



Vol.2, enero-diciembre 2022

ISSN L 2710-7744

# D´Economía

Revista Económica y Financiera





**-AUTORIDADES  
UNIVERSITARIAS-**

**Dr. Eduardo Flores Castro  
Rector**

**Dr. José Emilio Moreno  
Vicerrector Académico**

**Dr. Jaime Javier Gutiérrez  
Vicerrector de Investigación y  
Postgrado**

**Mgtr. Arnold O. Muñoz A.  
Vicerrector Administrativo**

**Mgtr. Mayanín E. Rodríguez  
Vicerrectora de Asuntos  
Estudiantiles**

**Mgtr. Ricardo A. Him  
Vicerrector de Extensión**

**Mgtr. Ricardo A. Parker D.  
Secretario General**

**Mgtr. José Luis Solís  
Director General de Centros  
Regionales y Extensiones  
Universitarias**

The background of the slide is a photograph of a university campus. On the left, there is a multi-story building with a modern architectural style, featuring a prominent overhanging upper floor and large windows. The building is surrounded by lush greenery, including palm trees and other tropical plants. In the foreground, there is a paved walkway with a black lamppost and a concrete bench. The overall scene is well-lit, suggesting a bright day.

**-AUTORIDADES DE LA  
FACULTAD DE ECONOMÍA-**

**Mgtr. Rolando Gordón Canto  
Decano**

**Mgtr. Virginia Vergara C.  
Vic Decana**

**Mgtr. Euclides de La Cruz  
Secretario Administrativo**

**Mgtr. Víctor Hugo Herrera  
Ballesteros  
Director Escuela de Economía**

**Dr. José Leonidas Corro  
Márquez  
Director Escuela de Finanzas**

**Dr. Alexander Ferguson  
Director de Investigación y  
Postgrado**

**Mgtr. Diana Jaramillo Montaña  
Directora Departamento de  
Análisis y Economía Aplicada**

**Mgtr. Dayra C. Borrero L.  
Directora Departamento de  
Estadística Económica y Social**

**Mgtr. Arturo Hall Mitre  
Director Departamento de Teoría  
y Desarrollo Económico**

## **EQUIPO EDITORIAL**

### **Directora**

#### **Ana E. Patiño Martínez**

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

### **Presidente del Consejo Editorial**

#### **José Antonio Gómez Pérez**

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Panamá.  
josegomez@up.ac.pa, <https://orcid.org/0000-0003-3239-3323>

## **EDITORES NACIONALES**

### **Virginia Vergara Castañeda**

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Panamá.  
virginia.vergarac@up.ac.pa, <https://orcid.org/0000-0001-6950-8599>

### **Víctor Hugo Herrera Ballesteros**

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Panamá  
victor.herrerab@up.ac.pa, <https://orcid.org/0000-0002-4756-4108>

### **Luis Antonio Pereira Sánchez**

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Panamá.  
luis.pereiras@up.ac.pa, <https://orcid.org/0000-0003-2963-2936>

### **Anastasio Rodríguez Zúñiga**

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Panamá  
anastasio.rodriguez@up.ac.pa, <https://orcid.org/0000-0001-7344-1665>

### **Luis Javier Samudio Barría**

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Panamá.  
luisj.samudio@up.ac.pa, <https://orcid.org/0000-0001-8607-4868>

## **EDITORES INTERNACIONALES**

### **Juan Luis Santos**

Universidad San Pablo CEU, España  
<https://orcid.org/0000-0001-5373-1761>

### **María de los Ángeles Frende**

Universidad de Cádiz, España  
<https://orcid.org/0000-0003-0017-5276>

### **Equipo Técnico**

Licda. Selena Batista (Secretariado Ejecutivo)  
Lic. Armando Rodríguez (Diseño y diagramación)

## **Presentación**

*La Ley Orgánica de la Universidad de Panamá, establece que la investigación es el fundamento de la educación, por ello la promueve y jerarquiza incluyéndola no solo junto con la docencia, sino que la vincula a la extensión, producción y servicios. En este contexto la Facultad de Economía, realiza esfuerzos por fomentar la investigación en el cual juega un papel central el Centro de Investigación (CIFE), que, a través de publicaciones, transmite los resultados de sus investigaciones a la sociedad panameña para la comprensión de los fenómenos económicos.*

*Es por ello por lo que la revista **D`Economía** lanza su segundo volumen con resultados de investigaciones tanto de profesores de la Facultad, como de profesionales asociados, a fin de que los mismos puedan servir a los estudiantes en su formación y preparación académica, y a los formuladores de políticas públicas e inversionistas como guías para la toma de decisiones en el ámbito público y empresarial.*

*Como directora de la Revista me complace presentar la publicación de la revista **D`Economía**, cuya edición es especial porque se da en el marco de Reacreditación de la Universidad de Panamá. El alcance de la Revista es nacional e internacional amparada en Número Internacional Normalizado de Publicaciones Seriadas (ISSN) y próximamente aparecerá en Base de Datos con prestigio académico e Indexados.*

*Esta edición cuenta con diez valiosos y diversos artículos, el primero de ellos desde la perspectiva de la sostenibilidad, desarrolla un análisis histórico del incremento de las emisiones de Dióxido de Carbono en Panamá; en segunda instancia, se aborda el álgido tema del papel del Estado en el mercado de medicamentos y la política de precios; como tercer tema se enmarca en el contexto actual que revisa la crisis estructural en la coyuntura económica nacional; el cuarto artículo presenta recomendaciones para la transformación del perfil económico productivo del país pospandemia del COVID 19; y el quinto presenta una caracterización técnica estadística de la política fiscal actual de Panamá.*

*Los últimos cuatro valiosos artículos son el resultado de un interesante intercambio con colegas de la Universidad Técnica de Babahoyo del hermano país Ecuador, estos artículos abordan temas novedosos y de importancia en la realidad económica del país; las plataformas digitales vinculadas a las relaciones laborales; y la gestión de las administradoras de fondos de pensiones en Panamá; relación entre los niveles de emprendimiento y la tasa de desempleo en Ecuador 2022; el reto de la inclusión de las personas con discapacidades en emprendimientos sociales y el impacto de las redes sociales en el desarrollo de nuevos negocios en la ciudad Babahoyo.*

*Esperamos que los trabajos presentados sean de utilidad tanto para la comunidad universitaria como para la sociedad nacional e internacional.*

**Ana E. Patiño M.**  
**Directora**

## Contenido

<b>LA EMISIÓN DE DIÓXIDO DE CARBONO EN LA ECONOMÍA PANAMEÑA: PERIODO 1990 A 2019.....</b>	<b>6</b>
<b>PANAMÁ, MERCADO DE MEDICAMENTOS: INTERVENCIÓN ESTATAL Y POLÍTICA DE PRECIOS.....</b>	<b>13</b>
<b>PANAMÁ: CRISIS ESTRUCTURAL Y REFLEXIONES EN LA COYUNTURA ACTUAL .....</b>	<b>30</b>
<b>RECOMENDACIONES PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL PERFIL PRODUCTIVO DE PANAMÁ POSPANDEMIA .....</b>	<b>39</b>
<b>CARACTERIZACIÓN SIMPLE DE LA POLÍTICA FISCAL RECIENTE EN PANAMÁ.....</b>	<b>54</b>
<b>ECONOMÍA DE PLATAFORMAS DIGITALES Y RELACIONES LABORALES EN PANAMÁ.....</b>	<b>76</b>
<b>LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES Y LA GESTIÓN DE RECURSOS DE SUS AFILIADOS: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN.....</b>	<b>87</b>
<b>RELACIÓN ENTRE LOS NIVELES DE EMPRENDIMIENTO Y LA TASA DE DESEMPLEO EN ECUADOR 2022 .....</b>	<b>94</b>
<b>EL RETO DE LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDADES EN EMPRENDIMIENTOS SOCIALES .....</b>	<b>109</b>
<b>EL IMPACTO DE LAS REDES SOCIALES EN EL DESARROLLO DE NUEVOS NEGOCIOS EN LA CIUDAD BABAHOYO .....</b>	<b>120</b>



**LA EMISIÓN DE DIÓXIDO DE CARBONO EN LA ECONOMÍA PANAMEÑA:  
PERIODO 1990 A 2019**

**The Emission of Carbon Dioxide in the Panamanian Economy:  
Period 1990 To 2019**

**Juan Antonio Jované De Puy**

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Panamá.

jovajun@yahoo.com, juan.jovane@up.ac.pa, <https://orcid.org/0000-0003-4140-3116>

Fecha de recepción: 10/02/2022

Fecha de aceptación: 30/10/2022

---

## **Resumen**

El objetivo del presente artículo es analizar el incremento de la emisión de dióxido de carbono en el caso de Panamá durante el período 2019 – 2020. Luego de presentar algunos comentarios sobre las visiones que sobre el tema se muestran en la literatura, se trabaja la hipótesis de que la fuerza central del fenómeno bajo análisis es el crecimiento económico, la que resulta válida por el análisis estadístico, pese a la presencia de reducciones en la intensidad de emisión por unidad de PIB real. Finalmente se enuncian algunas conclusiones.

Palabras claves: emisiones, dióxido de carbono, crecimiento económico, intensidad, sostenibilidad ambiental.

## **Summary**

The objective of this article is to analyze the increase in carbon dioxide emission in the case of Panama during the period 2019 – 2020. After presenting some comments on the views on the subject presented in the literature, we work on the hypothesis that the central force of the phenomenon under analysis is economic growth, which is validated by statistical analysis, despite the presence of reductions in emission intensity per unit of real GDP. Finally, some conclusions are presented.

Keywords: emissions, carbon dioxide, economic growth, intensity, environmental sustainability.

## **1. Introducción**

El impacto de la actividad económica sobre el medio ambiente se ha convertido en un tema obligado de la investigación en el campo de la economía. Esto se origina en la creciente certeza de que nos encontramos en la época geológica del Antropoceno, es decir en una situación en que la actividad humana se ha convertido en la fuerza principal que determina las condiciones ambientales. De hecho, nos encontramos en una situación en la que nuestro estilo de economía está poniendo en peligro la vida sobre el planeta, incluyendo la humana.

Panamá no es ajeno a esta problemática. De acuerdo con las cifras de Global Footprint Network en 1990 nuestro país poseía una biocapacidad equivalente a 11,131,244.57 hectáreas globales y generaba una huella ecológica de 5,394,605.74 hectáreas globales. Existía en ese momento un superávit equivalente a 5,736,639.10 hectáreas globales. En el 2018 esta situación había revertido plenamente, ya que durante el mismo la biocapacidad fue inferior a la huella ecológica, dando lugar a un déficit de 1,709,311.03 hectáreas globales.

De acuerdo con la fuente antes citada, un hecho definitorio de este proceso de deterioro se encuentra en la creciente huella ecológica, la que entre 1990 y el 2018 se multiplicó por 2.26 veces. Más aún, en esta expansión de la huella ecológica la emisión de bióxido de carbono jugó un papel central. En el primero de esos años el mismo solo representó el 14.7% de la huella ecológica, mientras que en el 2018 representó el 57.0% de la misma.

A fin de explicar este fenómeno el presente artículo en su primer acápite introduce una presentación de las diversas visiones que abordan esta problemática, también se establece la hipótesis a someter a prueba. En el acápite siguiente se comentan, principalmente en forma descriptiva, la evolución histórica, dentro del período bajo análisis, de la emisión de bióxido de carbono en nuestro país.

A continuación, se hace el trabajo de interpretación del fenómeno intentado someter las hipótesis a prueba. Finalmente se presentan algunas conclusiones.

## **2. Aspectos conceptuales**

Desde la visión neoclásica el problema ambiental, tal como lo entiende Robert Solow (1994), se resuelve por medio de la llamada sostenibilidad débil. En este caso, los impactos sobre la naturaleza se pueden enfrentar con un ahorro suficiente que, por medio de la inversión, remplace al llamado capital natural desgastado. A esto se suma una confianza en que el desarrollo tecnológico permitirá resolver los problemas y permitir la continuidad del crecimiento del producto por trabajador. Esta visión optimista sobre la potencialidad de la tecnología es ampliamente compartida por los economistas de la llamada corriente del desarrollo endógeno (Aguion et al., 2020).

La visión de la Economía Ecológica difiere diametralmente de la anterior. De acuerdo con esta visión, tal como la desarrolla Herman E. Daly (1993) el crecimiento, en la medida que acrecienta el llamado “transumo”, es decir el impacto sobre la naturaleza, termina agotando los recursos naturales y generando un nivel de contaminación que supera la capacidad de absorción de los sumideros de la naturaleza. En este enfoque se plantea que el remplazo del llamado capital natural por el capital humano no resuelve el problema. La solución está en el desarrollo dentro del estado estacionario, en el que se asegura que el “transumo” no se eleve.

Joan Martínez Alier, desde la visión de la Ecología Política, no solo refuta la idea de que la presión sobre el ambiente se puede reducir en la medida que la economía se desmaterializa, sobre todo por el crecimiento de la creciente importancia de los servicios en la economía. Este autor, además, plantea que la solución del problema pasa por un



proceso de decrecimiento económico. La visión de la Economía Política que se interesa por el medio ambiente también resulta de interés. Es así por ejemplo que Fred Magdoff y Chris Williams (2017) llaman la atención sobre la dificultad que el poder de las grandes empresas petroleras significa para salir de una economía basada en los combustibles fósiles. Se trata de una visión compartida por Naomi Klein (2014).

También dentro de la visión de la Economía Política John Bellamy Foster, Brett Clark y Richard York (2010), en base a la paradoja de Jevons, postulan que difícilmente la situación se pueda resolver con mayor eficiencia en la producción de los combustibles, debido a que esto, como ocurrió con el carbón, llevaría a una reducción de su precio relativo, y conllevaría a una mayor utilización de los mismos.

Teniendo en cuenta la contradicción entre la visión neoclásica y las otras, es conveniente señalar, siguiendo a Tim Jackson (2011) que la efectiva reducción en la utilización de combustible, así como de la emisión que los mismos generan depende de dos factores multiplicativos, el nivel y crecimiento de la actividad económica y la intensidad en el uso de combustibles fósiles. De hecho, si el crecimiento de la actividad supera a las mejoras en la eficiencia no se observará un decrecimiento en el nivel de utilización de los combustibles fósiles y en la emisión total de bióxido de carbono.

En base a todo lo anterior se establece la siguiente hipótesis básica: El incremento en el uso de combustibles fósiles en el período bajo análisis se ha debido básicamente a la velocidad del crecimiento de la economía y no del movimiento en la intensidad de utilización.

### 3. Emisiones

Con el fin de avanzar en la presentación se analiza de forma básicamente descriptiva el fenómeno bajo estudio. El cuadro 1 muestra la emisión de bióxido de carbono en el período bajo análisis, medido en Ktm.

**Cuadro 1: Panamá Emisiones de Dióxido de Carbono: Periodo 1990 – 2019 (en Ktm)**

Año	Emisión total	Tasa de Crecimiento
	Ktm	Porcentaje
1990	2,690.0	
1991	3,120.0	16.0
1992	3,640.0	16.7
1993	3,800.0	4.4
1994	4,040.0	6.3
1995	4,360.0	7.9
1996	4,410.0	1.1
1997	4,640.0	5.2
1998	5,720.0	23.3
1999	5,010.0	-12.4
2000	5,280.0	5.4
2001	6,220.0	17.8
2002	5,410.0	-13.0
2003	5,530.0	2.2
2004	5,610.0	1.4
2005	7,120.0	26.9
2006	7,490.0	5.2
2007	7,480.0	-0.1
2008	7,300.0	-2.4
2009	8,700.0	19.2
2010	9,190.0	5.6
2011	9,990.0	8.7
2012	10,460.0	4.7
2013	10,250.0	-2.0
2014	10,760.0	5.0
2015	10,700.0	-0.6
2016	10,770.0	0.7
2017	10,130.0	-5.9
2018	10,060.0	-0.7
2019	13,340.0	32.6

Fuente: Banco Mundial

Lo primero que obviamente salta a la vista es la altísima tasa de crecimiento de esta variable la que pasó de 2,690.1 Ktm en 1990 a 10,060.0 Ktm en el 2019, lo que significa una tasa de crecimiento de 395.9% para el período bajo análisis. Si eliminamos la

observación del 2019, la que muestra un crecimiento muy fuerte con respecto al año anterior, se concluye que la tasa de crecimiento de las emisiones entre 1990 y el 2018 sigue siendo muy elevada, colocándose en 274.0%.

Obviamente se trata de un fenómeno que amerita una explicación. La tasa decrecimiento de las emisiones de bióxido de carbono en el período bajo análisis muestra un promedio simple de 6.2%, con una muy fuerte desviación estándar que tiene un valor de 10.7, lo que nos obliga a ubicar posibles períodos diferenciados de crecimiento de esta variable, donde se puedan haber dado cambios de tendencia.

#### 4. Análisis

El cuadro 2, contiene las emisiones de dióxido de carbono y el producto interno bruto real a precios constantes del 2007 (PIB), así como los índices de estas dos variables (1990 = 100). Del mismo queda claro que mientras que entre 1990 y el 2019 la emisión creció en 395.9%, el PIB creció en 419.7 por ciento. Esto muestra que efectivamente se observó una reducción de la intensidad de emisión de dióxido de carbono por unidad de PIB.

Esto queda más claro en el cuadro 3 en el que se presenta la intensidad de emisión por millón de balboa de PIB real, medidas en Tm. En el mismo se aprecia que dicha intensidad se redujo en el período de análisis en 4.6%, mientras que el PIB real se incrementó en 419.7 por ciento, por lo que se concluye que la fuerza básica del incremento en 395.9% en las emisiones totales se debe al crecimiento de la economía.

Esto queda más claro si se reduce el periodo de análisis para que finalice en el 2018, debido a que, en este caso el decrecimiento de la intensidad sería de 404.6%, frente a un incremento del PIB de 404.6%.

**Cuadro 2: Panamá Producto Interno Bruto Real y Emisiones de Dióxido de Carbono. (en B/. de 2007 y en Ktm)**

Año	Valores		Índices 1990	
	Emisión	PIB Real	Emisión	PIB Real
	Ktm	Millones B/	Ktm	Millones
1990	2,690.0	8,283.0	100.0	100.0
1991	3,120.0	9,063.0	116.0	109.4
1992	3,640.0	9,806.0	135.3	118.4
1993	3,800.0	10,341.0	141.3	124.8
1994	4,040.0	10,636.0	150.2	128.4
1995	4,360.0	10,822.0	162.1	130.7
1996	4,410.0	11,620.0	163.9	140.3
1997	4,640.0	12,373.0	172.5	149.4
1998	5,720.0	13,280.0	212.6	160.3
1999	5,010.0	13,795.0	186.2	166.5
2000	5,280.0	14,173.0	196.3	171.1
2001	6,220.0	14,252.0	231.2	172.1
2002	5,410.0	14,572.0	201.1	175.9
2003	5,530.0	15,188.0	205.6	183.4
2004	5,610.0	16,328.0	208.6	197.1
2005	7,120.0	17,501.0	264.7	211.3
2006	7,490.0	18,995.0	278.4	229.3
2007	7,480.0	21,296.0	278.1	257.1
2008	7,300.0	23,395.0	271.4	282.4
2009	8,700.0	23,686.0	323.4	286.0
2010	9,190.0	25,066.0	341.6	302.6
2011	9,990.0	27,902.0	371.4	336.9
2012	10,460.0	30,630.0	388.8	369.8
2013	10,250.0	32,745.0	381.0	395.3
2014	10,760.0	34,404.0	400.0	415.4
2015	10,700.0	36,376.0	397.8	439.2
2016	10,770.0	38,178.0	400.4	460.9
2017	10,130.0	40,313.0	376.6	486.7
2018	10,060.0	41,798.0	374.0	504.6
2019	13,340.0	43,044.0	495.9	519.7

Fuente: Banco Mundial y FMI

En base a lo anterior se puede aceptar que nuestra primera hipótesis quedaría validada. Para una mejor comprensión del fenómeno que nos ocupa es conveniente, con el apoyo del cuadro 3, distinguir entre distintos subperiodos. Es así que comparando el 2000 con 1990 encontramos que la intensidad se elevó en 14.7%, por lo que se habría observado un incremento en el total de la emisión de 96.3%, producto tanto del crecimiento de la misma y el crecimiento del PIB. No existió ni desacoplamiento absoluto ni relativo.

**Cuadro 3: Panamá Producto Interno Bruto Real e Intensidad de la Emisión de Dióxido de Carbono por Millón de Balboas de Producto Interno Bruto Real. 1990 – 2019 (Balboas de 2007 y tm)**

Año	Valores		Índices	
	Intensidad (1)	PIB	Intensidad	PIB
	tm	Millones de B/.	1990 = 100	
1990	324.8	8,283.0	100.0	100.0
1991	344.3	9,063.0	106.0	109.4
1992	371.2	9,806.0	114.3	118.4
1993	367.5	10,341.0	113.2	124.8
1994	379.8	10,636.0	117.0	128.4
1995	402.9	10,822.0	124.1	130.7
1996	379.5	11,620.0	116.9	140.3
1997	375.0	12,373.0	115.5	149.4
1998	430.7	13,280.0	132.6	160.3
1999	363.2	13,795.0	111.8	166.5
2000	372.5	14,173.0	114.7	171.1
2001	436.4	14,252.0	134.4	172.1
2002	371.3	14,572.0	114.3	175.9
2003	364.1	15,188.0	112.1	183.4
2004	343.6	16,328.0	105.8	197.1
2005	406.8	17,501.0	125.3	211.3
2006	394.3	18,995.0	121.4	229.3
2007	351.2	21,296.0	108.2	257.1
2008	312.0	23,395.0	96.1	282.4
2009	367.3	23,686.0	113.1	286.0
2010	366.6	25,066.0	112.9	302.6
2011	358.0	27,902.0	110.2	336.9
2012	341.5	30,630.0	105.2	369.8
2013	313.0	32,745.0	96.4	395.3
2014	312.8	34,404.0	96.3	415.4
2015	294.1	36,376.0	90.6	439.2
2016	282.1	38,178.0	86.9	460.9
2017	251.3	40,313.0	77.4	486.7
2018	240.7	41,798.0	74.1	504.6
2019	309.9	43,044.0	95.4	519.7

(1) tm por millón de B/. de PIB

Fuente: Banco Mundial y FMI

Si la comparación se hace entre el 2000 y el 2010, se observa que entre estos años la intensidad se redujo en 1.6%, mientras que el PIB se elevó en 76.9%. En este período se habría observado una especie de desacoplamiento relativo leve, siendo la fuerza básica del incremento de la emisión total de bióxido de carbono el crecimiento de la

actividad económica. Por su parte, si la comparación es entre el 2010 y el 2018 se tiene que la intensidad se redujo en 15.5%, es decir en una proporción bastante superior a la de los períodos anteriores, pero aún muy inferior a la del PIB, que fue de 71.7%. En este caso tendríamos un desacoplamiento relativo superior, pero incapaz de revertir el impacto del crecimiento económico sobre la emisión del bióxido de carbono.

Finalmente, con el fin de darle una mayor fuerza a la hipótesis validada se pasó a realizar para tres períodos la elasticidad de las emisiones con respecto a PIB. Esto se hizo por medio de regresiones entre el logaritmo natural de las emisiones totales (lnEMI) y el logaritmo natural del PIB (lnPIB).

<b>Resultado de las regresiones</b>	
<b>Período: 1990 – 1999</b>	
R <sup>2</sup> = 0.9351	
(El valor de la t calculada entre paréntesis)	
lnEMI = -3.9866 + 1.3228ln PIB	
	(-3.480) (10.73)
Estadístico Durbin – Watson = 2.1449	
<b>Período: 2000 – 2009</b>	
R <sup>2</sup> = 0.7876	
(El valor de la t calculada entre paréntesis)	
lnEMI = 1.2871 + 0.76678ln PIB	
	(0.9350) (5.446)
Estadístico Durbin – Watson = 2.2577	
<b>Período: 2010 – 2019</b>	
R <sup>2</sup> = 0.3998	
(El valor de la t calculada entre paréntesis)	
lnEMI = 5.7118 + 0.33962 PIB	
	(3.714) (2.308)
Estadístico Durbin – Watson = 1.7461	

Las elasticidades calculadas son las siguientes:

Periodo	1990 - 1999	2000 - 2009	2010 - 2019
Elasticidades	1.3228	0.7876	0.33962
R <sup>2</sup>	0.935	0.7876	0.339

Resulta claro, entonces pese a que se dio una significativa caída de la elasticidad de las emisiones en relación al PIB a medida que se avanza en el tiempo, lo que es una expresión de la baja de la intensidad, lo cierto es que en cada período el total de las emisiones se elevó. Esto también se evidencia por la caída del coeficiente de determinación en el tiempo. Nuevamente se confirma nuestra hipótesis.

## 5. Conclusiones

El análisis realizado ha permitido validar nuestra hipótesis, según la cual el incremento en el uso de combustibles fósiles en el período bajo análisis se ha debido básicamente a la velocidad del crecimiento de la economía y no del movimiento en la intensidad de utilización. La misma ha estado presente, aunque con distinta intensidad, en los distintos subperiodos en los que se dividió el período completo bajo análisis.

Es claro, además, que nuestro análisis del período 1990 – 2019 no favorece la visión neoclásica sobre el medio ambiente centrada en la llamada sostenibilidad débil y el elevado optimismo tecnológico. Los resultados resultan más cercanos a las visiones de la Economía Ecológica, la Ecología Política y la Economía Política Ambiental.

Es evidente, además, que el país debe avanzar más significativamente en el proceso de descarbonización de la economía. Sin duda el cambio tecnológico es un factor coadyuvante, pero el mismo no podría por sí solo resolver el problema, si no va acompañado de un necesario cambio en el estilo de dinámica de nuestra economía. La transformación económica hacia la justicia social, la equidad y la sostenibilidad ambiental son un elemento indispensable. Un estilo económico cuya finalidad es crecer sin ningún límite terminará chocando con los límites de la naturaleza.

## 6. Bibliografía

- Aguión, Philippe, Antonin, Céline y Bunel, Simon, 2021, **El Poder de la Destrucción Creativa**, Ediciones Deusto, España.
- Daly, Herman E., 1993, **The Steady-State Economy: Toward a Political Economy of Biophysical and Moral Growth**, en Daly Herman E. and Townsend, **Valuing the Earth**, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Foster, John Bellamy, Clark, Brett, and York, Richard, 2010, **The Ecological Rift**, Monthly Review Press, New York
- Jackson, Tim, 2011, **Prosperity Without Growth**, Earthscan, tercera reimpresión, USA.
- Kelin, Noami, 2014, **This Change Everything**, Simon & Schuster Paperbacks, USA.
- Jované, Juan, 2021, **Economía y Medio Ambiente**, Cultural Portobelo, Panamá.
- Magdoff, Fred and Williams, Chris, 2017. **Creating an Ecological Society**, Monthly Review Press, New York.
- Martínez – Alier, 2002, **The Environmentalism of the Poor**, Edward Elgar, USA.
- Solow, Robert M., 1994, **An Almosts Practical Step Toward Sustainability**, en **Assing Economic Value to Natural Resources**, National Academy of Science, USA.

## PANAMÁ, MERCADO DE MEDICAMENTOS: INTERVENCIÓN ESTATAL Y POLÍTICA DE PRECIOS

### Panama, Drug Market: State Intervention and Price Policy

**José Antonio Gómez Pérez**

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Panamá.

josegomez@up.ac.pa, <https://orcid.org/0000-0003-3239-3323>

Fecha de recepción: 15/02/2022

Fecha de aceptación: 30/10/2022

---

#### Resumen

Este artículo tiene planteado examinar cuatro contextos analíticos, organizados en igual número de objetivos generales. El primer contexto: Explicar los fundamentos de los sistemas normativos de intervención estatal en el mercado de medicamentos. El segundo: Analizar algunos contextos económico-sociales del mercado de medicamentos en Panamá y sus comparaciones con países de Latinoamérica. El tercero: Valorar las medidas referentes a la temática de medicamentos, adoptadas oficialmente por el gobierno nacional en el mes julio de 2022, como parte de los resultados de la Mesa Única del Diálogo por Panamá; y el Cuarto: Destacar el balance de las condiciones requeridas para favorecer cambios en el desarrollo de políticas públicas en el acceso, precios y calidad del abastecimiento de medicamentos en Panamá.

Destacamos los aspectos metodológicos con una amplia visión integral sobre la necesidad objetiva de políticas de regulación en el mercado de medicamentos, sobre todo aquellas controversias existentes entre el enfoque del neoliberalismo fetichista del mercado y la perspectiva de la economía del bienestar común. También analiza los factores de intervención estatal en el mercado de medicamentos particularmente en las condiciones de precios e incidencia en los salarios, comparando la situación de Panamá con importantes países latinoamericanos.

Finalmente, se enfatiza que en las normativas aprobadas en julio de 2022 hay propósitos y evidencias favorables. A pesar de ello, sobresalen las condicionantes de los tiempos de vigencia, cortísimos y nada prudenciales, para lograr estructurar operativos correctivos con contextos duraderos, y así establecer mecanismos de planificación científica e integral en forma permanente.

**Palabras claves:** Mercado de medicamentos, Regulación de Precios, Intervención de Mercado, Neoliberalismo fetichista, Economía de bienestar, Eficacia de la regulación de precios, Canasta hipotética de medicamentos demandados, Precios de la canasta de medicamentos, Salarios promedios y cobertura de precio.

#### Summary

This article intends to examine four analytical contexts, organized into the same number of general objectives. The first context: Explain the foundations of the regulatory systems of state intervention in the drug market. The second: Analyze some economic-social contexts of the drug market in Panama and its comparisons with Latin American countries. The third: Assess the measures related to the issue of medicines, officially adopted by the national

government in July 2022, as part of the results of the Single Dialogue Table for Panama; and the Fourth: Highlight the balance of the conditions required to favor changes in the development of public policies in access, prices and quality of the supply of medicines in Panama.

We highlight the methodological aspects with a broad comprehensive vision of the objective need for regulatory policies in the drug market, especially those existing controversies between the market fetishist neoliberalism approach and the perspective of the common welfare economy. It also analyzes the factors of state intervention in the drug market, particularly in the conditions of prices and incidence in wages, comparing the situation of Panama with important Latin American countries.

Finally, it is emphasized that in the regulations approved in July 2022 there are favorable purposes and evidence. In spite of this, the conditions of the validity times stand out, very short and not at all prudential, in order to structure corrective operations with lasting contexts, and thus establish scientific and integral planning mechanisms on a permanent basis.

**Keywords:** Drug Market, Price Regulation, Market Intervention, Fetishist Neoliberalism, Welfare Economics, Price Regulation Efficacy, Hypothetical Basket of Medicines in Demand, Medicine Basket Prices, Average Wages and Price Coverage.

## 1. Introducción

En Panamá, el pasado mes de julio de 2022 tuvo lugar un gran estallido social frente a la crisis socioeconómica vigente. A lo largo del istmo resonaron consignas que por años estuvieron casi desterradas de los medios de comunicación y del léxico de aquellos entrevistados de siempre. Se trata de reclamaciones sobre problemas socioeconómicos de Panamá; y, entre las cuales, fueron destacadas los siguientes: a) c) Comercio Justo de Medicamentos; d) Alto a la Corrupción e Impunidad; e) Por Un Estado Social Visible; f) No a la Privatización del Seguro Social; y, otras temáticas.

Tras tal estallido social, que paralizó prácticamente a todo Panamá, el Gobierno Nacional convocó y el 21 de julio de 2022 conformó la denominada Mesa Única De Diálogo Por Panamá (MUDPP), con una agenda de trabajo para llegar a acuerdos con los cuales poner fin al conflicto desencadenado. Tal agenda consta de 8 puntos entre los cuales se destaca el tema de Precios y Abastecimiento de Medicamentos, que directamente está expresado así: “Punto No. 3. Rebaja y Abastecimiento de Medicamentos en la Caja de Seguro Social y el Ministerio de Salud, sin privatizar”.

Desde agosto de 2022, el gobierno nacional ha iniciado el cumplimiento de los acuerdos de consenso de la MUDPP; y está en curso una segunda etapa del aludido diálogo y la evaluación de los resultados. En el eje temático de medicamentos se han aprobado dos conjuntos normativos importantes y complementarios referentes a regulación de precios y libre comercio.

Considerando pertinente evaluar estos acontecimientos y sus impactos nacionales, este artículo tiene como objetivos principales analizar las políticas públicas sobre los problemas nacionales de los medicamentos, a saber: a) regulación de precios; y b) la ampliación de la apertura de comercio exterior. Son dos problemas, que por más de cuatro décadas, las administraciones públicas que se turnaron en el poder han conducido

muy apegadas a los preceptos y reglas de las políticas neoliberales. Además, para un análisis objetivo, amplio e integral de las problemáticas aludidas se consideró apropiado incluir el marco metodológico utilizado y también algunas estadísticas importantes para comparar la situación de Panamá con algunos países latinoamericanos.

Ciertamente, aún es prematuro evaluar el desenlace y cumplimiento de la Agenda de Trabajo que la Mesa Única Del Diálogo Por Panamá desarrolla, teniendo a Penonomé como ciudad sede. Sin embargo, aquí se adelantan ideas, que serán útiles para hacer balances de los acontecimientos, y también de las lecciones sobre sus consecuencias.

## **2. Medicamentos: Economía, Negocios y Regulación del Mercado.**

### **2.1. Enfoques Sobre Mercado y la Decisión Reguladora.**

Al evaluar las actividades productivas y sociales relacionadas con los medicamentos, tres enfoques son básicos e imprescindibles para todo buen análisis integral; los cuales, a continuación, se presentan en su ordenamiento secuencial:

- Primero: Partir del análisis de la organización de la oferta y demanda con sus condiciones e interrelaciones fundamentales en los asuntos sanitarios, tecnológicos, económicos y legales.
- Segundo: Considerar que el mercado por sí solo usualmente no logra concretar que se alcance simultáneamente la eficacia económica y social, debido a sus predominantes múltiples fallas, en cuanto a la presencia de poderes monopólicos y oligopólicos, controles tecnológicos e intereses económicos.
- Tercero: Determinar las características socioeconómicas del mercado que son requeridas, para proporcionar niveles altos de bienestar común a la población, en el contexto de una eficacia económico-social equilibrada para tal mercado.

Bajo este contexto analítico amplio es que surge la necesidad de regulación del mercado de medicamentos. Inicialmente, esta se expresa como una búsqueda y valoración de aquellas políticas y mecanismos que resulten requeridos y complementarios para el funcionamiento eficaz de tal mercado; y, luego, consiste en precisar las bases reglamentarias que la intervención del Estado debe aportar y concretar, para establecer condiciones y magnitudes de eficacia y bien común en tal mercado.

Así, la decisión reguladora surge fundamentalmente como una necesidad objetiva que involucra contextos organizativos complejos e intereses sociales muy amplios en todas las actividades de producción y comercio de los medicamentos y actividades afines. De modo que, decidir regular o no regular el amplio mercado de medicamentos es una situación temática controversial, revestida con fondos ideológicos de tipo socioeconómicos y de políticas públicas.

De hecho, en Latinoamérica las controversias se centran en las tesis que involucran los planteamientos, aquí ya descritos como los enfoques segundo y tercero. Aquí en Panamá, los debates polémicos mayormente atañen a esos dos enfoques, principalmente respecto a cómo el Estado debe abordar y contrarrestar las consabidas múltiples fallas predominantes en tal mercado, en cuanto a poderes, intereses y la aplicación de los denominados controles socioeconómicos comunes.



## **2.2. Neoliberalismo de Mercado VS Economía del Bienestar Común.**

Comprender lo esencial en la controversia enunciada, requiere conocer el trasfondo histórico subyacente sobre las opciones esenciales de aplicación de las políticas públicas concernientes. Ello, en la época actual significa diferenciar las concepciones y resultados de las corrientes influyentes principales. Desde los años '80 del pasado siglo XX, la doctrina neoliberal ha estado sublimando al mercado y sus funciones como si este fuera la pura libertad perfecta y única opción que genera las expectativas mayores de progreso socioeconómico y bien común. Tal exageración fetichista, que sobrepasa los límites de lo verdadero, impide a sus adeptos tener concepto favorable a la actuación del Estado en los mercados, pretextando que sus intervenciones sólo restringirían el progreso.

Bajo estas pautas neoliberales, es como someten la actividad de producción y comercio de medicamentos a las condiciones de la fe ciega en el mercado; la cual también termina desvirtuando categorías económicas claves para los consumidores como son: el acceso soberano y los precios justos. A la par del neoliberalismo, por fortuna existen doctrinas económicas positivistas e influyentes —entre otras: políticas keynesianas, liberalismo económico, y economía mixta para estado de bienestar— que si poseen y desarrollan conceptos favorables para que el Estado intervenga consus políticas públicas, a fin de corregir y regular los vicios y distorsiones que abundan en los mercados.

Es entendible que los adeptos neoliberales carezcan de predilección a las intervenciones del Estado en el mercado de medicamentos y afines, pues tal idea corresponde a su modelo de gestión y desempeño financiero corporativo. Además, obviamente esta es una actitud deliberada de rechazo a reducir los márgenes de ganancias empresariales, muchas veces registrados en magnitudes excesivas e inescrupulosas.

## **2.3. Sistemas Normativos de Intervención en el Mercado de Medicamentos.**

En el tema bajo estudio, se considera conveniente evaluar la función reguladora del mercado analizando el Sistema Normativo de Intervención en el Mercado de Medicamentos (SNIMM). La definición y contextos del SNIMM concierne a: las normas o conjunto de reglas, directas e indirectas, para incidir sobre las actividades principales del mercado de medicamentos; y cuya incidencia concreta generalmente se manifiesta por vía de tres mecanismos principales que son: Acceso, Calidad y Precios como condiciones predominantes en tal mercado.

En Latinoamérica, la mayoría de los países cuentan con estos SNIMM, que constituyen las normas o conjunto de reglas, directas e indirectas, para incidir sobre las actividades principales del mercado de medicamentos y afines, considerando los descritos mecanismos de: Calidad, Acceso y Precios. En este contexto, una pregunta obligante es: ¿Cuál es el común general, en los países latinoamericanos con condiciones favorables de precios al consumidor? El común general es: que si aplican variadas

intervenciones para incidir en las condiciones del mercado, incluyendo la cadena de comercialización y los precios de venta al consumidor. Es una lección irrefutable, que se debe tomar en consideración, para aprender, asimilar y aplicar con eficacia.

Sin embargo, las ideas de favorecer políticas públicas que regulen los vicios y las distorsiones del mercado no están en las agendas neoliberales, ni son de su agrado. Por desinterés o dogmas preconcebidos, desconocen múltiples estudios y estadísticas que evidencian que a nivel mundial la industria de actividades de fármacos y medicamentos constituye uno de los mercados con más intervenciones por parte del Estado, con normativas directas y en formas indirecta.

*¿Qué significados implica: Desregular el mercado y Reducir la intervención del Estado en el mismo?*

No se debe pasar por alto que para la ideología neoliberal los objetivos de desregular el mercado y reducir la intervención del estado son dos objetivos considerados prioritarios en de su agenda política y económico-social. Son pretensiones que hay que refutar y cerrarles toda vía posible de avance en contra de las condiciones socioeconómicas de la población. En general, en Latinoamérica los conservadores y neoliberales difunden la idea que regular el mercado de los medicamentos es totalmente negativa. Algo parecido repiten sobre la canasta básica de los alimentos.

Es incomprensible la hostilidad que presentan ciertos grupos políticos y empresariales contra determinadas intervenciones reguladoras del Estado. En sus campañas públicas utilizan análisis subjetivos y sesgados con valoraciones ideológicas y políticas alejadas de las realidades económicas y sociales concretas, hasta el hecho que éstas rayan en formas abiertas de violencia contra los derechos económicos sociales universales. Todo ello ocurre, muy a sabiendas que estas intervenciones son políticas y medidas equilibradas que no ponen en peligro la buena rentabilidad empresarial, y que si benefician a las mayorías poblacionales principalmente de más bajos ingresos.

En Panamá, varios grupos políticos y empresariales, generalmente de enfoques conservadores y neoliberales, desarrollan permanentes campañas públicas en contra y desacreditando la política pública de regulación de precios, principalmente para la canasta básica alimentaria y también para los medicamentos. Hasta osan afirmar que no hay ningún país eficiente que tenga tales regulaciones de precios. Que ello sólo es posible aplicarlas en los pocos países autoritarios, y señalan como tales a Cuba, Venezuela, Nicaragua, y pocos otros.

Esta situación también aquí ocurre, sólo con enunciados simples y carencias de los criterios de valoración objetiva; es decir, sin presentar evidencias probatorias de los supuestos daños y perjuicios a las empresas, los abastecimientos y a los consumidores. De hecho, en el largo pasado, durante las muchas décadas de la vigencia efectiva de las instituciones de regulación y control de precios, nunca estos grupos detractores han presentado pruebas públicas confiables de empresas que hubieren realmente quebrado a causas de los mecanismos de regulación del mercado.

Además, tampoco se muestran pruebas de que los mecanismos reguladores del mercado hayan provocado serios desabastecimientos en el mercado doméstico. En la actualidad, aún esas pruebas concretas y confiables están ausentes a la hora de los estudios y los debates públicos.

### **3. Panamá y Latinoamérica: Variables en el Mercado de Medicamentos.**

Entre las variables importantes de analizar respecto al mercado de medicamentos se han seleccionado las dos muy importantes, que a continuación se ventilan utilizando estadísticas correspondientes tomadas de estudios comparativos internacionales.

#### **3.1. Panamá y Latinoamérica: Precios de los Medicamentos.**

En Panamá, durante las últimas cuatro décadas, todas las diversas administraciones públicas han aplicado políticas de corte neoliberal especialmente después de la invasión norteamericana de 1989. Así, en el contexto de la política económica, la poca existente intervención y cobertura de precios por parte del Estado fue prácticamente desmantelada; muy especialmente mediante la eliminación de la antigua Oficina de Regulación de precios y sus funciones vitales. Para los neoliberales criollos este evento es considerado un trofeo de su guerra victoriosa.

Considerando estos eventos y decisiones gubernamentales, es que en gran medida se explica porque Panamá ha estado ubicado en el grupo latinoamericano con los precios al consumidor más elevados en los medicamentos. Un muy reciente estudio técnico especializado del año 2021, titulado “Informe sobre precios de medicamentos en Latinoamérica”. Dicho estudio fue realizado por el Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG) expone y explica importantes evidencias sobre las intervenciones de precios y sus resultados en las actividades de fármacos, medicamentos y productos de uso hospitalario. (G Oglietti y G Gómez. Celag.org. 2021) En los aspectos metodológicos de este estudio cabe resaltar los siguientes aspectos sobresalientes en las hipótesis de investigación y trabajo:

- a) El listado de países seleccionados abarcó en total de 10 países representativos de Latinoamérica, incluido Panamá; con los cuales se establecieron los promedios regionales utilizados. En los cuadros adjuntos se detalla este listado de países
- b) La Cesta Técnica de Medicamentos utilizada fue construida considerando 5 medicamentos, tipificados como de uso masivo en enfermedades y patologías corrientes y frecuentes. Esos fueron los fármacos siguientes:
  - 1) Paracetamol, analgésico de venta libre;
  - 2) Amoxicilina, antibiótico de amplio espectro;
  - 3) Losartán, regulador de presión arterial;
  - 4) Levotiroxina, fármaco que trata el hipotiroidismo;
  - 5) Insulina, de uso para tratar la diabetes.
- c) Los tres últimos fármacos cubren patologías que acumulan al menos el 40% de la mortalidad en Latinoamérica y El Caribe. Estos datos se basan en Informes de

la Organización Panamericana de la Salud en las América (OPS, 2017). Se estima que dicha cesta total puede cubrir el 50% de tal mortalidad regional.

- d) Los valores de precios y salarios de cada país fueron convertidos y estandarizados a Dólares de EEUU según las cotizaciones oficiales correspondientes.

Bajo estas pautas metodológicas, en los resultados del estudio realizado por CELAG, se distinguen claramente tres grupos de Países, a saber:

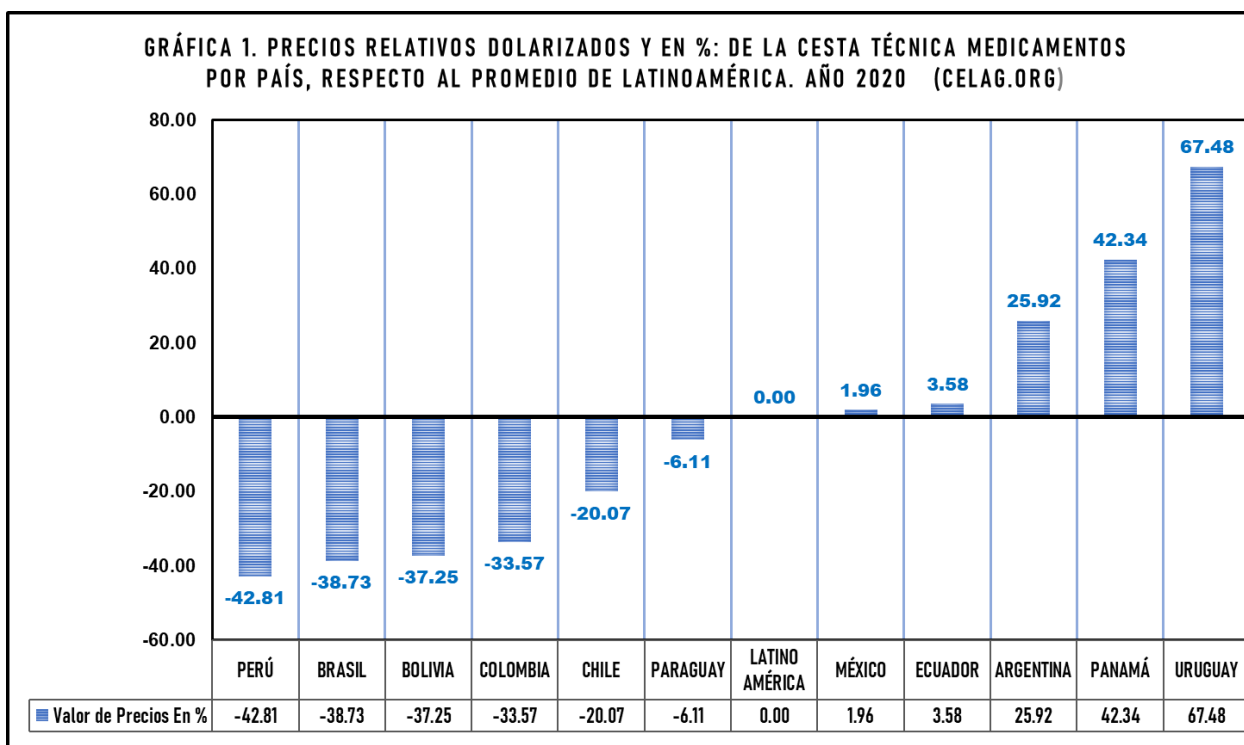
- Grupo de Precios Bajos, en el orden respectivo: Perú, Brasil, Bolivia, Colombia y Chile.
- Grupo de Precios Moderados o Cercanos al Promedio Regional, en el orden respectivo: Paraguay, México y Ecuador
- Grupo de Precios Elevados o Lejanos al Promedio Regional, en el orden respectivo: Uruguay, Panamá y Argentina.

También, según las argumentaciones del estudio quedan evidente que los grupos de precios bajos y moderados se caracterizan porque aplican variadas intervenciones estatales importantes para incidir en los precios del mercado de los medicamentos. Como queda evidenciado, Panamá está ubicado entre los países con precios altos, junto a Uruguay y Argentina. En este grupo, sólo Uruguay le supera con mayor nivel de precios altos.

Además, Panamá está muy distante del grupo con niveles equivalentes a precios bajos, que está conformado por los países con nivel de precios mejores, que son: Perú, Brasil, Bolivia, Colombia y Chile. Incluso Panamá está ubicada muy distante de aquellos países calificados con precios moderados, que son: Paraguay, México y Ecuador. (Ver el Cuadro 1 y la Gráfica 1)

De este estudio se desprenden orientaciones importantes para Panamá, que merecen ser destacadas como una temática para profundizar en estudios amplios más amplios que este artículo. Estas orientaciones deben desarrollar los aspectos fundamentales de lo estratégico y humanista que es, —y debería ser—una política eficaz de regulación de precios para países con medicamentos carísimos.

Cuadro 1.	
Precios Relativos Dolarizados de la Cesta Técnica Medicamentos en Cada País, respecto al Promedio de Selección de la Región Latinoamérica. Año 2020	
Países Seleccionados y Grupos	Valor de Precios En %
<b>• Grupo: Precios Bajos</b>	
PERÚ	-42.81
BRASIL	-38.73
BOLIVIA	-37.25
COLOMBIA	-33.57
CHILE	-20.07
LATINO AMÉRICA	<b>0.00</b>
<b>• Grupo: Precios Moderados</b>	
PARAGUAY	-6.11
MÉXICO	1.96
	3.58
<b>• Grupo: Precios Elevados</b>	
ARGENTINA	25.92
PANAMÁ	42.34
URUGUAY	67.48
Fuente: Data Técnica. Celag 2021. Celag.org	



### 3.2. Panamá y Latinoamérica: Canasta de Medicamentos y Salarios Promedios.

Es importante conocer la capacidad de compra de los salarios en relación al costo de los medicamentos demandados. Bajo este criterio, el poder adquisitivo se mide como: la cantidad diaria de horas de trabajo necesarias para comprar diariamente la canasta hipotética de medicamentos demandada, según el salario promedio mínimo de cada país. En teoría, un nivel promedio alto de salario debería mostrar mayor poder adquisitivo; sin embargo, no siempre ocurre así respecto a los niveles de precios de los medicamentos.

Según estudios realizados por CELAG, con las condiciones correspondiente al año 2020, se ha determinado que: Para la región de Latinoamérica y El Caribe el valor promedio de trabajo equivale a 8 horas diarias, para pagar el costo monetario total de la cesta técnica de medicamentos establecida. Seguidamente, a partir de esta variable ya determinada, se procede a realizar el análisis de los diferenciales de trabajo en cada país, sean estos superiores o contrariamente inferiores, respecto a la cantidad promedio laboral regional requerida para comprar la aludida cesta técnica de medicamentos. Así, queda evidente la existencia de dos grupos de posicionamiento, a saber:

- a) Países ubicados en la zona de posicionamiento mejor (G1-PPM) que son aquellos que tienen que trabajar menos para el correspondiente pago de la cesta técnica de medicamentos.
- b) Países ubicados en zona de deterioro (G2-PPD) porque deben trabajar muchas más horas para pagar la misma cesta técnica de medicamentos. (Ver el Cuadro 2 y la Gráfica 2)

En este importante indicador, dado en horas diarias, Panamá se ubica en el quinto lugar corresponden al Grupo de posicionamiento mejor (G1-PPM). En este grupo favorable, las posiciones siguen el siguiente orden respetivo: (a) Chile: -3.4; (b) Bolivia: -2.7; (c) Ecuador: -1.3; (d) Colombia: -0.9; (e) Panamá: -0.6; (f) Brasil: -0.4; y, (g) Paraguay: -0.4. En el grupo desventajoso (G2-PPD) los resultados y orden de posicionamiento correspondiente son como sigue a continuación: (a) Argentina: +4.1; (b) México; +4.1; y, (c) Uruguay: +2.7

*¿Por qué es importante la visión de conjunto: Costo total de la cesta técnica y Poder de compra de los salarios?*

Es importante tener presente la visión de conjunto sobre el mercado de medicamento con las condiciones de estas dos variables: a) costo total de la cesta técnica y b) poder de compra de los salarios, como diferencial en horas de trabajo. Para todo país, el escenario más favorable sería aquel que posibilite contar con las dos condiciones. Así, por un lado, precios bajos o moderados en el pago de la cesta; y por otro lado, un diferencial favorable de horas de trabajo, que sea inferior al promedio regional laboral equivalente para compra de la cesta aludida.

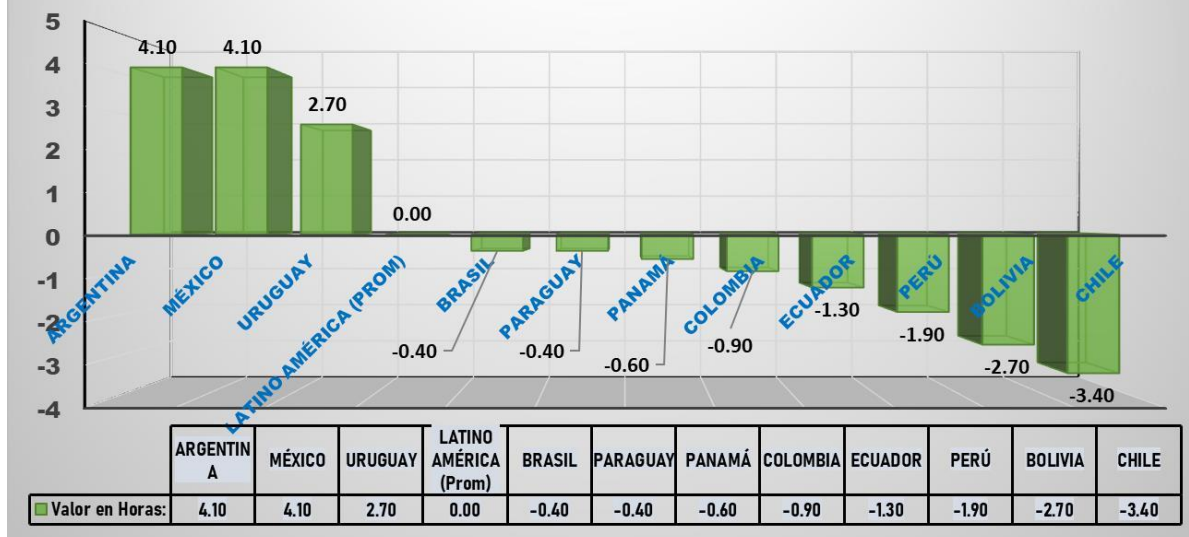
Según los resultados del estudio de CELAG, Panamá no cumplen estas dos condiciones del escenario más

favorable, solo logra cumplir una, que es la segunda condición. Por su nivel salarial relativamente alto respecto al promedio regional, tiene mayor cobertura del costo de la canasta. De hecho, la realidad es que el costo de la cesta técnica resulta elevado, y la condición de nivel salarial alto comparado con el promedio regional no redundo en beneficio de los consumidores panameños.

El nivel de vida es deteriorado por la vía del poder adquisitivo que disminuye con la Inflación corriente y hasta galopante. Además, también la manipulación de los precios ejerce un efecto de deterioro. Mediante las manipulaciones de ubicación de mercados, catalogan a ciertos países “país como de altos ingresos promedios”, por lo que abiertamente y sin justificaciones razonadas te ubican en el listado etiquetado como *Países a Vender Caro*. Y si además el país está dolarizado, la manipulación de precios es perjudicialmente mayor.

<b>Cuadro 2.</b>	
<b>Diferencial de Trabajo Necesario para Comprar la Cesta Técnica Medicamentos en Cada País, resp al Promedio Regional que es de 8 Horas labo Latinoamérica. Año 2020</b>	
Países Seleccionados	Valo Más El P
ARGENTINA	
MÉXICO	
URUGUAY	
LATINO AMÉRICA (Promedio)	
BRASIL	
PARAGUAY	
PANAMÁ	
COLOMBIA	
ECUADOR	
PERÚ	
BOLIVIA	
CHILE	
F	

**GRÁFICA 2. DIFERENCIAL DE TRABAJO REQUERIDO POR PAÍS PARA COMPRAR LA CESTA TÉCNICA DE MEDICAMENTOS RESPECTO A LA BASE PROMEDIO REGIONAL DE 8 HORAS LABORALES. LATINOAMÉRICA, AÑO 2020**



#### 4. Panamá: Medicamentos, Regulación de Precios y Libre Comercio.

En Panamá, los negocios de fármacos y medicamentos constituyen una actividad económica de interés nacional y un tema de salud pública muy sensible a la población. La intervención del Estado resulta un tema importante y que genera intereses diversos de discusión, particularmente en lo referente a las políticas y mecanismos de regulación de precios y libre comercio

##### 4.1. Antecedentes Claves del Mercado y Negocios de Medicamentos.

Según las cuentas nacionales de Panamá, en el año 2019, antes de la pandemia Covid-19, las actividades de fármacos, medicamentos y productos de uso hospitalario constituyen una producción industrial doméstica minúscula (6%), a la par de importaciones voluminosas (94%). Aparte de las consabidas fallas del abastecimiento público de medicamentos, en las dos entidades estatales básicas: Caja de Seguro Social (CSS) y Ministerio de Salud (MINSAL), se registra una inflación de precios cuasi perpetua. En pleno siglo XXI, Panamá se constata como un país con vulnerabilidades desmedidas, respecto a la administración eficaz que debe imperar en este sector de tan vitales trascendencias sanitarias, sociales, económicas y políticas.

- a) Primero: Existe una dependencia alta del comercio exterior para el abastecimiento nacional, que también está sujeta a fluctuaciones de precios bruscas en los mercados mundiales es manejada por los consorcios fabricantes transnacionales y sus poderosos controles de comercialización.
- b) Segundo: En el mercado interno, predominan condiciones y controles de comercialización ejercidos por los poderosos fabricantes transnacionales, cuyas prácticas monopólicas y ganancias empresariales generan gastos elevados y onerosos para la población.

- c) Tercero: Un Estado y sistema público de seguridad social, que funcionan ambos deliberadamente debilitados, para así no controlar los vacíos y abusos provenientes de las dos condiciones previas enumeradas.

Un balance ventajoso se conforma en países cuyas características principales son contrarias a estas tres connotaciones; es decir, aquellos calificados como importantes productores, y resulta aún mejor, si son exportadores. Panamá, no es uno ni lo otro; por lo que, en consecuencia, su política nacional de comercialización y precios de los medicamentos debe contar con planteamientos y esfuerzos mayores para lograr eficacia integral. La amalgama de estas tres características constituye toda una estratagema —que bien califica como deliberada— y que está provocando consecuencias desfavorables, a saber:

- a) Demandas sociales de salud insatisfechas;
- b) Desatención a la defensa del mejor interés la economía nacional;
- c) Mayores erogaciones para la CSS y para la hacienda pública nacional;
- d) Crecientes presiones tributarias hacia la población, formalmente trabajando o en condiciones de precariedad laboral. Se trata
- e) Demanda de una visión de Estado nacional y planificación científica integral, para atender el tema bajo el prisma de un desafío estratégico complejo.

#### **4.2. Aprobación Reciente de Medidas Públicas Importantes.**

Recientemente, el gobierno nacional promulgó variados instrumentos legales relativos a los negocios de medicamentos en Panamá, a saber:

- a) El primer acto jurídico es la sanción del Decreto Ejecutivo No. 17 con fecha 10 de agosto de 2022, que: Disminuye en un 30 % el Precio a un Listado Oficial de 170 Medicamentos de Uso Regular, basándose en los precios de junio de 2022. Esta normativa pretende, como motivación principal: “Garantizar medicinas a precios más económicos para todos los panameños”. Importante es aclarar, que a la fecha esta medida oficialmente sólo contempla una vigencia de 6 meses, que podrán ser prorrogables.
- b) El segundo instrumento normativo es el Decreto Ejecutivo No. 115 de 16 de agosto de 2022 que deroga el D.E. No. 95 del 14/05/2019 y reglamenta la Ley No. 1 de 10/01/2001, para fines de: “Establecer la apertura total a la importación de medicamentos al amparo del registro sanitario panameño vigente”. Esta normativa oficialmente persigue, como su objetivo principal: “Reducir los costos de los medicamentos y acabar con los oligopolios en el país”.
- c) En tercera instancia, fueron impartidas instrucciones para que, a corto plazo, el Ministerio de Salud presente al Consejo de Gabinete las modificaciones pertinentes al articulado de la Ley No. 24 del 29/01/1963, “que reglamenta el funcionamiento de los establecimientos farmacéuticos”. Para esta nueva instrumentación jurídica, la motivación es: “permitir a las farmacias expendedoras importar directamente sus medicamentos para comercializar”.
- d) En cuarto lugar, se precisa incluir una medida adoptada con anterioridad, a los movimientos de reclamos sociales del mes de julio de este año. Se trata del aprodado Decreto Ejecutivo No. 26 del 15/03/2022 que: reglamenta las compras de fármacos



y medicamentos requeridos cuando se declare Desabastecimiento Crítico, mismas que podrán realizar la CSS y el MINSA, en forma unilateral o conjunta.

- e) En quinto lugar, están los Decretos Ejecutivos No. 16 y No. 17 de 26 de julio de 2022, “con los cuales se busca reducir el costo de alimentos y el nivel de inflación nacional, aprobándose así: la inclusión de otros 50 productos a la regulación de precios, quedando la canasta básica con un total de 72 productos oficialmente regulados por el Estado”. Igual que durante la administración Varela: 2014-19, esta normativa tendrá períodos de vigencia de seis meses, prorrogables. Este tipo de medida fue tratada por separado del tema de los medicamentos. Aun así, aquí vale traerla a colación, para destacar su importancia como reiteración del instrumento de política de intervención regulatoria del mercado.

Todas estas medidas legalmente sancionadas son importantes y están relacionadas con el espíritu positivista de la Mesa Única Del Dialogo Por Panamá y decisiones ejecutivas del gobierno nacional. Dichas disposiciones representan una dirección correcta para contribuir a la efectividad de servicios de salud pública, que hace años requieren mejorías urgentes, significativas y, sobre todo, que estén planificadas eficazmente. La propaganda, como todo aspaviento, no cambia realidades. Aún no todas las medidas han entrado a ejecución plena. Sin embargo, la propaganda oficial ha estado divulgando ampliamente aspectos de las legislaciones aprobadas.

#### **4.3. Regulación de Precios a 170 Medicamentos de Uso Masivo.**

En la situación nacional, destacamos que la base normativa del Decreto Ley No. 17 de 10/08/2022 fue preparada por una Mesa Técnica establecida por la presidencia de la República. Dicha normativa expresa sus siguientes objetivos principales, a saber: “empezar el régimen de regulación de precios a los medicamentos con la inclusión de 170 fármacos de uso masivo, y además estableciendo una rebaja de 30% para los mismos, en sus precios al consumidor.”

La normativa aprobada literalmente expresa que “Los 170 medicamentos de uso masivo contemplados en el listado oficial se venderán al consumidor con un 30% menos que el precio de venta de cada farmacia al 30/06/2022; precio rebajado que empezará a regir a partir del 15 de agosto de 2022. Se exceptúa a los medicamentos de fabricación nacional y aquellos genéricos cuyo precio esté igual o por debajo del 70% de su precio registrado al 30/06/2022.” Adicionalmente, la rebaja se aplicará sumando el descuento especial a precios de medicamentos establecidos en razón de tercera edad o jubilación, ya establecidos según la Ley No. 6 de 16/06/1987 y que corresponde al orden de 20%.

Sin duda, se ha creado un instrumento legal favorable para el corto plazo. Sin embargo, las limitantes son obvias, a saber:

- a) La muestra cubierta por la regulación de precios sólo alcanza un total de 170 medicamentos; así, el inmenso universo restante no tendrá medidas de regulación de precios.
- b) Eventualmente, tal normativa sólo tiene una vigencia temporal de 6 meses, aunque establece que podría ser prorrogable.

- c) A pesar de las intenciones favorables del Decreto No.17 de 10/08/2022, el mismo también mantiene un entorno organizativo con dificultades para su viabilidad; incluso, hay vacíos de interpretación de la correspondiente normativa.
- Opción 1. La Interpretación Oficial: El gobierno nacional ha estado divulgando que: Los Laboratorios Fabricantes Internacionales deberán vender sus medicamentos a las Empresas Distribuidoras en Panamá con un 30% menos que el precio de venta registrado por éstos el 30/06/2022. Dichos precios no podrán ser aumentados durante la vigencia del Decreto No. 17. A su vez, las Empresas Distribuidoras deberán vender a las Farmacias Locales igualmente a un 30% menos que el precio de venta registrado en cada Distribuidora Nacional. Comunicado Oficial del Gobierno de Panamá, de martes 16 de agosto de 2022. (*Reproducción por Agencia EFE, ABC Mundo, 16/08/2022*)

En la aritmética simple, esta explicación deja entender que toda la rebaja del 30% del precio al consumidor correrá por cuenta de los laboratorios fabricantes internacionales, ya que no hay especificaciones sobre repartos de cuotas a otros actores en la cadena de comercialización, y tampoco aportes especificados por parte del Estado. Al respecto, quedan aspectos en total incertidumbre. Existe la apreciación generalizada, que este tipo de disposiciones legales nacionales (decreto ley) no son vinculantes para las empresas fabricantes transnacionales. Obviamente, están ubicadas fuera de Panamá. Además, éstas están amparadas por acuerdos comerciales internacionales de la Organización Mundial del Comercio y también por normativas incluidas en los tratados de libre comercio.

La obligatoriedad de cumplimiento de este tipo de reglamentación unilateral de precios sólo resulta viable, si median acuerdos negociados directamente entre los Estados Nacionales y los Laboratorios Fabricantes Internacionales. De manera que habrá que esperar para saber cómo se aclara esta incertidumbre.

- Opción 2. Interpretación de Empresas Distribuidoras: En las redes sociales ha estado circulando una comunicación proveniente de una importante Empresa Distribuidora Nacional que explica el mismo valor de rebaja de 30% en el precio al consumidor para los 170 medicamentos que entran a la regulación de precios. Al tenor de dicho documento, las Distribuidoras Locales no aportarían nada del 30% indicado como Rebaja, tampoco se alude a aportación para las Farmacias Locales. En pocas palabras, las Empresas Distribuidoras Locales condicionan la rebaja total al consumidor a la aportación voluntaria de los Laboratorios Fabricantes Internacionales.

Lo que la nota polémica plantea es un rejuego de pura aritmética simple, para que los Laboratorios Fabricantes asuman "todo el 30% de la Rebaja a los Consumidores". En Panamá, los integrantes de la cadena de comercialización sólo se dedicarían a trasladar ese total de la rebaja. De manera que los Distribuidores y las Farmacias aportarían 0 % de la Rebaja total. Como resultado concreto, si los laboratorios deciden no colaborar y *aportan* 0 % a la rebaja total al consumidor, los

consumidores panameños quedarían sin nada de rebajas, por más espíritu bondadoso que tenga el ya famoso Decreto 17 de 2022 sobre medicamentos de consumo masivo.

- Opción 3. Reparto de la Rebaja en la Comercialización Doméstica: De esta polémica, por el momento incluir a los Laboratorios Fabricantes Internacionales (LFI) sin que medie acuerdos contractuales es un paso dificultoso e incierto. Insistir en ello, puede resultar una decisión que detenga y empantane el beneficio que hoy se busca brindar a los consumidores locales. Esto no implica estar de acuerdo con la peregrina tesis que a los LFI les corresponde o deberían aportar 0 %. Lo que implica es evaluar bien si el capitalismo doméstico posee fuerzas suficientes para reclamar espacios de autonomía a los mega poderes transnacionales. Muy seguramente, podrá ser una discusión para otra oportunidad, que Panamá, como país, esté mejor preparada.

En consecuencia, resultaría más viable determinar que la Rebaja del 30 % Al Consumidor sea repartida en cuotas para las Empresas Distribuidoras y las Farmacias Locales; que se expresa en los siguientes valores:

- Laboratorios 0%. Hoy es factor fuera de control del DE No. 17 de 10-08-2022.
- Distribuidores 20% de la Rebaja Total.
- Farmacias 10% de la Rebaja Total.

Además, esta fórmula de reparto se fundamenta en reconocer realidades subyacentes en la formación política, social y económica de Panamá:

- Primero: Las actividades de distribución y comercialización de medicamentos tienen estructuras de empresas diversas, muy combinadas e interdependientes; desde los mega negocios y conglomerados hasta las pequeñas y microempresas.
- Segundo: Resultaría un error considerar la cadena de comercialización como si se tratase de negocios de iguales o con condiciones muy semejantes; y la lógica más correcta es establecer las proporciones apropiadas para esa diferenciación, muy notable y evidente.

#### **4.4. Ampliación de la Apertura a la Importación de Medicamentos.**

En este contexto, en febrero de este año 2022, se presentó en la Asamblea Nacional de Diputados, el proyecto de Ley que reza así: “para la creación de una Superintendencia General de Medicamentos que regule las actividades de importación, fabricación y venta de medicamentos en la República; que establezca márgenes justos de ganancia en cada actividad y regule los precios a los productos en todo el mercado nacional” (*La Estrella de Panamá, Panamá, 07 02 2022*)

Es importante recordar este antecedente, porque esta preocupación enorme por los precios de los medicamentos en Panamá no es nueva. El aludido proyecto, que tenía por promotora a la diputada Omayra Correa, no tuvo feliz acogida y culminación, y fue engavetado. Sin embargo, es imposible engavetar y que nadie se percate de las actuales

condiciones del costoso y oneroso negocio de los medicamentos en Panamá. Actualmente, la ampliación de la apertura del comercio exterior de medicamentos hoy constituye una decisión de importancia trascendental, que podrá incidir en reducir las prácticas y vicios monopólicos, reducir los costos de importación y operativos y abaratar precios al consumidor.

Primeramente, incidirá en las importaciones de la CSS y el MINSA. Así, se empezará con las importaciones por desabastecimiento crítico en las entidades estatales. La oportunidad de avanzar está creada. En segundo plano, la medida podrá extenderse a otros actores de la actividad, principalmente a empresas medianas y pequeñas, también al fomento de las cooperativas solidarias.

En un concepto amplio, liberar el mercado, significa que importar es permitido libremente, sin barreras comerciales ni trabas extraeconómicas. Esta medida tiene alcances extraordinarios en el caso específico de Panamá, que es importador neto de fármacos y medicamentos. Entiéndase, que bajo este concepto las reglamentaciones técnicas y de calidad, desde la producción hasta el consumo se mantienen, y hay obligatoriedad de cumplirlas. Bajo un enfoque pragmático, liberar el mercado específico de fármacos y medicamentos implica tres conjuntos esenciales de condiciones, a saber:

- a. Primero: Crear instrumentales legales y económicos que permitan y garanticen importar sin impuestos aduaneros; es decir: comprar en el extranjero y traer a Panamá pagando valor monetario 0 a las tarifas aduaneras de los aranceles correspondientes, o a tasas bajísimas o simbólicas.
- b. Segundo: Derribar las barreras o trabas monopólicas extraeconómicas, generalmente asociadas a los consorcios internacionales fabricantes y distribuidores comercializadores, a través de los regímenes de patentes, marcas, royalties y concesiones comerciales preferenciales.
- c. Tercero: Reconocer que ambas condiciones A y B son importantes y necesarias una con la otra. Sin las acciones y sinergias correspondientes, no se puede asegurar realizar el contexto segundo. Así, nada o casi nada cambiará.

Los importadores reales y efectivos no suelen estar disponibles. No es tan fácil, como dice el dicho sobre: *soplar y hacer botellas*. Es evidente, que también se requiere una agenda complementaria para apoyo técnico y financiamiento apropiado.

## **5. Consideraciones y Apreciaciones Finales.**

Las ideas de favorecer políticas públicas que regulen los vicios y las distorsiones del mercado siempre han tenido opositores, y también detractores de oficio. En Panamá, los conservadores y neoliberales difunden la idea que regular el mercado de los medicamentos es totalmente negativa, igual posición repiten sobre los alimentos de la canasta básica. Incluso, hasta osan afirmar que no hay país eficiente que tenga tales regulaciones o intervenciones de precios. Sus posiciones dogmáticas les impide miran con atención la geoconomía de Latinoamérica, Europa y el mundo.

Por desinterés o dogmas preconcebidos, desconocen múltiples estudios y estadísticas que evidencian que a nivel mundial la industria de actividades de fármacos y medicamentos constituye uno de los mercados con más normativas reguladoras. Condición, que obedece a la propia naturaleza compleja del sector; y, además, porque las políticas públicas deben procurar que la población tenga protección de salud y acceso a los alimentos y medicamentos esenciales, que requiere y demanda para una vida digna.

En Latinoamérica la mayoría de los países cuentan con sistemas normativos de intervención en el mercado de medicamentos. Estos SNIM constituyen las normas o conjunto de reglas, directas e indirectas, para incidir sobre las actividades principales del mercado de medicamentos y afines, a saber: Calidad, Acceso y Precios; incluidas coberturas para acceso a fármacos e instrumentales de uso hospitalarios y precios de los medicamentos y accesorios a los consumidores finales.

En Panamá, durante las últimas cuatro décadas, la poca intervención y cobertura de precios por el estado fue prácticamente desmantelada por las diversas administraciones públicas, que todas han aplicado políticas neoliberales. Como consecuencia, Panamá ha estado ubicado en el grupo latinoamericanos con los precios al consumidor más elevados en los medicamentos, sólo superado por Uruguay; y muy distante de los países con condiciones de precios notoriamente bajos, que son: Perú, Bolivia, Colombia y Chile. Inclusive, Panamá está distante de aquellos países calificados con precios moderados, que son: Paraguay, México y Ecuador.

La pregunta obligante es: ¿Cuál es el común general, en los países latinoamericanos con condiciones favorables de precios al consumidor? El común general es: que, si aplican variadas intervenciones para incidir en las condiciones del mercado, incluyendo la cadena de comercialización y los precios de venta al consumidor. Es una lección irrefutable para aprender, asimilar y aplicar con eficacia.

En la coyuntura actual, las medidas legales adoptadas por la Mesa Única De Diálogo Por Panamá, el Estado ha estado anunciando y publicitando especialmente, la regulación de precios a los 170 medicamentos de uso masivo; y también, la ampliación de la liberación a la importación de medicamentos y la supresión de barreras económicas.

Efectivamente, lo cierto es que aún es temprano para anticipar resultados con mediciones y parámetros de contextos reales, que permitan evaluar los alcances en criterios de eficiencia y eficacia. En las normativas aprobadas hay vacíos e incertidumbres; y, sin duda, sobresale la condicionante de tiempos cortísimos, nada prudentiales, para estructurar condiciones de la planificación científica que incluya los operativos correctivos. Así funciona Panamá, con suerte o con el refrán: “en el camino se emparejan las cargas”. Habrá que esperar contar con las evaluaciones requeridas.

Por ahora, el avance se identifica con superar el uso de dos conceptos que el neoliberalismo criollo deformador había casi proscrito de la vida socioeconómica nacional, a saber: regulación de precios y libre importación para entes estatales de la salud. Condición última, potencialmente extensiva a pequeñas y medianas empresas. Si, a pesar de lo necesaria que resulta la medida de ampliación de la apertura de importaciones de medicamentos, existen dudas sobre su desarrollo exitoso, debido principalmente a la corrupción reinante que ampara los negociados a trastiendas.

Seguramente, a corto plazo habrá que evaluar la conveniencia para establecer una entidad nueva que atienda esta necesidad y demanda urgente del pueblo panameño, incluso para mejorar la eficiencia y eficacia de la CSS y el Minsa. Estos temas forman parte del debate y el devenir futuro de la CSS y la política nacional de salud integral.

Tras los eventos extraordinarios de julio 2022 están surgiendo ideas y decretos ley con condiciones poco comunes. Algunas califican como decisiones al calor del momento convulsionado; otras, lucen decisiones más emocionales, que razonadas de principio a fin. Una apreciación general de economía política explica que el conjunto de medidas aquí examinadas, en sus fondos subyacentes son metas muy modestas y circunscritas a contextos específicos, pero que apuntan hacia la regulación económica y a reactivar roles del Estado, para priorizar la atención de necesidades prioritarias de la población.

En esa dirección, habrá que evaluar y repensar como pueden y deben ser profundizadas y ampliadas, las temáticas aquí examinadas. La consideración de los contextos socioeconómicos, negocios empresariales y política de salud pública, obligan a repensar y combinar estos componentes, para proponer y aplicar cambios eficaces para el modelo actual; que —entre otros objetivos esenciales y viables— debe:

- a. Equilibrar funciones del mercado con las visiones de “salud pública integral” y “vida de derechos y dignidad”, con capacidades para fortalecer mercados eficientes y contextos de paz y democracia eficaz;
- b. Construir y respetar criterios de inversión y rentabilidad, bajo condiciones de economía y mercados eficientes, principalmente con responsabilidad social que mantengan las empresas alejadas del autoritarismo de los excesos oligopólicos y los vicios de corrupción económica;
- c. Establecer las formas de sinergias convenientes entre las partes, sociedad, empresas y estado, para el cumplimiento de los grandes objetivos descritos en los puntos a y b.

## **6. Bibliografía Referencial**

- Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica. Gerardo E Gómez S y Santiago G Oglietti. Informe sobre precios de medicamentos en Latinoamérica. Celag.org. 2021.
- Organización Panamericana de la Salud – Organización Mundial de la Salud, regional Américas. El acceso y uso racional de los medicamentos y otras tecnologías sanitarias estratégicas y de alto costo. OPS – OMS. Septiembre de 2016.

**PANAMÁ: CRISIS ESTRUCTURAL Y REFLEXIONES EN LA COYUNTURA ACTUAL**  
**Panama: Structural Crisis And Reflections On The Current Situation**

**Víctor Hugo Herrera Ballesteros**

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Panamá

vherrera67@gmail.com, victor.herrerab@up.ac.pa, <https://orcid.org/0000-0002-4756-4108>

Fecha de recepción: 28/02/2022

Fecha de aceptación: 15/10/2022

---

**Resumen**

La crisis estructural por la que atraviesa Panamá en la actualidad tiene orígenes de vieja data y que se manifiestan de manera cíclica en tiempo y espacio que suelen profundizarse durante las crisis coyunturales. Si bien la crisis coyuntural combina factores endógenos y exógenos, tiene como base los problemas estructurales de una crisis sistémica que pasa primeramente por un modelo económico agotado que tiene distintas manifestaciones en la estructura productiva y en lo institucional, teniendo su mayor expresión en los conflictos políticos y sociales.

La solución de estos problemas pasa por un ejercicio de comprensión de sus detonantes y sus mecanismos de transmisión, atendiendo los problemas más inmediatos con soluciones que mantengan el funcionamiento del Estado y de los mercados, pero con un revisión profunda de los objetivos y medidas de solución permanente en los sectores más importantes como lo son la educación, salud y servicios básicos, para garantizar la estabilidad económica, política y social del país y direccionar de manera correcta la política de estado en materia de desarrollo económico y social.

Palabras clave: Panamá, sistémica, corto plazo, coyuntural, estructural.

**Summary**

The structural crisis that Panama is currently going through has long-standing origins that manifest themselves cyclically in time and space that usually deepen during conjunctural crises. Although the conjunctural crisis combines endogenous and exogenous factors, it is based on the structural problems of a systemic crisis that passes primarily through an exhausted economic model that has different manifestations in the productive and institutional structure, having its greatest expression in political and social conflicts.

The solution of these problems goes through an exercise of understanding their triggers and their transmission mechanisms, attending to the most immediate problems with solutions that maintain the functioning of the State and the markets, but with a deep review of the objectives and measures of permanent solution in the most important sectors such as education, health and basic services, to guarantee the economic, political and social stability of the country and to correctly direct state policy on economic and social development.

Keywords: Panama, systemic, short term, conjunctural, structural.

## 1. Algunas concepciones previas

Ante las actuales circunstancias por las que atraviesa el país es dable hacer algunas consideraciones críticas que implican los contextos social, político y económico, como elementos de fondo que nos circunscriben en esta crisis de índole sistémica, expresada de manera integral en sus componentes estructural y coyuntural, los cuales resultan muchas veces difíciles de separar en tiempo y espacio, por ser un mal crónico sin resolver desde hace muchas décadas.

Se suele entender el corto plazo con las soluciones coyunturales y el largo plazo con las soluciones de índole estructural, lo cual siempre genera confusiones puesto que las soluciones a los problemas estructurales requieren de políticas dirigidas en ambos espacios de tiempo; y no se trata de establecer un mero espacio temporal de años o fechas calendario. En Economía, el corto y el largo plazo, se refiere a un proceso de ajuste de los mercados o bien de las variables económicas y sociales en base a las cuales se hacen las intervenciones, mediante el diseño de las políticas que se aplican y las mismas pueden tener resultados inmediatos o bien ser el resultado de procesos más complejos en alcance y cobertura. Así, cuando se habla de hacer cambios estructurales en educación o en el sector salud, los mismos pueden observarse a largo plazo ya que dependen de la transición demográfica e intergeneracional, al tratarse de inversiones en Capital Humano, cuando intenta transformar el modelo sanitario y educativo.

En otros casos en ambos sectores se requieren de soluciones más inmediatas como, por ejemplo, la dotación de insumos, mantenimiento de infraestructura o cambiar los sistemas de gestión que dependen mucho más de las administraciones de turno y cuyos resultados se ven de manera mucho más inmediata. Dependerá de cómo se analizan o plantean las acciones en función de las exigencias de la sociedad sean en el ámbito local o nacional, bajo la complejidad de que la dotación de bienes públicos nunca genera una equidad perfecta tal como lo plantea el teorema del votante mediano, debido a que no existe simetría perfecta entre las preferencias sociales en el ámbito nacional, ni aun cuando se trata de necesidades comunes a todos los asociados aunque las mismas se constituyan en un mismo espacio multidimensional[1].

Lo estructural y lo coyuntural tienen como factor común de fondo lo sistémico, y por ende la crisis estructural y coyuntural pasa a ser la expresión concreta de la crisis sistémica. Ello nos permite establecer correspondencias entre un sistema y el modelo económico que se deslinda de éste. El modelo económico es la cara más visible del sistema económico, dado que es la expresión del desarrollo nacional y sus contradicciones económicas, sociales y políticas, que ante la agudización profunda de las crisis pueden transitar hacia un cambio de paradigma. Es así como en algunos casos es difícil separar la crisis estructural de la coyuntural respecto a las soluciones que se plantean, y que muchas ocasiones no se puede solucionar una crisis coyuntural sin resolver primero los problemas de índole estructural.



Llegado a este punto, es importante dejar clara la diferencia entre sistema y modelo económico. Un sistema económico está caracterizado por un modo de producción que responde a una base económica y a la misma corresponde quienes tienen la propiedad de los medios de producción y quiénes trabajan con los mismos para producir bienes y servicios. De ello se deriva la división social del trabajo y por ende la división de las clases sociales que entran en contradicción y determinan la dinámica del sistema. Panamá se caracteriza por tener el sistema capitalista, que desde la constitución de la república establece el derecho y respeto a la propiedad privada como dogma fundamental de una economía de mercado.

La concepción de modelo económico revela que es aquel bajo el cual se ha estructurado la producción en sectores económicos, que desde el punto de vista tradicional son el sector primario, secundario y terciario. La economía panameña se constituyó desde sus inicios como una república centralista bajo un modelo basado en la economía de los servicios teniendo como punta de lanza el canal, la banca y el comercio, mientras que el sector primario y secundario son sectores débiles y desconectados de las ramas de actividad más poderosas en lo que se denominaría el siglo pasado como una economía con dualismo estructural, es decir, la existencia de un sector económico moderno basado en economías de enclave frente a dos sectores más atrasados y débilmente conectados a la economía mundial.

Esta composición del modelo de desarrollo ha generado históricamente grandes desequilibrios tanto regionales, sectoriales al igual que en el plano social y que a la luz de estos tiempos siguen dejando su impronta como telón de fondo de los conflictos políticos y sociales producto de las contradicciones sistémicas subyacentes, pero que tiene su expresión social en las distintas facciones que pugnan por satisfacer intereses y necesidades que aunque en algunas veces son comunes no es posible tener puntos de común acuerdo, ni de parte del sector social ni del sector empresarial.

Actualmente, frente al malestar social respecto a la incapacidad manifiesta de éste y gobiernos predecesores, en manejar esta crisis tanto en lo estructural como en lo coyuntural, se requieren soluciones complejas, ante problemas se repiten cíclicamente en tiempo y espacio. Si bien es necesario resolver los problemas urgentes o inmediatos, se deben replantear las políticas necesarias para resolver las condiciones estructurales que los siguen generando, de lo contrario el ejercicio de solucionarlos solo sería temporal.

De esta forma los problemas coyunturales ante situaciones imprevistas suelen dejar al desnudo la ausencia de políticas que no atendieron el fondo de los problemas y que, ante las actuales condiciones, magnifican las falencias estructurales sistémicas y que las soluciones coyunturales están muy lejos de resolver, cuando el modelo económico da señales de agotamiento y que requiere un cambio de paradigma para tener soluciones de largo plazo.

## **2. Contextualización de los hechos en la coyuntura actual**

Los hechos recientes caracterizados por cierres de calle y protestas sociales cuyas causas están más que legitimadas por décadas de descomposición política, social y económica. Estos han tenido como detonante una crisis inflacionaria, producto del incremento de los precios del petróleo y su transmisión de señales en los precios de los hidrocarburos, difundidos por todo el sistema productivo y el mercado doméstico. Igual situación hay con la crisis del transporte de carga marítima, entre otras circunstancias, que ya venían afectando el mercado interno mucho antes de la crisis pandémica del Covid-19.

Ante estos eventos la única solución posible propuesta por las autoridades ha sido la extensión de subsidios, que al final van en detrimento del bienestar de nuestra sociedad, aumentando la deuda pública y atender las necesidades más inmediatas de la población, especialmente el acceso a los bienes de consumo básico y la atención sanitaria, con la campaña de inmunización masiva.

Más que atender los problemas de coyuntura se intenta resolver necesidades inmediatas en bienes de consumo, por ejemplo, alimentos y medicamentos, sin entrar a evaluar e implementar soluciones de corto y largo plazo que resuelvan el problema estructural de fondo, que es la inequidad social, por tratarse de medidas que en tiempo y espacio tienen resultados en corto y largo plazo.

Aunque el movimiento social bajo el régimen de derecho ha planteado algunas soluciones, ha dejado al desnudo su falta de cohesión en torno a los diferentes intereses entre los gremios organizados por un lado y aquellos movimientos surgidos de manera espontánea sin dirección política. De esta situación tampoco escapa el sector empresarial en sus distintas facciones, que han llevado el debate al plano ideológico, lo que hace difícil evitar que los conflictos entre sectores hagan más complejo la mediación y acercamiento de posiciones para entablar las bases firmes del diálogo, en que el gobierno nacional ha dejado en claro su actual crisis de liderazgo y credibilidad, trivializando lo trascendental y haciendo complejo lo evidente, lo que deja dudas sobre un posible avance en la esperada segunda fase del diálogo nacional, cuando se incorporen otros sectores que no han participado hasta ahora.

Queda por ahora tratar de ordenar el debate sobre lo que debería al menos un comienzo para establecer bases de acuerdos sobre problemas que tienen una gran trascendencia económica, política y social, que van mucho más allá de lo que actualmente se intenta resolver en la coyuntura y no ser cómplices del dictamen del tiempo y espacio sobre su conceptualización. De esta manera se intenta plantear este análisis desde lo más trascendental a corto y largo plazo, pasando en algunos casos por algunas soluciones coyunturales donde éstas sean posibles.

### **3. Dimensiones temporales para el análisis de fondo**

#### **3.2. Corto plazo**

Ante las actuales circunstancias es importante separar aquellas situaciones que requieren soluciones inmediatas de aquellas que requieren de cambios estructurales a corto plazo y cuyos resultados podrán observarse a largo plazo. Ello implicará grandes procesos de concertación y negociación entre las distintas facciones implicadas y sobre todo de la total imparcialidad del gobierno.

La crisis inflacionaria e institucional son dos de los detonantes más importantes por sus secuelas en el bienestar de la población. Por un lado, está el alza de los precios del petróleo y la guerra de Rusia-Ucrania, que han desencadenado fuertes alzas en el costo de la energía al igual que de los alimentos.

Lo anterior aunado al incremento de los precios de los medicamentos y su desabastecimiento, han provocado una amplia movilización de distintos sectores sociales que claman por soluciones inmediatas, frente a lo cual se han tomado medidas como paliativos temporales, como por ejemplo, el descuento del 30% en el precio de los medicamentos esenciales o bien la poca capacidad del gobierno para abastecer a la población con los productos alimenticios esenciales a precios bajos, ha sido severamente cuestionada por todos los interlocutores del diálogo único que pronto entrará en su segunda fase.

El panorama se hace mucho más complicado cuando el gobierno ha anunciado la reducción del 10% de la planilla estatal en adición a la quiebra del sistema de seguridad social, anunciada por fuentes oficiales. Ello deja en claro el estrecho margen de maniobra fiscal para sostener los distintos subsidios, en especial el precio subsidiado de los combustibles, al igual que los precios y abastecimiento de alimentos básicos y el descuento del 30% de los medicamentos esenciales a lo largo de la cadena de comercialización.

Ante este último aspecto, es claro que el gobierno no tiene injerencia sobre la determinación del precio de los medicamentos en el ámbito internacional, debido a que los laboratorios internacionales no son objeto de regulación de precios en el país. Es así como, para la segunda fase del diálogo único, se cierne una manifiesta incertidumbre de parte de todos los sectores involucrados, que implica una gran pérdida de credibilidad y confianza en el gobierno nacional.

El sector privado ha encabezado un fuerte boicot contra las dos últimas medidas con argumentos ideológicos que poco contribuyen al debate técnico y que requiere de una análisis y comprensión más profunda de la forma en que funcionan las cadenas de valor y de comercialización de estos mercados[2, 3].

Paralelo a esta situación es imprescindible atender la descomposición del sistema sanitario y educativo al igual que en algunos aspectos regulatorios sobre el

funcionamiento de mercados esenciales como la energía, en el sentido de que en la coyuntura hay cosas que se deben hacer de inmediato y que no requieren de espacios temporales amplios para ver resultados, pero que de igual manera existen otras que sí requieren de un miramiento más articulado o estructurado que implican reformas integrales y de consenso, como la reforma al sistema de seguridad social.

Se hace inminente la reorganización administrativa para atender la mora quirúrgica al igual que de citas de especialidades y que le han pasado factura a la población después de que todo el esfuerzo se destinara a la atención del Covid-19, pero que se ha venido estabilizando con las campañas de vacunación. De igual forma la dispensación en medicamentos ha sido otro de los escayos sin revolver, sobre todo en medicamentos esenciales para el tratamiento de las enfermedades crónicas en las cuales se han venido registrando muertes o discapacidades que pudieron evitarse en la población laboralmente activa, lo cual representa un alto costo de carga de enfermedad sobre el sistema de seguridad social y del sector sanitario en general[4-7].

Se requiere de una reestructuración institucional que abarque desde los mecanismos de financiación hasta la actualización de los procesos de compra sobre la base de estimaciones correctas de las necesidades de medicamentos en función de las principales morbilidades y su dinámica demográfica y transición epidemiológica. En este caso se trata de medidas de mayor alcance temporal, al igual que la dotación de personal sanitario en distintas especialidades que implican un ejercicio de planificación más profundo.

La falta de coordinación administrativa de parte de la Caja de Seguro Social y del MINSA para dar respuesta inmediata respecto del acceso, disponibilidad y uso racional de medicamentos, incidiendo por el contrario en años de vida perdidos por discapacidad o por muerte prematura que le cuestan muchos millones al país, deja entrever una mayor complejidad en los mecanismos de solución bajo el entendimiento de que ambas instituciones se deben complementar en la atención de la población asegurada y no asegurada, sobre todo respecto de especialidades que se atienden en el tercer y cuarto nivel, en que los medicamentos de uso hospitalario tienen un peso importante en el presupuesto de ambas instituciones.

Las mejores opciones para resolver esta problemática atañen a la organización y gestión eficiente que compete única y exclusivamente a quienes administran el sector sanitario, más allá de inversiones en infraestructura y dotación del personal sanitario necesario, lo que se requiere es una coordinación eficiente entre ambas entidades en la compra de medicamentos e insumos médicos al ser los mayores compradores en el ámbito nacional. Existen mecanismos en la Ley 1 de medicamentos, tales como la importación paralela y el tener una lista de medicamentos esenciales bio-sustituibles o bio-equivalentes en que los medicamentos genéricos juegan un papel importante en la competencia en el mercado, especialmente en las enfermedades crónicas[8].

Ante la insuficiencia de médicos especialistas en especial para las enfermedades crónicas no transmisibles, tales como nefrólogos, cardiólogos, neumólogos, etc., se requiere de un uso mucho más eficiente en todo el sistema y ello huelga en replicar la experiencia del Hospital Oncológico Nacional, en que ambas entidades aúnan esfuerzos para la atención conjunta de pacientes asegurados y no asegurados. Esa experiencia debe ser replicada a lo largo y ancho de la geografía nacional.

Con relación al sector educativo, es imperdonable que a estas alturas no se haya tenido una organización eficiente del proceso educativo luego de dos años de cierre de los planteles de enseñanza en el sector público. Una infraestructura sin mantenimiento y desorden respecto al manejo de la situación sanitaria, lo que evidencia una clara improvisación en la gestión del actual año escolar. Es importante que el MEDUCA en esta coyuntura termine de realizar su tarea de organización del actual ciclo escolar y sobre todo respecto al reforzamiento académico de los estudiantes, terminar de atender los problemas estructurales de muchos planteles que aún no están en condiciones de recibir a los estudiantes y desarrollar las estrategias de coordinación entre los padres de familia y las escuelas en materia de reforzamiento escolar.

Con relación a algunos aspectos regulatorios, en la actual coyuntura es importante concentrarse en tres sectores críticos, tales como los combustibles, energía, telecomunicaciones, agua potable y la recolección de desechos sólidos, dado que son ejes transversales en la dinámica social y económica del país incidiendo en la productividad y calidad de vida de la población. Si bien los subsidios han sido necesarios para garantizar la dotación de bienes públicos a los sectores más vulnerables y que han dejado en claro que son una transferencia de rentas, se requiere tener soluciones duraderas mediante cambios en los esquemas de regulación que limiten las rentas monopólicas excesivas que tanto le cuestan al país.

### **3.2. Largo plazo**

Es imprescindible la modernización de los modelos de gestión y de prestación de los servicios que brinda el sector sanitario, construyendo instalaciones de atención sanitaria descentralizadas en el ámbito nacional que incluyan instalaciones de tercer y cuarto nivel, tan necesarias de manera concéntrica a las zonas más apartadas del país, pero a la vez hacer prevalecer el enfoque en la prevención que a larga resulta ser más efectivo y de menor costo para la salud pública. Es necesario el uso de nuevas herramientas como los expedientes electrónicos que hacen más eficientes la atención sanitaria y seguimiento a los pacientes en adición a la dispensación de medicamentos y a la vez como un instrumento de auditoría sanitaria.

En el sector educativo se requiere cambiar el modelo de escuela, tanto en lo físico como en lo académico, respecto de las metodologías de enseñanza y sobre todo el enfoque de los programas de financiación a los grupos más vulnerables, que más allá de lo asistencial deben enfocarse a crear capacidades a los beneficiarios y no solo limitarse a retener estudiantes en el sistema educativo o bien reducir los embarazos precoces, que son parte de una política social mucho más amplia. La educación virtual sigue siendo el

mecanismo de atención escolar plausible en zonas apartadas es necesario aplicar tarifas especiales y abrir los códigos de enlace entre operadores para garantizar el acceso de estos servicios de manera gratuita y eficiente, dotando de la infraestructura necesaria a los colegios.

Con relación a los combustibles, Panamá tiene disponible por derecho constitucional el poder abrir el mercado permitiendo la importación de las zonas libres de petróleo a todo agente económico que disponga de capacidad de almacenamiento y que de hecho la misma está disponible siempre que se rompan las trabas burocráticas a los importadores independientes y no solo depender del oligopolio constituido por las empresas petroleras que actualmente operan en el mercado. Las estaciones de bandera blanca siguen siendo una opción en el mercado y es importante hacer una revisión del llamado precio de paridad, que solo es un referente en el mercado y no implica que las empresas importen los combustibles a dichos precios, cuando por el contrario es posible que los importen de zonas con precios más bajos, con lo que se ganan un excedente que incrementa sus rentas monopólicas.

El sector energético requiere de modificaciones estructurales de fondo, ampliar la generación de energía eléctrica de fuentes alternativas renovables como la energía solar, eólica en refuerzo de la energía generada por plantas hidráulicas e ir retirando de manera sistemática las plantas termoeléctricas, que han resultado ser más ineficientes, responsables de la compensación tarifaria por fluctuaciones del precio de los hidrocarburos destinados a la generación, con traspasos significativos de subsidios, en adición que es uno de los principales problemas respecto de la competencia en dicho sector.

Se requiere de revisar el marco regulatorio potenciando las normas de calidad y eficiencia de los operadores y abuso explotativo en la generación de energía eléctrica de manera ineficiente y obligando a la compra en el mercado ocasional al traspasar su ineficiencia operativa a los consumidores.

Respecto a las telecomunicaciones, el Estado panameño es el principal accionista del actual operador incumbente y tiene la potestad de aplicar los mecanismos regulatorios actuales para garantizar la cobertura nacional con metas de calidad y eficiencia. De igual forma, los cables que hoy día utiliza el operador incumbente son una facilidad esencial que se constituye en una barrera a la entrada para una real competencia y que la misma debió quedar en manos del Estado, para asegurar la interconexión sin costo al resto de los operadores.

Es necesario revisar de manera integral el marco regulatorio y romper las barreras de entrada que ha causado la consolidación de un oligopolio en detrimento de la competencia en dicho sector y permitir que pequeños operadores presten estos servicios en zonas en las cuales las redes actuales no atienden.

En cuanto al suministro de agua potable y recolección de desechos sólidos, se necesita cambiar el modelo de gestión y garantizar un pago eficiente en adición a hacer las inversiones necesarias en equipo de recolección de desechos sólidos y de mantenimiento

de las redes de suministro de agua potable, lo cual implica ajustes presupuestarios para tales fines. Es imprescindible modificar las actuales regulaciones y modificar el esquema de gestión donde en el caso de la recolección de desechos sólidos y de suministro de agua potable contemple el reciclaje y la dotación de infraestructura de suministro y recolección, sobre la base de un modelo de urbanización más amigable con el ambiente y la salud.

#### 4. Conclusión

Los retos esbozados son grandes y que la degradación a la que hemos llegado en estos tiempos viene de vieja data, pero que en el momento actual requieren de una rápida respuesta en la coyuntura y luces largas para resolverlos a largo plazo. Se hace necesaria la estabilidad social y política para poder impulsar procesos de cambio estructural, cuyas decisiones deben tomarse en el corto plazo y cuyos resultados se podrán a ver a largo plazo.

#### 5. Referencias bibliográficas

- M. López Sandoval, I., *Análisis espacial de la reforma fiscal en México en la lviii Legislatura: un ejercicio aplicado de preferencias radiales y simétricas*. Economía Informa, 2014. **389**: p. 38-50.
- DIAZ-GONZALEZ, E.a.R.-G., José Bertín., *Gasto catastrófico en salud, transferencias gubernamentales y remesas en México*. Papeles de población, 2017. **23**(91): p. 65-91.
- World Health, O., *The World health report : 2000 : health systems : improving performance*. 2000, Geneva: World Health Organization.
- Salud, I.C.G.d.E.d.I., *Encuesta de gasto de bolsillo en medicamentos en los distritos de Panamá, San Miguelito, Colón y las comarcas indígenas de Madungandí y Ngäbe-Buglé*, Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud, Editor. 2017: Ciudad de Panamá.
- Lobo, F. and G. Velásquez, *Los medicamentos ante las nuevas realidades económicas*. 1997: Civitas.
- Panamá, A.N.d., *Por el cual se crea el organismo especial denominado oficina de regulación de precios y se derogan la ley 19 de 14 de febrero de 1952 y la ley 94 de 28 dediciembre de 1961*. 1969, Asamblea Nacional de Panamá: Ciudad de Panamá.
- Competencia, A.d.P.a.C.y.D.d.I. *Canasta Básica de Medicamentos*. [cited 2018 21-05-2018]; Available from: <http://www.acodeco.gob.pa/acodeco/cabamed.php>.
- Nacional, A., *Ley 1 de medicamentos y otros productos para la salud humana.*, in *Gaceta Oficial N° 24218*, M.d. Saud, Editor. 2001: Panamá. p. 93.u

## RECOMENDACIONES PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL PERFIL PRODUCTIVO DE PANAMÁ POSTPANDEMIA

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

**Ana E. Patiño Martínez**

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

**Carlos A. Godoy Othón**

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

Fecha de recepción: 15/03/2022

Fecha de aceptación: 30/10/2022

---

#### Resumen

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

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

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

#### Summary

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



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

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

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

## **1. Introducción**

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

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

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

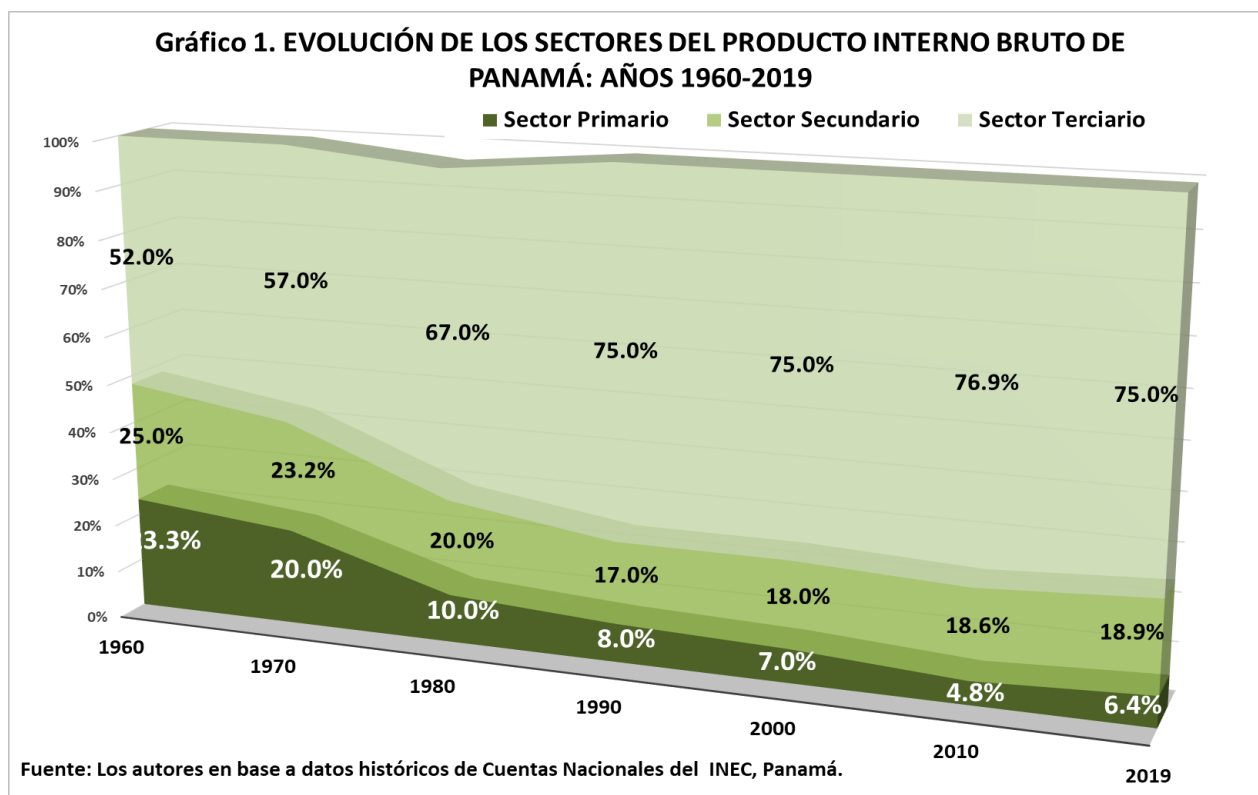
## 2. Modelo de Desarrollo Panameño

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

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

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

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



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

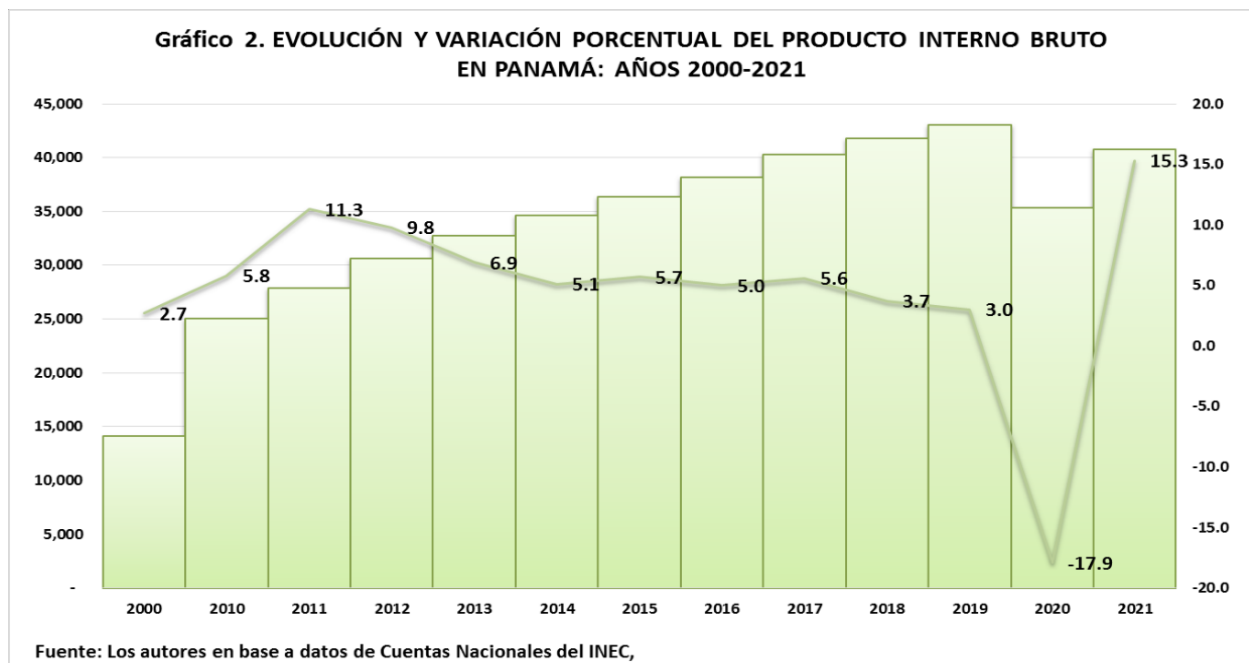
- Provoca mayor desigualdad, ya que “es desfavorable en lo social en términos de igualdad, ha provocado un crecimiento excluyente”
- Produce Déficits Estructurales: en servicios como agua potable, electricidad, transporte urbano y rural, servicios de salud, calidad de la educación, vivienda, programas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

### 3. Perfil Productivo: Sector Terciario Motor de la Economía

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

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

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

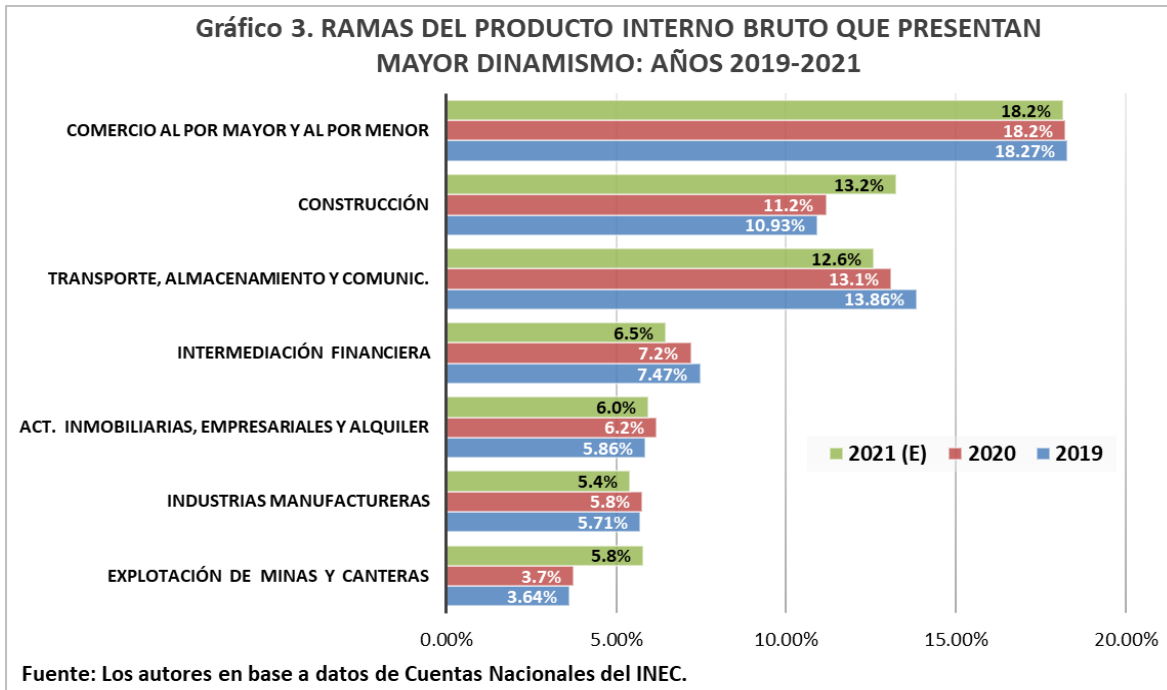


Específicamente otro de los subsectores de la economía que aporta mayormente al Producto Interno Bruto es la construcción, que creció a una tasa significativamente más alta que la del resto de la economía, debido principalmente al desarrollo de grandes proyectos de infraestructura e inversión privada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

#### 4. El Perfil Productivo y la desigualdad

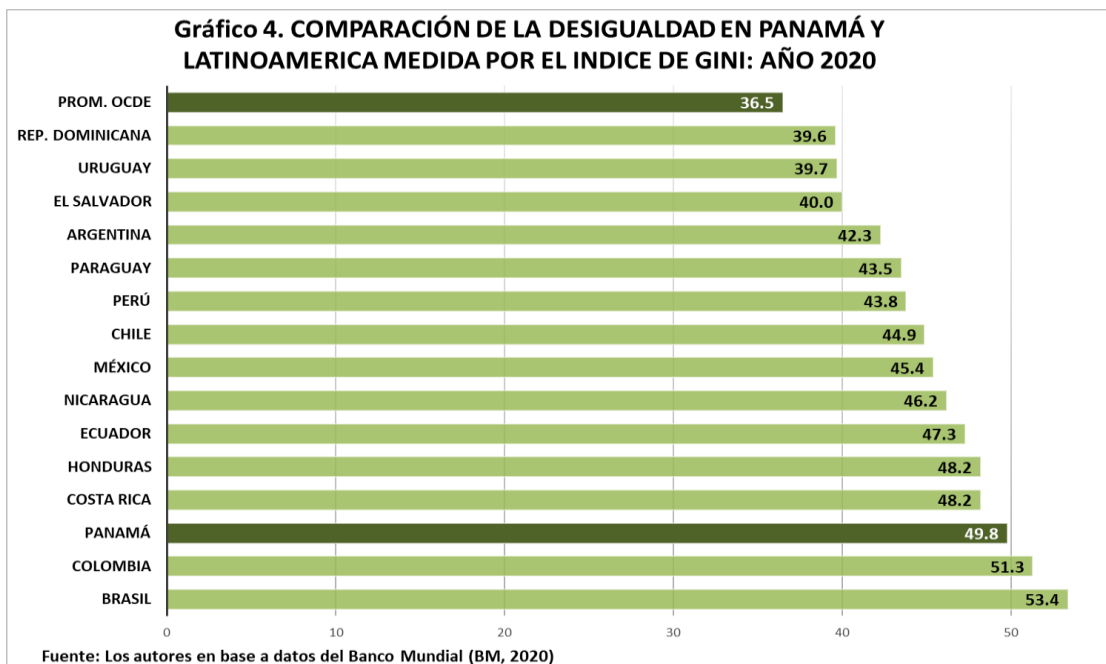
El perfil productivo de Panamá desde su concepción se diseñó para favorecer a minorías ya que su operatividad genera distorsiones profundas, las cuales con el pasar del tiempo se ha sostenido por la cantidad de subsidios directos a la población; pero que con las pandemia han colapsado, dando muestras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

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

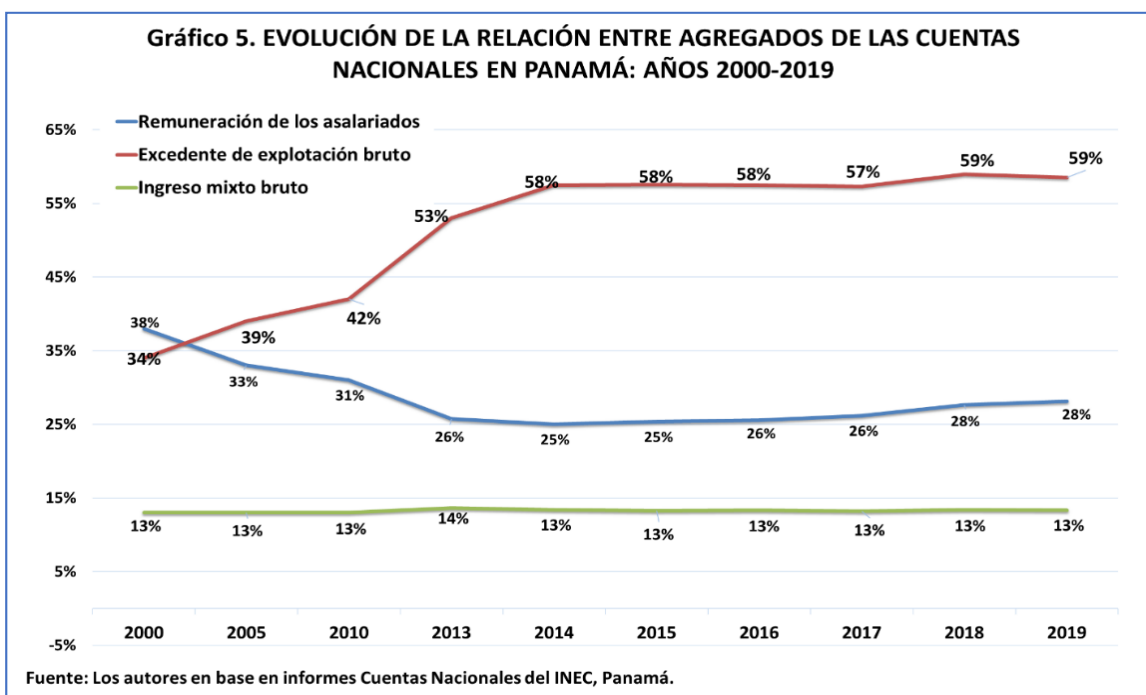


Así a pesar de que el país cuenta con indicadores macroeconómicos robustos en comparación con el resto de las economías de la región persiste una desigualdad que con la pandemia del Covid-19, las mismas no solo se evidenció sino que profundizó; ya que los indicadores lo demuestran, tal es el caso que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

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



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



## 5. Políticas económicas asumidas frente a la Pandemia

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

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

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

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

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

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

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

## **6. Cambios en el perfil productivo pospandemia**

### **6.1. Ausencia de Políticas de Estado**

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



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

## **6.2. Sostenibilidad de las ramas tradicionales de la actividad económica**

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

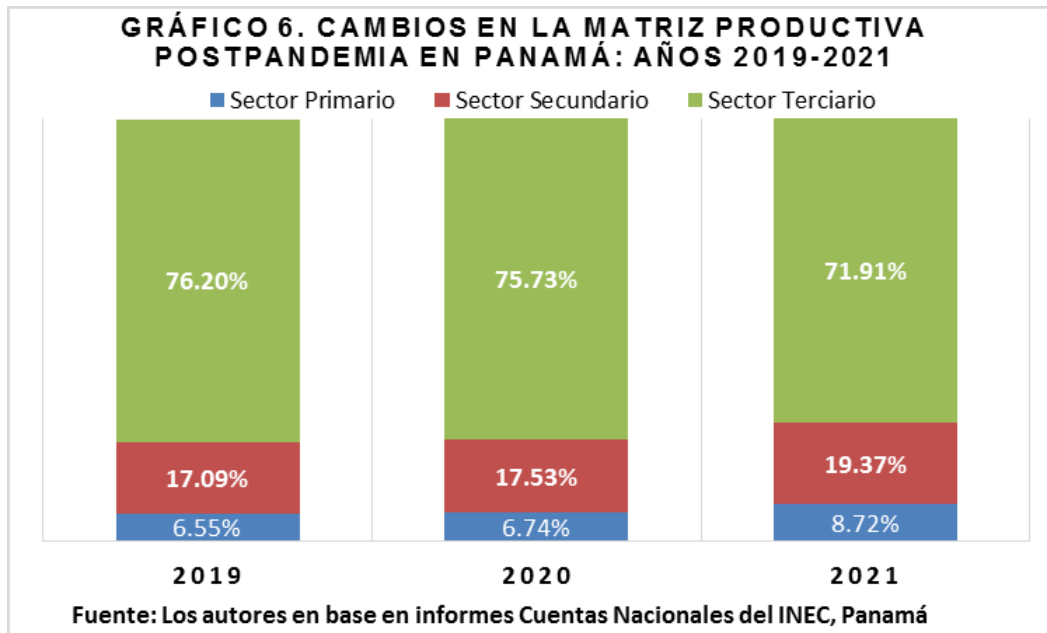
Pero, la situación empeoró durante la pandemia del 2020, la producción total de bienes y servicios en la economía panameña sufrió una contracción del 17.9% con respecto al 2019, una caída histórica, que supera la ocurrida en 1988, cuando el PIB cayó un 13.38%, pasando de B/. 66,788 millones a B/.52,938,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

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

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

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

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



### 6.3. Sectores potenciales para transformar el Perfil Productivo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

## **7. Conclusiones y recomendaciones que inciden en el perfil productivo**

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

## 8. Bibliografía

- Cajar, R., & Rodríguez, A. (2020). *Perfil de Especialización Productiva de Panamá y desafíos para una transformación social productiva*. (F. Centroamérica, Ed.) Panamá, Panamá: FES Centroamérica.
- CEPAL. (2020). *Los Efectos Económicos y Sociales del COVID-19 en América Latina y el Caribe Legislando para la recuperación económica frente al COVID-19 Diálogo cooperativo entre las y los presidentes de los poderes legislativos de América Latina – ParlAmerica*. Recuperado el 15 de septiembre de 2021, de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 5 de junio de 2020 [https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/200605\\_final\\_presentacion\\_parlamerica\\_sv\\_alicia\\_barcelona.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/200605_final_presentacion_parlamerica_sv_alicia_barcelona.pdf)
- Decreto Ejecutivo No 133. (2020). *"Que Reglamenta la Ley de Teletrabajo y dicta otra disposición"*. Asamblea Nacional de Panamá. Panamá: Gaceta Oficial No. 29115-A. Recuperado el 20 de octubre de 2021 [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29115\\_A/GacetaNo\\_29115a\\_20200917.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29115_A/GacetaNo_29115a_20200917.pdf)
- Decreto Ejecutivo No 81. (2020). *"Que Reglamenta el Numeral 8 del Artículo 199 del Código de Trabajo"*. Asamblea Nacional de Panamá. Panamá: Gaceta Oficial No. 28985-C. Recuperado el 19 de octubre de 2021, de <https://www.mitradel.gob.pa/decretosocovid19/decreto-ejecutivo-no-81-de-20-de-marzo-de-2020-suspension-de-contratos-mitradel/>
- Decreto Ejecutivo No. 198. (2020). *"Que crea la Visa de Corta Estancia Como Trabajador Remoto y se Dictan Otras Disposiciones"*. Asamblea Nacional de Panamá. Gaceta Oficial Digital No. 29290-A. Recuperado el 20 de octubre de 2021, de <https://www.presidencia.gob.pa/tmp/file/990/DECRETO-198.pdf>
- Decreto Ejecutivo No. 78. (2020). *"Que Reglamenta el Numeral 8 del Artículo 199 del Código de Trabajo"*. Asamblea Nacional de Panamá. Panamá: Gaceta Oficial Digital No. 28985-C. Recuperado el 20 de octubre de 2021, de <https://www.mitradel.gob.pa/decretosocovid19/decreto-ejecutivo-no-78-de-16-de-marzo-de-2020-normas-laborales-privadas-mitradel-pdf/>
- FMI. (2020). *Panama: 2020 Article IV Consultation-Press Release; and Staff Report*. Washington, D.C.: FMI. Recuperado el 7 de agosto de 2022, de <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2020/English/1PANEA2020001.ashx>
- INEC. (2020). *Informes de Cuentas Nacionales*. Contraloría General de la República, CGR. Panamá: Instituto Nacional de Estadística y Censo. Recuperado el 15 de octubre de 2021 de [https://www.inec.gob.pa/Publicaciones/Default2.aspx?ID\\_CATEGORIA=15&ID\\_SUBCATEGORIA=60](https://www.inec.gob.pa/Publicaciones/Default2.aspx?ID_CATEGORIA=15&ID_SUBCATEGORIA=60)
- Ley N° 126. (18 de febrero de 2020). *Ley No. 126 "Que Establece y Regula el Teletrabajo en la República de Panamá y modifica un artículo del Código de Trabajo"*. Asamblea Nacional de Panamá. Panamá: Gaceta Oficial No- 28965-A. Recuperado el 20 de octubre de 2021, de <https://www.mitradel.gob.pa/decretosocovid19/ley-126-de-18-de-febrero-de-2020-teletrabajo-asamblea-nacional/>
- Ley N° 157. (2020). *"Que establece medidas temporales de protección del empleo a las empresas afectadas por el COVID-19"*. Asamblea Nacional. Panamá: Gaceta Oficial No. Recuperado el 10 de octubre de 2021, de [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29082\\_A/GacetaNo\\_29082a\\_20200803.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29082_A/GacetaNo_29082a_20200803.pdf)
- MEF. (2020). *El Coronavirus y su impacto en la Economía de Panamá y el Mundo*. Panamá: DIGECA. Recuperado el 1 de octubre de 2021, de <https://www.digeca.gob.pa/tmp/file/1975/Ministerio-Economia-Panama.pdf>
- MIPRE. (7 de julio de 2020). *Ministerio de la Presidencia*. Recuperado el 10 de octubre de 2021, de Gabinete aprueba medidas económicas, laborales, y sociales para atender la pandemia: <https://www.presidencia.gob.pa/Noticias/Gabinete-aprueba-medidas-economicas-laborales-y-sociales-para-atender-la-pandemia->
- PNUD. (2020). *Análisis socioeconómico del impacto del COVID-19 en Panamá Estudio complementario: escenarios económicos prospectivos y alcance de las opciones de política en Panamá*. Panamá, Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado el 20 de septiembre de 2021, de <https://www.pa.undp.org/content/dam/panama/docs/documentos/UNDP-PA-Analisis-Socioeconomico-del-Impacto-del-COVID19-en-Panama.pdf+&cd=2&hl=es-419&ct=clnk&gl=pa>

## CARACTERIZACIÓN SIMPLE DE LA POLÍTICA FISCAL RECIENTE EN PANAMÁ

### Simple characterization of recent fiscal policy in Panama

**Luis Antonio Pereira Sánchez**

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Panamá.

luis.pereiras@up.ac.pa, <https://orcid.org/0000-0003-2963-2936>

Fecha de recepción: 18/03/2022

Fecha de aceptación: 30/10/2022

---

#### Resumen

El presente trabajo pretende aprovechar la disponibilidad de datos históricos desde 1960, para presentar algunos datos básicos de la política fiscal en Panamá. Se utilizan tres procedimientos de trabajo: método no paramétrico, análisis de correlaciones de los componentes cíclicos y regresión con serie de tiempo.

Se obtiene tres resultados centrales: Desde 1990 la política fiscal asume un carácter contracíclico, sin que esto se traduzca en mejoras en la asignación de recursos; existe una relación clara entre el comportamiento de la tendencia del gasto y la deuda pública y se observa con preocupación el aumento reciente del gasto público, que parece obedecer a un desarreglo de la institucionalidad presupuestaria, incluyendo ineficiencia y corrupción en el uso de recursos públicos. (JEL E62, H63, D73)

**Palabras claves:** Política fiscal, ciclo económico, gasto público, deuda pública, Panamá

#### Summary

This paper aims to makes use of available historical data from 1960, to lay out some basic facts about fiscal policy in Panama. Three approaches are used for this purpose: nonparametric method, correlation analysis of cyclical components and time series regression.

Three main results are obtained: Since 1990, fiscal policy becomes procyclical, without it translating in a better reallocation of resources; there exists a clear relationship between the behavior of the trend of public spending and debt and we find a concerning increase in recent public spending that seem to be caused by an imbalance in the performance of budgetary institutions, including inefficiency and corruption in the use of public resources. (JEL E62, H63, D73)

**Keywords:** Fiscal policy, business cycle, public spending, public debt, Panama

#### 1. Introducción

A pesar de su interés, existen dificultades para realizar análisis históricos de largo plazo de la economía panameña por falta de datos. En el caso del gasto público, parte esencial de la política fiscal, también ocurren estos problemas (Gavin & Perotti, 1997). Por ejemplo, Fatás y Mihov (2003) realizaron un análisis para 91 países, entre los cuales se incluía Panamá, en un período de 1960 a 2000 para evaluar, entre otras cosas, la

volatilidad de la política fiscal. Sin embargo, los autores notaban que en la fuente de datos utilizada (Banco Mundial, Indicadores de desarrollo mundial) Panamá era de los pocos casos con problemas en la disponibilidad de información por lo que se recurrió a datos de “Estadística financieras internacionales” del Fondo Monetario Internacional (FMI) (p. 1443). Sin embargo, dicha base del FMI sólo cuenta con información del gasto presupuestario del Gobierno Central desde 1990, en tanto el estudio del autor analizaba el gasto de consumo final del Gobierno General y se buscaban países con por lo menos 25 años de datos, con lo cual, el dato usado no coincidía con la metodología planteada (p. 1423, pie de página 5 y 1441 “Apéndice de datos”)<sup>1</sup>.

Kaminsky, Reinhart y Vegh (2005) utilizaron una muestra de 104 países, entre los cuales se consideraba a Panamá, para determinar la naturaleza cíclica de las políticas macroeconómicas, incluyendo la política fiscal. Sin embargo, los datos provenían del FMI (Perspectivas de la Economía Mundial), que sólo cuenta con información a nivel general desde 1980 y en años previos (en otras publicaciones) sólo para países desarrollados.

Otros estudios en materia de política fiscal referidos a Panamá también se limitan a un marco temporal a partir del año 1990 y en la mayoría de los casos a cifras del Gobierno Central (Ardanaz, Corbacho, Gonzales, & Tolsa Caballero, 2015). También Fatás y Mihov (2013), han actualizado su estudio previo, utilizando cifras del Banco Mundial que para esa fecha ya tenía datos disponibles del gasto de consumo final del Gobierno General desde 1980<sup>2</sup>, con lo cual se cumplía el criterio de 20 años como mínimo para evaluar<sup>3</sup>.

En la actualidad, los Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial cuentan con una serie de gasto de consumo final del gobierno general de Panamá a partir de 1960, hasta 2020, es decir, un total de 61 años, equivalente algo más de la mitad de la historia republicana del país. Además, un aspecto metodológico común de todos los estudios mencionados es que analizan los resultados de largo plazo, sin considerar que durante este período de tiempo se produjo un cambio estructural de las instituciones y la política fiscal de los países de América Latina, entre ellos Panamá, a partir de la década de 1990, por lo que existen dudas sobre la estabilidad de los resultados para todo el período. Apenas, Ardanaz, Corbacho, González y Tolsa (2015) sugieren esta posibilidad al analizar la evolución por década a partir de 1980 en América Latina.

El presente trabajo pretende aprovechar la disponibilidad de estos datos utilizando algunas metodologías simples y de utilización amplia en la literatura, a la vez demostrar la hipótesis de un cambio sustancial en el comportamiento de la política fiscal a partir de 1990.

## **2. Aspectos conceptuales**

Tal como lo define el FMI (2014, pág. 1):

---

<sup>1</sup> Una situación prácticamente idéntica ocurre en un estudio posterior Woo (2009).

<sup>2</sup> Se verificó en los archivos de la base de datos correspondientes (Banco Mundial, 2022).

<sup>3</sup> Aunque no aparece expresamente en la versión publicada, si se indica en la versión preliminar:

[https://www.insead.edu/sites/default/files/assets/faculty-personal-site/ilian-mihov/documents/Fatas\\_Mihov\\_growth\\_policy\\_volatility\\_2011\\_May.pdf](https://www.insead.edu/sites/default/files/assets/faculty-personal-site/ilian-mihov/documents/Fatas_Mihov_growth_policy_volatility_2011_May.pdf) (consultado el 2 de agosto de 2020).



La política fiscal es el empleo del nivel y composición de los gastos e ingresos del sector gobierno general y del sector público —y la acumulación relacionada de activos y pasivos del gobierno— para alcanzar objetivos como la estabilización de la economía, la reasignación de recursos y la redistribución del ingreso... [E]l sector gobierno general abarca las unidades institucionales residentes que desempeñan funciones de gobierno como actividad principal. Este sector incluye a todas las unidades de gobierno y todas las unidades institucionales sin fines de lucro (ISFL) no de mercado controladas por unidades de gobierno. En términos generales, la función de las unidades de gobierno consiste en ejecutar las políticas públicas mediante el suministro de bienes y servicios, principalmente de no mercado, y la redistribución del ingreso y la riqueza, financiando ambas actividades fundamentalmente con gravámenes obligatorios sobre los otros sectores.

Aunque existen distintas variables para evaluar la política fiscal, la literatura consultada da preferencia al gasto de consumo final del gobierno general (GCFGG en adelante) y no un resultado como el saldo fiscal, que depende de varios factores. El gasto de consumo final de la administración pública o del gobierno general se divide en dos categorías:

- Gasto de consumo final individual del Estado menos las ventas: Incluye la enseñanza, sanidad, seguridad y bienestar social, deportes y esparcimiento, la cultura, la vivienda, la recogida de desperdicios domésticos y el funcionamiento del transporte<sup>4</sup>.
- Gasto de consumo final colectivo del Estado (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de Estadística, 2006, pág. 84).

Más concretamente, existe una clasificación de las funciones del gobierno que consiste en una clasificación detallada de las funciones u objetivos socioeconómicos, que persiguen las unidades del gobierno general por medio de distintos tipos de gasto y que se dividen en diez (10) divisiones de erogaciones: 1) servicios públicos generales, 2) defensa, 3) orden público y seguridad, 4) asuntos económicos, 5) protección del medio ambiente, 6) vivienda y servicios comunitarios, 7) salud, 8) actividades recreativas, cultura y religión, 9) educación y 10) protección social (FMI, 2014, págs. 158-159).

Finalmente, siguiendo a Kaminsky, Reinhart y Végh (2005, págs. 16-17), se define una política fiscal contracíclica como aquella que involucra gasto del gobierno menor (mayor) cuando la actividad económica está en expansión (contracción), lo que tiende a estabilizar el ciclo económico, una política fiscal procíclica cuando el gasto es mayor (menor) cuando la actividad económica está en expansión (contracción), lo que refuerza o profundiza el ciclo económico y es acíclica si el comportamiento del gasto se mantiene constante o no varía de forma sistemática con el ciclo económico por lo que no lo afecta.

### **3. Aspectos metodológicos y datos**

Siguiendo las metodologías utilizadas por los trabajos consultados, se realizan tres procedimientos para comprobar la hipótesis: método no paramétrico, análisis de correlaciones de los componentes cíclicos obtenidos mediante técnicas de filtrado de uso común en la literatura y regresión con serie de tiempo. El enfoque no paramétrico

---

<sup>4</sup> Esta medida excluye la inversión pública y las transferencias (Barro, 1990, pág. S122)

consiste en dividir la muestra en episodios donde la variación porcentual anual del producto interno bruto (PIB) esté por encima de la mediana, lo que se caracteriza como “tiempos buenos”, y aquellos donde la variación está por debajo de la mediana (“tiempos malos”). Luego se calcula la amplitud del ciclo comparando el comportamiento en el GCFGG en tiempos “buenos” y “malos” tiempos (Kaminsky, Reinhart, & Végh, 2005, pág. 25). Como lo explican estos autores, si bien un crecimiento por debajo de la mediana no necesariamente señala una recesión, restringir la definición de recesión limitándola a periodos donde la tasa de variación del PIB es negativa es demasiado limitado para una definición de “tiempos malos”, sobre todo en países donde rara vez se ha experimentado una recesión siguiendo los estándares de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER) de Estados Unidos. Además, de que este criterio puede captar no sólo la volatilidad del componente cíclico, sino también de la propia tendencia de la variable evaluada.

El segundo enfoque consiste en descomponer las series de tiempo de GCFGG y PIB (transformadas a logaritmo natural) en su tendencia estocástica y componente cíclico usando dos filtros populares: el filtro de Hodrick y Prescott (1997), o filtro HP para abreviar y el filtro “band-pass” desarrollado por Baxter y King (1999). Ya que se trata de datos anuales, se utilizan los valores comúnmente sugeridos en la literatura consultada: parámetro de atenuación de 100 en el caso del filtro HP (Rosales Álvarez, Perdomo Calvo, Morales Torrado, & Urrego Mondragón, 2013, pág. 168). y para el “band-pass” un número de periodos mínimos a incluir en el filtro de 2, máximo de 8 y un número de rezagos de los promedios móviles de 3 (Flores Pizarro, 2001, pág. 64). Luego de esto, se reporta las correlaciones entre los componentes cíclicos del PIB y GCFCC, para establecer covariabilidad contemporánea. Una correlación positiva indica una política fiscal procíclica, en cambio una correlación negativa sugiere una política fiscal contracíclica.

Además, siguiendo la metodología de los artículos de los filtros indicados, en particular el primero, se evalúa la desviación estándar de la serie y la correlación dividiendo los datos en dos períodos como una forma de revisar la estabilidad de las medidas a lo largo del tiempo. Adicionalmente, reconociendo la presencia de autocorrelación de las series, lo que impide la realización de una prueba F de estabilidad estructural o de Chow, se utiliza la medida alterna propuesta por Hodrick y Prescott (1997, pág. 7) basado en la razón de la suma de cuadrados explicados (SCE) de la regresión para todo el periodo respecto de SCE no restringida de los dos períodos obtenidos de la regresión del componente cíclico ( $c$ ) con respecto el PIB<sup>5</sup> rezagado o adelantado en dos periodos para ambos casos (ecuación 1)<sup>6</sup>.

$$c_{jt} = \alpha_j + \sum_{i=-2}^2 \beta_{ji} PIB_{t-i} \quad (1)$$

, donde  $j$  representa cada serie analizada.

El resultado será un número entre cero (0) y uno (1), con 1 indicando que la ecuación de mejor ajuste, resultad ser la misma en los dos periodos en que se divide la muestra. Con

<sup>5</sup> En el trabajo de los autores citados la variable explicativa era el producto nacional bruto, no el PIB. Sin embargo, es el único caso de las referencias consultadas donde no se utiliza el PIB como medida más ampliamente disponible.

<sup>6</sup> Aunque esta elección se basa en el uso de datos trimestrales, también nos parece pertinente para el caso de

datos anuales que serán analizados, por lo que se mantiene para el presente trabajo.

respecto a las técnicas de los filtros, si bien el foco del análisis se concentra en las variaciones cíclicas como fluctuaciones de corto plazo (análisis coyuntural), también presta especial interés la evaluación del componente de tendencia secular o de largo plazo (análisis estructural), en particular las generadas por el filtro HP<sup>7</sup>.

Por último, se realiza una regresión de serie de tiempo siguiendo una especificación bastante común en la literatura consultada (Woo, 2009, pág. 854) (Fatás & Mihov, 2013, pág. 364), en primera diferencia de las variables analizadas (ecuación 2):

$$\Delta \ln GCFGG_t = \alpha_i + \beta \Delta \ln PIB_t + \epsilon_t \quad (2)$$

En el caso de Woo (2009) llama la atención que pese a utilizar esta especificación, señala que se realiza una corrección por el método iterativo de dos pasos de Prais-Winsten. Sin embargo, ambas decisiones buscan atender el mismo problema de autocorrelación o correlación serial antes mencionado, por lo que sólo tiene sentido utilizar el uno u el otro, a riesgo incluso de inducir dicho problema mediante transformaciones adicionales (Gujarati & Porter, 2010, pág. 418).

Por simplicidad, en atención a las diferencias entre las opciones para realizar estos ajustes en los programas econométricos, se prefiere mantener la especificación original en primera diferencia sin compensar la pérdida del primer dato de la serie, ya que la muestra tiene un tamaño moderado, por lo que no es probable que afecte considerablemente los parámetros obtenidos. Un valor positivo de  $\beta$  indica una política fiscal procíclica, mientras que si es negativo implica un comportamiento contracíclico. De igual manera, un valor elevado positivo implica una política fiscal altamente procíclica. Además, se puede interpretar el término residual de la regresión,  $\epsilon_t$ , como una medida de volatilidad fiscal (Fatás & Mihov, 2013, pág. 364) (Ardanaz, Corbacho, Gonzales, & Tolsa Caballero, 2015, pág. 16). En este caso, la regresión incluye intercepto ( $\alpha_i$ ) que representa el coeficiente de la variable de tendencia (Gujarati & Porter, 2010, pág. 444).

Con respecto a los datos, siguiendo el criterio de los trabajos consultados, los datos a utilizar son el PIB y GCFGG moneda local constante de Panamá desde 1960 hasta 2020 disponible en la base de datos de Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial, que utilizan como año base o de referencia el determinado localmente, que en el caso de Panamá es 2007.

En atención al periodo de datos disponibles, se decide dividir la muestra en dos etapas antes y después de 1990, siguiendo un criterio histórico comúnmente aceptado, marcado por la caída del régimen militar (Araúz Monfante & Pizzurno Gelós, 1996)<sup>8</sup> y refrendado en el ámbito económico por la orientación de las políticas públicas ejecutadas por los gobiernos posterior a esa fecha e impulsado por instancias internacionales (Beluche, 2001, pág. 174), como se aprecia, por ejemplo, en el Convenio de Donación del programa

---

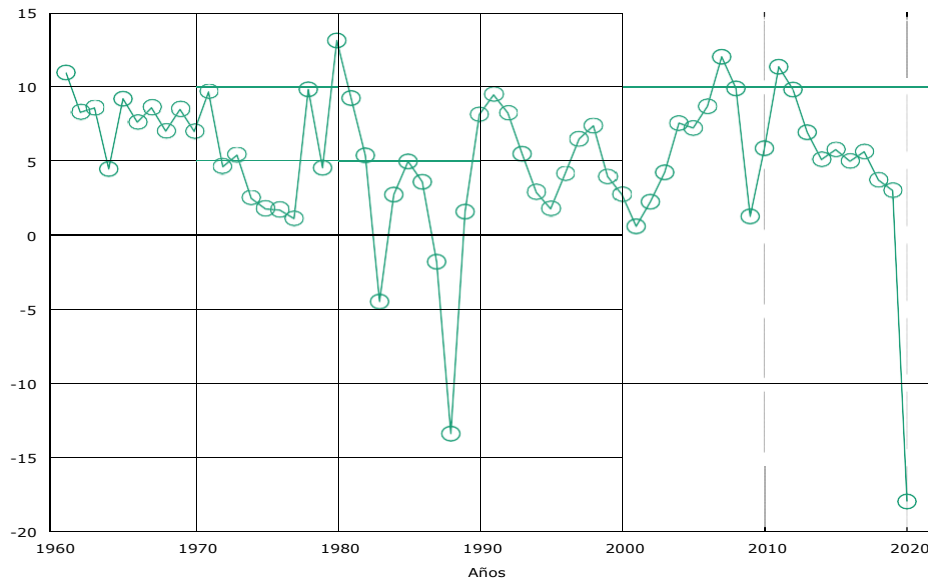
<sup>7</sup> Esto debido a que el filtro “band-pass” utiliza promedios móviles con un número de rezagos  $k$ , que implica una pérdida de datos al inicio y al final de la serie en el monto de  $k$  valores (Flores Pizarro, 2001, pág. 66).

<sup>8</sup> Semejante criterio también se observa en la literatura económica, por ejemplo, en (Acemoglu, Naidu, Restrepo, & Robinson, 2014) quienes siguen un criterio más formal para determinar el cambio de régimen político o “democratización” como lo denominan, correspondiente a la realización de elecciones, por lo que fijan para el caso de Panamá el año 1994 (p. 54, Tabla A1).

para la recuperación económica de 3 de julio de 1990 suscrito entre Panamá y Estados Unidos a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional<sup>9</sup>, que establecía como primera condición para la normalización de las relaciones con las instituciones financieras internacionales (FMI, Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo o Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo): “*Un plan para el manejo de las finanzas del sector público que describan las acciones ya tomadas y las proyecciones para el plazo medio con relación a los ingresos, gastos, salarios, ahorros, reducción de la deuda interna e inversión*”, así como prueba de “*la ejecución de reformas de las políticas en el área de finanzas del sector público (y) privatización*” para desembolso de apoyo al presupuesto.

Parte del interés del análisis es que la evolución del PIB tiene, en correspondencia con el cambio político del país, una evolución muy semejante en ambos periodos, incluyendo periodos de fuertes caídas antecedidos por periodos de elevado crecimiento (Gráfica 1). Del periodo previo a 1990, se inicia con un crecimiento importante superior al 10% y alcanza el máximo en 1980 con 13.1% como resultado de la entrada del efecto del Canal de Panamá en la economía como empresa residente y en 1988 alcanza un mínimo de -13.4% producto de la crisis política de Panamá que antecedió la invasión norteamericana al año siguiente.

**Gráfica 1 Porcentaje de variación del PIB de Panamá: 1961-2020**



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

A partir de este momento, la serie alcanza nuevos máximos superiores al 11% en 2007 y 2011, interrumpido por el efecto de la crisis financiera internacional y registra un mínimo global de -17.9% producto de los efectos de las medidas de cuarentena y restricción de movilidad de la pandemia. En ambos casos la amplitud de la tasa de variación es semejante. Se inicia con el enfoque no paramétrico basado en la diferencia entre la variación porcentual del GCFGG en los momentos en que el PIB crece por encima o por debajo de la mediana del periodo (Tabla 1).

<sup>9</sup> Gaceta Oficial 21581 de 17 de julio de 1990.

**Tabla 1 Amplitud del ciclo de política fiscal**

Período	Tasa promedio anual		Brecha
	Años “buenos”	Años “malos”	
1961-1989	8.15%	3.33%	4.82%
1990-2017	3.57%	4.77%	-1.20%

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

Este primer método sugiere que, en el periodo previo de 1990, el GCFGG crecía más en los periodos expansivos del PIB y, por tanto, la política fiscal era procíclica, en cambio a partir de 1990 el GCFGG era más elevado en los años “malos”, con una política levemente contracíclica. Esto se contrapone a la mayor parte de la evidencia que asocia a los países en desarrollo con una política fiscal procíclica (Kaminsky, Reinhart, & Végh, 2005).

En el caso del análisis utilizando la técnica de filtros, se confirman que los resultados obtenidos son semejantes, por lo que, para el análisis de la tendencia, nos concentramos en los resultados del filtro HP, antes la pérdida de datos al inicio y al final de la serie del filtro “band-pass”. En ambos, casos, el resultado del promedio del PIB tendencial es muy parecido: 5.1% en el caso del filtro HP y 5.2% para el caso del “band-pass”. Sin embargo, se observa la presencia de una tendencia cambiante (que es uno de los elementos que justifica el uso de estos filtros), especialmente cuando se considera la variación porcentual, sobre todo en el caso del filtro “band-pass”<sup>10</sup>.

En el caso de la tendencia del PIB obtenida del filtro HP se puede observar tres periodos distintivos: de 1960 a 1987 (tendencia decreciente), de 1988 a 2009 (tendencia alcista) y de 2009 a 2020 (tendencia decreciente), si bien en promedio la tasa de crecimiento es semejante para los tres periodos: 5.4%, 4.9% y 5.3%, respectivamente (Gráfica 2). Cuando se considera la evolución tendencial del GCFGG, comparada con la del PIB, a diferencia de este, se observa a grandes rasgos, dos periodos distintos: entre 1960 y 1990 —con una tendencia descendente, que llega a alcanzar terreno negativo hacia los últimos años, aunque con una tasa promedio de 5.3% para el periodo, prácticamente idéntica a la del PIB— y de 1991 hasta 2020 (con una tendencia ascendente y tasa promedio de 3.7%).

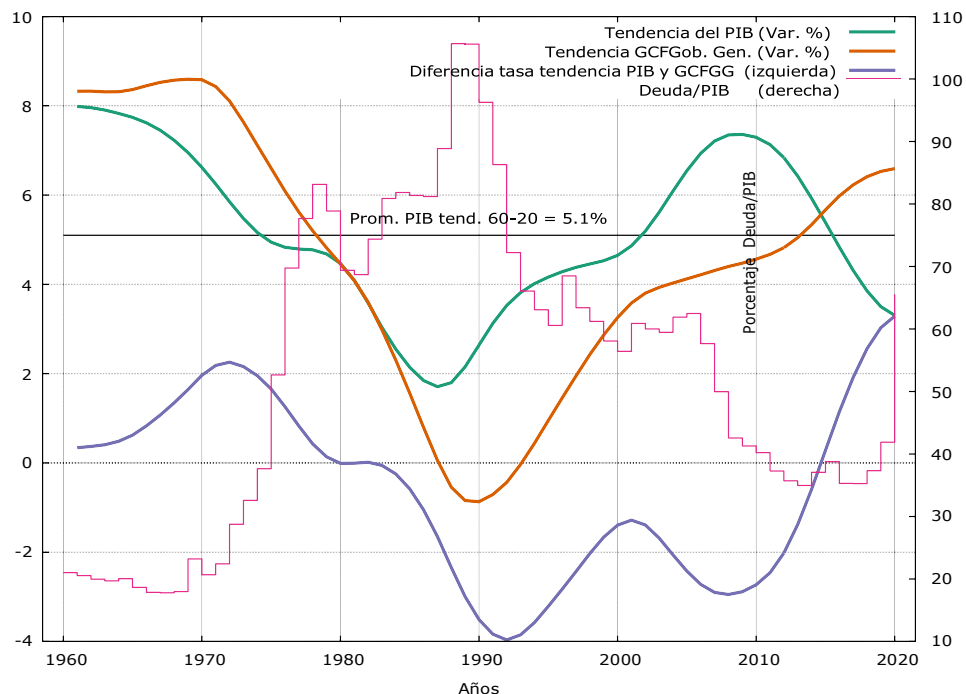
Dentro de esta relación de ambas variables, hay tres momentos que destacan: entre 1960 y 1980 donde la tendencia del GCFGG sigue la misma dirección del PIB aunque crece a tasa superiores a este, con una diferencia máxima de 2 puntos porcentuales a inicio de la década de 1970, cuando la tasa del PIB de tendencia era superior al promedio de ese periodo; de 1980 hasta 2014, cuando se invierte esta situación, aunque todavía en la misma dirección de la tendencia del PIB y, en general, se observa un rezago en el comportamiento de la tendencia del GCFGG respecto del PIB y de 2015 a 2020 donde el fenómeno relevante es que no sólo la tendencia del GCFGG vuelve a crecer por arriba de la tasa de tendencia del PIB (alcanzando una diferencia máxima en todo el periodo que supera los 3 puntos porcentuales), sino que además lo hace en una dirección opuesta a éste que exhibe un decrecimiento en la última década.

<sup>10</sup> De hecho, los cambios en la tendencia obtenidos dificultan una periodización clara, que facilite el análisis estructural de las condiciones de política fiscal.

Claramente, esto brinda un indicio de un comportamiento contracíclico de la política fiscal en Panamá en los últimos años. Es decir, antes de 1980, el GCFGG de tendencia crecía más que el PIB tendencial cuando el mismo se encontraba en valores elevados. A partir de este momento, coincidiendo con la crisis latinoamericana de la deuda (Chapman, Jr., 2010) (Méndez, 1988) y a conflictos internos que desembocaron en un cambio de régimen constitucional (Beluche, 2001, págs. 84, 86), su evolución se hizo más contenida respecto del PIB, si bien siempre en la misma dirección de la tendencia del PIB. Finalmente, en el quinquenio de 2015-2020 el GCFGG de tendencia ha vuelto a crecer por arriba del PIB tendencial, justamente cuando este se encuentre en una fase de caída y por debajo del promedio del periodo, aunque sin alcanzar los niveles de inicios de la década de 1970.

De igual forma, aunque no es el objetivo central del trabajo es interesante observar la evolución del componente de tendencia de GCFGG y la deuda pública, ya que claramente existe una relación entre ambos, si bien con un leve rezago de esta última (Gráfica 2).

**Gráfica 2 Comparación del componente de tendencia del filtro HP del PIB y GCFGG (variación %) y relación deuda/PIB de Panamá: 1960-2020**



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, FMI y (Abbas, Belhocine, ElGanainy, & Horton, 2010).

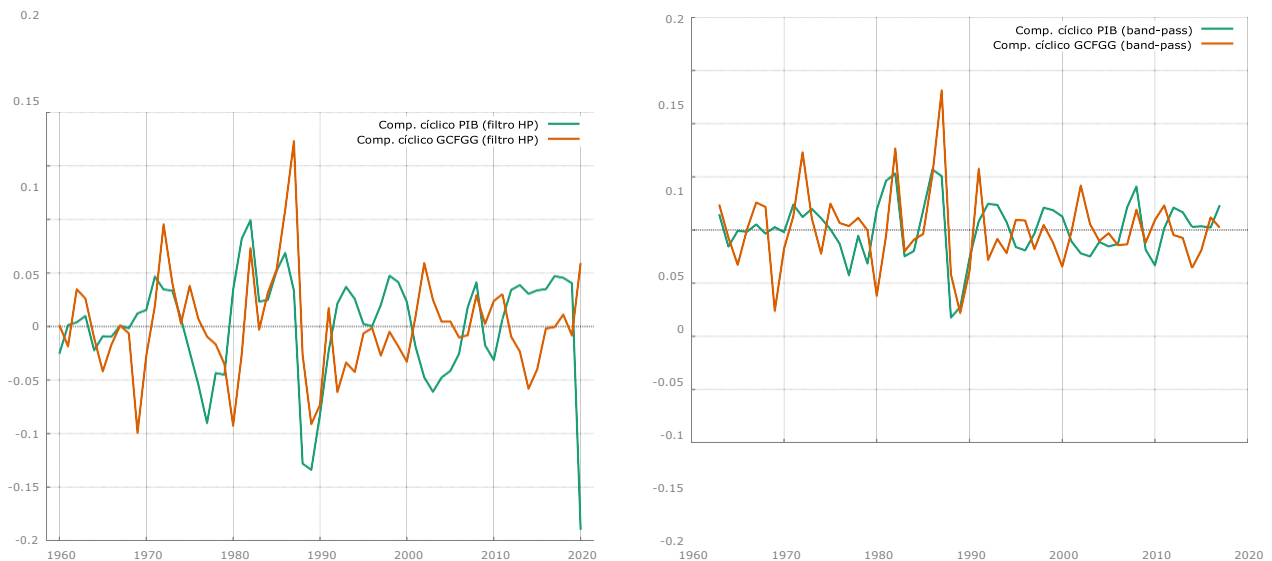
Nota: La información hasta 2015 corresponde a Abbas y otros (2010) y los años restantes FMI (Deuda bruta del gobierno general)

Durante la década de 1970, cuando el crecimiento del GCFCC tendencial era mayor que la del PIB, la deuda total aumentó en más o menos 10 veces su valor (dependiendo de la fuente consultada) y, de acuerdo a las cifras históricas del FMI, la relación deuda/PIB pasó de 20.7% en 1970 a 69.4% en 1980 (Abbas, Belhocine, ElGanainy, & Horton, 2010). A pesar de que los años restantes de la década de 1980 el GCFCC tendencial siguió cayendo, la relación deuda/PIB siguió aumentando especialmente en los años 1988 y

1989, cuando supera el 100% del PIB, si bien, esto también está vinculado con una caída de la actividad al mínimo de la tendencia y el bloqueo económico emprendido por Estados Unidos desde inicios de 1988 —que provocó el cese de operaciones de los bancos de licencia general, así como la suspensión de pagos del Canal al fisco y de los impuestos de las empresas norteamericanas— (Araúz Monfante & Pizzurno Gelós, 1996, págs. 625-627) como antesala a la invasión de 1989.

A partir de 1990, el comportamiento del GCFGG por debajo de la tasa del PIB tendencial fue acompañado de una caída sostenida de la relación deuda/PIB (manteniéndose por debajo del 60% del PIB desde 2006), misma que se ha visto interrumpida a partir de la pandemia en 2020, momento en que la tasa de la tendencia del GCFGG alcanza su diferencia máxima respecto de la tasa del PIB tendencial que a su vez se sitúa por debajo de su valor de tendencia (5.1%) y la relación salta de 41.9% en 2019 a 65.6% en 2020, que no sólo es el valor más alto de este indicador desde 1996, sino que representa el aumento en puntos porcentuales más elevado de toda la serie. En cuanto al componente cíclico, se observa que en términos cualitativos siguen un comportamiento parecido<sup>11</sup>, si bien el filtro “band-pass” genera variaciones cíclicas menos volátiles que el filtro HP para toda la serie (Gráfica 3).

**Gráfica 3 Comparación del componente cíclico del filtro HP y “band-pass” del logaritmo de PIB y GCFGG: 1960-2020**



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

Pese a esto, a simple vista en los gráficos, en el periodo previo a 1990 no sólo se registraba una mayor variabilidad de los componentes cíclicos de ambas variables, sino también mayor covariabilidad. Este resultado es confirmado por los resultados de las desviaciones estándar y los coeficientes de correlación (Tabla 2).

En el caso del filtro HP la desviación estándar del componente cíclico del GCFGG es mayor que la del PIB en el periodo 1960-1989 y es menor en el periodo 1990-2020. En tanto, si bien llama la atención que con el filtro “band-pass” en todos los periodos considerados la desviación estándar del componente cíclico del GCFGG es mayor que



la del PIB, se confirma que todos los valores son inferiores a los obtenidos con el filtro

---

<sup>11</sup> Además, se realizó una prueba de Dickey-Fuller aumentada para el componente cíclico de la serie generada con ambos filtros y, en todos los casos, se rechaza la hipótesis nula de raíz unitaria. Ver Anexo 1.

HP y también se observa que el valor para el periodo 1990-2020 (2.2%) es apenas menos de la mitad que el valor del periodo previo (4.5%), lo que refleja una reducción considerable consistente con los resultados anteriores.

**Tabla 2 Desviación estándar del componente cíclico del PIB y GCFGG (en porcentaje): 1960-2020**

Período	HP			Band-pass			Porcentaje promedio del PIB
	Total	1960-1989	1990-2020	Total	1960-1989	1990-2020	
PIB	5.2	5.4	5.1	2.7	3.4	1.9	—
GCFGG	4.6	5.8	3.1	3.5	4.5	2.2	17.1

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

Semejante paralelo ocurre con los resultados de la correlación contemporánea del PIB y GCFGG (Tabla 3). Si se considera todo el período, el resultado sugiere una política fiscal procíclica (considerable en el caso del filtro “band-pass” o, por lo menos, acíclica en el caso del filtro HP donde la correlación no resulta ser estadísticamente significativa). En el período 1960-1989 la correlación de las series filtradas por ambos métodos sugiere una política fiscal claramente procíclica. En cambio, en el periodo 1990-2020, se invierte la situación y se verifica una política fiscal contracíclica (casi diametralmente opuesta en magnitud en el caso del filtro HP o, por lo menos acíclica, en el caso del filtro “band-pass” donde el coeficiente no resulta ser estadísticamente significativo).

**Tabla 3 Correlación de los componentes cíclicos del PIB y GCFGG: 1960-2020**

	Total	1960-1989	1990-2020
HP	0.15	0.46**	-0.42**
Band-pass	0.43***	0.58***	-0.07

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

Nota: \*\* significativo al 5%. \*\*\* significativo al 1%.

La diferencia en la correlación entre los dos periodos considerados sugiere considerable inestabilidad en el tiempo de la relación entre variables. Este resultado es confirmado por la medida complementaria de estabilidad propuesta por Hodrick y Prescott que resulta en 0.244, es decir, un resultado bajo de ajuste de los datos. Por último, se lleva a cabo la regresión de serie de tiempo para todos los años considerados y los dos periodos planteados (Tabla 4)<sup>12</sup>.

Cuando se hace la regresión con todos los años se observa que el coeficiente sugiere una política procíclica, aunque es significativa sólo al 10%, además de que el término constante, correspondiente a la tendencia temporal, si resulta ser muy significativo. Con todo, la bondad de ajuste medida por  $R^2$  es muy cercano a 0, lo que sugiere un bajo poder explicativo del modelo. Cuando se hacen las regresiones por submuestras se observa en el período 1961-1989, el valor del coeficiente es positivo y con una magnitud mayor

<sup>12</sup> A pesar de lo indicado en la sección de “Aspectos metodológicos” se realizó la regresión con la corrección de Prais-Winsten, pero tal como se anticipaba los resultados obtenidos fueron prácticamente idénticos, por lo que no se presentan aquí. Además, considerando lo indicado por (Fatás & Mihov, 2013) y (Woo, 2009, pág. 855), quienes realizan la estimación con errores robustos, la mayoría de las pruebas realizadas (no se presentan aquí) no permiten rechazar la hipótesis de homocedasticidad en las regresiones con submuestras, por lo que se prefiere la especificación por MCO simple (Gujarati & Porter, 2010, pág. 400).

que el de todo el período. Por el contrario, en el segundo período 1990-2020, se obtiene un valor del coeficiente negativo, lo que sugeriría un comportamiento contracíclico. En ambos casos el coeficiente es altamente significativo.

**Tabla 4 Resultados del modelo de regresión con datos de: 1961-2020**

Variables	MCO		
	Período	1961-2020	1961-1989
Dependiente	$\Delta \ln$ (Gasto de consumo final del gobierno general)		
C	0.0326 (0.0101)***	0.0095 (0.0146)	0.0540 (0.0091)***
$\Delta \ln$ (PIB)	0.2627 (0.1430)*	0.8923 (0.2113)***	-0.2998 (0.1276)***
Estadístico F	3.374112*	17.83287***	5.517041**
R <sup>2</sup> ajustado	0.0387	0.3755	0.1309
Suma de cuadrados de los residuos	0.193298	0.092997	0.040488
Observaciones	60	29	31

Errores estándar indicados entre paréntesis

\*Significativo al 10% \*\*Significativo al 5% \*\*\*Significativo al 1%

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

Además, se debe notar que en la regresión del período 1990-2020, también a diferencia de la regresión del periodo anterior, el intercepto resultó estadísticamente significativo al 1%, lo que sugiere la existencia de una tendencia positiva en la trayectoria del gasto. Además, al realizar la regresión por submuestras, se observa una mejora en el ajuste de los datos medido por R<sup>2</sup>. En cuanto a la volatilidad, aunque con menor magnitud, se observa una diferencia entre los períodos analizados, que sugieren una reducción de la volatilidad de la política fiscal, medido mediante la desviación estándar (0.058 antes de 1990 y 0.037 después de 1990), lo cual es consistente con las estimaciones realizadas para la región (Ardanaz, Corbacho, Gonzales, & Tolsa Caballero, 2015).

#### 4. Discusión

Los resultados de los tres métodos propuestos arrojan el mismo resultado: el carácter procíclico de la política fiscal antes de 1990 y una política anticíclica luego de esta fecha, lo cual supone una ruptura de la tendencia histórica en América Latina en particular y en los países en desarrollo en general. Los resultados del análisis de tendencia del período previo a 1990 parecen confirmar lo indicado por Kaminsky, Reinhart y Végh (2005, pág. 11) en el sentido de que la mayor parte de las crisis de deuda en los mercados emergentes se encuentran con mucha frecuencia en gobiernos que atraviesan periodos de elevado gasto y préstamo cuando los tiempos son favorables.

Es por ello, que llama la atención la trayectoria del gasto y el salto de la deuda a raíz de la pandemia, en condiciones opuestas, donde la situación es adversa, en contraposición a la caracterización tradicional en la literatura. Si bien, la naturaleza del trabajo es meramente descriptivo, los resultados ameritan, aunque sea a nivel especulativo, plantear algunas causas de este fenómeno que sirvan para formular hipótesis que puedan ser comprobadas de manera más formal en otras investigaciones. Igualmente, un factor limitante de un análisis más profundo es que no existe información histórica con

la misma longitud de la serie de GCFGG de otras variables relevantes (e incluso, la propia desagregación del GCFGG).

Uno de los factores decisivos del cambio verificado en la política fiscal fue la adopción de instituciones que reducían la discrecionalidad en el gasto público, por ejemplo, la Ley 20 de 1995, que creó el Fondo Fiduciario, luego sustituido por el Fondo de Ahorro de Panamá (Ley 38 de 2012), la Ley 56 de 1995, de contratación pública y, sobre todo, la Ley 34 de 2008, de responsabilidad social fiscal, cuyo artículo 1, señala como objetivo: *“establecer normas, principios y metodologías para consolidar la disciplina fiscal en la gestión financiera del Sector Público, condición necesaria para la estabilidad y el crecimiento económico sostenible”*.

Una de las principales políticas de disciplina fiscal fue la reducción del tamaño del aparato gubernamental, incluyendo la privatización de empresas del sector público, lo que se refleja, por ejemplo, por el valor relativo del número de empleados públicos respecto del total de ocupados en el país<sup>13</sup>. Comenzando en 1970 con 55.6 miles de empleados públicos que representaba un porcentaje de 12.6% del total de ocupados y salvo el dato atípico de 1974, se observa un aumento sostenido del empleo público, hasta alcanzar un máximo relativo en 1986 de 23.9% y absoluto de 157.4 miles de empleados públicos en 1987, es decir, casi el doble del valor relativo y el triple de la cantidad absoluta al inicio de la serie.

A partir de este momento y hasta el año 2005, el porcentaje se reduce hasta quedar en menos de 15% hasta el año 2020 cuando resulta un ligero aumento de 16.6%. Con todo, es importante aclarar que aun cuando el número absoluto de empleados públicos no volvió al nivel de 1987 hasta 2000, desde entonces, el mismo ha seguido aumento hasta alcanzar los 270.7 miles en 2020 (Gráfico 4)<sup>14</sup>.

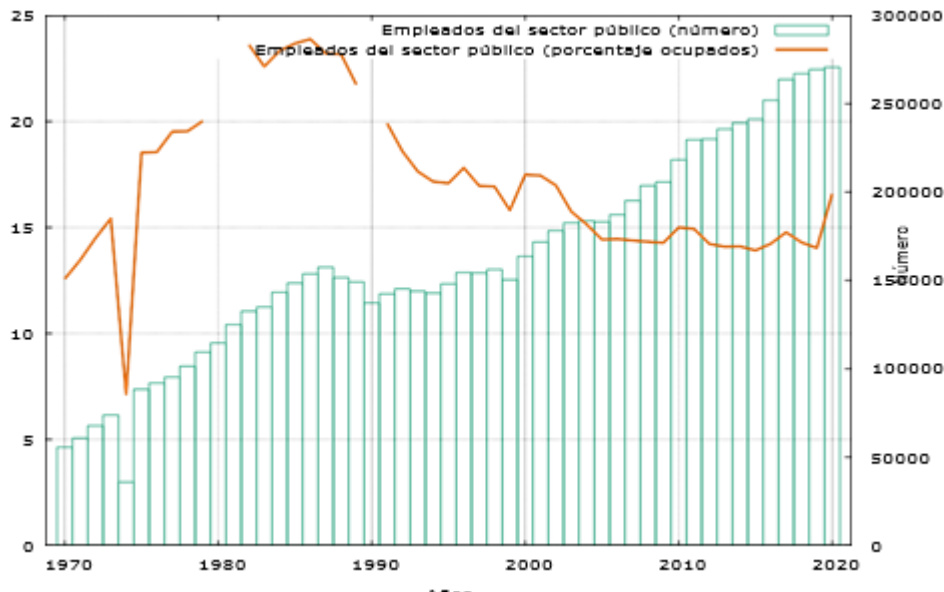
En aras de indagar con algo más de detalle sobre los motivos del cambio del comportamiento de la política fiscal en Panamá, resulta de interés evaluar, siquiera de forma somera, los cambios en la distribución del gasto público a través del tiempo. Con respecto a esto, aunque no existe una desagregación del GCFGG por función siguiendo la clasificación del FMI (2014) a partir de la revisión del año de referencia 2007, se cuenta con la información adaptada del cuadro de los cuadros de oferta y utilización de Cuentas Nacionales del INEC, donde se observa que en esencia, el GCFGG se divide, a grandes rasgos, en dos grandes secciones: una para los servicios públicos generales (y en menor medida, de protección social) y la otra mitad entre servicios de salud y educación, en ese orden de importancia y poco más de 1% en otro tipo de servicios (Tabla 5).

---

<sup>13</sup> La serie presenta datos faltantes para algunos años, especialmente, previos a 1990.

<sup>14</sup> A pesar de lo indicado, siempre ha habido un interés en reducir el tamaño de la planilla estatal en términos absolutos, como lo demuestra el artículo 1 de la Ley 6 de 2005, que realizó una importante reforma tributaria y fiscal, que señalaba: *“Al 1 de enero de 2008, las instituciones del sector público no podrán tener mayor número de servidores públicos, que el que tenían en la estructura de personal al 31 de diciembre de 1999...”*. De acuerdo a las cifras disponibles, la planilla en 2005 giraba en torno a los 183 mil empleados públicos y era de poco más de 150 mil en 1999, por lo que el objetivo suponía reducir en cerca de 30 mil vacantes la planilla, volviendo a niveles previos a 1990. Como consta del comentario del gráfico 4, esta meta no se logró y, por el contrario, la planilla aumentó en cerca de 12 mil funcionarios al cierre de 2007, ubicándose en torno a los 195 mil empleados públicos.

#### Gráfica 4 Empleados del sector público (total y porcentaje de población ocupada) en Panamá: 1970-2020



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC, Estadísticas del Trabajo)

Nuevamente, si se compara el comportamiento antes y después de 1990 se observan diferencias. Antes de 1990, la tasa promedio de variación porcentual del empleo público fue de 5.3% y una desviación estándar de 35.8%, en cambio luego de 1990 ambas medidas se reducen a 1.9% y 3.1%, respectivamente.

**Tabla 5 Distribución porcentual del gasto de consumo final del gobierno general de Panamá, por tipo: 1996 y 2007-2019**

Año	Servicios públicos generales y de protección social	Servicios de salud	Servicios de Educación	Otros
1996	49.4%	26.4%	23.9%	1.5%
2007	52.4%	24.3%	22.2%	1.4%
2008	53.8%	23.6%	21.2%	1.4%
2009	53.5%	24.2%	21.0%	1.3%
2010	56.1%	23.2%	19.5%	0.9%
2011	56.0%	23.5%	19.3%	1.1%
2012	57.2%	21.7%	20.0%	1.0%
2013	55.3%	24.7%	19.0%	1.2%
2014	52.1%	26.0%	20.8%	1.2%
2015	53.0%	24.7%	21.4%	1.2%
2016	53.0%	25.7%	20.0%	1.3%
2017	52.2%	26.4%	20.0%	1.4%
2018	52.8%	26.0%	19.8%	1.1%
2019	53.9%	25.3%	19.3%	0.3%
Promedio	53.6%	24.7%	20.5%	1.2%

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC (Cuentas Nacionales)

Nota: Productos farmacéuticos, se incluye como parte de servicios de salud

Aunque esta distribución se ha mantenido relativamente estable en el tiempo considerado, los servicios generales han ido ganando importancia en detrimento de salud y educación, comparando la situación de 1996 y 2019. Con respecto a estos dos componentes del GCFGG, se puede analizar su evolución comparándola con una serie de índices simples de variables relacionadas a tales servicios. En el caso de los servicios de salud (Gráfica 5), si se compara con el comportamiento de los pacientes tratados en hospitales públicos, el número de consultas atendidas por el MINSA y la CSS y el número total de personal médico (doctores y enfermeras) en estas mismas instituciones, se observa que hasta 2013 el índice de gasto en servicios sociales, el comportamiento del GCFGG guarda cierta correspondencia con la evolución de estos indicadores.

**Gráfica 5 Comparación de índices relacionados al gasto de consumo final del gobierno general de Panamá en servicios de salud (2007 = 100): 2007-2020**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC (Cuentas Nacionales y Servicios de Salud), MINSA (Anuarios Estadísticos) y CSS (Boletín Estadístico).

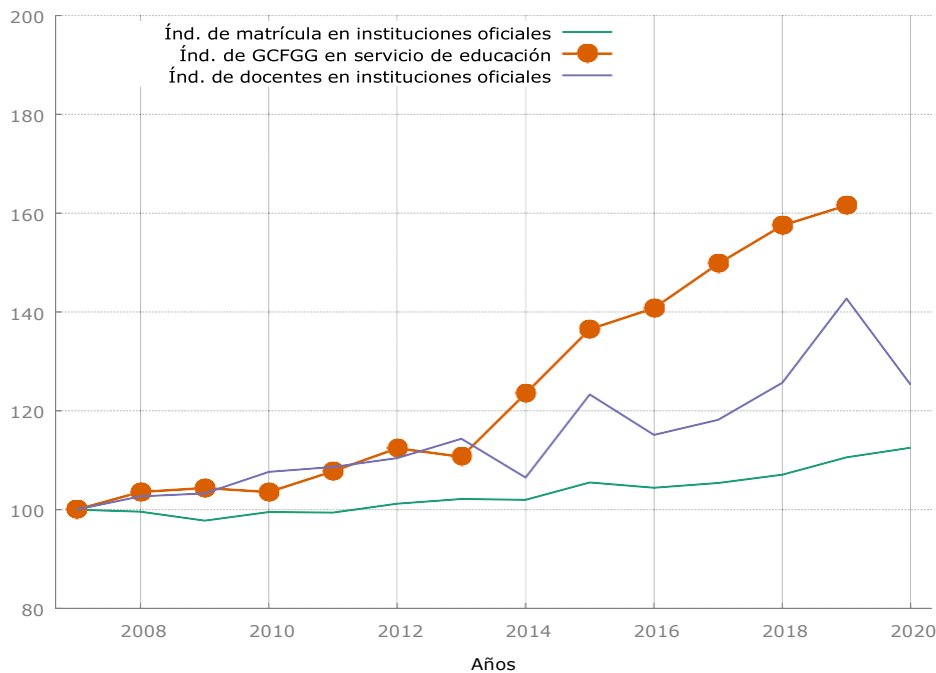
Nota: Para las consultas del MINSA, se excluye las consultas de enfermería, para mantener la uniformidad con las cifras del Seguro Social, que no las incluye en la mayor parte de los años.

Sin embargo, a partir de este momento, el considerable aumento en el monto del gasto en salud respecto del periodo base (92.9%), no guarda mucha relación con el comportamiento de los indicadores mencionados: el índice de consultas muestra un aumento modesto (18.2%), peor aún el de pacientes tratados en hospitales públicos ha retrocedido (-17.2%) y, apenas, el más cercano es el del número de personal médico (64.1%), que parece ser el factor que más explica el aumento, pero dista bastante de ser un factor explicativo claro. Semejante es la situación del gasto en educación. La matrícula en instituciones educativas públicas aumentó en 10.6% respecto del periodo base hasta 2019, el número de docentes en estas instituciones en 25.3%, en cambio el gasto aumentó en 61.6% (Gráfica 6).

Además, si bien durante los años más recientes, se ha observado una disminución progresiva de indicadores tradicionales de desigualdad, como el índice de Gini (Gráfica 7), este aumento del gasto en salud y educación no se ha traducido en un incremento

sustancial en la capacidad o calidad del servicio brindado. Por ejemplo, pese al aumento del GCFGG en servicios de salud y del aumento en personal médico, Panamá se encuentra considerablemente por debajo del umbral de referencia establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) de 4.45 médicos<sup>15</sup> y enfermeras por cada 1000 personas revisado en 2016, lo cual es especialmente preocupante cuando se considera que más del 85% del total del personal médico en el país corresponde al MINSA y CSS, ubicándose en 3 por habitante para 2020 y poco más si se consideran otras entidades, incluyendo las instalaciones privadas (Gráfica 8), lo que ciertamente pudo afectar la respuesta ante la pandemia de COVID-19 en el país.

**Gráfica 6 Comparación de índices relacionados al gasto de consumo final del gobierno general de Panamá en el servicio de educación (2007 = 100): 2007-2020**

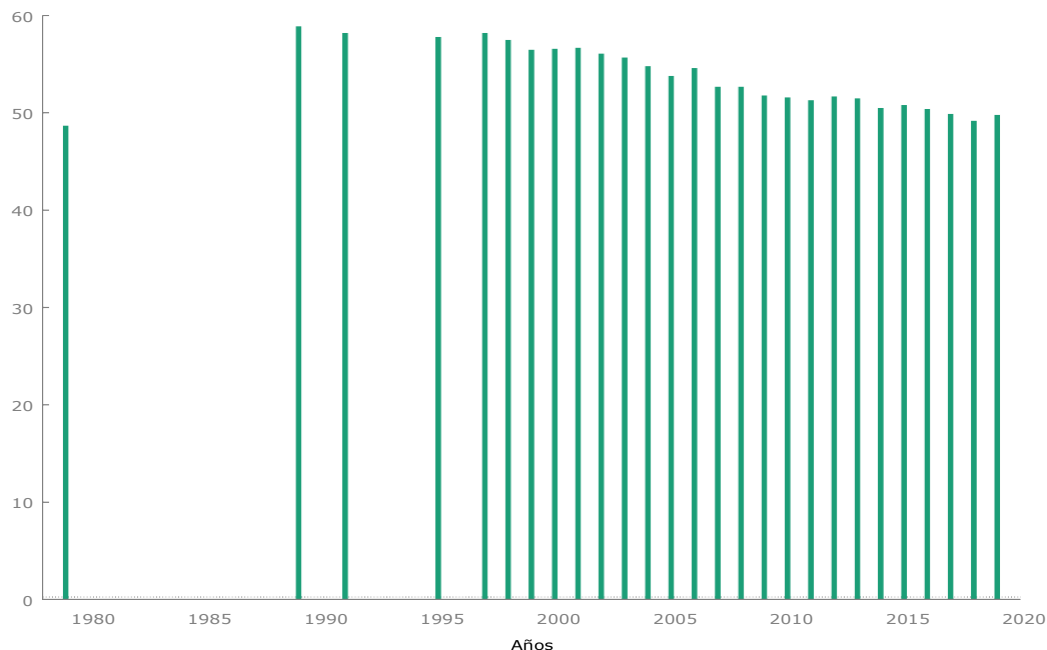


Fuente: Elaboración propia con datos del INEC (Cuentas Nacionales y Educación)

Por su parte en materia educativa, en las mediciones internacionales, típicamente Panamá se ubica por debajo del promedio de países en competencias de lectura y matemáticas y sin mostrar avances significativos en los últimos años (aunque este es un fenómeno común en la región) (UNESCO, 2021) (UNESCO, 2021a). Incluso, respecto de los servicios generales o colectivos del gobierno general como el orden público y la seguridad, según resultados de la Encuesta Nacional de Victimización y Seguridad Ciudadana de 2017 (Dirección del Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales, 2017) el 19% de la población de 18 y más años reportó ser víctima de un delito en el último año, superando a varios países de la región como Colombia (17.3% en 2015), Chile (9.7% en 2015) y Estados Unidos (1.9% en 2015).

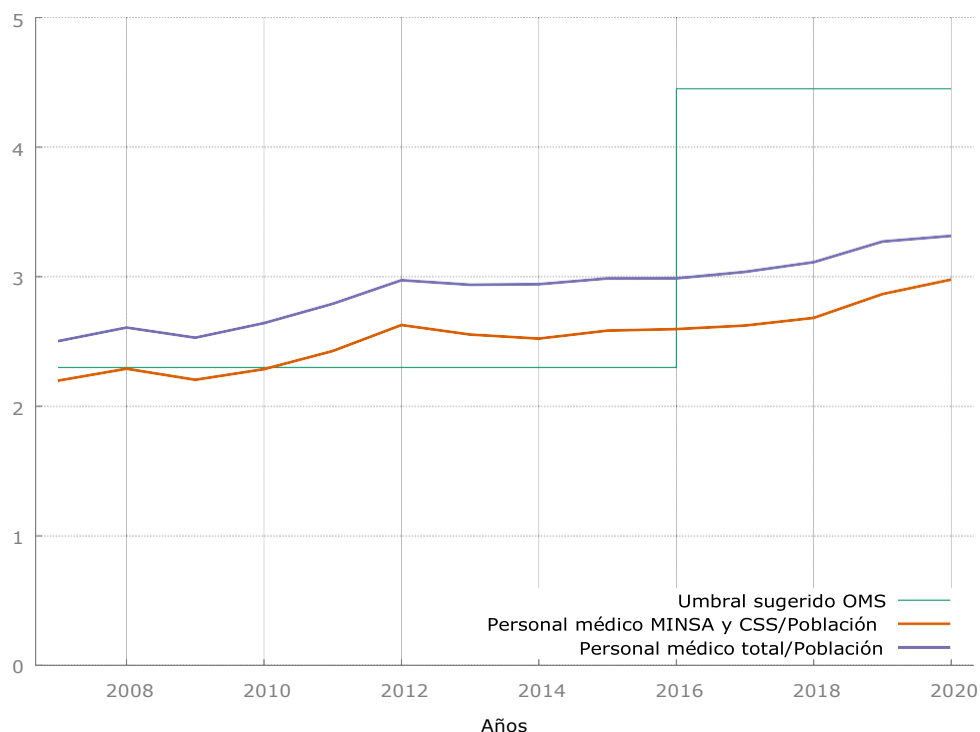
<sup>15</sup> Siguiendo el criterio del Banco Mundial esta cifra no incluye personal de Odontología.

**Gráfica 7 Índice de Gini de Panamá: 1979-2019 (años seleccionados)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

**Gráfica 8 Relación de personal médico por persona en Panamá: 2007-2020**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC, OMS (2016) y (Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, 2022).

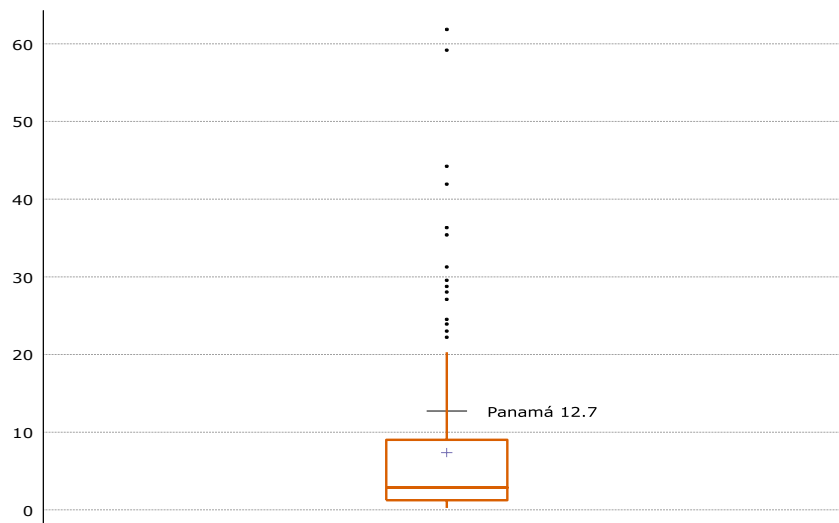
Además, aunque las estadísticas reflejan una disminución en la última década, Panamá sigue estando en el cuartil más elevado de los países con mayor tasa de homicidio del



mundo. Si se toma el promedio de datos disponibles de la última década, Panamá se ubica en la posición (25 con una tasa de 12.7 homicidios por cada 100 mil habitantes) de un total de 149 países (la tasa mediana es 2.9, la tasa media es 7.4 y la tasa que limita el tercer cuartil es 9.0) (Gráfica 9).

Ante esta contradicción, la tendencia ascendente del GCFGG en los últimos años parece obedecer, más que a una decisión consciente de política económica, a un desajuste de la institucionalidad en materia de gasto público, incluyendo la ineficiencia en el uso de los recursos y la corrupción en el manejo de fondos públicos (Izquierdo, Pessino, & Vuletin, 2018) (Jované, 2018) (Facultad de Economía de la Universidad de Panamá, 2022). En este sentido, debe tenerse en cuenta que Panamá aparece en la posición 111 de 180 países, ordenados de menos a más corrupto, del Índice de Percepción de Corrupción para el año 2020 (Transparencia Internacional, 2020).

**Gráfica 9 Tasa de homicidios por 100 mil personas (promedio 2010-2020), países seleccionados**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

El escenario es especialmente preocupante si se tiene en cuenta que en el mediano plazo el gasto del gobierno será impulsado por otros factores como el sistema de pensiones de la seguridad social (FMI, 2020), tanto contributiva (CSS), como no contributiva (120 a los 65) y de los servicios de salud ante el envejecimiento de la población y el aumento de la esperanza de vida. Es decir, de mantener la trayectoria de la tendencia del GCFGG, Panamá se encontraría en ciernes de repetir el ciclo de crisis de deuda experimentado durante la década de 1980, con el inconveniente añadido de una pérdida del grado de inversión. Resulta un curioso paralelo con el diagnóstico presentado por Carles Jr. y otros (1988) poco antes del fin del régimen militar ante la crítica situación económica:

...en la que la gestión pública se ha manejado sin controles, en donde la política económica se fundamentó en inflar el gasto financiado por un endeudamiento irresponsable y en donde se rehuyó el diseño de políticas económicas adecuadas para hacerle frente al nuevo ambiente económico mundial que estamos viviendo en la presente década. (p. 61) (Araúz Monfante & Pizzurno Gelós, 1996, págs. 626-627).

## 5. Conclusiones

Los resultados parecen confirmar con suficiente claridad la hipótesis propuesta de un cambio sustancial en la política fiscal en Panamá luego de 1990, exhibiendo un comportamiento contracíclico a partir de esta fecha, contrario a la caracterización típica de la política fiscal de los países de América Latina y en desarrollo. Aunque, ciertamente, esto ha contribuido a la estabilización de la economía, no es tan claro que el mismo se haya traducido en mejoras en reasignación de recursos, vía prestación de servicios públicos como salud y educación.

Se encuentra una relación bastante clara entre períodos de crecimiento elevado de la tendencia del gasto público y la deuda pública, sobre todo, cuando coincide con un crecimiento de la economía por debajo del PIB de tendencia. Estos resultados demuestran que la mayor parte de los análisis consultados arriban a una conclusión inadecuada dado que se encuentran desprovistos de la contextualización institucional correspondiente a cada economía.

Precisamente, la tendencia observada en los últimos años de la serie evaluada, parecen sugerir que el aumento del gasto público obedece más que a una decisión consciente de la política económica, a un desarreglo de la institucionalidad presupuestaria, incluyendo la ineficiencia en el uso de los recursos y la corrupción en el manejo de fondos públicos.

Esta tendencia resulta preocupante ante la incertidumbre de las perspectivas de la actividad económica a raíz de la pandemia de COVID-19 y los conflictos bélicos que se desarrollan a nivel mundial en estos momentos, lo que puede traducirse en un aumento sustancial de la deuda pública, a niveles que no se registraban desde hace más de 25 años, lo que puede representar un riesgo antes la capacidad del Estado de responder a la evolución de otras variables que demandaran recursos públicos como el sistema de pensiones por vejez (contributivo y no contributivo) como resultado del proceso de envejecimiento de la población de Panamá.

## 6. Referencias

- Abbas, S Ali, Nazim Belhocine, Asmaa ElGanainy, and Mark Horton. *A Historical Public Debt Database*. IMF Working Papers 2010, 245, FMI, 2010.
- Acemoglu, Daron, Suresh Naidu, Pascual Restrepo, and James A Robinson. "Democracy Does Cause Growth." *NBER*. marzo 2014. [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w20004/w20004.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w20004/w20004.pdf) (accessed agosto 8, 2022).
- Araúz Monfante, Celestino Andrés, and Patricia Pizzurno Gelós. "Crisis y caída del militarismo (1982-1989)." In *Estudios sobre el Panamá republicano (1903-1989)*, 591-644. Colombia: Manfer, S.A., 1996.
- Ardanaz, Martín, Ana Corbacho, Alberto Gonzales, and Nuria Tolsa Caballero. "Equilibrios fiscales estructurales en América Latina y el Caribe. Nuevo conjunto de datos y estimaciones." *Revista Internacional de Presupuesto Público*, no. 89 (2015): 11-44.
- Banco Mundial. *WDI Database Archives*. julio 12, 2022. <https://databank.worldbank.org/source/wdi-database-archives> (accessed agosto 8, 2022).
- Barro, Robert J. "Government Spending in a Simple Model of Endogeneous Growth." *Journal of Political Economy* 98, no. 5, Parte 2 (1990): S103-S125.

- Baxter, Marianne, and Robert G King. "Measuring Business Cycles: Approximate Band-Pass Filters for Economic Time Series." *The Review of Economics and Statistics* 81, no. 4 (1999): 575-593.
- Beluche, Olmedo. *Diez años de luchas políticas y sociales en Panamá (1980-1990)*. 2a. . Panamá: Articsa, 2001.
- Carles Jr., Rubén Darío, Guillermo O Chapman Jr., Carlos Valencia, José Galán Ponce, and Marco A Fernández. "Ante la crisis nacional: una propuesta para la reconstrucción económica del país." *Tareas*, no. 69 (1988): 21-62.
- Chapman, Jr., Guillermo O. "Desaceleraciones económicas y expansionismo fiscal y bancario en el período 1970-1982." In *La banca en Panamá. Una historia de contribución al desarrollo*, edited by Asociación Bancaria de Panamá, 245-260. Panamá: Ediciones G, 2010.
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de Estadística. *Cuentas nacionales: introducción práctica*. Manual de contabilidad nacional. Estudios de métodos. Serie F, No. 85, Nueva York: Naciones Unidas, 2006.
- Dirección del Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales. "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Ciudadana." marzo 2017. [https://www.siec.gob.pa/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&download=155:resultados-de-la-envi&id=16:encuesta-nacional-de-victimizacion-y-percepcion-de-seguridad-ciudadana&Itemid=239](https://www.siec.gob.pa/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=155:resultados-de-la-envi&id=16:encuesta-nacional-de-victimizacion-y-percepcion-de-seguridad-ciudadana&Itemid=239) (accessed agosto 7, 2022).
- Facultad de Economía de la Universidad de Panamá. "Pronunciamiento Público sobre la Crisis y la Coyuntura Actual en Panamá." *Twitter*. julio 22, 2022. [https://twitter.com/UNIVERSIDAD\\_PMA/status/1550516710746333185?s=20&t=g0K5Y0BljULJxvXdPDPkLw](https://twitter.com/UNIVERSIDAD_PMA/status/1550516710746333185?s=20&t=g0K5Y0BljULJxvXdPDPkLw) (accessed agosto 7, 2022).
- Fatás, Antonio, and Ilian Mihov. "Policy Volatility, Institutions, and Economic Growth." *The Review of Economics and Statistics* 95, no. 2 (2013): 362-376.
- Fatás, Antonio, and Ilian Mihov. "The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion." *The Quarterly Journal of Economics* 118, no. 4 (2003): 1419-1447.
- Flores Pizarro, Melania. "El filtro Baxter-King, metodología y aplicaciones." *Economía y Sociedad* 6, no. 16 (2001): 61-78.
- FMI. "Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014." Washington, D.C., 2014.
- FMI. *Panama: 2020 Article IV Consultation-Press Release; and Staff Report*. IMF Country Report No. 20/124, Washington, D.C.: FMI, 2020.
- Gavin, Michael, and Roberto Perotti. "Fiscal Policy in Latin America." In *NBER Macroeconomics Annual 1997*, by Ben Bernanke and Julio J Rotemberg, 11-72. MIT Press, 1997.
- Gujarati, Damodar N, and Dawn C Porter. *Econometría*. 5a. . Translated by Villarreal Pilar Carril. Vol. Traducción de Basic Econometrics. México, D.F.: McGraw-Hill, 2010.
- Hodrick, Robert J, and Edward C Prescott. "Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation." *Journal of Money, Credit and Banking* 29, no. 1 (1997): 1-16.
- Izquierdo, Alejandro, Carlos Pessino, and Guillermo Vuletin. *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Edited by Banco Interamericano de Desarrollo. 2018.
- Jované, Juan. "Corrupción, instituciones y economía política." *Tareas*, no. 160 (2018): 9-25.
- Kaminsky, Graciela L, Carmen M Reinhart, and Carlos A Végh. "When It Rains, It Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies." In *NBER Macroeconomics Annual 2004, Volume 19*, edited by Mark Gertler and Kenneth Rogoff, 11-53. NBER, 2005.
- Méndez, Roberto N. "Los ciclos económicos y la historia panameña." *Tareas*, no. 69 (1988): 63-82.
- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población. *World Population Prospects 2022, Edición en línea*. 2022. <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/MostUsed/> (accessed agosto 8, 2022).
- Organización Mundial de la Salud. *Health workforce requirements for universal health coverage and the Sustainable Development Goals*. Human Resources for Health Observer, 17, Ginebra: OMS, 2016.

- Rosales Álvarez, Ramón Antonio, Jorge Andrés Perdomo Calvo, Carlos Andrés Morales Torrado, and Jaime Alejandro Urrego Mondragón. *Fundamentos de Econometría Intermedia*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, 2013.
- Transparencia Internacional. "Índice de Percepción de Corrupción." 2020. <https://www.transparency.org/en/cpi/2020> (accessed agosto 7, 2022).
- UNESCO. *Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019): reporte nacional de resultados; Panamá*. Santiago de Chile: UNESCO, 2021.
- UNESCO. *Los aprendizajes fundamentales en América Latina y el Caribe, Evaluación de logros de los estudiantes: Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019); Resumen ejecutivo*. Santiago de Chile: UNESCO, 2021a.
- Woo, Jaejoon. "Why Do More Polarized Countries Run More Procyclical Fiscal Policy?" *The Review of Economics and Statistics* 91, no. 4 (2009): 850-870

## 7. Anexos

### **Anexo 1. Prueba de estacionariedad Dickey-Fuller aumentada**

Método Especificación	HP				"Band-pass"	
	PIB		GCFGG		PIB	GCFGG
<b>Sin constante</b>	-4.39917 ***		-4.56742 ***		-6.11608 ***	-6.68333 ***
<b>Constante</b>	-4.32708 ***		-4.51191 ***		-6.06846 ***	-6.6148 ***
<b>Constante y tendencia</b>	-4.20559 ***		-4.45925 ***		-5.99822 ***	-6.7167 ***

Fuente: Elaboración propia

Nota:

\*\*\* Significativo al 1%

Para el componente cíclico generados con el filtro HP la prueba aumentada se especificó con un retardo para el PIB y 5 retardos para el GCFGG. En tanto, para lo obtenido a partir del filtro "band-pass", se usó con dos retardos para ambas variables.

La selección del número de retardos se hizo partiendo de 5 y seleccionando la cantidad que minimiza el criterio de información de Akaike.

## ECONOMÍA DE PLATAFORMAS DIGITALES Y RELACIONES LABORALES EN PANAMÁ

### Economy Of Digital Platforms And Labor Relations In Panama

**Anastasio Rodríguez Zúñiga**

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Panamá

anastasio.rodriguez@up.ac.pa, <https://orcid.org/0000-0001-7344-1665>

Fecha de recepción: 20/03/2022

Fecha de aceptación: 30/10/2022

---

#### Resumen

El presente artículo de investigación tiene como objetivo evaluar las gig economy o plataformas digitales y su impacto en las relaciones laborales en Panamá, El análisis efectuado lleva a la siguiente conclusión las condiciones actuales del trabajo en las plataformas de delivery, al igual que muchas otras de las formas de trabajo “atípicas”, distan mucho de los atributos fundamentales del trabajo decente. Empujados por la necesidad de tener ingresos, los repartidores aceptan ser catalogados como trabajadores independientes, sin serlo, lo que en consecuencia disminuye los costos y aumenta las ganancias de las plataformas de delivery; pero para el trabajador implica precariedad laboral desde el punto de vista de ingresos, inestabilidad laboral y desprotección social. Asimismo, existe un vacío en la legislación laboral Panamá por regular las plataformas digitales de trabajo.

La metodología que se utilizó en esta investigación es documental y exploratoria, con el método de observación se pudo interpretar los datos obtenidos de conversaciones con repartidores de empresas dedicadas a delivery. Los resultados que se encontraron es que los trabajadores están en una extrema precarización laboral y desprotección laboral.

**Palabras clave:** plataformas digitales; trabajo colaborativo o “crowdwork”; gig-economy; gestión algorítmica; precarización Laboral.

#### Summary

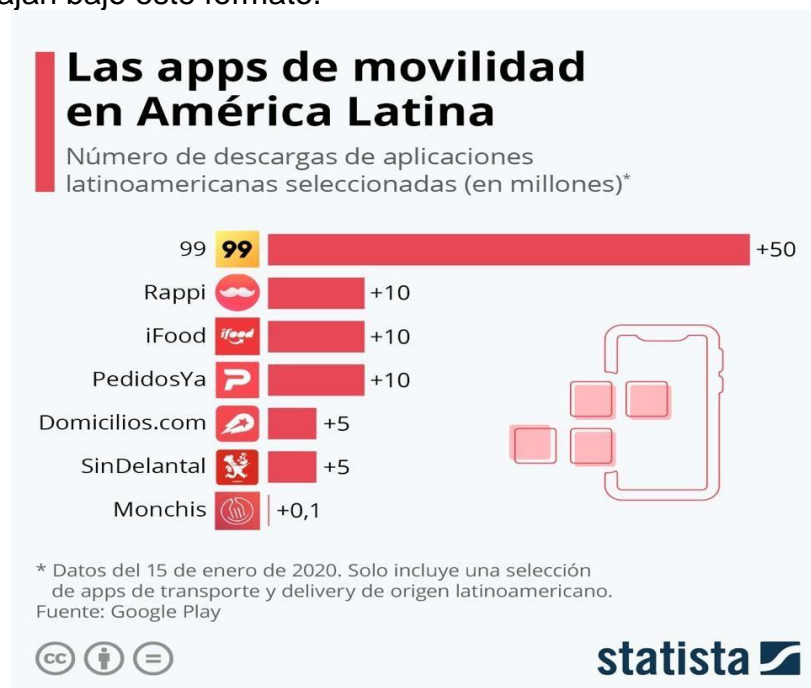
The objective of this research article is to evaluate the gig economy or digital platforms and their impact on labor relations in Panama. The analysis carried out leads to the following conclusion: the current working conditions in delivery platforms, as well as many Other “atypical” forms of work are far from the fundamental attributes of decent work. Driven by the need to earn income, delivery men agree to be classified as independent workers, without being so, which consequently reduces costs and increases the profits of delivery platforms; but for the worker it implies job insecurity from the point of view of income, job instability and lack of social protection. Likewise, there is a gap in Panama’s labor legislation to regulate digital work platforms.

The methodology that was used in this investigation is documentary, it was allowed to search for information, the observation method was able to interpret the data obtained from conversations with delivery repeaters. The result that was found is that the workers are in an extreme labor precariousness and lack of labor protection.

**Keywords:** digital platforms; collaborative work or “crowdwork”; gig-economy; algorithmic management; Labor precariousness.

## 1. Introducción

En el contexto pandémico que vive el planeta, las plataformas digitales utilizando apps<sup>16</sup> han abierto fuentes de empleo e ingresos económicos para muchas personas en Panamá y el resto de América Latina. Sin embargo, la gobernanza digital todavía es un territorio difuso en muchos países, lo que deja en una condición de desprotección y vulnerabilidad a quienes trabajan bajo este formato.



Habría que reconocer que el tema es incipiente en cuanto a estudios académicos y discusión política se refiere, a pesar de que hay asuntos centrales y temas irresueltos como la relación laboral, la responsabilidad fiscal de las empresas a nivel nacional, el manejo de los datos y otros. Lo que es evidente son los efectos de estas plataformas en las personas y en la dinámica económica y social del país. Por lo anterior, es necesario estudiar y entender este fenómeno y sus repercusiones, poder identificar problemas y buscar soluciones que pongan el bienestar de las personas en el centro.

<sup>16</sup> Una app o aplicación es un programa de software que está diseñado para realizar una función determinada directamente para el usuario, programa generalmente pequeño y específico que se usa particularmente en dispositivos móviles.

En el caso de Panamá las plataformas digitales son espacios que hacen uso de la tecnología para hacer convergen la oferta y la demanda. En el trabajo de plataforma, hay tres tipos de actores involucrados: i) "El cliente" que es quien obtiene o solicita tareas ii) "El trabajador", es decir, las personas que potencialmente podría realizar tareas y iii) "La plataforma" que actúa como mediadora del trabajo o los servicios que los proveedores prestan a los clientes y que coordina y gestiona las interacciones entre las otras dos partes ya que proporciona la infraestructura para el intercambio entre oferta y demanda. Este rol de intermediario le permite a la plataforma, transferir la mayoría de los costos, riesgos y responsabilidades a las otras dos partes (cliente y el trabajador).

Este trabajo tiene como objetivo principal iniciar, a manera de exploración, el estudio de las condiciones de trabajo en las plataformas digitales de delivery, en este caso, las ofrecidas por Pedidos Ya; Uber Eats; Glovo y ASAP en Panamá. Los resultados de los estudios sobre condiciones laborales en las plataformas digitales elaborados por Schmidt (2017), Florisson y Mandl (2018), Berg y otros (2018), De Stefano (2016), la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2018) proporcionaron un marco de referencia a seguir en el desarrollo del trabajo. Esto se hizo por medio del análisis de información publicada por las plataformas y el trabajo de campo; este último consistió en las entrevistas aleatorias de trabajadores de varias plataformas, pudiendo constatar las condiciones en las que laboran los repartidores de delivery.

## **2. Caracterización del trabajo en plataformas digitales**

La economía del trabajo esporádico («gig economy»)<sup>17</sup> o el trabajo basado en plataformas son espacios que hacen uso del internet para hacer coincidir la demanda y la oferta de trabajo a una velocidad casi instantánea (De Stefano, 2016; Scully-Russ & Torracco, 2020). De acuerdo con De Stefano (2016, p. 1), la gig-economy incluye principalmente dos formas de trabajo:

1) El llamado trabajo colaborativo o "crowdwork"<sup>18</sup> que es referirse al trabajo que implica completar una serie de tareas a través de plataformas online (Organización Internacional del Trabajo, 2018). Por lo general, estas plataformas ponen en contacto a un número indefinido de organizaciones e individuos a través de Internet, lo que potencialmente permite conectar clientes y trabajadores a nivel mundial.

2) El "trabajo bajo demanda o a pedido a través de aplicaciones", en el que se centra la presente investigación, es una forma de trabajo en las que actividades laborales tradicionales como el transporte, servicios de entrega o delivery, limpieza u otras formas

---

<sup>17</sup> La gig economy o economía gig se refiere a un nuevo formato para generar ingresos fuera de la idea de trabajo tradicional en la cual una persona se encarga de realizar una tarea específica, y cobra este servicio de forma independiente. El término "gig" surgió en Estados Unidos hace 20 años, delimitado a trabajos colaborativos en hogares. Sin embargo, el avance de la tecnología y la adopción de un nuevo modelo de negocio desarrollado por compañías basadas en Silicon Valley, y adoptado en gran parte del mundo, ha permitido su rápida expansión.

<sup>18</sup> El crowd work (trabajo colaborativo online) es el trabajo informal del siglo XXI. Al igual que otras formas de trabajo por demanda, se caracteriza por la falta de garantías de empleo y la inexistencia (casi) total de protección laboral.

de trabajo administrativo, se ofrecen y asignan a través de aplicaciones ; las cuales intervienen en la selección y gestión de la fuerza laboral y en el establecimiento de estándares mínimos de calidad del servicio (Aloisi, 2015; Dagnino, 2015; Greenhouse, 2015; Rogers, 2015 citados en De Stefano, 2016, p.1).

Mientras que en el "crowdwork" el trabajador no necesita desplazarse físicamente para realizar la tarea debido a que el trabajo se ejecuta principalmente en línea; en el "trabajo bajo demanda o a pedido a través de aplicaciones", solo coincide en línea la oferta y demanda de actividades, luego los trabajadores deben desplazarse para ejecutar localmente la tarea (De Groen, Maselli, y Fabo, 2016b; De Stefano, 2016; Organización Internacional del Trabajo, 2018).

### **3. Tipos de actores involucrados en el trabajo de plataforma**

Existen tres tipos de actores involucrados, en primer lugar, está la parte que obtiene o solicita tareas ("cliente"), el cual puede ser una empresa, una institución, un grupo o un individuo. En segundo lugar, están las personas que potencialmente podría realizar tareas ("trabajador"). Los trabajadores suelen ser individuos o microempresas o pequeñas empresas.

En tercer lugar, están los propietarios de la plataforma, la cual actúa como mediadora del trabajo o los servicios que los proveedores prestan a los clientes y, además, tiene el poder de influir en el intercambio entre ambos (en tiempo real), ya que los proveedores de la plataforma pueden controlar quién ve qué y cuándo, qué interacciones entre los otros dos son posibles y en qué condiciones; y ejercen este control a nivel técnico, legal y vía el diseño de la interfaz (Florisson y Mandl, 2018, p.1; Organización Internacional del Trabajo, 2018, pp.1-2 y Schmidt , 2017, p.10).

Aunque los distintos tipos de plataformas digitales de trabajo presentan diferencias entre sí, todas cumplen tres funciones específicas:

- 1) Vincular a los trabajadores con la demanda;
- 2) Proporcionar un conjunto de herramientas y servicios comunes que posibiliten la realización de un trabajo a cambio de una remuneración; y
- 3) Establecer unas pautas de gobernanza mediante las que se recompensen las buenas prácticas y se disuadan los comportamientos negativos (Organización Internacional del Trabajo, 2018, pp.1-2).

La accesibilidad a las plataformas y apps y la rapidez con que las oportunidades laborales son ofrecidas y aceptadas hace posible que una cantidad considerable de individuos estén disponibles para realizar los trabajos en un momento preciso (McKinsey, 2015 citado en De Stefano 2016).

En general, el modelo de negocios en el que se basan las economías de plataformas digitales se caracteriza por externalizar los costos, transfiriendo la mayoría de los costos (como salarios o prestaciones u otros costos de producción), así como los riesgos y responsabilidades a las otras dos partes (cliente y el trabajador); lo que de acuerdo con Schmidt (2017, pp. 10-11), les permite crecer a escala o exponencialmente a un costo



marginal muy bajo o cercano a cero, es decir sin que la expansión implique gastar proporcionalmente más en personal o en otros costos de producción.

#### **4. El trabajo bajo demanda o a pedido a través de aplicaciones**

El trabajo a pedido a través de aplicaciones móviles -al igual que trabajo colaborativo o "crowdwork"-se caracteriza por la gestión algorítmica de la mano de obra, es decir que los trabajos se asignan y evalúan a través de algoritmos y datos de seguimiento<sup>19</sup> (Lee y otros, 2015, p.1603 citado en Berg, Furrer, Harmon, Rani ySilberman, 2018).

La gestión algorítmica en las plataformas laborales digitales se utiliza para controlar casi todos los aspectos del trabajo y se caracteriza por (i) el seguimiento continuo del comportamiento de los trabajadores ; (ii) el uso de sistemas de evaluación del desempeño de los trabajadores que toman en cuenta la valoración de los clientes y la cantidad de trabajos finalizados (iii) la implementación automática de decisiones, sin intervención humana; (iv) la interacción de los trabajadores con un "sistema" en lugar de seres humanos, privándolos de oportunidades de retroalimentación o discusión y negociación con su supervisor y (v) el bajo nivel de transparencia debido a que las empresas no suelen revelar los criterios que sustentan sus algoritmos y, a veces, no pueden explicar completamente los resultados en sí mismos (Möhlmann y Zalmanson, 2017 citado en Berg , Furrer, Harmon, Rani y Silberman, 2018, p.9. y CIPPEC-BID – OIT, 2019, p. 29).

Otra característica del trabajo en plataformas es el uso de documentos denominados "términos del servicio" los cuales estipulan las responsabilidades y obligaciones de los trabajadores, operadores de plataforma y clientes y gobiernan cómo y cuándo se pagará a los trabajadores digitales, cómo se evaluará el trabajo y qué recursos tienen o no tienen los trabajadores en casos de controversias o litigios (Berg, Furrer, Harmon, Rani y Silberman, 2018, pp.22-23).

Además, como menciona Vandaele (2018, p.5), los medios de trabajo deben ser aportados por los propios trabajadores, quienes a su vez son pagados a destajo [es decir, por servicio prestado] y no por tiempo de trabajo. Los ingresos de las plataformas de Delivery provienen de dos fuentes: de las comisiones que cobran a los comercios afiliados a la plataforma y de las comisiones que cobran a los trabajadores por el uso de la plataforma (CIPPEC-BID – OIT, 2019, p.29).

Respecto al horario de trabajo, las plataformas de delivery suelen publicar las franjas horarias donde se pueden apuntar los repartidores cada semana; sin embargo, la selección y reserva de horas depende del puntaje obtenido por el repartidor; de forma que los que tienen mejor valoración pueden acceder antes a la plataforma para reservar las horas. En caso de baja puntuación (pobre desempeño), el trabajador puede ser dado

---

<sup>19</sup> Un algoritmo, es un grupo finito de operaciones organizadas de manera lógica y ordenada. Los algoritmos proporcionan una estructura de gobernanza a las plataformas, incorporando normas codificadas y un seguimiento monitorizado (Servicio de Estudios de la Confederación de UGT, 2019, pp.7,54).

de baja o ser expulsado de la plataforma (Servicio de Estudios de la Confederación de UGT, 2019, pp.30-33).

## **5. Reflexiones sobre las posibles condiciones laborales de las plataformas digitales en Panamá**

En esta investigación tomaremos como referencia para formular las reflexiones que el pasado 27 de mayo del 2022, más de mil trabajadores repartidores de la plataforma advirtieron una medida indefinida de huelga hasta tanto la empresa atiende y de respuestas a sus reclamaciones.

La primera reflexión es que estamos frente a la probabilidad de una profundización de la precariedad laboral tanto desde el punto de vista de insuficientes ingresos, inestabilidad laboral y desprotección social:

Pese a que las plataformas orientadas a los servicios de entrega a domicilio o delivery pueden constituirse en una fuente de empleo de relativamente fácil acceso, no puede, ni debe, obviarse que actualmente esta modalidad de contratación contribuye a profundizar la tendencia a la precarización laboral que Panamá experimenta desde hace más de dos décadas e introduce además nuevos riesgos para el trabajador.

La literatura identifica sobre el tema, la “plataformización del trabajo” se caracteriza por relaciones de trabajo en las cuales los derechos laborales son limitados o inexistentes, en consecuencia, los efectos más previsibles en Panamá son: se elude una relación de dependencia empleado-empleador entre el repartidor y la plataforma y por tanto se limitan o anulan los derechos y obligaciones que se derivan de una relación contractual formal o tradicional como, por ejemplo, estabilidad en los ingresos, acceso a seguridad social, vacaciones remuneradas, pago de indemnización o pre-aviso en caso de despido, capacitación profesional, entre otros.

## **6. Ingresos insuficientes y fluctuantes**

La información revelada por repartidores de delivery en el campo muestra que efectivamente, como mencionan Berg, 2016; Blohm y otros, 2014; Durward y otros, 2016 (citados en Florisson y Mandl 2018, p.72), las actividades y la remuneración para los trabajadores de la plataforma no son continuas. Al consultarle a los repartidores si el ingreso recibido de la plataforma variaba mes a mes, ninguno de los trabajadores expresó que los ingresos recibidos de la plataforma fueran estables, la mitad de los trabajadores opinó que eran muy variables y la otra mitad que variaban poco.

La variabilidad en los ingresos se debe a que como exponen De Groen & Maselli, (2016a, pp.10-11), no todo el trabajo es compensado, es decir que al pagarse por pieza o a destajo, muchas de las actividades relacionadas al trabajo, pero que no derivan directamente en la entrega de un producto, no son remuneradas. Uno de los trabajadores en Huelga al preguntarle sobre el tema pidió confidencialidad y opinó al respecto:

*“Solo por aceptar el pedido y entregarlo tenemos \$1.50 dólares ganados, eso era lo que estábamos tratando de que incrementaran, porque muchas veces a uno lo hacían moverse de punta a punta de la ciudad y llegaba al restaurante y estaba cerrado y lo único que le pagaban eran \$1.50]” Repartidor en referencia al trabajo durante la pandemia.*

Como se desprende de este testimonio, y de información publicada por las plataformas, el tiempo de trabajo invertido en desplazarse para recoger el pedido solo es remunerado en los casos en los que el pedido es entregado al cliente, por lo que aún en los casos de fuerza mayor en que el pedido no puede ser entregado (como por ejemplo porque el restaurante se encontraba cerrado en observancia a las medidas de bioseguridad por pandemia o por baja demanda de servicios) el trabajador no es retribuido por el tiempo/esfuerzo/capital invertido.

La fluctuación de ingresos provoca inseguridad económica, por lo cual los trabajadores se exponen a la autoexplotación o, dicho en otras palabras, se ven orillados a incrementar la intensidad del trabajo como medio para aumentar los ingresos (con el fin de satisfacer las necesidades de consumo familiar). Entendida de esta forma, la autoexplotación se materializa como pudimos observar en campo, buscando incrementar o incrementando el número de horas trabajadas en la plataforma.

Otro tema a tener en cuenta en las reflexiones es lo que se entiende por jornada de trabajo por los repartidores de delivery, cabe aclarar que muchos trabajadores de plataforma no saben la cantidad exacta de horas que trabaja para la plataforma podemos presumir que los trabajadores podrían estar trabajando por encima de las horas establecidas por el Código de Trabajo ya que uno de los repartidores en huelga manifestaron, trabajar “todo el día” o trabajar “todo el tiempo que puedo, 14 horas [diarias]” “trabajar por las tardes, noches y fines de semana” pero no pudieron determinar con exactitud la cantidad de horas a la semana que trabajan para la plataforma. Esta falta de precisión respecto a la duración de la jornada laboral no debería de extrañar al lector, ya que el trabajo en plataformas suele traer aparejada incertidumbre sobre el horario laboral o lo que Organización Internacional del Trabajo (2018) denomina impredecibilidad de las horas de trabajo.

## **6.1. Desprotección social**

Indagamos a un repartidor de delivery en Huelga sobre los riesgos en el trabajo y corroboran tener muchos accidentes, tal como lo advierte Duquesne (2016) (citado en European Parliament, 2016), los trabajadores de delivery están expuestos a un riesgo elevado de accidentes en el tráfico urbano: seis encuestados mencionaron haber tenido un accidente mientras se encontraban repartiendo.

Como expone la OIT (2018) debido a que las plataformas digitales clasifican a los trabajadores como contratistas independientes, ellos mismos deben hacer cargo de los gastos médicos en caso de tener un accidente mientras reparten: Al consultarles a los repartidores en huelga sobre quién cubre los gastos médicos en caso de accidente

mientras reparte cinco de los seis repartidores que habían tenido un accidente mientras repartían, respondieron que ellos mismos cubrían los gastos.

Este tipo de gasto puede ser catastrófico para el repartidor y su familia, porque al negársele los beneficios que se derivan de una relación empleado-empleador como, por ejemplo, tener acceso a licencia o pensión por enfermedad, se enfrenta a dos tipos de riesgo económico como consecuencia de la desprotección social: el primero ocasionado por el incremento del gasto en cuidado de la salud y el segundo por la falta de ingresos mientras no se encuentre laborando.

## **6.2. Mayor vulnerabilidad al despido**

Como menciona Schmidt (2017), en este modelo de negocios, los trabajadores pueden ser despedidos casi de manera instantánea, lo que ocurre simplemente dando de baja el usuario o imposibilitándolo de acceder a tareas dentro de la plataforma muchas veces sin explicaciones por parte de la plataforma ni instancias para alegar por parte del trabajador (CIPPEC-BID – OIT, 2019).

Este punto es importante tenerlo en cuenta porque puede dar pie a situaciones de despido no justificado, como pudimos observar en campo: tres de los repartidores en huelga manifestaron conocer a un repartidor que había sido dado de baja o su cuenta había sido cerrada sin que le hayan notificado.

## **6.3. Desprotección ante daños a la propiedad del trabajador**

Como se mencionó anteriormente, en este modelo de negocios parte de los costos de producción son asumidos por el trabajador el que además de su fuerza de trabajo debe poner los medios de producción (vehículo, teléfono Android) cuyos gastos de mantenimiento, depreciación etc. corren enteramente por cuenta del trabajador.

Esta externalización de los costos por parte de la empresa coloca en mayor vulnerabilidad al trabajador ya que al no tener acceso a pólizas de seguro debe asumir con sus propios recursos los daños y/o desgaste de sus medios de producción lo cual implica que su “salario” real disminuya considerablemente.

Aunque la falta de protección ante daños a la propiedad del trabajador puede deducirse del análisis de información publicada por las plataformas en la web, quisimos corroborarlo consultándole a los repartidores en huelga quien cubría los daños al vehículo ocasionados en un accidente mientras reparte, manifestaron que ellos mismos debían cubrir ese gasto.

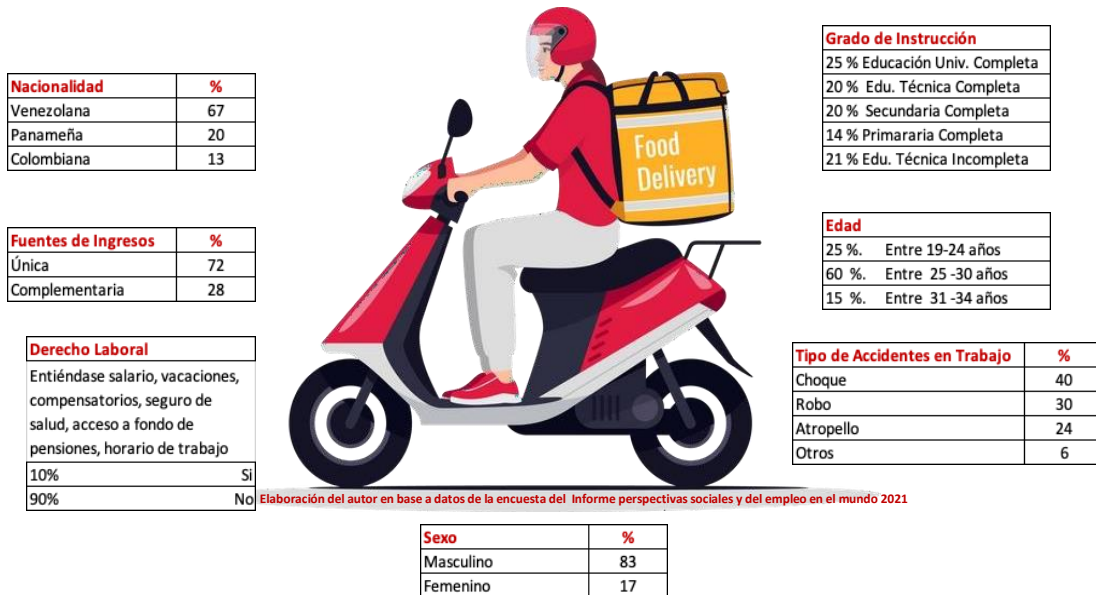
Además, se les consultó a los trabajadores repartidores en huelga si alguna vez mientras repartía le había robado su celular o el vehículo que utilizaba para hacer las entregas a lo que contestaron que sí; al consultarles quién cubrió el gasto de reponer el artículo que le robaron, todos respondieron que ellos mismos.

Uno de los trabajadores de reparto de delivery relató su experiencia cuando fue asaltado mientras se encontraba repartiendo:

*“me quitaron el teléfono, me quitaron el dinero, me amenazaron de muerte, incluso me golpearon y después llegué yo a las oficinas [de la plataforma] y les conté que me habían robado.....del dinero de [la plataforma] que andaba tuve que pagar el 80% ...me dijeron: la verdad es que no sabemos si te lo robaron o tu mismo te lo robaste...incluso llegué golpeado, iba sin teléfono, iba sin dinero porque yo andaba con dinero, mi dinero y me lo robaron también y la empresa solo dijo: te lo robaron lo siento mucho” Repartidor.*

Como se ha mostrado a lo largo de las reflexiones, en el caso de Panamá y tal como prevé (Schmidt 2017), la precarización laboral como consecuencia de la “plataformización del trabajo” se verifica tanto desde el punto de vista de la desprotección social y de la inestabilidad laboral como de la fluctuación en los ingresos. Sumado a una forma adicional de precariedad como consecuencia de la transferencia del riesgo de la plataforma a los trabajadores y que se traduce en nuevas situaciones de vulnerabilidad por los posibles daños a la propiedad del trabajador.

#### Datos Estadísticos de Repartidor@s de Delivery en Panamá 2021



De acuerdo a los datos del informe de perspectivas sociales y empleo en mundo 2021 elaborado por la OIT, en el caso de Panamá observamos que más de un 80 % de los repartidores son extranjeros y solo un 20 % son panameños. A la vez observamos que un 90 % no tienen derechos laborales garantizados. Los datos estadísticos nos visibilizan dificultades para tener seguridad en la jornada laboral con alto porcentaje de accidentes. Es importante apuntar que este tipo de trabajo recluta más hombre que mujeres, pero con salarios precarios.

## 7. Reflexión final: ¿Por qué la profundización de la precarización laboral es un asunto que nos debe interesar a todos?

El mercado laboral panameño es altamente precario y se caracteriza por el predominio de la informalidad. De acuerdo con datos de OIT 2022 Panamá es uno de los países con mayores tasas de informalidad en Centro América, tanto desde el punto de vista de los ocupados en el sector informal, como desde el punto de vista del empleo informal, es decir, de aquellos empleos que no cuentan con protección social básica y/o que están al margen de los beneficios que otorga la legislación laboral.

Durante el último quinquenio, la informalidad se ha incrementado paulatinamente hasta alcanzar un 48.6% en 2021, situándose incluso por encima de las tasas de informalidad registradas en la década anterior.

### Cuadro 1. ¿Qué implica la precarización laboral para la sociedad en su conjunto?

¿Porque la precarización laboral nos concierne a todos?		
Empresarios	Trabajadores	Sociedad
Disminuye la productividad y dificulta la acumulación de capacidades en las empresas, como consecuencia de la escasa inversión e innovación y capacitación y a la inestabilidad laboral que caracteriza a los empleos precarios (CIPPEC-BID – OIT, 2019)p.26	Los trabajadores que laboran en trabajos precarios están expuestos hasta ocho veces más a riesgos psicológicos (como ansiedad, estrés y depresión) y a una mayor exposición a riesgos laborales que los tiene un empleo decente (véase por ejemplo (Burchell, 1994) (Dooley, Rook, & Catalano, 1987)	El limitar el acceso a los derechos laborales puede incrementar la desigualdad social (CIPPEC-BID – OIT, 2019) La desigualdad obstaculiza la formación de capital humano y afecta la gobernabilidad, lo cual restringe las posibilidades de inversión interna, así como, la cantidad de IED que un país puede atraer (Blomström & Kokko en (OECD Development Center, 2002); limitando en consecuencia, la capacidad de crecimiento económico del país. La desigualdad [y sobre todo la percepción de desigualdad] es uno de los principales desencadenantes de la violencia Wilkinson y Marmot (2003, p.22), Pearce (2007, p.294) y la OMS (2003) (citados en Adams, 2017)
<b>Fuente: Elaboración propia</b>		

El análisis efectuado lleva a la siguiente conclusión general: las condiciones actuales del trabajo en las plataformas de delivery, al igual que muchas otras de las formas de trabajo “atípicas”, distan de los atributos fundamentales del trabajo decente. Empujados por la necesidad, los repartidores aceptan ser catalogados como trabajadores independientes, sin serlo, lo que en consecuencia disminuye los costos y aumenta las ganancias de las plataformas de delivery; pero para el trabajador implica precariedad laboral tanto desde el punto de vista de ingresos por debajo del salario mínimo, inestabilidad laboral y desprotección social.

Adicionalmente se enfrenta a nuevas situaciones de vulnerabilidad: este tipo de modelo de negocio no solo requiere de su fuerza de trabajo, sino también que hace uso de los medios de trabajo del repartidor, sin que éste sea debidamente retribuido o indemnizado por ello.

Las consecuencias de ello no solo son sentidas por el propio trabajador y su familia, sino también por la sociedad, que debe asumir desde costos a corto/mediano plazo asociados a la salud de trabajador hasta consecuencias de largo plazo relacionadas al incremento de la desigualdad social.

Si bien es cierto que las plataformas de trabajo ofrecen una oportunidad de empleo para muchas personas que no pueden acceder a un empleo formal, profundizan la tendencia a la precarización laboral, por lo cual es válida la preocupación que genera este tipo de modelo de negocios y urgente la necesidad de garantizar empleos de calidad para los jóvenes sobre todo en empleos creados por empresas internacionales altamente rentables.

Finalmente, existen formas alternativas que pueden dar a los trabajadores mayor nivel de negociación vis a vis las empresas que manejan las plataformas digitales: la creación de cooperativas, micro o pequeñas empresas de repartidores podría ser una de ellas.

Adicionalmente, el estado panameño deberá incorporar en su legislación regulaciones específicas que defiendan los derechos de una relación que evidentemente es de empleador-trabajador. Y por último otra alternativa al calor de la defensa de los derechos laborales de los trabajadores de plataformas es la organización y sindicalización para garantizar trabajo decente, libertad sindical, protección en el trabajo y la negociación colectiva de sus demandas laborales desde un enfoque de derechos humanos.

## **8. Bibliografía:**

- Aloisi, A. (2016). *Commoditized Workers: Case Study Research on Labor Law Issues Arising from a Set of "On-Demand/Gig Economy" Platforms*. Retrieved Septiembre 14, 2020, from [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2637485](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2637485)
- Berg, J., Furrer, M., Harmon, E., Rani, U., & Silberman, M. (2018). *Digital labour platforms and the future of work. Towards decent work in the online world*. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Geneva. Retrieved Septiembre 29, 2020, from [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_645337.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_645337.pdf)
- Birgillito, G., & Birgillito, M. (2018). *Algorithms and ratings: tools to manage labour relations. Proposals to renegotiate labour conditions for platform drivers*.
- Blomstrom, M., & Kokko, A. (2002). *FDI and Human Capital: A Research Agenda*. Working Paper No. 195. OECD Development Centre.
- Burchell, B. (1994). *The effects of labour market position, job insecurity and unemployment on psychological health' in Social change and the experience of unemployment*. Oxford: Oxford University Press.

## LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES Y LA GESTIÓN DE RECURSOS DE SUS AFILIADOS: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN

### The Pension Fund Administrators and the management of their members' resources: a first approximation

**Luis Javier Samudio Barría**

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Panamá.

luisj.samudio@up.ac.pa, <https://orcid.org/0000-0001-8607-4868>

Fecha de recepción: 25/03/2022

Fecha de aceptación: 30/10/2022

---

#### Resumen

Las administradoras de fondos de pensiones son entidades que llevan adelante la gestión de los fondos de pensiones creados para el ofrecimiento de un sinnúmero de afiliados, que en búsqueda de mejores rendimientos y con un propósito de retiro o bien pensional, se acercan a estas entidades. Por ello, es de importancia conocer la esencia de esta actividad, que se conforma del establecimiento de planes de pensiones con información de vital importancia y análisis para el afiliado y una vez revisada, le permitirá tomar decisiones de inversión más ajustada a su perfil de riesgo, esto es, la escogencia del adecuado fondo de pensión que responda a su perfil de riesgo.

**Palabras claves:** Administradora de fondos de pensiones, política de inversión, plan de pensiones, fondo de pensiones, contingencias, afiliado.

#### Summary

Pension fund administrators are entities that carry out the management of pension funds created to offer countless members, who in search of better returns and with a retirement or pension purpose, approach these entities. For this reason, it is important to know the essence of this activity, which is made up of the establishment of pension plans with vital information and analysis for the affiliate and, once reviewed, will allow them to make investment decisions more adjusted to their risk profile that is, the choice of the appropriate pension fund that responds to your risk profile.

**Keywords:** Pension fund administrator, investment policy, pension plan, pension fund, contingencies, affiliate.

#### 1. Introducción

Las actividades de las administradoras de fondos de pensiones se desarrollan bajo un propósito que persigue un mejoramiento de los rendimientos de las personas que buscan



realizar una reserva financiera para la atención en principio de su vejez o bien su retiro laboral, por lo que el funcionamiento de esta gestión por parte del afiliado es de vital importancia.

En el presente documento se procura explicar aspectos que deben ser del conocimiento de las personas naturales y jurídicas a la hora de iniciar una relación comercial mediante la adquisición de estos productos financieros. Se pretende con ello, dar a conocer aspectos esenciales entre lo que se conoce como el Plan de Pensiones y el Fondo de Pensiones, los tipos de Planes de Pensiones, los principios rectores de ambas figuras y los elementos que deben contener cada uno de estos, con el propósito que el afiliado se le provea información oportuna y veraz para una adecuada decisión y comprensión del producto adquirido.

## **2. Aspectos conceptuales de la gestión de recursos por parte de las Administradoras de Fondos de Pensiones.**

Las administradoras de inversiones de fondos de jubilación y pensiones, en adelante AFP, son sociedades que tiene como objeto la adecuada administración y gestión de los fondos de pensiones y jubilación, así como los fondos de cesantía y fondos del Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos, y son quienes suscriben el contrato de Plan de Pensiones con sus afiliados.

En este tenor es de relevancia entender que la figura de afiliado se define como aquella persona natural que suscribe un contrato con la AFP cuyo propósito consiste en realizar una serie de aportaciones monetarias destinadas al plan de pensiones que haya seleccionado según su perfil y apetito de riesgo.

Por lo anterior, es necesario indicar que la combinación de la presente asociación requiere que el afiliado conozca y sea consciente que estos planes de pensiones tienen un propósito pensional, para el retiro, para la vejez o cualquier otra condición ya sea de salud, muerte, o incapacidad debidamente regentada por la norma que así lo rigen.

Los planes de pensiones pueden ser de tipo individual, colectivo, contributivo y no contributivo y de contribución definida<sup>20</sup> según sea la condición que presentamos a continuación:

- Plan de pensiones individual: es aquel donde cualquiera persona puede adherirse como afiliado siempre que reúna las condiciones y se afilie en los términos establecidos en cada plan de pensiones. En el presente plan solo se admite que la aportación sea realizada por el propio afiliado.
- Plan de pensiones colectivo: es aquel en el que puede adherirse un grupo de personas, que estará delimitado por ciertas características pudiendo ser suscrito por un empleador para sus empleados o por cualquier asociación, sindicato, gremio o colectivo, siendo los afiliados sus asociados o miembros.

---

<sup>20</sup> Asamblea Legislativa, *Incentivos para la formación de fondos para jubilados, pensionados y otros beneficios*, 3.

- Plan de pensiones contributivo: es aquel donde el afiliado realiza también aportaciones en los términos establecidos en el propio plan de pensiones.
- Plan de pensiones no contributivo: es aquel plan de pensiones colectivo en el que el afiliado no realiza aportaciones.

Los planes de pensiones constituyen un documento de interés y análisis del afiliado ya que establece los derechos y obligaciones de las partes, sean estos afiliados, beneficiarios, empleadores o cualquier otra entidad que este realizando aportaciones periódicas al plan de pensiones.

Las entidades que ofrecen este servicio de forma privada, como una pensión complementaria a la pública, debe mantener en todo momento orientado al afiliado de sus resultados y la evolución de sus aportes, ya que estas aportaciones no constituyen un ahorro en su sentido financiero, debido a que estos recursos son destinados a una serie de instrumentos de inversión, distintos a los ahorros tradicionales y por ende se encuentran sometidas a las variaciones que puedan presentarse en los mercados financieros; y en un sentido más estricto, a las situaciones de los emisores de valores en donde se encuentran invertidos estos fondos.

Por su parte, los fondos de pensiones son estructuras de patrimonios formados con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el Plan de Pensiones.

### **3. Principios de los planes de pensiones**

Los planes de pensiones se rigen por una serie de principios básicos que deben ser del entendimiento previo de los afiliados y por ello, es indispensable comprender los siguientes aspectos:

- El tipo o tipos de planes que ofrece la AFP.
- El tiempo mínimo de requerimiento de aportaciones por parte del afiliado una vez contrata el servicio. Este elemento es de interés ya que determina el tiempo que el afiliado debe permanecer en el Fondo y su limitación de salirse antes del tiempo estipulado, así como los elementos que implican liquidar sus valores o participaciones en el fondo en un momento inadecuado.
- Condiciones de aceptación por parte de la AFP para la solicitud de retiros anticipados. Para ello, es importante la comprensión del alcance de cada una de las condiciones que califican para estos retiros anticipados, como lo son: la muerte del cónyuge, incapacidad física-mental, urgencias médicas, catástrofes personales, situación financiera delicada o grave) y circunstancias similares.
- Los retiros anticipados causados por los aspectos antes indicados no estarán sujetos a penalizaciones. En el plan deberá establecerse las cuantías y forma de pago de estos retiros.
- Las causas indicadas serán consideradas siempre que representen para el afiliado una disminución de su renta disponible por aumentos de gastos o reducción de sus ingresos.

- Para ampliar el concepto de muerte que establecen estas entidades en la norma, incluyen la del conyugue del afiliado o sus descendientes en primer grado o que convivan y/o dependan con él.
- En cuanto a las urgencias médicas, catástrofes personales, la grave situación financiera u otras circunstancias de similar dimensión, serán consideradas como causas elegibles para el retiro de su Plan de Pensiones, siempre que generen en el afiliado una condición de desempleo o ausencias de ingresos de ***larga duración*** o enfermedad grave. Al referirse la norma al desempleo, se tipifica como una ausencia de ingresos de larga duración que afecte al ***afiliado en un periodo continuo de tres meses***. En relación con la enfermedad grave, la misma debe afectar al afiliado o conyugue o descendientes en primer grado, o persona que conviva o dependa de este, ***siempre que se pueda acreditar mediante certificado médico de los servicios de salud competentes de las entidades que atienden al enfermo***.

#### 4. Contenido del Prospecto Informativo del Plan de Pensiones

La constitución del Plan de Pensiones se fundamentará en los aspectos que rigen su funcionamiento, en el sentido amplio de cómo serán pagadas las prestaciones por jubilación y pensión, y en el sentido estricto, cuál será la estructura operativa del mismo, a saber: políticas de inversión, perfil de inversión del fondo, contingencias del fondo, entre otras que se procederá a explicar a continuación.

El prospecto informativo del fondo deberá precisar al afiliado aspectos tales como:

Modalidad del plan: es este aspecto nos referimos al tipo de plan a que se está vinculando el afiliado con la AFP que podrá ser de tipo individual, colectivo, contributivo y no contributivo.

Identificación de la AFP: El prospecto deberá precisar información de la constitución de la AFP, su número de licencia aprobada por ente regulatorio, que para el caso panameño es la Superintendencia del Mercado de Valores de Panamá, quien a su vez también aprueba los términos del plan al cual se va a adherir el afiliado.

Régimen de aportaciones: en este punto, se especifican aspectos relacionados a las cuantías mínimas de aportación al fondo, así como la periodicidad de este, si el prospecto así lo estableciere.

Contingencias: se entenderán como contingencias aquellos eventos que puedan ocurrir al afiliado y tenga que redefinir su participación o mantenimiento en el fondo pensional. No obstante, es importante que se comprenda que, para los efectos de los fondos de pensiones, se establecerá las contingencias que serán cubiertas por el Plan y las circunstancias que generan el derecho a la prestación, así como plazos establecidos para notificar la presentación de dichas contingencias a la AFP.

Forma de retiro (pagos) de la prestaciones y plazos: es este aspecto, el plan de pensiones deberá establecer los métodos para estos pagos incluyendo los retiros voluntarios. Las

prestaciones pueden darse mediante pago único, vitalicio o retiros con una programación pactada.

Política de inversiones del fondo: lo relevante en este aspecto es que el afiliado debe conocer cuál es la visión y principio de inversión que se aplicará en la administración y gestión de las inversiones del fondo. En este punto, la AFP debe referir al afiliado a los contenidos generales de la estructura de cada fondo que ha sido aprobado por el ente regulador, con el propósito de formarlo y orientarlo en los siguientes aspectos:

- **Datos generales del fondo:** en este aspecto se podrá conocer información sobre el perfil de riesgo del fondo (conservador, moderado, agresivo), activos que administra o conforma la totalidad del fondo, fecha de creación del fondo, calificaciones de riesgo del fondo, entidades custodias, entre otras.
- **Objetivos de inversión del fondo:** donde se establece el fin perseguido en base a la estructura de inversión creada por los gestores del fondo. En este punto debe precisarse, por ejemplo, el tipo de instrumentos en que invertirá el fondo y su calidad, las condiciones generales de los instrumentos de inversión y si presentan o no, por ejemplo, calificación de riesgo crediticia.
- **Rendimiento del fondo:** que en lo general se debe presentar información de las rentabilidades al mes anualizado, último año, último 5 años, último 10 años y desde sus inicios.
- **Composición del portafolio y emisores principales:** en este sentido, se debe proveer al afiliado información sobre las empresas (emisores de valores) que la AFP mantiene en el fondo y la exposición mantenida por cada instrumento y los sectores económicos de las empresas donde el fondo adquiere inversiones. Lo anterior permite al afiliado mantenerse al tanto de la evolución de sus participaciones y de las condiciones del entorno que pueden afectar el adecuado desempeño del fondo.

Cálculo de la cuantía de los derechos económicos acumulados perteneciente al afiliado: la AFP deberá establecer en el prospecto del fondo la forma de determinar la cuantía de los derechos de los afiliados y su formulación, al tratarse de un fondo en donde el adecuado cálculo del derecho del afiliado debe realizarse en apego a estrictos controles que debe mantener la AFP para la asignación correcta del derecho económico. Así las cosas, el afiliado deberá conocer, que, en el caso de pagos de prestaciones y retiros, la cuantía se actualizará a la *tasa de rentabilidad obtenida con el último valor cuota*<sup>21</sup> calculado por el fondo o fondos de Pensiones hasta el día inmediatamente anterior al día en que se realice el traspaso efectivo de dichos derechos económicos a la nueva Administradora o el pago o retiro. Dado lo anterior, la importancia de conocer el cálculo

---

<sup>21</sup> El valor de la cuota de participación se calculará en base al valor del patrimonio del Fondo, es decir activos totales menos pasivos totales, dividido por la cantidad de cuotas existentes en el período inmediato anterior.

de sus derechos y la adecuada movilidad (traspasos) de sus derechos hacia otros fondos de la mismas AFP o a otra AFP, siendo esto último un derecho que también tiene el afiliado usuario de este servicio.

Comisiones cobradas por la gestora del fondo: estos cobros serán en concepto de retribución por la gestión y otras actividades operativas relacionadas al fondo. Por lo regular se aplica sobre cada cuenta individual administrada en función de los resultados que genere la misma. Las comisiones serán registradas diariamente en función del valor diario de la cuenta individual del afiliado.

Información de la AFP destinada al afiliado: se deberá establecer en el prospecto del fondo la información que deberá suministrar la AFP al afiliado y su periodicidad ya que es deber de ésta remitir por el medio que disponga el afiliado, los estados de cuenta de la evolución de su patrimonio, rendimientos y cobros realizados de manera periódica, por lo regular, mensual. Por último, es importante que el prospecto del fondo establezca las instancias pertinentes para el establecimiento de quejas o reclamaciones por parte del afiliado o beneficiario, tanto las internas de la AFP como las instancias administrativas y judiciales.

En este aspecto, la AFP debe velar porque los posibles afiliados cuenten con información suficiente, clara, veraz y oportuna, en un formato de fácil comprensión, que les permita evaluar las distintas características de los planes ofertados y decidir si estos se ajustan a su perfil.<sup>22</sup>

## **5. Principios que rigen el funcionamiento de los fondos de pensiones**

Los fondos de pensiones una vez conformados, deberán ser gestionados en base a lo establecido en el Plan de Pensiones por una entidad financiera que ostente licencia de administradora de fondos de pensiones. Su gestión operativa y de control se registrará en base a las normas establecidas por el ente regulador y éstas podrán contratar una serie de intermediarios (custodios) para los debidos registros, anotaciones en cuenta y custodia de títulos valores pertenecientes al fondo.

La creación del fondo debe contener dentro de su estructura aspectos relacionados a su objeto y las normas de funcionamiento donde se deberá establecer los siguientes aspectos: i) las políticas de inversión, ii) las normas de distribución de los gastos de funcionamiento, iii) normas regentes al momento de disolución y liquidación del fondo, entre otros aspectos.

Las políticas de inversiones de las AFP deben garantizar el cumplimiento y actuación de buena fe, de buen juicio y cuidado sobre la administración de sus propios negocios, atendiendo a principios de seguridad, rentabilidad, diversificación y congruencia monetaria entendiéndose por esto último, la necesidad de que al menos dos terceras partes (2/3) de las inversiones se deberán realizar en aquella moneda en que se pagarán

---

<sup>22</sup> Superintendencia del Mercado de Valores, *Condiciones y requisitos para la afiliación a los planes de pensiones y jubilaciones de forma simplificada y medidas para su debida diligencia*, 3.

las prestaciones de los afiliados. Es necesario que las AFP confeccione un documento que establezca aspectos concernientes a la asignación de activos, gestión activa o pasiva del fondo, mecanismos de control, en especial, de los rendimientos del fondo y los riesgos de estas inversiones. Dicho documento constituye los principios básicos de inversión que todo afiliado debe leer, comprender y consultar ante dudas que le puedan surgir en la dinámica del mismo.

La gestión de las inversiones deberá ser realizada mediante el cumplimiento de una serie de procesos y normas establecidas por las AFP y de allí la necesidad de la conformación de un Comité de Riesgos que contará con reglas de funcionamiento debidamente aprobadas y registradas de forma escrita. Dentro de las funciones del Comité de Riesgos se encuentra el análisis periódico del portafolio y el monitoreo de la calificación de riesgo de crédito de las inversiones que se adquieran con los recursos del Fondo. Además del riesgo crediticio, la gestión integral que debe realizar la AFP debe poder abarcar el análisis y monitoreo de riesgos de tipo mercado, operativo, legal, reputacional, estratégico, entre otros, que inciden en la adecuada aproximación de situaciones que pueden generar la dificultad del cumplimiento de los propósitos del fondo o de sus fondos.

## **6. Conclusiones**

Las actividades realizadas por las Administradoras de Fondos de Pensiones constituyen un vehículo que aporta al sistema financiero panameño, una opción para el tratamiento de inversiones con un propósito social y de impacto, como lo es la gestión de fondos destinados al propósito pensional hacia la vejez o el retiro. Sin embargo, la adecuada y oportuna información que debe manejar el afiliado es vital, ya que permitirá una adecuada toma de decisiones y la obtención de rendimientos óptimos en base a su perfil de riesgo y producto convenido.

Por parte de las AFP, el trabajo de gestionar los fondos de sus afiliados como un buen padre de familia, con buen juicio y cuidado es clave, ya que el público a quien se le ofrezca estos servicios debe conocer con amplitud, las ventajas que ofrecen, sus rentabilidades estimadas, no obstante, debe también explicársele los riesgos que son asumidos para la obtención de esas rentabilidades y otros aspectos que pueden afectarlo, más allá del criterio y volatilidad del mercado de valores. Es clave informar, educar y generar información para un adecuado conocimiento del plan por parte del afiliado, para que los fondos escogidos se ajusten de la mejor forma, a su perspectiva de rentabilidad y riesgo adecuado.

## **7. Bibliografía:**

Asamblea Legislativa de Panamá. "Incentivos para la formación de fondos para jubilados, pensionados y otros beneficios". Panamá: Asamblea Legislativa, 1993.

Superintendencia del Mercado de Valores de Panamá. Condiciones y requisitos para la afiliación a los planes de pensiones y jubilaciones de forma simplificada y medidas para su debida diligencia. Panamá: Superintendencia del Mercado de Valores de Panamá, 2020.

## RELACIÓN ENTRE LOS NIVELES DE EMPRENDIMIENTO Y LA TASA DE DESEMPLEO EN ECUADOR 2022

### Relationship between entrepreneurship levels and the unemployment rate in Ecuador 2022

**Rosa María Chicaiza Chicaiza.**

Universidad Técnica Estatal de Quevedo. Ecuador. rosa\_chicaiza123@yahoo.es

**Juan Carlos Ramos Rivera**

Universidad Técnica de Babahoyo. Ecuador. juan101892@outlook.com

**Mary Thalía Cifuentes Rojas**

Universidad Técnica de Babahoyo. Ecuador. mcifuentes@utb.edu.ec

Recepción: 2 de octubre de 2022.

Aceptación: 12 de diciembre de 2022

---

### RESUMEN

En este artículo se estudian las principales causas que motivan el llevar a cabo un emprendimiento en el Ecuador, ya que es el País con el mayor porcentaje de nuevos emprendedores en América Latina seguido por Perú. Este trabajo ha recopilado información veraz a través de encuestas, fuentes oficiales, INEC, Bancos, Superintendencia de compañías entre otras. Analizando factores situacionales cruciales tales como la influencia que tuvo la pandemia de COVID-19 sobre los negocios, empleos y emprendimientos en el país. Determinando así que el principal motivo que impulsa a las familias ecuatorianas a emprender un negocio es el desempleo, seguido por la inconformidad de algún empleo no pleno, o subempleo no remunerado. Por lo tanto, estamos hablando de una gran cantidad de emprendedores que lo hacen orillados por la necesidad, dando lugar a muchos emprendimientos que no logran mantenerse a flote, que se quedan estancados, por falta de vocación, educación financiera, inversión y exceso de competencia. Estratégicamente, se considera que este estudio tiene una metodología cuantitativa y subjetiva a través de la utilización de encuestas y panoramas recientemente aprobados por especialistas en la materia. Fue posible distinguir que el 80% de la población tiene una perspectiva alentadora sobre el futuro a pesar de estar en una circunstancia de falta de empleo, mientras que el 97% dice que el emprendimiento es una opción que ayuda a resolver las necesidades financieras y familiares.

**Palabras clave:** Emprendimiento, emprendedores, desempleo, subempleo, inversión.

### Abstract

This article studies the main causes that motivate entrepreneurship in Ecuador, since it is the country with the highest percentage of new entrepreneurs in Latin America, followed by Peru. This work has compiled accurate information from surveys, official sources, INEC, Banks, Superintendence of Companies, etc. Analyzing crucial situational factors

such as the influence that the COVID-19 pandemic had on business, employment and entrepreneurship in the country. Determining that the main reason that drives Ecuadorian families to start a business is unemployment, followed by the dissatisfaction of some non-full employment, or unpaid underemployment. Therefore, we are talking about a large number of entrepreneurs who do it driven by necessity, resulting in many ventures that fail to stay afloat, that remain stagnant, due to lack of vocation, financial education, investment and excessive competition. Strategically, this study is considered to have a quantitative and subjective methodology through the use of surveys and overviews recently approved by specialists in the field. It was possible to distinguish that 80% of the population has an encouraging perspective about the future despite being in a circumstance of lack of employment, while 97% say that entrepreneurship is an option that helps to solve financial and family needs.

**Keywords:** Entrepreneurship, entrepreneurs, unemployment, underemployment, investment.

## Introducción

El desempleo es una realidad muy grave de las economías mundiales, incluidas las economías fuertes o desarrolladas, especialmente para una persona perder un trabajo puede ser el evento más preocupante de su vida, porque depende de este para conseguir su sustento, para mantener un nivel de vida, así como un sentido de satisfacción personal. (Jumbo et al., 2020)

Sin una fuente de ingresos, una persona no puede satisfacer sus necesidades básicas, tales como: alimentación, vestido, medicinas, educación, ahorro, etc.; significa que cuando una persona pierde su trabajo, su nivel de vida disminuye, su ansiedad por el futuro aumenta y su autoestima disminuye. Este tipo de situaciones son aprovechadas por los políticos, que reiteradamente en sus campañas prometen implementar políticas que ayudarán a crear una fuente de empleo.(Terán & Guerrero, 2020)

El término emprendimiento ha adquirido últimamente una gran solidez en todo el mundo. En Ecuador, al igual que en otras naciones latinoamericanas, se discute mucho este tema a diferentes niveles como el educativo, el gremial, el político y otros y podría considerarse como un diseño en marcha.(Peña, 2018).

Existe un entorno de emprendimiento empresarial en el que algunos participan eficazmente para ayudar a la mejora de otras organizaciones. Por otra parte, se ha producido una tonelada de datos y conocimientos en torno al emprendimiento empresarial, además de información para examinar. Sin embargo, para hablar de emprendimiento, debemos comprender inicialmente su definición, grado y examinar con precisión la información creada por las diversas fuentes. (Vargas Quilligana, 2021)

Asimismo, es importante comprender que hay algunas cualidades del segmento social que influyen en la creación de un emprendimiento, tales como entorno, ubicación, identificar una oportunidad comercial dentro de la oferta – demanda, preparación educativa, aptitud para innovar, etc.(Lasio et al., 2020)

Este trabajo se justifica en la necesidad de evidenciar de manera técnica y científica la



situación económico-social relacionada al emprendimiento, y determinar si sus causales son positivas o negativas, sosteniendo la teoría de que la principal causante del nivel de emprendimientos en el país es la elevada tasa de desempleo, como principal hipótesis.

Entre los objetivos principales destaca la intención de recopilar y redactar información actualizada sobre los elevados niveles de emprendimiento en el país, y determinar qué factores son los que influyen dichos niveles elevados de emprendimiento.

### **El emprendimiento, concepto, datos y factores que inciden en Ecuador**

Como indica la Real Academia Española, emprender es comenzar un negocio. Si nos basamos en esta definición, cualquier individuo que inicie un negocio, de cualquier marca y naturaleza, es un emprendedor. Según el informe del GEM 2017,(Global Entrepreneurship Monitor, 2020) Ecuador tiene la tasa de actividad temprana de emprendimiento (TEA) más notable de la región. Sin embargo, en el mismo documento resaltan cifras como las que un alto porcentaje de los emprendimientos no son sostenibles en el tiempo. También muestra como solo el 21% de esos emprendimientos es formal en el país. En el 2017, se tuvo un resultado en el que en nuestro país más gente emprende por oportunidad que por necesidad. Es un dato un poco difícil de analizar porque, habría que entender más a fondo que es oportunidad para la muestra encuestada. Aun así, el porcentaje que emprende por necesidad sigue siendo considerablemente alto. Y si revisamos las cifras de desempleo del país, al tener un nivel de empleo no apropiado alto (INEC, 2019), le da sentido a la estadística de que el alto nivel de emprendimiento en el país, muchas veces es por necesidad.

El grado de escolaridad asume una parte significativa para entender si la motivación de realizar un emprendimiento es por necesidad o por deseo de innovar.(Cruzaty, 2017)

El alto número de emprendimientos de subsistencia hace que Ecuador lidere estas cifras a nivel de la región. En 2019, alrededor de 3.6 millones de ecuatorianas y ecuatorianos estuvieron involucrados en la puesta en marcha de un negocio, según menciona el informe del Global Entrepreneurship Monitor Ecuador, GEM, 2019- 2020. Según este informe, en 2019, la tasa de Actividad Emprendedora Temprana o TEA, por sus siglas en inglés, fue del 36.2%. La TEA contabiliza “a todas las personas adultas que están en el proceso de iniciar un negocio o han iniciado uno que no ha sobrepasado el umbral de 42 meses”. El informe GEM también destaca como características del emprendedor en Ecuador que son los hombres quienes en mayor número inician un negocio y tienen más oportunidades de mantenerlo, con relación a las mujeres. La mayoría de emprendimientos están relacionados con el comercio y la prestación de servicios, mientras que 3 de cada 4 emprendedores ofertan productos y servicios que ya existen (Espinoza, 2021).

Pero, aunque la TEA muestre buenas cifras, no hay mucho de qué alegrarse ya que, así como una gran cantidad de negocios inician, otros también terminan. El informe GEM 2020 señala que, el país tuvo una tasa de salida de 9.3%, es decir, de personas que cerraron su negocio. En otras palabras, si bien hubo muchas personas motivadas para iniciar un emprendimiento y otras que lo hicieron, a la par, también hubo un alto número de personas que lo cerraron y otras que no lo concluyeron.(Carriel, 2017)

## **Desempleo, motivación para comenzar un emprendimiento y riesgo de fracaso.**

Muchas personas hoy en día pierden sus trabajos y buscan seguir siendo productivos, estas personas inmediatamente recurren al uso de redes sociales para ofertar productos, mercadería, accesorios, o servicios, incluso haciéndose cargo de la entrega a domicilio. (Zuniga-Jara et al., 2014) Algunos de estos emprendimientos han tenido éxito desde el principio, pero desafortunadamente, con un gobierno que no brinda un apoyo eficaz, hay personas que no logran mantener su negocio y terminan en el fracaso, en muchos casos con deudas en las instituciones financieras las cuales terminan cerrándoles las puertas para futuros créditos (Alquinga et al., 2021).

El estado de la economía en todo el mundo, siempre ha influido de una forma u otra en los efectos de las crisis en curso, especialmente cuando se trata de la creación de empleo en industrias que a veces tienen que recortar personal, Aunque cierto grado de desempleo es inevitable en una economía compleja con miles de empresas y millones de trabajadores, la tasa de desempleo varía considerablemente a lo largo del tiempo y entre países. Significa una situación muy tensa en los países de economías más pobres, obligando al gobierno a ayudar a los desempleados. (AEI, 2014)

Esto ha provocado que las personas busquen de alguna manera, alternativas a las modestas ofertas laborales actuales, como la creación de empresas, o negocios familiares. Actualmente, el mundo entero sufre los efectos devastadores de la pandemia de COVID-19, lo que ha provocado la quiebra de muchas empresas que protegen la salud de sus empleados, lo que a su vez ha provocado que el problema se extienda por todo el mundo. Nuestro país no es la excepción a este problema, por no tener trabajo fijo o temporal, el gobierno en ese momento creó asistencia para estas personas, en forma de bonos para madres con hijos menores de edad y personas de la tercera edad. (Zavala Pazmiño, 2014)

Mucha gente, ante esa situación, puso de manifiesto como medida de supervivencia el establecimiento de emprendimientos familiares o negocios para tener una fuente de ingresos propia, ya sea textil, comercio, gastronomía, educación, etc., formando una fuerza de trabajo integral. Ecuador ha desarrollado el emprendimiento de tal manera que algunos organismos internacionales como GEM (Global Entrepreneurship Monitor) y GEDI (Global Entrepreneurship Development) reconocen la tendencia y conciencia social de los emprendedores en Ecuador como la más alta del mundo (Useche, et al., 2021).

Esto motiva a las personas a convertirse en emprendedores porque, desde el momento en que se gradúan de la escuela secundaria mediante la creación de una asignatura llamada Emprendimiento y Gestión, los jóvenes estudiantes pueden desarrollar sus ideas y aplicarlas a la creación de su propio negocio ( Useche, et al., 2021).

Aquí es donde nació el emprendedor e innovador ecuatoriano como un agente de cambio que se esfuerza por mejorar sus condiciones de vida y su entorno. De igual forma, un estudio del GEM publicado por el Diario el Universo encontró que el 82,7% de los ecuatorianos iniciaron un negocio porque estaban desempleados, el 52,7% para cambiar algo, el 36,5% para acumular riqueza y el 35,7% para continuar con la tradición familiar (El Universo, 2020). Como se ha dicho anteriormente, en la mayoría de los casos la

necesidad ha llevado a la formación de una idea de negocio y su éxito se basa en la innovación o innovación continua. Si un emprendedor no innova, fracasará. La situación con la pandemia que ha afectado al mundo entero, y por ende a nuestro país, demuestra que cuando son despedidos del trabajo y no reciben un ingreso mensual, las personas se ven obligadas a buscar una solución alternativa (Crespo-Martínez et al., 2022).

Se le puede considerar al desempleo como una situación que se presenta cuando las personas que buscan un empleo es mayor al número de ofertas de trabajo. En un país en desarrollo, el desempleo se refiere principalmente al mercado de trabajo formal, siendo el mismo más pequeño que el informal, incluso a veces de una manera muy considerable. (Moina-Sánchez, y Morales Carrasco, 2020).

## **Materiales**

Esta investigación es de carácter descriptiva y explicativa, realizando un análisis tanto cualitativo como cuantitativo a los resultados de las referencias consultadas y encuestas realizadas. Entre los materiales a detallar tenemos; Fuentes virtuales de información actualizada, Microsoft Word para la redacción, Mendeley para referenciación y Excel para la estadística de cuadros y gráficos.

## **Método**

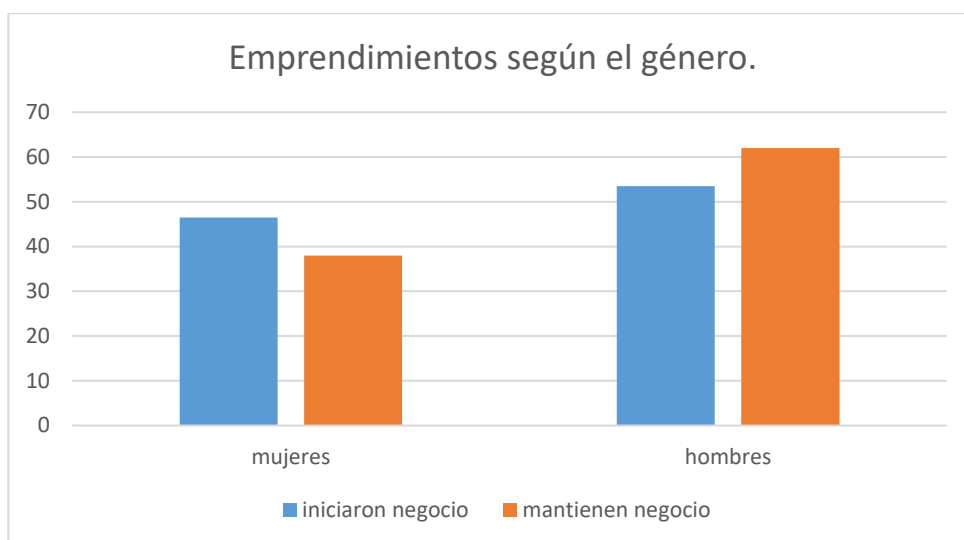
Se analizará la situación del emprendimiento en el país, en lo que respecta a niveles de empleo. Se tomó en referencia a varios autores con investigaciones en esta rama. Sin embargo, la base principal del análisis tiene como referencia el último reporte del Global Entrepreneurship Monitor (GEM), capítulo Ecuador, realizado con datos del año 2017, además de datos obtenidos del INEC, Banco central, y encuestas elaboradas por los autores.

## **Resultados**

Entre los primeros datos a analizar se tomó en consideración el sexo del emprendedor para saber si este influye en el tipo de emprendimiento y los resultados del mismo.

Según el gráfico 1 podemos observar que el 46,5% de las mujeres encuestadas iniciaron un negocio, sin embargo, solo el 38% de ese porcentaje logró mantenerlo activo, en el caso de los hombres el 53,5% de los encuestados inició un negocio y solamente el 62% de estos logró mantener activo el negocio.

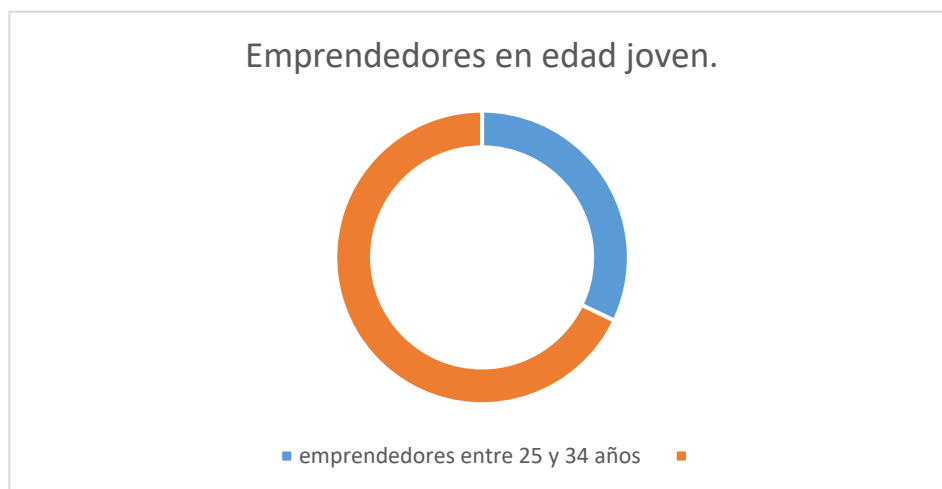
*Gráfico 1; Emprendimientos según el género*



*Fuente: Elaborado por el autor siguiendo datos obtenidos del GEM*

Otro de los factores a tomar en cuenta dentro de los emprendedores es la edad, como lo indica el gráfico 2 el porcentaje de emprendedores jóvenes con una edad media entre los 25 y 34 años es del 32,1% , es un gran porcentaje tomando en cuenta que se trata de personas jóvenes con edad idónea para pertenecer a un empleo estable, y sin embargo no lo tienen.

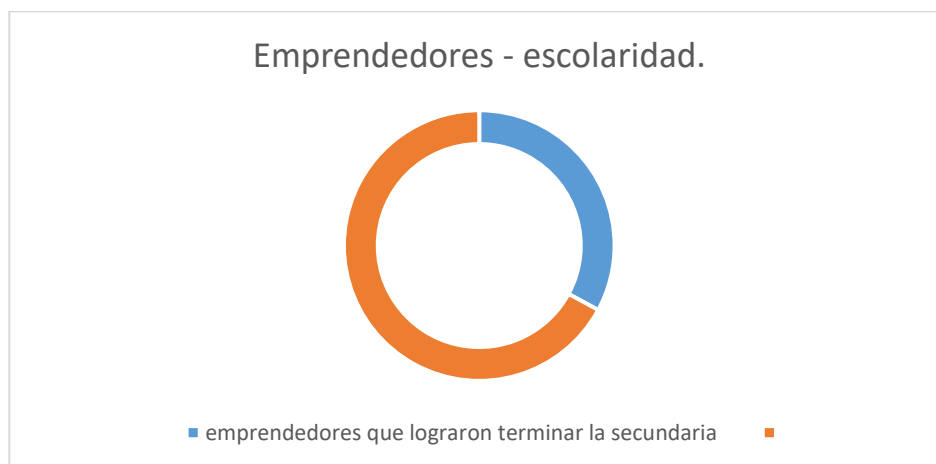
*Gráfico 2; Emprendedores en edad joven*



*Fuente: Elaborado por el autor con datos del GEM*

Según el gráfico 3, el 32,9% de los emprendedores encuestados logró culminar los estudios de secundaria, podríamos incluso objetar de manera subjetiva que también culminaron estudios de tercer nivel, porcentaje muy apegado al anterior, por lo que la cifra coincide con personas jóvenes con un buen perfil de estudios que podrían tener un empleo pleno pero que sin embargo no lo tienen.

*Gráfico 3; Escolaridad de los emprendedores*

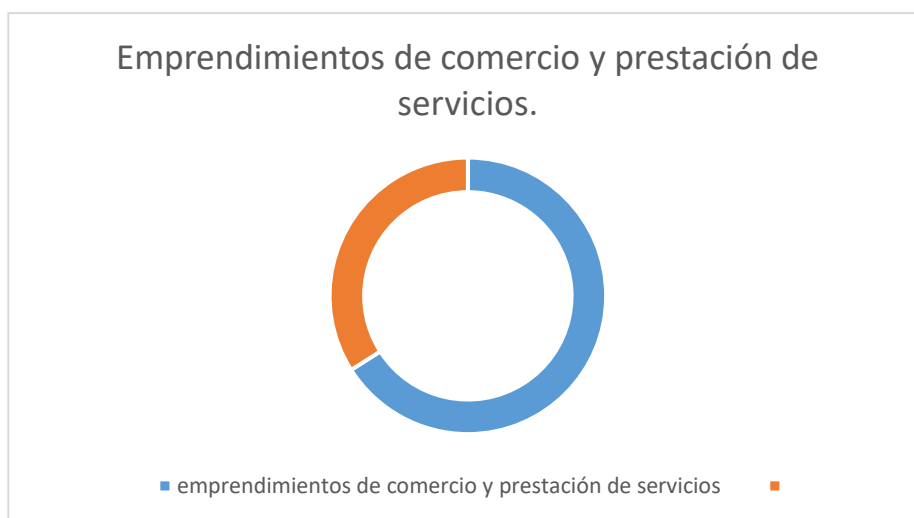


*Fuente: Elaborado por el autor basándose en los datos del GEM*

Como lo señala el gráfico 4 el 66% de los emprendimientos se dedican a alguna actividad de compraventa u oferta de servicios, entiéndase, comidas típicas, ligeras, rápidas, compraventa de mercadería, joyería, ropa, perfumes, artículos de catálogo, calzado, manualidades, servicios de transporte ejecutivo privado, delivery, etc. (Zamora-Boza, 2018)

El otro 34% de los emprendimientos abarcan otras áreas como manufactura y re-manufactura, procesado de materias primas, cultivos, arte, e incluso monetización en plataformas digitales como creadores de contenido.

*Gráfico 4; Emprendimientos de comercio y prestación de Servicios*

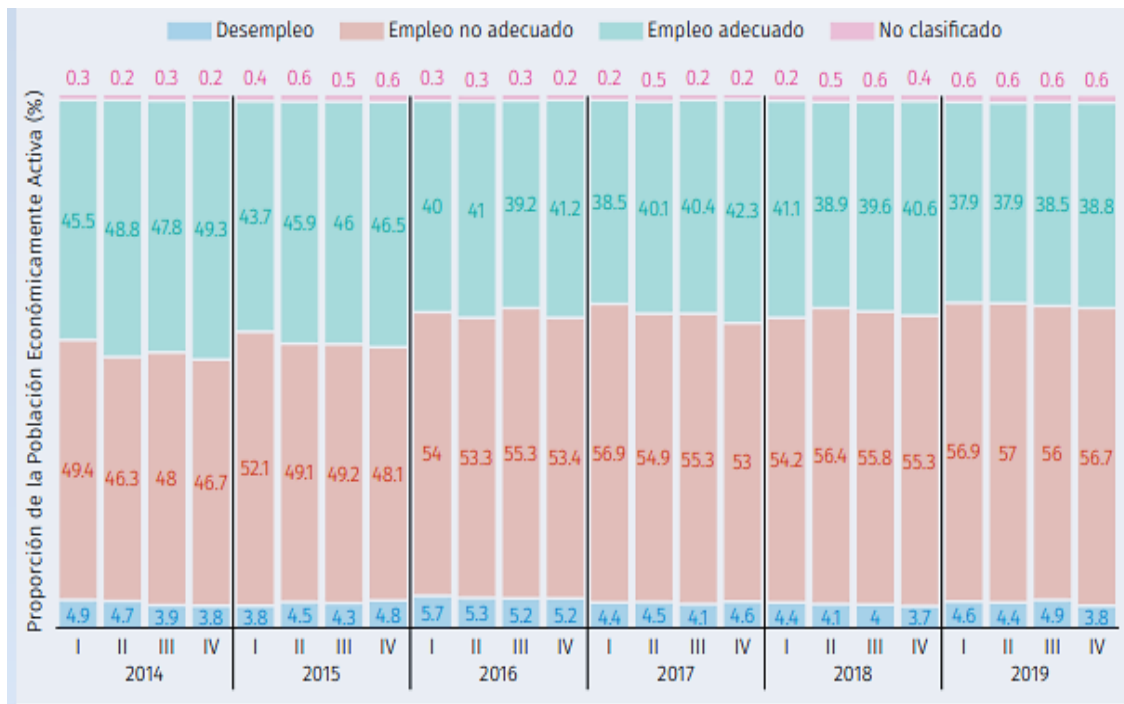


*Fuente: Elaborado por el autor basándose en los datos del GEM 2020*

En la siguiente imagen, gráfico 5, entramos en materia con el asunto de la situación de empleo, a nivel empresarial, al respecto se señala que el desempleo se mantiene similar durante los años desde el 2014 hasta el 2019, de manera aparente. Puesto que podemos observar e interpretar que para el 2019 aumentaron drásticamente los niveles de empleo

no adecuado, y los valores no clasificados, que es donde podríamos incluir a los emprendedores. (Cañarte-Quimis & Marcillo-Marcillo, 2020)

Gráfico 5; Proporción de la PEA %

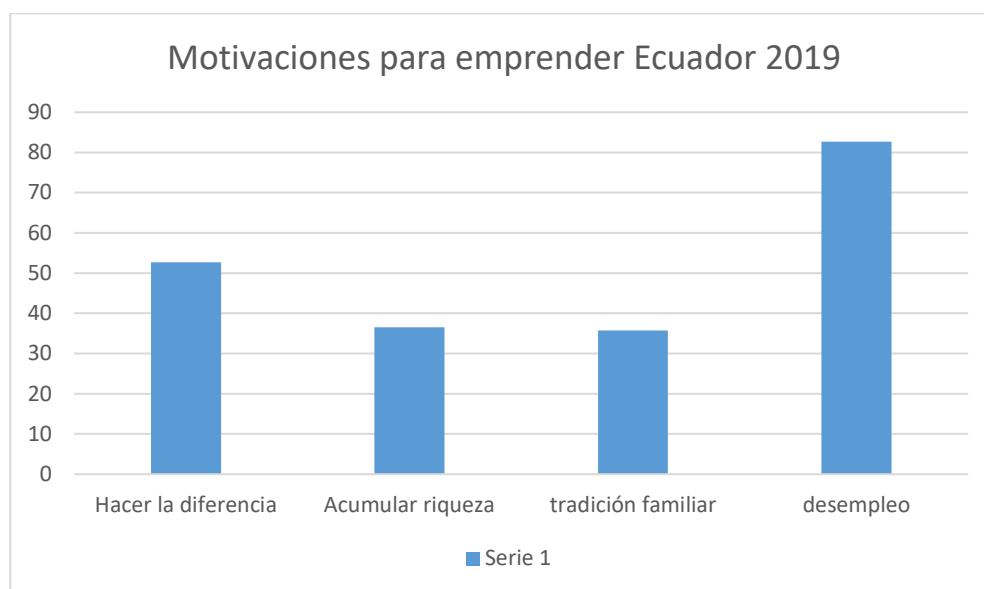


Fuente: INEC 2019. Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Entre los resultados más importantes, se encuentran las motivaciones para realizar un emprendimiento, reflejadas en el gráfico 6 presentado a continuación, con los siguientes valores: el 52,7% emprende con la intención de innovar y hacer la diferencia, probablemente este renglón abarca personas con mucha preparación y vocación en una determinada rama, dándole prioridad al potencial de su idea.

Luego tenemos a quienes lo hacen por acumular riqueza con el 36,5%, personas que ven potencial económico en una idea de negocio sin importar si tienen vocación o no para dicha actividad.(Useche, et al., 2020) Después siguen los que lo hacen por tradición familiar con un 35,7%, grupo que consiste básicamente en hijos que heredan la empresa de sus padres y encuentran la manera de expandirla porque han trabajado en ella un prolongado lapso de tiempo y finalmente el 82,7% que lo hacen por necesidad, porque no tienen empleo, y tienen que encontrar una manera de subsistir.

Gráfico 6 Motivaciones de los emprendedores 2019



*Fuente: Elaborado por el autor según los datos del GEM 2020.*

A continuación, se presenta una tabla de los emprendimientos registrados para el año 2020, considerando el sector, o área que abarca el emprendimiento y clasificándola según su tiempo de funcionamiento, como los nacientes, los nuevos, los establecidos en edad temprana y los establecidos.

*Tabla 1 Clasificación del sector y porcentaje en los emprendimientos*

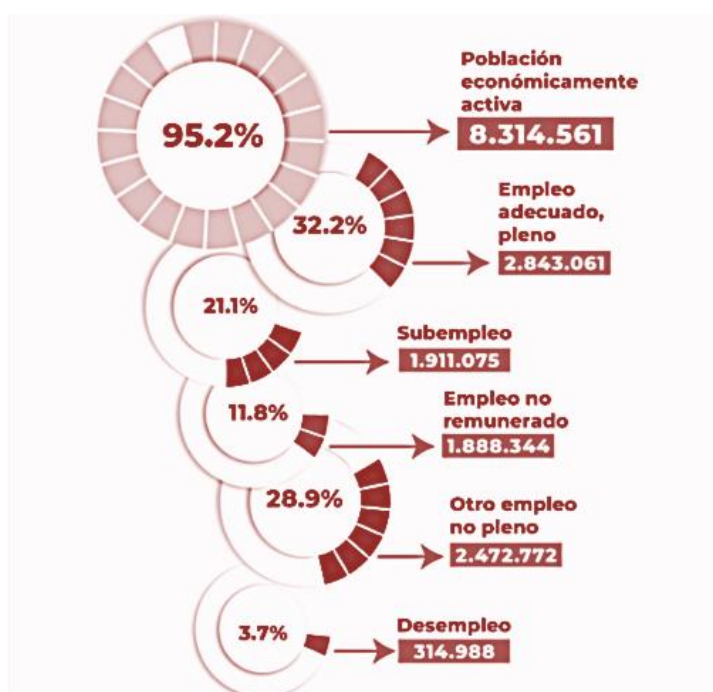
Sector	Nacientes %	Nuevos%	TEA%	Establecidos%
<b>Agricultura, actividades extractivas, construcción</b>	7,3	8,4	7,5	14,7
<b>Manufactura y logística</b>	9,7	15,5	11,1	19
<b>Comercio mayorista y minorista</b>	66	57,7	64,2	49,6
<b>Información y comunicación</b>	2,1	3,8	2,4	1
<b>Finanzas, bienes raíces, servicios a negocios</b>	5,8	5,5	5,7	5,3
<b>Salud, educación, servicios sociales y comunitarios</b>	8,2	9,2	8,4	9,7
<b>No clasificado</b>	0,9	0	0,7	0,7

*Fuente: Elaborado por el autor con datos del GEM 2020*

En la siguiente imagen podemos visualizar las cifras referentes a la población

económicamente activa (PEA) de la cual solo un 32,2% cuenta con un empleo adecuado pleno, o sea, personas satisfechas con su trabajo: labor-sueldo y que se encuentran afiliados al seguro social. En el siguiente renglón tenemos en el subempleo, gente contratada para labores domésticas, de cuidados, limpieza, jornaleros etc. Con un 21,1%. Con un 11,8% quienes pertenecen a un empleo no remunerado, con unos alarmantes 28,9% a los que pertenecen a un empleo no pleno, o sea no afiliados, una paga poco justa, una labor no acorde a su preparación académica. Y finalmente en el renglón del desempleo con un 3,7% el equivalente a 314.988 personas que intentan conseguir trabajo, ingresan carpetas, acuden a entrevistas, poseen un perfil profesional y aún así no consiguen encajar en ninguno de los renglones anteriores de empleo pleno, no pleno o subempleo.

Gráfico 7; Cifras de empleo, subempleo y desempleo Ecuador 2022

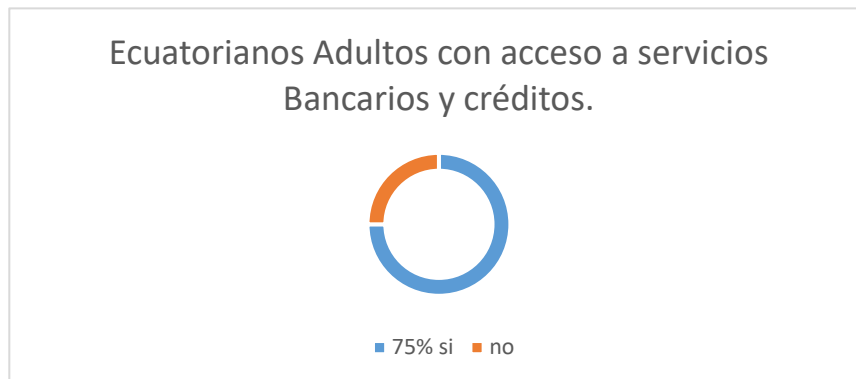


Fuente: ENEMDU, 2022, INEC

Otra variable importante a tomar en cuenta respecto a la cantidad de empleos es la relación entre las personas y las entidades financieras o Bancos (Heredia & Erazo, 2021). En los siguientes gráficos (gráficos 8; 9 ;10) se muestran el porcentaje de ecuatorianos adultos con acceso a servicios bancarios y créditos, la tasa de ecuatorianos que poseen una tarjeta de crédito y finalmente los que poseen una o más cuentas bancarias, respectivamente.



Gráfico 8; Ecuatorianos con acceso a créditos y servicios bancarios.



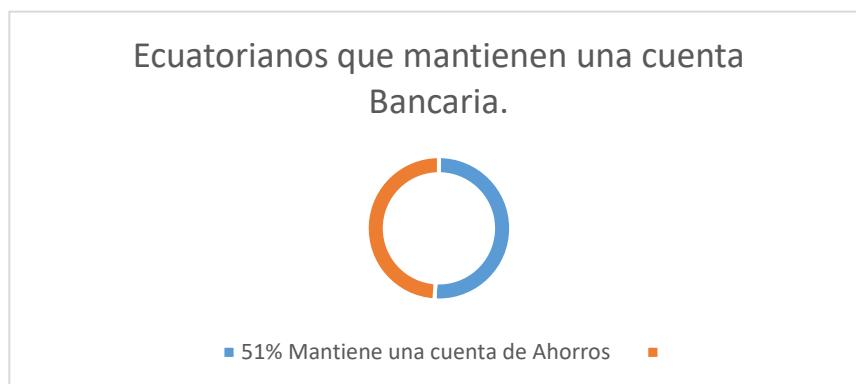
Fuente: Elaborado por el autor con datos del (Banco Central del Ecuador, 2022)

Gráfico 9; Ecuatorianos con tarjeta de crédito



Fuente: Global Findex (Banco Mundial, 2017)

Gráfico 10; Ecuatorianos que mantienen una cuenta bancaria



Fuente: (Superintendencia de la compañía popular y solidaria, 2016)

imagen 1 Representación artística del emprendimiento en el Ecuador.



Fuente: Periodista y Artista Vilmatraca.(Vargas, 2020)

## Conclusiones

- El emprendimiento es un término que goza de gran popularidad en el país. Se habla mucho de él y hay numerosas asociaciones que buscan avanzar en el desarrollo de los negocios. En todo caso, sólo una cuarta parte de los negocios son formales en Ecuador. Esto provoca problemas específicos como la rivalidad fuera de línea con las organizaciones formales o la edad prácticamente inválida de los negocios.
- El panorama no es muy bueno para la creación de nuevos emprendimientos, pero a pesar de todo hay una alta tasa de crecimiento económico en Ecuador. Es obligación de la autoridad pública crear mejores situaciones para que los emprendimientos puedan perseverar.
- No solo por las personas, jóvenes y adultos, mujeres y hombres, que no consiguen trabajo afín a su profesión, sino también por todas aquellas personas que perdieron su empleo debido a las medidas de reducción de personal en las empresas, ya sea por políticas que perjudican a la empresa privada o por la pandemia, podemos concluir que definitivamente el ser el país con un mayor porcentaje de emprendimientos en América Latina se debe a que también somos uno de los países con mayor tasa de desempleo en relación a la cantidad de población, ya que no es lógico que una persona que destina la mitad de su esperanza de vida a estudiar y obtener un título o especialización, tenga como anhelo trabajar en algo totalmente diferente a su preparación profesional como conducir un taxi o preparar sandwiches

en una carretilla, sin ánimos de desmerecer estas honorables ocupaciones.

## AGRADECIMIENTO

Este artículo es el resultado del esfuerzo conjunto, por eso agradecemos la ayuda que muchas personas y colegas nos han prestado durante el proceso de investigación y redacción de este trabajo, y un agradecimiento especial a los miembros del comité editorial del Congreso de Emprendimiento y sus organizadores.

## Referencias

AEI. (2014). Ecuador, un país Emprendedor e Innovador en el 2020. *Alianza Para El Emprendimiento e Innovación (AEI)*, 5, 24–34. [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/epf\\_npd02\\_Ecuador\\_es.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/epf_npd02_Ecuador_es.pdf)

Alquinga, B., Carolina, G., & Guachamin, M. (2021). Factores que Influyen en la Intención de Empezar de los Desempleados en Momento de la Crisis Económica y Sanitaria (Covid-19) Bernardo. *Cuestiones Económicas*, 82–84. <https://doi.org/10.47550/RCE/MEM/31.58>

Banco Central del Ecuador. (2022). *Cifras crediticias en los emprendimientos del Ecuador*.

Banco Mundial. (2017). *Global Findex*.

Cañarte-quimis, L. T., & Marcillo-Marcillo, Y. L. (2020). *El emprendimiento como estrategia o necesidad en el desarrollo productivo de Ecuador*. 5(4), 72–90.

Carriel, E. (2017). Emprendimiento-Ecuador. In *El Emprendimiento en Ecuador. Visión y Perspectivas*.

Crespo-Martínez, P. E., Rosales-Moscoso, M. V., Contreras-Silva, C. A., & Bermeo-Samaniego, C. A. (2022). Variables que influyen en el emprendimiento en Ecuador. In *Uda Akadem* (Issue 9). <https://doi.org/10.33324/udaakadem.v1i9.478>

Cruzaty, V. (2017). Entrepreneurship in Ecuador. Case Study: Province of Santa Elena. *Revista Killkana Sociales*, 1(2), 27–32.

El Universo. (2020, September 18). Emprendimientos populares se reinventan y buscan aliados para subsistir. *Diario El Universo*. <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/09/17/nota/7980790/emprendimientos-populares-guayaquil>

Espinoza, M. (2021). El Emprendimiento En Ecuador: Una Revisión Bibliográfica De Su Actual Situación. *Universidad ECOTEC*, February. [https://www.researchgate.net/profile/Marcos-Espinoza-3/publication/349108465\\_EL\\_EMPRENDIMIENTO\\_EN\\_ECUADOR\\_UNA\\_REVISION\\_BIBLIOGRAFICA\\_DE\\_SU\\_ACTUAL\\_SITUACION/links/6020d13645851589398c2533/EL-EMPRENDIMIENTO-EN-ECUADOR-UNA-REVISION-BIBLIOGRAFICA-DE-SU-ACTUAL](https://www.researchgate.net/profile/Marcos-Espinoza-3/publication/349108465_EL_EMPRENDIMIENTO_EN_ECUADOR_UNA_REVISION_BIBLIOGRAFICA_DE_SU_ACTUAL_SITUACION/links/6020d13645851589398c2533/EL-EMPRENDIMIENTO-EN-ECUADOR-UNA-REVISION-BIBLIOGRAFICA-DE-SU-ACTUAL)

Global Entrepreneurship Monitor. (2020). GEM. *Global Entrepreneurship Monitor*.

Heredia Pineda, S. T., & Erazo Alvarez, C. A. (2021). Diagnóstico de emprendimientos familiares frente al desempleo. *Revista Arbitrada Interdisciplinaria Koinonía*, 6( 12), 390–418.

<https://bibliotecavirtual.unad.edu.co/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsdnp&AN=edsdnp.8011452ART&lang=es&site=eds-live&scope=site>

INEC. (2019). *INEC*.

Jumbo, F., González, P., & Flores, J. (2020). Efecto del emprendimiento y urbanización en el desempleo: evidencia empírica para 58 países, utilizando técnicas de datos de panel. *Revista Económica*, 8, 57–66.

[https://www.researchgate.net/publication/345393656\\_Efecto\\_del\\_emprendimiento\\_y\\_urbanizacion\\_en\\_el\\_desempleo\\_Evidencia\\_empirica\\_para\\_58\\_paises\\_utilizando\\_tecnicas\\_de\\_datos\\_de\\_panel](https://www.researchgate.net/publication/345393656_Efecto_del_emprendimiento_y_urbanizacion_en_el_desempleo_Evidencia_empirica_para_58_paises_utilizando_tecnicas_de_datos_de_panel)

Lasio, V., Amaya, A., Zambrano, J., & Ordeñana, X. (2020). La Economía Emprendedora En Ecuador. *Babson*, 2(ISSN No. 13903047), 65. <https://bit.ly/3omNpsQ>

Moina-Sánchez, Paúl, Morales Carrasco Lilian, C. P. A. (2020). *Crecimiento económico en una región emprendedora en el Ecuador Economic growth in an enterprising region in Ecuador*. 10(19), 65–80.

Peña, G. (2018). El Emprendimiento como alternativa generadora de empleo e impulsador de la Economía en Guayaquil. *Universidad Tecnológica Empresarial de Guayaquil*.

Superintendencia de la compañía popular y solidaria. (2016). *Emprendedores Ecuador 2020*.

Terán, E., & Guerrero, A. (2020). Teorías de emprendimiento: revisión crítica de la literatura y sugerencias para futuras investigaciones. *Espacios*, 41(07), 7. <https://www.revistaespacios.com/a20v41n07/a20v41n07p07.pdf>

Useche Aguirre, M., Salazar Vázquez, F., Barragán Ramírez, C., & Sánchez Salazar, P. (2020). Horizontes estratégicos empresariales en América Latina ante la pandemia generada por la COVID-19. *SUMMA. Revista Disciplinaria En Ciencias Económicas y Sociales*, 2(Especial), 59–86. <https://doi.org/10.47666/summa.2.esp.07>

Useche Aguirre, María Cristina, Pereira Burgos, M. J., & Barragán Ramírez, C. A. (2021). Retos y desafíos del emprendimiento ecuatoriano, trascendiendo a la pospandemia. *Retos*, 11(22), 271–286. <https://doi.org/10.17163/ret.n22.2021.05>

Useche Aguirre, Maria Cristina, Vásquez Lacres, L. M., Salazar Vázquez, F. I., & Ordóñez Gavilanes, M. (2021). Fórmula Estratégica Empresarial para Pymes en Ecuador ante el Covid-19. *Revista Universidad y Empresa*, 23(40), 1–22. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/empresa/a.9309>

Vargas Quilligana, A. J. (2021). EL DESEMPLEO Y EL EMPRENDIMIENTO EN LAS

FAMILIAS DE LA PARROQUIA BENÍTEZ DEL CANTÓN PELILEO. *UNIVERSIDAD TECNICA DE AMBATO FACULTAD*. <http://repositorio.ucsg.edu.ec/handle/3317/15672>

Vargas, V. (2020). *Caricatura periodística sobre el emprendimiento y la crisis en el Ecuador*.

Zamora-Boza, C. S. (2018). La importancia del emprendimiento en la economía: El caso de Ecuador. *Espacios*, 39(7).

Zavala Pazmiño, G. S. (2014). *Influencia del Emprendimiento Juvenil en la Erradicación del Desempleo en Guayaquil*. 1–125.

Zuniga-Jara, S., Soza-Amigo, S., & Soria-Barreto, K. (2014). DINÁMICA DEL EMPRENDIMIENTO Y EL DESEMPLEO EN LA PATAGONIA CHILENA. *Magallania*, 43(1),103–115.<http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-84940031225&partnerID=tZOtx3y1>

## EL RETO DE LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDADES EN EMPREDIMIENTOS SOCIALES

### The Challenge of Inclusion of People with Disabilities in Social Entrepreneurship

**Cindy Paliz-Sánchez.** Universidad Técnica de Babahoyo. Ecuador.

cpalizs@utb.edu.ec . <https://orcid.org/0000-0002-5253-0498>

**Martha Mazacón-Gómez.** Universidad Técnica de Babahoyo. Ecuador.

mmazacon@utb.edu.ec. <https://orcid.org/0000-0001-8931-7765>.

**Maite Mazacón-Mora.** Universidad Técnica de Babahoyo. Ecuador.

mmazaconm@utb.edu.ec. <https://orcid.org/0000-0003-0502-7299>.

**Gustavo Riccardi-Palacios.** Universidad Técnica de Babahoyo. Ecuador.

griccardi@utb.edu.ec. <https://orcid.org/0000-0001-7519-6034>.

Fecha de recepción: 15/05/2022

Fecha de aceptación: 31/11/2022

---

#### Resumen:

Incluir a las personas discapacitadas es un reto difícil de superar en los países subdesarrollados donde los índices de desigualdad, desempleo y pobreza son importantes. Se requieren acciones y políticas estatales, plasmados en leyes o normativas, así como programas educativos y de capacitación específicos, apoyos institucionales y facilidades crediticias. Ecuador tiene una trayectoria interesante como país donde el emprendimiento ha resultado ser una opción ante el problema del desempleo y la pobreza. A pesar de las grandes dificultades en medio de la grave crisis económica y social, agudizada por el efecto de la pandemia del COVID 19, existen experiencias de emprendimientos en América Latina que tienen a las mismas personas con discapacidad como protagonistas o al menos son incorporadas con buenos resultados. El presente estudio tiene como objetivo identificar, acopiar y sistematizar datos y conceptos relacionados con la actividad de emprendimientos en algunos países de nuestra región, donde se ha hecho patente esta estrategia de supervivencia que ha conseguido la inclusión de personas con discapacidades, las políticas oficiales que pudieron apoyarlas y posibilitarlas en el ámbito de la capacitación, apoyos financieros y orientación técnica. Así mismo se revisan los lineamientos generales emitidos por organismos internacionales en calidad de orientación a los gobiernos de la región para crear las condiciones propicias para este tipo de emprendimientos que contribuyen a aportar soluciones a problemas sociales, reducir el índice de desempleo y apoyar familias.

**Palabras clave:** emprendimiento social, normativas y leyes, personas con discapacidad

## ABSTRAC

Including disabled people is a difficult challenge to overcome in underdeveloped countries where inequality, unemployment and poverty rates are high. State actions and policies are required, embodied in laws or regulations, as well as specific educational and training programs, institutional support and credit facilities. Ecuador has an interesting history as a country where entrepreneurship has turned out to be an option in the face of the problem of unemployment and poverty. Despite the great difficulties in the midst of the serious economic and social crisis, exacerbated by the effect of the COVID 19 pandemic, there are experiences of entrepreneurship in Latin America that have the same people with disabilities as protagonists or at least are incorporated with good results. The objective of this study is to identify, collect and systematize data and concepts related to entrepreneurial activity in some countries of our region, where this survival strategy has been made clear that has achieved the inclusion of people with disabilities, the official policies that they were able to support and enable them in the field of training, financial support and technical guidance. Likewise, the general guidelines issued by international organizations are reviewed as guidance to the governments of the region to create the right conditions for this type of enterprise that contributes to providing solutions to social problems, reducing the unemployment rate and supporting families.

**Keywords:** social entrepreneurship, regulations and laws, people with disabilities

### 1. Introducción:

El emprendimiento ha venido posicionándose como una opción recomendable por los organismos internacionales y los gobiernos, ante la crisis económica, en sus expresiones típicas de pobreza y desempleo, pues ofrece una estrategia viable de supervivencia y obtención de beneficios para los individuos y las familias, así como para atravesar situaciones muy problemáticas desde el punto de vista económico y social. Por ello, esta propuesta ha aparecido desde hace algunos años en los lineamientos generales de organismos multilaterales y entidades financieras globales para enfrentar la crisis, mientras que algunos gobiernos han implementado programas que atienden los distintos aspectos de estímulo a las actividades de los emprendimientos: financiamiento, capacitación, servicios, entre otras dimensiones.

Por otra parte, el emprendimiento, tanto en su variante social dirigido a resolver problemas sociales, como en su vertiente económica, con fines de lucro, ha sido señalado como una estrategia efectiva para incorporar a la población de las personas con distintos tipos de discapacidad. Este segmento de los habitantes de una nación tiene generalmente grandes problemas para acceder a cuestiones básicas como la alimentación, atención de salud y educación, así como el empleo para poder sobrevivir, ganarse la vida e incluso cooperar con las economías familiares. Pero hay experiencias que indican que con adecuadas políticas y disposiciones legales pueden lograrse ciertos objetivos de inclusión de las personas discapacitadas. Esto se anota, sin dejar de advertir que todavía constituye un reto la inclusión de estos sujetos, que los gobiernos y las instituciones deben asumir para mejorar los índices sociales y económicos.

Se estima que una de cada cinco personas en el mundo tiene algún tipo de discapacidad, sea física o mental. Esta condición constituye un obstáculo para conseguir empleo por la creencia de las empresas públicas o privadas, su productividad no es rentable o que no pueden desempeñarse “normalmente”. El prejuicio se extiende hacia sus posibilidades de poder ser líderes de algún emprendimiento o proyecto de auto empleo. Estas ideas preconcebidas determinan que las personas con discapacidad se consideren como poco cualificadas y mal pagadas pero al excluirlos, sin advertir que perdería de esa manera el 15% de las opciones de talento en el universo laboral así como del universo del emprendimiento. Es por ello que se afirma que, más que un reto, es una obligación para las empresas, emprendedores y gobiernos incluir a las personas con discapacidad en las políticas públicas, las estrategias de apoyo para el auto empleo y el emprendimiento (Loredo Lara, 2022).

Ecuador es uno de los países latinoamericanos que ha conseguido construir un camino propio en el estímulo, mantenimiento y crecimiento del sector del emprendimiento, en las dos variantes de resolver problemas sociales y obtener recursos para el lucro. Las mediciones internacionales muestran que el país ha conseguido sostener esos esfuerzos como una de las alternativas para enfrentar la crisis económica y la situación de pobreza de la población, así como para lograr el objetivo de la inclusión de todos los sectores sociales, comprendido el de las personas con discapacidad.

Este trabajo de investigación se propuso como objetivo general sistematizar datos, conceptos y explicaciones acerca del emprendimiento como mecanismo de inclusión de las personas con discapacidad a través de ciertas políticas de Estado y a partir de instituciones para atender necesidades de apoyo financiero, educativo y de servicios.

## **2. Materiales y Métodos**

Para cumplir con los objetivos del estudio, se procedió a una revisión de documentos nacionales y de organismos internacionales multilaterales que han desarrollado investigaciones, así como recomendaciones específicas para atender y fomentar este segmento de la economía nacional.

Luego de la sistematización de la información documental, expresada en datos, conceptos y descripciones, se procedió a discutir los distintos enfoques de la problemática, para poder llegar a unas conclusiones que servirán como puntos de partida de nuevos estudios que profundizarán en las realidades aquí expuestas.

El criterio de inclusión comprenderá materiales legales de Ecuador, estudios de organismos internacionales como el Banco Mundial, así como de entidades nacionales focalizadas a la problemática de las personas con discapacidad en Ecuador (CONADIS). También se incluirán estudios académicos o “materia gris” como tesis de grado y artículos publicados en revistas científicas.

## **3. Desarrollo. Resultados**



### *Importancia del emprendimiento en la economía latinoamericana y ecuatoriana*

El emprendimiento personal, familiar o social tiene una presencia importante en la sociedad y la economía de América Latina, desde hace mucho tiempo, pues ha constituido una alternativa de estrategia para individuos y familias frente al desempleo y los impactos de la pobreza debidos a las crisis que se suceden en la región. Las iniciativas y la persistencia de la población permiten el autoempleo que se convierte muchas veces en la única alternativa para obtener los ingresos necesarios para poder cubrir las necesidades básicas de los individuos y los grupos familiares. Los datos sistematizados muestran que esto ha sido así desde hace muchos años, convirtiéndose en una constante histórica de la región latinoamericana. Por ejemplo, en un estudio de 2013, la Corporación Andina de Fomento (2013) evidenciaba que el 28.7% de la población económicamente activa estaba autoempleada, mientras que el 54.8% tenía empleo asalariado y solo el 4% es empleadora.

La pobreza y la desigualdad, expresada en fenómenos como el desempleo, se han convertido en constantes estructurales de la economía latinoamericana, pero a ello se agregó el impacto que en todos los ámbitos, tanto económico como social, tuvo la pandemia del COVID 19 que obligó al cierre, no solo de las instituciones educativas y de servicios, sino de centros productivos, con las graves consecuencias en la agudización del problema de la falta de empleo y contracción económica. Por ello durante la crisis sanitaria, que tuvo su apogeo en los años 2020 y 2021, se registró un significativo incremento de las tasas de desempleo no asalariadas. Lógicamente, se registró en 2020, el año de la declaración mundial de la pandemia, una fuerte contracción del empleo asalariado total, por el orden del 6.8%, y el empleo por cuenta propia, hasta del 9,1%.

Los efectos negativos de la pandemia se sintieron en los emprendedores sociales ecuatorianos como lo muestran las investigaciones (Gustsman de Castro, Eccel Pontelli, Paz Núñez, Márquez Kneipp, & Flores Costa, 2021), que revelan el deterioro de las situaciones económicas de las personas en todas las profesiones, sobre todo en el aspecto financiero; pero también en las estrategias de difusión de productos y servicios, y el foco en la calidad y flexibilidad en los plazos de pago. Por otra parte, la crisis sanitaria obligó a realizar cambios importantes a todo nivel, convirtiéndose en oportunidad de crecimiento profesional, la reinención, las nuevas formas de trabajo, el desarrollo profesional y el comercio virtual.

### *El emprendimiento en Ecuador*

En Ecuador, existen una serie de condiciones propicias para el desarrollo del emprendimiento, tanto en su vertiente social, como en la rama de las iniciativas con fines de lucro. Entre ellas, debe destacarse la vigencia de un marco legal y el diseño de políticas públicas que se instrumentan a través de los organismos estatales y privados que, en principio, se plantean fomentar la economía popular y solidaria, asunto que incluye a los emprendimientos sociales y comunitarios. En este sentido, son importantes las disposiciones formuladas en instrumentos legales, que van desde la Constitución de la República del Ecuador de 2008 (República del Ecuador, 2008), el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 denominado Plan Toda una Vida (SENPLADES, 2017); antes el

Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir 2013-2017 (SENPLADES, 2013), el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS), hasta la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria del Sector Financiero, Popular y Solidario (LOEPS) (República del Ecuador, 2013).

Las complicaciones económicas del Ecuador no se reducían a los efectos de la pandemia del COVID 19. Desde antes de la emergencia sanitaria global, el país tenía dificultades económicas, además de mucha conflictividad social. Por supuesto, los problemas económicos ecuatorianos se multiplicaron con las consecuencias de la pandemia. Así, todas las entidades financieras internacionales pronosticaban una caída del PIB en todo el mundo: el FMI señalaba una reducción del orden del 7,6%, el Banco Mundial de menos 8,4%, la CEPAL de -6,5% y el Banco Central del Ecuador de -8,3% (Organización Internacional del Trabajo, 2022).

Pero, a pesar de estas cifras, Ecuador puede reivindicar una trayectoria nacional como país que promueve el emprendimiento, y como tal aparece en las investigaciones mundiales. Así, Ecuador se ubica en la posición relativa 39 de 54 países participantes en el ciclo 2019 del Global Entrepreneurship Monitor (GEM), ranking en el cual Suiza y Holanda ocupan las posiciones 1 y 2 respectivamente. Esta alta posición la existencia de condiciones propicias para el emprendimiento, aunque no equivale a una alta actividad emprendedora (Lasio, Amaya, Zambrano, & Ordeñana, 2020). El informe del GEM también muestra que Ecuador, en 2019, presentó una tasa de Actividad Emprendedora Temprana (TEA) de 36.2%, superior a la de 2017 que fue de 29.62%. Esto significa que, en Ecuador, alrededor de 3.6 millones de habitantes estuvieron involucrados en la puesta en marcha de un negocio. El aumento de la TEA se visualiza mejor a través de sus componentes: la tasa de emprendedores nacientes en 2019 fue 26.9% y la de negocios nuevos, 10.8%; mientras que estas tasas en 2017 fueron 21.2 y 9.8, respectivamente (Lasio, Amaya, Zambrano, & Ordeñana, 2020).

Otro dato importante para visualizar la situación histórica del emprendimiento en Ecuador, es que en el período 2010-2019, la TEA ha venido presentando niveles superiores al 20%. La proporción tanto de emprendedores nacientes como nuevos ha incrementado en el 2019, habiendo más emprendedores nacientes que nuevos. En cambio, la proporción de negocios establecidos (aquellos que superan los 42 meses) disminuyó a 14.7%, desde 15.4% en el 2017. Por ello es acertado afirmar que Ecuador tiene la mayor TEA en el contexto de las economías de ingresos medios, con un 14.9%, solo superado por Guatemala y Brasil alcanzaron valores de TEA por encima del 20.0%, mientras que México mostró un indicador TEA por debajo del promedio (Lasio, Amaya, Zambrano, & Ordeñana, 2020).

Un avance en la situación de los emprendimientos sociales en Ecuador fue la aprobación y vigencia, a comienzos del año 2020, de la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación (República del Ecuador, 2020). En este instrumento jurídico se establecen los siguientes lineamientos: Implementación de las Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS), una nueva figura legal para negocios, que simplifica el proceso de empezar un negocio formal. A través de esta figura, se pueden constituir sociedades unipersonales

sin capital mínimo. Creación del Registro Nacional de Emprendedores (RNE) que permitirá focalizar políticas dirigidas a promover el crecimiento de los nuevos negocios. Creación de fuentes alternativas de financiamientos, que incluyen, capital semilla, capital de riesgo, e inversión ángel. Promoción de fondos de colaboración o “crowdfunding” para emprendimientos potenciales. Contratos laborales más flexibles. Reestructuración de las empresas, por medio de la cual los emprendedores pueden crear acuerdos entre sus acreedores con respecto a sus deudas.

La situación general del emprendimiento social en Ecuador puede sintetizarse mediante una matriz FODA (Lasio, Amaya, Zambrano, & Ordeñana, 2020) en la cual se aprecian, como fortalezas la Infraestructura física, el acceso a servicios de telecomunicaciones e Internet en un tiempo razonable, servicios básicos a costos asequibles para el emprendedor, acceso a los servicios básicos en tiempo razonable. Además, se aprecia, en relación a las normas sociales y culturales que la valoración de la individualidad y autonomía no es alta, y perdura la aversión al riesgo. La estimulación de la creatividad e innovación en las empresas es reciente. En cuanto a la educación empresarial post secundaria, Ecuador ha tenido un desempeño medio, superando al promedio regional, pues se evalúa que la formación en administración de empresas prepara adecuadamente y con calidad, para la creación de nuevas empresas y crecimiento de las establecidas. Además, las Instituciones de educación superior proveen una preparación adecuada y de calidad, para la creación de nuevas empresas y crecimiento de las establecidas.

Por otra parte, se han identificado como debilidades falta de una política dedicada a pequeñas empresas y emprendimientos, situación que puede solventarse en lo inmediato con la aprobación de la Ley de emprendimiento. Otros problemas son el poco acceso a los sistemas de aprovisionamiento público, la complicación y tardanza de los trámites administrativos en aproximadamente una semana, y el impacto de los impuestos, que constituyen una barrera para la creación de empresas. Otros obstáculos al emprendimiento son la baja disponibilidad de capital propio de los emprendedores, y la insuficiencia de financiamiento privado y público. La fuente habitual son los familiares y amigos, y aun no hay fuentes no tradicionales como inversores ángeles, por ejemplo. También se observa un insuficiente capital de riesgo, la inexistencia de posibilidades de emprendedores en la Bolsa de Valores y el poco impulso a los crowdfunding (Lasio, Amaya, Zambrano, & Ordeñana, 2020).

Otra debilidad del entorno es la pobre transferencia de ciencia y otros conocimientos desde las universidades hacia las empresas nuevas y en crecimiento, y la dificultad de las empresas de base científico-tecnológica locales de competir globalmente. Esto se refleja también en el Alto costo de acceso a tecnología, el insuficiente apoyo del gobierno para acceder a tecnología, y el poco apoyo a científicos para que puedan explotar económicamente sus ideas a través de la creación de empresas (Lasio, Amaya, Zambrano, & Ordeñana, 2020).

#### *La inclusión de personas con discapacidad*

Actualmente, hay una escasa participación de discapacitados laborando tanto en el sector público como privado, pero el Estado ecuatoriano fomenta e incentiva la

contratación de personas con discapacidad, mediante leyes y políticas determinadas. De hecho, hay una Ley Orgánica de Discapacidades que consagra, en su artículo 45, el Derecho al trabajo de esos ciudadanos en los siguientes términos “Artículo 45.- Derecho al trabajo.- Todas las personas con discapacidad, están en todo su derecho a obtener un buen empleo que sean iguales en las prácticas relativas al trabajo que se realice, incluyendo los diferentes tipos de seguimientos para la aplicación, selección, contratación, capacitación e indemnización de personal y demás condiciones establecidas en los sectores público y privado” (República del Ecuador, 2012). Además, el mencionado instrumento jurídico establece la obligación, en el artículo 55, de las entidades crediticias de mantener una línea de crédito preferente para emprendimientos individuales, asociativos y/o familiares de las personas con discapacidad... El Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, otorgará créditos quirografarios reduciendo en un cincuenta por ciento (50%) el tiempo de las aportaciones necesarias para tener acceso a los mismos. En este caso, no se exigirá como requisito que las aportaciones sean continuas (República del Ecuador, 2012). Esta disposición legal representa para los discapacitados uno de los mayores incentivos que tienen para adquirir financiamiento, y con ello, invertir en lo concerniente a emprendimientos dándole un sustento de vida para poder satisfacer sus necesidades básicas. Como parte de unas de las alternativas que tienen las personas con discapacidades existen derechos que amparan su sustento de vida, teniendo mayores facilidades para acceder a créditos preferenciales y (es lógico suponer) con esto poder realizar emprendimientos para obtener estabilidad económica sustentable y vivir de manera digna y plena (Cedeño Morán, Quijije Torres, & Lozano Morales, 2019).

Por disposiciones estipuladas en la Ley Orgánica de Discapacidades (Lodis), la asesoría legal que ofrecía el Conadis ahora es competencia de la Defensoría del Pueblo. Los derechos de las personas discapacitadas se han ido modificando al pasar del tiempo, ahora gozan de más privilegios y más entidades que crean programas de inclusión y de servicio social. De acuerdo con el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (República del Ecuador, 2012), se exonera del Impuesto a la Renta a los ingresos obtenidos por personas con discapacidad, en un monto equivalente al triple de la fracción básica.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida del INEC (Instituto Nacional de Estadísticas de Ecuador INEC, 2019), en el Ecuador se evidenció que el 5,6% del total de la población se auto identificaron como personas con discapacidad; entonces la prevalencia era de 3,53%, es decir, casi 4 ecuatorianos/as de cada 100 tenían alguna discapacidad. De acuerdo al informe de registro de personas discapacitadas del Conadis en el año 2019 se refleja que en Ecuador hay 473,652 discapacitados, 277.327 están en edad de laborar, de los cuales 73.968 son personas con discapacidad laboralmente activas, datos validados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

Según estudios del CONADIS (CONADIS Ecuador, 2022), el 50% de las personas con discapacidades tiene discapacidad física, el 17% discapacidad auditiva y el 15% discapacidad visual, del total de discapacitados laboralmente activos que a octubre del

año 2019 fueron de 73.698 personas. La gran parte de discapacitados con discapacidad laboralmente activa se encuentra en la provincia del Guayas con el 29,52% y la provincia con un menor porcentaje corresponde a Tungurahua. La distribución laboral de las personas con discapacidad en las provincias de Ecuador, se puede apreciar en la siguiente tabla.

Tabla 1. Distribución laboral de personas con discapacidad en las provincias de Ecuador

Provincia	Número absoluto de discapacitados	Porcentaje
Azuay	4503	6,09
El Oro	2793	3,78
Guayas	21834	29,52
Los Ríos	3059	4,14
Manabí	5093	6,89
Pichincha	18570	25,11
Tungurahua	1761	2,38
Otros	16355	22,11
Total	73968	100

Fuente (CONADIS Ecuador, 2022)

#### 4. Discusión

Desde hace aproximadamente 50 años, a nivel de las organizaciones mundiales y en el sector académico relacionado con la educación y las ciencias humanas y educativas, se comenzó a hacer efectivo un cambio de enfoque y conceptualización en relación a las personas con discapacidad. La principal transformación fue el paso de un modelo médico a un modelo social y de derechos, que ha sido aceptado en el Sistema Universal de Derechos Humanos con la aprobación y entrada de vigor de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de las Naciones Unidas, el 3 mayo de 2008 (2008). En este documento, se considera la discapacidad como una patología “de la sociedad”, es decir, el resultado de la incapacidad de las sociedades de ser incluyentes y se da cabida a las diferencias individuales. Son las sociedades, no el individuo, las que deben 29 cambiar, y la Convención proporciona una hoja de ruta para ese cambio.

Se considera además que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. De esta manera, el documento que se comenta expresa un proceso en el cual se evidencia la existencia de una tercera generación de los Derechos

Humanos, derechos colectivos y de grupo, y se basa en tres principios: i) igualdad de oportunidades, el derecho de tener las mismas oportunidades y a no ser excluido por la discapacidad; ii) diseño universal, que todos los elementos que dan soporte a la sociedad, sean de acceso para todos y iii) planificación integradora, que las personas con discapacidad sean partícipes activas en el diseño de su futuro. Los aspectos más relevantes de esta declaración es el reconocimiento y difusión de los derechos de las personas con discapacidad; Derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, el reconocimiento a una vida independiente; Derecho a la Habilitación y rehabilitación, que promueve la formación de capacidades; Derecho al Trabajo y el empleo, que promueve el derecho laboral, en especial, el inciso (f), que promueve el emprendimiento y, por último, la Cooperación Internacional como elemento importante en el cambio y evolución de las políticas internas (Organización de las Naciones Unidas, 2008).

Las iniciativas legales a favor de las personas con discapacidad se generalizaron en América Latina en la primera década del siglo XXI. De esta manera, se aprobaron leyes en este sentido en países como Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Venezuela, Perú, Uruguay y México (Nieto Escobedo & Peña Becerra, 2018).

Pueden resumirse las ventajas legales de las personas con discapacidad en Ecuador de la siguiente manera. La Ley Orgánica de Discapacidades, de fecha 25 de septiembre de 2012, establece en cuanto al trabajo y capacitación lo siguiente:

a) Derecho al trabajo: las personas con discapacidad, con deficiencia o condición discapacitante tienen derecho a acceder a un trabajo remunerado en condiciones de igualdad y a no ser discriminadas en las prácticas relativas al empleo, incluyendo los procedimientos para la aplicación, selección, contratación, capacitación e indemnización de personal y demás condiciones establecidas en los sectores público y privado, según lo establecido por el artículo 45.

b) Los servicios de orientación laboral, promoción de oportunidades de empleo, facilidades para su desempeño, colocación y conservación de empleo para personas con discapacidad se aplican usando criterios de equidad de género, según lo establecido por el artículo 46

c) Inclusión laboral: el empleador público o privado que cuente con un número mínimo de veinticinco (25) trabajadores está obligado a contratar 67 un mínimo de cuatro por ciento (4%) de personas con discapacidad en labores permanentes que se consideren apropiadas en relación con sus conocimientos, condiciones físicas y aptitudes individuales. Para ello, se procuran los principios de equidad de género y diversidad de discapacidades, según lo estipulado en el artículo 47. Los parientes hasta cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, cónyuge, pareja en unión de hecho, representante legal o las personas que tengan bajo su responsabilidad y/o cuidado a una persona con discapacidad severa podrán formar parte del porcentaje de cumplimiento de inclusión laboral. Este beneficio no podrá trasladarse a más de una persona por persona con discapacidad. Las empresas no podrán exceder el 50% de la cuota que es asignada a las PCD, según lo establecido por el artículo 48

d) Deducción por inclusión laboral: las empresas recibirán un incentivo tributario por cumplir con las cuotas de reserva para PCD. Se podrán crear centro de empleo protegido sea públicos o privados integrados en un 80% por PCD que también contarán con incentivos tributarios adicionales según lo establecido por el artículo 49.

e) Estabilidad laboral: las personas con discapacidad, deficiencia o condición discapacitante gozarán de estabilidad especial en el trabajo, y no podrán suprimirse las posiciones que ocupe una PCD o su sustituto, según lo dispone al artículo 51

f) Capacitación: las instituciones públicas ejecutarán programas gratuitos de manera progresiva y permanente de capacitación dirigidos a las y los servidores públicos a fin de prepararlos y orientarlos en la correcta atención y trato a sus compañeros, colaboradores y usuarios con discapacidad. Dichos programas contendrán diversidad de temáticas de acuerdo al servicio que preste cada institución, según lo que dispone el artículo 54 )  
Crédito preferente: las entidades públicas crediticias mantendrán una línea de crédito preferente para emprendimientos individuales, asociativos y/o familiares de las personas con discapacidad, según lo dispone el artículo 55.

Los factores que inciden en la baja empleabilidad de las personas con discapacidad en el Ecuador, tienen que ver con que hay un general desconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad en el país (Nieto Escobedo & Peña Becerra, 2018). Además, la discriminación sigue expresando unas relaciones de violencia social, evidenciada por la discriminación, pero esta muchas veces no es asumida como tal. Además, hay desconocimiento en el manejo de la discapacidad psicológica, lo que genera prejuicios familiares y sociales.

Otro elemento que se detecta en los estudios es que los ciudadanos tienen arraigado un estereotipo de la persona normal que choca con la realidad de la discapacidad. A ello se agrega que hay desconocimiento de parte de los funcionarios públicos de la atención que les deben brindar a las personas con discapacidad. Se aprecia que la sociedad juzga y desvaloriza a tales individuos sobrevalorando a las “personas normales”.

Un aspecto que reviste gravedad en la situación es que el propio sector educativo no difunde, entre los alumnos, profesores y sociedad, los derechos de las PCD, y ya se ha convertido en algo “normal” someter a violencia física y psicológica al entorno familiar de esas personas. Las entidades públicas y privadas no se involucran en la difusión y el respeto de los derechos de las PCD y, finalmente, existe una imposición de que las mujeres con discapacidad no procreen (Nieto Escobedo & Peña Becerra, 2018).

## **5. Conclusiones:**

La inclusión de las personas con discapacidad, haciendo respetar sus derechos al empleo, al emprendimiento, a la educación y, en fin, a una vida independiente, sigue constituyendo una tarea incumplida, a pesar de la existencia de leyes, garantías constitucionales y políticas específicas de los gobiernos, con la orientación de los organismos multilaterales e internacionales.

A pesar de las dificultades económicas y sociales, que comparten las personas con discapacidad con las que no lo son, debido a las crisis sociales y económicas de sus países, empeoradas por los efectos de la pandemia del COVID 19, se han dado algunos avances en términos institucionales en el reconocimiento de esos derechos, a partir de la declaración de la ONU y la aprobación en varios países de leyes que reivindican los derechos de las personas con discapacidad.

El emprendimiento, tanto en su vertiente social y comunitario, como en la tendencia a la búsqueda del lucro, constituye una estrategia vigente para conseguir responder a la situación de desempleo y demás carencias socioeconómicas amplios sectores de la población, y en este sentido se reafirma la necesidad de estimular estas iniciativas, especialmente cuando se trata de personas con discapacidad.

Es importante, en este sentido, actualizar los estudios acerca de la incorporación de las personas con discapacidad en el mundo del trabajo y el estudio, para dar respuesta a las múltiples demandas sociales respaldados por derechos que se han venido reconociendo en toda la sociedad.

## Referencias

Cedeño Morán, W., Quijije Torres, B., & Lozano Morales, C. (2019). Breve esquema de los emprendedores con discapacidad en la provincia de Guayas. *Espirales*.

CONADIS Ecuador. (30 de octubre de 2022). CONADIS. Obtenido de <https://www.gob.ec/conadis>

Corporación Andina de Fomento. (2013). *Emprendimientos en América Latina: desde la subsistencia*. Lima: Corporación Andina de Fomento.

Gustsman de Castro, B., Eccel Pontelli, G., Paz Núñez, A., Márquez Kneipp, J., & Flores Costa, V. (2021). Emprendedurismo y coronavirus: imactos, estrategias y oportunidades frente a una crisis global. *Estudios Gerenciales*, 49-60.

Instituto Nacional de Estadísticas de Ecuador INEC. (2019). *Encuesta Nacional de Condiciones de vida*. Quito: INEC.

Lasio, V., Amaya, A., Zambrano, J., & Ordeñana, X. (2020). *Global Entrepreneurship Monitor Ecuador 2019-2020*. Quito: KOEK-BABSON.

Loredo Lara, E. (30 de octubre de 2022). [www.pymempresario.com](http://www.pymempresario.com). Obtenido de El emprendimiento inclusivo: eje clave para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas con discapacidad: [www.pymempresario/](http://www.pymempresario/)

Nieto Escobedo, P., & Peña Becerra, P. (2018). *El emprendimiento de las personas con discapacidad como vía para obtener una vida independiente*. Medellín: Universidad EAFIT.

Organización de las Naciones Unidas. (2008). *Convención sobre los Derechos de las*



*Personas con Discapacidad*. New York: ONU.

Organización Internacional del Trabajo. (2022). *Panorama laboral 2021- América Latina y el Caribe*. Lima: Organización Internacional del Trabajo.

República del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: República del Ecuador.

República del Ecuador. (2012). *Ley Orgánica de Discapacidades*. Quito: República del Ecuador.

República del Ecuador. (2013). *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria del Sector Financiero, Popular y Solidario*. Quito: República del Ecuador.

República del Ecuador. (2020). *Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación* . Quito: República del Ecuador.

SENPLADES. (2013). *Plan Nacional Buen Vivir 2013-2017*. Quito: SENPLADES .

SENPLADES. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 Plan para Toda una Vida*. Quito: República del Ecuador.

**D´Economía Vol.2, enero-diciembre 2022, ISSN L 2710-7744. pp.119-131.**

## **EL IMPACTO DE LAS REDES SOCIALES EN EL DESARROLLO DE NUEVOS NEGOCIOS EN LA CIUDAD BABAHOYO**

**The social networks' impact on the development of new businesses in Babahoyo**

**Kerly Jazmín Feijoo-Rojas**, Universidad Técnica de Babahoyo,  
ORCID, <https://orcid.org/0000-0002-3089-6739> correo [kfeijoo@utb.edu.ec](mailto:kfeijoo@utb.edu.ec)

**Rina Rosalinda Castañeda-Junco**, Universidad Técnica de Babahoyo,  
ORCID, <https://orcid.org/0000-0002-7328-9736> correo [rcastaneda@utb.edu.ec](mailto:rcastaneda@utb.edu.ec)

**Maira María Rodríguez-Torres**, Universidad Técnica de Babahoyo,  
ORCID, <https://orcid.org/0000-0002-0590-5007> [correomrodriguez@utb.edu.ec](mailto:correomrodriguez@utb.edu.ec)

**Yanina Del Rocio Carbo-Silva**, Universidad Técnica de Babahoyo,  
ORCID, <https://orcid.org/0000-0002-1385-0659> correo [ycarbo@utb.edu.ec](mailto:ycarbo@utb.edu.ec)

Fecha de recepción: 21/04/2022

Fecha de aceptación: 03/1/2022

---

## Resumen

Las redes sociales se han convertido en una herramienta que ayudó a la economía mundial a mantenerse activa, puesto que han permitido a empresarios y emprendedores a mantener su negocio, luego de la pandemia del COVID-9. En este contexto, el principal propósito de este artículo es rescatar diferentes aspectos de estas nuevas tecnologías y su impacto en el desarrollo de nuevos negocios en la ciudad de Babahoyo. El estudio se realizó con 24 emprendedores de la ciudad de Babahoyo, seleccionados al azar, a los que se les aplicó un cuestionario semiestructurado bajo la modalidad de encuesta y entrevista. Los datos fueron analizados utilizando estadística descriptiva y se crearon 2 nubes de palabras para especificar los principales beneficios e impactos de usar las redes sociales en sus negocios. Como resultado, los emprendedores utilizan mayormente Instagram, WhatsApp y Facebook como plataformas para el marketing y ventas digitales, y han encontrado diversos beneficios de su uso, recalcando que han tenido un impacto positivo en su uso, en el acceso a clientes potenciales, el conocimiento de su marca o negocio, y las ventas generadas por este medio. Se concluye que las redes sociales son una herramienta efectiva para el desarrollo de nuevos negocios en la ciudad.

**Palabras claves:** redes sociales, desarrollo, emprendimientos, clientes, marketing.

## Abstract

Social networks have become a tool that helped the world economy remain active because they allowed business owners to keep their businesses running after the COVID-19 pandemic. In this context, the main purpose of this article is to redeem some aspects of these new technologies and their impact on the development of new businesses in Babahoyo. The study was carried out with 24 entrepreneurs from the city of Babahoyo, randomly selected, to whom a semi-structured questionnaire was applied as a survey and an interview. The data were analyzed

using descriptive statistics and 2 word clouds were created to specify the main benefits and impacts of using social networks in their businesses. As a result, the entrepreneurs mostly use Instagram, WhatsApp, and Facebook as platforms for digital marketing and sales, and have found several benefits of their use, emphasizing that they have had a positive impact on their use, access to potential customers, awareness of their brand or business, and the sales generated by them. It is concluded that social networks are an effective tool for the development of new businesses in the city.

**Keywords:** social networks, entrepreneurship, business.

## **Introducción**

En la actualidad, el rápido crecimiento del número de usuarios en Internet ha llevado a las empresas a explorar formas eficientes de gestionar su presencia en el espacio electrónico (Chawla y Chodak, 2021), haciendo que las empresas se adapten a nuevos modelos comerciales que les permiten aprovechar las oportunidades que ofrece Internet.

El Internet no es solo un lugar para buscar información relevante para sus necesidades, sino también un lugar donde puede interactuar con otras personas u organizaciones, puesto que el mundo virtual ofrece una infinidad de posibilidades y lugares donde puedes interactuar con otras personas, lo que puede ser beneficioso para cualquier negocio. Las redes sociales permiten interactuar con otras personas de diferentes maneras según el tipo de red de la que formes parte (García y Mera, 2021). Puedes interactuar con personas de tu localidad, de tu propio país, de otros países o incluso de todo el mundo a través de redes sociales como Facebook, Instagram, Twitter o LinkedIn.

Es así como el Internet forma ahora parte de nuestra vida cotidiana. A medida que la cantidad de usuarios de Internet crece exponencialmente, las posibilidades de que las empresas se comuniquen con ellos también crecen exponencialmente. Hay varias formas en que las empresas pueden utilizar Internet para su propio beneficio y rentabilidad, ya que les ofrece acceso a una amplia gama de servicios de información, comunicación y entretenimiento que antes no estaban disponibles de ninguna otra manera (Cabrera et al., 2020). Esto ha llevado a un cambio en los modelos de negocios ya que las empresas se han dado cuenta de que pueden ofrecer sus productos o servicios a un costo mucho más económico que antes y aun así obtener ganancias (Kumar & Sharma, 2022).

El ejemplo más común de esto es el motor de búsqueda de Google, que permite a los usuarios buscar información en Internet escribiendo solo unas pocas palabras en su cuadro de búsqueda. La empresa gana dinero haciendo anuncios en su sitio web o por otros medios, como mostrar enlaces patrocinados en sus páginas.

Otros ejemplos incluyen sitios de redes sociales como Facebook donde los usuarios pueden compartir fotos y videos entre sí, blogs donde las personas escriben sobre temas interesantes, etc., sitios web de compras como Amazon donde los usuarios pueden comprar productos desde

cualquier parte del mundo, etc., plataformas de video en línea como YouTube donde los creadores de contenido suben videos para todos.

El Internet, es entonces, una herramienta valiosa para que las empresas lleguen a sus clientes reales y potenciales. En los últimos años, las empresas han utilizado las redes sociales como una herramienta eficaz para comercializar sus productos y servicios (Chávez et al., 2021). Esto ha llevado a la creación de nuevos modelos de negocios que atienden las necesidades específicas de varios individuos y grupos (Salazar-Tapia et al., 2018).

Cabe recalcar también que las redes sociales se han convertido en una parte importante de los negocios modernos. Con el crecimiento de las plataformas de redes sociales, las empresas ahora pueden comunicarse con sus clientes actuales y sus clientes potenciales de una manera más efectiva, debido a que ofrecen a las empresas una gran cantidad de oportunidades para comercializar sus productos y servicios, así como para reclutar nuevos talentos, y se espera que su adecuado uso esté siendo aprovechado por los pequeños nuevos emprendimientos en la ciudad de Babahoyo.

Entonces la pregunta que guía el presente estudio de investigación es, ¿existe un impacto positivo para nuevos negocios de la ciudad de Babahoyo al usar redes sociales en la promoción y venta de productos? Es así como se busca responder a la problemática actual, basándose en los siguientes objetivos:

- Analizar a emprendedores con nuevos negocios (máximo un año de operaciones) en el mercado actual de la ciudad de Babahoyo.
- Conocer la factibilidad de uso de redes sociales en sus emprendimientos
- Explicar los beneficios obtenidos y el impacto causado por redes sociales en sus emprendimientos.

### ***Revisión de Literatura***

El marketing en redes sociales es un concepto relativamente nuevo en el mundo del marketing, pero muchas empresas lo están adoptando. Con la ayuda de plataformas de redes sociales como Facebook, Twitter e Instagram, las empresas pueden llegar a su público objetivo de manera eficiente. Estas plataformas no solo permiten a las empresas interactuar con sus clientes, sino que también les brindan acceso a nuevas oportunidades que pueden ayudarlos a mejorar el rendimiento de su negocio (Castro et al., 2021).

Las redes sociales se han convertido en uno de los canales más importantes a través de los cuales las empresas pueden promocionarse en línea. Las redes sociales permiten a las empresas interactuar con sus clientes a través de varias plataformas, como páginas de Facebook, feeds de Twitter, blogs y otros sitios comunitarios como Flickr o Google+. Las redes sociales también permiten a las empresas (Dueñas Espinoza et al., 2020).

De acuerdo con Ramirez Borches (2018) algunos de los beneficios de usar las redes sociales son i. la interacción con los clientes: las redes sociales facilitan que los clientes se conecten entre sí y compartan información sobre los productos y servicios que usan o necesitan. Esto ayuda a mejorar el compromiso y la lealtad de los clientes al ofrecerles la oportunidad de proporcionar comentarios sobre los productos o servicios que le compraron o usaron en sus operaciones comerciales y ii. la visibilidad de la marca: las redes sociales ayudan a las empresas a aumentar el conocimiento de su marca al permitirles aumentar su alcance entre los clientes potenciales y reales, y acceder a nuevos mercados o nichos de mercado que estén al alcance de los negocios (Ramirez Borches, 2018).

En los últimos años, las empresas se han vuelto más activas en las redes sociales para mejorar sus estrategias de marketing y conectarse con clientes potenciales de una manera más efectiva (Carranza y Ávila, 2020; Castro et al., 2021; Dueñas Espinoza et al., 2020). Las redes sociales son portales donde los usuarios pueden publicar contenido que es compartido por otros usuarios. Puede ser un lugar emocionante donde puede exhibir los productos o servicios de su empresa, interactuar con clientes potenciales, establecer relaciones con ellos e incluso recibir comentarios sobre sus ofertas (Alarcón Conde y Álvarez Rodríguez, 2020).

Las empresas pueden aprovechar varias oportunidades cuando usan redes sociales, de acuerdo con Carranza y Ávila (2020) a través de lo siguiente:

- Servicio al cliente eficiente: las empresas pueden usar las redes sociales para brindar atención al cliente y resolver problemas de manera eficiente. Las redes sociales permiten a las empresas realizar un seguimiento de las quejas de los clientes e interactuar con ellos directamente, incluso cuando navegan por otros sitios web o usan aplicaciones en sus teléfonos (Obermayer et al., 2022).
- Imagen profesional: las empresas pueden utilizar las redes sociales para presentarse como organizaciones profesionales. Esto ayuda a generar confianza entre los consumidores que, de lo contrario, podrían ser escépticos acerca de comprar en una empresa que no parece tener el mismo nivel de profesionalismo que las grandes corporaciones (Tourani, 2022).
- Desarrollo de nuevos negocios: mediante el uso de las redes sociales, las empresas pueden comunicarse fácilmente con clientes potenciales que estén interesados en obtener más información sobre sus productos o servicios sin tener que visitarlos en persona o programar una cita en una ubicación física (Sarwar et al., 2019).

### ***El impacto de las redes sociales en los negocios desde la pandemia del COVID-19***

La primera cuarentena mundial en la historia del COVID 19 ha provocado una rápida y grave caída de las ventas, lo que ha propiciado la creación de nuevos negocios que buscan ofrecer alternativas a los ciudadanos (Hinojosa et al., 2020). Es un hecho que la economía mundial se

encontró paralizada por la primera cuarentena mundial en la historia del COVID 19. Sin embargo, muchos negocios perseveraron y buscaron opciones que les permitieron mantenerse activos en el mercado; en este sentido, recurrieron a estrategias de comunicación digital o alternativa o medios como las redes sociales, que les ofrecen la posibilidad de mantener su negocio, mostrando así las características de un buen emprendedor (Chinchilla et al., 2021).

En un mundo sin acceso a medios de comunicación masivos y con una crisis económica sin precedentes, se pudo ver cómo los negocios utilizaron diferentes herramientas para mantener vivos sus negocios (Flores, 2021). Las redes sociales se convirtieron en una parte esencial de las vidas de estos negocios, y además de las de todos los consumidores.

En el mundo actual, postpandemia, es cada vez más importante utilizar herramientas digitales para desarrollar los negocios. Las redes sociales ofrecen esta posibilidad a través de varios canales; por ejemplo: Facebook, Twitter e Instagram. Estas plataformas le permiten conectarse con personas que tienen intereses similares y compartir información sobre productos o servicios (Villacis et al., 2018). La principal ventaja de estas empresas es que te permiten construir una audiencia que estará interesada en lo que tienes para ofrecer; además, también brindan oportunidades para actividades publicitarias (Ochoa, 2021).

Luego de la pandemia del COVID 10, las redes sociales son de gran importancia para el desarrollo de nuevos negocios. Permiten a los empresarios realizar un seguimiento de sus clientes y proveedores, comunicarse con ellos, tener nuevos contactos y mantenerse en contacto con ellos. Además, pueden utilizar estas plataformas como un medio a través del cual pueden promocionar sus productos o servicios al público y aumentar su visibilidad en el mercado (Demuner Flores, 2021).

Según estudios de investigación realizados de diversos autores, más del 70% de las empresas tienen cuenta en Facebook y Twitter (Ramirez Borches, 2018; Vega y Ramírez, 2018). Estas plataformas permiten a los usuarios crear perfiles con fotos, videos y otra información sobre ellos mismos o sus negocios.

Se estima que hay más de 2 mil millones de cuentas en Facebook en todo el mundo. Además, estas cuentas llegan a unos 2 mil millones de usuarios al mes (Vega y Ramírez, 2018). Según Morejon et al. (2020), Twitter tiene más de 300 millones de usuarios activos mensuales, que publican casi 1 millón de tuits diarios con una media de 140 caracteres cada uno (Statista 2018). Todos estos usuarios, pueden ser aprovechados con campañas de marketing adecuadas y publicidad acorde al producto y destino que se busca aprovechar.

Empresas como Facebook e Instagram tienen disponibilidad de estadísticas y acceso a publicidad en mercados que el emprendedor requiera realizar. Ambos poseen diferentes funcionalidades que son eficientes para la promoción y el acceso a potenciales clientes, leads y ventas, si son utilizados de una forma correcta (García y Mera, 2021).

## **Metodología**

Esta investigación se ha desarrollado bajo un diseño de estudio de tipo descriptivo y exploratorio, en el que se busca evaluar el desarrollo de nuevos negocios y su relación con las redes sociales.

Como parte del diseño, se utilizó una muestra no probabilística a conveniencia de 24 emprendedores, cuyos negocios sean relativamente nuevos en el mercado. Esta búsqueda se realizó mediante redes sociales buscando encontrar emprendimientos que se desenvuelvan en diversas áreas de mercado. Con la información secundaria disponible en las plataformas en línea, se tornaba complicado el uso de una muestra probabilística.

Se diseñó un cuestionario semi estructurado, con variables dicotómicas y cuantitativas, así también, con dos preguntas abiertas tipo entrevista, para evaluar la percepción directa de cada emprendedor. La encuesta se aplicó a los 24 emprendedores bajo consentimiento informado previo. Las principales variables a evaluar se explican en la Tabla I:

**Tabla I:** Variables que se utilizaron en la encuesta

<b>Variable</b>	<b>Tipo</b>	<b>Pregunta</b>
Sector Económico	Cualitativa nominal	5
Legalidad y socios	Dicotómica	6, 7
Redes sociales	Cualitativa nominal	9
Razón de uso de redes sociales	Cualitativa nominal	10
Principal propósito	Cualitativa nominal	11
Principales desafíos	Cualitativa nominal	12
Impacto de redes sociales	Dicotómica	14
Demográficos	Cuantitativas y cualitativas	1, 2, 3

Fuente: Elaborado por Las Autoras

La información recopilada de los emprendedores basada en la encuesta se analizó utilizando estadística descriptiva, mientras que la información recopilada de las dos preguntas de tipo entrevista, se analizaron con el desarrollo de nubes de palabras de acuerdo al estudio de Obermayer et al. (2022).

## Resultados

Inicialmente, se buscaba conocer la situación demográfica de los emprendedores, por lo que la Tabla II muestra el análisis demográfico de los mismos, y a la vez de sus nuevos negocios:

**Tabla II:** Análisis demográfico de los emprendedores y sus negocios

<b>Género</b>	
Masculino	41,7%
Femenino	58,3%
<b>Edad</b>	
18 - 25 años	8,3%

26 - 34 años	58,3%
35 - 43 años	33,3%
Mayor a 43 años	0,0%
<b>Legalidad</b>	
Legalmente constituido	62,5%
No constituido	37,5%
<b>Número de socios</b>	
Sólo un socio	50,0%
Dos o tres socios	50,0%
Mayor a cuatro socios	0,0%

Fuente: Elaborado por Las Autoras

Los emprendedores, mayormente son de género femenino, con un 58.3% de porcentaje de encuestados, versus el 41.7% de género masculino. El 58.3% de emprendedores, que es mayoría, están en el rango de edad de 26 a 34 años, de 35 a 43 años son representados por el 33.33%, de 18 a 25 años, se ubican el 8.3% de los emprendedores, mientras que mayores a 43 años, no se tuvo datos referentes. Finalmente, los negocios tienen de 1 a 3 socios, y el 62.5% de estos están constituidos legalmente. Cabe también recalcar que sólo el 54.2% de los negocios evaluados poseen una tienda física, el 45.8% restante, venden sus productos a través de redes sociales. La Tabla III, presenta el sector económico en el que se desarrollan estos emprendimientos.

**Tabla III:** Sector Económico de emprendimientos nuevos de Babahoyo

Sector Económico	Porcentaje	Frecuencia
Restaurantes y delivery	20,8%	5
Otros productos o servicios	16,7%	4
Servicios de Asesoría o Consultoría	12,5%	3
Ropa y calzado	8,3%	2
Salud y Bienestar	8,3%	2
Agricultura, Silvicultura o Pesca	8,3%	2
Supermercados y Retail	8,3%	2
Industrial o Construcción	8,3%	2
Elaboración de productos alimenticios	8,3%	2

Fuente: Elaborado por Las Autoras

El principal sector económico es el del sector de restaurantes y delivery, con un 20,8% de emprendimientos que elaboran menús de comida. El 16.7% no estuvo categorizado entre los sectores económicos presentados, sin embargo, son negocios de venta de productos relacionados a maquinaria agrícola. El 12,5% de estos negocios son de asesoría y consultoría, mientras que los negocios restantes comparten un 8.3% en sectores de Ropa y calzado Salud y Bienestar, Agricultura, Silvicultura o Pesca, Supermercados y Retail Industrial o Construcción; y Elaboración de productos alimenticios (chocolates y postres).



Todos los emprendimientos estudiados utilizaban redes sociales para la promoción y mercadotecnia de sus productos, por lo que la Tabla IV, presenta las principales redes sociales que utilizan.

**Tabla IV:** Redes sociales utilizadas

<b>Redes sociales</b>	<b>Uso</b>	<b>Frecuencia</b>
Instagram	75,0%	18
Whatsapp	75,0%	18
Facebook	70,8%	17
Tik Tok	29,2%	7
Canva	29,2%	7
Messenger	25,0%	6
Twitter	0,0%	0

Fuente: Elaborado por Las Autoras

El 75% de los emprendedores utilizan principalmente Instagram y Whatsapp para la venta y promoción de sus productos, seguido de Facebook con un 70,8% de uso, Tik Tok y Canva (catálogos digitales y templates) lo usan el 29,2% de los emprendedores, mientras que Messenger lo usan el 25% de los emprendedores, Twitter no se usa en la promoción de productos. La Tabla V, por su parte, nos muestra la razón de uso de redes sociales.

**Tabla V:** Razón de uso de redes sociales

<b>Criterio del emprendedor</b>	<b>Uso</b>	<b>Frecuencia</b>
Es muy útil usar redes sociales	75,0%	18
La mayoría de los clientes se sienten a gusto utilizando redes sociales	62,5%	15
Ventaja competitiva	29,2%	7
Ayuda a mejorar la efectividad del trabajo	29,2%	7
Presión de la competencia	8,3%	2
Intercambio de ideas y prácticas	0,0%	0

Fuente: Elaborado por Las Autoras

El mayor porcentaje de respuestas de los emprendedores apuntan a que las redes sociales son muy útiles (75%) y que los clientes se sienten a gusto usando redes sociales (62.5%), así también buscan una ventaja competitiva y mejorar la efectividad del trabajo (29.2%), o las usan por presión de la competencia (8.3%). Ahora se observa la Tabla VI, que muestra el principal propósito de vender usando redes sociales.

**Tabla VI:** Propósito de uso de redes sociales

<b>Criterio del emprendedor</b>	<b>Uso</b>	<b>Frecuencia</b>
Para mejorar las ventas	37,5%	9
Para incrementar el reconocimiento de mi emprendimiento	37,5%	9
Para lograr conseguir nuevos clientes potenciales	25,0%	6

Fuente: Elaborado por Las Autoras

Los emprendedores usan redes sociales en sus nuevos negocios para mejorar las ventas (37.5%) o incrementar el reconocimiento de su emprendimiento (37.5%), también se usan para conseguir nuevos clientes potenciales (25%). Sin embargo, así como existen ventajas también han tenido que enfrentar diversos desafíos, que se observan en la Tabla VII.

**Tabla VII:** Redes sociales utilizadas

<b>Criterio del emprendedor</b>	<b>Uso</b>	<b>Frecuencia</b>
Responder a los clientes en tiempo real	75,0%	18
Poco conocimiento de estrategias de marketing en redes sociales	25,0%	6
Falta de tiempo para realizar campañas adecuadas en redes sociales	25,0%	6
Dificultad para mantener comunicación con los clientes	20,8%	5
Dificultad de integrar las redes sociales en mí línea principal de operaciones	8,3%	2
Privacidad y seguridad en las redes sociales	0,0%	0

Fuente: Elaborado por Las Autoras

El desafío más complejo en adaptarse a llevar un negocio en línea, bajo redes sociales, ha sido responder a los clientes en tiempo real (75%), seguido del poco conocimiento de estrategias de marketing y falta de tiempo para realizar campañas adecuadas en redes sociales (25%), también se evidencia dificultad para integrar las redes sociales en la línea de negocio (8.35).

A pesar de estas dificultades, el 100% de los emprendedores consideran que existe un impacto positivo en el uso de redes sociales, puesto que se han beneficiado por su trabajo en las redes que han trabajado. Se desarrollaron dos nubes de palabras para conocer los beneficios de las redes sociales obtenidos en el emprendimiento y el por qué existió un impacto positivo en su uso. La Figura I, presenta la primera nube de palabras.

**Figura I:** Nube de palabras sobre beneficios de las redes sociales



Fuente: Las Autoras

La nube de palabras es una fuerte herramienta cualitativa que mide la frecuencia de las palabras sobre un texto en particular. Las palabras más grandes son las que más repetición obtuvieron en la entrevista, y las más pequeñas son las que menos repetición obtuvieron. Si se analiza la Figura I presentada, el mayor beneficio que obtuvieron los emprendedores de Babahoyo fue la atracción de clientes, sean estos potenciales y reales. Adicional a esto, las redes sociales brindar poder, conocimiento y posibilidades de crecer, mediante promociones, ventas, beneficios y buscando llegar a un mercado mayor.

La Figura II, por su parte es una nube de palabras que busca evaluar el impacto positivo de las redes sociales en los negocios de los nuevos emprendedores babahoyenses.

El impacto positivo que presentan las redes sociales en los emprendedores y sus nuevos negocios ha sido principalmente llegar a cliente, y obtener ventas. Es decir, existe un impacto en los usuarios, tanto para los negocios como para los clientes dentro en las redes sociales, lo que acelera el dinamismo en el mercado babahoyense, y atrae mucho más las ventas dentro de un mercado que es cada vez más cambiante, como lo es el de las ventas online.

Como ya se conoce, las redes sociales son una parte esencial de la vida moderna, con individuos y organizaciones que las utilizan para conectarse con amigos, familiares y colegas, así como por razones personales, como mantenerse al día con los resultados deportivos o leer sobre los acontecimientos actuales. Las empresas utilizan ahora las redes sociales para crear un compromiso con el cliente y desarrollar relaciones con clientes y potenciales clientes (García et al., 2020).

**Figura II:** Nube de palabras sobre el impacto de las redes sociales



Fuente: Las Autoras

El mundo de los negocios está cambiando a un ritmo sin precedentes. Las nuevas tecnologías, los nuevos mercados y las nuevas formas de hacer negocios están afectando a la forma en que hacemos negocios hoy en día. Los medios sociales tienen el poder de transformar su marca y construir su negocio o pueden ser perjudiciales para sus estrategias comerciales actuales (Salazar-Tapia et al., 2018).

## Conclusiones

En un entorno social cambiante que evoluciona más rápido que las previsiones de las escuelas de negocios, y las plataformas sociales a través de las que nos comunicamos se transforman a la misma velocidad es un gran momento para dedicarse a los negocios digitales (Obermayer et al., 2022). El mundo se está volviendo más abierto, transparente y conectado que nunca y las redes sociales se han convertido en una parte esencial de nuestra vida cotidiana, las utilizamos para mantenernos en contacto con nuestros amigos, explorar nuevos intereses y saber más sobre lo que ocurre a nuestro alrededor.

La principal conclusión de este estudio se basa en poder responder a la pregunta inicialmente planteada, y los resultados muestran que las redes sociales son una herramienta beneficiosa para los emprendedores y sus nuevos negocios y han llegado a causar un impacto positivo en estos. Sin embargo, las empresas aún están aprendiendo a aprovechar el poder de las redes sociales para sus propios fines. De hecho, todavía hay muchos conceptos erróneos sobre cómo utilizar estos canales de forma eficaz.

Las redes sociales ya no son una novedad para la mayoría de las empresas. Se ha convertido en algo crucial para el crecimiento de empresas y marcas, especialmente en los últimos años. Las redes sociales no son sólo un lugar para publicar contenidos, sino también una forma de hacer crecer su negocio conectando con clientes, personas influyentes y otros profesionales.

Los nuevos emprendedores tienen acceso y conocimiento del uso de redes sociales, siguen tendencias actuales que ayudan a llegar al mercado objetivo, sin embargo, su mayor enfoque es netamente mejorar las ventas, y no están considerando el establecimiento de su marca, la fidelización de clientes y la administración de “leads” provenientes de potenciales clientes.

El marketing en redes sociales puede ser una poderosa herramienta para crear conciencia de marca, aumentar el compromiso e impulsar las ventas. De todas formas, se necesita algo más que publicar contenidos en las plataformas de redes sociales para conseguir resultados. De hecho, se recomienda aún aspectos que hay que tener en cuenta antes de lanzar cualquier campaña en las redes sociales como lo son i. las personas que están detrás del contenido, ii. el público al que se dirige, iii. la frecuencia con la que se debe publicar el contenido y iv. qué tipo de contenido funciona mejor (Kumar y Sharma, 2022).

El Internet ha cambiado nuestra forma de comunicarnos y hacer negocios, pero las plataformas sociales a través de las que nos comunicamos se están transformando al mismo ritmo o tal vez a un ritmo mayor. Sí se quiere estar en línea con este cambio, los emprendedores deben acelerar su paso en conocimiento, deben aprender mucho más sobre este sector, ya que por la cantidad y calidad de herramientas que presentan en la actualidad las redes sociales es una materia compleja y requiere mayores esfuerzos en educación (Pardo et al., 2022), que al momento no se están considerando en las operaciones de los negocios.

## Referencias

- Alarcón Conde, M. Á., & Álvarez Rodríguez, J. F. (2020). *El Balance Social y las relaciones entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los Principios Cooperativos mediante un Análisis de Redes Sociales*.
- Cabrera, B. A. L., Lombeyda, C. O. P., Rodríguez, J. A. O., & Gómez, N. M. L. (2020). Marketing digital, una herramienta para el emprendimiento de estudiantes universitarios. *Revista Eruditus*, 1(3), 21–32.
- Carranza, W. D., & Ávila, R. N. (2020). Las MyPEs y su adaptación al mundo digital: Un enfoque al emprendimiento en el 2021. *Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences*, 10(4).
- Castro, C. R. M., Bourne, T. M. E., Véliz, R. A. M., & Ramírez, T. A. E. (2021). Importancia del marketing para el posicionamiento de los emprendimientos en Ecuador. *Revista Publicando*, 8(31), 142–152.
- Chávez, R. A. M., Tumbaco, L. D. M., & Poveda, M. L. P. (2021). Plataformas virtuales: las apps como estrategia en el emprendimiento no tradicional. *Revista Publicando*, 8(31), 207–224.
- Chawla, Y., & Chodak, G. (2021). Social media marketing for businesses: Organic promotions of web-links on Facebook. *Journal of Business Research*, 135, 49–65. <https://doi.org/10.1016/J.JBUSRES.2021.06.020>

- Chinchilla, C. M. D., Quintero, D. C. P., & Quintero, C. L. G. (2021). Redes sociales y emprendimiento en tiempos de COVID-19: experiencia de Ocaña–Colombia. *Revista de Ciencias Sociales*, 27(4), 94–107.
- Demuner Flores, M. del R. (2021). EL USO DE REDES SOCIALES EN MICROEMPRESAS ANTE EFECTOS COVID-19. *Revista de Comunicación de La SEECI*, 24(54).
- Dueñas Espinoza, F. X., Zambrano García, J. T., Cano Pita, G. E., & Párraga Patiño, E. J. (2020). La creación de fanpage en el desarrollo de emprendimientos locales. *Revista San Gregorio*, 38, 119–133.
- Flores, M. del R. D. (2021). Uso de redes sociales en microempresas ante efectos COVID-19. *Revista de Comunicación de La SEECI*, 54, 97–118.
- García, L. A. B., Torres, J. S. U., & Ponce, F. R. (2020). Redes sociales como medio de comunicación publicitaria por emprendedores en la ciudad de Babahoyo periodo Marzo–Mayo 2020. *Magazine de Las Ciencias: Revista de Investigación e Innovación*, 5(CISE).
- García, M. L. A., & Mera, M. H. M. (2021). Redes Sociales: Recurso innovador para emprendedores. *Revista Arbitrada Interdisciplinaria Koinonía*, 6(12), 566–578.
- Hinojosa, R. M. M., Pazmiño, Í. M., & Solís, H. D. (2020). Emprendimiento y marketing durante el aislamiento social por la pandemia. *E-IDEA Journal of Business Sciences*, 2(6), 24–31.
- Kumar, B., & Sharma, A. (2022). Examining the research on social media in business-to-business marketing with a focus on sales and the selling process. *Industrial Marketing Management*, 102, 122–140. <https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2022.01.008>
- Morejon, S. E. M., Romero, E. R., & Garzón, B. R. (2020). Uso de redes sociales como puente entre el emprendedor y el consumidor en época de covid-19. *Revista Pertinencia Académica. ISSN 2588-1019*, 4(5), 423–431.
- Obermayer, N., Kővári, E., Leinonen, J., Bak, G., & Valeri, M. (2022). How social media practices shape family business performance: The wine industry case study. *European Management Journal*, 40(3), 360–371. <https://doi.org/10.1016/J.EMJ.2021.08.003>
- Ochoa, D. L. C. (2021). Influencia del uso de redes sociales en la venta de productos: Microempresa Color Rosa. *Revista Eruditus*, 2(2), 61–74.
- Pardo, C., Pagani, M., & Savinien, J. (2022). The strategic role of social media in business-to-business contexts. *Industrial Marketing Management*, 101, 82–97. <https://doi.org/10.1016/J.INDMARMAN.2021.11.010>
- Ramirez Borches, M. (2018). *Las redes sociales como medio exclusivo de comunicación para emprendimientos: el social media marketing y el nuevo rol del consumidor*.
- Salazar-Tapia, M. P., Salguero-Barba, N. G., & García-Salguero, C. P. (2018). Marketing digital una nueva estrategia para los emprendedores. *Polo Del Conocimiento*, 3(8), 524–530.

- Sarwar, B., Zulfiqar, S., Aziz, S., & Ejaz Chandia, K. (2019). Usage of Social Media Tools for Collaborative Learning: The Effect on Learning Success With the Moderating Role of Cyberbullying. *Journal of Educational Computing Research*, 57(1), 246–279. <https://doi.org/10.1177/0735633117748415>
- Tourani, N. (2022). Thriving in a shifting landscape: Role of social media in support of business strategy. *Asia Pacific Management Review*. <https://doi.org/10.1016/J.APMRV.2021.11.001>
- VEGA, M. L., & RAMIREZ, D. C. (2018). Startup en las redes sociales. *Revista Espacios*, 39(27).
- Villacis, B. A. C., Figueroa, L. S. R., Arroyo, É., & Valdés, V. (2018). La importancia de las TIC en la construcción de opinión pública de los emprendimientos. *INNOVA Research Journal*, 3(2), 147–160.