mediante la adopción de acuerdos reglamentarios que dictan normas sobre las conductas y registro de operaciones que deberán cumplir las casas de valores.⁴

En este sentido, la mitigación del riesgo operacional en una casa de valores, se ha venido tratando mediante la obligación de contratación de una póliza de seguro sobre errores u omisiones, elemento obligatorio para el mantenimiento y conservación de la licencia de casa de valores, tal cual lo establece el Acuerdo 2-2015, en su Artículo 9, que establece:

“Mantener vigente la póliza de Responsabilidad Civil por Errores y Omisiones, conforme al numeral 16 del artículo 8 del presente Acuerdo. La renovación de la póliza deberá ser remitida en conjunto con los estados financieros anuales auditados”

Acogiendo entonces lo establecido en el Artículo 8, Numeral 16, se amplía lo requerido por la Póliza de Responsabilidad Civil por Errores y Omisiones, a saber:

“... póliza de Responsabilidad Civil por Errores y Omisiones que cuente al menos con las siguientes características: a. cobertura por reclamaciones derivadas de errores, omisiones o negligencia en la prestación de los servicios de Casa de Valores autorizados por la Ley del Mercado de Valores, brindados en o desde la República de Panamá, tanto por medios físicos como electrónicos. b. Cobertura por un monto mínimo de Un Millón de Balboas (B/1,000,000.00); salvo que la Superintendencia solicite un monto mayor tomando en consideración el volumen de clientes, los contratos, riesgo y los servicios de la Casa de Valores.” (lo subrayado es nuestro)

Otros de los elementos que el regulador establece para el tratamiento del riesgo operacional, puede considerarse también lo establecido en el Acuerdo 3-2016, en relación a la obligación de reservar un monto determinado⁵, con exigencia de un activo líquido (depósitos en banco local y maduración de 90 días), ante la existencia objetiva del deterioro financiero de la casa de valores. La normativa expresa, que entre los elementos que pueden ser considerados de deterioro financiero para las entidades, son la presentación de eventos que pudieran ser el resultado de una mala gestión del riesgo operacional⁶.

3.CONCLUSIONES

La aplicación de una adecuada administración del riesgo operacional en las casas de valores panameñas presentan un importante reto, tanto a nivel de cultura de riesgo, así como todos los elementos necesarios para su inicio. La Superintendencia del Mercado de Valores ha incorporado en su normativa elementos que permiten dar inicio a la implementación de una gestión consciente del presente riesgo, pero es necesario la implementación de una normativa enfocada al reconocimiento de estos riesgos, su medición y control, a fin de que al incorporar este nuevo elemento en la gestión

⁵ La obligación de montos a reservar se deberá hacer a través de depósitos a la vista, o depósitos a plazo no superior a noventa días (90) días en una entidad bancaria autorizada para operar en la República de Panamá y distinta a su grupo económico, reservando la suma equivalente al promedio de los gastos mensuales generales y administrativos de los últimos doce (12) meses multiplicado por cuatro (4). Reserva = (Total de gastos mensuales generales y Administrativos de los últimos 12 meses / doce (12) meses) * 4.

⁶ En dicha normativa se establece que el deterioro financiero se podrá determinar por uno o varios de los factores...c) Menoscabo severo de la capacidad operativa de la Casa de Valores por afectaciones en su entorno operativo, tecnológico, de jurisdicción o legal que le impida a la Casa de Valores realizar sus actividades habituales por un período indeterminado.

diaria de las entidades, se pueda evaluar y calcular los beneficios, así como la reducción de eventos que conllevan a importantes pérdidas a los actores del mercado, en especial, las casas de valores.

4.BIBLIOGRAFIA

- Superintendencia del Mercado del Valores de Panamá. Acuerdo 5-2003, por el cual se reglamentan las normas de conducta, registro de operaciones e información de tarifas. Páginas totales: 14.
- Superintendencia del Mercado del Valores de Panamá. Acuerdo 2-2015, que modifica ciertas disposiciones del Acuerdo 2-2011 de 1 de abril de 2011, relativo a las Casas de Valores. Del 3 de junio 2015. Páginas totales: 8.
- Superintendencia del Mercado del Valores de Panamá Acuerdo 3-2016, que modifica el Acuerdo No.8-2013 de 18 de septiembre de 2013 con relación a la Obligación de Montos a Reservar que deberán hacer las casas de valores. Del 29 de marzo del 2016. Páginas totales 2.
- Autorregulador del Mercado de Valores de Colombia. Manual de Buenas Prácticas: Políticas para prevenir la ocurrencia de conductas. Edición No.3 Junio de 2011. Páginas totales: 12.
- Delong J. Bradford. Confesiones de un desregulador. El País- Negocios. Julio 2011.
- BIS- Comité de Supervisión Bancaria. Principios básicos para una supervisión eficaz. 2006. Páginas totales: 12. <http://www.bis.org/publ/bcbs129esp.pdf>

EL SECTOR FINANCIERO Y SU INFLUENCIA EN EL EMPRENDIMIENTO EN PANAMA

Maritza Villalaz

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Depto. de Análisis y Economía Aplicada.
e-mail: mvillalaz24@gmail.com

Virginia Quintero de Muñoz.

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Depto. de Análisis y Economía Aplicada.
e-mail: profa.vimunoz@voicorp.com

Fecha de recepción: 03/04/2019

Fecha de aprobación: 20/06/2019

RESUMEN: *Este trabajo pretende analizar el tipo de crecimiento que tiene Panamá respecto al emprendimiento y luego establecer la relación entre el emprendimiento y el sector bancario, es decir, si hay apoyo financiero a las empresas de nueva creación. Consideramos el periodo de 1995 al 2017 para los datos de las variables consideradas, y para los modelos econométricos utilizamos el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios porque los parámetros son cuantitativos y de serie temporal. Después de cinco hipótesis para ver las distintas relaciones entre las variables, pudimos establecer que el crecimiento de Panamá es inclusivo, es decir que el PIB aumenta si la creación de nuevas empresas y el empleo aumentan. Esta condición se establece al considerar los ingresos como la razón primordial por la que los panameños emprenden. Además, no vimos relación entre el sector financiero y el emprendimiento por lo que un sector bancario tradicional como el nuestro, no impulsa las ideas innovadoras de las personas dispuestas a emprender. Tampoco vimos ninguna relación entre el sector bursátil y el emprendimiento. Esto es lógico considerando que nuestro sistema financiero es tradicional. Por otro lado, si se desarrolla este sector, puede que los emprendedores encuentren financiamiento en aquellos inversores que buscan proyectos novedosos que mejoren y desarrollen los sectores que cotizan en la bolsa de valores panameña.*

PALABRAS CLAVES: Emprendimiento, sector financiero, PIB, PIB per cápita, ingresos.

ABSTRACT: *This paper aims to analyze the type of growth that Panama has regarding entrepreneurship and then establish the relationship between entrepreneurship and the banking sector, that is, if there is financial support for newly created companies. We consider the period from 1995 to 2017 for the data of the variables considered, and for the econometric models we use the Ordinary Least Squares Method because the parameters are quantitative and time series. After five hypotheses to see the different relationships between the variables, we were able to establish that Panama's growth is inclusive, that is to say that GDP increases if the creation of new companies and employment increase. This condition is established by considering income as the primary reason why Panamanians undertake. In addition, we did not see a relationship between the financial sector and entrepreneurship, so a traditional banking sector like ours does not promote the innovative ideas of people willing to undertake. We also didn't see any relationship between the stock market and entrepreneurship. This is logical considering that our financial system is traditional. On the other hand, if this sector develops, entrepreneurs may find financing in those investors who are looking for novel projects that improve and develop the sectors that are listed on the Panamanian stock exchange.*

KEYWORDS: Entrepreneurship, financial sector, GDP, GDP per capita, income

INTRODUCCIÓN

Si bien es cierto que los economistas se interesan por estudiar las variables que estimulan el crecimiento, recientemente se ha relacionado este con el emprendimiento. En ciertos países, el emprendimiento impulsa al crecimiento y en otros ocurre lo contrario, el crecimiento impulsa al emprendimiento. Habitualmente, vemos esta primera relación en países desarrollados o del primer mundo, mientras que la segunda ocurre en los países en vías de desarrollo. Con tejidos empresariales más sólidos y sostenibles, las nuevas empresas de los primeros son capaces de llevar la economía del país por la senda del crecimiento, mientras que los países menos desarrollados, dependen de ciertas circunstancias favorables, en este caso, que la economía esté en crecimiento para desarrollar nuevas empresas. Esto se debe a que es un emprendimiento por necesidad y no siempre por innovación o tecnología.

Por otro lado, también se intenta distinguir si el crecimiento mejora el progreso y el bienestar del país, y con esto se impulsa el emprendimiento como una consecuencia indirecta. Aun con estas cuestiones, no se ha abordado el tema de la relación del sector financiero y el emprendimiento en estudios anteriores. Este asunto solo se plantea para explicar ciertos factores y su comportamiento, pero no ampliamente.

Interesante es la posición económica panameña en el plano financiero, donde somos uno de los centros bancarios más importantes de Latinoamérica, pero esto no necesariamente se traduce en una mayor influencia en la economía. Quizás esto se deba a su sistema conservador en el que el apoyo crediticio se les da a las empresas de comprobada trayectoria crediticia o bien, a las que tengan suficientes avales para responder a la deuda en caso de quiebra o bajos ingresos, por lo que las empresas de nueva creación tienen mayor dificultad para ser sujetos de crédito.

Por otro lado, Panamá crece más cuando hay mega proyectos de inversión pública que estimulan la economía, y no es la empresa privada la que empuja a la economía del país. Esta dependencia del Estado es una forma de crecimiento que se viene desarrollando en las últimas décadas y genera una enorme dependencia de los agentes económicos en realizar inversiones en momentos de poca o baja inversión pública. Es aquí donde podemos observar que la influencia del sector bancario no es tan importante, puesto que no impulsa la actividad económica mediante el crédito a las empresas.

Previamente, los economistas que han centrado sus estudios en los bancos como Walter Bagehot (1873) y Joseph A. Schumpeter (1912), destacan la relevancia crítica del sistema bancario en el crecimiento económico y señalan las posibilidades que tienen los bancos en alentar la innovación y el crecimiento futuro debido a su capacidad para reconocer y financiar inversiones de carácter productivo (Levine y Zervos, 2008).

Otros autores discrepan sobre esta importancia, como Robert Lucas (1988) que manifiesta que los economistas “sobrecargan demasiado” la labor del sistema financiero; y en esta misma línea, J. Robinson (1952) explica que los bancos responden pasivamente al crecimiento económico. Sin embargo, King y Levine muestran que el nivel de intermediación financiera es un buen predictor de las tasas a largo plazo del crecimiento económico, la acumulación de capital y el mejoramiento en la productividad (Levine y Zervos, 1998). Por lo tanto, podemos decir que el crecimiento del PIB es posible si el sistema financiero es fuerte, de lo contrario, no habrá tal relación positiva para que su influencia sea considerable.

Sobre la perspectiva basada en intermediarios enfatiza la importancia de los intermediarios en la identificación de buenos proyectos, la movilización de recursos, el monitoreo de los gerentes y

la gestión de riesgos, al tiempo que destaca la deficiencia de las economías basadas en el mercado. Por ejemplo, se ha argumentado que los intermediarios financieros son efectivos para financiar proyectos que se caracterizan por información asimétrica sustancial (por ejemplo, selección adversa¹ y riesgo moral²), porque los intermediarios han desarrollado experiencia para distinguir entre prestatarios "malos" y "buenos". Los sistemas basados en intermediarios, especialmente en países en una etapa temprana de desarrollo económico, son más efectivos para fomentar el crecimiento que los sistemas financieros basados en el mercado (Dolar y Meh, 2002), como el caso de Panamá, donde el mercado bursátil no está lo suficientemente desarrollado como para convertirse en un mercado eficiente donde acudan las empresas para financiar sus proyectos de inversión y, por lo tanto, dependen de la intermediación financiera.

Sobre la perspectiva basada en el mercado hace hincapié en el papel de los mercados en la diversificación y gestión de los riesgos, al tiempo que argumenta que los intermediarios financieros pueden obtener rentas de información de las empresas. Por ejemplo, algunas empresas en cierto punto de su ciclo de vida dependen principalmente de la financiación del mercado: la financiación mediante bonos se encuentra principalmente en empresas maduras y relativamente seguras (Petersen y Rajan 1994, Bolton y Freixas 2000). El financiamiento a través de los mercados financieros (mercados de bonos y acciones) es particularmente bueno para las industrias que enfrentan avances tecnológicos continuos (Allen y Gale, 1999, 2000), y donde la información es escasa y la diversidad de opiniones persiste. En opinión de los defensores de los mercados, los sistemas orientados al mercado son superiores a los sistemas basados en intermediarios para fomentar el crecimiento económico a largo plazo. (Dolar y Meh, 2002)

Como McKinnon (1973) declaró, el desarrollo de los mercados de capital es "necesario y suficiente" para impulsar la "adopción de las mejores tecnologías prácticas y el aprendizaje mediante la práctica". En otras palabras, el acceso limitado a los mercados de crédito restringe el desarrollo empresarial. Si el espíritu empresarial permite una mayor asimilación y adopción de las mejores prácticas tecnológicas puestas a disposición por la inversión extranjera directa (FDI por sus siglas en inglés), entonces la ausencia de mercados financieros bien desarrollados limita las posibles externalidades positivas de la FDI. (Alfaro, Chanda, Kalemli-Ozcan y Sayek, 2000)

Respecto al emprendimiento, estudios empíricos previos, por lo general, se centran en cómo el grado de actividad del emprendimiento afecta el crecimiento del PIB, en lugar de centrarse en si el emprendimiento afecta a diferentes formas de crecimiento económico. Hay varias maneras en que el espíritu empresarial puede afectar el crecimiento económico. Los emprendedores pueden introducir innovaciones importantes al ingresar a los mercados con nuevos productos o procesos de producción. (Acs y Audretsch, 1990, 2003).

Sobre el crecimiento existe un creciente debate sobre la restricción de la medida para crecimiento económico del crecimiento del PIB. Literatura reciente sugiere que el PIB, como medida del crecimiento, es incapaz de captar las claves de los objetivos sociales. En el centro de atención, está la necesidad de complementar el PIB con medidas que destacan la naturaleza del

¹ Selección Adversa es un término utilizado en economía que describe aquellas situaciones previas a la firma de un contrato, en las que una de las partes contratantes, que está menos informada, no es capaz de distinguir la buena o mala calidad de lo ofrecido por la otra parte. El proceso que seguirá a esta asimetría de las partes es un fenómeno de selección adversa por el que solo se ofrecerán las peores calidades. (Menéndez Requejo, Susana. 2006. *Estructura de capital de la empresa española ante problemas de riesgo moral y selección adversa*)

² El riesgo moral es un concepto económico que describe aquellas situaciones en las que un individuo tiene información asimétrica acerca de las consecuencias de sus propias acciones y sin embargo son otras personas las que soportan las consecuencias de los riesgos asumidos. El riesgo moral nos informa cómo los individuos asumen en sus decisiones mayores riesgos cuando las posibles consecuencias negativas de sus actos no son asumidas por ellos, sino por un tercero. (Krugman, Paul R.; Wells Robin. 2006. *Introducción a la Economía: Microeconomía*)

crecimiento, ya sea inclusivo o intensivo. Considerando que hay dos tipos de crecimiento económico:

- a) crecimiento intensivo medido en términos del crecimiento del PIB per cápita y
- b) crecimiento inclusivo en términos de ingreso real disponible de los hogares. (Lundin, 2015).

Por lo tanto, este trabajo pretende arrojar luz sobre la importancia del sistema bancario panameño en el emprendimiento, cual es la relación con el crecimiento económico y determinar si este es inclusivo o intensivo. Esto nos permitirá saber qué tipo de crecimiento tiene Panamá respecto al emprendimiento, para luego ver la relación de éste con el crédito a las empresas de nueva creación, donde estableceremos si existe o no alguna relación entre el sector bancario y el emprendimiento, que viene a ser el objetivo de este trabajo.

MÉTODOS

Hemos utilizado variables que nos permitan contestar a las preguntas de este trabajo. Cabe mencionar que algunas fueron descartadas por falta de datos y las utilizadas tenían información completa del período elegido. Consideramos que más de una década puede ayudarnos a ver el comportamiento del crecimiento de Panamá, la evolución de la creación de empresas y cómo esto se relaciona con el sector bancario. Para la medición usamos un modelo econométrico basado en Mínimos Cuadrados Ordinarios, que es el más utilizado para inferir series temporales con variables cuantitativas, preferiblemente, y que tengan una distribución normal. Los datos han sido obtenidos del Banco Mundial, donde pudimos encontrar más información homogénea de los datos.

Para establecer el tipo de crecimiento que tiene Panamá respecto al emprendimiento, intentamos averiguar si es de dos tipos, intensivo o inclusivo. El primero trata de observar si hay crecimiento, las personas se animan a invertir y crear empresas. El segundo es lo contrario, las personas se animan a crear empresas y éstas impulsan por el crecimiento del país.

Las variables.

- *PIB a precios constantes con base en 2011* = es el indicador económico por excelencia para medir el crecimiento de un país, que sea a precios constante para eliminar la estacionalidad y la inflación.
- *Empleo* = es un indicador que permite relacionar el crecimiento de las empresas como el de la economía, ya que si hay baja tasa de desempleo significa que el país está en la capacidad de absorber su mano de obra y genera riqueza por lo que influye en el crecimiento de un país.
- *Nuevas empresas registradas (NER)* = son datos que nos permite ver la evolución de la creación de empresas y con ella podemos medir el emprendimiento.
- *Índice de Gini* = es el indicador más utilizado para medir la distribución de la riqueza de un país y nos ayuda a ver su influencia en el emprendimiento porque si la población tiene bienestar económico, estará dispuesta a invertir en mejorar sus ingresos, por lo que esta variable nos puede ayudar a comprender la intención de emprender.
- *PIB per cápita* = es un indicador muy utilizado para medir los ingresos de los residentes de un país y poder realizar comparaciones con su poder adquisitivo.
- *Crédito interno al sector privado* = elegimos este indicador para saber si existe alguna relación entre las nuevas empresas y el sector bancario.
- *Capitalización en el mercado de empresas nacionales que cotizan en bolsa* = lo elegimos porque deseamos ver la relación entre el sector bursátil panameño y las nuevas empresas.

El crecimiento intensivo lo medimos entre las variables *PIB per cápita* como variable dependiente y la *creación de nuevas empresas* y el *empleo* como variables independientes. Es decir, H1: influye en el crecimiento del PIB la creación de nuevas empresas y el empleo.

Para medir el crecimiento inclusivo, elegimos la Creación de Nuevas Empresas (NER) como variable dependiente, y el PIB y el empleo como independientes. Siendo entonces, H2: influye en la creación de nuevas empresas (NER) el PIB y el empleo.

También hicimos otro modelo considerando que otras variables podían incidir en el crecimiento inclusivo, por lo que decidimos utilizar otro modelo en el que la variable dependiente fuera la misma, la creación de nuevas empresas y las variables independientes sean el PIB per cápita y el índice de Gini. Entonces, H3: influye en la creación de nuevas empresas el PIB per cápita, los ingresos de las personas, y el índice de Gini, la redistribución de la riqueza en el país.

Conociendo su comportamiento podemos confirmar el tipo de crecimiento que tiene Panamá, para luego realizar un análisis con el sector bancario y su influencia en el apoyo al emprendimiento.

Sobre medir la relación entre el sector bancario y el emprendimiento mediante los créditos otorgados a las empresas, utilizamos la creación de nuevas empresas como variable dependiente, y el PIB y el crédito al sector privado como independientes. H4: el sector bancario influye en la creación de nuevas empresas mediante el crédito al sector privado y el PIB per cápita.

También decidimos considerar si las empresas pueden obtener financiamiento mediante el mercado bursátil. Para ello, utilizamos la Capitalización en el mercado de empresas nacionales que cotizan en bolsa como variable dependiente, y el PIB y la creación de nuevas empresas (NER) como independientes. Siendo H5: acuden las empresas al mercado bursátil en busca de financiamiento.

RESULTADOS

La primera pregunta es, ¿el emprendimiento está relacionado con el crecimiento inclusivo? es decir, si la creación de nuevas empresas y el empleo impulsan el crecimiento del PIB, siendo:

H1: la creación de nuevas empresas y el empleo influyen en el crecimiento del PIB

Variable Dependiente: PIB__UNM_A_PRECIOS_CONST				
Metodo: Mínimos Cuadrados Ordinarios				
Muestra: 1995 2017				
Observaciones incluidas: 23				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	10.49409	2.575857	4.07402	0.0006
NER	0.258385	0.068388	3.77823	0.0012
EMPLEO	0.818612	0.213914	3.826832	0.0011
R-squared	0.984737	Mean dependent var		23.73222
Adjusted R-squared	0.983211	S.D. dependent var		0.417757

La ecuación de regresión, queda así: $PIB = 10.49409 + 0.258385 ner + 0.818612 empleo$

Como podemos observar, la probabilidad asociada al parámetro estadístico está en región de rechazo, por lo que se rechaza la hipótesis. El coeficiente es distinto de cero y la probabilidad asociada es cero por lo que es estadísticamente significativo. Entonces, el crecimiento de Panamá es inclusivo porque el *Empleo* y la *Creación de nuevas empresas* influyen positivamente en el comportamiento del *PIB* debido a la relación marginal, es decir, si aumento en una unidad la creación de empresas, aumenta el *PIB*.

**H2: el PIB y el
creación de
(NER)**

Variable Dependiente: NER				
Metodo: Minimos Cuadrados Ordinarios				
Muestra: 1995 2017				
Observaciones incluidas: 23				
<hr/>				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-38.21579	1.64877	-23.17837	0
PIB (precios constantes)	1.611874	0.426622	3.77823	0.0012
EMPLEO	0.464801	0.695468	0.668328	0.5116
<hr/>				
R-squared	0.974139	Mean dependent var	6.587592	
Adjusted R-squared	0.971553	S.D. dependent var	0.801583	

**empleo influyen en la
nuevas empresas**

La ecuación de regresión queda así: $NER = -38.21579 + 1.611874 pib + 0.464801 empleo$

Según estos resultados, decimos que se acepta la hipótesis nula porque solo *PIB* es estadísticamente significativo, pero *Empleo* no lo es. La probabilidad asociada al parámetro estadístico *PIB* está en región de rechazo, el coeficiente es distinto de cero y la probabilidad asociada es cero por lo que es estadísticamente significativo. Pero el parámetro estadístico *Empleo* está en la región de aceptación, aunque su coeficiente es distinto de cero, no lo es la probabilidad asociada, por lo que no es estadísticamente significativo. Por lo tanto, decimos que el comportamiento de las nuevas empresas no se ve influenciado por el *Empleo*.

Una posible explicación a que el empleo no influye en la creación de nuevas empresas es que las personas sin empleo están dispuestas a crear nuevas empresas para generar ingresos, y por otro lado, los que sí tienen empleo, deciden crear nuevas empresas para aumentar sus ingresos. En ambos casos, observamos que el empleo no influye en la decisión de crear o no una empresa nueva, y por esto, no es una variable que explique el comportamiento de *NER*.

H3: el PIB per cápita que son los ingresos de las personas, y el índice de Gini es decir, la redistribución de la riqueza en el país, influye en la creación de nuevas empresas (NER).

Variable Dependiente: NER				
Metodo: Minimos Cuadrados Ordinarios				
Muestra: 1995 2017				
Observaciones incluidas: 23				
<hr/>				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	4.704292	9.89147	0.475591	0.6395
GDP_PER_CAPITA	1.997506	0.318264	6.276261	0
INDICE_DE_GINI	-3.966132	1.790506	-2.21509	0.0385
<hr/>				
R-squared	0.981742	Mean dependent var	6.587592	
Adjusted R-squared	0.979916	S.D. dependent var	0.801583	

La ecuación de regresión es: $NER = 4.704292 + 1.997506 pib\ per\ cápita - 3.966132\ gini$

Podemos observar que ambas variables son estadísticamente significativas por lo que se rechaza la hipótesis nula, ya que la probabilidad asociada al parámetro estadístico está en región de rechazo. El coeficiente es distinto de cero y la probabilidad asociada es cero por lo que es

estadísticamente significativo. Sin embargo, la relación entre *NER* y *PIB per cápita* es positiva porque si las personas mejoran sus ingresos, están dispuestos a invertir en una nueva empresa, en vez de ahorrar. Esto es posible porque hay una buena expectativa para emprender. Sin embargo, con el parámetro *Indice de Gini* es contrario, es decir, hay una influencia negativa, lo que significa que por la relación marginal si aumenta el *Indice de Gini*, la redistribución de la riqueza, disminuye la creación de nuevas empresas. Esto tiene sentido porque si no hay equidad en la distribución de los ingresos, las personas no podrán invertir en crear nuevas empresas. Por lo tanto, vemos que ambos parámetros influyen, pero de manera distinta, uno positivamente y el otro negativamente.

H4: en la creación de nuevas empresas mediante el crédito al sector privado y el PIB per cápita influye el sector bancario

Variable Dependiente: NER (creación de nuevas empresas)				
Metodo: Mínimos Cuadrados Ordinarios				
Muestra: 1995 2017				
Observaciones incluidas: 23				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-17.13926	0.801741	-21.37755	0
GDP_PER_CAPITA_CONST	2.728683	0.118964	22.93696	0
CREDITO_INTERNO_AL_SECTOR_PRIVADO	-0.01897	0.029375	-0.645804	0.5257
R-squared	0.977727	Mean dependent var	6.587592	
Adjusted R-squared	0.9755	S.D. dependent var	0.801583	

La ecuación de regresión es: $NER = -17.13926 + 2.728683 \text{ pib per cápita} - 0.01897 \text{ crédito}$

El parámetro *PIB per cápita* es estadísticamente significativo, pero no el *Crédito interno al sector privado*. Por lo tanto se acepta la hipótesis, ya que la probabilidad asociada al parámetro estadístico *PIB* es cero y está en región de rechazo, pero el parámetro *Crédito al sector privado* está en región de aceptación. Ambos coeficientes son distintos de cero, pero solo uno es estadísticamente significativo. Por lo tanto, el *PIB per cápita* tiene una influencia positiva, como ya explicamos en el modelo anterior. Por otro lado, no hay relación entre la creación de nuevas empresas y los créditos del sector privado. Esto se debe a que las empresas necesitan avales para ser sujeto de crédito y al emprendedor no se le apoya financieramente por su poca o ninguna trayectoria crediticia.

H5: el PIB y la creación de nuevas empresas (NER) influyen en la capitalización en el mercado de empresas nacionales que cotizan en bolsa

Dependent Variable: Capitalización en el mercado de empresas nacionales que cotizan en bolsa (USD a precios actuales)				
Metodo: Mínimos Cuadrados Ordinarios				
Muestra: 1995 2017				
Observaciones incluidas: 23				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-46.92082	16.88181	-2.779371	0.0116
PIB_UNM_A_PRECIOS_CONST	3.110284	0.829473	3.749711	0.0013
NER	-0.679591	0.432292	-1.572063	0.1316
R-squared	0.902582	Mean dependent var	22.41625	
Adjusted R-squared	0.89284	S.D. dependent var	0.807307	

La ecuación de regresión queda: $Capitalización = -46.92082 + 3.110284 pib - 0.679591 ner$

Como podemos observar, la probabilidad asociada al parámetro estadístico *PIB* está en región de rechazo, siendo el coeficiente distinto de cero y la probabilidad asociada es cero por lo que es estadísticamente significativo. Pero la *creación de nuevas empresas NER* no lo es porque la probabilidad asociada es mayor a 0.05. Entonces, vemos que la *Capitalización en el mercado de empresas nacionales que cotizan en bolsa* no está influenciada significativamente por la *creación de nuevas empresas* aunque sí lo está por el *PIB*.

Este modelo permite explicar que el sector bursátil puede ser una respuesta a la financiación de las nuevas empresas, ya que no pueden acudir al mercado financiero tradicional por falta de trayectoria crediticia. Sin embargo, si la economía está en crecimiento y las expectativas son buenas, estas empresas pueden encontrar a inversionistas interesados en sus proyectos y así, solventar la capitalización de las mismas. Aunque vemos que no hay una relación entre la Capitalización de las empresas en el mercado bursátil y la creación de nuevas empresas NER, por lo que desarrollar este sector podría mejorar el futuro de los emprendedores.

Sobre la Creación de nuevas empresas (NER) no se puede establecer una relación entre el crédito porque las nuevas empresas no suelen tener financiación, pero sí afectan los ingresos.

DISCUSIÓN y CONCLUSIONES

Según el INEC, el sector bancario panameño contribuye al PIB en un 7.4% y tuvo un aumento de su actividad por el incremento de la cartera crediticia interna, particularmente en los sectores de la industria, el consumo personal y el hipotecario. (MEF Informe Económico, Agosto 2018). Sin embargo, observamos que los créditos otorgados no mencionan a las nuevas empresas, pero sí a los sectores con mayor porcentaje de actividad crediticia. Por otro lado, la contribución de la intermediación financiera no la hemos medido en relación con otros sectores y factores, para poder conocer su interdependencia, es decir, si existe una relación del sector financiero con otras actividades económicas, que impulse y ayude al crecimiento económico. Su aporte lo desconocemos desde el punto de vista de su influencia, pero sabemos que representa menos del 10% de la actividad económica. Es posible que su impacto sea mayor a su contribución, pero esto no lo tratamos en ese trabajo, aunque lo mencionamos como parte del análisis.

Respecto al tipo de crecimiento que tiene Panamá, podemos concluir que tiene un crecimiento inclusivo. Esto lo analizamos mediante la primera hipótesis donde utilizamos los parámetros Creación de las nuevas empresas y el Empleo como variables independientes que expliquen el comportamiento del PIB. De esta manera, vemos que el modelo es globalmente significativo y de forma congruente vemos que para que el PIB crezca, depende de que se generen nuevas empresas y aumente el empleo.

Para determinar si el crecimiento de Panamá podía ser intensivo, utilizamos la segunda hipótesis en la que analizamos si el PIB y el empleo influyen en la creación de nuevas empresas. Observamos que no es un modelo globalmente significativo, lo que quiere decir, que no todas las variables explican el comportamiento de *Creación de nuevas empresas*. El *PIB* sí influye positivamente y explica el comportamiento de la *Creación de nuevas empresas*, pero no pasa lo mismo con *Empleo*. Esto se debe a que las personas en Panamá no deciden crear una nueva empresa porque estén con o sin empleo, sino que influye más los ingresos que tengan, el *PIB per cápita*. Esto quedó comprobado en la tercera hipótesis donde observamos que los ingresos per cápita y el *Índice de Gini* explican a la *Creación de nuevas empresas*. Ambos parámetros no influyen igual, es decir, los ingresos tienen una relación positiva mientras que el *Índice de Gini* es negativa. Esto se explica porque el *Índice de Gini* mide la redistribución de la riqueza, por lo

tanto, entre más desigual sea la distribución de los ingresos, los panameños tendrán menos dinero para emprender y crear nuevas empresas.

Respecto a la relación entre el sector bancario y el emprendimiento, intentamos conocer si el primero apoya al segundo. Para esto, decidimos utilizar varios parámetros para explicar la influencia entre ellos. La cuarta hipótesis nos permite establecer la relación entre creación de empresas y los parámetros crédito al sector privado y el PIB per cápita.

Como sabemos, el *PIB per cápita* es un parámetro significativo y explica a *Creación de nuevas empresas*, pero no ocurre lo mismo con *Crédito al sector privado* que tiene una relación negativa y además no es una variable que explique el comportamiento de la *Creación de nuevas empresas*. Por lo tanto, si no existe una relación es porque no influye y podemos decir que el sector financiero no apoya a la creación de nuevas empresas. Esto es evidente en un sistema basado en intermediarios financieros como el nuestro, donde no tenemos desarrollado el mercado bursátil y las empresas están sujetas a una financiación más tradicional y no en un mercado al que puedan acudir para financiar sus proyectos.

Siguiendo esta línea, quisimos comprobar si la capitalización de las empresas panameñas en el mercado bursátil local tenía relación con la *Creación de nuevas empresas* y el *PIB*. Este modelo no resultó globalmente significativo por lo que no vimos ninguna relación entre el sector bursátil y las nuevas empresas. El *PIB* si influye porque aumenta la actividad del mercado bursátil si aumenta el *PIB*, por lo que las empresas ya existentes si se benefician de este crecimiento, pero no las empresas de nueva creación.

Este estudio nos ha permitido llegar a varias conclusiones interesantes. La primera es contestar al primer objetivo del trabajo, cómo es el crecimiento de Panamá respecto al emprendimiento, si es inclusivo o intensivo. En nuestro caso, comprobamos que es inclusivo porque la creación de nuevas empresas, los ingresos de los ciudadanos y el empleo, que contribuye al anterior, influyen todos al crecimiento del PIB. Al principio, como somos un país en vías de desarrollo, pensamos que tendríamos un crecimiento intensivo, es decir, que si el PIB crece se genera todo lo demás y, por lo tanto, esta dependencia limitaría al emprendimiento. Sin embargo, ha sido al revés. Los modelos inferidos nos han permitido ver que Panamá camina por una senda muy cercana a la de los países desarrollados donde la empresa impulsa al crecimiento, y en este aspecto, podemos explicar que tanto la legislación actual para las empresas que incluye los bajos impuestos y la flexibilidad impositiva permite el crecimiento de nuevas empresas y es la explicación más lógica para entenderlo.

Por otro lado, hemos concluido que el PIB per cápita tiene un importante papel a la hora de emprender y este se ve afectado por la redistribución de los ingresos. En ambos casos, es fundamental mejorar y disminuir la desigualdad para que los panameños tengan ingresos que les permitan generar nuevas empresas.

Por último, no vemos relación entre el sector bancario y la creación de nuevas empresas. En otras palabras, no es un sector que estimule el emprendimiento. Por lo que se podría decir que los créditos nuevos se realizan a empresas ya existentes, y en todo caso, puede que contribuyan a la innovación de éstas, pero no a las nuevas empresas. Entonces, podemos asegurar que el sector bancario panameño contribuye muy poco o nada al emprendimiento. Esto no es nada nuevo, ya que expertos en emprendimiento establecen que una de las principales barreras de entrada es el acceso al crédito. Esto ha generado e impulsado políticas públicas para crear programas que mejoren este problema como formación pública, asesoramiento jurídico y comercial y programas de apoyo financiero.

Si hacemos un análisis de los sectores en que se otorgan créditos bancarios, podemos observar que no existen sectores que incluyan la innovación o la tecnología. No quiere decir que no haya

innovación en sectores considerados tradicionales, pero el emprendimiento tradicional surge de la necesidad y no de la innovación. En el caso panameño, no hemos analizado si este emprendimiento es por necesidad o por innovación. Este es otro tema de estudio que no abordamos en este trabajo, pero merece mencionarlo dada su importancia.

En análisis posteriores, con esta información, podemos enfocarnos en establecer los sectores que se afectan más por el crédito y qué porcentaje de los mismos son empresas de nueva creación y ver la interdependencia entre un sector y otro. También analizar a profundidad el emprendimiento considerando las razones que lo impulsan y los obstáculos reales que tienen aquellos que deciden tener una empresa en Panamá.

Quedan abiertas estas conclusiones porque si se utiliza otra base de datos con otras variables de control que no utilizamos como la edad, el nivel de estudios, etc., que podría generar otra discusión y conclusión. Sin embargo, con lo que encontramos, no nos alejamos de la realidad en la que un panameño puede emprender si tiene los medios económicos, jurídicos y tecnológicos para facilitar su deseo de tener su propia empresa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acs, Zoltan y Audretsch, David. (1998). Innovation and Small Firms. Enero 1990. Págs.214.

Acs, Zoltan y Audretsch, David. (2003). Handbook of Entrepreneurship Research. An Interdisciplinary Survey and Introduction. Vol. 5. Págs. 703.

Alfaro, Laura; Chanda, Arrendam; Kalemli-Ozcan, Sebnem and Sayek, Selin. (2000). FDI and Economic Growth: The Role of Local Financial Markets. Journal of International Economics, Volumen 64, N°1. Octubre 2004. Págs. 89-112.

Allen, Franklin y Gale, Douglas. (1999). Burbujas, Crisis y Política. Oxford Review of Economic Policy, 1999, vol. 15, número 3, pp. 9-18.

Allen, Franklin y Gale, Douglas. (2000). Contagio financiero. The University of Chicago Press. Diario de la economía política, Vol. 108, No. 1 (febrero de 2000), pp. 1-33.

Bolton, Patrick y Freixas, Xavier. (2000). Equity, Bonds, and Bank Debt: Capital Structure and Financial Market Equilibrium under Asymmetric Information. The University of Chicago Press. Journal of Political Economy, Vol. 108, No. 2 (April 2000), pp. 324-351.

Dolar, Veronika y Meh, Césaire. (2002). Financial Structure and Economic Growth: A Non-Technical Survey. Staff Working Papers, Monetary and Financial Analysis Department, Bank of Canada. Febrero 2002.

Galindo-Martín, Miguel A.; Méndez-Picazo, María T. y Castaño-Martínez, María S. (2016). Crecimiento, progreso económico y emprendimiento. Journal of Innovation & Knowledge, N°1. Págs.62-68.

Levine, Ross y Zervos, Sara. (1998). Stock Markets, Banks, and Economic Growth. The American Economic Review, Vol. 88, No. 3. Junio 1998, pp. 537-558.

Lundin, Josefine. (2015). Entrepreneurship and Economic Growth: Evidence from GEM Data. Lund University, Department of Economics, Agosto, 2015.

Pagano, Marco. (1993). Financial markets and growth: An overview. *European Economic Review* 37, pp. 613-622.

Petersen, Mitchell y Rajan, Raghuram. (1994). Los beneficios de las relaciones de préstamo: evidencia de datos de pequeñas empresas. *Revista de Finanzas*. 1994, vol. 49, número 1, 3-37.

Rajan, Raghuram y Zingales, Luigi. (1996). Financial Dependence and Growth. Working paper 5758. National Bureau of Economic Research. Págs. 48.

FINANZAS: ¿SINÓNIMO DE ECONOMÍA FINANCIERA?

Mario Lee Prado

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Depto. de Análisis y Economía Aplicada.

e-mail: docente07@gmail.com

Fecha de recepción: 12/09/2020

Fecha de aceptación: 05/11/2020

RESUMEN: Ese ensayo busca establecer si economía financiera y finanzas son sinónimos. ¿Puede un economista enseñar finanzas o un financista enseñar economía? La muestra analizada de los diferentes planes en finanzas y banca de universidades particulares locales con respecto al plan de la Universidad de Panamá conducen a concluir que los títulos académicos no son equivalentes, ya que las instituciones particulares preparan a los estudiantes con un enfoque operativo mientras que la universidad pública lo hace con un enfoque analítico. Además, este ensayo puede servir como un documento de discusión para la reformulación de la estructura académica de la Facultad de Economía en el área de Economía Financiera y Bancaria.

PALABRAS CLAVES: economía financiera, finanzas, economía, matemática, estadística, plan de estudio, título básico, equivalencia.

ABSTRACT: This essay seeks to establish whether financial economics and finance are synonymous. Can an economist teach finance, or a financier teach economics? The sample of the different plans in finance and banking of local private universities with respect to the plan offered by the University of Panama leads to the conclusion that academic degrees are not equivalent, since private institutions prepare students with an operational approach while the public university does so with an analytical approach. In addition, this essay can serve as a discussion paper for the reformulation of the academic structure of the Department of Economics in Financial and Banking Economics.

KEYWORDS: financial economics, finance, economics, mathematics, statistics, degree program, basic university degree, equivalence.

1.Introducción ¹

El propósito de este ensayo es establecer si **economía financiera** es sinónimo de **finanzas**, ya que la mayoría de los economistas señala que ambas disciplinas tienen menos similitudes que diferencias. Esta controversia ha originado debates y acciones en las universidades de Estados Unidos y España, llegando hasta el punto en el cual en el primer país las cátedras de finanzas han sido ocupadas por economistas financieros desplazando, por ende, a los financistas, mientras que en el último, las universidades han unido economía con empresas, creando así las facultades de ciencias económicas y empresariales. La conversión de profesores de Economía en profesores de finanzas en las escuelas de negocios o *business schools* inició con la contratación de profesores con doctorados y experimentados en economía con el propósito de elevar la calidad científica de los programas de finanzas y de la investigación.

La dilucidación de este dilema permitirá a las facultades de economía y empresas, particularmente la Facultad de Economía (FECO) de la Universidad de Panamá (UP), establecer los perfiles de sus egresados; es decir, si ésta desea formar unos científicos sociales quienes buscan desarrollar la disciplina con nuevos modelos o como unos practicantes, cuyo interés es la mera aplicación de los principios, teorías o modelos aprendidos en el aula de clases. Una vez logrado este propósito, se podría pasar a establecer el título básico con fines de concurso a posiciones regulares en el área de economía financiera y bancaria del Departamento de Análisis y Economía Aplicada de la Facultad de Economía.

El título básico, de acuerdo con el artículo 238, numeral 6 del Estatuto de la Universidad de Panamá, “es el título mínimo de nivel superior que comprende los conocimientos básicos, dentro de una disciplina del conocimiento, correspondiente a una licenciatura o su equivalente y que la Universidad de Panamá exige como título inicial para cualquier profesional que desee ingresar al servicio académico universitario de la misma.”

Del párrafo anterior se colige que un título es equivalente si los estudios realizados se corresponden o relacionan en su profundidad, amplitud e intensidad, con los exigidos para lograr un nivel de estudio específico (Estatuto de la Universidad de Panamá, 2009). En la Universidad de Panamá existen otros cuatro procesos de reconocimiento de títulos: evaluación, homologación, convalidación, y reválida.

Un título académico expedido por una universidad local o extranjera, distinta a la Universidad de Panamá, puede ser evaluado en el área de conocimiento que está a concurso formal, pero no significa que sea equivalente. Por lo tanto, a nuestro juicio, la equivalencia constituye un requisito “sine qua non” para la Comisión de Evaluación de Títulos y Otros Estudios verificar si un título académico, del nivel que sea, es equivalente a aquél expedido por la Universidad de Panamá, antes de colocarla en el área de conocimiento.

¹ Mediante Nota DAYEA 005 – 19 de 25 de febrero de 2019, la Directora del Departamento de Análisis y Economía Aplicada, Virginia Quintero de Muñoz, nombró a los docentes Andrés Bustos, Demetrio Riquelme, Levinia Suárez y Mario Lee como miembros de la Comisión de la Estructura Académica para el Área de Economía Financiera y Bancaria, con el propósito de recomendar el título básico requerido de la referida área. Panamá, enero de 2021.

Como ya se mencionó al inicio, este ensayo busca servir de referencia para el análisis, discusión, evaluación y decisión en el establecimiento del título básico del área de economía financiera y bancaria del Departamento de Análisis y Economía Aplicada de la Facultad de Economía, para concursos formales venideros.

Existen varias interrogantes que se deben contestar antes de formular nuestra recomendación a la Junta Departamental. Se toman como premisas la misión y visión de la Facultad de Economía, así como el área de conocimiento de interés, economía financiera y bancaria.

¿Es finanzas lo mismo que economía financiera? ¿En el ámbito académico? ¿En el campo profesional?

¿Es la licenciatura en finanzas y banca expedido por la Facultad de Economía equivalente a economía financiera?

¿Son equivalentes los títulos de finanzas emitidos por otras universidades locales y extranjeras a los de finanzas y banca?

¿Es necesario ser economista para enseñar finanzas?

En las secciones siguientes se examinan las diversas definiciones de finanzas y de economía financiera; las estructuras de los planes en finanzas y banca de la Facultad de Economía y de algunas universidades particulares; la participación relativa de los créditos en economía, matemática, y estadística y finanzas de las carreras de finanzas ofrecidas por las mismas universidades particulares con relación a los créditos de la licenciatura en Finanzas y Banca de la Universidad de Panamá² con la finalidad de determinar sus equivalencias y la posibilidad de contratar financistas, administradores de empresas e ingenieros industriales como docentes en el área de economía financiera y bancaria de FECO.

2. Definiciones y Significados de Economía Financiera y Finanzas

Bodie y Merton definen economía financiera *como el estudio de cómo los individuos asignan los recursos escasos a través del tiempo* (Bodie, Z., Merton, R., 2000). Cabe resaltar que el libro *Finanzas* de estos autores es el texto básico que se utiliza en las asignaturas de Finanzas I, Finanzas II y Fundamentos de Inversión y Riesgo de la Licenciatura en Finanzas y Banca. En ese contexto, Fabozzi et. al señala que *economía financiera, como en microeconomía, examina el comportamiento de los individuos y los gerentes junto con los roles de los mercados en los que estos agentes realizan sus transacciones* (Fabozzi, Frank; Neave, Edwin; Zhou, Guoufu, 2012). Según Pablo Fernández, profesor del IESE Business School de la Universidad de Navarra, España), *la economía financiera es una disciplina desarrollada por economistas y que se dedica, sobre todo, a elaborar modelos cuyo parecido con la realidad es muy escaso (y su utilidad también)*. (Fernández, 2018). (Kluwer, 2008) sostiene que *la economía financiera es una disciplina que pone el énfasis en el uso del análisis económico para entender el funcionamiento básico de los mercados financieros, particularmente la medida y la valoración del riesgo y la asignación intertemporal de los recursos monetarios*.

² Se refiere específicamente al plan de finanzas y banca de la Facultad de Economía.

Por otro lado, Gitman define las finanzas como *el arte y la ciencia de administrar el dinero...Las finanzas se ocupan del proceso, de las instalaciones, de los mercados y de los instrumentos que participan en la transferencia de dinero entre individuos, empresas y gobiernos* (Gitman, 2007). Ricardo A. Fornero de la Universidad Nacional de Cuyo, Argentina aclara que *las finanzas en la concepción que considera antigua ("old finance"), hasta los años 1960, eran una conexión esencialmente imprecisa de creencias basadas en prácticas contables, reglas de decisión y anécdotas. Para él, la teoría moderna se estructura en torno a la economía financiera (financial economics), que se caracteriza por teorías matemáticas rigurosas y estudios empíricos cuidadosamente documentados* (Fornero, 2007). Para P. Fernández, *Finanzas es un oficio que requiere formación interdisciplinar y que permite ayudar a la dirección de la empresa a tomar decisiones sensatas sobre financiación, inversión, continuidad y sobre todos los temas que afectan a las entradas y salidas de dinero, y al riesgo de la empresa. También, permite ayudar a personas e instituciones a invertir y planificar sensatamente los asuntos relacionados con dinero* (Fernández, 2018).

De las definiciones anteriores, se pueden extraer dos enfoques: uno analítico y otro operativo. El enfoque analítico utiliza la teoría microeconómica, las matemáticas y las estadística probabilística para comprender el comportamiento de las personas, el funcionamiento de los mercados financieros, la elaboración de modelos matemáticos rigurosos con fines explicativos y predictivos, y la asignación intertemporal de los recursos financieros.

Por otro lado, el enfoque operativo se dedica a examinar problemas concretos de empresas y personas sin la utilización de metodologías generales como hacen los economistas. En las escuelas de negocios se empleaba el método de casos, que algunos profesores de Economía consideraban *poco científico* (Fernández, 2018).

Para obtener una imagen más clara sobre la diferencia entre ambas disciplinas, se examinan los roles de un economista financiero y de un financista ante un descenso de la actividad económica de la construcción. El economista financiero propondría estimular la construcción de viviendas mediante una reducción del costo de financiamiento. Esta medida de política, según el economista financiero, estimularía la construcción de viviendas, reduciría la tasa de desempleo e incrementaría el PIB (Producto Interno Bruto) del sector construcción. Él sabe que la aplicación de su propuesta mejoraría la distribución de la riqueza, pero a expensas del aumento del déficit fiscal. Por otro lado, el papel del financista sería tomar en cuenta la legislación vigente para recomendar a las familias los mejores términos del crédito hipotecario con base a su ingreso familiar mensual. A éste no le interesará si la medida implantada por el gobierno aumentará el empleo o se incrementarán los subsidios. Solamente el rendimiento ajustado por el riesgo.

3. Estructura de la Licenciatura en Finanzas y Banca

En esta sección se examina una muestra de los planes de estudio en finanzas y banca de algunas universidades particulares locales y pública divididas en cuatro áreas: economía, finanzas y banca, matemática, y estadística y otros. La muestra incluye los planes de finanzas y banca de las siguientes entidades: FECO de la Universidad de Panamá UP), Universidad Santa María La Antigua (USMA), Universidad Interamericana de Panamá (UIP), Universidad Latina de Panamá, Universidad Abierta y a Distancia de Panamá, Universidad del Istmo y Universidad Politécnica Internacional (véase Cuadro N° 1).

CUADRO N° 1: NÚMERO DE CRÉDITOS POR ÁREA EN FINANZAS Y BANCA, SEGÚN UNIVERSIDAD

ÁREA	Universidad de Panamá Lic. en Finanzas y Banca	USMA Lic. en Banca y Finanzas	Universidad Interamericana de Panamá Lic. en Banca y Finanzas	Universidad Latina de Panamá Lic. en Gerencia Financiera y Bancaria	Universidad Abierta y a Distancia de Panamá Lic. en Banca y Finanzas	Universidad del Istmo Lic. en Administración de Finanzas	Universidad Politécnica Internacional Lic. en Finanzas
Economía	45	18	21	18	25	24	7
Finanzas y banca	55	81	63	88	70	39	97
Matemática y estadística	27	12	12	24	11	12	12
Otros	23	66	49	61	34	72	67
Total	150	177	145	191	140	147	183
Semestres	8						
Cuatrimestres	10	11	11	11	12	11	11
Trimestres							

Fuente: Planes de estudios de las diferentes universidades locales.

La cantidad total de créditos no es uniforme entre los diferentes planes, ya que su número oscila entre 140 y 191 lo cual obedece a las normas vigentes, al enfoque analítico u operativo, al menor tiempo de estadía de los estudiantes y a la minimización de los costos de colegiatura. El periodo promedio de estudio es de 11 cuatrimestres con excepción de la Universidad de Panamá (10) y la Universidad Abierta y a Distancia de Panamá (12).

Se observa que el plan de finanzas y banca con menos cantidad de créditos es el de la Universidad Abierta y a Distancia de Panamá con 140 mientras que el plan con mayor número de créditos corresponde a la Universidad Latina de Panamá con 191. El plan de la Universidad de Panamá, específicamente el de la Facultad de Economía contiene 150 créditos.

Estructura porcentual por área

El Cuadro N° 2 presenta la estructura o composición porcentual del contenido por áreas, según la universidad.

CUADRO N° 2: COMPOSICIÓN PORCENTUAL DE CRÉDITOS POR ÁREA EN FINANZAS Y BANCA, SEGÚN UNIVERSIDAD							
ÁREA	Universidad de Panamá Lic. en Finanza y Banca	USMA Lic. en Banca y Finanzas	Universidad Interamericana de Panamá Lic. en Banca y Finanzas	Universidad Latina de Panamá Lic. en Gerencia Financiera y Bancaria	Universidad Abierta y a Distancia de Panamá Lic. en Banca y Finanzas	Universidad del Istmo Lic. En Administración de Finanzas	Universidad Politécnica Internacional Lic. en Finanzas
Economía	30%	10%	14%	9%	18%	16%	4%
Finanzas y banca	37%	46%	43%	46%	50%	27%	53%
Matemática y estadística	18%	7%	8%	13%	8%	8%	7%
Otros	15%	37%	34%	32%	24%	49%	37%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Concentración de créditos en economía, matemática y estadística	48%	17%	23%	22%	26%	24%	10%
Concentración de créditos en finanzas, economía, matemática y estadística	85%	63%	66%	68%	76%	51%	63%
Fuente: Cuadro N° 1							

Se aprecia que el plan con mayor contenido en economía corresponde al de la Universidad de Panamá con el 30% del total de créditos; el resto de los planes va de 4% (Universidad Politécnica) a un máximo de 18% (Universidad Abierta) del total, lo que significa que estas instituciones se enfocan en finanzas y banca. En este área, UP cuenta con el 37% del total de créditos superado en promedio por el resto de las universidades en más de 7 puntos porcentuales.

Si se examina la concentración de créditos en economía, matemática y estadística, UP comprende el 48%, mientras que el resto de los planes agrupa alrededor del 20%. La Universidad Politécnica, con la más baja concentración, 10%, se aleja de los métodos cuantitativos pero enfatiza en finanzas y banca, y asignaturas afines.

Al considerar las tres áreas, economía, finanzas y banca, estadística y matemática, UP concentra el 85%, cifra mayor a la del resto de los planes de las otras entidades que contienen cerca de dos tercios del total.

Relación porcentual de créditos con respecto a finanzas y banca

El Cuadro N° 3 muestra la relación porcentual del total de créditos contenidos en los planes de las universidades particulares con respecto a la cantidad total de créditos de finanzas y banca de la UP, según el área.

CUADRO N° 3: RELACIÓN PORCENTUAL DE CRÉDITOS RESTO DE UNIVERSIDADES CON RESPECTO A LA LICENCIATURA EN FINANZAS Y BANCA

ÁREA	UP - F&B	USMA	UIP	Universidad Latina	Univ. Abierta y a Distancia	Universidad del Istmo	Universidad Politécnica
Economía	100%	40%	47%	40%	56%	53%	16%
Finanzas y banca	100%	147%	115%	160%	127%	71%	176%
Matemática y estadística	100%	44%	44%	89%	41%	44%	44%
Otros	100%	287%	213%	265%	148%	313%	291%
Total	100%	118%	97%	127%	93%	98%	122%
Fuente: Cuadro N° 1							

Las entidades de educación superior particulares ofrecen entre el 16% y el 56% de créditos en economía con relación a la oferta de UP. Por ejemplo, el plan de estudios en finanzas de la Universidad Abierta y a Distancia incluye un poco más de la mitad del total de créditos en economía que brinda el plan de finanzas y banca de la UP. La participación relativa más baja (16%) corresponde al plan de estudios de la Universidad Politécnica (véase Cuadro N° 3).

El mismo panorama se observa en matemática y estadística, con no más de 44% de créditos con excepción de la Universidad Latina que contiene el 89%. Sin embargo, dichas entidades particulares superan a la UP en la cantidad de créditos en finanzas y banca, y en asignaturas afines y culturales, con mayores concentraciones en estas dos áreas.

Relación porcentual de créditos con respecto a economía

El Cuadro N° 4 presenta la relación porcentual del total de créditos en economía ofrecidos en los planes de las universidades particulares con respecto a la cantidad total de créditos de economía correspondiente a la licenciatura en economía de la UP.

CUADRO N° 4: RELACIÓN PORCENTUAL DE CRÉDITOS RESTO DE UNIVERSIDADES CON RESPECTO A LA LICENCIATURA EN ECONOMÍA - FECO

ÁREA	UP - F&B	USMA	UIP	Universidad Latina	Univ. Abierta y a Distancia	Universidad del Istmo	Universidad Politécnica
Economía	43%	17%	20%	17%	24%	23%	7%
Finanzas y banca	1833%	2700%	2100%	2933%	2333%	1300%	3233%
Matemática y estadística	82%	36%	36%	73%	33%	36%	36%
Otros	92%	264%	196%	244%	136%	288%	268%
Total	91%	107%	88%	116%	85%	89%	111%

Fuente: Cuadro N° 1

Se observa en el cuadro anterior que el porcentaje de concentración de los créditos en economía de la licenciatura en finanzas y banca de la UP representa el 43% del total de créditos contenidos en la licenciatura en economía de la misma facultad. El resto de las entidades particulares incluyen alrededor del 18% del total de créditos en economía en sus planes de estudio con relación al total de créditos de la licenciatura en economía de la UP. La actual composición sugiere que el número de créditos en economía debería alcanzar

el 50% del total de créditos ofrecidos en la carrera de finanzas y banca a costa de la reducción de créditos en cursos del área cultural.

En matemáticas y estadística, se aprecia una mayor divergencia. finanzas y banca de la UP contiene el 82% del total de créditos de la licenciatura en economía, mientras que el resto de las instituciones particulares incluyen cerca del 42%, con excepción de la Universidad Latina, con un 73% del total de créditos de la licenciatura en economía.

En cuanto a finanzas y banca, todos los planes de estudios de las universidades examinadas superan marcadamente a lo que ofrece la licenciatura en economía en esa área. Este diagnóstico podría conducir a evaluar la importancia de incorporar asignaturas adicionales en finanzas y banca en el plan de estudio de economía de la UP.

¿Existe Equivalencia entre Títulos Académicos?

La baja participación de cursos de economía, y de matemáticas y estadística en la mayoría de las carreras en finanzas, excluyendo la de finanzas y banca de la UP, llevan a concluir que los títulos expedidos por las universidades particulares no son equivalentes al grado en finanzas y banca emitido por la UP. Entonces, surge la interrogante de si un financista es equivalente a un economista financiero. La respuesta es dual. Es afirmativa si el egresado es de finanzas y banca de la UP; es negativa si proviene de otras universidades particulares locales.

Contratación de un Financista para Enseñar en la Facultad de Economía

Con respecto a si un financista puede dictar asignaturas de finanzas y banca en el área de economía financiera y banca, se puede responder con un sí. La decisión de tener en su seno especialistas en finanzas o administración financiera para la docencia e investigación se encuentra en manos de la Junta Departamental de Análisis y Economía Aplicada, que a través de la estructura académica establezca los requisitos previos, entre ellos el título básico. La nueva estructura académica tendría que ser avalada por la Junta de Facultad de Economía. Posteriormente, esta propuesta debe tener la opinión favorable de la Comisión Académica de la Vicerrectoría Académica que la remite al Consejo de Facultades de Ciencias Sociales y Humanísticas para su aprobación legal.

Cuando un individuo participa por primera vez a través de un banco de datos, ya sea como profesor asistente o especial o ambos, lo hace a sabiendas que corre por una posición en el área de economía financiera y bancaria y no por una asignatura específica. La interrogante que surge es si un financista puede dictar asignaturas de economía con la profundidad y el rigor requerido. En otras entidades particulares de educación superior, la enseñanza de economía lo hacen especialistas en ingeniería industrial y administradores de empresa.

4. Conclusiones

El plan de finanzas y banca de la Universidad de Panamá equivale al de economía financiera por su alto contenido en economía y métodos cuantitativos. No sucede así con los planes de las universidades particulares, cuya concentración recae en finanzas y en otras asignaturas afines y culturales.

La Facultad de Economía debe evaluar las ventajas y desventajas de fortalecer su cuerpo docente e investigador con financistas, administradores financieros e ingenieros industriales en el área de economía financiera y bancaria. El título básico en economía no es imprescindible, aunque esta decisión se encuentra en las manos de la Junta Departamental de Análisis y Economía Aplicada y de la Junta de Facultad que, a su vez, éstas deben atenerse a la misión y visión de la Facultad de Economía.

Finalmente, el autor no detecta dificultad alguna en la contratación de docentes que no tengan el título básico en economía en el área de economía financiera y bancaria porque ante la escasez eventual de profesores especialistas en economía, éstos podrían ser suministrados por el departamento de Teoría y Desarrollo Económico.

5. Referencias Bibliográficas

Bodie, Z., Merton, R. (2000). *Finanzas*. México: PEARSON.

Estatuto de la Universidad de Panamá. (2009). Panamá: Imprenta Universitaria.

Fabozzi, Frank; Neave, Edwin; Zhou, Guoufu. (2012). *Financial Economics*. Massachusetts: John Wiley & Sons, Inc.

Fernández, P. (24 de enero de 2018). Un debate sobre sentatez y modelos ilógicos. *Finanzas y Economía Financiera*, C60-1 a C60-27.

Fornero, R. A. (Abril de 2007).

http://www.cashflow88.com/decisiones/fornero/Cronologia_fotografica_finanzas_I_Introduccion_y_1600-1900.pdf.

Gitman, L. (2007). *Principios de Administración Financiera*. México: PEARSON.

Kluwer, W. (2208). *wolterskluwer*. Obtenido de

http://diccionarioempresarial.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAASnjEyNjtbLUouLM_DzbsMz01LySVAAoc-c-IAAAAAA==WKE

Universidad a Abierta y a Distancia de Panamá. (2019). *Plan de estudio Banca y Finanzas*. Obtenido de <https://universidades.pa/universidades/universidad-abierta-y-a-distancia-de-panama/licenciatura/banca-y-finanzas/plan-estudios>

Universidad del Istmo de Panamá. (2019). *Plan de estudio Administración de Finanzas*. Obtenido de <https://www.udelistmo.edu/content/licenciatura-en-administracion-de-finanzas-virtual>

Universidad Interamericana de Panamá. (2019). *Plan de estudio Banca y Finanzas*. Obtenido de <https://www.uip.edu.pa/licenciaturas/facultad-de-ciencias-administrativas/lic-en-banca-y-finanzas/>

Universidad Latina de Panamá. (2019). *Plan de estudio Gerencia Financiera y Bancaria*. Obtenido de <https://universidades.pa/universidades/universidad-latina-de-panama/licenciatura/gerencia-financiera-y-bancaria/plan-estudios>

Universidad Politécnica Internacional. (2019). *Plan de estudio Banca y Finanzas*. Obtenido de <https://universidades.pa/universidades/universidad-politecnica-internacional/licenciatura/banca-y-finanzas/plan-estudios>

Universidad Santa María La Antigua. (2019). *Plan de estudio Banca y Finanzas*. Obtenido de <https://facn.usma.ac.pa/licenciatura-en-banca-y-finanza/>

IMPORTANCIA DE LA FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS EN LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN PANAMÁ

Davis Álvarez, Hilda García, Jennifer Giraldo, Teresa A. Rivas V., Lissette Zúñiga
Facultad de Economía, Universidad de Panamá

Luis Escalante

Investigación y Postgrado, Facultad de Economía, Universidad de Panamá
e-mail: lcescalante@yahoo.com

Fecha de recepción: 18/12/2020
Fecha de aprobación: 10/01/2021

RESUMEN: *En este artículo se describirá los nuevos retos que asumirán los Municipios del país, dado que se Descentraliza La Administración Pública y Dicta Otras Disposiciones, Modificada por la Ley 66 del 29 de octubre de 2015, (Gaceta Oficial, 2017) en donde se establece el otorgamiento de los fondos recaudados de bienes inmuebles por cada municipio, para que puedan desarrollar proyectos de inversión dentro de la comunidad.*

Con la descentralización, se busca fomentar que cada municipio tenga un crecimiento propio y autosuficiente de acuerdo al cumplimiento de las leyes establecidas, por eso cada uno tendrá la responsabilidad de reforzar las funciones administrativas con personal especializado en la planeación, formulación, presentación, ejecución y mantenimiento de proyectos, los cuales asegurarán que cada obra se ejecute de la manera más profesional posible.

PALABRAS CLAVES: Educación, marco legal, descentralización, evaluación de proyectos, banco de proyectos, Perfil, prefactibilidad, factibilidad, Inversión pública, municipios, metodología.

ABSTRACT: *This article will describe the new challenges that the municipalities of the country will take on, since it decentralizes the Public Administration and Dictates Other Provisions, modified by Law N.66 of October 29th, 2015, (Official Gazette, 2017) granting of funds raised from real estate by each municipality, so that they can develop investment projects within the community. With decentralization, it is sought to encourage each municipality to have its own growth and self- sufficiency in accordance with the established laws, therefore each one will have the responsibility of reinforcing the administrative functions with personnel specialized in the planning, formulation, presentation, execution and maintenance of projects, which will ensure that each work is executed in the most professional manner possible.*

KEYWORDS: Education, legal framework, decentralization, project evaluation, project bank, profile, pre-feasibility, feasibility, public investment, methodology.

1. INTRODUCCIÓN

A nivel nacional se mantienen muchas carencias, sobre todo en los lugares más remotos del país y los municipios se ven limitados a poder cubrir estas necesidades. Desde diez años antes del establecimiento de la ley el tema de la descentralización municipal había ocupado parte importante de la agenda de discusión nacional, por sus implicaciones políticas y económicas.

Por lo antes mencionado, se promulga la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, que reforma la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública, y dicta otras disposiciones, teniendo por objetivo general: la realización del proceso de descentralización de la Administración Pública, mediante el fortalecimiento de las capacidades, la transferencia de recursos necesarios a los gobiernos locales y la coordinación proveniente del Gobierno Central de la inversión pública. (Gaceta Oficial Digital N° 27901-A, viernes 30 de octubre de 2015).

(La Estrella de Panamá, 2016). En el año 2016 entró a regir la ley de descentralización en Panamá, en la cual se contempló la distribución de más de 200 millones de dólares entre todos los municipios del país. (La Estrella de Panamá, 2016)

De los 78 municipios se estimó que 50 de ellos recibirán B/. 500,000.00 dólares anuales que es el menor monto otorgado, ya que se consideran municipios de escasos recursos. Estos municipios además de recibir los fondos son también subsidiados por el Estado, debido a que no son capaces de ser autosuficientes, pues no recaudan los fondos necesarios por los altos índices de pobreza de la comunidad. (Aminta Bustamante, 2017) Entre estos municipios podemos mencionar los que se encuentran dentro de las comarcas cuyos niveles de pobreza sobrepasan el 80% de la población, además podemos mencionar los distritos de Santa Fe en Veraguas y La Palma en Darién. Todo lo contrario, sucede con los distritos capitales de cada provincia donde reciben grandes sumas de dinero, el municipio que más recauda en el Distrito Capital al cual en el año 2016- 2017 le han desembolsado B/. 310, 000,000.00 producto de la Ley de descentralización, seguido del distrito de Chorrera, David los cuales reciben mayor cantidad de fondos para la autogestión de proyectos.

Con la descentralización se busca que los gobiernos locales puedan realizar consultas en sus respectivas comunidades, detectando cuales son las prioridades de las mismas y buscar una solución. Una de las ventajas de la descentralización es que se evita el bloqueo del gobierno hacia los municipios por el solo hecho de no pertenecer al partido en turno. (EL Financiero, 2015)

Contar con personal idóneo en los municipios que manejen de forma eficaz el proyecto desde su formulación hasta la ejecución, es de suma importancia para evitar el mal uso de los fondos.

Marco Legal De La Descentralización

La descentralización en Panamá se fundamenta en la Ley 66 del 2015, la cual tiene por objetivo el fortalecimiento de las capacidades, para el manejo de los gobiernos locales de la administración pública.

Los Objetivos específicos de la ley son:

- Reformar la ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública, para actualizarla.
- Transferencia de fondos eficaz de la recaudación del impuesto inmueble realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas hacia los municipios.
- Establecer una fórmula de solidaridad intermunicipal de los fondos de la recaudación del impuesto inmueble hacia los municipios.
- Dirigir los montos asignados a la inversión en áreas específicas.
- Crear la Secretaría de descentralización.

- Establecer programa de inversiones de obras públicas y servicios municipales.
- Incluir los territorios especiales que no cuentan con municipio. (Gaceta Oficial Digital N° 27901-A, viernes 30 de octubre de 2015).

Esta ley busca establecer los parámetros que deben seguirse dentro de los diferentes municipios, para que lleguen las soluciones que demandan las comunidades.

Aplicación de la Misma

Los gobiernos de la región han logrado entender que un buen manejo de la descentralización ayuda a minimizar las grandes brechas entre las poblaciones urbanas y rurales, ya que son los gobiernos locales los que conocen de primera mano cuáles son sus necesidades.

La Ley 66 del 2015, establece a la Secretaría Nacional de Descentralización con carácter transitorio, adscrita al Ministerio de la Presidencia, como organismo técnico, político y de coordinación con los municipios para la ejecución del proceso de descentralización hasta que se cumpla la primera fase de este proceso. (Secretaría Nacional de Descentralización, 2016)

Según datos presentados por SND (Secretaría Nacional de Descentralización) para la vigencia fiscal 2019 se asignaron los siguientes montos por provincia y comarca, descritos en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Montos destinados para la ejecución de proyectos

Provincia	Montos
Panamá	74,309,555.18
Panamá Oeste	12,722,436.46
Colón	7,453,956.91
Chiriquí	9,214,139.16
Veraguas	6,294,540.34
Bocas del Toro	2,650,021.41
Coclé	4,231,345.30
Herrera	3,362,033.47
Guna Yala	541,856.46
Ngabe Buglé	3,523,389.71
Los Santos	2,658,662.33
Darién	759,021.37
Emberá Wounnan	742,500.00

Fuente: Transparencia SND, año 2019

Gráfico 1. Porcentaje de los montos destinado para la ejecución de proyectos



Fuente: Transparencia SND Fuente, año 2019

La Secretaría Nacional de Descentralización, realizó las transferencias de los fondos correspondientes a lo recaudado a través del fondo de Impuestos de Bienes Inmuebles a cada Municipio del País. Para aquellos municipios cuya asignación fue menor de B/. 500,000.00, se aplicó la fórmula de solidaridad intermunicipal.

2.FORMULACIÓN DE PROYECTOS

Las entidades gubernamentales y municipios para la consecución de los fondos de inversión deben formular sus programas o proyectos en el Banco de Proyectos del SINIP (Sistema Nacional De Inversiones Públicas), el cual es manejado por la Dirección de Inversiones Públicas del Ministerio de Economía y Finanzas.

Cada proyecto para realizar pasa por diversas etapas, las cuales se describen en la imagen 1.

Imagen 1. Gestión de la inversión pública



Fuente: Normas y Procedimientos del SINIP – MEF, año 2018

Con el Banco de proyectos se busca disminuir el Riesgo en la Planificación de la Inversión Pública en Panamá, además de apoyar en la elaboración de las propuestas de proyectos y la gestión y seguimiento de estos durante la ejecución aplicando las mejores prácticas internacionales en la gerencia de proyectos. Cada programa o proyecto registrado en el SINIP debe ser respaldado, según el caso de la siguiente manera:

- Si el proyecto solicita recursos para el nivel de prefactibilidad, el documento que acompañe la solicitud deberá contener información del proyecto al nivel de perfil.
- Cuando un proyecto nuevo solicita recursos para la fase de ejecución, deberá respaldarse con la respectiva evaluación del proyecto, ya sea a nivel de perfil, prefactibilidad o factibilidad. (Normas y Procedimientos del SINIP, año 2018).

En este caso según el monto se establece que tipo de respaldo se requiere, esto basado en La Ley 34 (Responsabilidad Social Fiscal) del 2008, que en el artículo 23 establece lo siguiente:

- ✓ Perfil: proyectos de inversiones menor o igual a B/. 500,000.00.
- ✓ Pre- Factibilidad: montos menores a 10 millones de balboas.
- ✓ Factibilidad: inversión de 10,000,001.00 en adelante.

Imagen 2. Requerimientos de la fase de Pre- Inversión

Fase de Preinversión: Inclusión de contenido mínimo para los programas y proyectos de inversión pública conforme las Normas y Procedimientos del SINIP		
Nivel de Identificación del Proyecto 1. Antecedentes o situación que da origen a la problemática 2. Problema Central (Inclusión variables de Riesgo) 3. Opciones de Solución y selección de Proyecto 4. Justificación de la intervención 5. Alcance del Proyecto 6. Objetivos del Proyecto en el marco Plurianual y del PEG. 7. Área de Influencia y Ubicación del Proyecto	Nivel de Perfil del Proyecto Introducción 1. Identificación del Proyecto 2. Población Objetivo y Análisis de Mercado 3. Estudio Técnico (Inclusión del Análisis de Riesgo) 4. Evaluación Financiera 5. Evaluación Económica y Social 6. Evaluación de Impacto Ambiental 7. Conclusiones y Recomendaciones 8. Apendice y Anexos	Estudio a nivel de Pre o Factibilidad Resumen ejecutivo 1. Identificación del Proyecto 2. Población Objetivo y Análisis de Mercado 3. Estudio Técnico (Inclusión del Análisis de Riesgo) 4. Evaluación Financiera 5. Evaluación Económica y Social 6. Evaluación de Impacto Ambiental 7. Conclusiones y Recomendaciones 8. Apendice y Anexos

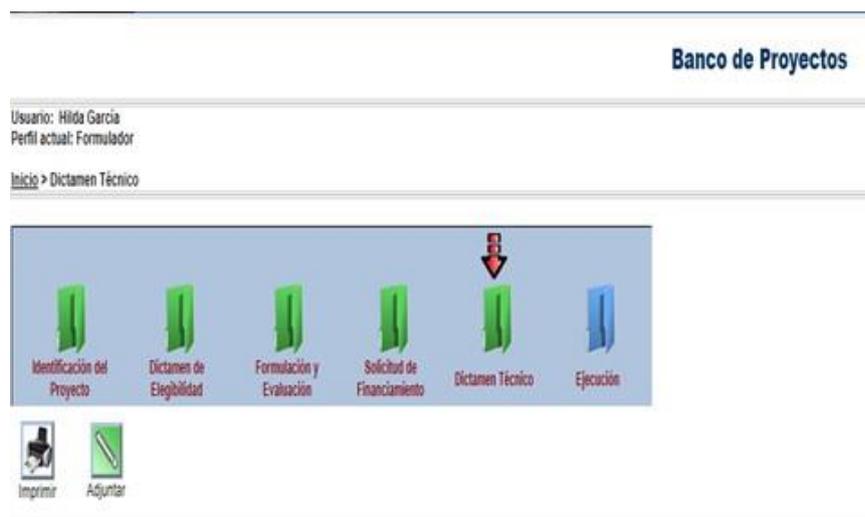
Fuente: Normas y Procedimientos del SINIP – MEF, año 2018

Para que los proyectos puedan ejecutarse primero es necesario su registro y aprobación en el Banco de proyectos, cada entidad debe contar con formuladores y planificadores encargados del registro, de igual manera la DPI asigna a cada entidad un sectorialista que es el encargado de la revisión y aprobación del programa o proyecto.

Para el registro y aprobación se deben completar una serie de fases que se describirán a continuación:

- **Identificación del proyecto:** en esta fase se carga las generales del proyecto como, la justificación del mismo los beneficiarios y lugares de impacto. Al finalizar este módulo se debe adjuntar el perfil, el informe de pre-factibilidad o factibilidad dependiendo del monto para inversión solicitado.
- **Dictamen de elegibilidad:** el sectorialista del MEF determina la viabilidad o no del programa o proyecto, además de realizar sugerencias para un mejor planteamiento del mismo.
- **Formulación y Evaluación:** se establecen los datos técnicos, económicos y sociales del proyecto, así como el tiempo en que debe financiarse para lograr poner en operación el proyecto.
- **Solicitud de Financiamiento:** se describe y justifica el monto a financiar, además que se establece la parte presupuestaria que registrará el proyecto.

Imagen 3. Módulos Banco de Proyectos



Fuente: Banco de Proyectos del SINIP – MEF

La formulación de un proyecto requiere de personal capacitado que permita mejorar la ejecución de los proyectos que se desarrollan en el país, ya que en los últimos años se ha podido observar que no se logra terminar muchos de los planes proyectados, e inclusive muchas ideas visualizadas para el beneficio de las comunidades no llegan siquiera a la parte de ejecución por la mala formulación.

Ejecución y Proyección

Actualmente, se han logrado terminar 192 proyectos, 535 proyectos se encuentran en ejecución y han sido adjudicados en espera de orden de proceder 187 proyectos. con los fondos de descentralización, Algunos de lo que se mantiene en ejecución son:

- Construcción del parque norte en el corregimiento de Ancón, por B/. 1,694,054.00.
- Construcción de casa comunitaria en la comunidad de El Pájaro, distrito de Río de Jesús, por B/. 36,000.00.
- Compra de un camión y retroexcavadora en el distrito de Remedios, aprobado por B/. 130,000.00.
- Mejoras al Mercado del Marisco en el distrito de Panamá, con una inversión para este año de B/. 1,936,013.53.

Hay otros proyectos pendientes de entregar la orden de proceder, entre ellos:

- El Mercado Municipal de Nuevo San Juan, en Colón, por B/. 943,000.00.
- Construcción de Cancha Multiuso, en Nueva Gorgona de Chame, por B/. 118,000.00.
- Construcción de cancha Multiuso en Río Grande, Penonomé, por B/. 100,000.00.
- Compra de retroexcavadoras en los distritos San Francisco y Colón, por B/. 319,000.00.
- Mejoras de calles en los distritos de La Chorrera y Chame, por B/. 133,000.00.

Según datos de SND los proyectos solicitados están divididos en los siguientes sectores.

Gráfico 2. Porcentaje de proyectos solicitado según diversos rubros.



Fuente: Transparencia SND, 2019

Limitaciones Presentadas Por Los Municipios Para El Aprovechamiento De Los Recursos Económicos.

Entre las limitaciones que presentan los municipios para la formulación y ejecución de sus proyectos podemos mencionar:

- Falta de personal técnico para el levantamiento de los proyectos.
- Carencia de formuladores y evaluadores que los ayuden a determinar la viabilidad del proyecto.
- Mejor adiestramiento a la hora de establecer los porcentajes que deben establecerse por vigencia presupuestaria.
- Mayor supervisión para lograr la ejecución de los proyectos en el tiempo inicialmente establecido.

Actualización Digital

Por otra parte, la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG) lanzó la nueva plataforma digital municipal, que consiste en un ERP - Sistema Financiero, Contable, Administrativo integrado, y permite acceso a la información y trámites ciudadanos.

Además, la posibilidad de compartir la información entre los componentes de cada municipio en todo momento y en tiempo real, reduciendo tiempos y costos de los procesos, así como mayor transparencia y control de la gestión de los gobiernos locales ante el proceso de descentralización municipal.

Con el desarrollo de este congreso se busca que las autoridades locales de todo el país enfoquen su gestión comunitaria hacia la maximización del uso de los recursos, de acuerdo a las oportunidades que el proceso de descentralización municipal les confiere, con equidad y transparencia.

Necesidad de Formuladores y Evaluadores de Proyectos

Desde el año 1997 la Dirección de Investigación y Postgrado, crea la maestría en Economía para la Formulación, Evaluación y Administración de Proyectos.

Serían muchos los proyectos públicos y privados necesitados de profesionales con las capacidades para tomar una idea, convertirla en pasos ordenados que dieran la información suficiente de la viabilidad o no de la misma.

Desde su creación la maestría persigue los siguientes objetivos fundamentales:

- Formar profesionales para la Formulación, Evaluación y Administración de Proyectos de inversión del sector público y privado, con fundamentación en la teoría económica.
- Dotar al participante de la metodología actualizada que le permita un mejor desempeño en el área de formulación y evaluación de proyectos.
- Desarrollar en los profesionales el espíritu de investigación, con miras a fortalecer y actualizar el instrumental técnico-práctico en el campo de la formulación y evaluación de proyectos. (Facultad de Economía, s.f.)

Importancia de la Maestría En Formulación y Evaluación de Proyectos

Es conocido que un proyecto es la búsqueda de una solución inteligente al planteamiento de un problema o una necesidad pendiente a resolver, entre tanto, humana; así como también los proyectos surgen como respuesta a una idea que busca la solución de un problema aprovechando una oportunidad de negocio. (OBS, 2019)

Al preparar y evaluar un proyecto se pretende encontrar la mejor solución al “problema” que se ha planteado, y así conseguir que se disponga de antecedentes y la información necesaria para asignar racionalmente los recursos financieros a la alternativa de solución más eficiente y viable frente a una necesidad humana percibida.

No existe una concepción rígida definida en términos de establecer mecanismos precisos en la toma de decisiones asociadas con un proyecto. No obstante, resulta obvio señalar que la adopción de decisiones exige que los formuladores y evaluadores de proyectos dispongan de un sin número de antecedentes que permitan que estas decisiones sean de forma inteligente.

Lo fundamental en la toma de decisiones es que éstas se encuentran cimentadas en antecedentes básicos concretos que hagan que se adopten concienzudamente y con el más pleno conocimiento de las distintas variables que entran en juego.

Evaluación de proyectos consisten entonces, en un conjunto de antecedentes justificados, mediante los cuales se establecen las ventajas y desventajas que tiene la asignación de recursos para una idea o un objetivo determinado.

Para el evaluador de proyectos es necesario y fundamental diferenciar entre la rentabilidad del proyecto y la rentabilidad del inversionista. La rentabilidad del proyecto es la que busca medir la rentabilidad del negocio independientemente de quien lo haga, mientras que la rentabilidad del

inversionista es la que busca medir la rentabilidad de los recursos propios del inversionista en la eventualidad de que se lleve a cabo el proyecto. (Careaga, 2006)

Es así como nos encontramos con la realidad del día a día, la cual está orientada hacia la competencia empresarial, el protagonismo de un director de proyectos cobra aún más relevancia por su capacidad de innovación.

El mercado actual sigue exigiendo profesionales que tengan una combinación ideal de destrezas adaptables a las diversas culturas organizacionales, por lo que se debe enfocar en tener un manejo técnico óptimo, habilidades estratégicas y de negocio, y sobre todo saber liderizar.

En términos económicos, el Formador y Evaluador de Proyectos presenta una serie de implicaciones relacionadas con el producto interno bruto del país. Dado que los proyectos son fundamentales para generar productividad, una mayor contribución de Formadores y Evaluadores de Proyectos al PIB incide de forma positiva sobre la calidad de vida de los ciudadanos.

Tomando en cuenta el conjunto de habilidades necesarias para obtener los resultados económicos esperados, los encargados de crear las políticas económicas deben evaluar la dirección de proyectos como una herramienta para la administración. Las consideraciones apropiadas en esta materia están estrechamente relacionadas con el desempeño financiero esperado.

En un informe presentado por el PIM en el año 2012, determino la demanda creciente de Evaluadores de Proyectos con respecto a otras profesiones. Lo que se estimó que para el 2020, las vacantes aumentarían en 45% con respecto a los años anteriores.

Lo más importante de estas estimaciones es que las organizaciones reconocen la relevancia de contar con competencias relacionadas con la gestión de proyectos para su desarrollo. (El Financiero, 2015)

Es así como para la descentralización de los Municipios en Panamá se hace necesario contar con profesionales, idóneos con capacidades estratégicas desarrolladas y sobre todo sobre la línea de Evaluación de proyectos, para así poder optimizar de forma eficiente los recursos de los contribuyentes resarciendo de esta manera a sus necesidades esenciales. (Martinez Bermudez, Martin, 2017).

3. ESTUDIO DE VIABILIDAD

- ¿Es valorado por el mercado final?
Dentro de las demandas actuales del mercado, los profesionales titulados y dedicados a la formulación, evaluación y administración de proyectos, son sumamente valorados y requeridos tanto en la administración pública, como en la privada, siendo la primera línea de defensa para que los proyectos de inversión sean efectivos y rentables, ya sea a nivel social o económico.
- ¿Se dispone de la tecnología, los recursos y las condiciones?
En la Realidad de nuestro país, una de las principales carencias existentes, son la falta de tecnología, la cual está ligada a la falta de recursos (información estadística confiables) y poca inversión local, para así los Evaluadores de proyectos cuenten con las herramientas necesarias para desarrollar sus funciones de manera óptima.
- ¿Se dispone del know how y capacidad administrativa?

Aún con las deficiencias ya identificadas que hoy día limitan las labores de los Evaluadores de Proyectos, sí se dispone con las capacidades Administrativas y el Know How (saber hacer), ya que los planes de estudios propuestos para la Formulación, Evaluación y Administración de Proyectos, contempla los estándares internacionales establecidos para los profesionales en esta materia, existiendo hoy día certificaciones exclusivas a nivel internacional para ellos.

- ¿Genera un impacto ambiental negativo?
Enfocados en el desarrollo de la Descentralización de los Municipios en Panamá (como proyecto), podemos expresar que este no implica impacto ambiental negativo, más bien concluimos que este proyecto debe promover a lo interno de cada Municipio las condiciones precisas para la conservación de los recursos naturales y ambientales de nuestro entorno.
- ¿Se tiene acceso a recursos? O ECONÓMICA ¿Son los ingresos mayores que los costos?
En base al desarrollo de la Ley 66 de octubre 2015 y sus reglamentaciones (Gaceta Oficial, 2017), los Municipios cuentan con los recursos económicos necesarios para el desarrollo de proyectos comunitarios, sociales y de autodesarrollo económico de la comunidad sin tener que incurrir en gastos excesivos para tales fines.
- ¿El proyecto es acorde con los principios y valores de quienes lo ejecutan?
Es así, el proyecto está alineado con los Valores comunitarios, de sostenibilidad y desarrollo promovidos por los gobiernos, así como de quienes lo ejecutan.
- ¿Me motiva la iniciativa?
Basados en la información obtenida y documentada en el artículo arriba desarrollado podemos consensuar que esta iniciativa motiva al desarrollo de programas sociales, para comunidades autosostenible dentro de los municipios.
- ¿Cumple con los intereses de la comunidad interna y externa?
La Descentralización de los municipios a nivel nacional, cumple con los objetivos de desarrollo económico y social, autosostenible de cada plasmado en el plan de gobierno de Juan Carlos Varela (2014-2019).

4.CONCLUSIONES

La Descentralización de los municipios constituye un avance importante dentro del desarrollo de nuestro país, el cual se encuentra catalogado como un país en vías de desarrollo, siendo esto un avance importante en materia de procesos y subsistemas de capacitación Administrativa Municipal.

Es así como podemos observar que la realidad del Estado apuesta a una Administración Pública descentralizada con mayor atención al cliente (contribuyente), exigiendo para el desarrollo de sus proyectos que el recurso humano en el sector público se potencie a través de la capacitación continua, niveles de educación superior, en otros términos existe la necesidad de una gerencia publica para la administración municipal de acuerdo a la renovada visión de competencia y

calidad en la que se ha enfocado el Estado a fin de estar menos disgregados y más concentrados en los aspectos sociales y de seguridad nacional.

Basados en estas líneas, al tener una visión enfocada en desarrollo de las comunidades, demanda de forma justificada la creación de sistemas de capacitación municipal idóneo que facilite el cumplimiento de los procesos de actualización y adecuación del recurso humano, considerando que con el pasar del tiempo, los recursos y la demanda de las comunidades irán creciendo.

5.REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Normas y procedimientos del sistema nacional de inversiones públicas (SINIP), Ministerio de Economía y Finanzas, enero 2018.

<https://www.presidencia.gob.pa>. (2018). Obtenido de <https://www.presidencia.gob.pa/Noticias/Gobierno-destina-616-millones-de-dolares-a-municipios-para-16-mil-proyectos-como-parte-de-la-descentralizacion>

Gaceta Oficial. (s.f.). Obtenido de https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27901_A/GacetaNo_27901a_20151030.pdf

<https://www.presidencia.gob.pa>. (s.f.). Obtenido de <https://www.presidencia.gob.pa/Noticias/Mas-de-1-400-proyectos-comunitarios-en-gestion-gracias-a-la-Descentralizacion>

Careaga, A. (2006). Evaluación como herramienta de transformación. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/356/35651519.pdf>

OBS, B. S. (2019). Obtenido de <https://www.obs-edu.com/int/blog-project-management/causas-de-fracaso-de-un-proyecto/importancia-de-la-evaluacion-del-proyecto-para-alcanzar-el-exito>

Panamá, D. (2019). Obtenido de <http://www.descentralizacion.gob.pa/>

Molina, J. L. (15 de junio de 2016). Panamá América. Obtenido de Descentralización gubernamental, ¿un desafío para Panamá?: <https://www.panamaamerica.com.pa/opinion/descentralizacion-gubernamental-un-desafio-para-panama-1030502>

Descentralización, gestión pública y desarrollo local desde una perspectiva comparada. evolución y particularidades en el caso de panamá. (s.f.). Obtenido de <http://www.eumed.net/oe-pa/docs/descentra2d.htm>

Wikipedia. (s.f.). Wikipedia. Obtenido de https://es.wikipedia.org/wiki/Administración_Pública
Facultad de Economía, U. d. (s.f.). Obtenido de

<http://consulta.up.ac.pa/PortalUp/FacEconomia.aspx?submenu=114>

Gaceta Oficial. (28 de Marzo de 2017). Gaceta Oficial. Obtenido de http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/28246-A_2017.pdf

El Financiero. (25 de julio de 2015). El Financiero. Obtenido de ¿La descentralización positiva o negativa?: <http://efpanama.com/la-descentralizacion-positiva-o-negativa/>

Martinez Bermudez, Martin;. (octubre de 2017). sibiup.up.ac.pa. Obtenido de <http://www.sibiup.up.ac.pa/bd/captura/upload/TM35214M36.pdf>

GLOSARIO

Educación: es el proceso de facilitar el aprendizaje o la adquisición de conocimientos, habilidades, valores, creencias y hábitos de un grupo de personas que los transfieren a otras personas, a través de la narración de cuentos, la discusión, la enseñanza, el ejemplo, la formación o la investigación.

Marco legal: son las bases sobre las cuales las instituciones construyen y determinan el alcance y naturaleza de la participación política. El marco legal de una elección, y especialmente los temas relacionados con la integridad de la misma, regularmente se encuentran en un buen número de provisiones regulatorias y leyes interrelacionadas entre sí.

Descentralización: es una ideología política que consiste en transferir responsabilidades y autonomía desde el gobierno central hacia otras autoridades.

Evaluación de proyectos: es un proceso que procura determinar, de la manera más significativa y objetiva posible, la pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto de actividades a la luz de objetivos específicos.

Banco de proyectos: Es una herramienta del sistema de planificación sobre la inversión pública que permite tomar decisiones en la etapa de prefactibilidad y factibilidad, facilitando la preparación de los planes, programas y proyectos de inversión, racionalidad y consistencia en la asignación del presupuesto para cada vigencia.

Prefactibilidad: análisis comparativo de las ventajas y desventaja que tendría determinado proyecto de inversión

Factibilidad: se refiere a la disponibilidad de los recursos necesarios para llevar a cabo los objetivos o metas señaladas, es decir, si es posible cumplir con las metas que se tienen en un proyecto, tomando en cuenta los recursos con los que se cuenta para su realización

Inversión pública: es la utilización del dinero recaudado en impuestos, por parte del Gobierno para reinvertirlo en beneficios dirigidos a la población que atiende, representada en obras, infraestructura, servicios, desarrollo de proyectos.

Metodología: es una de las etapas específicas de un trabajo o proyecto que parte de una posición teórica y conduce una selección de técnicas concretas (o métodos) acerca del procedimiento destinado a la realización de tareas vinculadas a la investigación, el trabajo o el proyecto.

LA EVOLUCIÓN DE LA CANASTA BÁSICA FAMILIAR DE ALIMENTOS EN PANAMÁ Y LA PERSPECTIVA ESTUDIANTIL EN LA FACULTAD DE ECONOMÍA: 2016

Arnold Muñoz

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Depto. de Estadística Económica y Social.
e-mail: arnold.munoz@up.ac.pa

Guimara Guerra de Tuñon.

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Depto. de Estadística Económica y Social.
e-mail: guimaraguerra@gmail.com

Marianela Espinoza Ortega

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Depto. de Estadística Económica y Social.
e-mail: marianela.espinosao@up.ac.pa

Fecha de recepción: 10/09/2018
Fecha de aprobación: 14/11/2018

RESUMEN: *El objetivo del artículo consiste en presentar y analizar la evolución de los costos de la Canasta Básica Familiar de Alimentos en Panamá y contrastar dichos resultados con la opinión de estudiantes con formación avanzada de la Facultad de Economía. Esto implica la utilización de fuentes primarias y secundarias, las encuestas aplicadas a los estudiantes graduandos, se posicionan como fuentes primarias, y los datos provenientes de los informes anuales del Ministerio de Economía y Finanzas, se posicionan como las fuentes secundarias. Los resultados obtenidos, arrojan que la Canasta Básica ha continuado su ritmo vertiginoso de crecimiento, viéndose en algunos periodos disminuido, debido a cambios estructurales en la composición de la misma, tales como la exclusión del combustible de cocina y de ciertos alimentos de mayor costo. Al igual que por la implementación de controles de precios de emergencia sobre 22 productos alimenticios en todo el país. Los datos obtenidos por la encuesta demuestran que la mayor parte de la población estudiantil no percibe la disminución de los precios de la CBFA, tienen mucho interés en cultivar productos alimenticios para el autoconsumo y atribuye los altos costos de la CBFA a la falta de políticas gubernamentales efectivas.*

PALABRAS CLAVES: alimentos, calorías, costos, nutrición, autoconsumo, percepción y políticas públicas.

ABSTRACT: *The aim of the article is to present and analyze the evolution of the costs of the Basic Family Food Basket in Panama and to contrast these results with the opinion of students with advanced training from the Faculty of Economics. This implies the use of primary and secondary sources, the surveys applied to graduating students are positioned as primary sources, and data from the annual reports of the Ministry of Economy and Finance are positioned as secondary sources. The results obtained show that the Basic Basket has continued its vertiginous rate of growth, seeing in some periods decreased, due to structural changes in its composition, such as the exclusion of cooking fuel and certain higher-cost foods. As well as the implementation of emergency price controls on 22 food products throughout the country. The data obtained by the survey shows that the majority of the student population does not perceive the decrease in prices of the CBFA, they have a lot of interest in growing food products for their own consumption and attribute the high costs of the CBFA to the lack of government policies effective.*

KEYWORDS: food, calories, costs, nutrition, self-consumption, perception and public policies.

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo analiza el comportamiento histórico de la Canasta Básica Familiar Alimentaria (CBFA), durante el periodo 2000 a 2015, de acuerdo a las directrices metodológicas del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá y contrarrestar este análisis con la percepción de los estudiantes de la Facultad de Economía, sobre los costos de la CBFA. En el abordaje metodológico, la investigación es de tipo descriptivo, referencial y exploratoria, la cual utiliza información de fuentes primarias y secundarias. Las fuentes primarias son las encuestas dirigidas a la población estudiantil y las fuentes secundarias son las estadísticas de la Contraloría General de la República. Para el análisis de las encuestas, se utilizará el programa Microsoft Excel 2013, para la tabulación, procesamiento de los datos, la construcción de cuadros, gráficas, tablas y el respectivo análisis estadísticos.

2. ABORDAJE DEL PROBLEMA EN ESTUDIO

La conformación de las estructuras de la CBFA ha ido cambiando a través del tiempo, a partir de información proveniente de las Encuestas de Ingresos y Gastos y el Censo Nacional de Población y Vivienda de la República de Panamá, realizado en el año 2010 por el Instituto de Estadísticas y Censos (INEC), de la Contraloría General de la República, con el uso de la metodología recomendada por el INCAP, incorporando algunas recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Enfocamos nuestro juicio en la Canasta Básica familiar de Alimentos de los distritos de Panamá y San Miguelito, considerando que no refleja cambios de comportamiento del consumidor por efecto de sustituciones. Históricamente, la CBFA, ha reflejado constantes incrementos que repercuten en el poder de compra o poder adquisitivo de la población panameña.

La recurrente insatisfacción de la ciudadanía con respecto al costo estimado de la Canasta Básica familiar de Alimentos, se evidencia en la realización de diálogos, debates en otros, conversatorios, programas radiales y televisivos, ya que este tema es muy sensitivo para la toma de decisiones a nivel de familias y de la responsabilidad de los gobiernos sobre la seguridad alimentaria de todos los ciudadanos del país.

Las políticas de los gobiernos han grado en torno a la reducir el costo de la Canasta Básica familiar de Alimentos, dada la importancia e impacto que produce en el poder adquisitivo. Estas iniciativas se han manifestado con la implementación de paliativos tales como las ferias libres, el control parcial de precios, los monitoreo de la calidad, la fiscalización de supermercados, entre otros. Aun así, los ciudadanos manifiestan la insatisfacción con los precios que tienen los productos de la Canasta Básica familiar de Alimentos.

Atendiendo a la situación planteada, surge el principal problema de investigación. **¿Han logrado las políticas públicas implementadas disminuir los precios de la CBF? Y, ¿cómo percibe la población estudiantil de la Facultad de Economía el comportamiento de la Canasta Básica familiar de Alimentos?**

1. SUSTENTO TEÓRICO DEL ESTUDIO

La CBFA, definida por la Dirección de Políticas Sociales del Ministerio de economía y finanzas (MEF, 2015), como el conjunto de alimentos expresados en cantidades suficientes para satisfacer las necesidades de calorías- energía de un hogar promedio; considera una ingesta promedio de 2,305 calorías por persona por día. La misma está estructurada en cincuenta y un (51) productos pertenecientes a 10 grupos alimenticios, los que aportan el promedio de las calorías requeridas.

Según la definición internacional del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP, 2015), CBFA, consiste en un conjunto de productos básicos que conforman la dieta usual de la población, en cantidades suficientes para cubrir adecuadamente, las necesidades energéticas de todo individuo representativo o promedio.

En determinados espacios algunas respuestas tratan de explicar la Canasta Básica de Alimento, indican que se trata de la capacidad o habilidad de transformar ingresos en medios de subsistencia para satisfacer necesidades básicas, tales como las calorías necesarias para que cuerpo humano funcione. La “eficiencia de la conversión” (Lipton, 1995) alude al costo relativo por unidad de conversión, de términos monetarios a calorías. Debido a que generalmente los pobres pagan precios más altos, la eficiencia de conversión entre estos grupos de población es mucho más baja que entre el resto.

Los aportes de Lipton, en la conceptualización y desarrollo empírico del Bienestar Social, se insertan en la perspectiva dinámica del estudio sobre la pobreza. Se adentra en una propuesta de la nueva línea de pobreza, que se basa en la combinación del enfoque relativo y el criterio del multiplicador. Su método especifica la línea de pobreza como un porcentaje de la mediana del gasto en alimentos, vestuario y vivienda, se aplica un multiplicador para cubrir los gastos adicionales. Plantea que de esta forma se aprovechan las ventajas de método relativo, ya que no se requiere especificar una canasta mínima ni actualizarla, y se corrige algunos defectos, dado que el ajuste automático entre cambios en los ingresos es gradual y no absoluto.

2. VALORES HISTÓRICOS DE LA CBFA

Es determinante analizar la evolución histórica de la Canasta Básica, ya que a partir de su costo surgen importantes análisis como el de la pobreza, si se utiliza el método de la Línea de La Pobreza, en la medida en que una familia puede cubrir el costo de la canasta determinará, en el primer caso si padece de pobreza o pobreza extrema.

Por otro lado, el incremento o variación porcentual de la CBFA, sirve de base principal para el cálculo del Salario Mínimo. De igual forma, se utiliza el costo de la CBFA como indicador para determinar el costo de la vida y el lineamiento de algunas políticas públicas.

Los datos históricos revisados, arrojan que la Canasta Básica de Panamá ha continuado su ritmo vertiginoso de crecimiento, viéndose en algunos periodos disminuido, debido a cambios estructurales en la composición de la misma, tales como la exclusión de un miembro de la familia promedio a 3.84 miembros para los Distritos de Panamá y San Miguelito. El tamaño promedio de la familia era hasta el 2003 de 4.8 miembros, pero en atención al Censo de Población y Vivienda de 2010, se establece un nuevo tamaño promedio de la familia, lo cual reduce el costo de la CBFA.

Cuadro No.1 PRODUCTOS DE LA CANASTA BÁSICA FAMILIAR DE ALIMENTOS EN PANAMÁ, SEGÚN GRUPO, VIGENTES HASTA EL 2012		
1. Lácteos - Leche en Polvo - Leche Evaporada - Leche Fresca Pasteurizada - Queso Amarillo 2. Huevos de Gallina 3. Carnes Res - Babilla - Bistec de Cinta - Carne Molida - Jarrete - Pecho Pollo Pescado - Cojinoa - Corvina - Tuna Chuleta Carnes Preparadas - Jamón - Salchicha	4. Leguminosas - Lentejas - Porotos - Frijoles 5. Cereales y Derivados - Arroz Nal. 1 ^{ra} . - Pan de Molde - Tortilla de maíz - Macarrón Nacional - Pan Flauta - Crema 6. Azúcar Blanca Nacional 7. Grasas - Aceite Vegetal Nal. - Margarina 8. Vegetales y Verduras Vegetales Frescos - Cebolla - Tomate - Zanahoria - Lechuga - Ajo	Verduras - Papa - Ñame - Yuca - Plátano 9. Frutas - Guineo - Manzana - Naranja 10. Miscelaneos - Refrescos (Carbonatados) - Sopa deshidratada - Pasta de Tomate - Jugo de Naranja - Salsa de Tomate - Mayonesa - Bebidas de Frutas - Té - Sal - Café Molido 11. Gas de Cocina - Combustible
Fuente: Datos del Ministerio de Economía y Finanzas.		

De igual forma, a partir de una exhaustiva revisión de la CBFA, en el año 2012 se excluye el combustible de cocina y de ciertos alimentos de mayor costo, en este sentido podemos ver en el Cuadro No. 1, cuáles eran los grupos de alimentos que se incluían en la CBFA hasta el año 2012 y en el Cuadro No.2, se aprecian los productos que conforman la nueva estructura de la CBFA a partir del 2013.

Cuadro No. 2 NUEVOS PRODUCTOS DE LA CANASTA BÁSICA FAMILIAR DE ALIMENTOS DE PANAMÁ: AÑO 2013		
Rubro	Excluidos	Incluidos
Carnes	Jarrete	Pulpa Negra
	Pecho	Carne para sopa
	Chuleta	Puerco liso
		Muslo de pollo
		Pechuga de pollo
		Mortadela nacional
Pescados	Cojinúa y corvina	Sardina en salsa de tomate
Cereales	Pan flauta	Hojuelas de maíz
		Pan michita
		Coditos
Vegetales y verduras		Ají dulce
		Pico loro
Leguminosas		Frijoles chiricanos
Frutas		Piña
Lácteos		Queso blanco prensado
Misceláneos	Bebida de frutas	
Otros	Tanque de gas	
Fuente: Datos del Ministerio de Economía y Finanzas.		

Posteriormente, a través del Decreto Ejecutivo No.165 del 1 de julio de 2014, se implementan en Panamá controles de precios de emergencia, sobre 22 productos alimenticios por un lapso de seis meses, los cuales han sido extendidos año tras año hasta la fecha actual. Esta medida logró una profunda disminución del costo calórico de la canasta básica familiar de alimentos, según estimaciones del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); sin embargo, estas disminuciones no son percibidas por la sociedad panameña.

Cuadro No. 3. VALOR PROMEDIO MENSUAL DE LA CANASTA BÁSICA FAMILIAR DE ALIMENTOS PARA LA CIUDAD DE PANAMÁ, AÑOS: 1980 A 2004

Año	Valor Promedio (B/.)	Variación	
		Absoluta (B/.)	%
1980	144.28		
1981	158.99	14.71	10.2
1982	166.50	7.51	4.7
1983	171.79	5.29	3.2
1984	172.70	0.91	0.5
1985	174.50	1.8	1
1986	171.76	-2.74	-1.6
1987	190.91	19.15	11.1
1988	188.18	-2.73	-1.4
1989	190.07	1.89	1
1990	195.02	4.95	2.6
1991	200.37	5.35	2.7
1992	208.31	7.94	4
1993	211.79	3.48	1.7
1994	212.87	1.08	0.5
1995	217.05	4.18	2
1996	222.39	5.34	2.5
1997	224.14	1.75	0.8
1998	224.97	0.83	0.4
1999	224.72	-0.25	-0.1
2000	225.43	0.71	0.3
2001	224.49	-0.94	-0.4
2002	223.11	-1.38	-0.1
2003	189.26	-33.85	-15.2
2004	188.79	-0.47	0

Fuente: Ministerio de Economía y Economía

Cuadro No. 4. COSTO PROMEDIO DE LA CANASTA BASICA FAMILIAR DE ALIMENTOS DE PANAMÁ, PARA LOS MESES DE DICIEMBRE: AÑOS 2005-2016

Grupos alimenticios	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CARNES	72.38	73.26	78.53	86.34	89.44	92.01	97.83	98.85	111.28	104.18	99.98	101.87
CEREALES	34.96	36.23	45.36	52.39	53.67	55.34	60.48	64.50	67.72	59.69	52.46	53.05
VEGETALES Y VERDURAS	18.53	18.08	24.14	30.99	27.20	29.59	31.42	29.15	29.31	28.47	25.18	26.52
LEGUMINOSAS	2.92	2.89	3.21	4.14	4.33	4.08	4.18	4.24	4.53	3.79	7.68	8.48
FRUTAS	11.82	12.31	14.00	16.20	15.08	17.14	19.90	23.20	23.69	24.02	18.42	20.23
GRASAS	4.81	4.84	6.01	9.16	8.38	7.83	9.46	9.48	9.20	9.25	9.87	9.37
LACTEOS	21.89	22.04	28.78	32.30	32.02	32.58	35.15	35.62	41.23	42.09	45.01	44.92
HUEVOS	2.94	2.92	3.15	4.10	4.03	4.03	4.72	4.48	5.25	4.48	3.65	3.67
AZUCARES	3.50	3.72	4.26	4.68	4.68	5.64	5.64	5.96	5.96	7.02	3.10	3.19
MISCELANEOS	24.41	24.72	25.75	29.18	29.29	30.18	33.43	33.95	49.91	38.65	35.96	36.71
GAS (*)	4.37	4.37	4.37	4.37	4.37	4.37	4.37	4.37				
Costo Total de la CBFA	202.51	205.38	237.55	273.85	272.49	282.79	306.58	313.80	348.08	321.64	301.31	308.01

(*) A partir del 2013, El MEF no incluye el combustible (tanque de gas) dentro de la estimación del costo de la Canasta Básica Familiar.

Fuente: Ministerio de Economía y Economía

3.RESULTADOS OBTENIDOS DE LAS ENCUESTAS

La encuesta aplicada a los estudiantes se compone de tres secciones claramente identificadas. La primera de ellas solicita información general. La siguiente sección está relacionada a los productos

de la canasta básica alimentaria. La última parte tiene como propósito identificar estudiantes con interés en cultivar en sus hogares productos alimenticios que complementen la canasta básica.

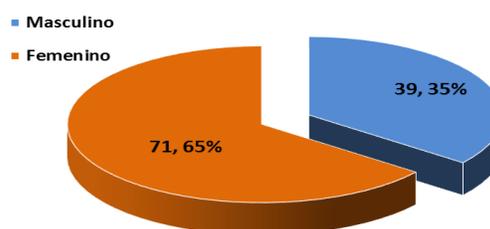
A continuación, presentamos los cuadros y gráficas que arrojó la información recibida en la encuesta aplicada a los estudiantes de la Facultad de Economía. De acuerdo a la información recabada, en el cuadro No. 5 y gráfica No. 1 sobre el sexo de los estudiantes que contestaron la encuesta, éste corresponde a 71 femeninas y 39 masculinos.

Cuadro No.5
SEXO DE LOS ESTUDIANTES QUE INTEGRAN LA MUESTRA ENCUESTADA. Noviembre de 2016.

Sexo	Total
Total...	110
Masculino	39
Femenino	71

Fuente: Los autores con datos obtenidos de la encuesta.

Gráfica No. 1 Sexo de los estudiantes que integran la encuesta: Noviembre de 2016



Fuente: Los autores con datos obtenidos de la encuesta.

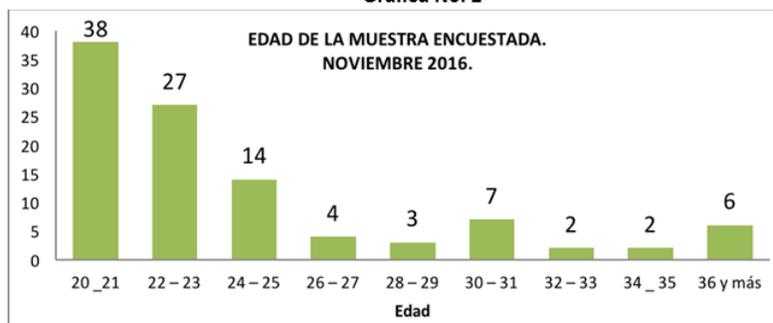
En el cuadro No.6 y gráfica No. 2 se observa que los estudiantes encuestados van entre los 36 años más y los 20 años. 40 estudiantes tienen edad comprendida entre los 20 y 21 años, de 22 a 23 años son 28, 24 a 25 son 15 estudiantes, de 30 a 31 son 8, de 36 y más son 7 estudiantes, de 26 a 27 son 5 estudiantes de 28 a 29 son 3 y de 35 a 32 son 4 estudiantes.

Cuadro No. 6
EDAD DE LAS PERSONAS QUE INTEGRAN LA MUESTRA. NOVIEMBRE 2016.

Edad	Total	%
Total...	106	100%
20_21	40	37.74%
22-23	28	26.42%
24-25	15	14.15%
26-27	5	4.72%
28-29	3	2.83%
30-31	8	7.55%
32-33	2	1.89%
34_35	2	1.89%
36 y más	7	7%

Fuente: Los autores con datos obtenidos de la encuesta.

Gráfica No. 2



Fuente: Los autores con datos obtenidos de la encuesta.

En el cuadro No.7 y Gráfica No.3, se observa que las 110 personas encuestadas, la periodicidad quincenal corresponde a 44 personas, siendo el más alto, mientras que el diario es de 27. En el

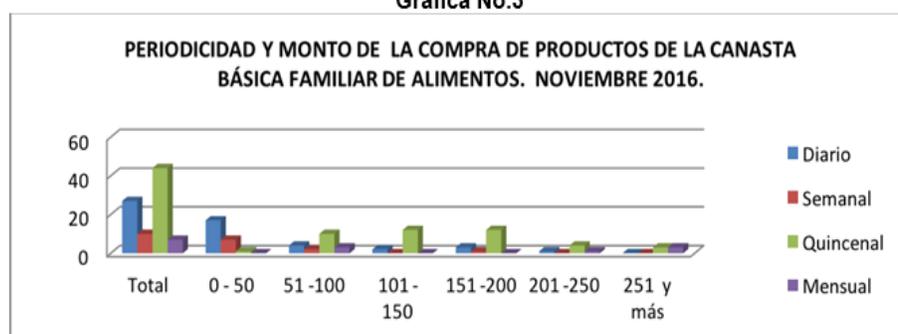
monto de compra quincenal, los intervalos de B/. 101.00 balboas a B/. 150.00 balboas y, de B/. 151.00 a B/. 200.00, son los más altos. Los más bajos son los que están entre B/. 201.00 a B/. 250.00.

Cuadro No.7
PERIODICIDAD Y MONTO DE LA COMPRA DE PRODUCTOS DE LA CANASTA
BÁSICA FAMILIAR DE ALIMENTOS. NOVIEMBRE 2016

Periodo	Total	Monto de la compra (B/.)					
		0 - 50	51 -100	101 - 150	151 -200	201 -250	251 y más
Total ...	110	25	19	14	16	6	6
Diario	27	17	4	2	3	1	0
Semanal	10	7	2	0	1	0	0
Quincenal	44	1	10	12	12	4	3
Mensual	7	0	3	0	0	1	3

Fuente: Los autores con datos obtenidos de la encuesta.

Gráfica No.3



Fuente: Los autores con datos obtenidos de la encuesta.

En el cuadro No.8 se plasma que ochenta y dos (82) de los estudiantes encuestados demuestran interés en cultivar en el hogar productos de la canasta básica familiar de alimentos, mientras que diecinueve (19) no tienen interés. Nueve (9) no contestaron.

Cuadro No.8
INTERÉS EN CULTIVAR EN CASA PRODUCTOS DE LA CANASTA
BÁSICA FAMILIAR DE ALIMENTOS. NOVIEMBRE 2016.

Interés	Total	%
Total...	110	100%
Si	82	75%
No	19	17%
N/C	9	8%

Fuente: Los autores con datos obtenidos de la encuesta.

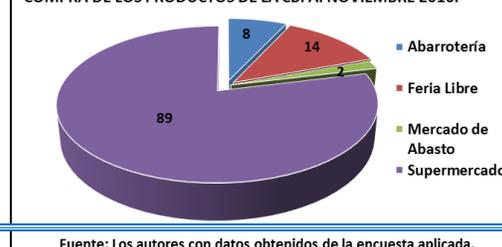
En el cuadro No.9 y gráfica No. 4, se observa que los establecimientos donde realizan compras de productos de la canasta básica familiar de alimentos es en los supermercados con un total de 89 personas, las ferias libres con un total de 14 personas, las abarroterías con un total de 8 y el mercado de abastos, 2 personas.

Cuadro No. 9
ESTABLECIMIENTO DONDE REALIZAN LA COMPRA
DE PRODUCTOS DE LA CBFA. NOVIEMBRE

	Total
Total ...	113
Abarrotería	8
Feria Libre	14
Mercado de Abasto	2
Supermercado	89

Fuente: Los autores con datos obtenidos de la encuesta.

Gráfica No.4. ESTABLECIMIENTOS DONDE SE REALIZA LA
COMPRA DE LOS PRODUCTOS DE LA CBFA. NOVIEMBRE 2016.



Fuente: Los autores con datos obtenidos de la encuesta aplicada.

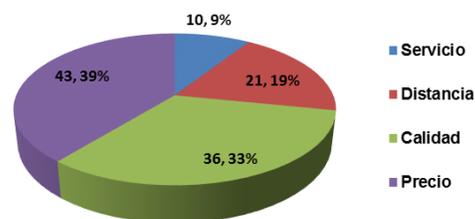
De acuerdo al cuadro No. 10 y gráfica 5, Los motivos por el que se realiza la compra de productos de la canasta básica familiar de alimentos en determinados establecimientos es porque: 43 indican que por el precio, 36 indican que por la calidad, 21 por la distancia y 10 por el servicio.

Cuadro No. 10
MOTIVO POR EL SE QUE REALIZA LA COMPRA DE PRODUCTOS DE LA CBFA EN DETERMINADOS ESTABLECIMIENTOS. NOVIEMBRE 2016.

Motivo	Total
Total ...	110
Servicio	10
Distancia	21
Calidad	36
Precio	43

Fuente: Los autores con datos obtenidos de la encuesta.

Gráfica No.5 MOTIVO POR EL QUE SE REALIZA LA COMPRA DE PRODUCTOS DE LA CBFA EN DETERMINADOS ESTABLECIMIENTOS. NOVIEMBRE 2016.



Fuente: Los autores con datos obtenidos de la encuesta aplicada

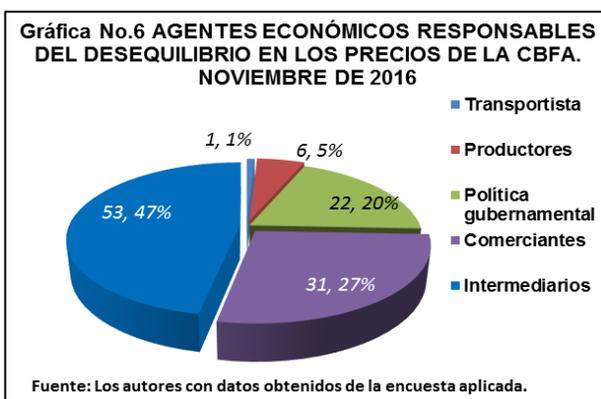
De acuerdo a los datos del cuadro No. 11, el interés demostrado en tomar el seminario para aprender a cultivar en casa productos de la canasta básica familiar de alimentos, se corresponde a 58 sí tienen interés, 40 no tienen interés y 12 no respondieron.

Cuadro No. 11
INTERÉS EN TOMAR SEMINARIO PARA APRENDER A CULTIVAR EN CASA, PRODUCTOS DE LA CANASTA BÁSICA FAMILIAR DE ALIMENTOS. NOVIEMBRE 2016.

Interés	Total	%
Total...	110	100%
Si	58	53%
No	40	36%
No respondió	12	11%

Fuente: Los autores con datos obtenidos de la encuesta.

De acuerdo a los datos del cuadro No.8 y gráfica No. 6, el agente económico responsable del desequilibrio en los precios de los productos de la canasta básica familiar de alimentos, indicaron 53 que los intermediarios, 31 que los comerciantes, 22 que la política gubernamental, 6 los productores y 1 los transportistas.



Cuadro No. 12 AGENTE ECONÓMICO RESPONSABLE DEL DESEQUILIBRIO EN LOS PRECIOS DE LA CBFA. NOVIEMBRE DE 2016.

AGENTE ECONÓMICO	TOTAL	%
TOTAL....	113	100%
Transportista	1	1%
Productores	6	5%
Política gubernamental	22	20%
Comerciantes	31	28%
Intermediarios	53	48%

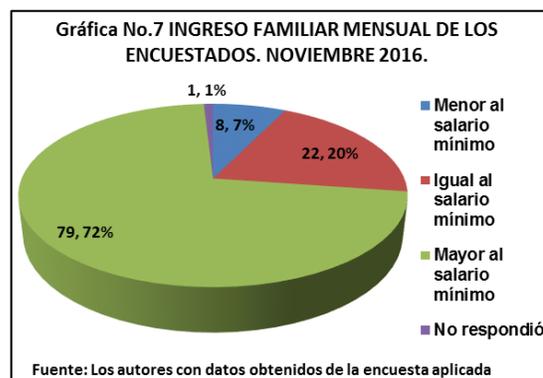
Fuente: Los autores con datos obtenidos de la encuesta.

De acuerdo a los datos del cuadro No. 13 y gráfica No. 7, ingreso familiar mensual de los estudiantes encuestados corresponde a 72 familias de estudiantes con ingreso mayor al salario mínimo, 22 igual al salario mínimo, 8 menor al salario mínimo y 1 no respondió.

Cuadro No. 13 INGRESO FAMILIAR MENSUAL DE LA MUESTRA. NOVIEMBRE 2016.

Ingreso familiar	Total	%
Total...	110	100%
Menor al salario mínimo	8	7%
Igual al salario mínimo	22	20%
Mayor al salario mínimo	79	72%
No respondió	1	1%

Fuente: Los autores con datos obtenidos de la encuesta.

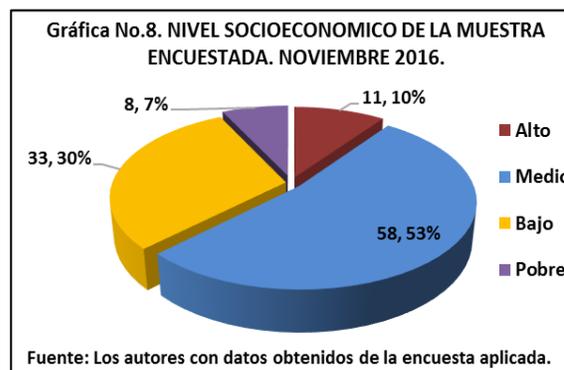


De acuerdo a los datos del cuadro No. 14 y gráfica No. 8, nivel socioeconómico de las familias de los estudiantes encuestados corresponde a medio, el 53%, bajo el 30%, alto el 10% y pobre el 7%.

Cuadro No.14 NIVEL SOCIOECONÓMICO DE LA MUESTRA. NOVIEMBRE 2016.

Nivel socioeconómico	Total	%
Total...	110	100%
Alto	11	10%
Medio	58	53%
Bajo	33	30%
Pobre	8	7%

Fuente: Los autores con datos obtenidos de la encuesta.



4. REFLEXIONES

A pesar de que el estudio aun esta en desarrollo y de que no podemos llegar a conclusiones profundas, se puede anticipar claramente que la Canasta Básica ha continuado su ritmo vertiginoso de crecimiento, viéndose en algunos periodos disminuido, debido a cambios estructurales en la composición de la misma, tales como la exclusión del combustible de cocina y de ciertos alimentos de mayor costo. Al igual que por la implementación de controles de precios de emergencia sobre 22 productos alimenticios en todo el país. Por otra parte, los datos obtenidos por la encuesta demuestran que la mayor parte de la población estudiantil no percibe la disminución de los precios de la CBFA, tienen mucho interés en cultivar productos alimenticios para el autoconsumo y atribuye los altos costos de la CBFA a la falta de políticas gubernamentales efectivas.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Análisis de la Canasta Básica Familiar, Boletín Cuadernos de Coyuntura, Centro de Investigación de la Facultad de Economía (CIFE), año 2007- 2015.
- Análisis de la Canasta Básica Familiar, Boletín Cuadernos de Coyuntura, año 2013.
- Bair, D.C. (1998), Experimentación: Una introducción a la Teoría de Mediciones y al Diseño de Experimentos. Editorial Pretince Hall.
- Contraloría General de la República. INEC. Panamá en Cifras 2015.
- Contraloría General de la República. INEC. Indicadores económicos y Sociales. 2000.
- Contraloría General de la República. INEC. Estimaciones y Proyecciones de la Población Total del País, por sexo y edad: años 1950 a 2015.
- Contraloría General de la República. INEC. Situación de la Población Ocupada.
- Chow, Ya Lun (1975). Análisis Estadístico. Editorial Interamericana. México.
- Dirección de Estadística y Censo. Índice de precios al por Mayor y al consumidor.
- Felman, Robert (1996). Psicología. Editorial Mc Graw Hill. México.
- Hanke, John E.; Reitscyh, Arthur (1997). Estadística para Negocios. Editorial Mc Graw Hill. España. 1997.
- Harold, Larson (1978). Introducción a la Teoría de las Probabilidades e Inferencia Estadística. Limusa, México.
- Lipton, M. 1995 “Growing points in poverty research: labour issues” en Rodgers, G. (ed.) The poverty agenda and the ILO (Ginebra: OIT).
- Montgomery, Douglas (1991). Diseño y Análisis de Experimentos. Grupo Editorial Iberoamericana.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Informe Histórico de la Canasta Básica Familiar Alimenticia de Panamá. 2009- 2015. Panamá.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Informe Económico y Social 1995- 2015.
- Rivera C.; Arrellano, Rolando y Molero, Víctor (200). Conducta del Consumidor. Editorial ESIC. Madrid, España.
- Walpole, Meyer (1999). Probabilidad y Estadística. Mc Graw Hill. México.

6.ANEXOS



UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
FACULTAD DE ECONOMÍA
ENCUESTA APLICADA A ESTUDIANTES GRADUANDOS

N° de la Encuesta: _____

Objetivo: Recabar información sobre puntos de vista de los estudiantes con respecto a la canasta básica familiar de alimentos, a la vez que contribuye a sensibilizarlos sobre temas de su incumbencia, que impactan significativamente a la sociedad y por ende, afectan su diario vivir.

Indicaciones: Marque su respuesta con un gancho. Observe máxima objetividad al seleccionar la opción.

I. CARACTERÍSTICAS GENERALES

Sexo: Hombre Mujer
 Edad _____ (años cumplidos). Año en que ingresó por primera vez a la universidad: _____
 Distrito y corregimiento en el que reside: _____ Carrera matriculada: _____
 Año que cursa: _____ Grupo: _____

II. CONOCIMIENTOS GENERALES SOBRE CANASTA BÁSICA FAMILIAR DE ALIMENTOS.

1. De acuerdo al salario mínimo legal vigente (B/.259.00), el ingreso familiar mensual es: Menor _____ Igual _____ Mayor _____

2. Número de personas que integran el hogar: _____

PRODUCTOS ALIMENTICIOS QUE CONSUME REGULARMENTE					
Productos	Diario	Cada 2 días	Una vez a la semana	Nunca	Por qué?: 1.costo 2.sabor o 3.salud
Carnes					
Cereales (arroz, pan, tortilla, pastas, cremas)					
Vegetales y verduras (cebolla, lechuga, ñame, papas, repollo, tomate, plátano, yuca, zanahoria)					
Leguminosas (frijol, lenteja, poroto)					
Frutas					
Grasas y Aceites (aceite vegetal, nacional, margarina)					
Lácteos (leche, queso)					
Huevos					
Azúcar					
Misceláneos (café, té, jugo, soda, sopa de paquete, sal)					

3. Cada qué periodo realiza usted sus compras: Diario Semanal Quincenal Mensual
 Usted, en qué nivel socioeconómico se ubica: Alto medio bajo Pobre

4. ¿En qué establecimiento realiza sus compras de la Canasta Básica Familiar de Alimentos?:
 Mercado de abastos Supermercados Ferias libres Abarroterías

5. ¿Cuál es la variable que lo motiva a realizar sus compras en los establecimientos mencionados?
 Precios Servicios Calidad Distancia Otros: Cuál? _____

6. ¿Cuánto gasta aproximadamente para realizar sus compras? Diario: B/. _____
 Semanal: B/. _____ Quincenal: _____ Mensual: B/. _____

7. Está conforme con los precios que paga por los productos de la Canasta Básica Familiar de Alimentos?
 Sí. ¿Por qué? _____
 No. ¿Por qué? _____

8. ¿Cuántos de los miembros de su hogar aportan para la compra de los productos de la Canasta Básica Familiar de Alimentos? Padre Madre Esposo(a) Hermana (o) Otros
 Especifique quién: _____

9. ¿Cuál de los siguientes agentes económicos, ocasiona mayor desequilibrio en los precios de los productos de la Canasta Básica Familiar de Alimentos? Productores Intermediarios
 Política gubernamental Comerciantes Transportistas

10. ¿Cuál de los siguientes productos cultivan en casa?

Productos			
Aji <input type="checkbox"/>	guandú <input type="checkbox"/>	yuca <input type="checkbox"/>	Tomate nacional <input type="checkbox"/>
Guineo <input type="checkbox"/>	plátano <input type="checkbox"/>	ñame <input type="checkbox"/>	zapallo <input type="checkbox"/>
culantro <input type="checkbox"/>	chayote <input type="checkbox"/>	apio <input type="checkbox"/>	otoe <input type="checkbox"/>

11. ¿Estaría interesado en cultivar algunos de los productos de la Canasta Básica Familiar de Alimentos?
 SI NO

12. ¿Estaría interesado en tomar un seminario-taller para aprender a cultivar algunos de los productos de la Canasta Básica Familiar de Alimentos?
 SI Anote un número de teléfono donde se le pueda ubicar: _____

Gracias por su colaboración!

LA VERDAD SOBRE EL DECRETO EJECUTIVO N° 130 DE 2017: UN BREVE INTENTO DE EXPLICACIÓN

JUAN JOVANÉ

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Depto. Teoría y Desarrollo Económico.

e-mail: jovajun@yahoo.com

Fecha de recepción: 10/01/2018

Fecha de aprobación: 22/ 05/2018

RESUMEN: *Todo el análisis aquí presentado, una vez que se toma en cuenta su naturaleza y contenido, es una pieza que busca poner en práctica todo un andamiaje jurídico cuyo objetivo último es convertir todas las viviendas en simples mercancías. Este enfoque se entrelaza con un intento de utilizar la palanca impositiva con el fin de asegurar cambios en el uso de los suelos que faciliten la captación de una mayor renta de la tierra por parte de los sectores económicamente dominantes del país, a la vez que favorecen los intereses de las grandes empresas multinacionales.*

La población tiene que entender que para conservar sus viviendas y evitar ser expropiadas, por una política de acumulación por desposesión, deben de movilizarse efectivamente para defender su derecho humano a una vivienda digna. El hecho de que el gobierno haya suspendido su aplicación no significa que haya declinado sus intenciones. Debemos exigir, como primer paso, la derogación total y definitiva del Decreto 130.

El impulso al que ha dado la resistencia de la población al Decreto 130 debe ser aprovechado para que los panameños y panameñas adelantemos una contraofensiva, la cual transforme todo el actual andamiaje jurídico que nos perjudica, con el fin de lograr que se respete el derecho de todos y todas a gozar del derecho humano a una vivienda digna, así como el derecho a la ciudad, es decir a tener una voz en las decisiones relativas a la definición de tipo de ciudad que debemos desarrollar.

PALABRAS CLAVES: Vivienda, ingresos, impuestos, pobreza, procesos de gentrificación, políticas públicas y ciudadanía.

ABSTRACT: *All the analysis presented here, once its nature and content are taken into account, is a piece that seeks to put into practice a whole legal framework whose ultimate objective is to turn all homes into simple merchandise. This approach is intertwined with an attempt to use the tax lever in order to ensure changes in land use that facilitate the capture of a higher rent from land by the economically dominant sectors of the country, while favoring the interests of large multinational companies.*

The population has to understand that in order to keep their homes and avoid being expropriated, through a policy of accumulation by dispossession, they must mobilize effectively to defend their human right to decent housing. The fact that the government has suspended its application does not mean that it has declined its intentions. We must demand, as a first step, the total and definitive repeal of Decree 130.

The impulse to which the population's resistance to Decree 130 has given should be used so that Panamanians and Panamanians carry out a counteroffensive, which transforms the entire current legal framework that harms us, in order to ensure that the right to everyone to enjoy the human right to decent housing, as well as the right to the city, that is, to have a voice in the decisions regarding the definition of the type of city that we must develop.

KEYWORDS: Housing, income, taxes, poverty, gentrification processes, public policies and citizenship.

1. INTRODUCCIÓN

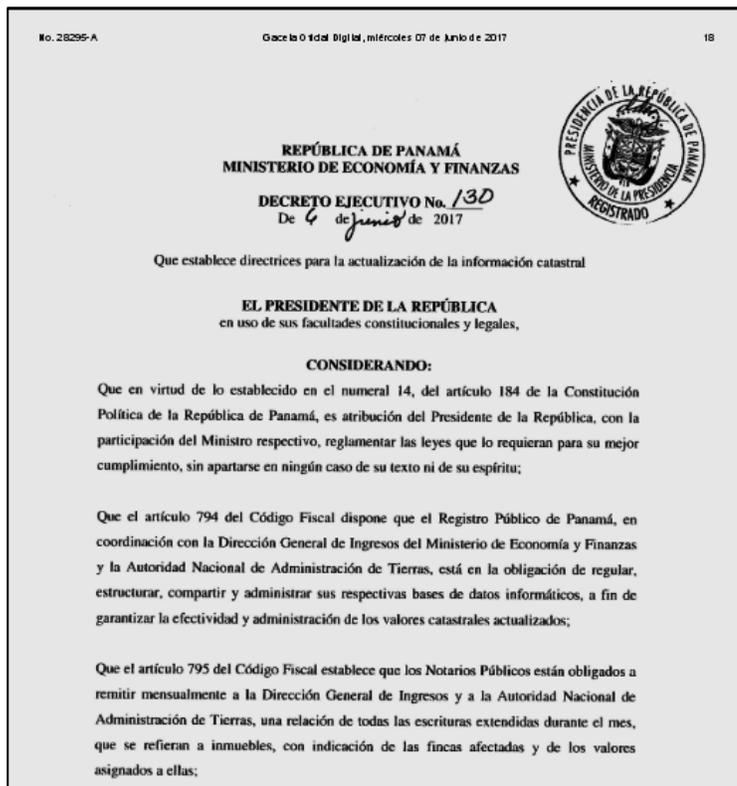
La reciente aparición en la Gaceta Oficial del Decreto Ejecutivo 130 de 6 de junio de 2017, el “que establece las directrices para la actualización de la información catastral”, ha levantado una notable polémica entre la población, que percibe que el mismo simplemente busca elevar los impuestos, con el fin de desplazar a la población, sobre todo de los sectores medios y populares, de sus viviendas, y los personeros de gobierno que intentan, con argumentos relativamente banales, de negar esta finalidad. Esto hace importante aclarar los casos sometiendo a un análisis riguroso este decreto, así como aclarando en el contexto en que el mismo se da. Esto, dicho sea de paso, permitirá develar los intereses económicos que llevaron a su creación.

La presente nota, consecuente con el objetivo del análisis, se inicia con una investigación del contexto de política económica en que aparece el decreto ejecutivo que se discute. En un segundo momento se aborda el contenido del mismo, para, finalmente, establecer las conclusiones que se derivan de toda nuestra argumentación.

2. EL CONTEXTO

Si comenzamos por el contexto, se puede afirmar que existen razones poderosas que permiten sospechar que el gobierno busca elevar su recaudación fiscal, así como viabilizar el actual género de desarrollo concentrado y excluyente, con la aplicación de una serie de medidas impositivas, de las que el Decreto 130 haría parte. Estas razones se vinculan, entonces, con el estilo de desarrollo que pretenden seguir imponiendo y profundizando los sectores económicamente dominantes del país el cual se sostiene en tres premisas: un modelo de crecimiento basado en las exportaciones (export led), el cual se centra en los servicios; un proceso significativo de inversiones destinadas a generar la infraestructura que potencia este modelo (spatial fix); un auge de construcciones de viviendas y comercios de lujo, junto a la infraestructura pública que le sirven de sostén, en los que la especulación con la tierra urbanas juega un papel importante.

Se trata, en primer lugar, no solo de los problemas financieros locales que sufre el actual gobierno, producto de la desaceleración económica que vive el país.¹ Se trata también de las presiones que surgen de los organismos financieros internacionales, las cuales apuntan, entre otras cosas, a la elevación de la recaudación fiscal. Es así que, en su reciente documento titulado “2017 Article IV Consultation,” el Fondo Monetario internacional propone



¹ De acuerdo a cifras oficiales el acumulado hasta abril de 2017 de los ingresos corrientes del gobierno se encontraba 12.0% por debajo de lo presupuestado y 2.5% por debajo de lo recaudado en el mismo período el año anterior. En el caso de las recaudaciones estos porcentajes negativos alcanzaron a 8.7% por ciento y 2.2%, respectivamente. Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección General de Ingresos, **Informe Preliminar de Recaudación Abril 2017**, Panamá, p.1.

que el país realice “Una evaluación integral del riesgo fiscal del sector público, como los relacionados con pasivos por pensiones no financiados, proyectos llave en mano y pasivos contingentes de empresas públicas”, lo que “ayudará a medir la adecuación de los amortiguadores fiscales”. Más adelante agrega que “... los ingresos fiscales de Panamá se mantienen entre los más bajos de la región. Las medidas para mejorar la administración tributaria deben complementarse con la política de limitar los incentivos y exenciones fiscales”.² Todo esto está ligado a su preocupación sobre un conjunto de compromiso del sector público.³

Se trata de una posición que el Fondo Monetario Internacional ha venido manteniendo por varios años, tal como se desprende de su documento “Panamá Selected Issues” de marzo de 2013. En este se llega a plantear que los más ricos receptores de ingresos en Panamá, ya sea como corporaciones o como personas naturales, tienen una carga inferior al promedio de Centro América, así como al promedio de América Latina. En el caso de Centro América la diferencia está entre 3.5 y 2.7 puntos porcentuales menos. En el caso de América Latina esta diferencia sería de entre 2.5 y 2.7 puntos porcentuales.⁴ Tal como resulta lógico en la visión de este organismo, no se propone elevar la progresividad del impuesto sobre la renta, lo que significa que cualquier elevación de las recaudaciones impositivas debe darse por otra vía. Aquí aparece claramente la dirección hacia el ITBMS y las revaluaciones catastrales.

En segundo lugar, está la elaboración del “Plan Maestro de Infraestructura y la Logística de Carga para la Zona Interoceánica del Canal de Panamá” (ZIC).⁵ Para entender la vinculación de este Plan con los problemas del desplazamiento de la población de sus viviendas, resulta útil partir destacando que la definición que en el “Plan Maestro” se le da a la “Zona Interoceánica del Canal de Panamá” incluye, entre otras, las siguientes áreas: la ciudad de Panamá, la ciudad de Colón y sus áreas circundantes, incluyendo Sherman en el lado Oeste hasta la Costa Arriba en el lado Este, así como como el Aeropuerto Internacional de Tocumen y sus áreas circundantes (Tocumen/24 Dic).⁶

El problema está en que el referido “Plan Maestro” está destinado, entre otras cosas, a producir un Plan de Infraestructura y Uso de Tierras para la Zona Interoceánica del Canal de Panamá.⁷ La ejecución de este plan, que abarca todas las áreas antes definidas, llevará, por razones obvias, a la necesidad de desplazar a la población y algunas instituciones de su actual localización, con el fin de que las mismas sean utilizadas con fines logísticos. Es en referencia a esto que es válido pensar que los cambios de zonificación y los desplazamientos de una buena parte de la población, serán apoyados por modificaciones en la carga impositiva que tendrán que enfrentar los dueños de viviendas

En tercer lugar están los llamados procesos de “gentrificación”, palabra que fue utilizada por primera vez por la socióloga Ruth Glass en 1964, la cual se refiere a los procesos por medio de los cuales los habitantes de menores ingresos son desplazados de algunos sectores de la ciudad, los que pasan a ser ocupados por personas de mayores ingresos. Este proceso se da básicamente como un movimiento principalmente puesto en marcha por las promotoras, las cuales tratan por esta vía de apropiarse del incremento de la renta de la tierra que se genera a partir

² IMF, **2017 Article IV Consultation – Press Release and Staff Report for Panamá**, May 2017. Pp. 2 y 3. (traducción libre nuestra)

³ “... the broad set of potential public liabilities is larger, encompassing the unfunded pension liabilities (estimate at about US\$ 10.7 billion...), pending turnkey projects (currently about US\$ 3 billion) or the contingent liabilities linked to public companies (about US\$ 4 billion)”, IMF, Panamá: Key ISSUES, May 19, 2015, 6

⁴ IMF, **Panamá: Selected Issues**, Country Report No 13/89, March 2013, p. 33, Table 1.

⁵ ACP, **Terms of Reference for Transportation Infrastructure and Cargo Logistics Master Plan for the Interoceanic Zone of the Panama Canal (PM – ZIC)**, April 2016.

⁶ Ibidem, p.48.

⁷ Ibidem, p. 9.

de dicho desplazamiento.⁸ Como bien lo ha señalado David Harvey, este proceso está ligado a los que él mismo llama acumulación por desposesión, entendiendo que la gentrificación “casi siempre tiene una dimensión de clase, dado que son los pobres, los no privilegiados y los marginados del poder político quienes sufren primero y en mayor medida las consecuencias de este proceso...”⁹

Uno de los mecanismos utilizados en los procesos de gentrificación tiene que ver con el alza del valor asignado a la tierra, el cual lleva a que los dueños de la vivienda tengan que pagar impuestos que están más allá de sus posibilidades, lo que significará que, para no perderlo todo, se vean obligados a vender sus viviendas, oportunidad que aprovecharán las promotoras especuladoras para beneficiarse económicamente.

Estos procesos de gentrificación, implican, además, un movimiento hacia lo que Neil Smith llamó la “ciudad mercancía”, lo que significa que la ciudad es desarrollada no en función de asegurar lo que David Harvey llamaría el Derecho a la Ciudad por parte de sus habitantes y la atención de sus necesidades básicas sino en función de la generación dentro de la misma de negocios. Estos, en nuestro caso, tendrían que ver con las actividades de logística y con las de turismo, así como el acomodo de vivienda de los representantes de las empresas multinacionales.

Aparecen ahora evidenciados los intereses de los especuladores de tierras, los cuales tienen una elevada presencia en el actual gobierno, sobre todo en el Ministerio de Vivienda que es el agente encargado de las zonificaciones. Para estos especuladores la elevación de los valores catastrales de las viviendas de los sectores medios y populares resultaría en el desplazamiento de los mismos, quienes estarían obligados a venderlas dada la insostenible presión fiscal. Esto les permitiría, tanto a las promotoras especuladoras con el capital financiero bancario, apropiarse de la renta más elevada que ahora generarían las inversiones en viviendas y edificios comerciales.

Algunos contenidos del Decreto 130

Es conveniente partir señalando que, a diferencia de lo que han planteado algunos personeros gubernamentales, la llamada base de dato que se pretende levantar no se refiere exclusivamente a las finalidades de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI). De hecho se trata de información que se debe **compartir** entre esta institución y la Dirección General de Ingresos (DGI)¹⁰ Más aún, también se señala que se trata de “**integrar un catastro único, con propósitos multifinalitarios**”,¹¹ entre los cuales lógicamente esta la recaudación de impuestos por la DGI.

Esto permite entender con claridad cuál es el objetivo del decreto bajo análisis. De hecho es conocido que la ANATI tiene la capacidad de realizar reavalúos, tal como se desprende del Artículo 69 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015:

“Artículo 69. El artículo 770 del Código Fiscal queda así:

⁸“A broader theory of gentrification must take the role of producers as well as consumers into account, and when this is done, it appears that the needs of production -in particular the need to earn profit - are a more decisive initiative behind the gentrification than consumer preference... Consumer preference and demand for gentrification can be created after all... Smith, Neil, **Toward a Theory of Gentrification: a Back to the City Movement by Capital, Not By People**, Journal of American Planning Association, 1979, vol. 45.

⁹ Harvey, David, **El Derecho a la Ciudad**, New Left Review No 53, p.33.

¹⁰ Decreto Ejecutivo No 130 De 6 de junio de 2017, p. 1.

¹¹ Ibidem.

Artículo 770. Los avalúos generales y parciales se harán cumpliendo con los requisitos que para tal fin establezca la Dirección Nacional de Información Catastral y de Avalúos de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, siempre que respondan a una programación debidamente estructurada de conformidad con los procedimientos que establece este Código”.

Es entonces claro que el Decreto 130 lo que busca es recabar información con el fin de viabilizar estos reavalúos, con la finalidad de llevar adelante los objetivos planteados en el acápite anterior. Una vez realizado los avalúos, la DGI que compartirá la información pasará a aplicar la misma con fines de elevar la recaudación fiscal. A quien quede en condiciones de morosidad se le aplicaría, de acuerdo al Artículo 788 de Código Fiscal una multa que recargaría la deuda impositiva en veinte por ciento, a la vez que lo expone, dado el contenido del Artículo 799 de ese mismo Código, a la posibilidad de enfrentar un cobro coactivo realizado con el embargo de su vivienda.

Concentrando ahora la atención sobre lo que decreta el documento bajo estudio, encontramos que este incluye entre los elementos que deberían ser reportados a la ANATI y la DGI las siguientes acciones sobre las viviendas: refaccionarlas y repararlas. En este caso se deben hacer dos comentarios:

1. La reparación de una vivienda lejos de ser una acción que le eleva el valor a la misma es claramente una acción guiada a conservar su valor, por lo que no debería tener nada que ver con revalorizaciones o con impuestos a cobrar por la DGI.
2. En la medida en que una vivienda se refaccione, como generalmente hace la población, para su propio bienestar, estamos, entonces, frente a una acción guiada al bienestar familiar y no a elevar su valor como mercancía. Esto significaría Gravar más las viviendas cuando se mantienen en la esfera del valor de uso y no en el valor de cambio. Esto es claramente injusto cuando ello se debe, al menos en gran medida a la incapacidad del gobierno de resolver los derechos a una vivienda digna para todos.

Herman Daly, uno de los padres fundadores de la corriente de la Economía Ecológica, ha llamado la atención sobre la presencia de muchos gastos en bienes y servicios que hace la población guardan relación con el hecho de que la misma tiene que defenderse frente a los problemas y contradicciones, tanto sociales como ambientales, que genera el actual sistema socioeconómico. Daly, teniendo en cuenta que estas medidas defensivas no elevan el bienestar de la población ha llegado a considerar que las mismas ni siquiera deberían ser tomadas en cuenta en el cómputo del PIB.¹²

Un ejemplo de cómo esto tiene que ver con todo el andamiaje legal del Decreto 130 está dado por los efectos de la creciente incapacidad del actual gobierno de procurarle a la población una seguridad ciudadana adecuada. En efecto, cualquier aditamento que haga un dueño de caso para protegerse de esta situación simplemente llevará a una revaluación de su vivienda y, por tanto, a un mayor pago de impuestos

También resulta que el decreto incluye la posibilidad de “cambios de zonificación y usos de suelos”,¹³ lo cual trae a colación lo antes señalado sobre la posibilidad de que estos instrumentos sean utilizados para elevar el valor

¹² Daly, Herman E. and Cobb Jr., John B., **For the Common Good**, Beacon Press, Boston, 1994, Appendix: The Index of Sustainable Economic Welfare.

¹³ Decreto..., **Op.cit**, p. 2.

catastral de las viviendas y, en consecuencia, provocar la expulsión de las personas de sus viviendas. Esto ocurrirá de manera masiva en Colón, donde los nuevos valores catastrales llevarán a rentas y costos de la vivienda simplemente imposibles de pagar por los sectores populares que la habitan. Su destino está marcado: ser expulsados de la ciudad.

Lo que sin embargo más ha llamado la atención de la población, generando un justificado temor frente a su contenido es el Artículo 3 del Decreto 130, en la parte que establece que: “En caso que el desglose inscrito no se ajuste al valor real de terreno y mejoras, la Autoridad Nacional de Tierras podrá ajustar el desglose del nuevo valor inscrito”. Las preocupaciones de la población, pese a todas las explicaciones que han intentado los personeros del gobierno, tienen un fundamento real por los siguientes motivos:

1. Se trata de una redacción que por su forma y contenido trata a todas las viviendas como valor de cambio, es decir como mercancías y no, como hemos señalado, como el valor de uso que satisface para muchos el derecho humano a una vivienda digna.
2. Si tenemos en cuenta que el artículo bajo análisis busca darle la capacidad a la ANATI, que comparte la información con la DGI, a viabilizar ajustes sobre los valores del terreno y las mejoras, le estaría otorgando la potestad de elevar dichos valores si a su juicio no “concuernen con la realidad del área geográfica de la respectiva finca”. Más aún, le otorga esta potestad sobre ambos componentes: los terrenos y las mejoras.

A este respecto son importantes dos consideraciones, las cuales confirman nuestra posición, y se relacionan con la forma ambigua y poco clara en que está redactado el tercer artículo del Decreto 130. En primer lugar, como cualquiera lo puede comprobar en el Diccionario de la Real Academia Española, la palabra ajustar tiene, entre otros, el siguiente significado: “**concertar el precio de algo**”. En segundo lugar, la definición de “un área respectiva” puede variar simplemente por cambios en las áreas circundantes, así como por políticas estatales que, como se ha dado en el país, modifiquen el significado del “área respectiva” con el fin de apadrinar los procesos de gentrificación y los intereses de los especuladores y la banca, así como para profundizar el modelo concentrado y excluyente existente en el país.

3. Recurrir al uso de la presencia de la palabra desglose en el texto del Decreto 130, como también han intentado los personeros de gobierno, tampoco tiene la capacidad de echar por tierra el argumento anterior, ya que aquí también se observa una ambigüedad. En efecto, volviendo al Diccionario de la Real Academia Española, el mismo indica que por desglose no se entiende dividir algo entre sus partes. En realidad significa “separar algo de un todo para estudiarlo o considerarlo por separado”. En nuestro caso significaría estudiar por separado el terreno, así como estudiar por separado las mejoras, para, entonces, ajustar el desglose, es decir “concertar el precio”.

3.CONCLUSIONES

Todo el análisis aquí presentado llama la atención sobre el hecho de que el Decreto Ejecutivo No 130 De 6 de junio de 2017, una vez que se toma en cuenta su naturaleza y contenido, es una pieza que busca poner en práctica todo un andamiaje jurídico cuyo objetivo último es convertir todas las viviendas en simples mercancías. Este enfoque se entrelaza con un intento de utilizar la palanca impositiva con el fin de asegurar cambios en el uso de

los suelos que faciliten la captación de una mayor renta de la tierra por parte de los sectores económicamente dominantes del país, a la vez que favorecen los intereses de las grandes empresas multinacionales.

Es claro, a este último respecto, que una buena parte de la recaudación adicional será destinada a convertir a la ciudad de Panamá en lo que Neil llamó una ciudad mercancía. La priorización y utilización de una gran masa de recursos municipales para refaccionar la Vía Argentina y la Calle Uruguay así lo atestiguan.

La radicalidad con que el gobierno maneja la desposesión con el fin de desarrollar la ciudad mercancía queda claro en el Artículo 8 de la Ley 7 de 4 de abril de 2016, la “que modifica y adiciona artículos a la Ley 29 de 1992 que adopta un sistema especial de Puerto Libre para la provincia de Colón para su efectiva implementación y funcionamiento”. De acuerdo a este Artículo:

“... El propietario de todo bien inmueble ubicado en el área de la isla de Manzanillo del Sistema Especial de Puerto Libre deberá restaurar, reconstruir o acondicionar dicha propiedad en un periodo no mayor de cinco años, contado a partir de la entrada en vigencia de este artículo.

La renuncia de los propietarios de inmuebles o lotes baldíos a invertir, restaurar o reconstruir dará lugar a que, previa declaratoria de interés social urgente, el Órgano Ejecutivo decrete la expropiación del inmueble, la cual se realizará de conformidad con el procedimiento establecido en el Código Judicial.

.....
.....”

En estas condiciones los habitantes menos pudientes de la Ciudad de Colón no podrán pagar las rentas incrementadas que las mejoras implicaran. Por su parte, los propietarios de menores recursos perderán su propiedades, las cuales, luego, serán concesionadas a los inversionistas de mayores recursos y acceso al crédito bancario.

La población tiene que entender que para conservar sus viviendas y evitar ser expropiadas, por una política de acumulación por desposesión, deben de movilizarse efectivamente para defender su derecho humano a una vivienda digna. El hecho de que el gobierno haya suspendido su aplicación no significa que haya declinado sus intenciones. Debemos exigir, como primer paso, la derogación total y definitiva del Decreto 130.

El impulso al que ha dado la resistencia de la población al Decreto 130 debe ser aprovechado para que los panameños y panameñas adelantemos una contraofensiva, la cual transforme todo el actual andamiaje jurídico que nos perjudica, con el fin de lograr que se respete el derecho de todos y todas a gozar del derecho humano a una vivienda digna, así como el derecho a la ciudad, es decir a tener una voz en las decisiones relativas a la definición de tipo de ciudad que debemos desarrollar.

4.BIBLIOGRAFÍA

- Decreto Ejecutivo No 130 De 6 de junio de 2017, p. 1.
- IMF, 2017 Article IV Consultation – Press Release and Staff Report for Panamá, May 2017. Pp. 2 y 3. (traducción libre nuestra)

- Daly, Herman E. and Cobb Jr., John B., For the Common Good, Beacon Press, Boston, 1994, Appendix: The Index of Sustainable Economic Welfare.
- IMF, Panamá: Selected Issues, Country Report No 13/89, March 2013, p. 33, Table 1.
- ACP, Terms of Reference for Transportation Infrastructure and Cargo Logistics Master Plan for the Interoceanic Zone of the Panama Canal (PM – ZIC), April 2016.
- Harvey, David, El Derecho a la Ciudad, New Left Review No 53, p.33