

Vol. 3, enero-diciembre 2023

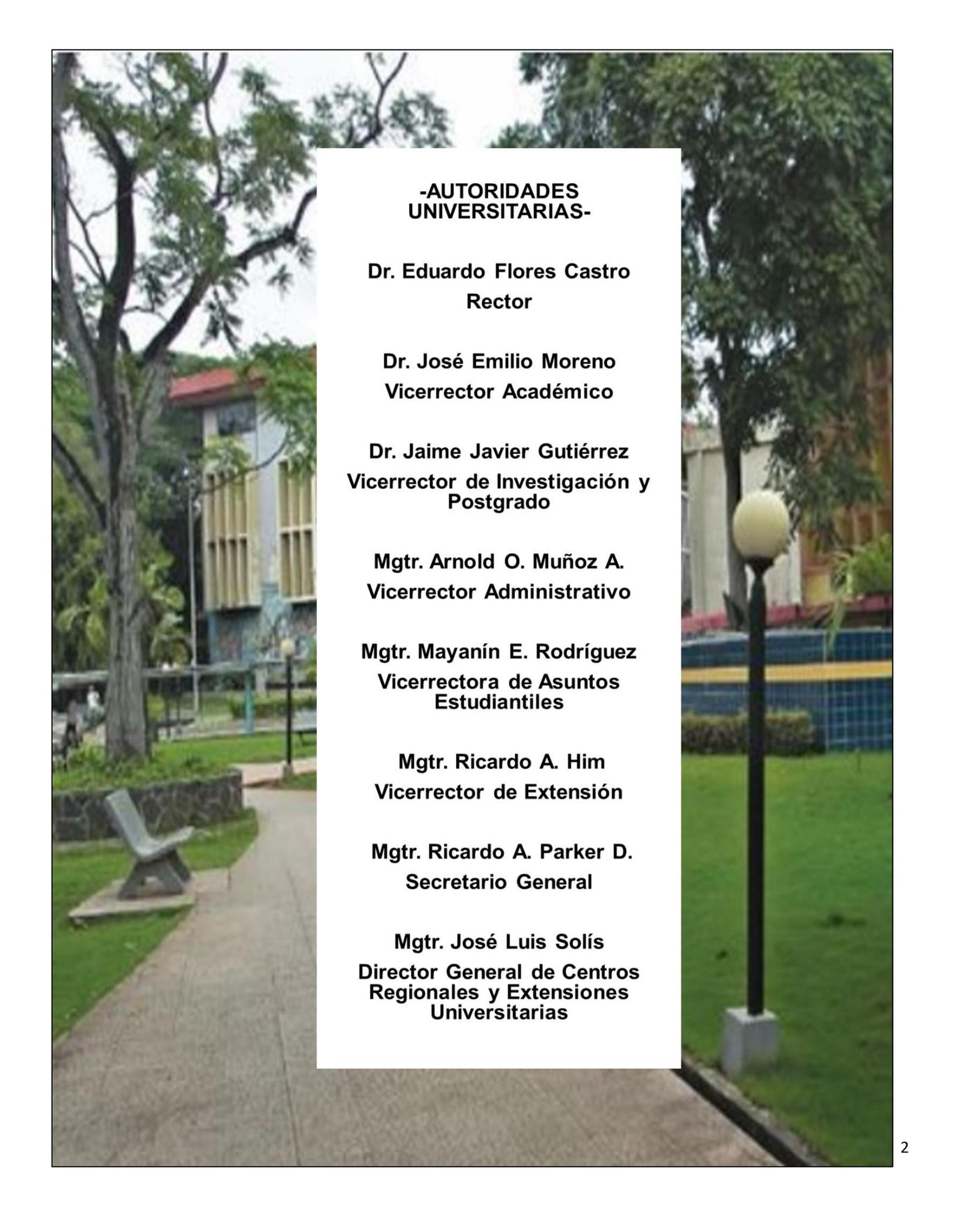
ISSN L 2710-7744



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**

-AUTORIDADES FACULTAD ECONOMÍA-

**Mgtr. Rolando Gordón C.
Decano**

**Mgtr. Virginia Vergara C.
Vicedecana**

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

**Mgtr. Yira E. Pérez N.
Directora Escuela de Finanzas**

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

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

**Mgtr. Ana E. Patiño M.
Directora Centro de Investigación**

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

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

**Mgtr. Arturo Mall M.
Director Departamento de Teoría y
Desarrollo Económico**

EQUIPO EDITOR ACADÉMICO Y TÉCNICO

Directora de la Revista

Ana E. Patiño Martínez

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

EDITORES ACADÉMICOS

José Antonio Gómez Pérez

(Presidente del Consejo Editorial)

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

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>

Israel Gordón Canto

Universidad de Panamá, Facultad de Ciencias Naturales, Exactas y Tecnología
Israel.gordon@up.ac.pa, igordon18@yahoo.es, <https://orcid.org/00000002-0279-1665>

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>

Bernardo Aguilar

Universidad de Costa Rica (UCR), San José
<https://orcid.org/0000-0002-3488-4372>.

Juan Luis Santos

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

EDITORES TÉCNICOS

Lic. Luis Ramos (Editor/Revisor Semántico)

Licda. Janeth Pérez (Administradora Ejecutiva)

Lic. Armando Rodríguez (Diseño y diagramación)

Ing. Eusebio Atencio (Programador)

Presentación

*El Centro de Investigación de la Facultad de Economía (CIFE) transmite los resultados de sus investigaciones a la sociedad panameña para; por ello tiene el agrado de entregar la tercera edición de su revista anual **D`Economía**, edición que le permitirá continuar siendo un medio de vinculación con su entorno, así como del espacio necesario para generar la debida reflexión y discusión académica acerca de nuestra sociedad, desde una perspectiva económica y social.*

El Volumen N°3 de la revista cuenta con producción 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.

Se presentan diez valiosos y diversos artículos, el primero de ellos desde la perspectiva de la sostenibilidad y sustentabilidad ambiental, analiza la Minería metálica y el Medioambiente como estrategia de desarrollo en Panamá; en segunda instancia, se aborda el álgido tema de la Evaluación de la Actual Negociación Minera y el Desarrollo Económico Nacional, que profundiza el debate sobre la concesión y explotación de la Mina Cobre Panamá.

El tercer tema se enmarca en el contexto actual de la Deuda Externa de Panamá y su relación con el crecimiento económico; que analiza los impactos de la deuda y la urgencia de la puesta en marcha de un modelo de sostenibilidad a largo plazo; el cuarto artículo presenta una aproximación a las dos teorías explicativas de cómo se crea el dinero, de manera exógena y de manera endógena; y el quinto presenta una caracterización del Desarrollo Industrial y el mercado laboral en el entorno provincial de Panamá Oeste a través de un análisis input-output (TIO).

Como sexto artículo se presenta una propuesta económica de ajuste al salario mínimo en Panamá, ya que los indicadores demuestran que los ajustes bianuales hechos desde 1959 hasta el 2021 al salario no han mejorado el nivel de bienestar ni el poder de compra de la población trabajadora. El séptimo y octavo artículo abordan el tema de salud, el primero describe a profundidad los procesos de transformación que ha sufrido el Sistema de Salud de Panamá, en cuanto a la atención, la calidad, eficacia y financiamiento de la salud; y el octavo establece una valiosa y novedosa metodología para la reparación económica a víctimas del sistema de justicia de Panamá para el periodo previo a 1989.

Por último, pero no por ello menos importante, el noveno artículo relaciona el presupuesto educativo y el desarrollo nacional; y el décimo caracteriza la metodología y la calidad en la elaboración de los Censos Nacionales de Población en Panamá.

Esperamos que los trabajos presentados sean de utilidad tanto para la comunidad universitaria como para la sociedad en general. De igual forma invitamos a todos y todas las colegas a enviar sus escritos para ser publicados, y así enriquecer el conocimiento científico y poder contribuir a la comprensión de los fenómenos económicos y a la solución de los problemas que aquejan a la sociedad.

Ana E. Patiño Martínez
Directora

Contenido

Contenido

LA MINERÍA METALICA Y EL MEDIO AMBIENTE ¡Error! Marcador no definido.

PANAMÁ: EVALUACIÓN DE LA ACTUAL NEGOCIACIÓN MINERA Y EL DESARROLLO ECONÓMICO NACIONAL..... ¡Error! Marcador no definido.

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA EXTERNA DE PANAMA Y SU RELACIÓN CON EL CRECIMIENTO ECONOMICO ¡Error! Marcador no definido.

DINERO ENDÓGENO Y DINERO EXÓGENO: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN..... ¡Error! Marcador no definido.

PANAMÁ OESTE: DESARROLLO INDUSTRIAL Y MERCADO LABORAL, ANÁLISIS TIO.. ¡Error! Marcador no definido.

PROPUESTA ECONÓMICA DE AJUSTE AL SALARIO MÍNIMO EN PANAMÁ: 2021 ¡Error! Marcador no definido.

ANÁLISIS SOCIAL DEL PROCESO DE TRANSFORMACION DE LOS MODELOS DE SALUD EN AMÉRICA LATINA Y PANAMÁ..... ¡Error! Marcador no definido.

METODOLOGÍA DE ESTIMACIÓN DE LA REPARACIÓN ECONÓMICA PARA VICTIMAS DEL SISTEMA DE JUSTICIA EN PANAMÁ: 1968-1989 ¡Error! Marcador no definido.

EL PRESUPUESTO EDUCATIVO VINCULADO AL DESARROLLO REGIONAL ¡Error! Marcador no definido.

Y NACIONAL ¡Error! Marcador no definido.

ANÁLISIS DEL CENSO DE LA POBLACIÓN EN PANAMÁ ¡Error! Marcador no definido.



LA MINERÍA METALICA Y EL MEDIO AMBIENTE

Panama and Mining Negotiations: Predominant Views and the Current Crisis

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>

DOI <https://doi.org/10.48204/2710-7744.4230>

Fecha de recepción: 20/02/2023

Fecha de aceptación: 17/04/2023

Resumen

El objetivo del presente trabajo es discutir la hipótesis, introducida por algunos sectores que hacen parte del debate nacional, de acuerdo con la cual la minería metálica debe ser considerada como un posible sector estratégico para el logro del desarrollo humano sostenible en Panamá. Para este fin de establecer la validez o no de la misma, se realiza un esfuerzo por establecer los elementos metodológicos necesarios para tal fin. Su aplicación lleva, finalmente, a la conclusión que se trata de una hipótesis falsa.

Palabras Claves: Minería metálica, ambiente, desarrollo humano, sostenibilidad, servicios ambientales, tecnología, recursos económicos.

Summary

The objective of this paper is to discuss the hypothesis, introduced by some sectors that are part of the national debate, according to which metallic mining should be considered as a possible strategic sector for the achievement of sustainable human development in Panama. For this purpose of establishing its validity or not, an effort is made to establish the necessary methodological elements for this purpose. Its application finally leads to the conclusion that it is a false hypothesis.

Keywords: Metallic mining, environment, human development, sustainability, environmental services, technology, economic resources

I. Introducción

Las reflexiones que se presentan en el presente trabajo están dedicadas a discutir la idea presentada por varios analistas, algunos de los cuales se presentan como progresistas, los cuales sostienen la hipótesis de que los llamados recursos minerales deben poder ser considerados como un "recurso estratégico" para el desarrollo de nuestro país.

Para este fin se parte de un análisis de la relación existente entre los recursos productivos y los servicios ambientales. Luego, en un segundo acápite se aborda el tema de la relación entre recursos naturales, tecnología y recursos naturales.

En el tercer acápite se analiza el carácter contradictorio que existe entre la producción de minerales, haciendo énfasis en los llamados conflictos ecológicos. Más adelante, en el cuarto acápite, se analizan los impactos ambientales de la minería metálica, lo que se complementa con un análisis crítico de los métodos crematísticos de valorización de los impactos ambientales.

Finalmente, en una breve conclusión se señala que la visión de quienes han optado por adelantar la hipótesis de que la minería metálica puede ser un sector estratégico para el desarrollo nacional resulta errónea, debido a que misma parece basarse en una idea sesgada sobre el desarrollo tecnológico, las fuerzas productivas y las relaciones sociales de producción y distribución.

II. Recursos y servicios ambientales.

Teniendo en cuenta que algunos analistas locales, quienes se intentan identificar como parte del pensamiento progresista, estén proponiendo que la minería constituye un “recurso estratégico” obliga inmediatamente a un análisis profundo y científico de dicha aseveración. Esto es sobre todo importante porque dicho recurso estratégico se presenta, además, como uno de los elementos que podría sustentar en Panamá un desarrollo humano sostenible, el cual supere al actual estilo de desarrollo transitaista con su contenido concentrante y excluyente.

Un primer problema que presenta la visión que ahora discutimos es que la misma parte de un concepto que es insuficiente para valorar los fenómenos relativos al medio ambiente. El problema está aquí en que el concepto de recursos está vinculado exclusivamente a las actividades ligadas a la producción.

Es así que, por ejemplo, el *The MIT Dictionary of Modern Economy*, editado por David W. Perace, define recurso natural de la siguiente manera: “los fenómenos materiales dados por la naturaleza dentro de los límites de las actividades de los hombres; actualmente ese límite se extiende aproximadamente 4 millas por debajo de la tierra y 12 millas por sobre esta.” (p. 300, traducción libre nuestra J. J.).

Esta visión todavía es más clara en el clásico libro de *Economía* de Paul A. Samuelson y William D. Nordhaus. En este se plantea que “La tierra es el suelo utilizado con fines agrícolas o el que se encuentra bajo los edificios y las carreteras; los recursos naturales son los combustibles, como el carbón o el petróleo; los minerales como la arena o el cobre, y los árboles, de los que se obtiene madera y papel” (p, 29).

El problema está en que la naturaleza no solo puede sostener y elevar el bienestar de los humanos por la vía del suministro de bienes y servicios que sean utilizados para generar valores de uso. También lo puede hacer directamente, es decir por medio de bienes y servicios que no pasan por el tamiz de la producción humana. Es por esto que es útil el concepto de *Servicios del Ecosistema*, el cual se “refiere a un amplio rango de condiciones y procesos a través de los cuales los ecosistemas naturales, y las especies que lo conforman ayudan a mantener y satisfacer la vida humana” (Daily, Gretchen C., et al, 1997, p. 2). Obviamente los mismos incluyen servicios prestados directamente por la

naturaleza, entre los cuales, a fin de dar algunos ejemplos, se encuentran los sistemas naturales de publicación del agua y del aire, así como los procesos de mantenimiento de la biodiversidad.

Es interesante señalar que la idea de que la naturaleza puede entregar directamente valores de uso útil para la vida está plenamente reconocida en el ámbito de la economía política. De acuerdo a Marx existen bienes que tienen valor de uso aún cuando no sean producto del trabajo humano: “así acontece cuando la utilidad que ese objeto encierra para el hombre no se debe al trabajo. Es el caso del aire, de la tierra virgen, de las praderas, de los bosques silvestres, etc.” (p. 8).

Incluso aquellos autores que aún ligados a la Economía Ecológica, tal como es el caso de Robert Costanza y otros (2017), intentan el dudoso camino de ponerle precio a los servicios ambientales, reconocen que los mismos no solo incluyen los recursos que entran a la producción. Entrarían todas “características, funciones o procesos que directa o indirectamente contribuyen al bienestar humano” (p. 2, traducción libre nuestra J. J.)

Más aun, hasta el Banco Mundial (2005, p. 6) reconoce que los servicios ambientales van más allá de la provisión de recursos para los procesos productivos, por lo que, para dar un ejemplo, incluye entre estos los llamados servicios culturales, que generan beneficios espirituales, recreacionales y culturales. Así mismo incluye los llamados servicios de soporte que mantienen la vida en la Tierra, entre los que se encuentra el ciclo de los nutrientes. Se puede decir, entonces, que manejar el papel de la minería en el desarrollo humano del país desde una visión de los llamados recursos productivos constituye un error costoso. Esto quedara más claro en el transcurso de la exposición.

III. Recursos, tecnología y relaciones sociales

Si nos enfocamos ahora sobre los recursos naturales, es importante entender el sentido de los mismos no como un elemento neutro, sino como uno que entra en la producción en el marco de determinadas relaciones de producción y distribución. Esto lleva a entenderlos como vinculados en un proceso dialéctico en que interactúan el metabolismo propio de la naturaleza, el metabolismo de la sociedad y el metabolismo entre sociedad y medio ambiente que se da en los procesos de producción (Saito, 2017).

Esto lleva a vincular el sentido en que algo es un recurso natural son en relación al tipo social de producción y distribución en el que el mismo participa. Es así que en un modelo económico en el que el objetivo básico es la generación de beneficios (plusvalor) y su creciente acumulación como capital, el recurso natural se entiende como una condición para una producción creciente y sin límites, la cual le sirva de sostén a este proceso. En este caso el recurso natural lo es en función del objetivo de la acumulación incesante, es un valor de uso que apoya la generación creciente de ganancias.

La lógica interna de este modelo, es decir el tipo de metabolismo social que el mismo implica, lleva a una ruptura metabólica, es decir a un impacto en el metabolismo entre sociedad y naturaleza, el cual trastoca los ciclos de materia y energía, es decir el

metabolismo de la naturaleza, dando lugar a graves problemas ecológicos que afectan las posibilidades de desarrollo humano sostenible (Foster et al, 2010).

Es sobre esta base que Paul Burkett (2006) llama la atención sobre dos perspectivas distintas en el análisis de los problemas ecológicos. La primera perspectiva, la que corresponde a los intereses de capital, el recurso natural tendría esa categoría como elemento material, es decir valor de uso, que simplemente sirve de sustento a la generación de beneficios y su acumulación.

En la segunda perspectiva, la que apunta hacia el desarrollo humano sostenible, los servicios del ecosistema se entienden como un elemento central para el mismo. En este caso, solo se entenderían como recursos naturales aquellos con capacidad de sostener este tipo de desarrollo. Cuando los elementos de la naturaleza se utilicen de manera contradictoria con este objetivo no serían recursos naturales desde la perspectiva humana.

Resulta, entonces, que quien quiera presentar algún elemento como recurso natural debería establecer bajo que condiciones de relaciones sociales de producción el mismo puede considerarse como tal. Si este, actualmente y el futuro previsible, actúa dentro de un modelo guiado hacia la generación de valor, beneficios y acumulación, resulta que el mismo no puede ser como tal desde la visión del desarrollo humano sostenible. En este último caso, aún bajo la forma de propiedad estatal si esta se guía por la generación de rentas y excedente, atentando contra los límites de la naturaleza, el llamado "recurso natural" no lo es desde el punto de vistas del desarrollo humano sostenible.

Esto nos lleva al tema de la tecnología. De lo anterior también resulta claro que la tecnología y su desarrollo tampoco son neutrales. Tal como lo ha destacado David Harvey (2010), la tecnología y su evolución no es independiente de la lógica del modelo económico vigente. En este sentido, la misma no está pensada en otros términos que no sea la de asegurar el proceso de generación de ganancias y de su acumulación, a la vez que se asegura el dominio del capital sobre el trabajo y la naturaleza. Su objetivo, entonces, no es el desarrollo humano sostenible.

La preocupación básica de la tecnología del modelo vigente en relación con el medio ambiente es la de superar cualquier barrera que la naturaleza de pueda imponer a la circulación del capital, ya sea por la vía del desplazamiento espacial como por la vía de las soluciones tecnológicas, que, generalmente generan nuevos problemas ambientales. Un ejemplo de esto es la tecnología de producir energía por el proceso de fractura hidráulica (fracking), el que, si bien genera ganancias para las empresas, resulta altamente contaminante y dañino para el medio ambiente.

Hoy, para dar otro ejemplo, Bill Gates está promoviendo la peligrosa energía nuclear como una solución al calentamiento global, que además generaría nuevos campos de inversión rentable. A esto se debería añadir que los automóviles eléctricos tienen que utilizar grandes cantidades de cobre, pese a que es conocido el impacto ambiental de su producción. De esto se desprende que quienes intentan incluir a la minería como recurso natural estratégico, deberían demostrar que es posible con la tecnología existente, cuyo

objetivo ahora queda aclarado, se puede pensar en que el mismo puede ser parte en nuestro país de un desarrollo humano sostenible. Sobre todo, teniendo en cuenta el alto nivel de dependencia tecnológica que sufre nuestro país.

A lo anterior se debe agregar que la actual generación de nuevas tecnologías está cada vez más dominadas por las transnacionales y, por tanto, por los intereses de las mismas (Delgado Wise y Crossa). Esto deja poco espacio para que se argumente sobre la posibilidad de nuevas tecnologías que apunten hacia el desarrollo humano sostenible, en lugar de promover el modelo actual de acumulación. Probablemente quienes defienden la idea de la minería como sector de recursos naturales estratégicos se sientan tentado a señalar que se podría dar una presión social hacia la generación de tecnología limpias. En el actual modelo, sin embargo, esta posibilidad se ve bloqueada por dos razones.

La primera tiene que ver con el enorme poder político que, gracias a su poder económico, tienen las transnacionales, los que les da un amplio espacio para la captura regulatoria en su favor. La segunda es que, como lo ha señalado Burkett (2006), las “soluciones técnicas” que proponen las transnacionales a los problemas del medio ambiente son, por su naturaleza, restringidas a las que le generan nuevos campos de inversión, las que, generalmente, provocan nuevos problemas ambientales.

En este sentido desde el punto de vista de la Economía Ecológica Herman Daly (1999), criticando las ideas de Robert Solow, ha llamado la atención de que las “soluciones” que, a diferencia de las medidas de conservación, proponen grandes inversiones en nuevos medios de producción tiene una falla básica. Estas para ser llevadas a cabo necesitarían de un enorme proceso de extracción de medios de la naturaleza y un uso del tipo de energía actualmente dominante, es decir la que se genera a partir de los combustibles fósiles.

Para completar lo anterior se debe establecer que las transnacionales buscan, además, trasladar el costo que para ellos representa cualquier regulación ambiental a los trabajadores, vía la presión hacia la baja de los salarios, así como intentado reducir la renta que entregan a los países huésped. En este último caso vale la pena recordar que el control sobre la tecnología les otorga un poder negociación que les permite captar una parte de la renta que genera el llamado recurso natural.

IV. Los conflictos ecológicos

Desde diversos enfoques alternativos se ha venido insistiendo que los diversos usos que se les puede dar a los elementos ambientales por diversos sectores de la sociedad generan conflictos ambientales. Desde el punto de vista de la Economía Política, con el fin de ejemplificar, este hecho encuentra eco en los planteamientos de Burkett (2006, p.285). Este autor, entre otras cosas, señala que estos conflictos pueden aparecer a partir de la contradicción entre las supuestas actividades de mantenimiento del ambiente que desarrolladas para genera beneficios al capital, las que contrastan con aquellas actividades que aun cuando no generan ganancias ayudan a producir condiciones para el desarrollo humano sostenible.

Desde el punto de vista de la Ecología Política el tema ha sido tratado por Martínez Alier (2002), bajo el concepto del ecologismo de los pobres. En este caso, el problema surge de la incidencia de desigual incidencia de los daños ambientales para los diversos sectores de la sociedad. Más concretamente se entiende que existe una desigualdad entre los diversos sectores de la sociedad en términos de los patrones de acceso de los beneficios y costos vinculados a los elementos de ambiente, tanto en cuanto a recursos como a los sistemas de soporte de la vida en general. Esto se vincula a problemas tales como la acumulación por desposesión, en que los sectores populares son prácticamente expropiados de su acceso a los recursos y los beneficios que anteriormente podían obtener del ambiente. Se trata de un tema ampliamente desarrollado por David Harvey (2014).

En el análisis de los conflictos ecológicos también se destaca el fenómeno del intercambio ecológico desigual. Este en términos generales llama la atención que los beneficios que pueden generarse de la explotación de los elementos de la naturaleza se concentran en los países inversionista (básicamente los llamados países de centro), mientras que los costos ambientales se concentran en los países en que ocurre esa explotación.

Se trata, entonces, de entender que existe un doble intercambio desigual que afecta a la periferia: el que tiene que ver las transferencias del valor y el que guarda relación con los costos ambientales. Un interesante aporte sobre este fenómeno desde el punto de la Economía Política puede encontrarse en un trabajo de John Bellamy Foster y Hannah Holleman titulado *The Theory of Unequal Ecological Exchange: a Marx – Odum Dialectic* (2014). También se trata de un fenómeno que ha llamado la atención de los autores de la corriente de la Ecología Política, tal como se puede observar en el trabajo de Roldan Muradian y Joan Martínez-Alier titulado *Trade and the Environment: From a ‘Southern’ Perspective* (2001).

Es evidente, entonces, que un análisis de la minería realizado en términos del desarrollo humano sostenible, no se puede quedar en un simple análisis economista que incluya a este sector entre los que resultan estratégicos para nuestro país. Siguiendo la línea de análisis de las relaciones sociales de producción y distribución, así como las relaciones de poder político que le corresponden, se debe desarrollar el tema de los presentes y potenciales conflictos ecológicos y su significado para el desarrollo humano sostenible.

V. El impacto ecológico y social de la minería metálica

La minería metálica a cielo abierto, como es sabido, genera enormes impactos ambientales (Geoinnova,2016). Estos afectan directamente el metabolismo de la naturaleza, generando efectos nocivos para la vida, incluyendo la de los seres humanos en la presente y futuras generaciones.

Entre esos impactos se encuentran los siguientes:

- a) Impactos que afectan la superficie de la tierra, los que destruyen y cambian la forma de la corteza terrestre. Esto lleva a la formación de significativas cantidades de material de desecho, alterando la morfología local.

- b)** Contaminación del aire producto de la actividad, la que genera grandes cantidades de materia fina toxica, la que contiene químicos pesados que son absorbidos por animales y seres humanos.
- c)** La contaminación de las aguas superficiales, debido a que los químicos no son debidamente tratados y almacenados. Estos terminan filtrándose hasta los caudales de agua fresca, los que quedan contaminados, disminuyendo la vida presente en los mismos y generando afectación a la calidad de las aguas para el consumo humano y la producción agropecuaria. En este caso se puede llamar la atención la afirmación contenida en el Guidebook for Evaluating Mining Project EIAs, publicado por la Environmental Law Alliance. (2010). En el mismo se afirma que: “Docenas de rupturas de presas húmedas han creado algunas de las peores consecuencias ambientales de todas las industrias. Cuando los embalses de relave húmedos fallan, liberan grandes cantidades de aguas tóxicas que pueden matar la vida acuática y envenenar las fuentes de agua potable” (p.11, traducción libre nuestra J. J:).
- d)** Daños a acuíferos subterráneos, los desechos contaminados suelen ser lavados por el agua de lluvia, la cual se filtra hacia el subsuelo, ocasionando la contaminación de los yacimientos de agua subterráneos. Este tipo de contaminación no solo puede impactar a larga distancia de los sitios de producción, sino que, además, ésta puede tener una presencia muy prolongada en el tiempo, produciendo lo que algunos han llamado la “contaminación perpetua”. Herman Daly y Joshua Farley en su libro Ecological Economics llaman la atención sobre el hecho de que el fenómeno aquí descrito sigue estando presente en sitios mineros trabajados por los romanos hace 1,500 años (2004, p,92).
- e)** También se impacta la flora y fauna, dado que el proceso de excavación elimina la flora existente en la corteza terrestre. A esto se suma, además, que los animales se ahuyentan por el ruido, y sufren daños por la modificación de su hábitat.
- f)** Por otra parte, los diversos procesos de la producción de la minería metálica utilizan un conjunto de medios de producción cuyo funcionamiento es altamente denso en la utilización de energía. Esto llama la atención del papel de la misma en términos de la emisión de gases invernadero y, por tanto, en el calentamiento global.
- g)** Cambios en términos escénicos, los que alteran permanentemente los servicios culturales y recreativas de los ecosistemas.

Cualquiera que intentara demostrar que la minería metálica es un sector potencialmente estratégico para el desarrollo humano en Panamá tendría, de manera necesaria, ponderar el significado del tipo de impacto que aquí se han ejemplificado. Estos tendrían series dificultades metodológicas en demostrar que vale la pena enfrentar los mismos. La forma más común, la cual proviene de la visión económica tradicional, sería la de intentar reducir tanto los costos como los supuestos beneficios y demostrar que estos últimos superan a los primeros. Los problemas que esto entraña son enormes.

En primer lugar, tal como se conoce, los impactos ambientales sobre el bienestar humano se entienden como “fallas de mercado”, es decir el simple producto de la incapacidad del mercado de enviar una señal de precios adecuada, de manera que las empresas omiten considerar estos costos en sus decisiones. Se trata de la idea de las “externalidades” las cuales deben ser internalizadas, de manera que el costo de contaminar haga parte de las decisiones de producción, de manera que las mismas se reduzcan a su nivel óptimo donde el costo social marginal se iguale a el beneficio marginal de la misma.

Un problema básico de la visión de las externalidades es que el mismo, tal como lo ha señalado Martínez Alier (2008) desde la visión de la Ecología Política y Burkett (2006) desde el punto de vista de la Economía Política, es que esta forma de ver las cosas al quedarse en la esfera del mercado, olvida la relación social de producción subyacente que provoca el fenómeno. Esta es dada por una forma de producción para la que el impacto de las llamadas externalidades se buscan trasladar a la comunidad.

En este sentido más que externalidades se trata de un fenómeno que K. William Kapp califico acertadamente en su libro *Los Costos Sociales de la Empresa Privada* (1966). En el mismo este autor aclara que “las causas fundamentales de los costos sociales deben hallarse en el hecho de que el empresario privado debe minimizar los costos privados de la producción con su fin de incrementar los beneficios” (p. 30).

Un segundo problema que tendrían que enfrentar quienes aseguran a priori que la producción minera a cielo abierto es un recurso estratégico para el desarrollo humano del país, es dado por los métodos existentes de para darles valor a los impactos ambientales (para un compendio de los mismos véase Azaqueta, 1999). El problema reside aquí en el hecho de que la naturaleza de estos métodos es incapaz de establecer con claridad los costos sociales de los impactos ambientales. Esto se evidencia en el caso de la minería si se tiene en cuenta que los quizás el mejor método sería el de reponer en medio ambiente a su estado original, lo que en el caso que nos ocupa es prácticamente imposible, por lo que, no con poca razón, se puede decir que el mismo es infinito.

En el caso que se utilice el llamado método de los costos evitados e inducidos, se trata de establecer cual es el costo que generaría reponer los costos generados, por ejemplo, sobre la salud y la agricultura, el funcionamiento de la minería metálica. Se trata de un método que debe ser calificado de fantasioso, ya que no existe un método real que, por ejemplo, pueda medir la pérdida de una vida humana. Tampoco se puede considerar aceptable que se pretenda señalar que el costo de inducir una enfermedad es el que representa el costo monetario de su tratamiento, sobre todo cuando se trata de aquellas que generan incapacidad total o parcial.

El método de los llamados precios hedónicos, que se utiliza, por ejemplo, comparando viviendas construidas en sitios con ventajas panorámicas con otras semejantes ubicadas en localidades sin estas ventajas, definitivamente tiene poco sentido en el análisis de la minería metálica. Esto es dado que este tipo de actividad económica simplemente tiene una ubicación determinada por la presencia de los metales en la tierra, por lo que se rompe con el llamado supuesto de la movilidad.

Por otra parte, el método conocido como el método del costo del viaje, el cual pretende calcular el precio de un bien ambientalmente escénico con el costo que los individuos están dispuestos a asumir para viajar y mantenerse durante algún tiempo cerca de los mismos. Este método, falla plenamente en el caso de la minería metálica en el sentido de que puede que algunas personas de las ciudades no tengan interés de viajar al sitio, por ejemplo, por falta de vías de comunicación o facilidades de hospedaje, pero que, sin embargo, las personas que habitan en el área le den un enorme valor económico, cultural y hasta espiritual a dicho sitio, sin que muestren ningún costo de viaje.

El método menos confiable de todos es el de la llamada valuación contingente de los impactos ambientales. En este se les pregunta, a fin de valor el precio, a las personas cuanto estarían dispuestas a cobrar por no recibir el impacto ambiental y/o cuanto estarían dispuestas a pagar recibir por conformarse con recibir dicho impacto. Es común que en este caso las personas encuestadas no contesten por que les parece extraño este tipo de pregunta. Además, la respuesta cuando se da no es la misma para el caso del pago por no ser víctima de impacto ambiental que cuando se trata del cobro por recibirlo, con lo que se viola un supuesto básico del análisis neoclásico, según el cual el valor marginal de ganar o perder algo debería ser igual (Burkett, 2006, capítulo 2). Se trata de una situación que no extraña a los economistas de la corriente de la Economía Conductual (Thaler, Richard H., 2018)

Más allá de estas dificultades de la valuación ambiental que tendrían que superar, pero que no mencionan, quienes han afirmado que la producción de la minería metálica a cielo abierto es una opción estratégica para Panamá, está el problema de la tasa de descuento. En los análisis de costo – beneficio que se basan en el pensamiento económico tradicional, se utiliza una tasa de descuento para actualizar (traer al presente) el valor crematístico de los beneficios y costos generados en el tiempo por los proyectos que impactan el ambiente.

Esto significa que los supuestos beneficios, que se observaran en el más corto plazo estarán sobrevaluados en relación a los costos, que en la minería metálica se mantiene por mucho tiempo, que serían más fuertemente castigados por la tasa de descuento. Más aún, en este tipo de análisis queda por fuera la distribución diferenciada entre quienes aprovechan los beneficios y quienes cargan con los costos. Es por esto que resulta evidente que los impactos de la perturbación del medio ambiente precisan de mediciones física, es decir materiales, en las que quede claro la profundidad de los mismos y su afectación a la posibilidad de un verdadero desarrollo humano ambiental.

Un análisis que tampoco han presentado quienes defienden la idea de una minería metálica como sector estratégico del país, es el que guarda relación sobre como esta actividad que en principio parece generar fuerzas productivas, genera destrucción de las misma. En efecto, si se reconoce que los seres humanos son una fuerza productiva y que la naturaleza también lo es, se tendría que establecer que la minería metálica es una fuerza destructora de fuerzas productiva. ***¿Dónde está la prueba por parte de los partidarios de la minería como sector estratégico para el desarrollo que la misma genera más fuerzas productivas que las que destruye?***

Quienes mantiene la hipótesis que se ha venido discutiendo tampoco han dejado en claro el problema de que en la realidad existen distintas formas cualitativas de valoración de los elementos del ambiente, siendo la económica solo una de ellas. Como lo señala Martínez – Alier: “Puede ocurrir que los afectados, aunque entiendan ese lenguaje económico y aunque piensen que es mejor recibir una compensación económica que ninguna, sin embargo, acudan a otros lenguajes que están disponibles en su cultura... Son valores que se expresan en distintas escalas no conmensurables” (2008, p. 26). Esto significa, entre otras cosas, que dada la complejidad e incertidumbres que conlleva el análisis de los fenómenos ambientales es importante el diálogo entre los diversos saberes.

VI. A manera de conclusión

Las reflexiones contenidas en el presente trabajo muestran claramente que quienes han propuesto que la minería metálica a cielo abierto puede constituirse como un sector estratégico del desarrollo de Panamá, simplemente carecen de una demostración científica de su hipótesis.

Se trata, entonces, de una propuesta errónea y antidualéctica que parece estar basada en la idea de que las fuerzas productivas solo tienen una dimensión cuantitativa, careciendo de una cualitativa. Esta idea, además, sería complementada por una visión en que la tecnología es una especie de variable exógena que no está relacionada con la naturaleza de las relaciones sociales en que la misma surge.

VII. Referencias

- Azqueta Oyarzum, 1999, **Valoración Económica de la Calidad Ambiental**, McGraw – Hill, España.
- Banco Mundial, 2005, **How Much is an Ecosystem Worth?**, Washington D. C.
- Burkett, Paul, 2006, **Marxism and Ecological Economics**, Brill, The Netherlands.
- Costanza, Robert et al, 2017, **Twenty Years of Economic Services: How Far Have We Come and How Far do We Still Need to Go?**, Economic Service No 28, ELSEVIER, USA.
- Daly, Gretchen C., et al, 1997, **Servicios de los Ecosistemas: Beneficios que la Sociedad Recibe de los Ecosistemas Naturales**, en *Tópicos en Ecología*, Numero 2.
- Daly, Herman E., 1999, **Ecological Economics and the Ecology of Economics**, Edward Elgar, Great Britan.
- Daly, Herman E. and Farley, Joshua, 2004, **Ecological Economics**, Island Press, USA.
- Delgado Wise, Raúl and Crossa Neil, 2021, **Capital, Science, Technology**, Monthly Review, Volumr 72. Number 2, March, New York.
- Environmental Law Aliance, 2010, **Guidebook For Evaluating Mining Project EIAs**, ELAW, USA.
- Foster, John Bellamy and Holleman, Hannah, 2014, **The Theory of Unequal Ecological Exchange: a Marx – Odum Dialectic**, *The Journal of Pesant Studies*, Vol. 41, No 2.
- Foster, John Bellamy, et al, 2010, **The Ecological Rift**, Monthly Review Press, New York.
- Gates, Bill, 2021, **How to Avoid a Climate Crisis**, Alfres Knoff, USA.

Geoinnova, Minería A Cielo Abierto y Sus Impactos en el Medio Ambiente, 2016, https://geoinnova.org/blog-territorio/mineria-cielo-abierto-impactos/?gclid=CjwKCAjw2P-KBhByEiwADBYWChLkM95x5qjGGCsLL8C35DjjPKytzVr4SicaJYRUzHRa9wWm3HbWExoCCioQAvD_BwE

Harvey, David, 2014, *Seventen Contradictions and the End of Capitalism*, Oxford University Press, USA.

Harvey, David, 2010, *A Companion to Marx's Capital*, Verso, USA.

Martinez – Alier, 2008, *Conflictos Ecológicos y Justicia Ambiental*, Papeles No103. FUHEM, España.

Martinez – Alier, 2002, *The Environmentalism of the Poor*, Edward Elgar, Great Britan.

Marx, 1981, *El Capital Tomo I*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.

Muradian, Roldan and Martinez – Alier, Joan, 2001, *Ecological Economics*, 36, USA

Pearce, David W (editor)., 1992, *The MIT Dictionary of Modern Economy*, The MIT Press, Cambridge, Massachussets,

Samuelson, Paul A. y Nordhaus, 1988, *Economía*, McGraw – Hill duodécima edición, México D.F.

Saito, Khoei, 2017, *Karl Marx's Ecosocialism*, Monthly Review Press, New York.

Thaler, Richard H., 2018, *Portarse Mal*, Ediciones Culturales Paidós, México D. F.

PANAMÁ: EVALUACIÓN DE LA ACTUAL NEGOCIACIÓN MINERA Y EL DESARROLLO ECONÓMICO NACIONAL

Panama: Assessment of Current Mining Negotiations and National Economic Development

José Antonio Gómez Pérez

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Panamá.

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

DOI <https://doi.org/10.48204/2710-7744.4231>

Fecha de recepción: 27/02/2023

Fecha de aceptación: 28/04/2023

Resumen

En Panamá transcurre un debate creciente sobre la concesión y explotación de la valiosísima Mina Cobre Panamá, ubicada en el distrito de Donoso, provincia de Colón. De manera formal y perceptible, el problema relevante concierne a la formalización de un nuevo Contrato-Ley sobre la mina aludida, entre el Estado Nacional y el consorcio empresarial Minera Panamá, S.A., que es liderado por la transnacional canadiense First Quantum Minerals Limited. No obstante, analizando a fondo la economía y sociedad panameña, es evidente que los problemas mineros críticos existentes tienen sus raíces en el cambio abrupto de la perspectiva y estrategia minera desarrollista nacional, que fue establecida en los años 70' del siglo pasado, en el gobierno del general Omar Torrijos. Dicho retroceso histórico trajo como resultados: el abandono del modelo de empresa mixta para gestionar la minería panameña, y su remplazo desafortunado por el patrón de concesiones mineras absolutamente privadas y minimizadoras del rol del Estado.

En la sociedad panameña, mediante una identificación pragmática pueden distinguirse fácilmente tres corrientes notorias respecto a la minería y sus roles para el desarrollo nacional: A) Panamá vale más con minería; B) Panamá vale más sin minería; y C) Panamá y la minería a la fuerza. En cada una, sus títulos emblemáticos implican los contenidos que representan. Lo muy cierto es que la tercera corriente se ha hecho dueña de la realidad minera nacional, y está estableciendo sus pautas concretas, por encima de lo que planten o piensen los actores de las corrientes A y B. Desde 1997, la concesión sobre la Mina Cobre Panamá es símbolo de un triunfo fácil y avasallador sobre el estado y nación panameña.

Este artículo estructurado metodológicamente secuencial y con un estilo de comunicación coloquial, busca contribuir al debate nacional aportando análisis y planteamientos de los eventos conceptuales y reales del quehacer minero doméstico y global, que posibiliten a los ciudadanos lectores organizar sus opiniones con mayor información, análisis y argumentaciones. Ojalá que ya para cuando los debates se pongan al rojo vivo, y sin duda se pondrán, segmentos importantes de la población panameña hayan fortalecido sus criterios y conclusiones para tomar posicionamientos convenientes, respecto a los temas conflictivos de la crisis imperante.

Palabras Claves: Negociación Minera, Concesión Privada, Modelos de Gestión Minera, Empresa Mixta, Capital Financiero Global, Utilidades y Criterios de Reparto, Conflictos Mineros, Visión Anticolonialista, Concepto de Interés Nacional y Desarrollo Nacional.

Summary

In Panama, there is currently a growing debate about the concession and exploitation of the highly valuable Panama Copper Mine, located in the district of Donoso, province of Colon. In a formal

and perceptible way, the relevant problem concerns are the formalization of a new Contract-Law on the referred mine, between the Panamanian Government National and the business venture Minera Panamá, S.A., which is led by the Canadian multinational company First Quantum Minerals Limited.

However, upon an in-depth analysis of the Panamanian economy and society, it is evident that the existing critical mining problems have their roots in the abrupt change of the national mining developmental perspective and strategy, which was established in the '70 years of last 20 century, in the government of General Omar Torrijos. This historical setback resulted in the abandonment of the mixed company model for managing Panamanian mining, and its unfortunate replacement by a pattern of mining concessions that were completely private and minimized the role of the State.

In Panamanian society, through a pragmatic identification, can be easily distinguished three notorious currents regarding mining and its roles for national development: A) Panama is worth more with mining; B) Panama is worth more without mining; and (C) Panama and forced mining. In each, their emblematic titles imply the contents they represent. The very certain thing is that the third current has become master of the national mining reality, and is establishing its concrete guidelines, above what the actors of currents A and B plant or think. Since 1997, the concession on the Panama Copper Mine is a symbol of an easy and overwhelming triumph over the Panamanian state and nation.

This article, structured methodologically sequential and with a colloquial communication style, seeks to contribute to the national debate by providing analysis and proposals of the conceptual and real events of the domestic and global mining activity, which enable readers to organize their opinions with more information, analysis and arguments. . Hopefully by the time the debates get red hot, and they will undoubtedly get, important segments of the Panamanian population have strengthened their principles and conclusions to take convenient positions, regarding the conflicting issues of the prevailing crisis.

Key Words: Mining Negotiation, Private Concession, Mining Management Models, Joint Venture, Global Financial Capital, Utilities and Distribution Criteria, Mining Conflicts, Anti-Colonialist Vision, Concept of National Interest and National Development
--

INTRODUCCIÓN

En los recientes años 2022-23, la situación actual más conflictiva entre el Estado nacional y el consorcio empresarial Minera *Panamá* S.A. y su socio transnacional First Quantum Minerals Ltd. deriva de las negociaciones en curso en relación la Mina Cobre Panamá, que ya desde 2019 se está explotando en Donoso, provincia de Colón. Desde enero de 2022, el detonante lo constituyen los objetivos y las condiciones para un requerido nuevo contrato-ley de concesión que regule todas las relaciones entre las partes contratantes.

El centro y fondo de la discusión conflictiva sobre el contrato minero en ciernes están constituidos por evidentes objetivos y metas que son muy distintos en sus prioridades para cada parte, debido a una concepción complaciente de lo que es propiedad legítima de los recursos e inversión de interés común. Acorde a los resultados de las evaluaciones realizadas los resultados esperados se distancian mucho del concepto: desarrollo soberano e integral nacional, justamente requerido para Panamá. En lugar de un Estado Panameño “socio inversionista real de cartera y utilidades” se está pretendiendo dejar legalmente sólo “la condición de estado concesionario receptor de menudencias” y facilitador expedito de los

intereses transnacionales.

Sobre la concesión específica de la Mina Cobre Panamá, es preciso analizar los siguientes asuntos principales de economía, y también exponer los balances y argumentaciones que a los mismos corresponden:

- **Primero:** Ciertamente el ascenso de la minería aportará impactos positivos nacionales, entre los que habrán de destacarse: a sí misma, como sector productivo; a parámetros macros de ingresos y valor agregado; a los ingresos del estado y las finanzas públicas; a otras actividades ligadas al crecimiento y diversificación económico-social; y a la generación de importantes empleos directos e indirectos.
- **Segundo:** Las negociaciones resultantes deberían contener un total de retribuciones reales significativas y crecientes para Panamá, por poner sus valiosos recursos mineros y ventajas comparativas a beneficio de la economía mundial. A cambio debería existir un balance neto de retribuciones o ingresos favorables a Panamá que se conformarían por: una parte sustancial de la renta; formas de asociación en el capital accionario; impactos y efectos multiplicadores positivos al crecimiento y desarrollo; y beneficios totales razonables por los aportes entregados. Sin embargo, el Contrato que pretenden legalizar no constituye ningún trato justo ni equilibrado, y no cumple a cabalidad con principios esenciales del concepto de interés nacional.
- **Tercero:** Aún existen vacíos importantes para la validación de los impactos totales de la concesión sobre la Mina Cobre Panamá en la economía y sociedad panameña, en relación con temas integrales estratégicos y los escenarios a mediano y largo plazo. En lo esencial, no existen los estudios suficientes que evidencien la importante Relación Beneficios y Costos para Panamá de dicha actividad minera; mismos requeridos para esclarecer ámbitos de grandes dudas, como son: a) participación nacional de Panamá en la distribución efectiva de la renta minera; b) balances tributarios y de ingreso para el fisco; y c) evaluaciones temáticas en ecología política y económica, muy especialmente en problemas sobre medio ambiente y salud.

La tesis general “Panamá vale más con minería” encierra elementos estructurales positivos como una base nueva potencialmente capaz de generar avances importantes en el modo de producción y acumulación de la economía panameña; no obstante, a la vez las condiciones semicoloniales existentes en el contrato-ley, viejo y nuevo, restringen y excluyen características positivas imprescindibles. Esta contradicción explícita evidencia y tipifica muy pragmáticamente la tesis “Panamá y la minería a la fuerza”. Situación que ya luce un hecho y adversidad, resultado de la negociación vigente con el estado panameño; y además, porque el consorcio multinacional minero ya está en marcha con la operación productora desde el año 2019, y utilizando referencias de un viejo contrato inconstitucional de 1997. Así, este ambiente de discusión nacional exhibe varias condiciones problemáticas. Por un lado, aumenta la oposición directa al mismo contrato y sus métodos de aprobación. Por otro lado, incorpora la crítica férrea de quienes ponderan aportes significativos en la tesis “Panamá vale más con minería”.

Debe tenerse presente que, los actores sociales seguidores de esta tesis apoyan la minería solamente si la misma se sustenta en principios genuinos y resultados progresistas, y que además sea acompañada con una visión integral y sostenible para el desarrollo nacional. Tal como actualmente está el proyecto de Contrato-Ley, éste no satisface principios de demandas históricas del pueblo panameño y su interés nacional.

Tampoco luce potable para que sea aprobado por la asamblea legislativa. En consecuencia, otra versión de lucha anticolonial está abierta. Al margen de si se aprueba o rechaza el Contrato-Ley sobre el recurso y patrimonio minero panameño, estoy convencido que, en nuestro país habrá un gran debate histórico y masivo, semejante al ocurrido con la posición geográfica, la soberanía y el Canal de Panamá. Seguramente, también habrá discusiones nuevas como las referentes a los problemas de medio ambiente y salud y el uso de los beneficios en forma más colectiva real para la población panameña.

I. NEGOCIACIONES MINERAS: TRASFONDOS HISTÓRICOS, GLOBALIZACIÓN, INTERÉS COMÚN Y FINALIDADES CONFLICTIVAS.

La globalización mundial vigente desempeña un papel primordial en el marco de todos los procesos y órdenes de actividades económicas, sociales, tecnológicas e institucionales; en esta, los negocios mineros no constituyen excepciones. Las negociaciones y debates acalorados sobre los recursos mineros, que ahora empieza a vivir Panamá, tampoco están alejados de aquellos mismos tipos de eventos actualmente ocurriendo en otros países, cercanos y distantes.

1.1. Tráfico Histórico: Capital Financiero Global y Negocios Mineros.

En la economía internacional sobre negocios mineros, tras las formas externas y visibles en negociaciones y contratos se presentan intereses conflictivos entre las partes involucradas; y generalmente se trata de aquellos objetivos y metas del capital financiero transnacional inversionista, y aquellos otros objetivos y metas del país receptor de la inversión extranjera, en especial el rol que ésta ejerce sobre el desarrollo integral del país receptor.

En cada época de negociaciones, es sumamente indispensable conocer el tráfico histórico prevaleciente y también las condiciones propias de éstas, para comprender los intereses conflictivos, sus tendencias operativas y resultados. La época mundial actual conlleva importantes hegemonías de capitales financieros y de la doctrina neoliberal. Estas condiciones prevalecientes conforman el modelo neocolonial de gestión, así denominado por sus funciones de gestión tecno-económica y el tutelaje político-administrativo. Actualmente, apuntalado con la doctrina del neoliberalismo, tal modelo de gestión minera neocolonial conlleva a resultados desventajosos que varían entre los países; desde niveles de prácticas semicoloniales moderadas y reducidas hasta aquellos niveles coloniales saqueadores, especulativos y abusivos, según sea la procedencia de los capitales de inversión, y también según sea la voluntad política nacional–global de los gobernantes en los países receptores.

Considerando los contextos mundiales, las negociaciones y contratos mineros per se son sólo forma y continuidad de decisiones sistémicas del capital financiero global. Los conflictos fundamentales que se generan tienen sus raíces en la naturaleza misma de tal capital financiero inversor, y en las condiciones como éste gestiona sus mega negocios para lograr favorecer ampliamente sus propios intereses y beneficios.

Actualmente, las corporaciones financieras multinacionales y sus prácticas están dejando menos espacios para cambiar las predominantes normativas de los contratos mineros hacia negocios con tendencias progresistas y justas. Sin embargo, esto no es evidencia de ausencia total de opciones reales para concretar cambios progresistas. Tampoco, las tendencias semicoloniales y neoliberales, fortalecidas y en curso por el mundo, tienen capacidad de impedir o anular las luchas obligadas de los pueblos, por la defensa de sus

naciones, patrimonios, interés y dignidad nacionales.

1.2. Las Negociaciones Mineras: Interés común, con fines y metas distintas.

Metodológicamente es muy fundamental explicar los contenidos de los siguientes tres conceptos enunciados: interés común, finalidades diferentes y metas distintas, a fin de lograr comprender las negociaciones conflictivas y las características básicas que éstas conllevan. En la economía y decisiones de inversión, generalmente las partes convergen en intereses comunes porque requieren asociar sus factores productivos. Por un lado, está el propietario soberano del recurso natural y condiciones aptas para su explotación; y, por otro lado, está aquel socio potencial que es propietario con capacidades suficientes de capital, tecnología y el know how.

Se sobreentiende que las asociaciones son para establecer negocios beneficiosos, equilibrados y justos; y así debería ser. Sin embargo, los tipos de asociación para la inversión que se establezcan determinarán diferencias sustanciales, entre el interés común materializado y los resultados concretos respecto a las prioridades de fines y metas. A estas diferencias sustanciales, también suele llamárseles: diferencias conflictivas o intereses conflictivos. Además, resulta evidente que para cada parte las finalidades y metas son muy distintas, como prioridades. Unas, son las que persigue el poderoso capital financiero transnacional como inversionista; y otras son aquellas prioridades que tiene el país receptor de la inversión y el rol que plantea para el desarrollo soberano e integral nacional. (Supóngase el Caso Mina Cobre Panamá)

Generalmente, se trata de cuatro grupos de diferencias conflictivas, que frecuentemente se describen, como sigue a continuación.

- a. Propiedad de recursos, participación en inversión y reparto de utilidades:** Este primer grupo es atinente a “principios fundamentales” de la actividad económica en la minería, y por tanto es aquí en donde se presentan las mayores diferencias conflictivas. Especialmente, éstas atañen a tres criterios claves o estratégicos, que conllevan los siguientes problemas y contextos:
- a) La propiedad de los valiosos recursos mineros que corresponden únicamente a la nación que los dispone en el subsuelo y en la explotación.
 - b) La capacidad del estado para crear patrimonio de capital e inversión a partir de sus recursos naturales y ventajas competitivas en la actividad. Se trata de mantener inversión perdurable al servicio y bienestar de la nación.
 - c) La apropiación directa de significativa parte de la renta minera, para beneficiar el crecimiento y desarrollo nacional, en forma planificada.

En estos tres componentes, los criterios de definición y los niveles correspondientes son la esencia fundamental de todo contrato sobre recursos y patrimonios nacionales; mismos que igualmente es la esencia para toda evaluación. Así, por un lado, la participación en la inversión y los niveles de reconocimiento de aportaciones en el capital accionario; y, por otra parte, los niveles establecidos para el reparto de ganancias. Así, la estructura accionaria debe incluir al País Aportador del recurso mineral natural, sus infraestructuras aprovechables para desarrollar la actividad minera y sus condiciones evidentes para acceso a los mercados internacionales; componentes industriales, que son tan igual de importantes como los aportes del Accionista capitalista en cuanto a capital, tecnología y gestión comercial.

- b. Constitucionalidad, legalidad, regulaciones e institucionalidad:** Este segundo grupo, atañe a los componentes denominados: cumplimientos de los regímenes de legalidad, regulaciones e institucionalidad. El mismo se refiere a:
- a) El cumplimiento obligatorio y regular de la Constitución Nacional y sus normativas fundamentales.
 - b) El cumplimiento a las legislaciones nacionales principales (LNP).
 - c) El respeto a las institucionalidades establecidas y sus normas.
- Por LNP debe entenderse aquellas actividades concernientes directas como son los campos: tributarios, fiscales, laborales, seguridad social, medio ambiente y otros. Respecto a estas responsabilidades surgen asuntos conflictivos que generalmente conciernen a la flexibilización de las normativas legales existentes, con exoneraciones y todo tipo de medidas especiales.
- c. Las Responsabilidades y los pagos por afectaciones:** El tercer grupo, suele denominarse: condiciones de pagos contractuales y por afectaciones. El mismo trata los criterios y normas para la asignación de pagos especiales y las responsabilidades por “afectaciones colaterales”. Aquí se comprenden renglones importantes, como: los cánones de uso de áreas territoriales y acceso de servidumbres, uso de cuencas hídricas, daños y contaminación, afectaciones culturales, etcétera. Contextos y situaciones que generalmente son muy amplias.
- d. La Gestión de las actividades claves y los efectos multiplicadores:** En principio, los ingresos estatales de la minería deben propiciar el desarrollo integral nacional, propiciar efectos multiplicadores importantes en el fisco y a nivel regional, y beneficiar directamente a las comunidades involucradas en la actividad minera. Todo este componente de gestión de actividades claves y efectos multiplicadores son muy amplios en toda negociación y contrato minero, pues incluyen campos y asuntos directos e indirectos.

Para ilustrar el mismo, se presentan aquellos considerados muy importantes:

- a) Asuntos Fiscales y Tributarios.
- b) Empleo, Derechos Laborales y Seguridad Social.
- c) Medio Ambiente y Salud.
- d) Impactos Focales y Regionales.
- e) Seguimiento Al Negocio Minero y el Desempeño Empresarial Local.
- f) Los roles de los marcos regulatorios obligatorios –versus– la flexibilización de disposiciones y normas.
- g) La Planificación como instrumento fundamental para construir un nuevo modelo de desarrollo, que requiere Panamá. (discusión de este desafío nacional)

Al respecto, de esta sección analítica dos conclusiones parciales son muy importantes:

- Primera: De la noche a la mañana, los intereses conflictivos entre las partes no estarán abolidos, fácil ni repentinamente. Sin embargo, si pueden ser reducidos, estableciendo consensos racionales y equilibrados para lograr beneficios mutuos permanentes y de larga duración.
- Segunda: Esta dirección de negociación es la que hoy suele llamársele “criterios y condiciones para un capitalismo progresista”, muy distantes de aquellas típicas características de colonialismo y neocolonialismo salvajes. En general, esta es la dirección de toda estrategia de negociación correcta.

1.3. Alternativa al Modelo Minero Neocolonial Predominante.

Bien sabido es, que el capital financiero global ejerce su gran poderío y fuertes controles en la economía mundial de los recursos estratégicos y su gestión de negocios. De manera que lograr la superación de las típicas características coloniales y neocoloniales requiere de condiciones históricas con bases reales y estrategias, que permitan materializar las mismas, en formas de asociación y negociaciones que simultáneamente resulten viables y ventajosas, y a ambas partes. En este contexto mundial, particularmente en los negocios mineros, desarrollar una estrategia que sea alternativa real al predominante modelo neocolonial y neoliberal, implica y requiere tres condiciones históricas imprescindibles, a saber:

a) Tres Condiciones Históricas Imprescindibles

- 1) Romper con las reglas de juego neocolonial–neoliberal y sus esquemas de concesiones privatizadoras absolutas de los recursos y patrimonio nacionales, y que utilizan normativas cuasi ilimitadas para controlarlos y saquearlos.
- 2) Construir esquemas de asociación de empresas mixtas, estado e inversión transnacional, las que permitan espacios para construir consensos racionales y equilibrados, principalmente en la cartera accionaria y el reparto de ganancias operacionales, para beneficios mutuos de larga duración; y por supuesto, con aquellas corporaciones mineras mundiales que se avengan a estos acuerdos.
- 3) Contar con estrategia y plan de metas claras, para el desarrollo minero y sus contextos básicos, que son condicionantes imprescindibles para lograr negociaciones convenientes; las que así, obviamente puedan descartar y alejarse de las premuras e improvisaciones, que suelen ocurrir e imponerse en los estados débiles, dependientes y clientelistas.

b) Estrategia y negociación minera

En los países débiles de capital y tecnología, como es Panamá, las negociaciones que empiecen y concluyan con resultados progresistas pueden alcanzarse, sólo contando con alguna estrategia con fines que así la califiquen desde sus bases de principios conceptuales y funcionales. Esta estrategia siempre es un requerimiento imprescindible para resultados equilibrados frente a los intereses del capital financiero global. Por tanto, entre y para las partes, toda estrategia negociada debe contar con criterios, medidas y verificaciones, a fin de evaluar las valoraciones a los recursos naturales, funciones y repartos del capital, ganancias y todos los recursos productivos.

Bien sabido es que, aunque un país disponga de los recursos mineros, y sea poseedor nominal, no basta para lograr resultados equilibrados favorables, si la “estrategia negociada en curso” está diseñada para favorecer rotundamente a una parte, la contraparte del capital financiero global en desmedro de la parte nacional aportadora del valioso recurso mineral y sus ventajas comparativas.

Este planteamiento es tan axiomático, que no requiere demostración de los resultados desventajosos para países aportadores de minerales, como bien demuestran variadas negociaciones internacionales. En este sentido, un sabio proverbio popular enseña una lección valiosa, al evaluar resultados de una negociación en curso: “no esperes recoger los mangos bajitos”. En Panamá y en pocas palabras, esta es la situación actual del conflictivo contrato minero en discusión.

II. LA CONCESIÓN “MINA COBRE PANAMÁ” Y SUS PROBLEMAS LEGALES

En Panamá y desde inicio del decenio de 1990 a la fecha han transcurrido más de 3 décadas, precisamente han pasado 33 años y 7 administraciones públicas presidenciales, a saber: Guillermo Endara G. (1989-94); Ernesto Pérez Balladares G. (1994-99); Mireya Moscoso R. (1999-04); Martín Torrijos E. (2004-09); Ricardo Martinelli B. (2009-14); Juan Carlos Varela R. (2014-19); y, Laurentino Cortizo C. (2019-24).

Se trata de un largo periodo en que se registraron variados eventos –polémicas, conflictos y demandas legales– vinculados a problemáticas de trasfondo y puntos focales críticos en el desarrollo de la minería y las responsabilidades públicas respectivas; todo ello, relacionado con las concesiones mineras de tipo privatizador y sobre los minerales oro y cobre.

2.1. *La Ley 9 de 1997: Un Marco Minero Amplio de Ilegalidad y controversias.*

Hace casi un cuarto de siglo, un capítulo controversial fue abierto en la historia de la minería local al aprobarse la ya tristemente famosa Ley 9 de 1997. En efecto, se trata de la concesión minera entre el Estado y la Sociedad Petaquilla, S.A. que fue aprobada el 26 de febrero de 1997 mediante la Ley No. 9 en la administración de Ernesto Pérez Balladares. Dicho contrato fue transferido al grupo empresarial Minera Panamá, S.A; y, luego, en el 2017 fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia.

Actualmente en 2023, está en curso una situación excepcional, que es el limbo jurídico vigente sobre el caducado Contrato de la Ley No. 9 por el que “se rige” el consorcio empresarial *Minera Panamá S.A.* que es subsidiaria representativa de la transnacional canadiense First Quantum Minerals Limited. Sin embargo, desde 2019 ya está explotando la mina Cobre Panamá en Donoso, Colón. Se trata de una empresa activa que al año 2022 registró una inversión monumental de 6,700 millones de USA dólares.

Desde el año 2017 la Corte Suprema de Justicia lo declaró inconstitucional; y tal decisión – por argucias políticas– entró en vigencia en el 2021, 4 años después. Con la cronología de los eventos descritos, la situación general exhibe dos características inherentes desventajosas y perniciosas, acumuladas ya por un cuarto de siglo; a saber:

- a) Limbo jurídico respecto a la caduca Ley 9 de 1997; y,
- b) Ausencia de un nuevo contrato regulador entre el estado nacional y el consorcio Minera Panamá S.A.

Así ha venido conformándose un marco o ambiente de ilegalidad que puede así calificarse y cuantificarse en un período corto o extenso, entre 3 y 25 años, según el criterio referencial que se tome en cuenta, a saber:

- a) 25 años por cronología del contrato oficializado y luego abolido.
- b) 5 años, según criterio de su declaración de inconstitucionalidad.
- c) 4 años, según criterio de la fecha de inicio de operaciones de explotación en 2019.

2.2. *Años 2022–23: Premuras para remplazar la Ley 9 de 1997.*

El contexto que ha caracterizado la conformación del remplazo de la Ley No. 9 está preñado de conflictos de ilegalidad, controversias operativas y premuras jurídicas, socioeconómicas y de todo tipo. Resulta que, en enero de 2022, en conjunto el Gobierno de Panamá y el consorcio empresarial Minera Panamá, S.A. & First Quantum Minerals anunciaron haber

alcanzado un acuerdo de objetivos y principios para un nuevo contrato de concesión y operaciones. Sin embargo, en diciembre de 2022 este proceso negociador quedó atascado; y, además, ambas partes argumentaron distanciamientos considerables respecto a las bases previamente establecidas.

En marzo de 2023, nuevamente ambas partes contractuales comunican al país haber acordado una base actualizada de objetivos y principios, que pondría fin al urgente requerimiento de un Contrato Ley que cumpla con toda la institucionalidad correspondiente. Así, la situación conflictiva más visible y urgente de este año 2023 se resume en generar y oficializar un nuevo contrato de concesión y regulación para el proyecto Cobre Panamá y sus operaciones a largo plazo.

En la fecha presente, la pregunta obligada que cabe plantear es la siguiente: **¿Están las partes, Estado y corporación minera, dispuestas a poner fin a los variados conflictos y establecer un nuevo contrato?**

Varias posiciones y declaraciones de ambas partes, esbozadas por medios públicos, muestran disposición para la respuesta del Si. Afirmación, que principalmente es resultado de las condiciones apremiantes que cada parte tiene en su agenda.

Por parte del consorcio empresarial multinacional, todo lo relacionado a resolver el limbo jurídico e ilegalidad existente, y que genera limitaciones frente a los inversionistas y directamente afecta sus quehaceres el mercado mundial. Por parte del Estado panameño, muchas de sus premuras están en juego, aquellas principalmente en actividades claves como son: crecimiento económico, ingresos tributarios y fiscales, elevación del endeudamiento total y el servicio elevado a la deuda pública, caída de la inversión pública, mantenimiento de tasas de desempleo e informalidad elevadas.

Además, en el listado de premuras del Estado, están los intereses del gobierno oficial por recolectar simpatías. Unas, en su relación con el capital financiero global apoyándole abiertamente su modelo de gestión minera. Otras, buscando apoyo electoral-clientelista para las elecciones de mayo 2024, mediante el uso de los aportes económicos que de inmediato la empresa minera empezará a reportar al tesoro nacional. Respecto al uso de los aportes de la empresa minera al tesoro nacional, el gobierno nacional ha anunciado algunas medidas, que en nada lucen constituir un plan desarrollista coherente y permanente. Se trata de una modalidad de propuesta sin perspectivas inversionistas, ni desarrollistas, al proponer destinar la porción mayoritaria de ingresos como gasto al programa de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja del Seguro Social (CSS).

Sería lamentable que tales fondos monetarios mineros públicos terminen con el mismo destino de gasto corriente no redituable que ocurre con los fondos de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), que son depositados sin reglamentaciones de uso en el bolsón del tesoro nacional. Desde la entrada en vigencia del Tratado Torrijos Carter el 1 de octubre de 1979 hasta diciembre del año 2022, la suma total acumulada aportada por la ACP al Tesoro asciende a 25,505 millones de USA dólares, sin que en toda Panamá haya una sola obra desarrollista y su respectiva placa de constancia de inversión desarrollada con tales aportes; por ejemplo, infraestructuras estratégicas como la ciudad gubernamental, la carretera Bocas-Colón, una línea del Metro, etcétera.

Y no es que se considere que resolver la iliquidez del IVM no sea una urgencia nacional. Es

que un buen asesor fiscal primero pensaría en un plan para reducir la evasión tributaria; así, con tan solo una meta de 20% anual en el renglón de evasión sobre la renta recaudaría 1,200 millones por año; suma. que resultaría 4.8 veces mayor que la eventual asignación del aporte minero que propone la administración Cortizo.

En primera instancia, resulta evidente la idea de gastar rápido los ingresos públicos de la actividad minera; todo ello, sin importar cómo, ni priorizar un programa de inversiones desarrollistas. En segunda instancia, queda muy obvio que la planificación científica e integral del estado y el desarrollo nacional está ausente o andará escondida.

En suma, la agenda gubernamental oficial puesta en la actual mesa de negociaciones apunta a buscar salidas y respuestas, que satisfagan las premuras gubernamentales por aumentar de inmediato alícuotas de ingresos al fisco y sostener y ampliar medidas de corte electoral-clientelista del oficialismo en las elecciones generales de mayo 2024. Se están utilizando dos direcciones inconvenientes a una visión integral y planificada del desarrollo nacional. La muchísima propaganda que se está pagando y difundiendo, de parte y parte, en el fondo sólo lucen mecanismos para distraer o amoldar la opinión ciudadana a tales direcciones y resultados.

III. EVALUACIÓN DE LA ACTUAL NEGOCIACIÓN MINERA Y EL DESARROLLO NACIONAL.

En el desarrollo de esta sección se ha requerido hacer énfasis especiales en dos contextos metodológicos: uno, concierne principalmente a contenidos conceptuales; y, el otro, a contenidos aplicados. Así, en primera instancia, se exponen los análisis referentes a tres temáticas importantes, a saber: a) el concepto: negociación aceptable para la nación; b) la tabla matriz para evaluación de negociación minera y el desarrollo nacional; y c) la actividad minera en Panamá y los desafíos importantes que atender.

En segunda instancia, se exponen los análisis de la negociación actual, referentes a actividades, impactos y desafíos en el desarrollo nacional. A este respecto, los análisis correspondientes se presentan en dos secciones: a) Una dedicada específicamente a la mina Cobre Panamá y asuntos societales claves; y b) otra, enfocada en los trasfondos de la minería y el desarrollo nacional. En ambos casos, presento una síntesis de la negociación finalizada; destacando aquellas características que resultan con mayor relevancia y peso de ponderaciones, consideradas en la matriz guía de evaluación y su confrontación con las condiciones acordadas por las partes.

3.1. Negociación Minera y Componentes Claves de Evaluación.

Por más de una centuria, en el desarrollo y apogeo del llamado proceso histórico de alpinismo generacional, los actores sociales nacionales fueron comprendiendo y lograron progresivamente contornear una noción de “negociación con resultados aceptables para la nación”. Así, establecieron bases fundamentales para el Estado en contextos de: soberanía y autodeterminación política; institucionalidad, legalidad y regulación; creación de patrimonio y rentas; y defensa de recursos y activos nacionales.

a) El Concepto: Negociación Aceptable para la Nación.

A manera de una síntesis convencional, el concepto de Negociación Aceptable para la Nación define los resultados que como características y cualidades son favorables para las condiciones de soberanía, justicia, dignidad e interés del Estado nacional de Panamá y su población; resultados, que a la vez deben contribuir al proceso de crecimiento, desarrollo y bienestar humano en las dimensiones política, social, económica y otras importantes e incluidas en la visión–país estratégica e integral.

Para la actualidad y el caso presente de la minería aquí bajo análisis, percibo que dicho concepto no ha cambiado su esencia y condiciones, mismo que determina los significados positivos desarrollistas nacionales. A la vez, su alcance es válido tanto a nivel conceptual y en el empírico. Por ende, tal noción está utilizada en este estudio. Esta aludida conceptualización conlleva a la necesidad imprescindible de evaluar integralmente los resultados de toda negociación, ordenando los balances de ganancias y pérdidas y compendiándolos como la relación neta de costo–beneficios; para lo cual, es obligante contar con análisis de los logros, efectos, repercusiones y consecuencias que dimanen de los asuntos concretos establecidos al cierre de las negociaciones.

b) Matriz para Evaluación de Negociación Minera y el Desarrollo Nacional.

- 1) Conforme a los planeamientos anteriores, el tema que sigue en importancia es referente a la “evaluación de negociación minera y desarrollo nacional. Por ello en este estudio, se ha procedido a preparar una tabla matriz para tal propósito, y que se ha titulado: Matriz para Evaluación de Negociación Minera y Desarrollo Nacional.
- 2) Es conocimiento general que, explicar y corroborar las características de una “negociación aceptable para la nación” requiere la evaluación cualitativa y cuantitativa de los componentes y condiciones esenciales que conforman el propio concepto; cuyos resultados permiten así calificar correctamente las razones y cualidades de todos los contextos involucrados en el proceso negociador.
- 3) Los balances respectivos sobre ventajas al consorcio transnacional y desventajas al estado panameño pueden ordenarse, explicarse y detallarse ampliamente. Para ello se requiere utilizar las dos herramientas básicas pertinentes: a) La Matriz de evaluación de la negociación; y b) La Propuesta Acordada como Resultado de la Negociación, o preferentemente el mismo texto del Contrato-Ley. Dicho estudio rebasa el propósito y alcance definido para este ensayo. En otra oportunidad, habrá que incursionar en la ampliación requerida.

c) La Actividad Minera: Panamá y Desafíos Importantes que atender.

Este es uno de los temas que requiere amplios estudios. En este ensayo no hay espacio suficiente para exponerlos en forma completa. Se incluye el análisis especial que complementa los puntos anteriores, referentes al concepto y matriz de negociación minera aceptable; denominado: “Estado de Situación de La Minería en América Latina y El Caribe” (CEPAL–NNUU, 2018). Es importante destacar la conceptualización y orden de CEPAL, concerniente a los Desafíos Importantes que atender en la Actividad Minera, fijada por prioridades bajo la siguiente lógica de orden y encadenamientos:

PANAMÁ: NEGOCIACIONES MINERAS COMPONENTES CLAVES Y EL DESARROLLO NACIONAL MATRIZ PARA EVALUACIÓN: PRINCIPIOS Y VARIABLES A CONSIDERAR	
I – PRINCIPIOS ESTRATÉGICOS EN LA CONFORMACIÓN DE LA INVERSIÓN.	
①	Niveles Claves de Conformación de Patrimonio y Capital Accionario. Estado: Propiedad Recursos / Creación de Patrimonio / Apropiación de Renta
②	Niveles Claves en el Reparto de Las Utilidades y Gestión del Desarrollo.
II – PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, REGULACIONES E INSTITUCIONALIDAD.	
③	Cumplimiento a la Constitución Nacional.
④	Cumplimiento de las Legislaciones Nacionales Principales.
⑤	Respeto a las Institucionalidades Establecidas y Sus Normas.
III – CONDICIONES DE PAGOS CONTRACTUALES Y POR AFECTACIONES.	
⑥	Pagos especificados como “Directos y Especiales”.
⑦	Otros Pagos especificados “Por Afectaciones Colaterales”.
IV – LOS EFECTOS MULTIPLICADORES Y LA GESTIÓN DE ACTIVIDADES CLAVES.	
	Actividades concernientes en Campos y Asuntos Directos e Indirectos.
⑧	Asuntos Fiscales y Tributarios.
⑨	Empleo, Derechos Laborales y Seguridad Social.
⑩	Medio Ambiente y Salud.
⑪	Macroeconomía e Impactos Focales y Regionales.
⑫	Seguimiento Al Negocio Minero y el Desempeño Empresarial.
⑬	Otras Actividades.
V – DISCUSIONES IMPORTANTES Y DECISORIAS.	
⑭	Roles de los Marcos Regulatorios Obligatorios –versus– La Flexibilización de Disposiciones y Normas.
⑮	La Planificación como instrumento fundamental para construir un nuevo modelo de desarrollo, que requiere Panamá.
Concepto y Diseño: JAGP. Panamá. UP. 2023	

- 1) Establecer una política tributaria minera progresiva, cónsona a la alta capacidad económica de la industria.
- 2) Establecer una política tributaria minera progresiva, cónsona a la alta capacidad económica de la industria.
- 3) Generar estabilidad en el sector público: ingresos tributarios y fiscales, inversión y gasto.
- 4) Garantizar protección y sostenibilidad medio ambiental.
- 5) Garantizar los derechos políticos, económicos, sociales, culturales y colectivos.
- 6) Agregar valor, profundizar encadenamientos productivos locales y diversificar la producción y las exportaciones.
- 7) Contrarrestar las fluctuaciones cíclicas de los precios mundiales del cobre, y atenuar las vulnerabilidades externas.
- 8) Impulsar la integración regional frente a tensiones externas, proteger la competitividad y dar señales colectivas a la IED, sin disminuir estándares sociales y ambientales.
- 9) Ejercer una gobernanza efectiva y democrática para una gestión sostenible de los recursos naturales.

En efecto, se trata de ocho desafíos, que el citado estudio contextualiza dentro del definido Marco General de las Políticas para Los Recursos Mineros y La Buena Gobernanza. Por otra parte, la sostenibilidad medio ambiental (punto 3) se define de manera más abarcadora y textualmente así: “Proteger el medio ambiente, reducir los impactos socioambientales, y elaborar políticas integrales de sustentabilidad de los recursos naturales”. Cabe destacar que todos los puntos considerados desembocan al punto 8, que en sí es un gran objetivo guía u ordenador: “ejercer una gobernanza efectiva y democrática para una gestión sostenible de los recursos naturales”.

Recapitulando, todos estos desafíos incluidos en el listado son muy valederos para aplicarlos en el caso y situación de Panamá; incluso, el mismo orden empleado guarda importancia y correlación con las condiciones existentes en nuestro país.

3.2. Negociación 2022-23: La Mina Cobre Panamá y Asuntos Societales Claves.

Debe quedar bien claro que el pretendido contrato-ley de la República con el consorcio transnacional, constituido por las empresas Minera Panamá, S.A. (MPSA) y First Quantum Minerals Limited (FQML), es la resultante una estrategia de negociación muy, pero muy distante, de la propuesta del llamado modelo minero de empresa mixta, forjado como política desarrollista nacionalista en los años ‘70 del siglo pasado.

a) Cápsulas Informativas sobre el Consorcio MPSA y FQML

- La MPSA es la compañía panameña titular de la concesión de la Mina Cobre Panamá, ubicada en Donoso, distrito de Colón.
- La FQML es una compañía minera multinacional canadiense; que actualmente tiene una participación del 90 por ciento del patrimonio en MPSA.
- Se ha estimado que las actividades de la Mina Cobre Panamá actualmente representan más de la mitad de la capacidad de producción de FQML.
- A diciembre del 2021, el volumen de inversión total de MPSA en la Mina está calculado en 6,700.0 millones de US dólares.
- En Canadá y respecto a los años 2021 y 2022, FQML ha declarado ganancias por el monto acumulado de 3,542.0 millones de US dólares.
- Durante los años 2019–2021, el Estado panameño registró la suma acumulada de 86.0 millones de US dólares por concepto de regalías de las utilidades.

b) La Renta Minera: Formación de Inversión, Patrimonio y Capital Accionario

Por un lado, el poderoso capital financiero transnacional, representado por el consorcio MPSA y FQML es el inversionista absoluto con el 100% de la cartera accionaria. En tal cartera Panamá ha quedado con 0% de acciones. Ni siquiera se tuvo consideración de las ideas de creación de Petroterminal de Panamá, S.A. o la referencia de las empresas estatales que fueron corporativizadas como empresas mixtas. Sólo con esta condición, el consorcio transnacional minero ejerce un control cuasi absoluto; además, de que persigue y establece prioridades de fines lucrativos y metas desmedidas; para las cuales ha creado en el contrato mecanismos que abiertamente le benefician.

En el otro lado, el Estado panameño –con todos sus recursos mineros, infraestructuras y facilidades de acceso a mercados mundiales– queda totalmente anulado como entidad inversionista, y reducido a la condición apéndice de un “país-estado concesionario”. Ambas

condiciones son resultados deliberados y reduccionistas, debido a la aplicación de conceptos complacientes y tergiversados de lo que es la inversión de interés común y distribución de la renta minera generada; concepción misma, que además no pretende respetar una participación equilibrada –menos aquella paritaria– en variables claves como son: a) la cartera de capital accionario y b) el reparto de las ganancias de operaciones.

c) La Renta Minera: Utilidades, Pago de Regalías e Impuestos

Con relación a las ganancias de operación, el consorcio transnacional Minera Panamá, S.A., pagará regalías de apenas entre 12% – 16% de las utilidades brutas; y esta alícuota está condicionada expresamente a las fluctuaciones que ocurran en el precio del cobre en los mercados mundiales. A nivel internacional, comparando dicho pago de regalías, éste corresponde a un grupo de bajo nivel. En los países sudamericanos, tal pago de regalías se asemeja al nivel existente en Colombia y Perú que oscila entre 1.0% – 15.0%; y mismo, que si es muy inferior al pago correspondiente al grupo de países como Bolivia, Ecuador y Chile, en los que este nivel oscila entre 6.8% y 50.0%. En Bolivia, este pago puede llegar a 40%; y en Ecuador, desde 2008 se estableció el “margen minero soberano”, una renta mínima para el estado del 50%. (Cepal. 2022).

Asociado a este asunto de regalías, se ha publicitado mucho la idea de un Ingreso Anual Mínimo Garantizado (IAMG) para el Estado, y pagadero por la suma de 375.0 millones de US dólares. Este supuesto IAMG no será fijo ni garantizado; realmente, el mismo podría disminuir en años de precios mundiales bajos del cobre, y también por disminución de la producción y por decisiones empresariales propias. Las utilidades se asocian mucho con el volumen de producción, los precios y el contenido de valor agregado doméstico; sin embargo, también tiene correspondencias de afectación por la forma como se determinan otros factores de pagos al estado, como son entre otros: impuestos corrientes, impuestos de utilidades, sobretasas y gravámenes específicos.

En consecuencia, en la valiosa evaluación de las utilidades, lo más importante es determinar cuánto suma el ingreso acumulado que el estado nacional captura de la renta minera total que produce este negocio. Esto requiere de análisis efectivos y seguimientos constantes. La producción de Minera Panamá, S.A. empezó en el año 2019. Durante los años 2019–2022, el Estado panameño solamente registró la suma acumulada de 86.0 millones de US dólares por concepto de regalías de las utilidades. Misma que corresponde al siguiente orden monetario en US dólares: 5.0 millones en 2019; 32 millones en 2020; y 49.0 millones en 2021.

Durante la negociación del actual proyecto de contrato-ley, se ha adelantado como un *estimado* que el pago acumulado de regalías aún no pagadas (atrasos) para los años 2021 y 2022 rondaría la suma de 395.0 millones de US dólares. Los asuntos referentes a este tema no han quedado bien establecidos como se manejarán a futuro, igual que aquellos referentes a los atrasos que incurra la empresa en los pagos tributarios.

d) Control de La Gestión Minera Desarrollista

Tras las dos caras expuestas en cuanto a capital e inversión quedan características explícitas y diferenciadoras, las cuales van generando desbalances significativos entre las dos partes negociadoras. Al quedar Panamá impedida de crear capital patrimonial, queda sin mayores controles sobre las estrategias claves del desarrollo minero y sobre las capacidades legales e institucionales, para injerencias decisorias en las actividades y los efectos multiplicadores; queda sólo como una entidad limitada para cumplir aquellas tareas y metas reducidas que le

asignan, y que los gobiernos negociadores –actual y anteriores– parecen aceptar con cierto grado alto de satisfacción. Con esta base contundente de desventajas, todas las otras que se añaden son consecuencias y resultados de esta lógica de enclave colonial dominante, que puede denominarse lógica torcida y deformadora respecto a la formación económico-social panameña.

e) Los Efectos Multiplicadores Sobre La Economía Nacional

Cuando se examinan los Efectos Multiplicadores y Gestión de Actividades Claves, se evidencia que la actividad de la Mina Cobre Panamá presenta –y presentará– aportes importantes a variables de crecimiento de la economía panameña. Este planteamiento tiene validez, sin pasar por alto que tales resultados de aportes pueden variar, según los métodos que se empleen para las mediciones y simulaciones para aproximar las realidades. Renglones de ingresos como tributos y regalías pueden variar según los escenarios proyectivos que se asuman. De hecho, estas proyecciones conllevan aplicar probabilidades con variadas incertidumbres que también condicionan sus resultados.

Sin duda, los estudios de análisis y proyecciones deben realizarse y someterse a discusión científica, para disipar dudas y fortalecer los resultados. Ciertamente, a corto y mediano plazo el ascenso de la minería aportará impactos positivos nacionales, entre los que habrán de destacarse:

- a) Consigo misma, como sector productivo.
- b) En parámetros macros de ingresos y valor agregado.
- c) En los ingresos del estado y las finanzas públicas.
- d) En otras actividades ligadas al crecimiento y diversificación económico-social.
- e) En la generación de importantes empleos directos e indirectos.

Con la finalidad de analizar estos efectos multiplicadores sobre la economía nacional se destacan los aspectos que explican contenidos sobresalientes en un reciente estudio sobre el tema (INDESA, 2023):

“En Panamá, la importancia e impactos de la industria minera se evidencia en importantes indicadores de su actividad productiva y económica en el país, mismos que se exponen a continuación utilizando los datos del año 2021:

(a) De forma agregada, como demandante de insumos intermedios necesarios para su producción, genera \$899 millones de dólares, cerca del 2.6% del consumo intermedio total del país, incluyendo proveedores locales y extranjeros. Considerando sólo proveedores locales, estas cifras cambian a \$594 millones y al 2.4% de la demanda total, respectivamente.

(b) El impacto multiplicador sobre el valor bruto de la producción es de \$3,166 millones de dólares, equivalente al 3.2% del total nacional.

(c) También se genera un impacto considerable en el agregado de las remuneraciones devengadas por los trabajadores, y tal cifra asciende a \$232 millones, representando el 1.4% de esta variable a nivel nacional.

(d) En materia de empleo, la operación minera de forma directa emplea a más de 5,000 trabajadores, con salarios superiores al promedio de la economía nacional.

(e) Una producción de \$3,066 US dólares que representa 4.8% de participación en el Producto Interno Bruto, PIB total nacional.

(f) En función de los encadenamientos productivos que genera la minería con otros sectores, de forma indirecta se vincula con 40,793 puestos de trabajo, el 2.3% de la ocupación nacional.” (INDESA, 2023)

f) Balance General La Gestión de Actividades Claves

A nuestro juicio, las actividades y metas fundamentales quedan enfocadas y definidas en forma precisa, en los contenidos del proyecto de contrato-ley, estudiado. Por un lado, están establecidas condiciones “ganar-ganar”, tendientes a favorecer los intereses de la transnacional minera. Por otro lado, quedan establecidas condiciones “ganar-perder” tendientes a favorecer o complicar los intereses nacionales de Panamá.

Tratando de conformar los balances conjuntos sobre ventajas y desventajas de las dos partes negociantes, se logra ordenar la siguiente tabla y listado de temáticas. También, se añaden los aspectos más sobresalientes:

- 1) Garantizar la seguridad de la inversión extranjera y su renta minera.
- 2) Facilitar la producción minera y las exportaciones.
- 3) Establecer una política tributaria y fiscal generosa y flexible con la rentabilidad empresarial. El proyecto de contrato-ley contiene una amplia lista de exoneraciones de impuestos y derechos, garantizando un trato muy preferencial. Además, se otorgan al consorcio transnacional concesiones, que no son propiamente de fines mineros, generalmente en forma gratuita y obviando procedimientos públicos de selección y contratación. Se propicia también el traspaso de tales “concesiones especiales” a terceros, legalizando un negocio adicional con facilidades del estado. Por otra parte, los pagos de cánones de arrendamiento de las áreas territoriales ocupadas son prácticamente irrisorios, a saber: a) 130 mil dólares anuales por todas las casi 13 mil hectáreas ocupadas; y b) 39 mil dólares anuales por uso de áreas de servidumbre.
- 4) Flexibilizar las normativas ambientales y su cumplimiento.
- 5) Brindar flexibilidad a las legislaciones económicas y sociales, principalmente en el contexto laboral.
- 6) Debilitar las funciones primordiales de supervisión y controles, que son competencia obligatoria del Estado. Se plantean variados puntos cuestionables, principalmente en los contextos fiscales, ambientales, y derechos económicos y sociales.
- 7) Obviar el cumplimiento de importantes estudios de escenarios a corto y largo plazo. En este contexto están planteadas variadas fallas, principalmente aquellas sobre las proyecciones importantes de los impactos de las actividades mineras sobre: las finanzas y hacienda pública; los impactos al medio ambiente y salud; y, sobre todo, las evaluaciones de costo-beneficio para Panamá como país propietario del recurso minero y sus otras ventajas comparativas.
- 8) Debilitar la salvaguarda de principios y cumplimiento de normativas de soberanía, legalidad, regulaciones e institucionalidad. Este punto está aquí colocado en el último orden, porque en principio no debería existir esta problemática en una nación dedicada -como corresponde- a salvaguardar como prioridad su estado y nación. Sin embargo, el proyecto de contrato-ley lo deja en condición crucial prioritaria, puesto que violentando la constitución y leyes nacionales se otorgan diversas facilidades terrestres, aéreas y marítimas, para crear un complejo empresarial extranjero, que prácticamente se asemejaría a la Ex Zona del Canal.

3.3. Negociación 2022–23: Trasfondos de La Minería y el Desarrollo Nacional.

En la realidad histórica actual de Panamá, evidentemente la minería ya no está planteada como opción teórica, puesto que de hecho es una realidad concreta, ya viviente e impactante en el territorio panameño. La minería conlleva ligazones importantes al proceso histórico de acumulación de capital y roles a desempeñar en la formación socioeconómica panameña.

Pese a todos sus conflictos, lo más viable que habrá será reorganizar sus contenidos, roles y rumbos, hacia aquellos que requiere el desarrollo nacional integral, sostenido y equitativo.

a) Trasfondos teóricos: desarrollo y contradicciones.

El proceso de desarrollo general de todo país conlleva dinámicas y contradicciones fundamentales muy vinculadas entre sí, en las cuales sobresalen: la acumulación de capital e inversión, aumento de las fuerzas productivas, los balances económicos, sociales y también las dimensiones del bienestar integral. En estos procesos intervienen variados grupos de factores determinantes: estructuras económico-sociales, contradicciones y necesidades de cambio, actores sociopolíticos, y las formas sociopolíticas de interactuar. Bajo estos principios dialécticos las sociedades contemporáneas explican y gestionan las dinámicas básicas del desarrollo económico; con todo –no siempre pacíficamente– se conduce a resolver los problemas contradictorios, eventos y políticas que generan sus avances y metas estratégicas.

Desde la perspectiva de nación y en negociaciones internacionales de sus patrimonios, Panamá siempre debe –debería– aspirar lograr su ideal histórico, consistente en las siguientes condiciones y virtudes: a) respeto pleno a la soberanía nacional y cumplimiento a la constitución y leyes nacionales; b) trato justo y redituable; c) cumplimiento de los derechos humanos y socioeconómicos establecidos; y d) énfasis de cumplimiento especial de las políticas y normativas de ecología política y económica, medio ambiente y salud.

Es importante aplicar estas dos conceptualizaciones dialécticas descritas para analizar la sociedad panameña, respecto a su proceso histórico de desarrollo general y referente al alcance y contenido del concepto de negociación de patrimonios. La actual situación minera nacional no escapa al uso de ambas argumentaciones, y considerar las ventajas y limitaciones existentes. Por un lado, las contradicciones entre apariencia y realidad son más generales y muy perceptibles. Por otro lado, las contradicciones esenciales al proceso de acumulación de capital y desarrollo son muy específicas y difíciles de percibir. Este segundo grupo de contradicciones resulta más difícil develarlas, es decir quitarles el velo que impide fácilmente ver la realidad y su lógica.

b) La Minería y el Proceso de Desarrollo Nacional.

Al analizar a fondo la economía y sociedad panameña es evidente que los problemas mineros actualmente críticos tienen sus raíces en conflictos complejos, entre los cuales sobresalen dos que se relacionan con sus estructuras y dinámicas de desarrollo, a saber:

- **Primero: Un Modelo De Gestión Minera Desnacionalizador:** Esta característica se explica con el cambio abrupto de la perspectiva y estrategia desarrollista del patrimonio minero nacional, que fue establecida en los años 70' del siglo pasado, en el gobierno del general Omar Torrijos; cuya característica esencial consiste en la creación de empresa mixta con transnacionales mineras y que el estado nacional es accionista, recibiendo la mitad de la cartera de capital por su aporte patrimonial. Dicho retroceso histórico trajo como resultados desfavorables a la nación: el abandono del modelo de empresa mixta para gestionar la minería panameña, y su remplazo desafortunado por el vigente patrón de concesiones mineras absolutamente privadas y minimizadoras del rol e ingresos del Estado y beneficios a la población.

- **Segundo: Acumulación Deformadora y Reacomodo de la Economía Nacional:** Actualmente, la gestión del patrimonio minero está imbuido en un modo de acumulación deformador, mismo que desarticula tal patrimonio de una modalidad de acumulación de capital y rentas que resulte genuino para el desarrollo nacional. Esta Característica se explica con las siguientes argumentaciones. En Panamá, el paso de una a otra modalidad de acumulación del capital no suele ocurrir de modo casual, sino que ocurre y se materializa conforme al modo como se resuelvan las contradicciones y problemas dentro del mismo régimen general capitalista existente.

Actualmente, este paso de reacomodo de la economía panameña está sobreponiendo el emergente sector minero sobre la tradicional economía de transitismo de servicios, de modo que así se está creando un estadio nuevo de acumulación de capital y relaciones de producción de servicios y bienes; mismo con capacidades mayores, dinámicas crecientes y otra distinta combinación estructural nacional en las dimensiones productiva, exportadora, generadora de efectos multiplicadores e importante número de empleos.

Sobre este análisis, es muy importante hacer varias aclaraciones. Por un lado, tal estadio nuevo no descarta la vieja estructura transitista, sino que la aprovecha, y su tendencia lógica apunta a complementarla y reforzarla. Diversos grupos socioeconómicos nacionales (empresariales, laborales y otros) califican este reacomodo con actitud positiva, pues lo ven como pasar de uno a contar con dos pivotes; considerando que así propician una ampliación favorable de la estructura central de producción y acumulación, ya afectada por varios tipos de agotamientos y el aumento de riesgos en el pivote ligado con la ruta canalera de agua dulce.

Lo cierto es que las condiciones semicolonias y saqueadoras, existentes en el contrato-ley viejo de 1997 y en “la propuesta actual de 2023”, se excluyen o restringen las características positivas esenciales e imprescindibles para un estilo de acumulación de capital y rentas que resulte genuino, para los beneficios transformadores requeridos por la economía y sociedad panameña. En forma dialéctica explícita y pragmática, con el contrato-ley ahora en discusión esta importante contradicción que gravita sobre el desarrollo nacional no quedaría resuelta en forma total y favorable al país Panamá. Esto es determinante y no puede obviarse; porque desde ya es un tema fundamental objeto de discusión, y seguro a futuro también lo será.

IV. REFLEXIÓN SOBRE LA CRISIS MINERA Y SALIDAS

4.1. Tres Corrientes Notorias Sobre La Minería y El Desarrollo Nacional.

En contextos sociales el concepto Corriente es definido como: “curso o tendencia de las ideas y los sentimientos que caracterizan a un grupo de personas frente a temas o problemas específicos”. El mismo así se empleará, para identificar aquellas corrientes más notorias y los grupos de actores sociales que están involucrados y apoyan sus planteamientos.

En la sociedad panameña, mediante una identificación pragmática pueden distinguirse fácilmente tres corrientes notorias respecto a la minería y sus roles para el desarrollo nacional, los cuales se presentan ordenados y se distinguen sus elementos de coincidencias y sus discrepancias:

a) “Panamá Vale Más Con Minería”

La corriente “Panamá Vale Más Con Minería” parte del reconocimiento general de que esta actividad encierra factores positivos para establecer una base nueva capaz de generar avances importantes en el modo de producción y acumulación de la economía panameña, que amplíe y diversifique la actual modalidad del transitismo de servicios. Esta corriente está constituida por dos variantes diferentes, a saber; a) La gestión minera de empresa mixta y con el estado accionista; y b) La gestión de concesión minera absolutamente privada.

Por un lado, la variante de gestión minera con el Estado y empresa mixta contempla dos condiciones básicas para su desarrollo; a) La gestión minera de empresa mixta con participación directa del Estado en forma integral, principalmente haciendo del Estado un socio accionista y con reparto justo y equilibrado de las rentas mineras; b) la voluntad política para contar con una estrategia integral y sostenible para el desarrollo nacional. Esta tesis, ligada al estructuralismo tuvo su apogeo teórico y práctico, en los años ‘70 del siglo pasado, bajo el gobierno de Omar Torrijos. Por desgracia, hoy no tiene presencia decisoria –al parecer, ni histórica– en la actual administración pública negociadora del patrimonio minero nacional. No obstante, la crisis vigente evidencia que es una referencia histórica valedera, que debería ser base esencial de las negociaciones.

Por otro lado, la variante concesión de minería privada se sustenta en el modelo de gestión de concesión privada controlada absolutamente por la inversión multinacional extranjera, y con la minimización de la participación del estado nacional. Este tipo de gestión es promovido por corrientes sociopolíticas del liberalismo de mercado y el llamado neoliberalismo. Ahora está representada por el actual gobierno nacional en asociación con actores del capital financiero internacional. De hecho, se ha convertido en el principal apoyo de la otra corriente: “Panamá y La Minería A La Fuerza”.

b) “Panamá Vale Más Sin Minería”

Esta corriente se basa en la tesis que esta actividad económica siempre representa un grave peligro para el medio ambiente y la salud; y por tal razón, la sociedad tiene el deber de oponerse totalmente a la minería metálica de cielo abierto. Su lucha contra de la minería, también se opone a las políticas gubernamentales nacionales que pretenden hacer del sector minero uno de los pilares básicos en la ampliación y dinámicas funcionales de economía panameña. Plantean que otras actividades productivas son las que deberían constituirse en pilares; y, en tal dirección, privilegiar a sectores como: agropecuario, agroindustrial, turismo, y negocios de bienes y servicios ambientales.

Como corriente y posicionamiento está apoyada principalmente por organizaciones sociales, ambientales e indígenas. Justo es reconocer importantes esfuerzos realizados para promover políticas públicas respecto a la minería en Panamá, a saber:

- Aprobación de la Ley No. 11 de 26/03/2012 que “prohíbe otorgar concesiones para minería metálica, no metálica y sus derivados, en la comarca y áreas anexas y adyacentes”.
- Presentación de la Iniciativa para una Moratoria De Minería Metálica en el territorio panameño. Se trata de dos iniciativas legislativas tramitadas a nivel de la Asamblea Nacional: El Proyecto de Ley 59 de 22/12/2014; El Anteproyecto de Ley No. 102 de 18/08/2021. Ambos no fueron aprobados como ley.

c) “Panamá y La Minería a La Fuerza”

La corriente se fundamenta en el modelo de gestión de las concesiones mineras privadas con controles absolutos por parte de la inversión multinacional extranjera, que sustrae partes sustanciales de la renta minera, dejando en amplias desventajas a la nación panameña y sus intereses nacionales. Así, el desarrollo minero es tipificado como prototipo de desarrollo limitado y deformador, que resulta altamente contradictorio para Panamá, como consecuencia de políticas neocoloniales y neoliberales, que en varios eventos se viabiliza como un enclave colonial.

Lo muy cierto es que esta tercera corriente se ha hecho dueña de la realidad minera nacional, y está estableciendo sus pautas concretas, por encima de lo que planten o piensen los actores sociales progresistas del interés nacional en las corrientes A y B. De hecho, esta corriente mantiene amplios controles ideo-políticos y económicos, con el apoyo del actual gobierno nacional. Además, exhibe su solidez, en los términos de las millonarias sumas de dineros involucrados en su promoción y propaganda.

4.2. El Proyecto De Contrato-Ley 2023: ¿Aprobación O Rechazo?

La situación actual ya luce un hecho y adversidad, resultado de la negociación vigente con el estado panameño; y además, porque el consorcio multinacional minero ya está en marcha con la operación productora desde el año 2019, y utilizando referencias del viejo contrato inconstitucional de 1997. Como es evidente, variados contextos de la relación minería–sociedad exhiben condiciones problemáticas. Además, predomina un ambiente de discusión que no luce muy racional o equilibrado. Una síntesis de historia, economía y política nos pone en evidencia resultados. Como consecuencia del proyecto de contrato general negociado resulta muy obvio que para Panamá –país aportador del recurso minero y sus facilidades– los resultados previsibles se distancian muchísimo de los conceptos requeridos como aceptables en las dimensiones de objetivos estratégicos primordiales, a saber: a) desarrollo nacional integral y soberano; y b) aportaciones a la sostenibilidad y equidad socioeconómica general. También, los resultados presentados están distantes de calificar como negociaciones nacionales viables y ventajosas para el interés y soberanía nacional.

Algunos grupos sociales abordan la perspectiva del desarrollo minero en Panamá como una hipótesis, y así plantean sus análisis como si se pudiese “empezar de cero”. Está demostrado que el problema existente tiene un desbalance crítico para el interés nacional; lo que constituye un problema complejo, y como tal debe ser tratado. Lo cierto es que la situación concreta muestra una minería ya viviente e impactante; con más de 6,700 millones de dólares en inversión, 6,500 empleos directos y otros 35 – 42 mil empleos indirectos, y macroindicadores con valores positivos significativos, aunque muy insuficientes. En consecuencia, rechazar tal realidad, y pensar en un desmantelamiento de la actividad, parece inviable, bajo luces realistas políticas, económicas y sociales.

Por un lado, la tesis “Panamá y la minería a la fuerza” aumenta la oposición directa al mismo contrato y sus métodos de aprobación; e incorpora la crítica férrea de quienes ponderan factores positivos en la tesis “Panamá vale más con minería”. Debe tenerse presente que, los actores sociales seguidores de la variante progresista de esta tesis apoyan la minería en forma condicionada, a que la misma se sustenta en principios genuinos y resultados favorables, y que esté acompañada con una visión integral y sostenible para el desarrollo

nacional. Sin embargo, lo más problemático es que dicha corriente termine triunfante y sin oposición contundente de parte de los seguidores progresistas de las otras dos corrientes.

A nuestro juicio, con los análisis expuestos, **el proyecto de Contrato-Ley 2023 es inaceptable**. El mismo no satisface principios de demandas históricas del pueblo panameño y su interés nacional. El mismo califica como entreguista, saqueador, abiertamente colonial, y con pautas muy sensibles contra la soberanía y el interés nacional, incluyendo variados tipos de violaciones a la constitución y leyes nacionales. Tampoco tal contrato luce potable para que sea aprobado por la asamblea legislativa. En resumidas cuentas, la Asamblea legislativa tendrá su turno para decidir. Cabe preguntarse: **¿Conforme al historial panameño, en este organismo nacional se repetirá otro rechazo a una negociación colonialista?** En definitiva, el pueblo panameño tendrá oportunidad de hacer valer sus mecanismos de presión. Amanecerá y veremos.

Dicho contrato-ley justifica la inaceptable tesis colonial y antinacional de “Panamá y la minería a la fuerza”. Además, la misma conlleva resultados que excluyen y restan características de la tesis “Panamá vale más con minería”. De paso, fortalece la tesis “Panamá vale más sin minería” que hasta ahora mantenía como un planteamiento central: “la moratoria indefinida para la minería metálica en todo el territorio panameño”.

Finalmente, al margen de si el gobierno nacional aprueba o rechaza el Contrato-Ley sobre el recurso y patrimonio minero panameño, yo estoy convencido que, en nuestro país habrá un gran debate histórico y masivo, semejante al ocurrido con la posición geográfica, la soberanía y el Canal de Panamá. Algunos pretenden comparar los términos del contrato actual en ciernes con la Ley 9 de 1997; lo cual resulta un sin sentido, carente de perspectiva histórica. El proyecto de tratado Robles-Johnson de 1967 no contenía avances significativos respecto al tratado Hay-Bunau Varilla de 1903, constituía la continuidad de las fundamentales condiciones coloniales.

También, seguramente, habrá discusiones nuevas como las referentes a los problemas de medio ambiente y salud, compensación de riesgos y el uso de la renta y los beneficios mineros en forma más colectiva real para la población panameña. En suma, otra versión de lucha nacional anticolonial está ya abierta. Se requiere unidad del pueblo para apoyar esta la lucha anticolonial, contra el saqueo del patrimonio nacional y por la dignidad y el interés nacional.

V. BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Nacional de Panamá, ANP. “Anteproyecto de Ley No. 102: Por la cual se declara una moratoria para la exploración y explotación de minería metálica en todo el territorio nacional”. Trámite Legislativo 2021-2022, Fecha Presentación: 18/08/2021. ANP–Secretaría General. Panamá, 2021.

Argote Saldaña, Felipe A. “Panamá: Cese de La Minería Implica Una Recesión Económica”. Panamá. Diario Panamá América. 1 de enero de 2023.

CEPAL – NNUU. “Estado De Situación De La Minería en América Latina y El Caribe: Desafíos y Oportunidades Para un Desarrollo más Sostenible”. Exposición A IX Conferencia de Ministerios de Minería de las Américas Lima. Lima-Perú. 20 de noviembre de 2018.

CEPAL – NNUU. “La Institucionalidad y La Regulación Minera en Los Países Andinos”. Cepal, Serie Recursos Naturales y Desarrollo. Informe preparado por Rafael Poveda Bonilla. Santiago de Chile, 2022.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48571/S2201072_es.pdf
Gobierno de la República de Panamá. “Contrato Entre El Estado Y Minera Panamá, S.A.” Panamá, junio de 2023. Disponible en Agora / Plataforma Oficial Del Estado: agora.gob.pa

Gutiérrez Pérez, Roderick R. “El contrato actual entre minera Panamá y el Estado panameño y sus compromisos ambientales. Revista Capital Financiero. Panamá, 16 de abril de 2023.

International Institute for Sustainable Development. “Panamá: Evaluación del Marco de Políticas Mineras”. Foro Intergubernamental sobre minería, minerales, metales y desarrollo sustentable. Panamá, diciembre de 2020.

Investigación y Desarrollo, S.A. “Impacto Económico De Minera Panamá En La Economía Panameña”. Documento de Estudios y Asesoría de INDESA. Panamá, enero de 2023.

Jované, Juan A. “Minería: no contar bien a fin de dañar el ambiente”. Revista El Periódico de Panamá. elperiodicodepanama.com Panamá, 12 de julio de 2023.

Jované, Juan A. “La lucha contra la minería es por la Vida, no por unos dólares más”. Revista El Periódico de Panamá, elperiodicodepanama.com Panamá, 28 de junio de 2023.

Jované, Juan A. “Al diario La Prensa se le salió el Cobre con la minería”. Revista El Periódico de Panamá, elperiodicodepanama.com Panamá, 31 de mayo de 2023.

Mitchell Morán, Harley. “Sobre El Contrato Minero: Están Creando Una Institución Tipo ACP”. Entrevista Flor Mizrachi Angel. Panamá, Diario La Prensa, 8 de abril de 2023.

Movimiento Panamá Vale Más Sin Minería. “20 Razones Para Rechazar El Nuevo Contrato Con Minera Panamá”. Revista El Periódico de Panamá, elperiodicodepanama.com Panamá, 14 de abril de 2023.

Noriega Adames, Rodrigo. “Radiografía del Nuevo Contrato Minero”. Panamá, Diario La Prensa, 27 de marzo de 2023.

Román Sánchez, Alejandro. “El Contrato de Concesión de La Mina De Cobre Cerro Petaquilla: Prestaciones y Contraprestaciones”. Revista El Periódico de Panamá, elperiodicodepanama.com Panamá, 12 de julio de 2023.

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA EXTERNA DE PANAMA Y SU RELACIÓN CON EL CRECIMIENTO ECONOMICO

Evolution of Panama's External Debt and its Relationship with Economic Growth

Vielsa Ríos

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Panamá.

vielsa.rios@up.ac.pa; vielsarios20@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0002-0279-1665>

DOI <https://doi.org/10.48204/2710-7744.4232>

Fecha de recepción: 02/03/2023

Fecha de aceptación: 15/05/2023

Resumen

Este artículo de investigación se sustenta en la inquietud por analizar los impactos de la deuda externa de Panamá, y la urgencia de la puesta en marcha de un modelo de sostenibilidad a largo plazo. Intentamos responder a una pregunta: ¿Puede un país con problemas de endeudamiento público incrementar su economía y consecuentemente disminuir su deuda? Para contestar a esta pregunta, analizamos dos variables macroeconómicas por excelencia, el Producto Interno Bruto y la Deuda Externa de Panamá, mediante un análisis de correlación y regresión que comprobará si la deuda y el crecimiento económico están relacionados.

Además, solo haremos la regresión con datos de 20 años, desde el año 2000 hasta el 2019; no incluimos los años posteriores porque la pandemia del 2020 provocó un cierre mundial de la economía, situación que sesgará los datos y puede alterar los resultados del modelo. Para estimar los datos, se realizó la prueba bilateral para la correlación con un 5% de significancia utilizando el paquete estadístico SPSS, donde se estimaron varios modelos. En el proceso de análisis, se estimó el modelo clásico lineal y el modelo exponencial, siendo este último el que mejor explicaba la relación entre el PIB y la Deuda Externa.

Este trabajo aporta información y conocimientos a quienes se interesen en profundizar en el comportamiento de la deuda externa panameña en el periodo de 2000-2019, para ampliar las explicaciones de su desarrollo y lograr un amplio entendimiento de la realidad económica de Panamá.

Palabras Clave: Deuda Externa, Crecimiento Económico, Modelo exponencial, Modelo lineal.

Summary

This research article is based on the concern to analyze the impacts of Panama's external debt, and the urgency of implementing a long-term sustainability model. In this paper, we attempt to answer a question: Can a country with public debt problems increase its economy and consequently decrease its debt? To answer this question, we analyze two macroeconomic variables par excellence, the Gross Domestic Product and the External Debt of Panama, through a correlation and regression analysis that will verify whether debt and economic growth are related.

Furthermore, we will only conduct the regression with data from a 20-year period, from 2000 to 2019; we do not include the subsequent years because the 2020 pandemic caused a global economic shutdown, which could bias the data and alter the results of the model. To estimate the

data, a two-tailed test for correlation was performed with a 5% significance level using the statistical package SPSS, where several models were estimated. In the analysis process, both the classical linear model and the exponential model were estimated, with the latter providing the best explanation of the relationship between GDP and External Debt.

This article provides information and knowledge to those interested in delving into the behavior of Panama's external debt during the period of 2000-2019, in order to expand explanations of its development and achieve a comprehensive understanding of Panama's economic reality.

Keywords: External Debt, Economic Growth, Exponential Model, Linear Model.

1. Introducción

El crecimiento económico de los países está muy vinculado a los préstamos que adquieren las naciones para impulsar su economía más rápidamente. Esto se alcanza cuando estos préstamos permiten financiar inversiones productivas y amortiguar el impacto de las perturbaciones económicas. Si un país acumula deuda por encima del nivel que pueden atender, puede desencadenarse una crisis de costos económicos y sociales de gran envergadura. Por este motivo es saludable determinar qué volumen de deuda puede soportar sin problemas una economía. Esta evaluación es particularmente importante en el caso de Panamá, ya que, por ser una economía emergente, depende en gran medida de los mercados internacionales de capitales para afrontar sus necesidades de financiamiento.

Este trabajo pretende abordar los problemas de la deuda externa de Panamá, y las consecuencias que ha tenido en el desarrollo económico de las dos últimas décadas, entendiendo que hay una relación directa y positiva entre el crecimiento y el nivel de endeudamiento de los países, al establecer la relación entre dos indicadores macroeconómicos, el Producto Interno Bruto y la Deuda Externa durante el periodo 2000 – 2019, los cuales se analizarán sin desagregación de sus componentes, es decir que se analizarán en forma global. No utilizamos datos después del 2019 debido a que pueden estar sesgados por el cierre económico mundial por la pandemia, y al reactivarse la economía en 2021, se creció solo para alcanzar niveles iguales antes del 2020. Por lo tanto, para evitar sesgos en el modelo, o bien, obtener resultados que puedan estar alterados por la caída del PIB en 2020 y el crecimiento en 2021, es preferible obviar estos años, ya que presentan una estacionalidad atípica.

En este contexto, el aporte del trabajo estará encaminado a la evaluación y análisis de indicadores económicos que sirvan como base para la elaboración futura de un diseño de un Modelo de Sostenibilidad de la Deuda Pública Externa de Panamá. Este modelo debe permitir cuantificar y analizar los aspectos relacionados con el pago y consecución de la deuda, incluyendo, luego de un análisis exhaustivo de los procedimientos actuales, recomendaciones para reducir el impacto negativo del pago de la deuda externa. Con respecto a la deuda, revisar las políticas económicas y si los beneficios generados por el endeudamiento fueron sostenibles y efectivos en los resultados de la inversión pública. Así también, revisar el impacto de factores endógenos, como mercados regionales e internacionales que sistemáticamente influye en la economía panameña.

Por todo lo anterior, este trabajo tiene como objetivo evidenciar de forma científica y descriptiva, el comportamiento de estos indicadores económicos a través de datos

estadísticos para sustentar, mediante hipótesis, y responder a las preguntas que se plantean: ¿Puede un país con problemas de endeudamiento público incrementar su economía y consecuentemente disminuir su deuda? ¿Existe relación entre la Deuda Externa y el Crecimiento Económico? ¿Es posible crecer con un alto nivel de endeudamiento?

Al finalizar, entenderemos mejor la relación entre el PIB y la Deuda Externa, su evolución, características y posibles soluciones para mejorar o disminuir nuestro nivel de endeudamiento. Además, esperamos responder a las preguntas y explicar la relación que existe entre las dos variables consideradas en este trabajo. En otro artículo posterior analizaremos a profundidad otras temáticas del endeudamiento tales como el destino de la deuda pública, la deuda positiva para el desarrollo, la estructura del cuanto gasto corriente y el riesgo de caer en insolvencia de pago.

2. Antecedentes

A finales de la década del 60 y durante la década del 70, los países desarrollados incrementan significativamente su producción como consecuencia de la nueva tecnología desarrollada después de la Segunda Guerra Mundial. Esta crisis de sobreproducción provoca que las grandes empresas disminuyan su producción, para lo cual tienen que despedir trabajadores, con lo que aumenta el desempleo y por lo tanto se reduce la demanda, agregándose a la crisis de sobreproducción, una recesión o estancamiento económico. Las grandes empresas ante esta doble crisis deciden aumentar el precio de sus mercancías para no mermar sus ganancias, lo que provoca un alza generalizada de precios que, conjuntamente con la pérdida de valor del dólar y la nacionalización de los pozos petroleros de los países árabes, provoca una inflación.

Para Fossati (2001), esta crisis de inflación y recesión que se genera en los países desarrollados a principios de la década del 70 es el antecedente inmediato de la actual deuda externa de América Latina por tres razones básicas:

- **Ganancias de los empresarios** que no pueden invertir;
- **El incremento de los eurodólares**, que no son más que dólares de Estados Unidos que, por estar fuera de la jurisdicción del Federal Reserve Board (banco central norteamericano), no están sujetos al encaje legal ni a ningún otro tipo de control, por parte de este organismo. Este mercado surgió y se desarrolló inicialmente en Londres (de allí nació su nombre, por lo de euro). En la actualidad, ha cobrado impulso en algunos otros lugares, tales como las Antillas Holandesas, las Islas Caimán, las Bahamas. etc. En EUA a este mercado se le ha denominado también como offshore banking,y;
- **Los petrodólares** que son las multimillonarias ganancias de los países exportadores de petróleo con la venta y encarecimiento del petróleo en el mercado internacional.

Con este escenario, América Latina se convierte en una válvula de escape a la presión monetaria, donde se abren créditos sin precedentes; desde armamento hasta hidroeléctricas costosas y poco rentables, sin importar el tipo de gobierno que los gestionaba.

En la década de los 80, los bancos comienzan a exigir cambios en la política económica de América Latina basados en el ahorro público y la libre importación como condicionantes para otorgar nuevos préstamos que permitan pagar los anteriores, es decir, el refinanciamiento de

la deuda pública externa. Si el país se atrasaba en el pago de los intereses de la deuda, estos intereses se capitalizaban y generaban nuevos intereses, de tal manera que la deuda aumenta por la capitalización de los intereses pendientes o por el aumento de la tasa de interés. En este escenario internacional, también se encontraba Panamá.

3. La Deuda Externa de Panamá

El proceso de endeudamiento de la economía panameña inició en el mismo período utilizando excedentes financieros internacionales para la financiación de proyectos. La adquisición de esta deuda presentó una deficiencia en cuanto al análisis del uso de los recursos y las condiciones de financiamiento. A finales de los 70, el monto total de la deuda externa era por el orden de US\$2,007.6 millones, es decir, US\$1,814.7 millones adicionales de la deuda adquirida al 1 de enero de 1970 que era por el orden de US\$192.0 millones, la cual se multiplicaba casi por 10 el aumento de la deuda externa panameña, que en términos porcentuales aumentó en 1% anual de manera sostenible durante toda la década.

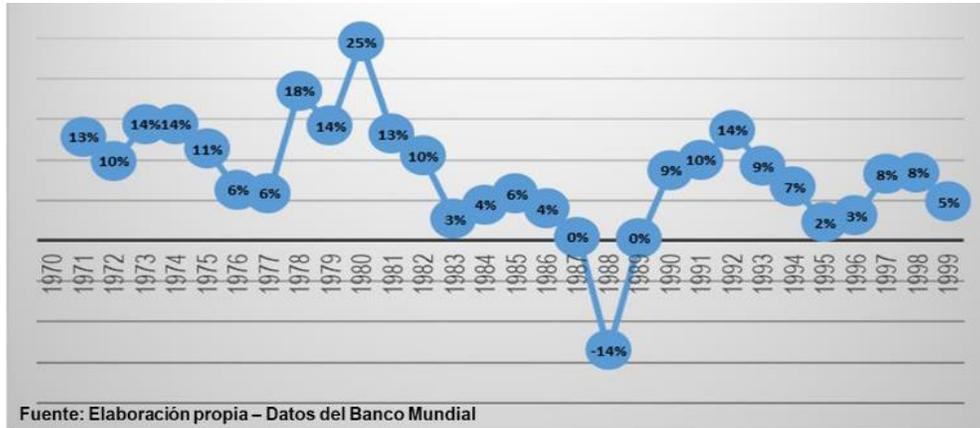
Los primeros años de la década de los 80, Panamá, al igual que casi todos los países en vías de desarrollo, experimentó serios problemas para cumplir sus obligaciones, sobre todo con la banca comercial. Paralelamente, se incrementó el precio del petróleo y cayeron los precios de los productos agrícolas. Como consecuencia, nuestro país estaba recibiendo menos dinero por sus exportaciones y pagando más por los préstamos y las importaciones. Para afrontar esta situación, el gobierno de turno incurrió en nuevos préstamos, es decir, adquirir deuda para pagar deuda. A partir de entonces, las concesiones de nuevos préstamos llevaron aparejadas condiciones que se centraban en la sostenibilidad económica del Estado, con el fin de que fuera capaz de pagar la deuda, y no en realizar la finalidad del préstamo.

A la entrada del nuevo siglo, la deuda externa del gobierno panameño en el año 2000 ascendía a US\$ 5,604.10 millones y al 31 de diciembre del año 2019, la deuda externa alcanzó un monto de \$24,223.2 millones, lo que registra un crecimiento del 332% después de 20 años. En este contexto, surge la siguiente pregunta: ¿es posible tener crecimiento económico con una elevada deuda externa? Para responder a esta pregunta, debemos referirnos a la otra variable considerada, el Producto Interno Bruto de Panamá, que es el indicador económico más utilizado para medir el crecimiento económico de los países. Como veremos, la relación entre crecer y endeudarnos va de la mano. Sin embargo, el problema consiste en evaluar si el crecimiento de la deuda externa puede tener impactos negativos en el crecimiento de la economía nacional, o por el contrario, contribuye al crecimiento económico de Panamá.

4. El Producto Interno Bruto de Panamá

El crecimiento económico medido a través del PIB tuvo cambios significativos durante el mismo período de crecimiento de la deuda externa. En la década del 70, tuvo un crecimiento promedio entre el 12% y el 15%, estimulado en gran parte por la inyección de dinero de los préstamos adquiridos durante esa década y la firma de los Tratados Torrijos-Carter en 1977. En los 80 se empieza con auge porque los tratados devuelven una serie de derechos territoriales a Panamá, y muchas actividades económicas se desarrollan en torno al Canal de Panamá y sus nuevas áreas revertidas. Sin embargo, este crecimiento en estos primeros años no dura mucho debido al efecto del shock de los precios del petróleo y la crisis de la deuda externa en la economía en 1983.

Gráfica 1. Tasa de Variación del Producto Interno Bruto: Años 1970-1999



A finales de esta década, Panamá sufre la mayor crisis económica de su historia teniendo una caída del -14% del PIB debido al embargo económico que nos impone Estados Unidos entre 1987 a 1989, por la suspensión del pago de la deuda externa, lo que provoca que los bancos locales cierren sus puertas durante nueve semanas aproximadamente. A pesar de esto, Panamá tiene un crecimiento promedio del 5% durante toda la década. Ya en los 90, empieza una rápida recuperación con un crecimiento del 9% en 1990 y alcanzando un máximo en 1992 con un 14%. Sin embargo, este periodo también tuvo su recesión producto de la crisis mundial de los países asiáticos, lo que influyó negativamente en la Zona Libre de Colón y el tránsito por el Canal. A pesar de este período, a finales de la década se observa una mejoría con un crecimiento del 8% entre 1997 y 1998, debido, sobre todo, a la venta de rentables empresas estatales.

A principios del siglo 21, con un promedio del 10% de crecimiento del PIB durante la primera década, se crean muchas expectativas económicas por la aprobación de la Ampliación del Canal de Panamá, lo que generó un aumento en la demanda interna y externa. También, aumentaron las exportaciones y las actividades en el sector de la construcción y el turismo. Cabe destacar que el éxito del proceso de consolidación fiscal permitió reducir la deuda pública bruta de 66,2% del PIB en 2005 a 39,2% del PIB en 2012 (Boletín FMI, 2013), lo que contribuyó al crecimiento económico que se experimentó entre 2009 y 2013, para estabilizarse en 2014 con una tasa entre el 7% y 8% hasta el 2016.

Gráfica 2. Tasa de Variación del Producto Interno Bruto: Años 2000-2022



A partir del 2017 empieza a caer con fuerza y se mantiene en bajos crecimientos hasta el 2020, cuando cae a -18% producto de la pandemia que provoca el cierre completo de todos los sectores económicos. En 2021, con la apertura de la economía, Panamá consigue recuperar su crecimiento, alcanzando una tasa del 18% en este año y un 15% en 2022. Se entiende, de manera económica, que regresamos al mismo nivel de crecimiento que habíamos perdido. Por eso, no se percibe como una recuperación económica, sino que volvemos al nivel que teníamos antes del 2020. Sin embargo, se espera que sigamos creciendo a tasas por encima del 5% en 2023 y 2024.

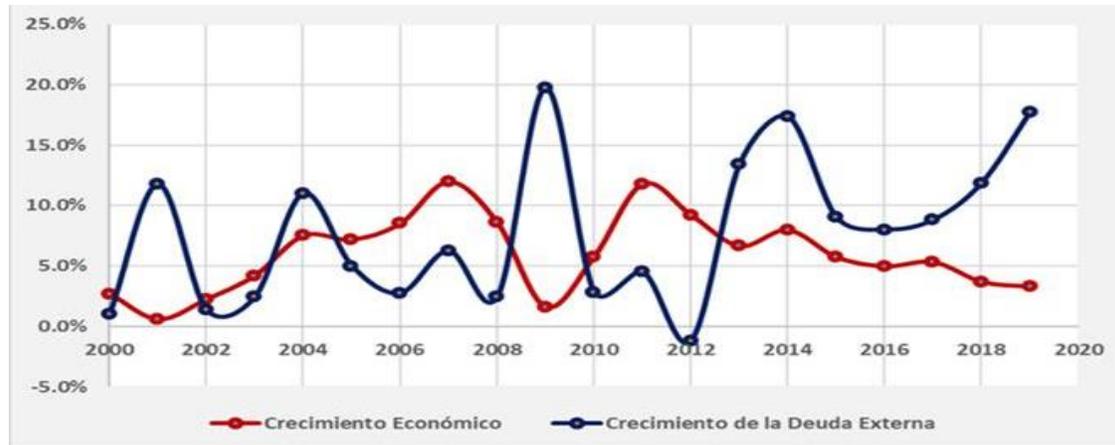
5. Comportamiento la deuda externa y el crecimiento económico

El Producto Interno Bruto (PIB), durante 2019, en término absoluto, registró un monto de B/. 43,061.1 millones, experimentando un incremento de B/. 1,367.70 millones de balboas, lo que en términos relativos comparado con el año 2018 significó un incremento de 3.3%, según cifras oficiales que proporciona el Instituto Nacional de Estadística y Censo. En los últimos 20 años, este indicador presentó significativos aumentos, sin embargo, en el último quinquenio del periodo ha experimentado una disminución en su ritmo de crecimiento. Esto es así, que el promedio geométrico estuvo cerca del 4.5% en el quinquenio, fluctuando entre 3.3% y 5.7% durante los últimos 5 años, con una tendencia a la baja.

Por consiguiente, la causa básica del crecimiento constante del nivel de endeudamiento es la generación de déficit primario, puesto que el hecho de que la tasa de interés real supere la tasa de crecimiento de la economía ha sido usual en todo el mundo y, también en la economía panameña, incluso en épocas en las cuales el endeudamiento público no crecía de manera constante. Esta situación la podemos observar en el gráfico N°3, donde se demuestra que el crecimiento de la deuda externa en la mayoría de los años considerados ha sido superior a los aumentos registrados en el Producto Interno Bruto.

Por otro lado, la Deuda Externa (DE) del Gobierno General Panameño ascendió a 24,223.2 millones de balboas en el año 2019, aumentando en 3,648.42 millones lo que significó un incremento porcentual altamente del 17.7% respecto al 2018, cifra que no incluye la deuda de otros sectores productivos del país. Al revisar la evolución de este indicador en el último quinquenio, se observa un promedio geométrico de 10.6%, fluctuando entre 8 y 17% en la tasa de crecimiento interanual.

Gráfica 3. Panamá: Deuda Externa VS Crecimiento Económico: Años 2000-2022



Fuente: Elaboración Propia, con datos de Cuentas Nacionales del INEC.

Contrastando ambos indicadores económicos, nos encontramos ante una situación que refleja que el ritmo del crecimiento del endeudamiento público y muestra una diferencia de aproximadamente 14 puntos porcentuales sobre el ritmo de crecimiento económico del país en el año 2019. Al analizar la tendencia de la deuda en los últimos 5 años, se observa un crecimiento constante con respecto al PIB, pasando de 43% en el año 2015 a 56% en el año 2019. La tendencia en la tasa de cambio de la deuda externa presenta ciclos marcados que repuntan crecimiento justamente en los periodos de cambio presidencial, con una disminución en el ritmo del crecimiento económico para los primeros tres periodos y una situación estacionaria para el último periodo, manteniendo un alto crecimiento de la deuda con respecto al PIB.

Por consiguiente, es necesario resolver el siguiente planteamiento: ¿Puede un país con problemas de endeudamiento público como Panamá, incrementar su economía y consecuentemente disminuir su deuda? Esperamos contestar a esta pregunta con el siguiente análisis econométrico.

6. Metodología

El tipo de investigación es básicamente correlacional donde se analiza el comportamiento de las variables consideradas. Mediante un análisis de correlación y regresión se comprobará si la deuda y el crecimiento económico están relacionados, así como el impacto de los mismos en la economía panameña. Por lo tanto, este trabajo tiene como objetivo evidenciar en forma empírica el comportamiento de estos indicadores económicos a través de datos estadísticos para sustentar científicamente la siguiente hipótesis de investigación:

Hi: La Deuda Externa está relacionada con el crecimiento económico

Lo que estadísticamente se plantea comprobar, determinando que tipo de relación existe entre el Endeudamiento Público y el Producto Interno Bruto Real aplicando para estos fines la técnica estadística de análisis de correlación y regresión simple. Asimismo, se requiere identificar el tipo de modelo que mejor se ajusta los datos y obtener el mejor resultado que permita explicar el comportamiento del Endeudamiento con respecto del Producto Interno Bruto en el transcurso del periodo analizado. Por otro lado, determinar si la explicación es significativamente directa o indirecta y si el incremento en el tiempo es lineal o no lineal.

Para probar si existe una relación o tendencia entre la Deuda Externa y el PIB, debemos comprobar si la correlación es significativamente distinta de cero. Para estos efectos se realiza una **prueba bilateral para la correlación** con una significancia del 5%, utilizando el paquete estadístico SPSS. A continuación, describimos la hipótesis nula (H_0) y la hipótesis de alterna (H_i) que corresponde a la hipótesis de investigación:

H_0 : No existe relación entre la deuda externa y el crecimiento económico. $H_0: r_{xy} = 0$

H_i : La deuda externa está relacionada con el crecimiento económico. $H_i: r_{xy} \neq 0$

Donde:

x = Crecimiento económico, **variable independiente**

y = Deuda externa, **variable dependiente**

r_{xy} = Es la correlación entre dos o más variables (se establece el comportamiento: lineal o no lineal, así como el sentido, directo o indirecto)

7. Resultados

Se probaron varios modelos, donde el modelo exponencial ajusta mejor. En el proceso analítico se presenta el modelo clásico lineal cuyos resultados se compararon con el modelo exponencial como vemos a continuación.

<p>Lineal Modelo cuya ecuación es $Y = b_0 + (b_1 * X)$.</p> <p>Inverso Modelo cuya ecuación es $Y = b_0 + (b_1 / X)$.</p> <p>Exponencial Modelo cuya ecuación es $Y = b * (e^{(b_1 * X)})$ ó $\ln(Y) = \ln(b) + (b * X)$.</p>	<p>Cuadrático Modelo cuya ecuación es $Y = b_0 + (b_1 * X) + (b_2 * X)^2$.</p> <p>Cúbico Modelo definido por la ecuación $Y = b_0 + (b_1 * X) + (b_2 * X)^2 + (b_3 * X)^3$.</p> <p>Potencia Modelo cuya ecuación es $Y = b * X^{b_1}$ ó $\ln(Y) = \ln(b) + (b * \ln(X))$.</p>
<p>Donde</p> <ul style="list-style-type: none"> • Y es la Deuda Externa, • X es el PIB (Valor absoluto / Crecimiento PIB) • b_0 = es el intercepto, valor constante, que se interpreta como el valor que corta el eje de la Y cuando X es cero (0), es decir el valor de la deuda externa en el evento de no contar con producción económica o cambio en la economía. • b_i = es valor del coeficiente de la variable o las variables explicativas o independientes • \ln es el logaritmo natural • e = es un número irracional cuyo valor aproximado es 2.7182818284590452353602874713527. 	

7.1. Análisis Regresivo

Al calcular las correlaciones, encontramos que el monto del PIB Real se correlaciona linealmente con el monto de la Deuda Externa, mostrando una relación lineal directa y altamente significativa del 94.7%.

Correlaciones Lineales					
	P.I.B. Real	Crecimiento PIB	Deuda externa	Crecimiento DEUDA	Deuda externa P.I.B
P.I.B. Real Correlación de Pearson Sig. (bilateral)	1	0.076	.947**	.456*	-0.377
N	20	20	20	20	20
CrecimientoPI Correlación de B Pearson Sig. (bilateral)	0.076	1	-0.1	-0.305	-.572**
N	20	20	20	20	20
Deudaexterna Correlación de Pearson Sig. (bilateral)	.947**	-0.1	1	.527*	-0.074
N	20	20	20	20	20
Crecimiento Deuda Correlación de Pearson Sig. (bilateral)	.456*	-0.305	.527*	1	0.108
N	20	20	20	20	20
Deuda externa/PIB Correlación de Pearson Sig. (bilateral)	-0.377	-.572**	-0.074	0.108	1
N	20	20	20	20	20

** La correlación es significativa en el nivel 0,01 (2 colas).

* La correlación es significativa en el nivel 0,05 (2 colas).

Luego se evidencia una relación moderada e inversa (- 57.3%) en el crecimiento del PIB y el endeudamiento con respecto al PIB (DEUDA/PIB), así como una relación moderada y directa entre el PIB Real y la tasa de crecimiento de la Deuda. Es importante destacar que no se evidencia relación lineal entre el crecimiento económico respecto al endeudamiento público (monto y crecimiento). Estas correlaciones se presentan en la siguiente tabla que muestra el valor y signo de la correlación, además de la probabilidad de la prueba y su nivel de significancia bilateral

7.2. Análisis de Regresión Lineal

La validez del modelo se evalúa con el análisis de varianza. El estadístico de prueba es la distribución F con k (número de variables independientes) y n-k grados de libertad, donde n es el tamaño de la muestra. Donde $F_c = MS \text{ Regresión} / MS \text{ Error}$, con la decisión de rechazar H_0 , si $F_c > F_{\alpha, k, n-k-1}$ grados de libertad. El valor de la F calculada es la que cae en la región de rechazo de la hipótesis nula y su interpretación: Al menos una de las variables independientes explica la variación de la Variable Dependiente, por lo que el modelo es funcional y se puede aplicar.

ANOVA^a

Modelo	Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
1 Regresión	476465390.368	1	476465390.368	156.800	.000 ^b
Residuo	54696313.999	18	3038684.111		
Total	531161704.367	19			

a. Variable dependiente: Deuda externa

b. Predictores: (Constante), P.I.B. Real

En este caso se trata de un análisis de varianza para una variable independiente (PIB), y la probabilidad de la prueba es altamente significativa, con lo que se concluye que el modelo es funcional, por lo que el PIB explica el comportamiento de la Deuda Externa en un 89.7%. Por otra parte, el modelo lineal presenta un error de estimación de 1743.18, el cual tendría que ser contrastado con otro modelo y verificar si se presenta otro modelo con menor dispersión entre los valores reales y los estimados a través del modelo, y mejores coeficientes de determinación (R^2).

Resumen del modelo ^b				
Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación
1	.947 ^a	.897	.891	1743.18218

a. Predictores: (Constante), P.I.B. Real
b. Variable dependiente: Deuda externa

7.3. La Prueba de los Parámetros del modelo de estimación lineal

También se rechaza si la probabilidad de la prueba es inferior a la probabilidad crítica (sig. $\alpha < 5\%$). Por consiguiente, existe suficiente evidencia estadística para rechazar la hipótesis nula de que la pendiente del PIB REAL es cero, es decir hay relación entre el PIB y la Deuda Externa. Significa que el PIB, explica el comportamiento de la Deuda Externa en un 89.7% (R^2 Coeficiente de determinación).

Modelo	Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados	t	Sig.
	B	Error estándar	Beta		
1 (Constante)	211.608	977.236		.217	.831
P.I.B. Real	.446	.036	.947	12.522	.000

Hipótesis

H₀: $\beta_1 = 0$ El Producto Interno Bruto no explica la Deuda Externa

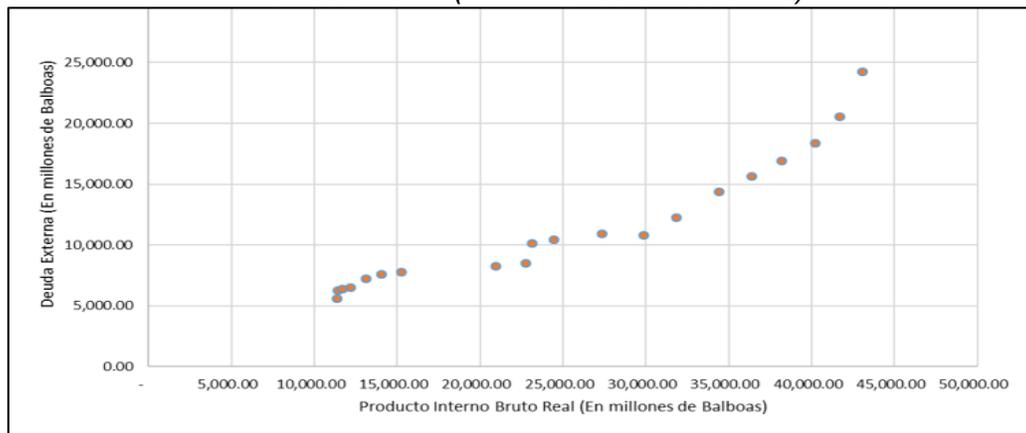
H_a: $\beta_1 \neq 0$ El Producto Interno Bruto explica la Deuda Externa

Rechazo H₀, si $t > t_{\alpha/2, n-k-1}$ o $t < -t_{\alpha/2, n-k-1}$

Para garantizar que la prueba de los parámetros y el análisis de varianza son válidos, se deben cumplir las siguientes suposiciones fundamentales de regresión lineal:

- **Linealidad:** La variable independiente y dependiente tienen una relación lineal, a pesar de que la correlación lineal es alta, al graficar las variables encontramos que la deuda externa presenta una tendencia decrecimiento exponencial al aumentar la variable PIB Real. Al revisar el comportamiento gráfico del endeudamiento en función del Producto Interno Bruto, se percibe un comportamiento curvilíneo, en lugar de un comportamiento lineal, lo cual se muestra en el gráfico 4.

Gráfica 4. Deuda Externa en función del Producto Interno Bruto Real en Panamá:
Años 2000-2022 (En millones de balboas)

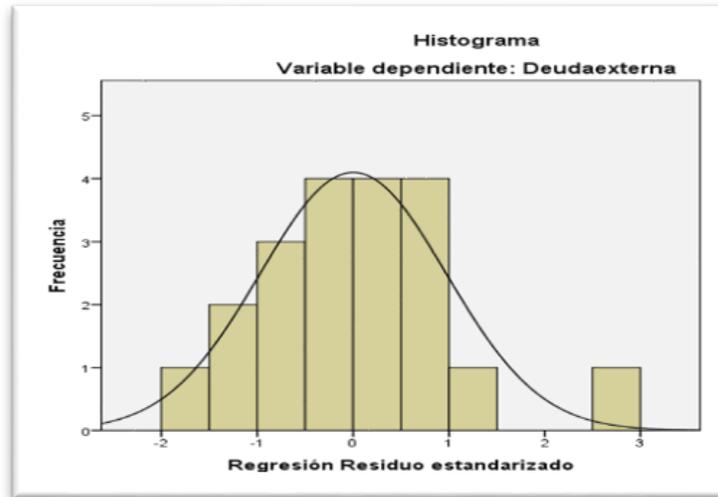


- **Normalidad:** Los residuos deben tener distribución normal con media igual a 0. La prueba de Shapiro Wilks (muestras menores de 50), contrasta la hipótesis nula que la población está distribuida normalmente, si el p-valor es menor a alfa (nivel de significancia) entonces la hipótesis nula es rechazada (se concluye que los datos no vienen de una distribución normal).

Pruebas de normalidad						
	Kolmogorov-Smirnov ^a			Shapiro-Wilk		
	Estadístico	gl	Sig.	Estadístico	gl	Sig.
Standardized Residual	.146	20	.200 ^a	.933	20	.177

*. Esto es un límite inferior de la significación verdadera.
a. Corrección de significación de Lilliefors

Si el p-valor es mayor a alfa, se concluye que no se puede rechazar dicha hipótesis. En este caso la probabilidad de la prueba es de 0.117, y se concluye que los residuos presentan una distribución casi normal, lo que se verifica también con la gráfica de normalidad



- Homocedasticidad.** La variación en $(Y - \hat{Y})$ o **residuo** debe ser la misma para todos los valores de \hat{Y} . La varianza de los residuos es constante. En el diagrama de los residuos que se presenta en la siguiente página, se observan comportamientos en los residuos correspondientes a los residuos de las estimaciones según años consecutivos, valores residuales positivos muy homogéneos para los años del 2000 al 2006, seguido de valores residuales negativos en los años 2008 al 2011, consistentes, para luego trazar un comportamiento creciente entre los años 2012 al 2019 siendo este último año un valor que generó un residuo atípico o fuera de rango. Esto podría significar que se requiere una transformación de los datos originales que podrían estar presentando un comportamiento no lineal, y que efectivamente se observó en la gráfica 2.

Diagnósticos por casos^a

Número del caso	Años	Residuo estándar	Deudaexterna	Valor pronosticado	Residuo
20	2019.0	2.761	24223.20	19409.9152	4813.28476

a. Variable dependiente: Deudaexterna

- Independencia:** los residuos deben ser independientes entre sí. La Independencia de la variable aleatoria “residuos” (especialmente importante si los datos se han obtenidos siguiendo una secuencia temporal). Se prueba la independencia entre los residuos mediante el estadístico de Durbin-Watson que toma valor 2 cuando los residuos son completamente independientes (entre 1.5 y 2.5 se considera que existe independencia) $DW > 2$ autocorrelación negativa; $DW < 2$ autocorrelación positiva.

Durbin-Watson
.428

El resultado de la heteroscedasticidad y los resultados de la prueba Durbin Watson advierten la existencia de autocorrelación serial, corroborando la existencia de valores atípicos positivos. Con base en estos resultados se procedió a ajustar los datos

transformándolos hasta eliminar la auto correlación y la heterocedasticidad, sin embargo, no se ajusta a los supuestos por lo cual se decidió realizar los análisis a través de modelos curvilíneos encontrando un mejor ajuste en el modelo exponencial. A continuación, se presentan los resultados:

7.4. Modelo Exponencial

Este modelo presenta menos error de estimación con respecto al modelo lineal (Exponencial 0.082, lineal 1743.18), además de una correlación mayor (Exponencial 0.983,

R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación
.983	.966	.964	.082

La variable independiente es P.I.B. Real. Lineal 0.947). En este caso el Análisis de Varianza es para evaluar el modelo exponencial, pero el análisis es similar y verifica en nivel de explicación de la variable independiente PIB, en la variabilidad o comportamiento de la variable Deuda Externa, encontrando que la probabilidad de la prueba es altamente significativa, por lo que se concluye que el modelo es funcional, por lo que el PIB explica el comportamiento de la Deuda Externa en un 96.6% (R2 Coeficiente de determinación).

	Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
Regresión	3.436	1	3.436	512.832	.000
Residuo	.121	18	.007		
Total	3.556	19			

La variable independiente es P.I.B. Real.

Para la prueba de los coeficientes de los parámetros (PIB), también se rechaza si la probabilidad es inferior a la probabilidad crítica (sig. $\alpha < 5\%$). Por consiguiente, Existe suficiente evidencia estadística para rechazar la hipótesis nula de que la pendiente del PIB REAL es cero, es decir hay relación EXPONENCIAL entre el PIB y la Deuda Externa.

	Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados	t	Sig.
	B	Error estándar	Beta		
P.I.B. Real	3.786E-5	.000	.983	22.646	.000
(Constante)	4019.981	184.464		21.793	.000

La variable dependiente es ln(Deudaexterna).

Modelo Exponencial cuya ecuación está dada por $Y = b_0 * (e^{(b_1 * X)})$ o aplicando logaritmo natural para facilitar el cálculo: $\ln(Y) = \ln(b_0) + (b_1 * X)$. Traducido a los parámetros del modelo se tiene: $\ln(DE) = \ln(4019.981) + (0.00003786 * PIB)$ o de otra forma $DE = 4019.981 * (2.71828183(3.786 \exp^{-5 * PIB}))$

En consecuencia, la hipótesis de investigación se comprueba, por lo que se concluye que la deuda externa está relacionada con el Producto Interno Bruto, más no así con su crecimiento, si no con su valor absoluto. En teoría, esto permitiría la sostenibilidad a largo plazo, lo que potencialmente reduciría los impactos negativos de la deuda externa en el desarrollo de la economía panameña. Sin embargo, es necesario acotar que la deuda tiene un crecimiento exponencial lo cual es crítico para la economía. En ese sentido, la observancia en la política económica debe ir encaminada a controlar la proporción de la deuda con

respecto al PIB, e incrementar y sostener el crecimiento del monto del PIB procurando disminuir la proporción que representa la deuda de la economía.

8. Conclusiones

En la última década, la economía de Panamá se convirtió en categoría de país de ingresos altos porque crecía cuatro (4) veces más que la media regional. Sin embargo, durante la pandemia (2020) el PIB se redujo en un 18% y resultó ser el más significativo de la región. En 2021, la economía panameña se recuperó al crecer un 15% debido a las inversiones y el aumento de las exportaciones de la minera de cobre.

El Producto Interno Bruto (PIB), durante 2022, en término absoluto, registró un monto de B/. 73,449.3 millones, con un incremento de B/. 7,164.9 millones de balboas, lo que en términos relativos comparado con el año 2021 significó un incremento de 3.3%, según cifras oficiales que proporciona el Instituto Nacional de Estadística y Censo.

El pronóstico es que la economía panameña siga creciendo a buen ritmo con un 5.7% en 2023 y 5.8% en 2024 (FMI, 2022), cifras por encima del 4.9% que es nuestro límite para generar empleo. Este crecimiento estará respaldado por el sector servicios, destacando el comercio mayorista y minorista, el transporte, almacenamiento y las comunicaciones; también crecerán el sector de la construcción, la industria manufacturera y la minería, aunque con menos impacto que en el periodo de 2011 al 2017, donde tuvo su mayor auge debido a los megaproyectos como la ampliación del Canal de Panamá, el Aeropuerto Internacional de Tocumen, el Metro de Panamá y la ampliación de la cinta costera.

En este periodo de auge, Panamá experimentó su PIB potencial alcanzando un crecimiento del 11,3% en 2011. Este crecimiento no fue sostenible, y en los años siguientes, fue desacelerando hasta reducir su crecimiento en un 4.6% en 2015, para llegar al 2019 con una caída hasta el 3%, lo que generó una crisis económica por la culminación de los megaproyectos mencionados y una alta tasa de desempleo (20%).

En este mismo período, la Deuda Externa tuvo también grandes cambios, mostrando un ritmo de crecimiento sostenido y proporcionalmente mayor que el crecimiento relativo de la economía panameña. En las cuatro últimas décadas, Panamá ha recibido préstamos cuantiosos, lo que ha ocasionado incrementos significativos en su deuda externa, mientras que, a diferencia de la última década, las anteriores registraban bajas tasas de decrecimiento del Producto Interno Bruto (PIB).

Hasta el 2012, la deuda con respecto al PIB tiene una evolución decreciente si comparamos con el inicio del nuevo milenio donde representaba el 50% del PIB, hasta alcanzar valores cercanos al 36% respecto del PIB en 2012. A partir de ese año, la deuda externa registra un incremento sostenido en los indicadores, mostrando una tendencia al alza y moviéndose con mayores ritmos de crecimiento en comparación al crecimiento económico.

En este contexto, al realizar el análisis estadístico y los planteamientos teóricos revisados en la investigación, se desprenden las siguientes conclusiones:

- Al explicar la relación entre el monto de la Deuda Externa y el PIB, el primero registró un promedio geométrico anual de 47% en nivel de endeudamiento del país en proporción al PIB durante las dos últimas décadas, es decir, que por cada 10 balboas que producimos, experimentamos un endeudamiento de 4 balboas con 70 centésimos. Si observamos su tendencia en los últimos cinco años, tiene un crecimiento constante con relación al PIB, pasando de un 43% en el año 2015 a 56% en el año 2019.
- Entonces, podemos afirmar que el PIB explica el comportamiento de la deuda externa, puesto que cuando aumenta el PIB la deuda también lo hace, aunque de manera exponencial. Por lo tanto, mejorar el nivel de endeudamiento para un país en vías de desarrollo es fundamental para garantizar la sostenibilidad del crecimiento sin comprometer el futuro económico del país. En ese sentido, el comportamiento de la deuda externa y crecimiento económico son situaciones de interés público, que preocupa a los economistas y estadistas por las calificaciones de riesgo que inciden en la imagen externa del país. De hecho, si el incremento de la deuda se mantiene, nos alerta de futuras restricciones y de disponibilidad financiera para la inversión y la sostenibilidad económica del país. Por lo tanto, si la deuda sigue creciendo en mayor proporción al PIB, como hasta ahora, se tiene el riesgo de obtener calificaciones no favorables.
- En consecuencia, la razón Deuda/PIB representó al término del 2019 el 56%, en 2020 fue de un 58,43% y en 2022 fue de un 65.56%. Por lo tanto, estamos por encima del 60%, como límite para un nivel de endeudamiento óptimo para un país en vías de desarrollo (López y González, 2020), lo que implica la necesidad de replantear la estrategia económica y productiva del país, para crecer con mayor eficiencia y mejorar la administración de la deuda.
- Es evidente que este nivel de la deuda externa es un limitante del desempeño y eficiencia económica puesto que los recursos financieros que podrían utilizarse para la inversión social e inversión pública deben destinarse al pago de estos compromisos, o en su defecto, una renegociación generando más deuda, y disminuyendo la posibilidad de producir bienes y servicios para mejorar el crecimiento de la economía.

En nuestra actual situación, se requiere aproximadamente de 56 años para pagar la deuda sin que se invierta o se utilice la riqueza del país, por lo que es una situación irreal. Sin embargo, si podemos controlar el gasto, ser más eficientes y potenciar los sectores productivos que aportan más a la economía o potenciar nuevos mercados de inversión pública, podemos revertir esta situación.

- El pago de la deuda externa, como sabemos, está condicionado al crecimiento económico y social del país. Por esto, en caso de que no crezca la economía tal como los especialistas pronostican, se deben establecer medidas de contingencias que permitan limitar el servicio de la deuda en casos de emergencias o de choques externos, para evitar que entremos en una vorágine de constante endeudamiento sin que ésta impulse nuestro nivel de crecimiento. Por lo tanto, la relación deuda/PIB muestra una tendencia poco favorecedora, y nos deja en una posición comprometida en cuanto al Riesgo País, por lo que se debe replantear la adquisición y uso de la deuda externa en el futuro cercano.

- Es necesario explorar nuevos modelos que permita el crecimiento sostenido de la economía ya que los modelos utilizados están agotados porque se han basado en sectores productivos con mano de obra poco cualificada como la construcción, o en el comercio al por menor y por mayor, cuando debemos impulsar el desarrollo de sectores más sostenibles, y así garantizar nuestro crecimiento económico.
- Por todo lo anterior, volvemos a la pregunta objeto de este trabajo: ¿Puede un país con problemas de endeudamiento público incrementar su economía y consecuentemente disminuir su deuda? Por la evidencia científica y empírica expuesta, podemos decir que sí es posible, siempre que tengamos la capacidad de entender, que debemos mantener un nivel óptimo de endeudamiento (60%); utilizar gran parte de esos préstamos en inversión pública que permita mejorar la infraestructura del país con miras a desarrollar otros sectores con bajo crecimiento para que contribuyan a la economía del país; y con esto aumentar los ingresos del estado, no solo para pagar deuda, sino para reinvertir en obras que mantengan ese nivel de crecimiento económico.

9. Bibliografía

- Acosta, A; (1990).** *La deuda eterna. Una historia de la deuda externa ecuatoriana.* Libresa, tercera edición, Quito.
- Anderson, D., Sweeney, D. y Williams, T. (2012).** *Estadística para Administración y Economía*, (11va. edición), México. Cengage Learning.
- Álvarez Texcotitla, Miguel, Álvarez Hernández, Miguel David, & Álvarez Hernández, Shaní. (2017).** *La Deuda Pública, el crecimiento económico y la política.* Polis, 13(2), 41-71. Recuperado 12 de diciembre de 2020, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332017000200041&lng=es&tlng=es.
- Álvarez, M, (agosto 2017).** *La Deuda Pública, el Crecimiento Económico y la Política.* Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa, México.
- Blanchard, O, (2016).** *Macroeconomía*, Prentice Hall, Madrid.
- Blanchard, O. Stanley F, (2002).** *Lectures on Macroeconomics.* The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Cabrera Sánchez, L. C. (2020).** *Efecto de la deuda pública externa sobre el crecimiento económico en el Perú en el período 2000–2016.*
- Fossati, F. (2001).** *Deuda Externa de Latinoamérica.* Ponencia presentada en el Encuentro Internacional por una Estrategia Común: La Deuda Externa y el Fin del Milenio. Parlamento Latinoamericano y el Congreso de la República de Venezuela. Disponible en <http://cdiserver.mbasil.edu.pe/mbapage/BoletinesElectronicos/Economia/Fosati.pdf>
- López, D. M., y González, F. G. (2020).** *Los objetivos de déficit en las CCAA: Una propuesta basada en la deuda* (Fedea Policy Papers No. 2020-21). Madrid. Recuperado de <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2020/10/FPP2020-21.pdf>
- Millet Soler, M, (febrero 1999).** *El Proceso de Endeudamiento de los Países en Desarrollo.* Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Barcelona, Barcelona.
- Mencos Arraiza, J. (2000).** “La deuda Externa”, *Revista Semana*, Colombia, 2000, volumen 12, página 7.
- Patillo, C., Poirson, H., & Ricci, L. (2002).** *La deuda externa y el crecimiento.* Finanzasy

desarrollo, 32-35.

Patillo, C., Poirson, H., Ricci, L. (2002). *La deuda y el Crecimiento*, Fondo Monetario Internacional (FMI), Revista Finanzas & Desarrollo/ Washington.

Economía Planeta: diccionario enciclopédico. Vol. 1: A-birr de Martínez Cortiña, Rafael [dir.]: Bien Piel original (1980) Primera edición | Perolibros S.L.

Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, (1988) *La Deuda Externa: Definición, Cobertura estadística y metodología*, Washington

Barro, R. J, (1974), "Are Government Bonds Net Wealth", *Journal of Political Economy*, New York.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (1983- 2000), Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Chile.

Contraloría General de la República, (1970-2018), *Panamá en Cifras*.

Contraloría General de la Republica y el Ministerio De Planificación y Política Económica. (1969-1980), *La deuda pública y el nuevo enfoque de la administración para el desarrollo*. Panamá.

Mencos Arraiza, J, (2000), "**La deuda Externa**", *Revista Semana*, volumen 12, Colombia.

Ministerio De Planificación y Política Económica; (1970-1997), *Informe Económico del Gobierno Nacional*, Panamá.

Ministerio De Planificación y Política Económica, (1992), *Normalización de Relaciones con los Organismos Financieros y el Club de Paris*, Panamá.

Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Crédito Público, (1998), *Informe Anual de la Deuda Externa*, Panamá.

Ministerio de Economía y Finanzas (2018). *Informe. De la Dirección de Crédito Público. Evolución histórica de la deuda pública externa de Panamá*. Recuperado de <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/jdfs.htm>

Boletín del FMI (2013). *Panamá: el Crecimiento mantendrá su dinamismo*. Recuperado de: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2015/09/28/04/53/socar032713a>

DINERO ENDÓGENO Y DINERO EXÓGENO: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN
Endogenous money and exogenous money: A first approach

Maribel Wang de Adames

Universidad de Panamá. Centro Regional Universitario de Veraguas, Panamá.
maribel.wang@up.ac.pa <https://orcid.org/0000-0001-7863-7771>

Berta Adaysi Lozano Vásquez

Universidad de Panamá. Centro Regional Universitario de Veraguas, Panamá.
berta.lozano@up.ac.pa <https://orcid.org/0000-0002-0162-4320>

David Pimentel Montilla

Universidad de Panamá. Centro Regional Universitario de Veraguas, Panamá.
david.pimentel@up.ac.pa <https://orcid.org/0009-0006-2655-6666>

DOI <https://doi.org/10.48204/2710-7744.4235>

Fecha de recepción: 05/03/2023

Fecha de aceptación: 31/05/2023

Resumen

Se efectúa una revisión bibliográfica y conceptual de tipo exploratoria, como una primera aproximación a las dos teorías explicativas de cómo se crea el dinero: la primera de ellas que afirma que el dinero se crea de manera exógena y la segunda que asevera que se crea de manera endógena. La creación exógena de dinero supone que desde afuera de la economía entra el dinero en forma de impresión por parte de la autoridad monetaria, mientras que la creación endógena implica que el dinero es creado por la demanda de fondos prestables que requiere la propia sociedad. Un primer acercamiento denota una mayor cantidad de estudios de demanda monetaria frente a los de oferta monetaria; diversos autores que abordan el tema tratando el dinero como objeto de estudio arraigado a otras variables, así como distintas posturas donde cobra relevancia de manera implícita la teoría de la endogeneidad. Se hace necesaria una revisión más delimitada y estudios empíricos que permitan reunir evidencia que esclarezca la validez de una u otra teoría, en el contexto panameño.}

Palabras clave: Dinero endógeno, dinero exógeno, demanda monetaria, oferta monetaria.

Summary

An exploratory bibliographical and conceptual review is carried out, as a first approximation to the two explanatory theories of how money is created: the first one that affirms that money is created exogenously and the second one that asserts that it is created exogenously. The exogenous creation of money supposes that money enters from outside the economy in the form of printing by the monetary authority, while the endogenous creation implies that money is created by the demand for loanable funds that society itself requires. A first approximation denotes a greater number of studies of monetary demand compared to those of monetary supply; various authors who address the issue treating money as an object of study rooted in other variables, as well as different positions where the theory of endogeneity becomes implicitly relevant. A more delimited review and empirical studies are necessary to gather evidence to clarify the validity of one theory or another, in the panamanian context.

Keywords: Endogenous money, exogenous money, money demand, money supply.

1. Introducción

A lo largo de la historia de la teoría económica, la economía real ha sido objeto de estudio desde diferentes ópticas y escuelas. Sin embargo, la economía monetaria, o en términos más concretos, el dinero no ha sido considerado como objeto de estudio autónomo, sino siempre atado a su relación con alguna variable de la economía real. Peor aún, por mucho tiempo se consideró al dinero como un velo, se hablaba de que facilitaba las ruedas del comercio, incluso, existen teorías que hablan de la neutralidad del dinero.

Empero, así como existe una oferta y demanda de bienes y servicios, existe la oferta y demanda monetaria. En su acepción más sencilla, pudiera decirse que la demanda de dinero es la cantidad que requieren los agentes económicos, a fin de poder comprar, transar e invertir. En el caso de la oferta, por el contrario, es la cantidad que requieren los agentes económicos y tienen a disposición para las operaciones descritas, a través de la banca central y la banca comercial.

Gigliani (2005) nos plantea que, por el lado de la oferta monetaria, existen dos tradiciones que se originan en la escuela clásica. La primera de ellas considera que la oferta monetaria es una variable exógena que puede ser controlada por el gobierno. Los autores que defienden esta posición parten de la visión de Hume y de la escuela monetarista y keynesiana (p.1). La segunda tradición, según el mismo autor, inicia con Karl Marx y los economistas de la Banking School, quienes arguyen que la oferta monetaria se genera a partir de los requerimientos de crédito por parte de los capitalistas para llevar adelante su ciclo productivo. De modo que la consideran una variable endógena, atada a la necesidad de fondos para producir.

Ahora bien, los economistas son más dados a estudiar la demanda de dinero como fenómeno o problema macroeconómico, que a explorar la oferta monetaria. De hecho, por cada un resultado e información relacionada con oferta monetaria, aparecen dos de demanda monetaria. Pareciera que hablar de oferta monetaria implicase una predeterminada aceptación de su exogeneidad, lo que resulta extraño, pues en los ambientes políticos e incluso académicos, aún se defiende el hecho de que la oferta monetaria es determinada en primera instancia por la autoridad monetaria local (banca central), y, evidentemente, la oferta de créditos más los depósitos de la banca comercial.

Por el lado de la demanda de dinero existen diversas aproximaciones, identificándose la Teoría Cuantitativa de la Demanda de Dinero de Keynes, el Modelo de Inventarios, el Modelo de Asignación de Carteras, la Teoría General de la Demanda de Friedman, y las Teorías Modernas de la Demanda por Dinero en Equilibrio General (el Dinero en la función de Utilidad, el Dinero y los Costos de Transacción, los Modelos de Búsqueda, los Modelos de Generaciones Traslapadas, los Modelos de Sustitución de Monedas), así como los Análisis Empíricos de la Demanda por Dinero (Mies y Raimundo, 2006 p.6).

Este artículo plantea la necesidad de realizar estudios en torno a esta variable, tan compleja como necesaria, tan dinámica como histórica y tan protagónica como escurridiza, al tiempo que presenta un somero asomo a conceptualizaciones relevantes que permitan definir un poco los contornos de un tema que puede ser piedra de toque para innumerables investigaciones locales.

2. Concepto de dinero

El estadounidense Narayana Kocherlakota, ha puesto en boga una aseveración sugestiva pero muy actual, al asegurar que “el dinero es memoria” como citó Toledo (2006). Este concepto, si bien puede parecer arriesgado, permite englobar aspectos sutiles y evidentes, que han cambiado lo que se tiene o conoce como dinero, a la luz de una civilidad cada vez más sumergida en medios de pago electrónicos y criptomonedas.

De acuerdo con (Mankiw , 2014) dinero es la cantidad de activos que puede utilizarse fácilmente para realizar transacciones. Sin embargo, Blanchard, et. al. (2012), evaden la definición para advertir que dinero y riqueza tienen un significado muy específico en economía, que no suele ser el de la jerga común y desarrollan un acápito lateral en el texto titulado “Trampas semánticas: el dinero, la renta y la riqueza”. Diferencian en este apartado, el concepto de renta, el cual se refiere a un flujo que se expresa en unidades de tiempo (semanal, mensual o anual), en tanto que la riqueza es la diferencia entre los activos menos los pasivos, es una variable stock, que expresa propiamente el haber en un momento determinado del tiempo. Dichos autores, en consecuencia, conceptúan como dinero, a todo aquello que puede emplearse directamente para comprar bienes (p.65).

De Gregorio (2012), por su parte, ata la definición a las funciones del dinero, aduciendo que es más útil precisar sus funciones para delimitar qué es. No obstante, sólo reconoce tres funciones: como medio de pago, como unidad de cuenta y como depósito de valor (p.395). Fernández et. al (2003), añaden una cuarta función: unidad de pagos diferidos (p.3) en tanto que Rivera (2017) simplifica la definición indicando que el dinero es un activo generalmente aceptado como medio de pago en una economía (entendiéndose como activo, algo que la gente posee) (p.264).

Pese a que no todos los autores lo han considerado un objeto de estudio como tal, en su protagónica esencia, siempre ha sido motivo de aproximaciones vinculadas con las variables fundamentales de la economía, desde Nicolás Copérnico, polímata del renacimiento más conocido como astrónomo que como economista, quien fue el primero en relacionar (o por lo menos dejarlo por escrito), la cantidad de dinero y los precios, pasando por Jean Bodin (1529), William Petty, (1623), Jonh Locke (1632), David Hume (1711), Adam Smith (1723), Jeremy Bentham (1748), Henry Thornton (1760), Thomas Malthus (1766) , Jean-Baptiste Say (1767), William Huskisson (1770), David Ricardo (1772), Francis Horner (1778), John Suart Mill (1806), Karl Marx (1818), William Jevons (1835), Alfred Marshall (1842), Vilfredo Federico Pareto (1848), Irving Fisher (1867), Arthur Pigou (1877), John Maynard Keynes (1883) y por supuesto el monetarista estadounidense de origen judío -Premio Nobel de Economía- Milton Friedman (1912).

Un análisis del pensamiento de estos precursores merece por supuesto un espacio mucho más riguroso que esta primera aproximación que lo que busca es plantearse algunos aspectos conceptuales básicos y el tema en sí como piedra de toque para futuros que independientemente del enfoque, tengan el dinero y su proceso de creación como punto de partida del análisis.

3. La Oferta de Dinero

Tal cual lo conceptúa Llinas T. (1978), la oferta monetaria consiste en el proceso a través del cual, el banco central y los bancos comerciales crean dinero en una economía en un momento

dado, en otras palabras, es el proceso a través del cual estos entes crean medios de pago (p.4). En otras palabras, puede definirse la oferta monetaria como la cantidad de dinero (legal y bancario) en manos del público, es decir, la suma del efectivo en manos del público y los depósitos bancarios a la vista. Hablar de oferta monetaria es referirse a la parte plenamente líquida del conjunto de activos en manos del público (Fernández, et al. 2003). Mankiw (2014), amplía el espectro más allá y asevera:

La cantidad de dinero existente se denomina oferta monetaria. En una economía que utilice dinero-mercancía, la oferta monetaria es la cantidad de esa mercancía. En una economía que utilice dinero fiduciario, como la mayoría de las economías actuales, el Gobierno controla la oferta monetaria: existen restricciones legales que le confieren el monopolio de la impresión de dinero. De la misma manera que el nivel de impuestos y el nivel de compras del Estado son instrumentos del Gobierno, así también lo es la cantidad de dinero. Su control se denomina política monetaria. (p152).

Para Rivera (2017), la oferta monetaria está constituida por el circulante y los depósitos a la vista. De Gregorio amplía la acepción, puesto que incluye como oferta las diversas definiciones de dinero, según su grado de liquidez. M1 como dinero más líquido (billetes, monedas en circulación y depósitos a la vista), M2 (lo anterior más los depósitos a plazo), M3 incluyendo los depósitos a plazo y el cuasidinerio y M4 que abarca además inversiones, claro está, dependiendo del país y las características de su sistema financiero.

Tal cual lo señalan Fernández et.al (2003), la definición de los activos que entran a formar parte del dinero no es un asunto trivial para la política monetaria y financiera, ya que precisamente es este punto, motivo de discrepancia entre las diferentes corrientes de pensamiento (p.7) y también existen ciertas diferencias por región. Sin embargo, atendiendo a la legislación regional, según el Consejo Monetario Centroamericano, se tiene lo que se conoce como magnitudes monetarias, lo cual permite acercarse de modo tangible a una cuantificación o estadística de lo que se tiene por dinero. Panamá empieza a reportar sus estadísticas financieras en el año 2003, mas no así el resto de los países centroamericanos que ya tenían más trayectoria en el reporte de estos datos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana).

4. Magnitudes Monetarias

Para definir las magnitudes monetarias se precisa definir antes lo que significa activo financiero. Atendiendo el Manual de Estadísticas Monetarias y Financieras del Fondo Monetario Internacional, se definen los activos financieros como “un subconjunto de los activos económicos: entidades sobre las que las unidades institucionales ejercen derechos de propiedad, individual o colectivamente, y de las que sus propietarios pueden obtener beneficios económicos por su posesión o uso durante un período de tiempo” (FMI, 2000).

Un agregado monetario no es más que “la agrupación de distintos activos monetarios con características comunes, en función del grado de liquidez. Es muy común nombrar a los agregados monetarios con la letra M, y dependiendo del país de que trate, los agregados van desde M1, M2, ..., Mn” (Monteros P., 2005).

Ahora bien, el Consejo Monetario Centroamericano define a los agregados monetarios como magnitudes expresadas en moneda nacional que posibilitan, a nivel macroeconómico, clasificar y analizar la cantidad de dinero que existe en una economía. Las tres dimensiones de los agregados monetarios son: 1) activos financieros que son componentes de los agregados monetarios, 2) los sectores que son tenedores de dinero y 3) los sectores que son emisores de dinero. (Manual de Estadísticas Monetarias 2001).

Las estadísticas que se publican en la base de datos del CEMLA, detallan desde la base monetaria restringida (abarca billetes y monedas que son emitidos por el banco central y los depósitos de encaje en moneda local de otras sociedades que no son un agregado monetario); la base monetaria amplia (incluye la base monetaria restringida más los billetes y monedas emitidos por el banco central y depósitos de encaje de otras sociedades, más todos los pasivos del Banco Central ...()) que no forman parte de un agregado monetario); el Agregado Monetario M1 (billetes y monedas en poder del público), el Agregado Monetario M2 (Agregado Monetario uno más cuasidineró) y el Agregado Monetario M3 (que para efectos de Panamá, es el mismo M2).

5. El proceso de creación de dinero

El dinero se genera a consecuencia de la adquisición por parte de las instituciones monetarias, de activos frente al sector público, privado o al exterior. En consecuencia, el proceso de creación de dinero por cuenta del banco emisor se realiza al adquirir activos frente a estos tres sectores (para el caso de aquellos países que cuentan con banco central), y en el caso de la creación del dinero bancario, las entidades mantienen en forma de dinero, una fracción de los depósitos de sus clientes, prestando el resto y generando así una expansión de dichos depósitos Fernández (2003).

Los activos del banco central fundamentalmente son tres: las reservas internacionales, los bonos que emite el gobierno pero que están en manos del banco central y los préstamos que les hace el banco central a los bancos del sistema. Los pasivos más importantes del banco central, es decir las obligaciones que tiene para con terceros son el dinero en efectivo que está en manos del público y el dinero en efectivo que está en manos o poseen los bancos comerciales, (así como las deudas contraídas). La suma de estos constituye las reservas de los bancos y a su vez, todos los pasivos, forman la base monetaria amplia.

La base monetaria es un dinero creado por el banco central que entra al sistema económico como reservas de los bancos y que estos pueden prestar y por tanto crear más dinero. De modo que el banco central (para aquellos países que lo tengan) es el único que tiene la capacidad de *emitir* dinero de curso legal, pero no es el único con la facultad de *crear* dinero o insertar dinero en la economía, ya que los bancos, a través de la obtención de depósitos del público, tienen la capacidad de prestar (teoría de los fondos prestables).

Es decir, los bancos mantienen una fracción de sus depósitos (reserva fraccionaria), y prestan el dinero de sus depositantes asegurando una parte del capital mediante esa reserva. Una proporción muy grande ese depósito puede ser prestada a la economía. Para el caso panameño, el artículo 73 de la ley bancaria reza lo siguiente:

ARTÍCULO 73. REQUISITOS DE LIQUIDEZ. Los bancos de licencia general y los bancos de licencia internacional cuyo supervisor de origen sea la Superintendencia, deberán mantener, en todo momento, un saldo mínimo de activos líquidos equivalente al porcentaje del total bruto de sus depósitos que será fijado periódicamente por la

Superintendencia. Dicho porcentaje no excederá del treinta y cinco por ciento. Al entrar a regir este Decreto Ley y hasta tanto la Superintendencia resuelva otra cosa, dicho porcentaje será de treinta por ciento (p.29)

Atendiendo la legislación panameña, si se efectúa el cálculo de la de la reserva fraccionaria, se tendría lo siguiente:

Figura 1: Cálculo del multiplicador monetario basado en el requisito de liquidez del 30%

Banco	Reserva	Préstamo	Pasivo
1	B/. 30.00	B/. 70.00	B/. 100.00
2	B/. 21.00	B/. 49.00	B/. 70.00
3	B/. 14.70	B/. 34.30	B/. 49.00
4	B/. 10.29	B/. 24.01	B/. 34.30
5	B/. 7.20	B/. 16.81	B/. 24.01
6	B/. 5.04	B/. 11.76	B/. 16.81
7	B/. 3.53	B/. 8.24	B/. 11.76
8	B/. 2.47	B/. 5.76	B/. 8.24
9	B/. 1.73	B/. 4.04	B/. 5.76
10	B/. 1.21	B/. 2.82	B/. 4.04
11	B/. 0.85	B/. 1.98	B/. 2.82
12	B/. 0.59	B/. 1.38	B/. 1.98
13	B/. 0.42	B/. 0.97	B/. 1.38
14	B/. 0.29	B/. 0.68	B/. 0.97
15	B/. 0.20	B/. 0.47	B/. 0.68
16	B/. 0.14	B/. 0.33	B/. 0.47
17	B/. 0.10	B/. 0.23	B/. 0.33
18	B/. 0.07	B/. 0.16	B/. 0.23
19	B/. 0.05	B/. 0.11	B/. 0.16
20	B/. 0.03	B/. 0.08	B/. 0.11
21	B/. 0.02	B/. 0.06	B/. 0.08
22	B/. 0.02	B/. 0.04	B/. 0.06
23	B/. 0.01	B/. 0.03	B/. 0.04
24	B/. 0.01	B/. 0.02	B/. 0.03
25	B/. 0.01	B/. 0.01	B/. 0.02
26	B/. 0.00	B/. 0.01	B/. 0.01
27	B/. 0.00	B/. 0.01	B/. 0.01
28	B/. 0.00	B/. 0.00	B/. 0.01
Total....	B/. 100.00	B/. 233.32	B/. 333.32

De modo que 28 bancos, a partir de una base monetaria de B/.100, con un 30% de coeficiente de caja, producirían en dinero, a partir de préstamos la suma de B/.233.32.

6. La Demanda de Dinero

La demanda de dinero no es más que la cantidad de dinero que el público desea tener en un momento dado frente a otros activos alternos. Cabe mencionar que se trata de una demanda

voluntaria de saldos monetarios, y no una tenencia involuntaria producto de la realización de transacciones (Fernández, et. al., 2003).

La mayor parte de las teorías de demanda por dinero parten de la función especial del dinero como medio de pago. El dinero proporciona “servicios de liquidez” que otros activos no ofrecen. La utilidad del dinero como medio de transacción explica por qué los individuos mantienen dinero aun cuando el dinero tiende a estar dominado por otros activos financieros (se dice que el dinero es un “activo dominado”). El conocimiento de las principales características de la demanda de dinero resulta crucial para la adecuada instrumentación de la política monetaria. Dada una demanda estable de dinero, la teoría monetaria postula la existencia de una relación estrecha entre la cantidad de ese activo y el PIB nominal (Siliézar, 2016).

7. Teorías Clásicas

6.1. La Teoría Cuantitativa

La teoría cuantitativa del dinero es una teoría económica de determinación del nivel de precios que establece la existencia de una relación directa entre la cantidad de dinero y el nivel general de precios en una economía. Dicha teoría parte de una identidad, la ecuación de cambio, esbozada por Fisher (1911), según la cual, el valor de las transacciones que se realizan en una economía ha de ser igual a la cantidad de dinero existente en esa economía, multiplicada por el número de veces que el dinero cambia de manos (Siliézar Prera, 2016).

$$M \times V = P \times Q$$

En donde, M representa la cantidad de dinero en circulación, V es la velocidad de circulación del dinero, P es un índice general de los precios y Q representa el volumen de producción de una economía durante un cierto período. De acuerdo con esta identidad, la relación entre la cantidad de dinero en circulación y el valor nominal de las transacciones se define, como la velocidad de circulación del dinero (Siliézar Prera, 2016).

Los economistas clásicos argüían, que tanto el volumen de las transacciones que se realizan en la economía como la velocidad de circulación del dinero, dependían fundamentalmente de aspectos tecnológicos e institucionales, de manera que parecía razonable suponer que los valores de equilibrio de ambas variables eran relativamente constantes. Esta observación los llevó a postular que las variaciones en el nivel de precios son proporcionales a las variaciones de la cantidad de dinero.

En consecuencia, la teoría cuantitativa residía esencialmente en una teoría de determinación del nivel general de precios y, por tanto, hacía hincapié en el papel de la oferta de dinero y no de su demanda; aunque cabe destacar que ya entonces se había reconocido la necesidad de los agentes económicos de poseer tenencias de dinero (Mill, 1848, Wicksell 1906 y Fisher 1911). La teoría cuantitativa del dinero, cuyo análisis formal se desarrolló de manera independiente bajo dos escuelas de pensamiento, postula la existencia de una relación proporcional entre dinero y nivel de precios. Ambos enfoques estudian el papel del dinero como medio de cambio, derivando, por tanto, modelos de demanda de éste por transacciones.

La primera corriente de análisis fue iniciada por Fisher (1896), quien estudia el problema desde una perspectiva macroeconómica, poniendo énfasis en los factores institucionales que

determinan los medios de pagos.

6.2. Demanda de dinero de Keynes

Como se citó en Mies y Soto, el aporte que realiza John Maynard Keynes al análisis de la demanda por dinero (1936, cap. 18) reside en identificar —y posteriormente, modelar— tres motivos que llevan a las personas a mantener saldos monetarios: la realización de transacciones, la precaución frente a eventos impredecibles y la especulación financiera.

El motivo de transacción emana del requerimiento de las personas de cubrir la brecha que se produce entre los ingresos generados y los gastos planeados. El motivo de precaución, por su parte, radica en el deseo mantener dinero para afrontar gastos no planeados e inesperados. Resulta indiscutible que la demanda por dinero ocasionada por estos dos motivos debiera depender sustancialmente del nivel de renta.

En este sentido, el autor reconoce que esta demanda también puede verse afectada por el costo de oportunidad de mantener dinero, por lo cual aduce que la tasa de interés es más pertinente para explicar aquella porción de la demanda originada por el motivo de especulación. Este motivo por el cual se puede demandar dinero implica la consideración de la incertidumbre en torno al comportamiento de las variables macroeconómicas sobre las tenencias de dinero.

8. Conclusiones

Sea que debamos mirar la creación de dinero por el lado de la oferta, o por el lado de la demanda, una primera revisión denuncia un sinnúmero de teorías que es menester revisar, sin mencionar la Teoría Monetaria Moderna (TMM); que aunque postule que la capacidad ilimitada de pago del Estado, como ente emisor de moneda fiduciaria, puede parecer arriesgada, no es poco cierto que los gobiernos la ejercen, incluso aquellos que como el nuestro, no tienen la facultad de imprimir billetes, pero sí de emitir deuda. Una revisión del tema permite evidenciar que existen varias líneas de análisis teórico y también modelaciones empíricas, basadas en series de tiempo.

Todo ello es preciso revisar, puesto que el surgimiento y la relevancia de las criptomonedas y las tecnologías Fintech, parecen apuntar a favor de la endogeneidad del dinero. Sin embargo, hasta que no se reúnan datos y se compruebe qué depende de qué, será arriesgado enunciar conclusiones basadas en la intuición.

Como toda ciencia sujeta al rigor de la investigación, es preciso probar o elaborar algún modelo o bien recoger información, al menos de un tiempo prudencial, que permita comprobar alguna de las teorías que postularon los estudiosos del tema. Recordemos que la política monetaria es aquella acción tomada para influir en las condiciones monetarias y financieras, a fin de sostener el crecimiento, aumentar el empleo y mantener la estabilidad de los precios (León, et. al, 2005).

En palabras de los mismos autores, se puede decir también que es la acción consciente emprendida por las autoridades monetarias, para cambiar la cantidad, disponibilidad o el costo del dinero, a fin de lograr los objetivos básicos de política económica. Si se reconoce que la banca crea dinero, y que un Estado como el nuestro, aunque no emita moneda puede

emitir deuda, jamás se podrá asegurar que las autoridades económicas del país no ejercen la política monetaria. Este mito reiterado por la falta de moneda local ha sido quizás el motivo principal por el cual se hayan dejado de lado, estos tópicos de teoría monetaria tan interesantes.

9. Referencias Bibliográficas

- De Gregorio, J. (2012). *Macroeconomía, Teoría y Políticas*. Santiago de Chile: Pearson-Educación.
- Fernández, A., Rodríguez, L., Parejo, J., Calvo, A., y Galindo, M. (2003). *Política Monetaria, Fundamentos y Estrategias*. Madrid, España: Paraninfo.
- Gigliani, G. (2005). La oferta de dinero. *Décimas Jornadas de Economía Monetaria e Internacional La Plata, 12 y 13 de mayo de 2005*. Buenos Aires, Argentina.
http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/3810/Documento_completo____.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Internacional, F. M. (2000). *Manual de Estadísticas Monetarias y Financieras /Capítulo IV Clasificación de Activos Financieros*.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/mfs/manual/esl/pdf/mfsmch4s.pdf>
- León León, J., y de la Rosa Mendoza, J. R. (2005). Política monetaria, cortos y estabilidad macroeconómica. *Análisis Económico*, XX(43), 291-326. Recuperado el 2021, de <https://www.redalyc.org/pdf/413/41304313.pdf>
- Llinas Toledo, F. (1978). La Oferta Monetaria y la Base Monetaria. *Económicas CUC*.
<https://repositorio.cuc.edu.co/bitstream/handle/11323/5059/La%20oferta%20y%20la%20base%20monetaria.pdf?sequence=1>
- Mankiw, N. (2014). *Macroeconomía*. Barcelona, España: Antoni Bosch editor, S.A.
- Mies, V., y Soto, R. (2000). Demanda por dinero, teoría evidencia y resultados. *Economía Chilena*, 3(3), 5-32.
- Monteros Portillo, J. F. (2005). *El desarrollo del dinero electrónico en Guatemala y sus implicaciones en la política monetaria*. Guatemala: Tesis /Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Rivera, I. (2017). *Principios de Macroeconomía, un enfoque de sentido común*. Lima, Perú: Fondo Editoria, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Siliézar Prera, J. R. (2016). *LA DEMANDA DE DINERO EN GUATEMALA MEDIANTE UN MODELO DE CORRECCIÓN DE ERRORES DURANTE EL PERÍODO 2002 - 2012*. Guatemala: Universidad San Carlos de Guatemala /Tesis.
- Toledo, W. (2006). El dinero en los modelos macroeconómicos. *Revista de Economía Institucional*, 8(15), 97-116. Recuperado el 2021, de <file:///C:/Users/Maribel%20de%20Adames/Desktop/Seminario%20III/El%20dinero%20en%20los%20modelos%20macroecon%C3%B3micos.pdf>
- Toledo, W. (2006). *Es el dinero un mecanismo de memoria social*. Facultad de Ciencias Sociales, Economía. Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.
<http://economia.uprrp.edu/ensayo%2098.pdf>

PANAMÁ OESTE: DESARROLLO INDUSTRIAL Y MERCADO LABORAL, ANÁLISIS TIO
West Panama: Industrial Development and Labor Market, IOTs Analysis

Reyes Arturo Valverde Batista

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Panamá.

reyes.valverde@up.ac.pa; <https://orcid.org/0000-0003-4051-9897>

DOI <https://doi.org/10.48204/2710-7744.4236>

Fecha de recepción: 20/03/2023

Fecha de aceptación: 10/06/2023

Resumen

La finalidad de esta investigación es presentar las características y composición del mercado laboral en el entorno provincial. La metodología implica la participación de cada rama o actividad económica, considerando la clasificación industrial internacional uniforme (CIU), utilizando las cuentas provinciales de Panamá Oeste, la estructura de empleo equivalente a tiempo completo generada para el 2018 y la tabla input-output (TIO) del año 2018, elaborada a partir de los cuadros de oferta y utilización presentados por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) en noviembre de 2020. Los resultados manifiestan mayor participación en empleos derivados de los subsectores primarios y de los servicios domésticos para hogares privados, caracterizando su mercado laboral como parte del entorno rural panameño, precarizado y de poca cualificación.

Palabras claves: Empleo equivalente a tiempo completo, producto interno bruto provincial, tablas input-output, décima provincia, mercado laboral.

Summary

The purpose of this research is to present the characteristics and composition of the labor market in the provincial environment. The methodology involves the participation of each branch or economic activity, considering the International Uniform Industrial Classification (IUI), using the provincial accounts of Panama West, the structure of full-time equivalent employment generated for 2018 and the input-output table (IOTs) of the year 2018, elaborated from the supply and use tables presented by National Institute of Statistics and Census (NISC) in November 2020. The results show greater participation in jobs derived from the primary subsectors and domestic services for private households, characterizing their labor market as part of the Panamanian rural environment, precarious and with low qualifications.

Keywords: Full-time equivalent employment, provincial gross domestic product, input-output tables, tenth province, labor market.

1. Introducción

La finalidad de esta investigación es conocer el número de empleados por categoría de actividad económica de la llamada décima provincia, siguiendo la línea de exposición del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), considerando la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIU); en adición a la elaboración por rama económica, de acuerdo a

la categoría económica y también evidenciar las repercusiones en el mercado laboral causadas por la restricciones de movilidad dirigidas a controlar la crisis sanitaria como efectos del COVID-19. Es importante señalar que para conseguir tales resultados se requieren las bases de datos del PIB provincial publicadas por el INEC en noviembre 2021, la estructura de empleo equivalente a tiempo completo de la República de Panamá, las Tablas Input-Output de 2018, 2019 y 2020; como también los componentes de demanda final evidenciando la contracción económica para el 2020.

Se parte indicando que esta provincia fue recientemente creada a través de la Ley No. 119 del 30 diciembre del 2013, pero que empezó a regir a partir del 1 de enero del 2014 (GPPO, 2021); y que para el 2015 se estimaba una renta salarial aproximada de \$. 85.1 millones mensuales (Valverde, 2015). Bajo este enfoque, otro dato importante a destacar es que Panamá Oeste aportó el 5.9% del Producto Interno Bruto panameño para el 2018, siendo la tercera de mayor importancia en el país, superada por Panamá y Colón (Chandiramani, 2019). Ya para el año 2013, previo a su proceso autonómico, esta región tenía relevancia en la producción de piñas, con más de 14, 623, 385 plantas desarrolladas en 1,176 explotaciones, como también en actividades ligadas a la producción avícola, porcina y de la pesca artesanal e industrial (Valverde, 2013); destacando que la producción de piñas tiene mercado internacional y su destino principal es Europa (MNCF, 2020); mientras que la pesca industrial, sobre todo el camarón y el pescado fresco, tienen como objetivo los Estados Unidos (Araúz, 2008, pág. 22).

El mercado laboral va en función de la población y su cualificación, que para el caso de esta provincia, de acuerdo al primer aspecto, ha ido en continua evolución, superando en el 2010 las 460 mil personas, luego de concentrar a más de 208 mil en 1990, superando las 360 mil en el 2000; y en ese proceso de continuo cambio demográfico, su población estudiantil de sexto año de bachilleres de escuelas públicas, aspiraba a formarse en carreras como la de medicina, administración de empresas, turismo, banca y finanzas, periodismo, ciencias políticas, contabilidad, enfermería, sistemas informáticos y administración pública (Valverde, 2013). Paradójicamente, a pesar de las intenciones de estos estudiantes, el desempleo en Panamá Oeste para el 2019, es el segundo a nivel nacional, cifrado en 8.3%, solo por debajo del establecido en la provincia de Colón con el 12.1%; y que según Quevedo se produce por el incremento de la población económicamente activa (García, 2019).

En García (2019), también se refleja que hay una relación entre la educación y la empleabilidad, abordando el segundo aspecto del anterior párrafo, denotando según el especialista entrevistado, es decir René Quevedo, a que hubo una expansión en el empleo a personas con títulos universitarios en un 55%, dejando a 1,927 desempleados con escolaridad de 9 a 12 años, problema social que deriva en marginación y pobreza, deduciendo que esta población puede estar comprendida entre los 31 y 40 años, segmento de edad de mayor densidad de la pobreza en Panamá Oeste, destacando a La Chorrera como el distrito de mayor aporte (Valverde, 2016, pág. 57); pero también resultando en un ambiente propicio para la delincuencia y que se resalta en este sentido al distrito de Arraiján (González, 2020).

En teoría la concentración del empleo en Panamá Oeste hipotéticamente debe estar en las actividades de los subsectores primarios, identificándose como una de las provincias del interior del país con carácter rural, en sintonía con estudios de la OIT (2021) e investigadores como Escobar (2016); Reinecke y Faiguenbaum (2017). No obstante, por su cercanía a la

Ciudad de Panamá, capital del país, y la estructura económica fundamentada en el sector servicios de la economía (Valverde, 2021); los resultados pudiesen responder a nuevas tendencias del mercado laboral en el entorno rural, planteadas en Ramírez (2019), Köbrich y Dirven (2007) y Dirven (2004).

2. Problemática planteada

2.1. Falta de políticas públicas para el desarrollo de clúster industriales

Una vez establecida por ley, es decir la creación de la décima provincia, no hay evidencia documentada que se conozca sobre estrategias para la creación de clúster industriales, que dinamicen la producción de diferentes bienes y servicios para satisfacer la demanda en los mercados de Panamá, Colón y Panamá Oeste, conjunto de provincias que concentran el 86.1% del PIB a precios corrientes en el 2018 (INEC, 2020).

Es momento de pasar de las llamadas ventajas comparativas a las ventajas competitivas como determinante de la competitividad del país, afirmación definida y defendida por Michael Porter (León, 1991); que conduce a los determinantes de la ventaja competitiva nacional y que deben ser contemplados y analizados por las autoridades para tales fines. Estas ventajas comparativas arraigadas en las actividades desarrolladas y vinculadas al Canal de Panamá, al Centro Bancario Internacional y en el comercio, como parte de la teoría del comercio internacional propuesta por David Ricardo, deben ser complementadas por otras estrategias de crecimiento, considerando que ya no son, es decir las actividades anteriormente citadas, capaces de generar más puestos de trabajo de los que pueden.

En este sentido, y atendiendo a Cardozo, Vanegas, González y Ruíz (2020); lo apropiado sería la creación y la implementación de un clúster de tipo horizontal, que relacionen mercado, tecnología y mano de obra; lo cual permitiría la absorción de diferentes profesionales residentes en la provincia, evitando la pérdida de tiempo y dinero al trasladarse hacia la Ciudad de Panamá, ya señalados por Torres (2021); y que contribuyen a la improductividad de muchas empresas, al llegar agobiados a sus puestos de trabajo.

2.2. Rápido crecimiento de la población económicamente activa

Aunado a lo anterior, el desplazamiento acentuado desde otras provincias hacia la provincia analizada, produce una acelerada concentración de población económicamente activa (PEA), es decir, su crecimiento comparado al año 2000 fue de 40.9% para el año 2010, siendo Arraiján y La Chorrera, la que concentran la mayor PEA de cada población, 69.7% y 62.9% respectivamente, más de 250 mil personas de una población que acumula el 80% del total provincial (Valverde, 2015). Estos primeros planteamientos nos conllevarían a formularnos la siguiente interrogante ¿Por qué se produce un enorme tranque todos los días de trabajo, hacia la Ciudad de Panamá?

2.3. Aplicación de medidas restrictivas para controlar al COVID-19

Al considerar el desastre que ha significado la pandemia en materia de empleo perdido a nivel mundial, destacando la pérdida de más de 255 millones de empleos a tiempo completo según la OIT, probablemente a las restricciones dadas para controlar la enfermedad (Ámbito, 2021); es necesario sostener que los efectos de esta crisis sacudieron también a Panamá al pasar de un desempleo del 6% en el 2018 al 18.5% en el 2020 (Valverde, 2021), perdiéndose

alrededor de 300 mil plazas de empleos y que indudablemente impactó en el empleo de Panamá Oeste, Sin embargo, ¿es importante saber cuánto?, una vez determinada a que tipo de concentración obedece su mercado laboral.

3. Metodología y materiales

3.1. Metodología de obtener el empleo equivalente a tiempo completo

Se han utilizado las cuentas provinciales de Panamá Oeste, publicadas el 23 de noviembre de 2021, bajo la denominación “Producto Interno Bruto Provincial, a precios corrientes y en medidas de volumen encadenadas con año de referencia 2007: años 2017-20”; además de la estructura de empleo equivalente a tiempo completo generada para el 2018 (Valverde, 2021). Para complementar el proceso y con la finalidad de obtener los empleos de la provincia de Panamá Oeste por sectores o ramas económicas, se ha requerido la utilización de la tabla input-output del año 2018 (Valverde, 2021), como también la tabla del 2019 elaborada a partir de los cuadros de oferta y utilización presentados por el INEC en noviembre de 2021; resultados que se hacen través de la siguiente expresión;

$$EETC_{s,PO} = \left(\frac{PCAE/100 * PIBPO}{\sum_i^n VAB} \right) * TEETC_s$$

3.2. Metodología para determinar la pérdida de empleo producido por las medidas sanitarias para controlar el COVID-19

Para este fin se utiliza el peso o magnitud de las 46 ramas económicas generada en Valverde (2021), al establecerse las medidas sanitarias, lo que origina una fuerte contracción económica del 17.9% del PIB en el 2020, atribuible a la pandemia del COVID-19 (INEC, 2021), resultando en el número de EETC perdidos por rama económica y que se obtienen a través de la siguiente expresión;

$$EETCP_{s,PO} = EETC_{s,PO} * PEETC_{i,j}/100$$

Siendo,

$EETCP_{s,PO}$, los empleos equivalentes a tiempo completo perdidos por rama o sector económico en Panamá Oeste.

$EETC_{s,PO}$, son los empleos equivalentes a tiempo completo/millón de dólares, de acuerdo a cada sector o rama económica de la Provincia de Panamá Oeste.

$PEETC_{i,j}/100$, se refiere al peso de los empleos equivalentes a tiempo completo entre 100, al contraerse el consumo en el 18.7%, 46.4% la inversión, las importaciones en 23.7% y las importaciones en 32.6% (Valverde, 2021)

Luego para fijar el empleo equivalente a tiempo completo para el 2020 ($EETC_{s,PO}^{20}$), cuyo resultado se da con la siguiente expresión;

$$EETC_{s,PO}^{20} = EETC_{s,PO} - EETCP_{s,PO}$$

4. Resultados y discusión

4.1. Estimación de los EETC por categoría y rama económica en Panamá Oeste.

En términos generales, la provincia de Panamá Oeste genera alrededor de 131,494 EETC para el año 2019, considerando que su mercado laboral en un 24.7% se concentra en los sectores agrícolas, ganadero, silvícola y pesquero; evidenciando aún que su economía obedece al tradicionalismo enfoque ruralista, atendiendo los múltiples estudios de la OIT al respecto (ver cuadro No.1). No obstante, también se evidencia la capacidad de generar empleos de servicios domésticos a hogares privados, siendo un poco más de un quinto de su masa de trabajadores.

Cuadro No. 1 Empleos equivalentes a tiempo completo de la Provincia de Panamá Oeste, de acuerdo con la categoría de la actividad económica: 2019

CATEGORÍA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA	EETC	PART. %
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	24,655	18.7
Pesca	7,882	6.0
Total sector primario	32,537	24.7
Explotación de minas y canteras	335	0.3
Industrias manufactureras	15,484	11.8
Suministros de electricidad, gas y agua	543	0.4
Construcción	11,767	8.9
Total sector secundario	28,128	21.4
Comercio	4,645	3.5
Hoteles y restaurantes	2,154	1.6
Transporte, almacenamiento y telecomunicaciones	18,409	14.0
Intermediación financiera	342	0.3
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	6,456	4.9
Administración pública	5,641	4.3
Enseñanza privada	960	0.7
Servicios sociales y de salud	688	0.5
Otros servicios sociales y personales	3,762	2.9
Servicios domésticos	27,772	21.1
TOTAL	131,494	100.0

Fuente: Elaborado por el autor.

El siguiente aspecto a desarrollar, es conocer por rama o sector económico agregado en cada categoría económica expuesta por el INEC, de acuerdo a la CIIU, para lo cual se desglosa la relacionada con la categoría de agricultura, ganadería, caza y silvicultura; derivando en cinco subsectores de agricultura, tales como cultivo de cereales; legumbres raíces y tubérculos; frutas y nueces; otros cultivos y los servicios agrícolas; mientras que en el caso de la ganadería lo representa el subsector de cría de animales, que encierra la crianza de pollos y gallinas, ganado vacuno, porcino, caballar, caprino, etc.; como también algunos subproductos como huevos, leche, quesos, entre otros.

Los resultados revelan que esta categoría es explicada en Panamá Oeste, considerando la alta participación o peso del EETC, por el subsector de cría de animales, al alcanzar el 40.3% es decir unos 9, 931 empleos (ver cuadro No. 2); luego de este subsector, la clasificación CIIU presentada por el INEC, expone al subsector pesquero como otra categoría económica, pero siendo parte del sector primario panameño, se puede decir que al contribuir con 7,882 empleos equivalentes a tiempo completo (ver cuadro No.1); es decir, estos dos subsectores

participan con el 54.7% de los 32, 537.

Cuadro No. 2. Distribución de los empleos equivalentes a tiempo completo de la Agricultura, ganadería, caza y silvicultura en Panamá Oeste considerando la rama económica: 2019

SECTORES	EETC	Participación %
Cultivos De Cereales	4,823	19.6
Cultivo De Legumbres, Raíces y Tubérculos	2,442	9.9
Cultivo De Frutas y Nueces	2,821	11.4
Otros Cultivos	2,133	8.6
Cría De Animales	9,931	40.3
Servicios Agropecuarios	509	2.1
Silvicultura	1,997	8.1
TOTAL	24,655	100.0

Fuente: Elaborado por el autor.

Por su parte, al analizar la industria manufacturera como categoría económica, en su conjunto para el Sindicato de Industriales de Panamá (SIP), es el cuarto empleador en el país en el 2018 (CF, 2019); evidencia constatada también en el mercado laboral de Panamá Oeste, tal como lo revelan los resultados, al representar el 11.8% (ver cuadro No.1). Destacando que, del total del mercado laboral de esta categoría económica, es decir la manufacturera, los subsectores de almidones y otros productos alimenticios tienen una participación del 24.2%, otras industrias manufactureras con el 20.2%, el de conservas de carnes y pescado aportando el 15.6% y prendas de vestir, calzados y cuero, participando con el 9.0%; sumando el 69% de este conglomerado (cuadro No. 3).

Cuadro No. 3. Distribución de empleos equivalentes a tiempo completo de la Industria Manufacturera en Panamá Oeste considerando la rama económica: 2019

SECTORES	EETC	Participación %
Conservas De Carnes Y Pescado	2,417	15.6
Procesamiento Vegetal	217	1.4
Lácteos	687	4.4
Almidones Y Otros Productos Alimenticios	3,752	24.2
Bebidas Y Tabaco	677	4.4
Prendas De Vestir, Calzados Y Cueros	1,387	9.0
Producción De Madera	727	4.7
Producción De Papel	734	4.7
Producción De Productos Químicos	62	0.4
Fabricación De Productos Farmacéuticos	112	0.7
Caucho Y Plástico	106	0.7
Cemento, Cal Y Yeso	248	1.6
Vidrio O Otros Productos No Metálicos	1,206	7.8
Metales Comunes	20	0.1
Otra Industria Manufacturera	3,131	20.2
TOTAL	15,484	100.0

Fuente: Elaborado por el autor.

Dentro de estas industrias, según el SIP, las predominantes son las dedicadas a la producción de alimentos, tal es el caso de la dedicada a la molinería que creció en 4.6% con respecto al

2017, como también los productos de cárnicos, entre las que encontramos la carne de porcino, que creció en 8.9% y aves de corral con el 5.6%, también con respecto al año 2017 (CF, 2019). La otra industria alimenticia de gran impacto en Panamá Oeste, es la pesquera, la cual procesa camarón, filetes y pescado en el Puerto de Vacamonte, que dados los bajos márgenes de rentabilidad en los últimos años, han obligado a esta industria a reducir los zarpes de embarcaciones (Pacheco, y otros, 2015); en consecuencia se ha producido una pérdida considerada de empleos, es decir, solo en los asociados a las exportaciones, fueron de 830 EETC directos, entre el 2007 al 2015 (Valverde, 2022).

Otra rama económica del sector secundario de gran impacto en el empleo a tiempo completo es el de la construcción, que esta como categoría económica, mismo sector que ocupa la quinta posición con el 8.9% en Panamá Oeste (ver cuadro No. 1), siendo el segundo en el ranking de sectores generadores neto de empleos indirectos, en virtud del estudio realizado por los investigadores Minzer y Orozco (2017). Además es importante señalar que este sector o categoría económica en Panamá, está en función de la variable macroeconómica de la inversión, es decir de la formación bruta de capital que explica en un 95% sus EETC generados a nivel nacional (Valverde, 2021) y dentro de la economía de Panamá Oeste participo, la inversión, con el 28.99% en el 2019 como componente de demanda final neta, a su vez arrastra en el caso de Panamá Oeste, a los empleos del sector de explotación de minas y canteras, que aparece como categoría económica, cuyo aporte en los EETC de la provincia, alcanzan las 335 plazas (ver cuadro No.1) y cuya concentración de empleos se ubican en las localidades de la Valdeza y el Coco en el distrito de La Chorrera (Preval, 2021), en el Higo de San Carlos (CH, 2021) y en Vacamonte de Arraiján (CV, 2021).

Las últimas ramas económicas del sector secundario son agregadas en la categoría de suministros de electricidad, gas y agua; y aportan 543 EETC, es decir participan con el 0.4% del empleo a tiempo completo en Panamá Oeste (ver cuadro No.1). En términos individuales, la rama económica de electricidad concentra el 53.1% de esta categoría económica (ver cuadro No. 4), atendiendo al 85.1% de los hogares en toda la provincia, es decir los que cuentan con suministro energético; mientras la otra rama económica, es de decir la captación y distribución de agua, a pesar de participar con el 46.9% de los EETC de esta categoría económica, le brinda sus servicios al 95.7% de las viviendas con suministro de este preciado líquido (Valverde, 2013).

Cuadro No. 4. Distribución de los empleos equivalentes a tiempo completo de suministros de electricidad, gas y agua en Panamá Oeste considerando la rama económica: 2019

Sectores	EETC	Participación %
Electricidad	288	53.1
Captación Y Distribución De Agua	254	46.9
Total	543	100.0

Fuente: Elaborado por el autor.

Los EETC generados en el comercio, que en Panamá como categoría económica está conformada por cuatro subsectores o ramas económicas, tal como se recogen en el cuadro No. 1, son explicados en un 38.53% por la variable macroeconómica del consumo privado, relacionada específicamente con la rama económica del comercio al por menor, el cual representa el 64.4% del total de los EETC de la categoría económica (ver cuadro No. 5); en un 34% por la variable macroeconómica de las exportaciones a nivel nacional (Valverde,

2021), mientras que en Panamá Oeste esta variable participa con el 26.73% como componente de demanda final; aunque los efectos de esta última variable, es decir, de exportación no son aún los esperados, por la insipiente zona franca para la exportación ubicada en Howard, cuyo aporte en EETC es de apenas el 2.3%, pero con la esperanza de que llegue a ser en el futuro un importante clúster de información, tecnología y telecomunicaciones (Solano, 2021); y que también esta poderosa categoría económica en cuanto a sus EETC son explicados por el 15% de la formación bruta de capital del país, la cual se evidencia que no se desarrolla en esta área geográfica seleccionada en la investigación.

Cuadro No. 5. Distribución de los empleos equivalentes a tiempo completo del comercio en Panamá Oeste considerando la rama económica: 2019

SECTORES	EETC	Participación %
Comercio Al Por Mayor Zona Franca	59	1.3
Comercio Al Por Mayor	727	15.7
Comercio Al Por Menor	2,991	64.4
Reparación Y Mantenimiento De Vehículos	868	18.7
TOTAL	4,645	100.0

Fuente: Elaborado por el autor.

Las dos últimas premisas explican la inclinación del mercado laboral de Panamá Oeste a actividades con sentido rural y muy básicas, esto considerando que la economía panameña descansa sobre el comercio y los servicios en términos globales, constatado en un estudio previo, que destaca que en el 2018, los EETC del comercio alcanzaron los 359,660 (Valverde, 2021); a diferencia de los 4,645 que representan tan solo el 3.5% del total de EETC en Panamá Oeste (ver cuadro No. 1), es decir se convierte en su octavo empleador y parece incomprensible el lento desarrollo de la zona especial denominada Agencia Panamá Pacífico, al estar a 10 minutos de los puertos de contenedores, solo a 20 minutos de la Ciudad de Panamá, 40 minutos del Aeropuerto Internacional de Tocumen y a una hora de la Zona Libre de Colón (Solano, 2021).

Mientras que las actividades de hotelería y restaurantes aportan el 1.6% de todos los EETC de Panamá Oeste (ver cuadro No. 1), siendo el 85.4% aportados por los restaurantes ubicados en los 5 distritos de la provincia. Estas dos ramas económicas van vinculadas a las actividades turísticas vinculadas a las playas en fin de semana entre los meses de enero y marzo, apuntan las investigadoras Nel-lo Andreu y Pérez (2007), desplegando una serie de hoteles y restaurantes ubicados desde Punta Chame, hasta Juan Hombrón en Coclé, impulsadas por la estrategia turística de Panamá, dentro de la zona 4 denominada Farallón.

Cuadro No. 6. Distribución de los empleos equivalentes a tiempo completo de hoteles y restaurantes en Panamá Oeste considerando la rama económica: 2019

SECTORES	EETC	PARTICIPACIÓN %
Hoteles	315	14.6
Restaurantes	1,839	85.4
Total	2,154	100.0

Fuente: Elaborado por el autor.

Por su parte, la categoría de transporte, almacenamiento y telecomunicaciones tiene como principal actividad o rama económica a las desarrolladas por el transporte y almacenamiento, concentrando al 94.9% del total de EETC de dicha categoría económica (ver cuadro No. 7).

Esta categoría va vinculada a las actividades del Canal de Panamá, que para el 2018 del total del paso por el mismo, el 66% lo realizaban barcos panamax y el 34% barcos neopanamax (Pérez & Hincapié, 2020), dejando una importante contribución en las exportaciones de servicios en el país, a tal fin que esta variable macroeconómica explica el 12% de los EETC en el país y hace que en Panamá Oeste, dicha categoría económica alcance hasta el 14%, ubicándose en el tercer lugar, como generador de EETC, solo por debajo de las categorías económicas de agricultura, ganadería, caza y silvicultura; y también los servicios domésticos privados (Cuadro No.1).

Cuadro No. 7. Distribución de los empleos equivalentes a tiempo completo del transporte, almacenamiento y telecomunicaciones en Panamá Oeste considerando la rama económica para el 2019

SECTORES	EETC	PARTICIPACIÓN %
Transporte Y Almacenamiento	17,475	94.9
Telecomunicaciones	933	5.1
TOTAL	18,409	100.0

Fuente: Elaborado por el autor.

La categoría de intermediación financiera representa una desdeñable cifra del 0.3% del empleo en Panamá Oeste, siendo otro elemento que deja claro el enfoque ruralista del mercado laboral de esta provincia, al validar con un informe realizado por la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), para el 2014, que las exportaciones de servicios financieros de Panamá representaban el 93.7% en Centroamérica (CF, 2014). En este sentido, la banca en Panamá Oeste refleja en su mercado laboral, un importante aporte del 52.5% dentro de la categoría de intermediación financiera, al ver los datos recogidos en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 8. Distribución de los empleos equivalentes a tiempo completo de intermediación financiera en Panamá Oeste considerando la rama económica: 2019

Sectores	EETC	Participación %
Banca	179	52.5
Seguros	88	25.9
Actividades Auxiliares De Banca Y Seguro	74	21.7
TOTAL	342	100.0

Fuente: Elaborado por el autor.

La última categoría para evaluar es la de actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, la cual ocupa la sexta posición como creador de EETC en Panamá Oeste, con una participación del 4.9% de su mercado laboral (ver cuadro No.1). Son las actividades inmobiliarias y de alquiler, la de segunda de mayor concentración de EETC dentro de esta categoría económica con el 11.3%, explicado esto por los incentivos desde 1990 que hace el gobierno a través de ley de "intereses preferenciales" que conlleva a producir más de 8 mil unidades de viviendas y el traslado de miles de panameños procedentes de la Ciudad de Panamá (Valverde, 2013); adicional de los millonarios centros comerciales ubicados en Arraiján, La Chorrera y Chame.

Las actividades de servicios concentran e incorporar los EETC de los servicios empresariales,

mejorando las perspectivas laborales y superando con ello el 81.1% que para el 2019 aportando fuertemente a esta rama económica, quedando por encima del comercio y la banca, pilares significativos en la creación de EETC en el país; datos recogidos en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 9. Distribución de los empleos equivalentes a tiempo completo de actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler en Panamá Oeste considerando la rama económica: 2019

SECTORES	EETC	PARTICIPACIÓN %
Actividades Inmobiliarias y De Alquileres	729	11.3
Informática	491	7.6
Servicios Empresariales	5,235	81.1
TOTAL	6,456	100.0

Fuente: Elaborado por el autor.

Para finalizar, las ramas económicas de la Administración pública y Otros servicios sociales personales en Panamá Oeste se posicionan en la séptima y novena posición respectivamente como generadores de empleos equivalentes a tiempo completo, al participar con el 4.3% y el 2.9% (ver cuadro No. 1). Un dato destacable de compartir es que el 20.7% corresponden a los trabajadores de la salud pública, es decir aproximadamente 1,168 EETC, esto como parte de la administración pública, permitirá el desarrollo de estrategias para combatir la enfermedad.

5. Estimación de los empleos perdidos en función de las medidas sanitarias ejecutadas

Con la finalidad de valorar los efectos del COVID-19 en el mercado laboral de Panamá Oeste, se procedió a estimar la pérdida de empleo, considerando las medidas sanitarias aplicadas para la controlar la enfermedad; resultando en una pérdida de EETC de -27. 927, es decir alrededor del 21. 2%, por arriba de la tasa del 18.5% registrada en el país (Valverde, 2021), lo que apunta a que existen evidencias significativas para confirmar el fuerte impacto.

Al evaluar la pérdida de empleo equivalente a tiempo completo por rama, sector o actividad económica en Panamá Oeste, considerando las medidas aplicadas para contrarrestar la propagación del COVID-19 y la selección de los llamados sectores esenciales a través de dos decretos ejecutivos (Valverde, 2021), dejando fuera a sectores como la construcción y los servicios domésticos para hogares privados, ambos responsables de casi un tercio de los EETC perdidos en la provincia, es decir el primero participa con el 16% y el segundo con el 14%, tal como se aprecia en el cuadro No. 10.

En definitiva, un poco más de un cuarto está distribuido mayoritariamente en sectores incluidos en tales decretos ejecutivos, como fue el de cría de animales, pesca y acuicultura; producción de almidón y otros productos alimenticios; y el de transporte y almacenamiento, con la participación del 10.4%, 7.8%, 5.8% y 2.8% respectivamente, asumiendo que dichas disminuciones, pueden ser atribuible a la reducción de las actividades de los sectores no esenciales, arraigadas en el comercio y los servicios.

Cuadro No 10. Pérdida de empleos en el mercado laboral de Panamá Oeste para el 2020: un análisis en 46 sectores evaluados.

SECTORES O RAMAS ECONÓMICAS	EETC PERDIDO POR EFECTOS DEL COVID-19	APORTE % EN LA PERDIDA DE EMPLEO	EETC-2020
Cultivo De Cereales	-897	3.2	3,925
Cultivo De Legumbres, Raíces Y Tubérculos	-766	2.7	1,676
Cultivo De Frutas Y Nueces	-347	1.2	2,473
Otros Cultivos	-762	2.7	1,370
Cría De Animales	-2,896	10.4	7,034
Actividades De Servicios Agropecuarios	-138	0.5	371
Silvicultura	-656	2.3	1,341
Pesca Y Acuicultura	-2,186	7.8	5,696
Explotación De Minas Y Canteras	-195	0.7	140
Procesamiento De Carnes Y Pescado	-804	2.9	1,612
Procesamiento Vegetal	-110	0.4	106
Fabricación De Productos Lácteos	-327	1.2	360
Producción De Almidón Y Otros Productos Alimenticios	-1,623	5.8	2,129
Fabricación De Bebidas Y Tabaco	-281	1.0	396
Producción De Prendas De Vestir, Cuero Y Calzados	-710	2.5	677
Producción De Maderas Y Productos De Madera	-413	1.5	314
Producción De Papel	-355	1.3	379
Producción De Sustancias Químicas	-37	0.1	25
Producción De Productos Farmacéuticos	-70	0.3	42
Producción De Caucho Y Plástico	-73	0.3	33
Producción De Cemento Y Cal	-134	0.5	114
Producción De Vidrio Y O Otros Materiales No Metálicos	-743	2.7	463
Producción De Metales Comunes	-17	0.1	3
Otras Industrias Manufactureras	-2,181	7.8	950
Electricidad	-103	0.4	186
Producción, Captación Y Distribución De Agua	-108	0.4	147
Construcción	-4,457	16.0	7,309
Comercio De Zona Franca	-14	0.0	45
Comercio Al Por Mayor	-200	0.7	528
Comercio Al Por Menor	-495	1.8	2,496
Mantenimiento Y Rep, De Vehículos	-67	0.2	801
Hoteles	-47	0.2	268
Restaurantes	-228	0.8	1,611
Transportes Y Almacenamiento	-791	2.8	16,684
Telecomunicación	4	0.0	938
Intermediación Financiera	-50	0.2	129
Seguros	-22	0.1	67
Auxiliares De Seguros Y Finanzas	-18	0.1	56
Actividades Inmobiliarias Y De Alquiler	-110	0.4	619
Informática	-34	0.1	457

Servicios Empresariales	-832	3.0	4,404
Administración Pública	885	-3.2	6,525
Enseñanza Privada	131	-0.5	1,091
Servicios Sociales Y De Salud Privada	4	0.0	692
Otros Servicios Sociales Y Personales	-746	2.7	3,016
Servicios Domésticos	-3,907	14.0	23,865
TOTALES	-27,927	100.0	103,566

Fuente: Elaborado por el autor

No obstante, las categorías de rama económica de administración pública, enseñanza privada y servicios sociales y de salud, responden a las medidas de expansión del gasto público, que encerraron entre otras cuestiones el mantenimiento de la carga salarial de los empleados públicos, subsidios con el plan de bonos solidarios, apoyo a la banca, etc.; de forma favorable, incrementando los EETC en 885, 131 y 4 respectivamente.

6. Conclusión

Se puede concluir que;

- 1- El mercado laboral de Panamá Oeste tiene características orientadas hacia el enfoque ruralista, es decir al componerse principalmente de EETC de las ramas económicas del sector primario, en concordancia con numerosos estudios de la OIT, y también con investigadores tales como Reinecke y Faiguenbaum (2017) y Escobar (2016). Asumiendo lo ya planteado, se puede decir que las repercusiones de la pandemia en esos sectores no fueron tan severas, por ende, es constatable dicha hipótesis.
- 2- La otra acepción de acuerdo a los resultados es que la mayoría del mercado laboral es de poca cualificación, al adicionar los EETC de la actividad económica de servicios domésticos para hogares privados, significando con esto que producen más de dos quintos de EETC marcados por la precariedad y que explican la vulnerabilidad social reflejadas principalmente en los distritos de La Chorrera y Arraiján.
- 3- Es necesario que las autoridades locales, llámense las de gobernación, alcaldes y representantes, directores (as) de instituciones derivadas del ejecutivo; definan e implementen políticas públicas en pro del desarrollo manufacturero, comercial y de servicios; para con ello mantener a profesionales, tanto técnicos como universitarios; que aspiran a plazas de empleos más especializadas para no vivir el viacrucis (tranque), de cada día hacia la Ciudad de Panamá; y que también incluyan políticas públicas para el mejoramiento de la cadena de valor originadas en el sector primario, para con ello se incremente el ingreso de los trabajadores del campo, y así encontrar un escenario enmarcado en la justicia social que toda sociedad persigue.

7. Referencias bibliográficas

- Ámbito. (26 de Enero de 2021). *La pandemia hizo perder 255 millones de empleos en el mundo*. Obtenido de Ámbito: <https://www.ambito.com/informacion-general/trabajo/la-pandemia-hizo-perder-255-millones-empleos-el-mundo-n5165312>
- Andreu, M. G.-I., & Pérez, Y. (2007). La política turística en Panamá: resultados y perspectivas. *Cuadernos de Turismo*, 199-221.
- Araúz, D. (2008, pág. 22). *Caracterización de la pequerías industrial y artesanal, del camar+on y langosta en Panamá*-. Panamá: OSPESCA.

- Cardozo, A. L., Vanegas, D. C., Gonzalez, K. T., & Ruíz, A. I. (2020). *Propuesta para la creación de un Clúster que genere la reactivación del Sector Turístico en el Municipio de La Macarena - Meta*. Villavicencia, Colombia: Universidad Cooperativa de Colombia.
- CF. (4 de Agosto de 2014). Panamá sigue liderando exportación de servicios. *Capital Financiero*, págs. <https://elcapitalfinanciero.com/panama-sigue-liderando-exportacion-de-servicios/>.
- CF. (12 de Marzo de 2019). Industria manufacturera panameña creció 0.7% en 2018 pero aportó más empleo. *El Capital Financiero*.
- CH. (2 de Noviembre de 2021). *Cantera el Higo*. Obtenido de <https://canteraelhigo.com/>
- Chandiramani, R. (26 de noviembre de 2019). Panamá, Colón y Panamá Oeste aportaron el 86.6% del PIB en 2018. *La estrella de Panamá*.
- CV. (2 de Noviembre de 2021). *Cantera Vacamonte, S.A. es una empresa que se especializa en la extracción de minerales no metálicos (Piedras de Cantera) con más de 12 años de experiencia en el mercado nacional*. Obtenido de Cantera de Vacamonte, S.A.: <https://www.canteravacamontepanama.com/nosotros>
- Dirven, M. (2004). El empleo rural no agrícola y la diversidad rural en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 49-69.
- Escobar, G. (2016). El empleo en el sector rural de América Latina y el Caribe. *Nueva sociedad*, 1-8.
- García, L. (4 de diciembre de 2019). El desempleo juvenil se ubica en 57.1% hasta agosto de 2019, según Contraloría. *La estrella de Panamá*.
- González, L. (22 de febrero de 2020). Delincuencia y desempleo en Panamá Oeste. *El siglo*.
- GPPO. (7 de agosto de 2021). *Ministerio de Gobierno*. Obtenido de Gobernación de la Provincia de Panamá Oeste: <https://www.mingob.gob.pa/gobernacion-la-provincia-panama-oeste/#:~:text=La%20provincia%20de%20Panam%C3%A1%20Oeste%20es%20la%20m%C3%A1s,a%20partir%20del%201%C2%B0%20de%20enero%20de%202014.>
- INEC. (2020). *Cuadro 30. Composición porcentual anual de Producto Interno Bruto a precios corrientes y promedio de la serie, según provincia: Años 2016-19*. Panamá: Instituto de Estadística y Censo.
- INEC. (1 de Marzo de 2021). *El PIB 2020 se contrajo en 17.9% comparado con el año anterior*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística y Censo: <https://inec.gob.pa/archivos/001401764INEC-PIB%202020.pdf>
- Köbrich, C., & Dirven, M. (2007). *Características del empleo rural no agrícola en América Latina con énfasis en los servicios*. Santiago: Organización de las Naciones Unidas.
- León, F. D. (1991). *Michael Porter, La ventaja competitiva de las naciones (1990)*. Barcelona, España: Javier Vergara Editor SA, Bs.As., 199.
- Minzer, R., & Orozco, R. (2017). *Análisis estructural de la economía panameña: el mercado laboral*. Ciudad de México: Naciones Unidas.
- MNCF. (7 de agosto de 2020). *Zanguenga producción de piñas nacionales*. Obtenido de Mercados Nacionales de Cadena de Frío: <https://www.cadenadefrio.com.pa/Zanguenga-produccion-de-pinas-nacionales>
- OIT. (2021). *Empleo informal en la economía rural de América Latina 2012-2019. Un panorama y tendencias regionales pre-pandemia COVID-19*. Lima: Organización Internacional del Trabajo.
- Pacheco, L., Araúz, F., Young, J., Rodríguez, L., Sánchez, P., & Valverde, R. A. (2015). *Estructuración de un modelo de negocio viable para la promoción de la inversión*

- privada en el desarrollo del Puerto de Vacamonte*. Panamá: Autoridad Marítima de Panamá.
- Pérez, L. V., & Hincapié, M. J. (2020). *Ventajas Competitivas del Canal de Panamá en la integración del transporte entre el océano Atlántico y el océano Pacífico*. Medellín, Colombia: Institución Universitaria Esumer.
- Preval. (2 de Noviembre de 2021). *La cantera de La Valdeza*. Obtenido de <https://www.preval.com.pa/la-cantera-de-la-valdeza>
- Ramírez, E. (2019). *Empleo rural no agrícola*. Santiago: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- Reinecke, G., & Faiguenbaum, S. (2017). Empleo rural en América Latina: avances y desafíos. *Nueva sociedad*, 1-9.
- Solano, E. (4 de Noviembre de 2021). *Oportunidades de inversión*. Obtenido de Estudio jurídico Elías Solano: <https://solano-law.com/es/oportunidades-de-inversion-en-panama/agencia-panama-pacifico/>
- Torres, O. (2021). Congestión vehicular: Causas y consecuencias en el área metropolitana del Pacífico en Panamá (2009-2019). *D´Economía*, 13-20.
- Valverde, R. A. (2013). Análisis de la población estudiantil de sexto año de los colegios del sector de Panamá Oeste, para determinar su aspiración a carreras universitarias. *Centros, Revista científica universitaria*, 19-50.
- Valverde, R. A. (2013). Caracterización del contexto general del entorno socioeconómico de Panamá Oeste-Enfoque de demanda externa de la carrera de Finanzas y Banca. *Centros. Revista científica universitaria*, 51-65.
- Valverde, R. A. (2015). Panamá Oeste y su potencial económico como décima provincia, considerando su caracterización social. *Centros. Revista científica universitaria*, 7-16.
- Valverde, R. A. (2016, pág. 57). La pobreza es un mal social o es una forma de vida: Análisis desarrollado en Panamá Oeste. *Revista de Investigaciones Económicas*, 56-78.
- Valverde, R. A. (2021). Análisis estructural de la economía panameña a través de las Tablas Input-Output: ¿Por qué la contracción económica está entre las más fuertes de la región? *Cuadernos Nacionales*, 1-20.
- Valverde, R. A. (2021). Análisis estructural del empleo equivalente a tiempo completo: Estimación a través de las Tablas Input-Output. *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 12-28.
- Valverde, R. A. (2022). Efectos del COVID-19 en el empleo del SAA relacionados a las exportaciones e importaciones en Panamá: Análisis sectorial con las Tablas Input-Output. *Plus Economía*, 83-117.

PROPUESTA ECONÓMICA DE AJUSTE AL SALARIO MÍNIMO EN PANAMÁ: 2021 Economic Proposal to Adjust the Minimum Wage in Panama: 2021

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 O.

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

DOI <https://doi.org/10.48204/2710-7744.4237>

Fecha de recepción: 28/03/2023

Fecha de aceptación: 20/06/2023

Resumen

El análisis económico del ajuste al salario mínimo en Panamá incluye un recorrido histórico a partir de 1959 hasta el 2021, para ello, se utilizó fundamentalmente la información generada por el Instituto Nacional de Estadística y Censo, integrando las del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y la Organización Internacional del Trabajo.

El análisis desde el punto de vista económico manejó indicadores que permiten conocer la realidad y llevan a concluir que los ajustes bianuales al salario no mejoran el nivel de bienestar de la población y tampoco aumenta el consumo o poder de compra de los trabajadores. Para el periodo de estudio se establecieron 16 decretos ejecutivos y dos leyes que fijan el salario mínimo, los cuales evolucionaron desde 1959, para mano de obra calificada de B/.0.50 por hora y de B/.103.99 mensuales; hasta llegar al 2021, de B/. 2.76 por hora y B/.574.93 mensuales.

Una valiosa fuente de información fue la Encuesta de Ingresos y Gastos de 2018 que establece que los hogares panameños destinan el 17.7% de sus gastos a alimentación y el 82.30% para satisfacer el resto de sus necesidades de vivienda, vestimenta, salud, transporte, educación, recreación, entre otros. Utilizando el Coeficiente de Engel, que observa la existencia de una relación estrecha entre el gasto y el nivel de ingreso de los hogares; se concluye que el ajuste del Salario Mínimo debe ser del **20.76%**, para cubrir las necesidades de los hogares que ascienden a **B/.1,388.72** mensuales.

Palabras claves: Salario mínimo, inflación, poder adquisitivo, legislaciones y negociaciones, gasto de hogares.

Summary

The economic analysis of the adjustment to the minimum wage in Panama includes a historical journey from 1959 to 2021, for this, the information generated by the National Institute of Statistics and Census was used, integrating those of the Ministry of Labor and Development. Labor and the International Labor Organization.

The analysis from the economic point of view used indicators that allow us to know the reality

and lead to the conclusion that the biannual adjustments to the salary do not improve the level of well-being of the population and do not increase the consumption or purchasing power of the workers. For the study period, 16 executive decrees and two laws that set the minimum wage were established, which evolved since 1959, for qualified labor of B/.0.50 per hour and B/.103.99 per month; until reaching 2021, from B/. 2.76 per hour and B/.574.93 per month.

A valuable source of information was the 2018 Income and Expenditure Survey, which establishes that Panamanian households allocate 17.7% of their expenses to food and 82.30% to satisfy the rest of their needs for housing, clothing, health, transportation, education, recreation, among others. Using the Engel Coefficient, which observes the existence of a close relationship between spending and the level of household income; It is concluded that the adjustment of the Minimum Wage must be 20.76%, to cover the needs of households that amount to B/.1,388.72 per month.

Keywords: Minimum wage, inflation, purchasing power, legislation and negotiations, household spending.

1. Abordaje teórico conceptual

El concepto del salario ha evolucionado con el tiempo y hoy constituye uno de los problemas más complejos de la organización económica y social de los pueblos, ya que la inconformidad salarial ha sido capaz de provocar huelgas, alzamientos y hasta revoluciones. Hablar del concepto de salario, parte de la *acertada definición del término en la máxima obra El Capital, donde Marx señala que* lo que el patrono le paga al obrero por su actividad o servicio, no es realmente el valor del trabajo, sino el valor de su fuerza de trabajo. Además, indica que la jornada laboral se divide en dos partes; la primera la llamó *“tiempo necesario de trabajo”*, donde únicamente se cubren los costos de producción y el obrero obtiene, por parte del capitalista (dueño de los medios de producción), apenas, los bienes y servicios necesarios para su subsistencia, es decir que se le da a la clase obrera lo requerido para mantenerse trabajando y para alimentar a sus familias, y no perezca.

La segunda parte, la llamó *“valor adicional”*, en ésta el capitalista hace sus utilidades, porque esta parte del trabajo no le es retribuida al obrero; e valor de ese trabajo no remunerado es lo que constituye la **plusvalía**. La plusvalía, es sustancialmente *“materialización de tiempo de trabajo no pagado”*, lo cual es expresión del grado de explotación del capital hacia la clase obrera, en particular cuando se compara la cantidad de trabajo no remunerada, con los gastos que realiza el capital en la compra de fuerza de trabajo, o excedente de explotación. El marxismo propone la desaparición de la plusvalía, con la intención de que el valor del objeto producido por el obrero vuelva a éste; ya sea porque los beneficios sean repartidos directamente entre todos los obreros, o que el Estado restituya indirectamente los beneficios al productor, a través de otros bienes y servicios tales como carreteras, educación, salud y viviendas de carácter gratuito. Con respecto al trabajo del obrero, Marx establece que es una mercancía:

“...el propietario de dinero encuentra efectivamente en el mercado una tal mercancía específica: es la capacidad de trabajo, o fuerza de trabajo”. El trabajo como tal no puede tener ningún valor, éste no es en modo alguno el caso de la fuerza de trabajo, ésta cobra un valor en cuanto que se convierte en mercancía, y este valor se determina "igual que el de cualquier otra mercancía, por el tiempo de trabajo necesario para la producción... El valor de la fuerza de trabajo y su

utilización en el proceso del trabajo son dos magnitudes diversas. El propietario de dinero ha pagado el valor diario de la fuerza de trabajo; por tanto, le pertenece también su uso durante todo el día, el trabajo diario. Y el hecho de que el valor que crea su uso durante un día sea el doble de su propio valor diario es una suerte particular del comprador, pero, según las leyes del intercambio de mercancías, no es en absoluto una injusticia contra el vendedor de la fuerza” (Marx, 1974)

La conceptualización más simple se refiere al precio del trabajo efectuado por cuenta y orden de un patrono, lo que implica retribución de servicios, pero no solo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que reciba el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio (primas, bonificaciones, etc.); exceptuando, sumas ocasionalmente recibidas por el trabajador como gratificaciones o primas adicionales, gastos de representación, propinas, entre otros.

La población trabajadora tiene derecho a percibir ingresos suficientes para subvencionar sus necesidades y las de su familia, en el orden material y moral; este ingreso queda fijado por el gobierno a través del salario mínimo, por debajo del cual no se puede pactar ninguna otra remuneración. La remuneración salarial es primordial en el ámbito económico porque incide directamente en la distribución del ingreso y en la demanda de bienes y servicios y también en la conformación de los costos de producción; de igual forma en el ámbito social, el salario debe cubrir el gasto de las necesidades básicas.

2. La importancia de la fijación del Salario Mínimo

Tomando como referencia a Raymundo M. Campos Vázquez, Gerardo Esquivel y Alma S. Santillán Hernández del Centro de Estudios Económicos del Colegio de México, que analizaron los efectos diferenciados de los ajustes al salario mínimo que han sido objeto de numerosas investigaciones en todo el mundo, (Campos, Vázquez, & Santillán, 2017) concluyen que el impacto de un aumento del salario mínimo en los ingresos y en las condiciones de los trabajadores es un tema sumamente importante y controvertido. Entre otras cosas, dicho aumento puede tener consecuencias importantes y positivas en el nivel de ingresos de una familia y, por ende, en su capacidad para salir de una situación de pobreza. Sin embargo, un incremento del salario mínimo también podría tener consecuencias negativas, como la pérdida del empleo —en el caso de las personas que perciben este tipo de ingreso— o un aumento en el nivel general de precios. De hecho, si los precios y el salario mínimo aumentaran en la misma proporción, el aumento salarial no produciría ganancias reales.

Por su parte Tomás Gómez Rodríguez, Humberto Ríos Bolívar y Ali Aali Bujari economistas de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo en su análisis sobre Salario eficiente y crecimiento económico para el caso de América Latina, concluyen que los salarios son la principal fuente de ingreso para los trabajadores y tienen un efecto decisivo en los niveles de vida de ellos y de sus familias. La relación entre aumento salarial y crecimiento económico se ha vuelto un tema de particular importancia en años recientes, a la luz de la actual crisis económica que se desató en 2008. El nexo entre salarios y crecimiento económico también juega un papel importante en el progresivo aumento de las desigualdades entre los países, y en la creciente necesidad de encontrar nuevas fórmulas de estimular el crecimiento. (Gómez, Ríos, & Alí, 2018)

De igual forma plantean que el nexo entre salarios y crecimiento económico es importante

porque los salarios son un determinante clave de los estándares de vida de la población empleada, como lo es también la distribución del ingreso entre capital y trabajo. Sin embargo, esta posible relación ha sido una fuente substancial de controversias no solo por su importancia intrínseca, sino también por los problemas conceptuales de medición que se originan al hacer comparaciones. Los modelos de Shapiro y Stiglitz (1984) y Solow (1979) argumentan que salarios más altos conducen a un mayor esfuerzo por parte del trabajador y, en consecuencia, aumentan la producción de la firma o industria. Por lo tanto, la hipótesis del salario eficiente es particularmente importante para países en desarrollo, dado que, si se demuestra su validez, plantearía importantes preguntas acerca de la efectividad de las políticas de estabilización y ajuste estructural. Por lo cual, se estudia la relación entre salarios y crecimiento económico a través de la hipótesis del salario eficiente. (Gómez, Ríos, & Alí, 2018).

Por su parte, Michal Kalecki aborda la discusión sobre los supuesto efectos contrarios que tiene los aumentos salariales en la generación de empleo. Algunos argumentan que la reducción de los salarios y la flexibilidad del mercado laboral, permiten mejorar la capacidad de generación de empleo (incentiva a inversionistas) en el corto plazo y fortalecer los vínculos entre crecimiento económico y empleo; sin embargo, otros, sostenemos que los salarios tienen un efecto reducido sobre la capacidad de generación de empleo, de forma tal que la absorción de empleo depende más bien de factores externos al mercado de trabajo, a saber:

- ◆ Esencialmente del nivel de actividad económica
- ◆ Las exigencias del nuevo contexto estructural de mercado
- ◆ El impacto de políticas macroeconómicas.

Los salarios tienen un efecto reducido sobre la capacidad de generación de empleo. En definitiva, los datos sugieren que "mayores salarios" no son sinónimo de "menos empleo".

"...Las razones para la oposición de los 'líderes industriales' al pleno empleo logrado mediante el gasto del Gobierno puede ser subdividida en tres categorías:

- i) El disgusto de la interferencia del gobierno en el problema del empleo como tal;*
- ii) El disgusto sobre la direccionalidad del gasto del gobierno (inversión pública y subsidio al consumo);*
- iii) El disgusto de los cambios sociales y políticos resultantes del sostenimiento del pleno empleo...*

Los capitalistas se oponen al sostenimiento del pleno empleo porque:

- iv) El despido dejaría de jugar su rol como medida disciplinaria.*
- v) La posición social del jefe sería socavada.*
- vi) La autoconfianza y la conciencia de clase de la clase obrera crecería.*
- vii) Una tasa elevada de desempleo (ejército de reserva) resulta imprescindible para que el poder radique realmente en el capital.*
- viii) El instinto de clase, indica que un pleno empleo duradero es inadecuado y que el desempleo es una parte integral del sistema capitalista." (Kalecki, 1943)*

De igual forma José Luis Ríos Vera, analizo el interesante modelo de China basado en el ajuste de salarios, implicando que desde los años post-crisis de 2008, la economía China se ha volcado hacia el establecimiento de un "nuevo modelo económico" (Ríos Vera, 2020) . Este modelo implica una estrategia de desarrollo encauzada por un cambio en el motor del crecimiento desde la inversión y las exportaciones hacia el consumo privado sobre la base de un acrecentamiento del ingreso disponible. China impulso una estrategia de crecimiento de "Doble Circulación" cuyos dos pilares son: 1) Ampliación de la demanda interna, crecimiento salarial, urbanización y expansión de servicios públicos; 2) Actualización

industrial, soberanía y autosuficiencia tecnológica e innovación. Por último, pero no por ello menos importante, consideramos la relevancia del Salario Mínimo expresado a partir de la Organización Internacional del Trabajo, como sigue:

“La finalidad del establecimiento del salario mínimo es proteger a los trabajadores contra el pago de remuneraciones indebidamente bajas. La existencia de una remuneración salarial mínima ayuda a garantizar que todos se beneficien de una justa distribución de los frutos del progreso y que se pague un salario mínimo vital a todos quienes tengan empleo y necesiten esta clase de protección. Los salarios mínimos también pueden ser un elemento integrante de las políticas destinadas a superar la pobreza y reducir la desigualdad, incluyendo las disparidades que existen entre hombres y mujeres”. (OIT, 2022)

3. Fijación del salario mínimo en Panamá

Este tema es regulado en primera instancia por la Constitución de la República que señala que la Ley establecerá la manera de ajustar periódicamente el salario o sueldo mínimo del trabajador (Constitución Política, 1972); en segunda instancia a través del Código de Trabajo que establece que el salario mínimo será fijado periódicamente, atendiendo a la recomendación de la Comisión Nacional de Salario Mínimo y por Decreto del Órgano Ejecutivo (Código de Trabajo, 1971).

Artículo 66. La Ley establecerá la manera de ajustar periódicamente el salario o sueldo mínimo del trabajador, con el fin de cubrir las necesidades normales de su familia, mejorar su nivel de vida, según las condiciones particulares de cada región y de cada actividad económica; podrá determinar asimismo el método para fijar salarios o sueldos mínimos por profesión u oficio. En los trabajos por tarea o pieza, es obligatorio que quede asegurado el salario mínimo por pieza o jornada. El mínimo de todo salario o sueldo es inembargable, salvo las obligaciones alimenticias en la forma que establezca la Ley. Son también inembargables los instrumentos de labor de los trabajadores. (Constitución Política, 1972)

En virtud de lo anterior, queda establecido por ley que es política del Gobierno propiciar condiciones para que los sectores de la producción empleadores y trabajadores dialoguen y acuerden sobre la revisión del salario mínimo tomando en cuenta las circunstancias de la economía en general y la realidad social del país.

Artículo 172.- Todo trabajador tiene derecho a percibir un salario mínimo que cubra las necesidades normales de su hogar, en el orden material, moral y cultural, el cual se fijará periódicamente con el fin de mejorar su nivel de vida, y en atención a las condiciones particulares de cada región y actividad industrial, comercial o agrícola. Además, podrán fijarse salarios mínimos por profesión u oficio.

Artículo 173.- El salario mínimo constituye la cantidad menor en dinero que debe pagar el empleador al trabajador, fijado por unidad de tiempo para la región, actividad o profesión de que se trate. (Código de Trabajo, 1971).

De igual forma el Código de Trabajo define y establece el método y periodicidad de fijación del salario, de la siguiente forma:

Artículo 174.- El salario mínimo será fijado periódicamente, por lo menos cada dos años, atendiendo a la recomendación de la Comisión Nacional de Salario Mínimo y por decreto del órgano ejecutivo.

Artículo 177.- Para la determinación del salario mínimo se tendrá en cuenta: 1. Las

diferencias regionales en el costo de vida. 2. La política económica y social general del país, en los aspectos del desarrollo nacional integral y sostenido. 3. La política de empleo y de redistribución de ingresos. 4. La naturaleza y el riesgo del trabajo. 5. Las condiciones, el tiempo y el lugar en que se realice el trabajo. 6. Cuando fuere procedente, las diferencias entre las profesiones u oficios.

Artículo 178.- Los salarios mínimos fijados por el órgano ejecutivo, se aplicarán a cada actividad industrial, comercial o agropecuaria a que se refieran. Si un establecimiento industrial, comercial o agropecuario se dedica a varias actividades, le será aplicable a cada una de ellas el salario mínimo decretado para la respectiva actividad. No obstante, si un trabajador presta servicios indistintamente en varias actividades desarrolladas por el establecimiento, tendrá derecho devengar el salario mínimo más favorable. El salario mínimo por profesión u oficio se aplicará sólo cuando fuere más favorable al trabajador que el fijado para la actividad donde se preste el servicio.

Hay un tema muy importante en el contexto de la fijación del salario mínimo, y es que aún en Panamá no existe un indicador oficial que mida mensualmente el Gasto Total del Hogar de la población o costo de la Canasta Básica Ampliada de Bienes que requiere la población panameña; el cual es un indicador fundamental para el establecimiento del ajuste al Salario Mínimo cada dos años. Estas estadísticas constituyen también una base muy importante para la concepción y la evaluación de los programas gubernamentales destinados a la creación de empleo decente, al mantenimiento de los ingresos y la reducción de la pobreza, entre otros.

4. Evolución del salario mínimo en Panamá

Para el periodo de estudio 1959 al 2019, se han establecido 16 Decretos Ejecutivos y 2 leyes que fijan el salario mínimo, las cuales se presentan en el Cuadro 1. De igual forma, en el Gráfico 1 y Cuadro 2 se desprenden los diferentes salarios promedios mensuales y por hora para las diferentes actividades económicas. Así se presenta el primer año de análisis, 1959, en el cual el salario promedio por hora para mano de obra calificada era de B/.0.50 por hora y B/.103.99 mensuales, de B/.0.25 por hora para mano de obra no calificada. Treinta años después, en 1997 el salario mínimo fijado fue de B/.0.87 por hora, el mismo fue aumentando conforme se discutían y/o acordaban los salarios mínimos en las mesas tripartitas, manteniendo tasas de crecimiento por debajo del 10%.

Cuadro 1. NORMATIVAS QUE ESTABLECEN SALARIOS MÍNIMOS EN PANAMÁ Y SUS PERIODOS DE VIGENCIA: AÑOS 1959-2019			
No	Ley/Decreto	Periodo de Vigencia	Meses de vigencia
1	Ley No. 51 del 30 de noviembre de 1959	1ro de enero de 1960 al 31 de diciembre de 1971	144
2	Decreto No. 53 del 1ro de noviembre de 1971	1ro de enero de 1972 al 30 de abril de 1974	28
3	Ley No. 33 (aumento general) del 29 de marzo de 1974	1ro de mayo de 1974 al 31 de agosto de 1979	64
4	Decreto No. 49 del 21 de agosto de 1979	1ro de septiembre de 1979 al 31 de enero de 1983	41
5	Decreto No 21 del 1ro de diciembre de 1982	1ro de febrero de 1983 al 31 de diciembre de 1992	119

Cuadro 1. NORMATIVAS QUE ESTABLECEN SALARIOS MÍNIMOS EN PANAMÁ Y SUS PERIODOS DE VIGENCIA: AÑOS 1959-2019

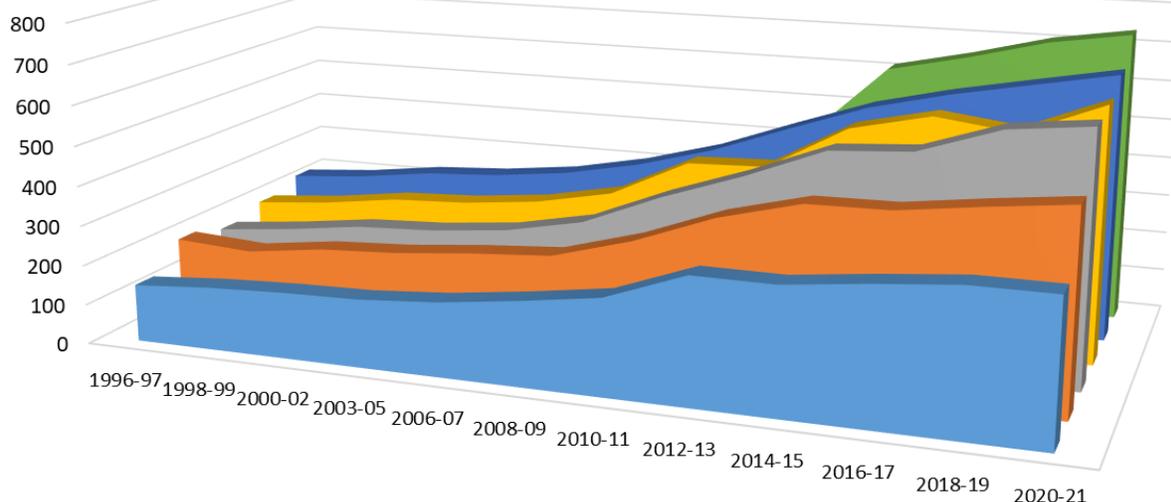
No	Ley/Decreto	Periodo de Vigencia	Meses de vigencia
6	Decreto No. 70 del 16 de diciembre de 1992	1ro de enero de 1993 al 30 de noviembre de 1995	35
7	Decreto No. 91 del 14 de noviembre de 1995	1ro de diciembre de 1995 al 31 de julio de 1998	32
8	Decreto No. 38 del 22 de julio de 1998	1ro de agosto de 1998 al 31 de julio de 2000	24
9	Decreto No. 59 del 19 de julio de 2000	1ro de agosto de 2000 a la fecha	32
10	Decreto No. 227 del 2 de julio de 2003	1ro de agosto de 2003 al 31 de marzo de 2006	35
11	Decreto No. 7 del 10 de marzo de 2006	1ro de abril de 2006 al 31 de diciembre de 2007	20
12	Decreto No. 46 del 11 de diciembre de 2007	1ro de enero de 2008 al 31 de diciembre de 2009	24
13	Decreto No. 263 del 10 de diciembre de 2009	1ro de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2011	24
14	Decreto No. 240 del 28 de diciembre de 2011	1ro de enero de 2012 al 31 de diciembre de 2013	24
15	Decreto No. 182 del 30 de diciembre de 2013	1ero de enero de 2014 al 31 de diciembre de 2015	24
16	Decreto No. 293 del 22 de diciembre de 2015	1ro de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2017	24
17	Decreto No. 75 del 26 de diciembre de 2017	1ro de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2019	24
18	Decreto No. 424 del 31 de diciembre de 2019	1ero de enero de 2020 al 31 de diciembre de 2021	24

Fuente: Los autores en base a datos de la Gaceta Oficial de Panamá.

Para el 2009, el salario mínimo aumenta un 14.6% hasta llegar de B/.1.36 por hora, posteriormente aumenta un 27.6% fijándose en B/.1.73 por hora en el 2010, históricamente la tasa más alta de salario mínimo en Panamá. En diciembre del 2011, el salario aumentó en un 15.7%, un promedio de B/.2.01 por hora lo que representa unos B/. 417.43 mensuales. Posteriormente, el salario mínimo fijado para el 2012, se mantiene vigente hasta diciembre del 2013, al compararlo con los salarios mínimos del sector construcción, refleja que los salarios de la construcción son un 14.6% mayores que el salario promedio, es decir aproximadamente B/.60.00 por encima de promedio a nivel nacional, alcanzando la suma de B/.478.00.

Las actividades económicas que mayor empleomanía generan, el sector agropecuario y las industrias manufactureras; son las que menores aumentos salariales han experimentado durante los últimos quince años. En 1997 el sector primario presentaba un salario mínimo promedio de B/. 143.51 mensuales y alcanzó su aumento máximo en el 2010 con B/. 253.74, unos B/.110.00 que en 1997. Las industrias manufactureras, alcanzaron mayores salarios promedios que el sector primario, actualmente es de B/. 406.61, unos B/152.00 más. (Ver Gráfica No.1)

Gráfica 1. EVOLUCIÓN DEL SALARIO MÍNIMO PROMEDIO DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS QUE MAYOR EMPLEO GENERAL EN PANAMÁ: AÑOS 1996-2021



	1996-97	1998-99	2000-02	2003-05	2006-07	2008-09	2010-11	2012-13	2014-15	2016-17	2018-19	2020-21
■ Agricultura, ganad., caza, pesca	143.50896	158.06784	166.3872	170.54688	185.10576	210.06384	239.1816	313.01592	311.976	334.85424	353.5728	353.5728
■ Comercio al por mayor y menor	207.984	195.50496	220.46304	230.86224	249.5808	263.4464	319.25544	394.12968	445.08576	447.8952	474.20352	497.08176
■ Explotación de Minas y Canteras	183.02592	202.43776	227.39584	236.40848	255.82032	295.33728	376.45104	445.08576	524.11968	537.63864	605.23344	627.07176
■ Actividades Fina. y Seguros	207.984	224.62272	250.96736	259.98	280.7784	320.29536	415.968	423.24744	535.5588	580.27536	555.31728	637.47096
■ Construcción	235.7152	250.96736	276.61872	288.40448	311.28272	350.79968	405.5688	478.3632	547.6584	594.83424	633.31128	670.7484
■ Transp., almacen., y correo	178.86624	195.50496	218.3832	229.47568	248.19424	287.7112	362.93208	423.24744	609.39312	653.06976	704.02584	735.22344

Fuente: Los autores en base a datos de Decretos publicados en la Gaceta Oficial.

Cuadro 2. SALARIO MÍNIMO PROMEDIO EN PANAMÁ SEGÚN ACTIVIDADES ECONÓMICAS GENERADORAS DE EMPLEO, POR PERIODO DE NEGOCIACIÓN: AÑOS 1959-2021. (En Balboas)

Periodo	Salario Mínimo Promedio			Comercio al por mayor y menor	Agricultura, ganadería, caza, pesca	Construcción	Industrias Manufactureras	Transporte, almacen., y correo	Actividades Financieras y de seguros	Explotación de Minas y Canteras
	Por Hora (1)	Por Mes (2)	Var.							
1959-1971	0.50	103.99	-	103.99	52.00	103.99	103.99	103.99	52.00	52.00
1996-1997	0.87	181.27	74.3%	207.98	143.51	235.72	176.09	178.87	207.98	183.03
1998-1999	0.94	195.72	8.0%	195.50	158.07	250.97	195.50	195.50	224.62	202.44
2000-2002	1.04	216.57	10.7%	220.46	166.39	276.62	220.46	218.38	250.97	227.40
2003-2005	1.10	228.24	5.4%	230.86	170.55	288.40	226.01	229.48	259.98	236.41
2006-2007	1.19	246.49	8.0%	249.58	185.11	311.28	244.03	248.19	280.78	255.82
2008-2009	1.36	282.56	14.6%	263.45	210.06	350.80	283.55	287.71	320.30	295.34
2010-2011	1.71	355.06	25.7%	319.26	239.18	405.57	365.80	362.93	415.97	376.45
2012-2013	1.99	414.19	16.7%	394.13	313.02	478.36	422.21	423.25	423.25	445.09
2014-2015	2.36	490.25	18.4%	445.09	311.98	547.66	457.56	609.39	535.56	524.12
2016-2017	2.48	515.95	5.2%	447.90	334.85	594.83	462.76	653.07	580.28	537.64
2018-2019	2.62	544.92	5.6%	474.20	353.57	633.31	488.76	704.03	555.32	605.23
2020-2021	2.76	574.93	5.5%	497.08	353.57	670.75	497.08	735.22	637.47	627.07

(1) Promedio de las tasas de salario en base a las 7 actividades económicas que mayor empleo generan.

(2) Promedio Salarial Mensual obtenido en base a 48 horas semanales por 4.333 semanas.

Fuente: Los autores en base a datos de Decretos publicados en la Gaceta Oficial.

Por el contrario, las actividades que mayores promedios mínimos generan son las actividades financieras y de seguros y el sector construcción. Ambos sectores han experimentado un rápido crecimiento en sus salarios promedios; el sector construcción del 2009 al 2012 aumento su salario mínimo promedio en un 36%, aumentando B/. 127.00 en menos de cuatro años, de B/.350.80 a B/. 478.36. Por su parte, las actividades financieras y de seguros aumentaron en un histórico 53%, pasando de B/. 320.30 promedio mensual a B/. 490.84 mensuales, un impresionante aumento de B/.170.55 durante los últimos cuatro años.

El salario mínimo vigente al momento del desarrollo de esta investigación el último Decreto Ejecutivo No. 424 de 31 de diciembre de 2019 que rige hasta el 31 de diciembre de 2021 (MITRADEL, 2021), el cual establece un incremento promedio del 5.5%, para la Región 1 que involucra a distritos ubicados en las provincias de Panamá, Colón, Chiriquí, Santiago, Herrera, Coclé y Bocas del Toro, con lo que el sueldo mensual básico que se le puede pagar a un trabajador quedó en promedio en B/. 2.76 por hora y B/.574.93 mensuales. El incremento disminuye para la Región 2, donde se concentran las pequeñas empresas y en la que están segmentados 18 distritos de las provincias de Panamá, Coclé, Los Santos y Chiriquí.

5. Diferencias y estratificación del salario mínimo en Panamá

El Código de Trabajo señala que se deben tomar en cuenta las diferencias regionales en el costo de vida para fijar el salario mínimo, lo que abre la posibilidad de que existan diferencias salariales regionales. Sin embargo, no existe evidencia sobre diferencia en el costo de vida en las regiones urbanas por encima de las rurales (Región 1 y Región 2), de hecho, los datos indican que en algunas regiones rurales el costo de vida puede ser superior que en la ciudad capital. Pese a ello, en el salario más reciente (2019-2021) siguen existiendo 42 actividades con diferencias salariales por región, en porcentajes que van del 5% al 49% y que mensualmente representan una diferencia salarial que va de B/.31.20 a B/.257.90 mensuales. Consideramos que estas distorsiones deben ser eliminadas y fijar el salario mínimo de cobertura nacional en una sola región (Ver Cuadro 3).

Cuadro 3. DIFERENCIAS SALARIALES DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS, POR REGIÓN EN PANAMÁ, SEGÚN SALARIO FIJADO EN 2019-2021 (En Balboas)							
Actividades	Región 1		Región 2		Diferencia		
	Hora	Mes	Hora	Mes	Hora	Por mes	Porcentual
AGROINDUSTRIAS							
Pequeña Empresa (parte procesamiento)	2.27	472.1	1.91	397.2	0.36	74.9	18.85%
Gran Empresa (parte procesamiento)	2.81	584.4	2.31	480.4	0.50	104.0	21.65%
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS							
Pequeña Empresa	2.22	461.7	1.87	388.9	0.35	72.8	18.72%
Gran Empresa	2.91	605.2	2.40	499.2	0.51	106.1	21.25%
-Destilación, Rectificación y mezcla de Bebidas Alcohólicas Fabricación de Pinturas, Barnices y productos de revestimiento	2.88	599.0	2.42	503.3	0.46	95.7	19.01%
-Fabricación de cemento y concreto	3.17	659.3	3.02	628.1	0.15	31.2	4.97%
-Reparación, Mantenimiento de maq. y equipo de refrigeración	2.94	611.5	2.39	497.1	0.55	114.4	23.01%
Producción de Hielo	2.81	584.4	2.31	480.4	0.5	104.0	21.65%
Alcantarillado	2.91	605.2	2.40	499.2	0.51	106.1	21.25%
Recolección, Tratamiento y Eliminación de Desechos	2.91	605.2	2.40	499.2	0.51	106.1	21.25%
Procesamiento y Recuperación de materiales de desecho	2.77	576.1	2.28	474.2	0.49	101.9	21.49%

**Cuadro 3. DIFERENCIAS SALARIALES DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS,
POR REGIÓN EN PANAMÁ, SEGÚN SALARIO FIJADO EN 2019-2021 (En Balboas)**

Actividades	Región 1		Región 2		Diferencia		
	Hora	Mes	Hora	Mes	Hora	Por mes	Porcentual
CONSTRUCCIÓN	3.24	673.9	3.05	634.4	0.19	39.5	6.23%
COMERCIO AL POR MAYOR y en COMISIONES	2.81	584.4	2.30	478.4	0.51	106.1	22.17%
Tanques de combustible	2.81	584.4	2.30	478.4	0.51	106.1	22.17%
COMERCIO AL POR MENOR							
Pequeña Empresa	2.27	472.1	1.80	374.4	0.47	97.8	26.11%
Gran Empresa	2.81	584.4	2.30	478.4	0.51	106.1	22.17%
-Estaciones de combustible	2.81	584.4	2.30	478.4	0.51	106.1	22.17%
ZONAS FRANCAS, ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES	3.58	744.6	2.34	486.7	1.24	257.9	52.99%
HOTELES							
Pequeña Empresa	2.28	474.2	1.89	393.1	0.39	81.1	20.63%
Gran Empresa	2.75	572.0	2.25	468.0	0.5	104.0	22.22%
-Hoteles y Resorts con Franquicias Hoteles con más de 200 Hab, Hoteles de ocasión Moteles, Pensiones y Residenciales	2.88	599.0	2.36	490.8	0.52	108.2	22.03%
RESTAURANTES							
Pequeña Empresa	2.22	461.7	1.87	388.9	0.35	72.8	18.72%
Gran Empresa	2.88	599.0	2.36	490.8	0.52	108.2	22.03%
TRANSPORTE	2.94	611.5	2.42	503.3	0.52	108.2	21.49%
Transporte de carga en Zonas Francas o Zonas económicas especiales	3.24	673.9	2.40	499.2	0.84	174.7	35.00%
Transporte por Vía Acuática, Vía Aérea y Activ. Complem. De estos trans.	2.94	611.5	2.40	499.2	0.54	112.3	22.50%
Conductores de Buses Colegiales	2.81	584.4	2.31	480.4	0.5	104.0	21.65%
ALMACENAMIENTO, DEPÓSITOS y CORREOS	2.81	584.4	2.30	478.4	0.51	106.1	22.17%
Producción de Programas de Radio y Televisión. Producción de Películas, Vídeos, Sonidos, Salas de cine. Agencias de Noticias	2.94	611.5	2.42	503.3	0.52	108.2	21.49%
ACTIVIDADES INMOBILIARIAS	3.24	673.9	2.89	601.1	0.35	72.8	12.11%
Actividades de Internet Cafés	2.62	544.9	2.43	505.4	0.19	39.5	7.82%
ACTIV DE AGENCIAS DE VIAJES, OPERADORES TURÍSTICOS Y RESERVA	2.88	599.0	2.26	470.0	0.62	129.0	27.43%
Actividades veterinarias	2.81	584.4	2.30	478.4	0.51	106.1	22.17%
ENSEÑANZA (PERSONAL ADMINISTRATIVO)	2.88	599.0	2.34	486.7	0.54	112.3	23.08%
SERVICIOS SOC. Y RELACIONADOS CON LA SALUD	2.94	611.5	2.40	499.2	0.54	112.3	22.50%
Clínicas de salud y Hospitales	3.24	673.9	2.42	503.3	0.82	170.5	33.88%
OTRAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS	2.91	605.2	2.37	492.9	0.54	112.3	22.78%
Organizaciones Sin Fines de Lucro	2.77	576.1	2.27	472.1	0.5	104.0	22.03%
Reparación y mant., de enseres de uso personal y doméstico							
- Pequeña Empresa	2.22	461.7	1.86	386.9	0.36	74.9	19.35%
- Gran Empresa	2.77	576.1	2.34	486.7	0.43	89.4	18.38%
Spas, Clínicas estéticas	3.20	665.5	2.39	497.1	0.81	168.5	33.89%
SERVICIO DOMÉSTICO (Mensual)		300.0		275.0		25.0	9.09%

Fuente: Los autores en base a datos del Decreto Ejecutivo N°424 de 31 de diciembre de 2019.

Otra diferencia salarial existe según el tamaño de la empresa donde se labore, sin embargo, este tamaño está basado en la cantidad de trabajadores no en los márgenes de ganancia, por lo cual las diferencias salariales por tamaño de empresa son igualmente desproporcionadas, como se ven en el Cuadro 4:

**Cuadro 4. DIFERENCIAS SALARIALES SEGÚN TAMAÑO DE EMPRESAS EN PANAMÁ:
SEGÚN SALARIO FIJADO EN 2019-2021 (En Balboas)**

Actividades	Región 1				Región 2			
	Salario		Diferencia		Salario		Diferencia	
	Hora	Mes	Hora	Mes	Hora	Mes	Hora	Mes
AGRICULTURA, GANADERIA, CAZA, SILVICULTURA, ACUICULTURA								
Pequeña Empresa	1.55	322.4	0.36	74.9	1.55	322.4	0.36	74.9
Gran Empresa (11 Empleados o más)	1.91	397.2			1.91	397.2		
PESCA - Artesanal	2.17	451.3	0.21	43.7	2.17	451.3	0.21	43.7
PESCA – Industrial	2.38	495.0			2.38	495.0		
AGROINDUSTRIAS								
Pequeña Empresa (parte agrícola)	1.58	328.6	0.35	72.8	1.58	328.6	0.35	72.8
Gran Empresa (parte agrícola)	1.93	401.4			1.93	401.4		
Pequeña Empresa (parte procesamiento)	2.27	472.1	0.54	112.3	1.91	397.2	0.4	83.2
Gran Empresa (parte procesamiento)	2.81	584.4			2.31	480.4		
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS								
Pequeña Empresa	2.20	457.6	0.71	147.7	1.87	388.9	0.53	110.2
Gran Empresa (16 Empleados o más)	2.91	605.2			2.40	499.2		
COMERCIO AL POR MENOR								
Pequeña Empresa	2.27	472.1	0.54	112.3	1.90	395.2	0.4	83.2
Gran Empresa (11 Empleados o más)	2.81	584.4			2.30	478.4		
HOTELES								
Pequeña Empresa	2.28	474.2	0.47	97.8	1.89	393.1	0.36	74.9
Gran Empresa (11 Empleados o más)	2.75	572.0			2.25	468.0		
RESTAURANTES								
Pequeña Empresa	2.20	457.6	0.68	141.4	1.87	388.9	0.49	101.9
Gran Empresa (11 Empleados o más)	2.88	599.0			2.36	490.8		
ACT. PROF., CIENTÍFICAS Y TÉC.								
Firmas de abogados, cont., aud. (Más de 15 emp)	2.94	611.5	0.21	43.68	2.94	611.5	0.21	43.7
Firmas de abogados, cont., aud. (14 y menos emp)	2.73	567.8			2.73	567.8		
Reparación y Mant. de Enseres de uso Personal								
Pequeña Empresa	2.20	457.6	0.57	108.16	1.86	386.9	0.48	99.8
Gran Empresa (11 Empleados o más)	2.77	576.1			2.34	486.7		

Fuente: Los autores en base a datos del Decreto Ejecutivo N°424 de 31 de diciembre de 2019.

Adicional a las diferencias salariales antes expuestas, desde el 2009 se introdujeron una serie de subdivisiones a las actividades económicas, profesiones y oficios, dichas divisiones se hicieron sin ningún criterio técnico, por el contrario, fueron motivadas por intereses económicos particulares de los que ostentan el poder, razón por la cual se han generado graves distorsiones salariales. En los años subsiguientes las negociaciones salariales giraron en torno al porcentaje del ajuste, y no se corrigieron las distorsiones, razón por la cual, estas diferencias se incrementaron. En la actualidad existen 31 salarios mínimos en la Región 1 y 46 en la Región 2, para la misma cantidad de actividades económicas. Las diferencias salariales son notables al igual que la dispersión, sobre todo en la Región 2. Los tres salarios más recurrentes son:

- B/. 2.81 por hora. 11 actividades económicas tienen este mismo salario en la región 1, mientras que en la región 2 lo tienen 3 actividades.

- B/. 2.94 por hora. 6 actividades económicas tienen este mismo salario en la región 1, mientras que en la región 2 lo tienen 5 actividades.
- B/. 3.20 por hora por hora. 7 actividades económicas tienen este salario en región 1, mientras que en la región 2 lo tienen 3 actividades.

Consideramos que debe existir un solo salario mínimo, para toda la población trabajadora, sin embargo, tomando en cuenta la dispersión salarial, considera que se debe ir reduciendo paulatinamente.

6. Propuesta de ajuste al Salario Mínimo

La Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (EIGH) del INEC, que se realiza cada diez años y ofrece datos de presupuestos, situación económica y patrones de consumo de los hogares, se posiciona como fuente primaria para el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y para la canasta de consumo urbana. (INEC EIGH, 2018). A partir de ella, se obtiene la proporción del gasto total de consumo que destinan los hogares a la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Así en de la Gráfica 2 podemos obtener que los hogares panameños en promedio destinan el 17.7% de sus gastos a alimentación y el 82.30% para satisfacer el resto de sus necesidades en términos de vivienda, vestimenta, salud, transporte, educación, recreación, entre otros grupos de gasto; de ahí la importancia de contar con estadísticas oficiales oportunas para la toma de decisiones.

Por otra parte, es importante señalar que la EIGH considera como gastos mensuales algunos rubros que son necesarios, pero no son tan recurrentes mensualmente como es el caso del gasto en muebles, artículos para el hogar y mantenimiento y otros que son opcionales como las bebidas alcohólicas y tabaco; y los hoteles y restaurantes. De igual forma la distribución del gasto de los hogares no es homogéneo para cada una de las provincias, teniendo casos como la provincia de Bocas del Toro que destina un mayor porcentaje del gasto a alimentos (22.30%) y la de Darién que destina el 14.90%.



Una vez obtenido el porcentaje de gastos que los hogares destinan a alimentos se puede extrapolar este costo a la composición de los miembros de un hogar que establece la Canasta Básica Familiar Alimenticia del Ministerio de Economía y Finanzas, para construir escalas de equivalencia, adoptando el gasto en alimentos dentro del gasto total, como el indicador del bienestar de una familia, así es posible comparar los gastos totales realizados por los hogares. (CEPAL, 2011)

De acuerdo con el MEF un hogar se compone de 3.48 miembros, que corresponden a la madre, el padre y dos hijos menores y que de estos, los dos padres reciben salario o trabajan;

podemos afirmar que la situación familiar de los hogares desde hace 10 años ha cambiado. Por lo anterior, no se debe simplemente dividir el costo total de las necesidades de un hogar (B/.1,367.92) en dos salarios del hogar, a pesar de que el último Censo de Población y Vivienda determinó que el 60% de los hogares son monoparentales.

Si se asume que un hogar cuenta con los dos padres, que ambos trabajan y además que reciben el salario mínimo promedio de B/.574.93, obtendremos que no es suficiente para cubrir los costos, ya que representa un total de B/.1.149.86 quedando un déficit promedio de B/.238.06, el cual varía dependiendo del monto del salario mínimos según actividad económica, observándose en el Cuadro 11 que los mayores déficits son para las actividades del sector primario, agricultura, ganadería, caza y pesca; y los menores déficit para las actividades económicas que mayor salario mínimo generan como la Construcción y el Transporte, almacenamiento y correos.

Cuadro 5. ESTIMACIÓN DEL DÉFICIT EN LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN ASALARIADA EN PANAMÁ: AÑO 2019.

Estimaciones con el salario fijado en el 2019	Salarios Promedios de actividades económicas más generadoras de empleo							
	Promedio Total	Comercio al por mayor y menor	Agricultura, ganadería, caza, pesca	Construcción	Industrias Manufactureras	Transporte, almacen., y correo	Actividades Financieras y de seguros	Explotación de Minas y Canteras
Salario Mínimo	B/.574.93	B/.497.08	B/.353.57	B/.670.75	B/.497.08	B/.735.22	B/.637.47	B/.627.07
Dos salarios por Hogar	B/.1,149.85	B/.994.16	B/.707.15	B/.1,341.50	B/.994.16	B/.1,470.45	B/.1,274.94	B/.1,254.14
Gasto Total del Hogar	B/.1,388.72	B/.1,388.72	B/.1,388.72	B/.1,388.72	B/.1,388.72	B/.1,388.72	B/.1,388.72	B/.1,388.72
Diferencia	B/.238.86	B/.394.55	B/.681.57	B/.47.22	B/.394.55	-B/.81.73	B/.113.77	B/.134.57
Déficit porcentual	20.77%	39.69%	96.38%	3.52%	39.69%	-5.56%	8.92%	10.73%

Se concluye que los Salarios Mínimos establecidos a través del tiempo en Panamá no han permitido a la población trabajadora cubrir las necesidades normales de su familia y mejorar su nivel de vida, ya que el salario mínimo promedio de B/.574.93, no es suficiente para cubrir los gastos de los hogares que ascienden a B/.1.149.86 quedando un déficit promedio de B/.238.06.

Al considerar que el 60% de los hogares son monoparentales, por lo cual no se cuenta con el segundo miembro del hogar que aporta el salario mínimo; peor aún en el contexto del desempleo existente del 14.5% a junio de 2021. Para que un trabajador pueda satisfacer sus necesidades básicas, se debe considerar un salario que los aproxime al costo de la CBA para que los hogares puedan beneficiarse no solo sus bienes alimenticios, sino el resto de sus necesidades en términos de vivienda, vestimenta, salud, transporte, educación, recreación, entre otras necesidades.

Se aproximó la construcción de escalas de equivalencia, adoptando el gasto en alimentos dentro del gasto total, como el indicador del bienestar de una familia, así es posible comparar los gastos totales realizados por los hogares. (CEPAL, 2011) Ante la ausencia de un indicador oficial que mida el Gasto Total de Bienes y Servicios de los Hogares de la población panameña, hemos estimado este gasto, utilizando para ello el Coeficiente de Engel. Este coeficiente fue formulado en el siglo XIX por el economista alemán Ernst Engel, él observó la existencia de una relación estrecha entre las variaciones en el gasto y el nivel de ingreso de los hogares. (García Arancibia, 2013) a través de la siguiente fórmula:

$$\text{Coeficiente de Engel (CdE)} = \left(\frac{\text{Gastos de Alimentos (CBFA)}}{\text{Gasto Total de B y S del Hogar}} \right) * 100$$

La propuesta económica se plantea en 3 escenarios, que varían en función al indicador y a los miembros del hogar que sean asalariados y se considera dos fuentes importantes del gasto en alimentos:

- El costo de la Canasta Básica Familiar Alimenticia (CBFA) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2021)
- El costo de la Canasta Saludable o de Alimentación Familiar Recomendada (AFR) del Ministerio de Salud. (MINSAL, 2021)
- El Gasto Total del Hogar, basado en la **Canasta Básica de Alimentos del MEF** utilizando un Coeficiente de Engel de 22.60%; (Alimentos, bebidas y gasto en restaurantes), es de B/.1,388.72. Para que dos (2) asalariados de un hogar puedan cubrir este gasto total, se requiere un aumento del **20.76%** al salario mínimo ajustado por el Ejecutivo en el 2019 de **B/. 575.00** promedio.

$$\begin{aligned} \text{Gasto Total del Hogar} &= (\text{Canasta Basica Familiar MEF}) * (\text{Inversa de CdE}) \\ \text{GTH} &= (313.85) * (100/22.60) \\ \text{GTH} &= (313.85) * (4.424779) \\ \text{GTH} &= (1,388.72) \end{aligned}$$

Cuadro 6. PROPUESTA DE AJUSTE AL SALARIO MÍNIMO EN PANAMÁ: AÑOS 2022-2023

Indicador	Valor	Gasto Total del Hogar (GTH)	Asalariados por Hogar		
			2	1.6	1.3
Sal Min prom 2021	B/. 575.00				
CBFA MEF	B/. 313.85	1,388.72	B/. 694.36 20.76%	B/. 867.95 50.95%	B/. 1,068.24 85.78%
AFR MINSAL	B/. 420.63	1,502.25	B/. 751.13 30.63%	B/. 938.91 63.29%	B/. 1,155.58 100.97%
AFR MINSAL Veraguas	B/. 501.56	1,789.29	B/. 894.65 55.59%	B/. 1,118.31 94.49%	B/. 1,376.38 139.37%

CBFA Canasta Básica Familiar Alimenticia del Ministerio de Economía y Finanzas

AFR Alimentación Familiar Recomendada por el Ministerio de Salud

GTH Gasto Total del Hogar

- El Gasto Total del Hogar, considerando la **Canasta Saludable (AFR) del MINSAL** utilizando un Coeficiente de Engel de 28%; (Alimentos, bebidas, gasto en restaurantes, educación y salud), es de B/.1,502.25. Para que dos (2) asalariados de un hogar puedan cubrir este gasto total, se requiere un aumento del **30.63%** al salario mínimo promedio de **B/. 575.00**.

$$\begin{aligned} \text{Gasto Total del Hogar} &= (\text{Canasta Saludable MINSAL}) * (\text{Inversa de CdE}) \\ \text{GTH} &= (420.63) * (100/28.00) \\ \text{GTH} &= (420.63) * (3.5714) \\ \text{GTH} &= (1,502.25) \end{aligned}$$

- El ajuste del Salario Mínimo no debe estar por debajo del **20.76%** de los salarios mínimos actuales, para cubrir los Gastos Totales de Bienes y Servicios del Hogar que ascienden a **B/.1,388.72** mensuales.

7. Conclusiones

- Los Salarios Mínimos establecidos a través del tiempo en Panamá no han permitido a la población trabajadora cubrir las necesidades normales de su familia y mejorar su nivel de vida, ya que el salario mínimo promedio de B/.574.93, no es suficiente para cubrir los gastos de los hogares que ascienden a B/.1.149.86 quedando un déficit promedio de B/.238.06, el cual varía dependiendo del monto del salario mínimos según actividad económica, los mayores déficits son para las actividades del sector primario, agricultura, ganadería, caza y pesca; y los menores déficit para las actividades económicas que mayor salario mínimo generan como la Construcción y el Transporte, almacenamiento y correos.
- En la determinación final del salario mínimo, además de las necesidades básicas insatisfechas se debe considerar el contexto de la economía en cuanto a los sectores económicos más y menos afectados por la crisis del Covid -19, la existencia de salarios para las dieciséis actividades económicas establecidas y divididas en pequeña y gran empresa y a su vez subdividas en dos regiones territoriales distritales.
- Ante la ausencia de un indicador oficial que mida el Gasto Total de Bienes y Servicios de los Hogares de la población panameña, hemos estimado este gasto, utilizando para ello el Coeficiente de Engel, que observa la relación estrecha entre las variaciones en el gasto y el nivel de ingreso de los hogares
- Se considera que el ajuste del Salario Mínimo en Panamá no debe estar por debajo del **20.76%** de los salarios mínimos actuales, para cubrir los Gastos Totales de Bienes y Servicios del Hogar que ascienden a **B/.1,388.72** mensuales.
- Recomendamos establecer una sola región salarial, dado que ningún indicador económico estudiado por la Comisión Nacional ha mostrado evidencia de una diferencia en el costo de vida entre la región 1 y la región 2; se debe eliminar la región salarial 2. Y corregir las distorsiones en la estructura de actividades, dado que existe una dispersión de 54 salarios diferentes, se debe iniciar un proceso de reducción de las diferencias salariales, entre actividades económicas, tamaño de empresas, profesiones y oficios a un máximo de 7 categorías salariales.

8. Referencias Bibliográficas

- Campos, R., Vázquez, G., & Santillán, A. (agosto de 2017). El impacto del salario mínimo en los ingresos y el empleo en Mexico. *Revista CEPAL*, 206(122). Recuperado el 13 de febrero de 2022, de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42038/1/RVE122_Campos.pdf
- CEPAL. (2011). *Estudios Estadísticos y Prospectivos: Escala de Equivalencias en los Países de América Latina*. Serie No. 73, Unidad de Estadísticas Sociales de CEPAL, Santiago, Chile. Recuperado el 20 de noviembre de 2021, de https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/4777/S1100177_es.pdf
- Código de Trabajo. (1971). *Código de Trabajo de la República de Panamá*. Panamá, Panamá: Título IV, Capítulo III "Salarios y Normas Protectoras". Recuperado el 14 de febrero de 2022, de <https://www.mitradel.gob.pa/wp->

- content/uploads/2016/12/c%C3%B3digo-detrabajo.pdf
- Constitución Política. (1972). *Constitución Política de la República de Panamá* (Vols. Capítulo III, Artículo 66 "El Trabajo"). Panamá: Gaceta Oficial No. 25176 de a5 de noviembre de 2004. Recuperado el 12 de febrero de 2022, de <https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2016/09/constitucion-politica-con-indice-analitico.pdf>
- García Arancibia, R. (14 de agosto de 2013). Sobre las Curvas de Engel. Una Breve Revisión de su Evolución Histórica. (Dialnet, Ed.) *Ensayos de Econompía*, 1-16.
- Gómez, T., Ríos, H., & Alí, A. (2018). Salario eficiente y crecimiento económico para el caso de América Latina. *Revista de Economía*, 37(2). Recuperado el 18 de marzo de 2022, de https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-84022018000200213
- INCAP. (2002). *La Canasta Básica en Centroamérica*. Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá, Guatemala. Recuperado el 20 de septiembre de 2022, de <http://www.incap.int/sisvan/index.php/es/areas-tematicas/herramientas-operacionales-de-apoyo/canasta-basica>
- INEC. (2010). *Censo Nacional de Población y Vivienda para los periodos 1990, 2000 y 2010*. Contraloría General de la República. Panamá: Instituto Nacional de Estadística y Censo. Recuperado el 17 de Diciembre de 2021, de https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default2.aspx?ID_CATEGORIA=9&ID_SUBCATEGORIA=53
- INEC. (2021). *Índice de Precios de Consumo 2015-2021*. Panamá: Instituto Nacional de Estadística y Censo.
- INEC EIGH. (2018). *Encuesta de Ingresos y Gastos de Hogares*. Contraloría General de la República. Panamá: Instituto Nacional de Estadística y Censo.
- Kalecki, M. (1943). *Political Aspects of Full Employment, Political Quarterly*. (Vol. Vol 14). Londres, Cambridge, Reino Unido: pp. 322-331. Recuperado el 10 de mayo de 2022, de https://pluto.huji.ac.il/~mshalev/ppe/Kalecki_FullEmployment.pdf
- Lipton, M. (1995). *Growing points in poverty research: labour issues*. Ginebra, Ginebra, Suiza: OIT.
- Marx, K. (1974). *El Capital, corregido y publicado por Von Friedrich Engels* (Vol. Tomo II). Moscú, Rusia: Editorial Progreso. Recuperado el 15 de mayo de 2022, de http://biblio3.url.edu.gt/Libros/2011/el_capII.pdf
- MEF. (2021). *Costo Calórico de las Canastas Básicas de Alimentos 2004-2021*. Ministerio de Economía y Finanzas. Panamá: Dirección de Análisis Económico y Social.
- MEF. (15 de junio de 2022). *Dirección General de Ingresos (DGI)*. Obtenido de Ministerio de Economía y Finanzas: <https://dgi.mef.gob.pa/D-Informe/GD-ISR.php>
- MINSAL. (2021). *Canasta Saludable o Alimentación Familiar Recomendada (AFR)*. Panamá: Ministerio de Salud.
- MITRADEL. (2021). *Decreto Ejecutivo N° 424 de 31 de diciembre de 2019*. Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. Panamá: Mitradel. Recuperado el 18 de enero de 2022, de <https://apps.mitradel.gob.pa/SalarioMinimo/>
- OIE. (2014). *El Salario Mínimo*. Ginebra, Suiza: The Global Voice of Business. Recuperado el 17 de septiembre de 2022, de https://www.ioe-emp.org/fileadmin/ioe_documents/publications/Policy%20Areas/international_industrial_relations/ES/Documento_de_orientacion_de_la_OIE_-_El_salario_minimo.pdf
- OIT. (20 de agosto de 2022). *Organización Internacional del Trabajo*. Obtenido de <https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/definition/lang-es/index.htm>

ANÁLISIS SOCIAL DEL PROCESO DE TRANSFORMACION DE LOS MODELOS DE SALUD EN AMÉRICA LATINA Y PANAMÁ

Social Analysis of The Process of Transformation of Health Models in Latin America and Panama

Israel Gordon Canto

Universidad de Panamá, Facultad de Ciencias Naturales, Exactas y Tecnología.

Israel.gordon@up.ac.pa; igordon18@yahoo.es <https://orcid.org/0000-0002-0279-1665>

DOI <https://doi.org/10.48204/2710-7744.4238>

Fecha de recepción: 01/04/2023

Fecha de aceptación: 25/06/2023

Resumen

El presente artículo presenta un enfoque social del proceso de reformas de los modelos de salud que ha atravesado América Latina y Panamá. El proceso de reforma ha sido lento y ha concurrido por diversas etapas, pasando de una primera orientación de integración del Sistema de Salud, cruzando por la búsqueda de aumentar la cobertura de la atención de la salud, mejorar la calidad, eficiencia y eficacia de la atención de la salud, introduciendo conceptos nuevos como la descentralización, separación de funciones entre los Ministerios de Salud y los Seguros Sociales, la participación y control social, hasta modificar la obligación del Estado de garantizar la asistencia de la salud, (es decir que el Estado se convierte en un agente intermediario entre los trabajadores y empresas proveedoras de servicios privados en algunos casos y en otros, intermediario con empresas públicas y cooperativas). Hasta arribar a propuestas tales como reforma del modelo de atención, reforma en el modelo de gestión, y reforma en el modelo de financiamiento.

Se concluye que los problemas en el modelo de atención de la salud, escenifica un proceso de rápido deterioro de la calidad, eficiencia y eficacia de los servicios de salud; al igual que los problemas de financiación un modelo de gestión poco calificado, afectado por el aumento de costos, deterioro del poder adquisitivo monetario, deficiencia en la asignación de recursos, falta de planificación social, y por la presencia de monopolios y oligopolios que inducen a elevar los costos de medicamentos, insumos y equipos médicos quirúrgicos y por qué no señalarlo que propicia la corrupción; a la postre de un mal enfoque de medicina preventiva, lo cual contribuye a elevar los costos de salud.

Palabras Claves: Salud, economía, proceso, reforma, modelo, gestión, financiamiento.

Summary

This article presents a social approach to the reform process of health models that Latin America and Panama have undergone. The reform process has been slow and has gone through various stages, going from an initial orientation of integration of the Health System, going through the search to increase the coverage of health care, improve the quality, efficiency and effectiveness of the health care, introducing new concepts such as decentralization, separation of functions between the Ministries of Health and Social Security, participation and social control, until modifying the obligation of the State to guarantee health care, (that is, that the The State becomes an intermediary agent between workers and companies that provide private services in some cases and in others, an intermediary with public companies and cooperatives). Until arriving at proposals such as reform of the care model, reform in the management model, and reform in the financing model.

We conclude that the problems in the health care model, stage a process of rapid deterioration of the quality, efficiency and effectiveness of health services; as well as the financing problems, a poorly qualified management model, affected by the increase in costs, deterioration of monetary purchasing power, deficiency in the allocation of resources, lack of social planning, and by the presence of monopolies and oligopolies that induce raise the costs of medicines, supplies and surgical medical equipment and why not point it out that it encourages corruption; at the end of a bad approach to preventive medicine, which contributes to raising health costs.

Keywords: Health, economy, process, reform, model, management, financing

I. Antecedentes de la Reforma del Sector Salud

La Reforma del Sector Salud, (RSS), se inicia prácticamente en los finales de la década de los años setenta. La misma fue promovida inicialmente como parte integral de la modernización del Estado, específicamente a través de la Conferencia Internacional convocada en 1978 por la Organización Mundial de la Salud, (OMS), y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, (UNICEF), en Alma Ata, (hoy día Kazakstán), se da la declaración de Alma Ata en donde 134 países se comprometieron por luchar por “La salud igual para todos”. Este primer intento de reforma del sector salud (RSS), estuvo inspirada en introducir cambios sustantivos en las diferentes instancias operativas del sector, con la finalidad de aumentar la equidad de las prestaciones, la efectividad y la eficiencia de la gestión, toda vez que desde sus inicios había conciencia de que los Sistemas de Salud Latinoamericanos, eran pocos equitativos e ineficientes, realidad a la cual Panamá no escapaba, lo cual más adelante se explica.

II. Inicio del Proceso de Reforma

A partir de la **Declaración de Alma Ata**¹ de 1978 en la que se adoptan las metas de salud para todos los Ministerios de Salud de la región, se dio inicio al proceso de reforma programado basado en los principios de solidaridad y universalidad en el acceso a los servicios de salud; y de eficiencia en función del costo, mediante la promoción de los servicios de atención primaria de salud^(*) y la prevención de enfermedades (OPS,1978).

En virtud de ello, a finales de los años setenta la primera orientación que se le dio al Sistema de Salud fue la Integración del sector, (Ministerios de Salud, Seguro Social), con la finalidad de aumentar la cobertura, disminuir la duplicidad de servicios, disminuir costos operativos, mejorar la coordinación y administración del sector y establecer un sistema más eficiente y eficaz, con la finalidad esencial de focalizar el gasto con el objetivo de lograr un rendimiento máximos en eficiencia, (gastar los pocos recursos disponible en quienes verdaderamente lo necesitan), y eficacia, (ejercer un efecto sobre los indicadores que definen el fenómeno de la pobreza).

Al inicio de los años ochenta se agudiza la crisis en la región, el PIB baja en más del 3%, la atención médica de los Ministerios de Salud disminuye en calidad y cantidad, La accesibilidad

¹ Conferencia Internacional convocada en 1978 por la Organización Mundial de la Salud, (OMS), y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, (UNICEF), en Alma Ata, (hoy día KazaKhstán), en la Declaración de Alma Ata 134 países se comprometieron por luchar por “Salud igual para todos.

^(*)En tal sentido, se extendió los servicios de salud a la población marginal y rural; paralelamente que se introduce la participación comunitaria

de la salud se reduce en relación inversa al aumento de la pobreza. Este panorama hace abortar el incipiente proceso RSS. En esta década los sistemas duales de salud, (Ministerios de Salud y Seguros Sociales), enfrentaban una serie de problemas propios de la época, entre los cuales se puede mencionar:

- Los Ministerio de salud no logran brindar servicios a toda la población en situaciones de altos niveles de pobrezas y carentes de Seguridad social.
- Subutilización de las instalaciones.
- Los Ministerios de Salud no lograban proteger a toda la población marginada carente de seguro.
- Falta de accesibilidad y de equidad.
- Problemas de suministros de insumos y de mantenimiento preventivo del equipo médico-quirúrgico; y en algunos casos carencia de medicamentos básicos y pésimo suministro de este.
- Enormes deficiencias administrativas, (subutilización de instalaciones de salud, problemas de suministros de insumos y mantenimiento preventivo del equipo médico quirúrgico; y en algunos casos insuficiencia del cuadro básico de medicamentos).
- Falta de coordinación entre los Ministerios de Salud e Instituciones de Seguridad Social, lo cual conduce a la duplicidad del servicio.
- Altos salarios pagados al personal de salud, lo cual conlleva a una rigidez del presupuesto de funcionamiento.

Estos factores prácticamente han sido una constante histórica, los cuales ha provocado que el sistema de salud sea sumamente costoso, paralelamente que poco eficiente y eficaz.

Para superar la crisis que comenzó en los años ochenta, los Organismos Internacionales, quienes veían al Estado con grandes ineficiencias operativas, excesivo tamaño, con un creciente déficit fiscal y una elevada carga de deuda externa, promovieron los **Ajustes Estructurales** que limitaban el rol de Estado en la actividad económicas, reducía el tamaño de este, liberaliza el mercado, descentraliza su actividad y propicia la reducción de los gastos fiscales e incremento de los impuestos. En tal sentido, el intento de reforma del sector salud en la década de los ochenta coincide con la tercera etapa de las privatizaciones que se da en América Latina, la cual está basada en la apertura de las áreas sociales al capital privado.

En síntesis, las razones aducidas para la RSS no vario mucho entre los años 1970 - 1989, entre ellas destacan:

- Aumentar la cobertura de la atención de la salud.
- Mejorar la calidad, eficiencia y eficacia de la atención de la salud.
- Fomentar la participación comunitaria.
- Mejorar la equidad de los servicios de salud.
- Ajustar la atención de la salud a las nuevas circunstancias económicas y sociales.

Sin embargo, en la década de los noventa la mayor parte de la RSS responde a los cambios generales de la concepción del rol que desempeña el Estado en la actividad económica y en otros la reforma se perpetúa como parte integral del denominado "proceso de modernización del Estado"². En este periodo se continúa con la búsqueda del incremento de la cobertura, rectoría de sector salud por parte de los Ministerios de Salud, y se introduce conceptos nuevos como la descentralización, separación de funciones entre ambas entidades y la

² Otros como Honduras y Guayana introducen la reforma del sector salud como parte de un Plan Nacional de Salud.

participación y control social.

En esta década igualmente se promulga por un nuevo enfoque del modelo de gestión en donde se plantea **modificar la obligación del Estado de garantizar la asistencia de la salud**. Específicamente Los proponentes de este nuevo rol del Estado parten de la premisa de que la producción de bienes y servicios en mano del estado no es eficiente, existe una mala calidad de los servicios de atención médica, el sector salud se ha politizado en exceso y el mismo carece de una verdadera planificación estratégica. Por tales razones, proponen que el **Estado se convierta en un agente intermediario entre los trabajadores y empresas proveedoras de servicios privados** en algunos casos y en otras empresas públicas y cooperativas.

En esta modalidad el Estado como tal, puede promover la aparición de empresas particulares integradas por capital nacional e internacional, es decir, que se traspasa el servicio de salud del sector público al privado, ejemplo el caso de Uruguay.

Estas empresas proveedoras de servicios y actualmente denominadas Empresas Prestadoras de Servicios, (EPS), a su vez cobran una "**cuota de prepago**" por la oferta de la atención de la salud. Por lo general estas empresas particulares prestadoras de servicio establecen un **contrato-programa** con la institución regente de la salud por medio del cual se comprometen a administrar y gestionar determinados servicios de salud hasta un tope máximo de a cambio de determinado monto a percibir; mientras que la rectora del sector salud o la entidad de seguridad social se comprometen a recaudar, financiar, pagar, supervisar, evaluar, auditar y definir las prestaciones de salud.³

Para estos periodos 1970-2000 la mayoría de la reforma del sector salud ha tenido como objetivos centrales, (Mesa- lago, 2005, pp. 33 y 34):

“a) Descentralizar y desmonopolizar la provisión de servicios por los subsectores público y seguro social, a través de múltiples aseguradoras y/o proveedoras, con un papel crucial del subsector privado y mayor independencia o autogestión de los hospitales; b) separar las funciones de rector/regulación, aseguramiento o gestión, financiamiento y provisión; c) introducir la libertad de elección del proveedor por el asegurado o usuario; d) ampliar la cobertura, extender la atención primaria a través de paquete básico de prestación y mejorar la calidad de los servicios; e) promover la equidad, reasignando recursos para reducir la brecha entre regiones y municipios y focalizar los subsidios fiscales en los pobres; f) aumentar la eficiencia, así como la autonomía y rendición de cuentas del sistema de salud, específicamente en los hospitales; g) cambiar el financiamiento tradicional desde el presupuesto fijo hacia reembolsos por provisión de servicios, de subsidio a la oferta hacia subsidio a la demanda; h) reducir el gasto público y recuperar costos a través de copagos y cuotas en uso; i) promover una mayor participación y control social”

En el periodo 2000-2020 la reforma se planteó básicamente abarcando la búsqueda de tres elementos:

³ Un ejemplo de ello lo constituye el modelo estructurado del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, (INSS), en donde se contrata empresas de salud y se garantiza, por parte del INSS una paquete básico de salud; otro ejemplo lo constituye el modelo de Costa Rica, en donde las Unidades de Servicios Ambulatorio contratan Cooperativas Autogestionarias que administran y gestionan los servicios de salud y el rector del sector salud garantiza una canasta básica de servicios y tarifas por habitantes adscrito al área.

- La transformación del modelo de atención.^(*)
- La transformación del modelo de gestión. ^(**)
- La transformación del modelo de financiamiento.

III. La transformación del modelo de Atención de la Salud

Esta transformación del modelo de atención de la salud, ha transitado desde un prototipo puramente curativo a un modelo de atención de prevención de enfermedades, promoción de la salud y de atención integral y continua orientada a la familia, a la comunidad y el ambiente, en donde se hace hincapié en el primer nivel de atención, (ejemplo Costa Rica, Uruguay); otros países en cambio han establecido un modelo de atención basado en principios de universalidad, integralidad, accesibilidad y transferibilidad proporcionados de formas gratuitas,(caso Canadá). Otros países focalizan la reforma del modelo de atención en garantías explícitas de atención de la salud, los cuales constituyen paquetes de salud que se ofertan bajo cuatro fundamentos: acceso, calidad, protección financiera y oportunidad, (este es el caso de Chile y México); sin embargo, en la práctica estos paquetes se establecen con un tope de servicios a prestar y en función de la capacidad del asegurado.

En el modelo de Atención de la Salud se observa una **creciente tendencia a la compra de servicios a terceros**, (Salvador, Nicaragua, Costa Rica, etc); y entre las nuevas modalidades de atención a la salud se observa una tendencia los servicios médicos móviles, (ejemplo EBAS en Costa Rica, 911 y el fortalecimiento del sistema de referencia y contrarreferencia de pacientes.

La transformación del modelo de gestión en algunos países ha mantenido su esencia pública, (Canadá); mientras que en otros países se ha optado por abrir la participación de empresa privadas, cooperativas y empresas públicas y mixtas dentro de un componente contributivo y un régimen subsidiado para la población de escasos recursos, (ejemplo Colombia con las Empresas Promotoras de Salud,-EPS- e Instituciones Prestadoras de servicios).

En algunos casos el sector público de salud se caracteriza por la presencia de varios aseguradores y EPS, (ejemplo México) y en otro caso por la presencia única de EPS, (ejemplo Chile, y nicaragua en el régimen contributivo). Otra modalidad de la reforma del modelo de gestión se observa en los E.E.U.U. en donde la gestión de los cuidados de la salud es suministrada por seguros privados y el gobierno federal mediante tres tipos de programas: Medicare y programas asistenciales Medicaid y los planes de salud a largo plazo.

Es obligante señalar que en el proceso de reforma del modelo de gestión en el área Latinoamericano se ha llevado a cabo diferentes modalidades de descentralización y desconcentración de la gestión administrativa, (caso Venezuela) y en otros casos se presenta una separación de las funciones de regulación, financiamiento, aseguramiento y provisión de servicios, (en casi todo Centro América).

Bajo la modalidad de descentralización se ha introducido en muchos países la rendición de cuentas y presentación periódica de cuentas nacionales. En algunos casos la reforma del

^(*) El modelo de Atención de la salud es concebido como la combinación en alguna forma específica, de las variables internas del proceso de atención sanitaria, que se encuentra inmerso dentro del conglomerado de los grandes agregados económicos, sociales, culturales, ecológicos y políticos de la sociedad.

^(**) El modelo de gestión se concibe como el conjunto de acciones de conducción y apoyo que viabilizan la óptima aplicación de recursos para el logro de los objetivos trazados para el establecimiento de salud.

modelo de gestión ha abarcado el establecimiento de niveles de gestión, administración y jurisdicción territorial con múltiples prestadores de servicios, (caso Bolivia) y en otras latitudes se avanza en convenios de subrogación de servicios y co-pago por los usuarios, (sobre todo en Centro América).

En síntesis, se evidencia tres niveles claramente establecidos en los nuevos modelos de gestión:

1. Gestión pública que abarca directamente el arbitraje del Estado con el objetivo esencial de procurar subsanar las fisuras que se presenta en el mercado de salud y procurar establecer políticas de salud y prevención; sin embargo, se observa en ellas bajas asignaciones de recursos humanos y financiación, sobre todo en las áreas rurales de población dispersas.
2. Gestión rigurosamente orientada a la participación del sector privado.
3. gestión estrictamente mixta, en donde conviven lo público con el sector privado de la economía.

IV. La transformación del modelo de Financiamiento

La transformación del modelo de financiamiento se concentra en definir tres incógnitas:

1. ¿Cuánto se debe gastar en la atención de la salud?
2. ¿De dónde debe provenir los recursos monetarios?
3. ¿Como asignar esos recursos monetarios?

Del desarrollo de estas tres incógnitas se ha generado la transformación del modelo de financiamiento. Así vemos que se presenta la modalidad de **mantener el financiamiento público**, (ejemplo Canadá donde el financiamiento es compartido por el gobierno federal y los gobiernos provinciales; y Cuba donde la reforma fue profunda basada en un sistema totalmente público), hasta llegar a un **Financiamiento Mixto** en donde el Estado contribuye con una aportación fiscal y se mantiene un esquema contributivo para aquellas personas con capacidad de pago, (caso Colombia con las Empresas Promotoras de Salud – EPS-) e instituciones Prestadoras de Servicios.

Otros países establecen una asignación presupuestaria fiscal de aportes provenientes del Sistema Nacional de Salud, (caso Uruguay); mientras que en otros se incluye el financiamiento de ciertas coberturas de paquete de intervenciones con cargo a aporte del gobierno federal y estatal, complementado por medio del pago de una prima establecida en función del ingreso, (ejemplo México con el Seguro Popular de salud).

Otra modalidad de financiamiento se da cuando se mantiene un régimen contributivo para la atención de la salud con cargo al Seguro Social y un régimen no contributivo cuyo financiamiento corre con cargo al presupuesto general de la nación, (caso Panamá y Nicaragua).

V. Dinámica de la búsqueda de transformación

En la mayoría de país de América Latina el proceso de Reforma del Sector Salud -RSS -está ligado a los procesos de reforma del Estado y el mismo ha sido liderizado por los Ministerios de Salud, pero con una marcada presencia de organismos internacionales, tales como el Banco Mundial, (BM), Banco Interamericano de Desarrollo, (BID), Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial para la salud, USAID, entre otros. Estos procesos de RSS abarcan agendas que incluyen reforma sectorial; sin embargo, en la

mayoría de los casos la participación de la población ha sido muy reducida. Entre los puntos de convergencia de la agenda de RSS destacan los siguientes:

- La reorganización y reestructuración de las instituciones proveedoras de la atención de la salud, tal es el caso de Belice, El Salvador, República Dominicana, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.
- El acceso a la atención de la salud se focaliza en la población de mayor riesgo, (ejemplo Guatemala, Belice y Costa Rica).
- Establecimiento de una nueva modalidad de provisión de la atención de la Salud, ejemplo Costa Rica, Nicaragua y El Salvador .
- Asignación de los recursos financieros haciendo énfasis en la eficiencia y equidad, (ejemplo caso de Belice, Guatemala y Costa Rica)
- Garantizar la sostenibilidad económica de la atención de la salud.

En algunos países el proceso de RSS ha tenido su propia particularidad al introducir una reforma en el marco jurídico del sector, así vemos que en el Ecuador en el año 1997 se estableció la Ley de Descentralización y Participación Social, por medio de la cual se transfirió a los municipios la responsabilidad de planificar, coordinar, ejecutar y evaluar los programas integrales de salud, nutrición y seguridad alimentaria y en el caso de Panamá en 1998 se promulga la Ley N°27 y N°28 por medio de la cual se crea la Coordinadora Nacional de Salud -CONSALUD- y el Patronato del Hospital Integrado San Miguel Arcángel (HISMA), respectivamente.

En otros países, como es el caso de Bolivia introdujeron la reforma sectorial a través un Plan estratégico de Salud, (1998) y en algunos casos como tónica general se puede indicar que el proceso de RSS va precedido por cambios en la Constitución Nacional en lo concerniente a regulaciones básicas tanto en el modelo de atención, como en el modelo de gestión y financiamiento. Un ejemplo de esto último lo constituye Costa Rica, en donde creo el Consejo Nacional de Salud y la Ley de desconcentración de hospitales. También se ha presentado el caso en que los procesos de reformas han sido impulsados por una agenda nacional definida en donde todos los sectores de la sociedad participan en la definición de rumbo a tomar en materia de Seguridad Social, (Colombia).

VI. El Caso de Panamá

Con el advenimiento de la Ley No. 27 DE 1998 se da inicio a la aplicación de un nuevo modelo de gestión hospitalaria en Panamá. CONSALUD surge como una empresa de utilidad pública sin fines de lucro, la cual tiene como misión la coordinación, financiación y provisión de los servicios de atención médica y de salud en todo el territorio nacional. De igual forma, esta coordinadora era la responsable de la planificación, desarrollo y evaluación de los servicios médicos y de salud que financie ó contrate tanto el MINSA como la C.S.S. (en la práctica esto se circunscribió al modelo de atención del Hospital Integral San Miguel Arcángel, (HISMA). A demás, se establece en dicha Ley que la **provisión de los servicios e insumos médicos** se hará por medio de **entidades prestadoras de servicios** de salud a la población. Mientras que la contratación y previsión se daba a través de **Contratos – Programas**.

El modelo de atención promovido por CONSALUD está fundamentado en un modelo público-privado, para tal efecto La Ley No.27 establece que su política se regirá por los principios que sobre la materia le fije el Ministerio de Salud, (MINSA) y la Caja de Seguro Social, (CSS); sin embargo, la provisión de servicios e insumos se da por vía de la tercerización de entidades. Por otra parte, la ley No.28 que da vida jurídica al patronato del Hospital Integrado de Salud

San Miguel Arcángel (HISMA), establece la misión del mismo de brindar servicios hospitalarios integrales de segundo nivel de complejidad, mediante los procesos de atención ambulatoria, pre y post internamiento quirúrgico, urgencias y hospitalizaciones, con calidez, eficiencia y calidad.

Inspirado en esa misión se establece como visión del HISMA responder a todas las demandas de atención médica de II nivel hospitalario de la población residente en el Distrito de San Miguelito, Las Cumbres y Chilibre, de acuerdo con su capacidad, resolutive y en forma oportuna. Los servicios se brindaban a la población derecho habiente de la C.S.S. y a los no asegurados; para tal efecto, entre el patronato del HISMA y CONSALUD se estableció el contrato No. 055-98-ALC del 3 de diciembre de 1998 entre la C.S.S., MINSA y CONSALUD para la contratación y provisión de los servicios médicos hospitalarios y de urgencia en el HISMA.

En este contrato CONSALUD se obliga a prestar a la CSS los servicios de hospitalización de segundo nivel de complejidad, cirugía ambulatoria y urgencia que contrate el patronato del HISMA. La cláusula tercera establecía un techo máximo de cobertura: 12,898 egresos hospitalarios, 1,680 cirugías ambulatorias y 51,310 urgencias pactadas. En la cláusula octava la CSS se obliga a contribuir con el financiamiento del HISMA por un monto de B/. 6.5 millones correspondiente al año 1998.

Obsérvese, que por medio de este tanto la Caja de Seguro Social y el Ministerio de Salud son los responsables de la función de financiamiento del hospital y la provisión de servicios de salud del hospital la brinda las empresas contratadas en el sector privado y su administración recae en la responsabilidad de un Patronato. (*) De igual manera se estableció un Contrato – Programa entre CONSALUD y el Patronato del HISMA por medio del cual se regulaba la provisión de servicios de hospitalización de segundo nivel de complejidad, servicios de cirugía y servicio de atención de urgencia por parte del Patronato en el HISMA para la población asegurada y no asegurada. En este contrato-programa se establecían además las responsabilidad y derecho de las partes; al igual que la coordinación entre la C.S.S. y el MINSA mediante el sistema de referencia y contra referencia del primer y segundo nivel de atención que se oferta en la región con el tercer nivel.

El 14 de diciembre de 2007 a través de un acuerdo entre el MINSA, CSS y la Comisión Medica Negociadora Nacional (COMENENAL), se estableció que los patronatos de Hospitales, institutos nacionales y cualquiera otra instalación de salud, de cualquier nivel de atención y complejidad existente o futuras se mantendrán dentro del modelo público en la provisión, gestión y financiación; y no usaran sistema alguno que incluya elemento de privatización, internalización, tercerización, o concesión administrativas. Esto último dio fin a la Coordinadora nacional de Salud y por lo tanto al proyecto de privatizar la atención de salud a través de los denominados contratos-programas.

Durante el transcurrir del tiempo y para solventar problemas en **la creciente demanda, el mayor proveedor de servicios –C.S.S.- ha efectuado convenios de externalización** de servicios con otras instalaciones de salud pública para procurar darle respuesta a una demanda insatisfecha de servicios médicos. Estos convenios se han dado con instalaciones de salud estatales tales como el Hospital del Niño, Hospital Nicolás Solano, Hospital San

(*) También, el sector privado se encargaba de la prestación de los servicios generales y los intermedios.

Miguel Arcángel, Instituto Oncológico Nacional y una Compensación de costo con el MINSA. Por otro parte, la CSS ha efectuado contratación de **servicios médicos externos a clínicas privadas** (tales como Centro Médico de Paitilla, Hospital Nacional, S.A., Clínica Hospital San Fernando, CLEONSA, Centro Médico Mae Lewis S.A., Centro Médico Marbella Ochsner, Clínica del Sueño, Clínica Boyd) y servicios médicos al exterior, esto con el fin de dar respuesta a los asegurados y sus beneficiarios que requieren tratamientos que no puedan ser brindados en las instalaciones de la CSS.

VII. Limitantes del Proceso de Reforma del Sector Salud

Se observa que la reforma de la Atención de la Salud ha tenido como mayor obstáculo la definición de los criterios de evaluación del mismo proceso de reforma. En muchos de los casos no existe disponibilidad de insumo que permitan ponderar la eficacia, eficiencia, equidad, calidad y sostenibilidad de la reforma. Países como Honduras, Nicaragua, Guatemala ni siquiera establecieron los criterios de evaluación al iniciar su proceso de reforma.

Unos de los pocos países en donde se han realizado evaluaciones y recomendaciones por parte de ONGS y Universidades son Colombia y Costa Rica; mientras que en el caso de Chile se han establecido metas e indicadores de gestión que facilitarán el proceso de evaluación.

VIII. Posiciones Sobre los Procesos de Reforma del Sector Salud

En 1993 el BM publica el Informe sobre el Desarrollo Mundial, (N°34129), en mismo su presidente el Sr. Lewis T. Preston, indico lo siguiente, (Preston 1993, prefacio,iii,iv):

“...el gasto público en salud debería reorientarse hacia programas más eficientes en función de los costos...”

...Si los gobiernos financiaran un conjunto de medidas de salud pública y servicios clínicos esenciales, el resto de los servicios de esta índole se podría cubrir mediante financiamiento privado, por lo general por vía de los seguros ya fueran privados o sociales. La reglamentación gubernamental puede fortalecer los mercados de los seguros privados, mejorando los incentivos para ampliar la cobertura y controlar los costos. Incluso en el caso de los servicios clínicos financiados con fondo público, los gobiernos pueden fomentar la competencia y la participación del sector privado en la prestación de servicios”

Con este documento se plasma formalmente la posición economicista de dicho organismo en materia de salud, en cuanto a alcanzar la eficiencia y la eficacia en materia de salud a través de la utilización de mecanismos de mercados como lo son costos, competencia, participación privada en la atención de la salud y financiamiento a través de empréstitos. Con el advenimiento del documento titulado Invertir en Salud del BM, existe punto de convergencia entre algunos Organismos Internacionales – BM, BID y FMI- en cuanto a posiciones sobre el proceso de RSS.

Otros Organismos Internacionales vinculados directamente con el sector salud – OPS, OMS y OIT-mantienen posición diferente a los Organismos Financieros arriba indicado, toda vez que ellos hacen más hincapié a una colaboración con los Ministerios de Salud que propicie el acceso a la salud de los grupos excluidos, ampliación de la cobertura, fortalecimiento de la

Atención Primaria de Salud, la promoción de la salud, la participación comunitaria y sobre todo que la atención de la salud se brinde con equidad. De igual forma, otros organismos regionales, plantean las siguientes conclusiones en torno a la última generación de reforma del sector salud, (Comité de Promoción de la Salud Comunitaria, -CRPSC- p.10):

“a. Sin excepción todos los procesos de reformas están siendo ideológicamente orientados por concepciones neoliberales.

b. Se promueve procesos de reorganización y regionalización de los Ministerios de Salud, orientándolos a asumir funciones de regulación de servicios con énfasis en el fortalecimiento de paquetes básicos de servicios de atención primaria de salud...

c. Se está favoreciendo la entrega al sector privado, de los servicios de 2do. y 3er. nivel de atención, particularmente aquellos que se prestan en las instituciones de seguridad social, por cuanto son estos servicios de mayores complejidades la atención, los que resultan más rentables a los inversionistas privados...”

Según esta última corriente, los paquetes básicos de atención a la salud se constituyen en uno de los elementos comunes en las diferentes propuestas de reforma del sector salud considerando su posible financiamiento ó subsidios con fondos públicos y estableciendo la inclusión de los servicios de atención médica con criterios economicistas de costo – beneficio, el cual repercute en la equidad del sistema de salud.^(*)

Dado lo anterior, los principales argumentos contra la última generación de RSS se centran básicamente en lo siguiente:

- Se elimina los principios doctrinarios de solidaridad y equidad que existe en la atención de la salud pública.
- Los servicios de salud pública son una responsabilidad exclusiva del Estado.
- La salud, como tal, es una inversión social y no un consumo a perc4.
- Existencia de incapacidad en el sistema de precio para garantizar un nivel óptimo de consumo.
- Existe un problema de incertidumbre y asimetría de la información asociada a la demanda de servicios de salud que no soluciona con la externalización de servicios ó con el establecimiento de empresas prestadoras de servicios.
- Los programas preventivos de orientación colectiva que poseen externalidades positivas son subvalorados en el sector privado.
- La información en el mercado de atención de la salud es asimétrica, ya que los proveedores están mejor informados que los consumidores.
- La atención a la salud no se demanda por su propio bien, sino por la contribución que puede hacer en el mejoramiento de la salud⁵.

(*) Para ahondar sobre el tema véase Rosenberg y Anderson, “Repensar la protección social en América Latina y el Caribe, Rev Panam Salud/public Health, 2000

⁴ Los servicios de salud tienen un doble carácter: son considerados por el demandante directo como consumo, pero socialmente tiene un carácter de inversión con externalidades positivas que en su gran mayoría únicamente se puede cuantificar a través una evaluación económica social que contemple un análisis de costo/beneficio y costo/efectividad.

⁵ La salud da lugar a beneficios externos en donde la sociedad tiene interés en la equidad de acceso a los servicios de salud., desde esa perspectiva la salud no es un bien comercializable, más si lo es la atención de la salud.

Hay que tener presente que las decisiones de los demandantes de salud estas basadas en la búsqueda de su bienestar - conservación de la salud a nivel individual-, lo cual significa que el demandante lo hace en interés propio de preservar o recuperar la salud y no con el propósito explícito de mantener o incrementar su productividad. En un mercado de libre oferta y demanda, la salud tiene una connotación económica muy especial, por cuanto que las decisiones de intercambio dejan por fuera los beneficios externos referente a la salud como una inversión que tiene importancia en términos sociales. Esta falla en el mercado constituye uno de los argumentos más fuerte que justifican la participación Estatal en la prevención de la salud y para la existencia de la atención médica dentro del contexto de la Seguridad Social y Salubridad Pública.

Lo cierto es que en un **esquema de mercado** prevalece el principio de exclusión, **quien no paga, no obtiene el servicio**. En el **esquema público**, el principio de solidaridad y subsidiaridad garantizan que el **financiamiento este en función las posibilidades económicas del individuo, en tanto que los beneficios lo estén en función de las necesidades**. Dada la dicotomía entre las necesidades y posibilidades, dentro del esquema público se garantiza una redistribución del ingreso⁶, mediante la cobertura de las prestaciones médicas que se otorgan, lo cual significa la eliminación tacita del principio de exclusión propio del mercado de libre oferta y demanda.

En otra dimensión, el esquema de mercado de la salud – vía canasta básica de servicios de salud- implica establecen contratos o acuerdos estratégicos de atención de salud con empresa privadas o entre instituciones públicas, tales como atención de urgencias, cirugías ambulatorias, consultas externas y hospitalización oncológicas, atención pediátrica y neonatología, cirugías electivas, etc, etc. Y en muchos países estos contratos o acuerdos estratégicos son diseñados y/o administrados por unidades especializadas en la gestión de los servicios externos; sin embargo, el costeo y evaluación de resultados son efectuados por unidades alternas que no forman parte de dicha unidad especializada.

Las principales consecuencias de las últimas reformas que se están escenificando en el sector de la salud estriban en tres grandes elementos:

- Distorsiona la concepción de la medicina preventiva dirigida hacia la sociedad e impone el concepto curativo mercantilista.⁷
- El Estado reduce substancialmente su obligación de asistir en salud a la población independientemente de su ingreso o situación social o busca transferir costos a la seguridad Social.
- La externalización y/o privatización de la salud, a través del sistema de precio es incapaz de tomar en consideración las valorizaciones - externalidades positiva - de costo/eficiencia que pueden ser medibles en un alto porcentaje a través de la evaluación económica social.

⁶ En la seguridad social aquellas personas que devenga un alto nivel de salario contribuyen a financiar la prestaciones de aquellas personas que menos salario devenga y las generaciones nuevas de trabajadores insertado en el mercado formal de trabajo contribuyen a financiar las prestaciones de las generaciones viejas desvinculadas del mercado de trabajo; mientras que en las necesidades de atención de salud de población no asegurada es financiada por toda la colectividad a través de los impuestos recaudados por el Estado.

⁷ Solamente aquellos sectores de la población con altos ingresos pueden hacerle frente a la demanda de atención médica.

IX. CONSIDERACIONES FINALES

A más de 60 años de reformas del sector salud se observa que aún subsisten en la región de América Latina, a saber:

- Los problemas en el modelo de financiación de las prestaciones, por múltiples factores como lo son: la pérdida de empleo, incremento del empleo informal, devaluaciones monetarias, cambios demográficos y epidemiológicos y altos niveles de corrupción.
- Los Problemas en el modelo de Atención de la Salud, en donde se escenifica un proceso de rápido deterioro de la calidad, eficiencia y eficacia de los servicios de salud.
- Existencia de un modelo de gestión poco calificado, afectado por el aumento de costos, deterioro del poder adquisitivo monetario, deficiencia en la asignación de recursos, falta de planificación social, y por la presencia de monopolios y oligopolios que inducen a elevar los costos de medicamentos, insumos y equipos médicos quirúrgicos y por qué no señalarlo que propicia la corrupción.
- El enfoque de medicina curativa en detrimento de la medicina preventiva, lo cual contribuye a elevar los costos de salud.
- Los procesos actuales de RSS tienden a introducir incentivos al mercado, a través de la creciente participación del sector privado, dentro de un marco legal regulatorio sumamente mínimo, en donde la provisión de los insumos médicos-quirúrgicos se caracteriza por desvanecer la calidad y eficacia de ellos. Además, que estimula la creación de monopolios y oligopolios en insumos sensitivos como lo son medicamentos e instrumental médico quirúrgicos.
- En el esquema de **mercado prevalece el principio de exclusión**, quien no paga, no obtiene el servicio. En cambio, en el **esquema público**, el principio de solidaridad y subsidiaridad garantizan que el financiamiento este en función de las posibilidades económicas del individuo, en tanto que los beneficios lo estén en función de las necesidades.
- La RSS que se viene escenificando en Latinoamérica reduce substancialmente la responsabilidad del Estado de asistir a la población independientemente de su ingreso o situación social.
- El modelo de atención de la salud focalizado en el esquema de mercado distorsiona la concepción de medicina preventiva dirigida hacia la sociedad e impone el concepto curativo mercantilista, ya que solamente los sectores de la población con altos ingresos pueden hacerle frente a su demanda de atención médica; mientras, que aquella población que posee bajos niveles de ingresos tendrá que conformarse con una canasta básica de salud muy limitada.
- La formulación y desarrollo de una nueva estrategia del modelo de atención integral de salud en la región debe mantener inalterable los principios de equidad, integralidad, eficiencia, eficacia, subsidiaridad y solidaridad por parte del Estado. Además de contemplar una cobertura de atención universal, equitativa, humanizante, solidaria, eficiente, eficaz, oportuna y con costos razonables.
- Cualquier modelo de Atención integral de la Salud debe contemplar la participación social de la comunidad tanto en la planificación, desarrollo y evaluación de los servicios de salud, (sobre en los procesos administrativos, en la formulación de una política de medicamentos coherente, fortalecimiento de la capacidad instalada, disponibilidad oportuna de insumos y equipos médicos, políticas de fortalecimiento del capital humano y de establecer prioridades para hacerle frente a la escases de recursos monetarios, etc).

X. BIBLIOGRAFÍA

- BM (1993): "Informe sobre el desarrollo mundial: Invertir en Salud", Banco Mundial, Recuperado de <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/282171468174893388/informe-sobre-el-desarrollo-mundial-1993-investir-en-salud>
- CEPAL (2003): "Conferencia Interamericana de Seguridad Social, "Evaluación de las Reformas: Informe sobre Seguridad Social en América Latina" 2003. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/30178>
- Drago, Marcelo (2006): "La reforma del Sistema de salud chileno desde la perspectiva del os derechos humanos", Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL), 2006.
- Herrero & Duran (2001): "El sector privado en el sistema de salud de Costa Rica", Fernando Herrero; Duran Fabio Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL).
- Mesa-Lago, C. (2005): "Reforma de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad Social", Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL). Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3888/S2005077_es.pdf
- Noriega, (2006): "Financiamiento del Sistema de Salud de México" Instituto Nacional de salud Pública, México. Recuperado de: http://s2.medicina.uady.mx/observatorio/docs/rs/lg/Rs2006_Lg_noriega.pdf
- OPS (1978): "*Conferencia Internacional De Atención Primaria De Salud, Alma-Ata*". Organización Panamericana de la Salud, Alma Ata Rusia. Recuperado de: <https://www.paho.org/es/documentos/declaracion-alma-ata>
- Rodríguez, A. (2006): "La reforma de salud en Nicaragua" Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL), Recuperado de: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5155/S0600414_es.pdf
- CRPSC (1999): "La Reforma del Sector Salud en las América" del VII Seminario Internacional de Atención Primaria de la Salud, Ponencia del Comité Regional de Promoción de la Salud Comunitaria, La Habana, Cuba.

METODOLOGÍA DE ESTIMACIÓN DE LA REPARACIÓN ECONÓMICA PARA VÍCTIMAS DEL SISTEMA DE JUSTICIA EN PANAMÁ: 1968-1989

Statistical Methodology for the Estimation of Economic Reparation for Victims of the Justice System in Panama: 1968-1989

Marcelo Arauz M.

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Panamá.

marcelo.arauz@up.ac.pa_ <https://orcid.org/0009-0002-0750-5610>

DOI <https://doi.org/10.48204/2710-7744.4234>

Fecha de recepción: 20/05/2023

Fecha de aceptación: 10/06/2023

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo estimar la reparación económica a víctimas del sistema de justicia panameño del periodo 1968 al 1989, que sufrieron irregularidades y violaciones a los derechos humanos, en especial al derecho a la vida e integridad física, así como encarcelamientos, persecuciones, maltratos físicos y psicológicos, entre otros; dada la limitada respuesta obtenida en los tribunales panameños, las demandas de justicia fueron llevadas a los tribunales internacionales, específicamente a la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, instancia en la que se recomendó al Estado Panameño reparar, en alguna forma, los daños causados a las víctimas y a sus familiares y resarcido, con una cifra en dinero, parte de ese daño moral, material, psicológico, físico, de discriminación e indefensión que sometieron a las víctimas durante el periodo 1968 hasta el año 1989.

Para recibir esa reparación en términos monetarios, el Estado Panameño solicitó que se presentasen, dentro de un acuerdo de buena fe, los documentos, certificaciones, cálculos y análisis, lo más documentados posible, de cada caso, de manera que se pudiese establecer con mejor precisión, el monto que debían recibir los familiares de las víctimas por tales sucesos. En este caso, el estudio estaba dirigido a apoyar, con datos y análisis, a los familiares de una de las víctimas que dejó de existir mientras estaba bajo custodia de la Guardia Nacional en una de sus cárceles.

La reparación económica total incluye las siguientes compensaciones: Reparación por Daños Materiales y Pérdida de Ingresos; Compensación por los Daños en el Ámbito de la Salud, Educación, Vivienda, Vestido y Transporte; Compensación por la Pérdida de Oportunidades; Reparación por las Pérdidas en el Ámbito Social; Daño Moral causado a la Familia de la Víctima; Compensación por los Gastos efectuados por la Familia en la Búsqueda del Familiar y la Obtención de Justicia; y Compensación por Negligencia del Estado Panameño en dar Respuesta a la Familia de la Víctima.

Palabras claves: reparación económica, compensación económica, indemnización, estimaciones, factor de conmutación

Summary

The objective of this article is to estimate the economic reparation for victims of the Panamanian justice system from the period 1968 to 1989, who suffered irregularities and violations of human rights, especially the right to life and physical integrity, as well as

imprisonment, persecution, physical and psychological abuse, among others; Given the limited response obtained in the Panamanian courts, the demands for justice were taken to international courts, specifically to the Inter-American Court of Human Rights, an instance in which the Panamanian State was recommended to repair, in some way, the damages caused to the victims and their next of kin and compensating, with a sum of money, part of the moral, material, psychological, physical damage, discrimination and defenselessness suffered by the victims during the period from 1968 to 1989.

In order to receive this reparation in monetary terms, the Panamanian State requested that the documents, certifications, calculations and analysis be presented, as documented as possible, of each case, within a good faith agreement, so that it could be better established. precisely, the amount that the next of kin of the victims should receive for such events. In this case, the study was aimed at supporting, with data and analysis, the relatives of one of the victims who ceased to exist while in the custody of the National Guard in one of its prisons.

The total economic reparation includes the following compensations: Reparation for Property Damage and Loss of Income; Compensation for Damages in the Field of Health, Education, Housing, Clothing and Transportation; Compensation for Lost Opportunities; Reparation for Losses in the Social Environment; Moral Damage caused to the Family of the Victim; Compensation for Expenses incurred by the Family in the Search for the Relative and Obtaining Justice; and Compensation for Negligence of the Panamanian State in responding to the Family of the Victim.

Keywords: economic repair, economic compensation, compensation, estimates, commutation factor

I. ANTECEDENTES

El 11 de octubre de 1968 se dio un Golpe de Estado en Panamá encabezado por los militares de la entonces Guardia Nacional en contra del recién electo presidente de la República, Arnulfo Arias Madrid. Dicho suceso fue, en sus inicios, represivo con aquellos ciudadanos que se opusieron a esta violación del orden constitucional. Después del golpe y en los meses subsiguientes fueron apresados, maltratados, muertos y/o desaparecidos, un número indeterminado de ciudadanos, de los cuales se pudo documentar a ciento ocho (**108**) personas de diversas edades, sexos y profesiones, más de dos décadas más tarde, cuando se establece la creación de la *Comisión de la Verdad*.

En ese sentido, los familiares de las víctimas interpusieron las denuncias correspondientes ante los tribunales nacionales, pero fueron muy pocas las respuestas que judicialmente se lograron, dado que un reducido número de miembros de la entonces Guardia Nacional, fueron responsabilizados por tales hechos. Luego de la invasión norteamericana del 20 de diciembre del año 1989 que terminó con el gobierno de los militares, se instaló una *Comisión de la Verdad*, mediante el Decreto Ejecutivo No.2 de 18 de enero de 2001¹, bajo la presidencia de Mireya Moscoso, por medio de la cual se logró establecer qué panameños podían ser considerados bajo esa situación de violación de sus derechos humanos durante el periodo comprendido entre octubre de 1968 y diciembre del año 1989.

¹ **Comisión de la verdad**, creada mediante el Decreto Ejecutivo No. 2 de 18 de enero de 2001. Sus funciones son: establecer un cuadro, lo "más completo posible", sobre las violaciones a los derechos humanos fundamentales a la vida, además de reunir antecedentes que permitan individualizar a sus víctimas y determinar su paradero, y recomendar las medidas legales y administrativas que, a su juicio, deben adoptarse para impedir o prevenir estos crímenes.

Durante muchos años, los familiares y sobrevivientes de esas víctimas han estado buscando justicia por parte del Estado Panameño, que es el primero llamado a velar por la seguridad y protección de sus nacionales y, después de muchos esfuerzos, propuestas, demandas y discusiones, se ha logrado llegar a acuerdos importantes en la dirección de obtener algunas soluciones válidas sobre estos vejámenes, algunos de ellos considerados de *lesa humanidad*² por las organizaciones mundiales que velan por esos derechos, en especial, por la *Corte Interamericana de los Derechos Humanos*.

La República de Panamá, desde las últimas décadas del siglo XX, se ha suscrito a diversos tratados internacionales que promulgan el respeto a los *Derechos Humanos*, la integridad, la vida y la seguridad de las personas y contra todo tipo de persecución producto de diferencias religiosas, de color, de pensamiento, de sexo u orientación sexual³ y, luego de la instalación en 2001 de la *Comisión de la Verdad*, la cual fue encargada de investigar los hechos denunciados de violaciones a los derechos humanos durante el periodo de gobierno de los militares, permitió la identificación más precisa y detallada de esos hechos.

Es verdad que a la vida humana no se le puede poner precio, ni se compra ni se vende, puesto que es lo más preciado del ser humano, en otras palabras, desde el orden puramente moral y social, la vida humana tiene un valor incalculable. Como garantía de dignidad y de libertad humana, la vida posee un valor sólo en sí misma, es decir, por respeto a los derechos humanos, al valor de ser persona, por seguridad jurídica y económica, la vida no tiene precio, es inembargable. Por lo tanto, toda persona, sin importar su condición económica, jurídica, racial, de género y de credo ideológico, tiene derecho a la vida y a defenderla (Muñoz C., Ángel, 2009).

Sin embargo, podría afirmarse que la vida humana tiene un valor estadístico o financiero que sirve a los jueces penales para emitir un juicio de indemnización, o condenar a una empresa, o para obligar al mismo Estado a indemnizar, en dinero, a las víctimas y dolientes por la externalidad negativa generada, de manera que se haga cierta justicia, cesen los reclamos, se obtenga un poco de paz y se produzca el perdón entre las partes (Muñoz C., Ángel, 2009). Como ejemplo, ***¿con cuánto dinero debe el Estado Panameño indemnizar a los familiares de las víctimas del gobierno militar durante el periodo del año 1968 al año 1989?***

En la búsqueda de acuerdos de compensación moral y reparación económica y material para las víctimas, se ha solicitado que las estimaciones para obtener, de manera aproximada, una cifra en dinero relacionada con los recursos económicos que le fueron arrebatados violentamente o que se dejaron de percibir, sea realizada lo más justa y científicamente posible, de forma tal que las autoridades que deben tomar las decisiones importantes en cuanto a la cantidad económica que finalmente se establezca como compensación, tenga un sustento válido, toda vez que el derecho de la víctima de un acto injusto, a recibir una reparación, es un principio de la ley internacional bien fundamentado y ha sido descrita "con

² Se entienden como crímenes de lesa humanidad asesinatos, exterminios, esclavitud, deportación o traslado forzoso de población, encarcelación o privación de libertad física que viole el derecho internacional, torturas, violaciones, prostitución forzada o violencia sexual, persecución de un colectivo por motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos o de género, desaparición forzada de personas, apartheid y otros actos inhumanos que atenten contra la integridad de las personas. <https://eacnur.org/es>

³ Artículo 1.1, Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto De San José), San José, Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1969. http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

el propósito de aliviar el sufrimiento de las víctimas y hacer justicia eliminando o compensando hasta lo posible las consecuencias del acto injusto"⁴.

Es por ello que este trabajo se enfoca en la evaluación de los datos para realizar un análisis estadístico y financiero, utilizando cálculos actuariales, que permitan estimar los valores que buscan entregar una compensación justa para las víctimas o sus familiares, que sirvan de reparación, de alguna manera, de aquellos dolorosos actos injustos llevados a cabo por parte de los representantes del Estado Panameño durante los años que los militares dirigieron el país. A través de las matemáticas financieras y haciendo cálculos simples, por fuera de la filosofía moral, es posible aproximar métodos de la siguiente forma:⁵

En primera instancia, se deberá tener en cuenta las estadísticas poblacionales del afectado, tales como la edad, expectativas de vida, el empleo o trabajo que realizaba, el nivel socioeconómico de él y del núcleo familiar, nivel de educación alcanzado o esperado, nivel de ingreso promedio proyectado para la mano de obra a la que pertenecía la víctima y, finalmente, la tasa de inflación promedio proyectada por *Instituto Nacional de Estadística y Censo* (INEC) y que en Panamá es medida por el Índice de *Precios al Consumidor* (IPC)⁶. A partir de estas informaciones fundamentales, se intentará preparar una ecuación financiera para el cálculo de los valores a indemnizar.

II. ANÁLISIS DE LOS DATOS Y SUPUESTOS DE LAS ESTIMACIONES

Los daños, definido como la pérdida sufrida y los perjuicios, considerados como la ganancia que deja de realizarse o el menoscabo del monto patrimonial que deben estimarse, se pueden dividir en varios componentes, tales como el daño material o emergente, referido a la pérdida o daño sufrido por un bien, tal como un vehículo y el daño corporal o físico, referente a las lesiones sufridas tales como la incapacidad temporal o permanente o la pérdida de la vida.

Por su parte, el perjuicio puede ser de tipo económico, conocido como Lucro Cesante, referente a los ingresos o utilidades temporal o permanentemente, dejadas de percibir en su empleo, actividad profesional o negocio y el tiempo invertido en la búsqueda de atención médica, legal y de servicios relacionados con el proceso, así como el reconocimiento de algún tipo de intereses sobre los montos a indemnizar.

El otro tipo de reclamo se refiere al denominado Daño Moral, definido como la afectación anímica, psicológica, dolor, sufrimiento y cualquier otra molestia que haya sufrido la víctima producto del hecho en cuestión. A esto se le suman las costas procesales y personales que genere el evento, producto de buscar soluciones por medio de procesos legales.

En la naturaleza económica y jurídica de la reclamación se encuentran involucrados dos principios: el de la rentabilidad, por involucrar cálculos financieros y el del aspecto aleatorio, dado que, en la ocurrencia de un siniestro específico, hay una probabilidad de salir ileso, sufrir algún tipo de daño o incluso, perder la vida.

⁴ Informe Final de la Comisión de la Verdad, Año 2002. Panamá. Página 2

⁵<https://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/ingeso/article/download/.../4124>: Ingeniería & Sociedad. ¿Cómo valorar la pérdida de una vida humana?

⁶ EL IPC es un indicador económico de coyuntura construido para medir cambios a través del tiempo en el nivel general de precios al por menor de una canasta fija de bienes y servicios que los hogares adquieren para su consumo. http://www.contraloria.gob.pa/INEC/archivos/P4051Metodologia_IPC.pdf

Existen a su vez otras normativas que deben tomarse en cuenta a momento de hacer los cálculos, tales como los elementos que sobre la comisión de delitos contra la vida humana establezca el Código Penal, si el sobreviviente es el conyugue con hijos menores o con hijos mayores de 18 años, si solo le sobreviven los hijos sean estos menores o mayores de 18 años, si entre los sobrevivientes hay hijos inhábiles, si los padres también dependían de la víctima y cualquier otro elemento que establezca algún tipo de dependencia con el fallecido. Como consecuencia de lo anterior, se acordó realizar un análisis de la información relacionada con la víctima, para hacer los cálculos de las cantidades que podrían considerarse como una compensación que, aunque se sabe que una vida no tiene precio, si puede estimarse cuanto podría haber generado de ingresos de haber continuado con vida y en sus actividades habituales y cuánto esto representaría, en términos monetarios, al día de hoy.

III. Metodología

Para hacer estos cálculos, se hará uso de varias metodologías y técnicas para establecer los incrementos probables que tendrían esos ingresos dejados de percibir y su actualización hasta nuestros días, desde luego, tomando en cuenta la fecha en que ocurrió el siniestro, la edad de la persona al momento que ocurrió el hecho, la actividad económica a que se dedicaba la víctima, el ingreso o salario que percibía, el reporte de Medicina Legal o Forense, la estructura del núcleo familiar, las probabilidades de supervivencia o factores de conmutación y la aplicación de una tasa de interés técnico.

Igualmente, se toma en cuenta los años de vida que podría haber disfrutado la víctima, basada en la *esperanza de vida al nacer*⁷, así como las tasas de descuento y de interés o de crecimiento de dichos valores monetarios y del comportamiento del *Índice de Precios al Consumidor*, que permite medir el cambio en el *Costo de la Vida* como medida de referencia de la *Inflación*, indicador clave para considerar los cambios salariales en función del movimiento de los precios.

Al monto resultante se le aplican, a su vez, los recargos considerados en el Informe Final de la Comisión de la Verdad de Panamá (2002)⁸ para así obtener la cifra que finalmente será entregada a los familiares de la víctima como reparación económica por los hechos aquí señalados.

IV. Descripción de los elementos que se tomarán en cuenta para el análisis

Este es el caso de un panameño de 32 años de edad, casado y con tres (3) hijos: dos varones de seis (6) y cuatro (4) años y una niña que tenía dos (2) años al momento de su fallecimiento, quien era empleado de una empresa dedicada a la venta de mercancía al por mayor y al detal, a la que había ingresado el 1 de mayo del año 1961, desempeñando diversos cargos, habiendo alcanzado el puesto de Gerente de Ventas. A este panameño no se le conocía militancia política ni estaba inscrito en ningún partido político.

El ciudadano en mención fue encarcelado, porque se opuso abiertamente al golpe militar, por considerarlo una violación al orden constitucional establecido, participando en las protestas

⁷Número promedio de años que se espera vivirá un recién nacido, si en el transcurso de su vida estuviera expuesto a las tasas de mortalidad específicas por edad y por sexo prevalentes al momento de su nacimiento, para un año específico, en un determinado país, territorio o área geográfica, en <http://www.who.int/healthinfo/statistics/whostat2005es2.pdf>

⁸ Panamá: Informe de la Comisión de la Verdad, 2002. Página 10

que se llevaron a cabo en los meses subsiguientes, siendo apresado en el mes de diciembre de 1968 y se sabe que falleció en el mes de enero de 1969. En ese momento, el ciudadano en mención tenía treinta (30) años de edad, ya que había nacido el 15 de mayo de 1939, estaba casado y tenía tres (3) hijos en edades de seis (6), cuatro (4) y dos (2) años.

El ciudadano, al fallecer, dejó a su esposa con sus tres (3) hijos, sola y desamparada, ya que él era el único sustento del hogar, quedando desprotegida y en el olvido. En ese sentido, el Informe de la Comisión de la Verdad, entregado en el año 2002, reconoció, entre otros elementos, una serie de situaciones de deterioro, persecución, aislamiento, angustia, dolor y sufrimiento de los sobrevivientes y/o familiares de las víctimas, que sustentan ampliamente esta propuesta de reclamación.

Dentro de las medidas de reparación material, se demanda lo siguiente:

1. Un monto de reparación económica, sin considerar el período de la muerte de la víctima.
2. Una indemnización adicional para compensar el daño causado a la familia por la pérdida del ser querido.
3. Una indemnización adicional para compensar el daño moral causado a la familia de la víctima.
4. Un valor adicional para compensar los gastos efectuados por la familia de la víctima en la búsqueda y obtención de justicia.
5. Un valor adicional por la negligencia del Estado en dar respuesta a los familiares de las víctimas.

El ciudadano fallecido tenía un salario mensual como Gerente de Ventas de **B/ 450.00** (cuatrocientos cincuenta balboas solamente), gozaba de buena salud, estaba en buen estado físico y no sufría de ninguna afección crónica ni alérgica.

V. Detalle de los supuestos y consideraciones para las estimaciones

Para estimar el monto de la indemnización que correspondería por la desaparición física del ciudadano en mención, se utilizará el método de **Anualidad Anticipada de Vida Entera**, por lo tanto, se partirá de los siguientes supuestos, tomados de metodologías similares aplicadas en el área centroamericana⁹:

- a. Los elementos básicos a tomar en cuenta para realizar los cálculos indemnizatorios son:
 - La fecha en que ocurrió el hecho
 - La edad de la persona al momento del siniestro
 - Actividad económica a que se dedica la víctima
 - Ingreso o salario que percibe (constancia de salario, orden patronal de la Caja de Seguro Social, decreto de salarios mínimos, declaración de impuesto sobre la renta, declaración jurada, certificación de contador público autorizado, ingreso *per cápita*)
 - Dictamen del Departamento de Medicina Legal (elemento vinculante)

⁹ Herrera, Mario, (2008). "El cálculo de indemnizaciones por daño corporal (físico) y moral y su relación con los informes de los Médicos Forenses". Folleto preparado para las XXII Jornadas Costarricenses de Medicina Legal: Valoración Médico Legal del Accidente de Tránsito

- Conformación del núcleo familiar (esposa, hijos con sus correspondientes edades, o edades de los padres si la víctima era soltera)
- Probabilidades de supervivencia o factores de conmutación, a manera de anualidad anticipada

b. *La tabla de mortalidad*: es un instrumento que se utiliza para cumplir con el punto *viii* del apartado anterior y poder determinar los valores de beneficios futuros que están en función de la supervivencia o la muerte de las personas. Las funciones utilizadas en esta tabla que aparece a continuación son:

- x = es siempre la edad actual de la persona
- n = número de años entre la edad “ x ” y $(x+1)$
- q_x = probabilidad de que una persona de edad exacta “ x ” muera antes de alcanzar la edad $(x + 1)$
- p_x = probabilidad de que una persona de edad exacta “ x ” sobreviva un año más alcanzando la edad $(x + 1)$
- l_x = número de personas que quedan vivas en la edad “ x ”
- d_x = número de muertes que se producen entre las edades “ x ” y $(x + 1)$
- L_x = años persona vividos entre “ x ” y $(x + 1)$ por los sobrevivientes “ l_x ”
- T_x = años persona que le faltan por vivir a los sobrevivientes “ l_x ”
- $(n+1) P_x$ = Probabilidad de vivir hasta la edad de la esperanza de vida
- e_x = años que restan por vivir a la persona de edad “ x ”

c. Ejemplo de Factor de Conmutación (*FC*) a manera de *anualidad anticipada de vida entera* para una edad de “ x años”:

$$FC_{a-x} = \frac{N_x}{D_x} - \frac{m - 1}{2m} =$$

Donde:

FC_{a-x} = Factor de Conmutación

N_x = Número de personas vivas a la edad “ x ”

D_x = Número de personas que fallecieron a la edad “ x ”

m = Número de meses del año

En ese sentido, según las tablas ordinarias de mortalidad del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) que se observa en la Tabla No.1, en las que se hizo una interpolación para determinar los valores aproximados para la edad 30 (treinta) años, para el año 1969, había **86 643** personas vivas de **30** años y en ese mismo año murieron **1 274** personas a la edad de **30** años, es decir $N_{30} = 86 643$ y $D_{30} = 1 274$.

- d. *Esperanza de Vida al Nacer*: En la década de los años 60 del siglo pasado, de acuerdo con diversas fuentes consultadas, la esperanza de vida al nacer para las personas nacidas en la República de Panamá era de sesenta y cinco (65) años en promedio.¹⁰
- e. Considerando que su desaparición física fue a los treinta (30) años, le restaban por vivir, alrededor de treinta y cinco (35) años, en promedio estimado.

¹⁰ Sistema de las Naciones Unidas “Análisis de Conjunto de País: Panamá, 2003” y Panama - Life expectancy at birth. www.Countryeconomy.com

TABLA No.1
TABLA ABREVIADA DE VIDA DE LA POBLACIÓN TOTAL, PAR AMBOS SEXOS: AÑOS 1960 Y 1970
INTERPOLACIÓN PARA LA EDAD 30 AÑOS Y PARA EL AÑO 1969

Año	Edad (x)	n _x	q _x	nq _x	l _x	n _d _x	nL _x	T _x	(x+1)P _x	e ^o _x	
1960	30	1	0.00387	0.01915	83,140	1,592	411,767	3,368,997	0.981730	40.52	
1961	30	1	0.00377	0.01866	83,529	1,557	413,801	3,401,197	0.982192	40.71	
1962	30	1	0.00367	0.01817	83,918	1,522	415,835	3,433,396	0.982655	40.90	
1963	30	1	0.00357	0.01768	84,307	1,486	417,869	3,465,596	0.983117	41.09	
1964	30	1	0.00347	0.01719	84,697	1,451	419,903	3,497,795	0.983580	41.28	
1965	30	1	0.00337	0.01669	85,086	1,416	421,936	3,529,995	0.984042	41.47	
1966	30	1	0.00327	0.01620	85,475	1,380	423,970	3,562,194	0.984505	41.65	
1967	30	1	0.00317	0.01571	85,864	1,345	426,004	3,594,394	0.984967	41.84	
1968	30	1	0.00307	0.01522	86,254	1,310	428,038	3,626,593	0.985430	42.03	
1969	30	1	0.00297	0.01473	86,643	1,274	430,072	3,658,793	0.985892	42.22	
1970	30	1	0.00287	0.01424	87,032	1,239	432,105	3,690,992	0.986354	42.41	
1969	30	1	0.002968	0.014730	86,643	1,274	430,072	3,658,793	0.985892	42.22	
Ambos Sexos:			f ₀ =	0.2300	Hombres:	f ₀ =	0	Mujeres:	f ₀ =	0.2300	
			₄ k ₁ =	1.3115			₄ k ₁ =	1	₄ k ₁ =		1.2979

NOTA: Es el resultado de tablas completas de mortalidad por año calendario; elaboradas con el paquete de proyecciones demográficas en Excel; PRODEX.

Fuente: Interpolación elaborada por el autor con datos de la Tabla de Mortalidad de cada 10 años, del Instituto Nacional de Estadística y Censo, CGR, 2018.

En ese sentido, los cálculos se inician considerando el ingreso anual que devengaba el occiso en el año 1969, el cual ascendía a **B/ 5 400.00** (cinco mil cuatrocientos balboas con 00/100) y corresponde al producto de su salario mensual, **B/ 450.00**, por 12 meses.

Reemplazando los valores en la fórmula del *Factor de Conmutación para la anualidad anticipada de vida entera*, se tiene que:

$$FC_{a-30} = \left(\frac{86,643}{1,274} \right) - \left(\frac{12 - 1}{2(12)} \right) = 67.982358 - \left(\frac{11}{24} \right) = 67.982358 - 0.458333 = 67.524025$$

Por tanto, al multiplicar el ingreso per cápita anual por el Factor de Conmutación, se obtiene el monto de la *anualidad anticipada de vida entera*:

$$AAVE = 5,400.00 (67.524025) = B/ 364 629.73$$

Es decir, la *Anualidad Anticipada de Vida Entera* asciende a **B/ 364 629.73** (Trescientos sesenta y cuatro mil seiscientos veintinueve balboas con 73/100), lo cual corresponde a la indemnización por muerte. De esta manera, se obtiene el total de ingresos que podría haber obtenido el ciudadano, por el resto de su vida productiva, de no haber perdido la vida en 1969.

- a. Seguidamente y bajo el supuesto de que esos dineros pudieron depositarse en una cuenta de ahorros a plazo fijo, ganando un interés de **2.0%** (dos por ciento) anual, según se observa en la siguiente fórmula de *interés compuesto*:

donde:

S = Monto acumulado total

C = Monto de la indemnización inicial

i = Tasa de interés anual

n = Número de años

$$S = C(1 + i)^n = B/364\,629.73(1+.025)^{49} = B/364\,629.73(1.025)^{49} \\ = B/364\,629.73(3.353277) = 962,189.24$$

- b. Como puede observarse, la cifra que resulta es de **B/962 189.24** (Novecientos sesenta y dos mil ciento ochenta y nueve balboas con 24/100), denominado subtotal de la *Reparación por Daños Materiales y Pérdida de Ingresos* y con los cuales se hacen otras estimaciones y reclamaciones pertinentes.

VI. CÁLCULO DE ESTIMACIONES PROYECTADAS

Una vez obtenido ese subtotal de la *Reparación por Daños Materiales y Pérdida de Ingresos* por un total de **B/962 189.24** (Novecientos sesenta y dos mil ciento ochenta y nueve balboas con 24/100), se le adicionan las siguientes reparaciones y compensaciones.

6.1. Reparaciones y Compensaciones Adicionales

A partir de esta cifra, se procede a calcular las demás estimaciones:

- a. Sobre este monto de *Reparación por Daños Materiales y Pérdida de Ingresos* se le incorpora adicionalmente, una reparación equivalente al diez por ciento (**10.0%**) como *Compensación por los Daños en el Ámbito de la Salud, Educación, Vivienda, Vestido y Transporte*, cifra que asciende a un monto de **B/96 218.92** (Noventa y seis mil doscientos dieciocho balboas con 92/100).
- b. Asimismo, se agrega una *Compensación por la Pérdida de Oportunidades*, estimada en el cinco por ciento (**5.0%**) de la *Reparación por Daños Materiales y Pérdida de Ingresos*, la cual asciende a **B/48 109.46** (Cuarenta y ocho mil ciento nueve balboas con 46/100).
- c. Además, se agrega una reparación estimada en dos por ciento (**2.0%**) de la *Reparación por Daños Materiales y Pérdida de Ingresos*, como *Reparación por las Pérdidas en el Ámbito Social*, dado que la víctima era un trabajador responsable y no tenía militancia política, que asciende a **B/19 243.78** (Diecinueve mil doscientos cuarenta y tres balboas con 78/100).
- d. Como *Compensación por el Daño Moral causado a la Familia de la Víctima*, se solicita un monto de **B/100 000.00** (Cien mil balboas solamente).
- e. Como *Compensación por los Gastos efectuados por la Familia en la Búsqueda del Familiar y la Obtención de Justicia*, se estima en **B/14 238.59** (Catorce mil doscientos treinta y ocho balboas con 59/100) la reparación.
- f. La *Compensación por Negligencia del Estado Panameño en dar Respuesta a la Familia de la Víctima*, se estima en un diez por ciento (**10.0%**) del monto por el *Daño Moral*, es decir, **B/10 000.00** (Diez mil balboas solamente).

6.2. Otros reclamos a incorporar

Adicionalmente, como se ha dejado saber, las persecuciones, penurias y la total indefensión en que quedó la familia cuando fallece uno de sus miembros y, peor aún, no haber podido saber cuáles fueron las circunstancias ni cómo fue perdida la vida, tiene sometida a la familia

en una tristeza irreparable, pero se considera que los cálculos así realizados y el pronto recibo de estos recursos para reparar viejas heridas, pueden ayudar, en alguna manera, a saldar el luto y dolor en que ha estado sometida y sufriendo la familia durante estos años que no se ha recibido justicia.

En resumen, la Compensación Total solicitada por los familiares de del occiso asciende a **B/.1 250 000.00 (Un millón doscientos cincuenta mil balboas)** (Véase Tabla No.2).

Tabla No.2

Compensación Económica Total Estimada				
Análisis hasta	62 años	de edad de la víctima		
Subtotal Reparación por Daños Materiales y Pérdidas de Ingresos:		DMPI		B/. 962,189.24
1 - Reparación por Daños a la Salud, Vivienda, Educación, Vestido y Transporte		DSVEVT	10%	DMPI = B/. 96,218.92
2 - Reparación por la Pérdida de Oportunidades		RPO	5%	DMPI = B/. 48,109.46
3 - Reparación en el Ámbito Social		RAS	2%	DMPI = B/. 19,243.78
4 - Compensación por el Daño Moral Causado a la Familia de la Víctima		DMFV		B/. 100,000.00
5 - Compensación por Gastos Efectuados por la Familia en la Búsqueda y Obtención de Justicia		CGE		B/. 14,238.59
6 - Compensación por la Negligencia del Estado en dar Respuesta a la Familia de la Víctima		CNEP	10%	CGE = B/. 10,000.00
Subtotal Otras Reparaciones Adicionales:				B/. 287,810.76
Gran Total de la Compensación Económica				B/. 1,250,000.00

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Si bien es cierto que el cálculo de indemnización económico por la pérdida de una vida humana depende en gran medida de diversos factores, entre los que se destacan las probabilidades futuras que tiene cada persona de vivir y de sus posibilidades de superación, es decir, de las expectativas de bienestar que le brinda el entorno donde vive y su familia.

Desde luego que no es igual obtener el valor económico para indemnizar de una persona de los estratos socioeconómicos altos, que, de uno de estrato medio o bajo, ya que la persona de clase acomodada tiene más probabilidades de desempeñarse y tener éxito, en términos generales, que uno de clase media y este último que uno de clase baja. De igual manera, influye el lugar de residencia, las posibilidades que le brinda el área donde vive, el municipio o el entorno de la región (Muñoz, Ángel, 2009). Es de esperarse, en general, que una persona que vive en la ciudad tenga, más expectativas de superación por la inversión social hecha que una que vive en un corregimiento alejado de la metrópoli, mal administrado, el cual ofrece pocas posibilidades de bienestar a sus habitantes.

Por su parte, la tasa de interés utilizada, si bien se ha mantenido baja durante mucho tiempo, se ha visto incrementada en la última década, producto de las altas tasas de crecimiento de la economía, debido en parte a los megaproyectos y grandes obras de infraestructura que se han venido desarrollando, por lo cual, se estima que en el futuro cercano se mantendrá estable.

Asimismo, es de esperarse que los beneficiarios de las víctimas que están siendo indemnizadas, puedan manejar los recursos puestos a su disposición de una manera adecuada y logren acrecentar sus beneficios a través del tiempo, para que no pierdan su

valor. Es de la intención de la Corte interamericana de los Derechos Humanos que los dineros así recibidos como retribución parcial para reparar la pérdida de sus seres queridos, sea administrada adecuadamente y logre el cometido buscado, que es el de resarcir el estado de indefensión y debilidad económica en el que quedaron sometidos.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Defensoría del Pueblo (2001): "Informe Final de la Comisión de la Verdad". Creada mediante Decreto Ejecutivo No. 2 de 18 de enero de 2001.
- Contraloría General de la República (2000): "Tablas Demográficas 2000 – 2050 por rangos de edad y sexo". Año 2018.
- Contraloría General de la República (2018): "Metodología de la Elaboración del Índice de Precios al Consumidor". Año 2018.
- Contraloría General de la República (2005): "Manual para la Confección de Cuadros Estadísticos", última edición,
- Ángel Emilio Muñoz Cardona (2010): "¿Cómo valorar la pérdida económica de una vida humana? Cuadernos Economía y Sociedad. Antioquia, Colombia.
- Giraldo G., César Augusto (2002): "El Daño Corporal y su Valoración". CENDES, CES. Medellín, Colombia.
- Levin, R. y Rubin, D. (2010): "Estadística para Administración y economía". Prentice Education. México.
- Lind, Marchal & Whaten. "Estadística para Administración y Economía". 15ava. Edición, McGraw Hill, México, 2014, 800 Págs.
- Mendenhall y Reinmuth. "Estadística para Administración y Economía". 19° edición, Editorial Iberoamericana, 1996, 707 Págs.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de febrero de 2002. Serie C No. 91.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C No. 248.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe No. 42/16 Caso 12.848, Informe de Solución Amistosa, Señora N Panamá.
- Código de Trabajo (2015): Normas laborales, Editorial Mitradel. V Edición con modificaciones.

EL PRESUPUESTO EDUCATIVO VINCULADO AL DESARROLLO REGIONAL Y NACIONAL

Panama and Mining Negotiations: Predominant Views and the Current Crisis

Luis M. Ramos

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Panamá.

luism.ramos@up.ac.pa, <https://orcid.org/0000-0001-5602-4384>

DOI <https://doi.org/10.48204/2710-7744.4239>

Fecha de recepción: 05/05/2023

Fecha de aceptación: 10/07/2023

Resumen

El presente documento recopila bibliográficamente los diversos componentes en que se desarrolla el presupuesto de la educación, (general y superior) vista desde una perspectiva comparada, una preocupación de los tomadores de decisiones de gobernantes y gobernado de América Latina – Panamá.

El abordaje epistémico de los de las dimensiones de oportunidades, aspiraciones y modalidades de financiamiento de la educación, logros y los nuevos desafíos vista dentro del contexto de las políticas educativas que planifican cada región en el marco de los informes de Unesco y la aceleración de la quinta revolución industrial conllevara a concebir la idea del cambio paradigma en el nuevo contrato social de la educación en la economía nacional.

Palabras Claves: Revoluciones industriales, Financiamiento, Educación Superior, modalidades, nuevo contrato social de la educación, políticas educativas.

Abstract

This document compiles bibliographically the various components in which the economic and social circle develops in which the education budget is developed, (general and higher) seen from a comparative perspective, a concern of decision makers of rulers and governed of Latin America – Panama.

The epistemic approach of the dimensions of opportunities, aspirations and modalities of financing of education, achievements and new challenges seen within the context of the educational policies that each region plans in the framework of the UNESCO reports and the acceleration of the fifth industrial revolution will lead to conceiving the idea of paradigm change in the new social contract of education in the national economy.

Keywords: Industrial revolutions, Financing, Higher Education, modalities, new social contract of education. Educational policies

I. Introducción

Mediante este artículo se plantea una serie de aproximaciones epistémicas para abordar la gestión del presupuesto de la educación en un contexto de desarrollo regional y nacional en el proceso del financiamiento y de las políticas educativas (leyes educativas) que se desenvuelven los países de América Latina identificando las dimensiones de oportunidades, aspiraciones y modalidades de financiamiento basado en los abordaje conceptual de las

políticas educativa de cada país en correlación con los informes de la Unesco. Esto permite describir e identificar algunos logros, problemas, tensiones y desafíos de la educación superior en la vinculación con el desarrollo nacional y concluye con el paradigma del nuevo contrato social de la educación y la aceleración de la cuarta revolución industrial en la economía nacional.

II. Antecedentes

Algunos especialistas, organizaciones y ciudadanos preocupados por la educación en Panamá asegura que estamos en una crisis educativa, pero eso no es novedad, en realidad estamos viviendo y tolerando sus consecuencias mientras distintas administraciones se pasan el problema, cuando el debate es de profundidad compleja. Sin embargo, los distintos informes como el Informe Fauré: Aprender a ser: la educación del futuro, Informe Delors La Educación encierra un tesoro, Actualización del Informe Delors Replantear la educación: ¿Hacia un bien común mundial? y el Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2021 los actores no estatales en la educación: ¿quién elige? ¿quién pierde? Re imaginar juntos nuestros futuros, todos estos informes que provienen desde la década del 50 hasta la actualidad, se han realizado más de siete informes de Unesco preocupados por la educación de América Latina.

La génesis de todos los informes es dictar las políticas educativas de cada país y documentar el progreso educativo, además abordan el acceso de la calidad de la educación. el mejoramiento de los sistemas educativos, la equidad de género y la inclusión de las minorías, estos informes contribuyen a la adopción de políticas más amplias de la educación, al tiempo que han ayudado a mejorar los programas y servicios educativos en todo el mundo, pero otros actores con posiciones epistémica de la izquierda pedagógica y organizaciones de resistencia social cuestionan estos informes, porque aducen que son recetas de la privatización y negocio de la educación.

III. Abordaje Conceptual

Resulta claro que las **políticas educativas** son el conjunto de principios, objetivos y fines que orientan la acción educativa en el ámbito estatal o supranacional y, en cierta medida, también en el de las instituciones privadas. (Díez Hochleitner 1996). Para ser más precisos, podemos decir que la política educativa: es una ciencia positiva que analiza las manifestaciones políticas del proceso educativo (las que son, no las que debieran ser) y, como tal, se encuentra en la necesidad de rehuir dos tentaciones extremas: el 'ideologismo' y el 'hiperfactualismo'.

En esencia, se trata de directrices que señalan los gobiernos para el sector de la educación en el marco de su política general, partidista o nacionalista. Es decir, los criterios y la orientación que deben inspirar los fines, la estructura, la organización, los contenidos, la generalización, la duración, la formación de docentes, la financiación, etcétera, de cada nivel y aspecto del sistema educativo, en el marco de la Constitución, de una reforma educativa o de los planes de desarrollo educativo existentes, entre otros y según cada caso.¹

¹ Espinoza, Oscar Reflexiones sobre los conceptos de "política", políticas públicas y política educacional Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas, vol. 17, enero-diciembre, 2009, pp. 1-13 Arizona State University Arizona, Estados Unidos

IV. Dimensiones del Financiamiento de la Educación.

Un análisis a mayor profundidad sobre el financiamiento educativo en los países de América Latina rebasa este artículo, sobre todo por las dificultades de acceso a información financiera detallada o, en algunos casos, por insuficiente o carencia de datos. En consecuencia, el análisis se puede considerar limitado, pero permite tener un panorama y una aproximación a los principales aspectos en la financiación de la educación en la región, a través de las leyes generales de educación e indicadores de mayor utilización.² En este sentido, un informe diagnóstico sobre la educación superior y la ciencia post COVID-19 en Iberoamérica. Perspectivas futuras y desafíos en 2022, la Organización Internacional para la Educación en América Latina (IEAL, 2021) identificó cuatro situaciones presupuestarias y de financiación de la educación donde se recortan los presupuestos y no se asignan subvenciones específicas a la educación:

- País (Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, Paraguay, Uruguay).
- Países donde no se recortaron presupuestos ni se dieron subsidios especiales a la educación (Honduras y Perú).
- Países donde no se recortó el presupuesto y se implementaron subsidios especiales para la educación (República Dominicana y El Salvador).
- El país que incrementó el presupuesto y asignó becas especiales para la educación primaria (Argentina).

Mientras continúa el diagnóstico, las instituciones de educación superior ofrecen pocas fuerzas de financiamiento capaces de mantener la continuidad de la enseñanza, a pesar de las limitaciones impuestas por la pandemia a nuestro financiamiento, lo que ha llevado a una reasignación de fondos a nuevas prioridades (adaptación, infraestructura equipos y nuevos procesos de educación a distancia).

Por otro lado, **las oportunidades** de financiamiento están enfocadas en llegar a los jóvenes involucrándolos, en develar nuevas herramientas tecnológicas, conectividad, reduciendo costos educativos y de capacitación, reemplazando por nuevos escenarios de alianzas estratégicas con organizaciones, empresas, tecnológicas y financieras vinculadas en el ámbito educativo que brindan y exploran nuevos enfoques en educación y del I+D.

Un modelo combinado de presupuestación y ayudas especiales basado en objetivos socio pedagógicos puede servir de guía para el futuro, y la necesidad de congelar el gasto y reconducirlo debe tenerse en cuenta en las recomendaciones para la combinación de la hibridación pedagógica.

En consecuencia, las **aspiraciones** del financiamiento es poder en corto y mediano plazo las dificultades económicas severas y que se encuentran en especial riesgo a la población de estudiantes con respecto del ejercicio de su derecho a la educación.

Si embargo hay muchos anhelos que pueden ser utopía, lo cierto es que implementar modalidades combinadas de inversión educativa que aseguren los fondos de financiamiento a través de los presupuestos nacionales y de subsidios especiales para la educación en función de objetivos específicos, consensuados, una tarea que es de todos, pero la pandemia

² Rosales, E. I. (2017). El financiamiento educativo y el derecho a la educación: una perspectiva comparada desde las leyes generales de educación de América Latina. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada: RELEC*, 8(11), 31-45.

nos dio una lección social de innovar y creativo en la búsqueda de modalidades alternativas de financiamiento, pero que podrían institucionalizarse en beneficio de los estudiantes (condonaciones, becas, créditos, beneficios financieros, etc.), con el objeto de sostener su educación superior.

TABLA N° 1. EL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN EN LAS LEYES EDUCATIVA DE AMÉRICA LATINA

Países/ categorías	Regulacion	Vision	Indcador de Asignacion	Concurrencia y financiamiento	Fiscalizacion
Argentina	✓	✓	6% PIB	✓	⊖
Bolivia	✓	✓		✓	⊖
Brasil	✓	✓	*	✓	✓
Colombia	✓	✓	J	✓	J
Costa Rica	X	X	X	X	X
Cuba	X	X	X	X	X
Ecuador	✓	✓	6% PIB	✓	⊖
El Salvador	✓	⊖	⊖	⊖	⊖
Guatemala	X	X	X	X	X
Honduras	✓	✓	*		✓
Mexico	✓	✓	8% PIB	✓	✓
Nicaragua	✓	✓	*	✓	✓
Panamá	✓	✓	6% PIB	✓	✓
Paraguay	✓	✓	*	✓	⊖
Perú	✓	✓	6% PIB	✓	✓
Rep. Dominicana	✓	✓	4% PIB	✓	✓
Uruguay	✓	✓		J	✓
Venezuela	✓	✓			
	✓ 15	✓ 14	6 PAISES % PIB	✓ 11	✓ 8
			*4		
			1J		
TOTALES	15	15		11	12
X	NO REGULAN EN SU LEY EDUCATIVA EL FINANCIAMIENTO				
⊖	NO REGULAN ESOS ASPECTOS EN SU LEY DE EDUCACION O VARIAN LOS CRITERIOS DE ASIGNACION ,PERO NO EN RELACION AL % PIB				
✓	se regulan en el financiamiento de acuerdo a los escenarios posible				
Fuente:	Rosales, E. I. (2017). El financiamiento educativo y el derecho a la educación: una perspectiva comparada desde las leyes generales de educación de América Latina. Revista Latinoamericana de Educación Comparada: RELEC, 8(11), 31-45.				
	Elaboracion propia de la autora con base en analisis de diesiocho (18) generales de la educación de América Latina				

V. El Financiamiento de la Educación Superior de América Latina

Por ende , no ha sido fácil obtener financiamiento a pesar de que las universidades públicas estuvieron restringidas en su presupuesto, la reorientación del gasto público, y las privadas, en la percepción de aranceles debido a la retracción de la matrícula y las dificultades de las familias para afrontar las obligaciones educativas, en el contexto pandémico, en ese sentido docente , estudiante , servidor público y actores que intervienen en la educación debieron asumir los desafíos de la modalidad híbrida. Rosales, E. I. (2017).

Este aspecto pudiera parecer innecesario, pero desde un punto de vista cualitativo expresa distintas perspectivas de la política educativa de los gobiernos, sea en términos de prioridad presupuestal y aplicación o finalidad de los recursos económicos.

En 10 leyes (Brasil, México, Honduras, Panamá, Nicaragua, Ecuador, Perú, Venezuela, Argentina y Colombia, aunque con un bajo perfil) existe una visión con enfoque de considerar la educación como una inversión social, de equidad educativa o gasto social; mientras en dos (Paraguay y República Dominicana) es vista únicamente desde la óptica presupuestal.

Las de Bolivia y Uruguay no son explícitas, no obstante, en otros aspectos son de las mejor posicionadas en regulares acciones de equidad social educativa.

Aunque el común denominador coincidente es la visión de financiamiento educativo como una inversión social, varían entre los países los planteamientos en la aplicación de los recursos que van desde lo puntual (salarios de los docentes, infraestructura, equipamiento y mantenimiento de instalaciones, becas a estudiantes, etcétera) hasta únicamente enunciar el carácter de gasto educativo.

VI. Educación Superior en Panamá

En el caso panameño para educación superior para la construcción de la políticas públicas y educativas, según Diana Candanedo, la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reconoce la importancia de la ciencia, la tecnología y la innovación, y establece que “el Estado formulará la política científica nacional destinada a promover el desarrollo de la ciencia y la tecnología”. (artículo 83).

De acuerdo con Carlos Tunnermann Bernheim la educación enfrenta dos fenómenos contemporáneos la globalización y la emergencia de la sociedad del conocimiento, en ese sentido el presupuesto educativo panameño enfrenta esa situación, para la vigencia del 2024 el gasto público e inversión en el sector educativo no será inferior al 7% del Producto Interno Bruto (PIB) del país. Así quedó establecido en la recién sancionada Ley 362 del 2 de febrero de 2023, por parte del Ejecutivo, y publicada en Gaceta Oficial.

Del 7%, el 5.5% será exclusivamente para el Ministerio de Educación, universidades oficiales, el Instituto Panameño de Habilitación Especial y para los programas educativos de la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. El restante de 1.5% les corresponderá a los otros programas del sector educativo.

Por otra parte, el Estado invertirá un total de 597 millones 541 mil 163 en educación superior, según el presupuesto para el ejercicio fiscal 2023 de las cinco universidades oficiales del país. Si bien el Ministerio de Economía y Finanzas ha destinado para el 2023 el mismo monto que ha aprobado para las universidades en el 2022 (ver Tabla N°2), una cifra alta en comparación con lo garantizado en el 2021.

Esta nueva ley modificó el artículo 266 de la Ley Orgánica de Educación, N° 47 del año 1946, que estableció que el sector educativo recibiría un presupuesto no menor al 6% del PIB. En 2022, el gobierno destinó 5.19% del PIB a este sector. Para 2023 se asignó 5.5%, pero el

excedente que se genere hasta 6% del año anterior corresponderá a las entidades educativas antes mencionadas.

TABLA N° 2. PRESUPUESTO DE UNIVERSIDADES ESTATALES EN MILLONES DE DÓLARES, SEGÚN AÑOS 2021 A 2023

Universidades Estatales	Años		
	2021	2022	2023
Universidad de Panamá	340.182	343.175	343.175
Universidad Tecnológica de Panamá	115.247	115.472	115.472
Universidad Nacional de Chiriquí	84.508	95.674	95.674
Universidad de Las Américas	29.204	31.970	31.970
Universidad Marítima Internacional de Panamá	10.358	11.253	11.253
Fuente: Proyectos de Presupuesto y Gaceta Oficial, infografía LP 2023			

Este aumento de recursos para la educación en el país fue uno de los temas discutidos en la mesa de diálogo instalada tras las fuertes protestas registradas en el país en julio de 2022 con discusiones epistémicas en el discurso de la derecha pedagógica, izquierda pedagógica, resistencia social y alternativas de la educación.

La población panameña, compuesta por un crisol de razas, segmentada por ciudadanos con disfrute de grandes privilegios y otros que se enfrentan a violaciones de los derechos humanos se valora la posición socioeconómica, etnia, género, discapacidad o por ser migrantes son factores dentro de una sociedad que generan profundas desigualdades.

VII. Vinculación con el desarrollo Nacional

Según el Dr. Carlos Aguirre, los desafíos de la Universidades Panameñas en la Economía del Conocimiento, define el concepto de sistema de innovación esta visión debe ser redefinida, explorándose como la universidad contribuye a la operación del sistema, entre otros, generando conocimiento y creando una base, para identificar opciones tecnológicas, adaptarlas a las necesidades económicas y sociales locales, para crear tecnologías únicas a su contexto.

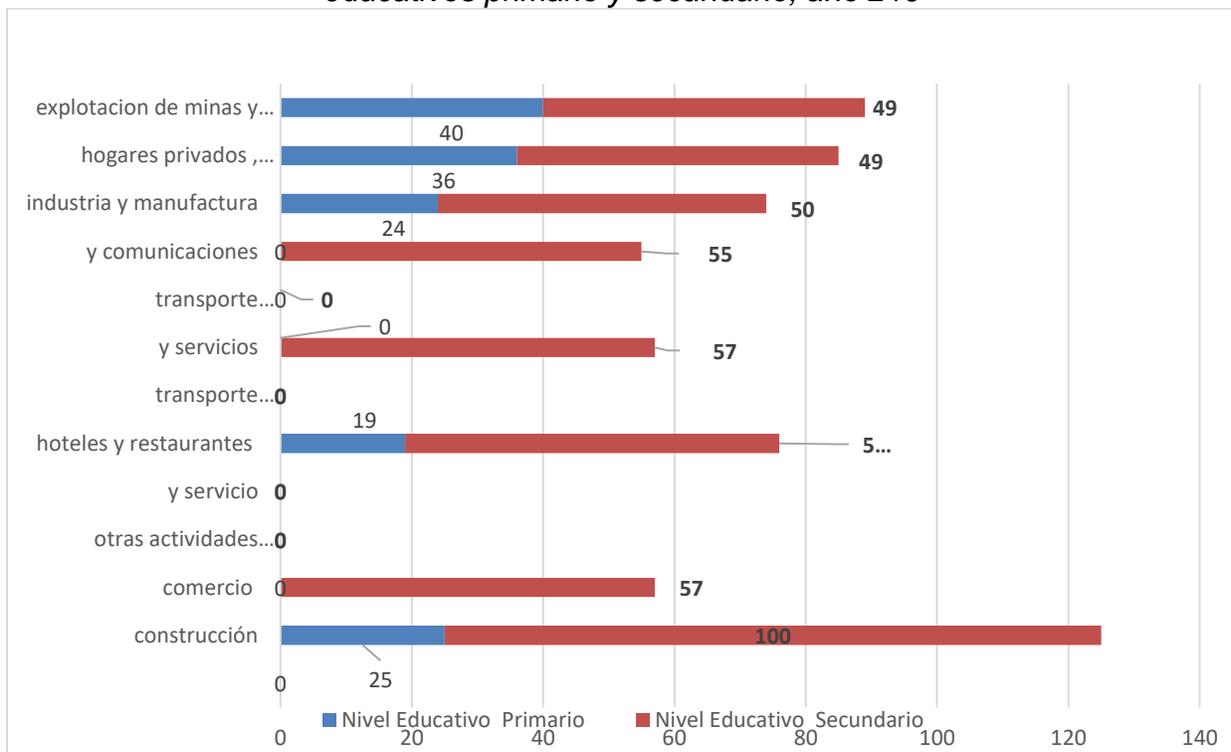
Pero Panamá no se escapa de la visión de la economía de América Latina como parte de una economía mundial en la que la región experimenta una inestabilidad crónica, según los Manuscritos de Raúl Prebisch economista realizo una colección de ensayos escritos en plantear que la región no estaba sujeta a las mismas leyes económicas que el resto del mundo, sino que tenía condiciones únicas que requerían soluciones únicas.

Por otro lado, los cambios de la reconfiguración geopolítica a nivel planetario influyen en la producción del conocimiento y nos invita a la discusión del reconocimiento sobre las formas de pensar el desarrollo, o modelo que están llevando algunos países. Nos preguntamos qué está ocurriendo en nuestro universo geopolítico se plantea que existe un proceso de desplazamiento de norte a sur emergente que las economías occidentales inciden más hacia

oriente, este comportamiento lo podría llamar como un proceso de transición hegemónica³

Por otro lado , la participación de los universitarios en el sector empresarial con mayor proporción pertenecen al sector terciario, esto es comercio y servicios: organizaciones y órganos extraterritoriales (100%), enseñanza (73%), intermediación financiera (70%), actividades de servicios sociales y de salud (55%), administración pública (49%) y actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler (47%), mientras nivel educativo de estudios secundario, comparten créditos actividades del sector terciario como productivas (sector secundario): construcción (58%), comercio (57%), otras actividades comunitarias y de servicios (57%), hoteles y restaurantes (57%), transporte, almacenamiento y comunicaciones (55%), industria manufacturera (50%), hogares privados con servicio doméstico (49%) y explotación de minas y canteras (49%) y por ultimo hay una mayor participación de ocupados con un nivel primario de instrucción son: explotación de minas y canteras (40%), hogares privados con servicio doméstico (36%), construcción (25%), industria manufacturera (24%) y hoteles y restaurantes (19%) (2019 SENACYT, con base a datos de INEC) Adames, Enoch (ver tabla N°3)

Gráfica N°1. Participación de los universitarios en el sector empresarial según los niveles educativos primario y secundario, año 219



En virtud, de lo señalado el desarrollo nacional, políticas educativas (formación), la economía global y local se encuentra en un nuevo contrato social de la educación producto de la aceleración de la cuarta revolución industrial.

³ Mónica Bruckmann: el nuevo sistema mundial y los desafíos de América Latina, <https://www.youtube.com/watch?v=47oUzr18I7w&t=998s>

VIII. Conclusión

- En los últimos años, las visiones de la educación superior en América Latina en el financiamiento educativo requieren de una redefinición de los recursos económicos y educativo, sin embargo cada país tienen sus propios problemas presupuestarios, sociales y culturales, con la postpandemia de covid fragmenta el escenario, pero todos los países de Iberoamérica se articulan bajo las políticas económicas del capitalismo digital y de la geopolítica del conocimiento de las organizaciones educativas internacionales.
- Existe una visión de países que comparten con un enfoque de considerar la educación como una inversión social, de equidad educativa o gasto social, tales como (Brasil, México, Honduras, Panamá, Nicaragua, Ecuador, Perú, Venezuela, Argentina y Colombia, mientras que (Paraguay y República Dominicana) es vista únicamente desde la óptica presupuestal y por último Bolivia y Uruguay comparten un enfoque de equidad social educativa.
- La pandemia nos dio una lección social de innovar y ser creativo en la búsqueda de modalidades alternativas de financiamiento, pero que podrían institucionalizarse en beneficio de los estudiantes (condonaciones, becas, créditos, beneficios financieros, etc.), con el objeto de sostener su educación superior.
- El presupuesto educativo de 2021 a 2023, en las universidades estatales Universidad de Panamá, Universidad Tecnológica de Panamá, Universidad Nacional de Chiriquí, Universidad Especializada de las Américas, Universidad Marítima Internacional de Panamá no hubo cambios significativos, se mantuvo igual en los distintos años, a pesar de contar con dificultades y necesidades educativas debido al crecimiento de la población estudiantil en las distintas universidades.
- Es evidente que la participación de los universitarios en el sector empresarial vinculados al desarrollo nacional se presenta con mayor proporción al sector terciario, esto es comercio y servicios: organizaciones y órganos extraterritoriales.
- La segunda participación de la población con estudios secundarios y primarios se encuentra en actividades del sector terciario, construcción, comercio, otras actividades comunitarias y de servicios hoteles y restaurantes, transporte, almacenamiento y comunicaciones, industria manufacturera hogares privados con servicio doméstico y explotación de minas y canteras y por último hay una mayor participación de ocupados con un nivel primario de instrucción son: explotación de minas y canteras hogares privados con servicio doméstico construcción industria manufacturera y hoteles y restaurantes, de acuerdo a la base de datos de INEC) Adames, Enoch (ver tabla N°3.)
- Todas estas reflexiones epistémicas, son parte del presupuesto educativo vinculantes al modelo de desarrollo nacional de un país, no obstante, comprendiendo que este modelo de desarrollo nacional es igual para todos. "Un país sin educación pertinente es como un barco sin brújula, perdido en el mar de la ignorancia".

IX. Bibliografía

Espinoza, Oscar Reflexiones sobre los conceptos de "política", políticas públicas y política educativa Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas, vol. 17, enero-diciembre, 2009, pp. 1-13 Arizona State University Arizona, Estados Unidos

Candanedo, Diana. La política científica panameña al 2014. 2017.
El Planeamiento de la educación, Recuperado de
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/8226/S6800514_es.pdf?seq

Molina, L. B. (2021). Modelación de la educación y escolaridad desde las revoluciones industriales. *Acción y reflexión educativa*, (46), 27-54.

REISBERG, Liz. *Diagnóstico de la Educación Superior en Panamá*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2021.

Candanedo, Diana. La política científica panameña al 2014. 2017.
Plan Estratégico de Senacyt , Panamá 2015 – 2019
Plan Estratégico de Senacyt , Panamá 2012 – 2014

Espinoza, Oscar Reflexiones sobre los conceptos de "política", políticas públicas y política educacional Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas, vol. 17, enero-diciembre, 2009, pp. 1-13 Arizona State University Arizona, Estados Unidos

Rosales, E. I. (2017). El financiamiento educativo y el derecho a la educación: una perspectiva comparada desde las leyes generales de educación de América Latina. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada: RELEC*, 8(11), 31-45.

Adames M, Enochs, La educación como eje de cambio del modelo económico, <https://www.nodal.am/2020/11/panama-la-educacion-como-eje-de-cambio-del-modelo-economico-por-enoch-adames-m/>

ANÁLISIS DEL CENSO DE LA POBLACIÓN EN PANAMÁ Population Census 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>

DOI <https://doi.org/10.48204/2710-7744.4240>

Fecha de recepción: 10/06/2023

Fecha de aceptación: 15/07/2023

Resumen

El Censo de Población constituye la principal fuente de información demográfica y estadística de un país. El trabajo desea indagar sobre su situación en Panamá con miras a los resultados del censo 2023, considerar las principales novedades y modificaciones en el cuestionario censal, el cambio de metodología de enumeración, así como evaluar la calidad de los datos, considerando la presencia de errores de cobertura y contenido en los censos más recientes. A tal efecto, se realiza una evolución histórica de los censos en Panamá, incluyendo la organización institucional, se revisa el cuestionario censal, y se utilizan varios métodos gráficos y medidas derivadas de la información disponible, para evaluar la calidad de los datos.

Con respecto a errores de cobertura, se verifica una considerable omisión censal del total de la población, comparado con el resto de la región y las estimaciones a partir del modelo demográfico de Naciones Unidas, así como de hombres y la población de menores de 5 años. Sobre los errores de contenido, enfocados en la variable edad, se han realizado cambios a tal pregunta, que favorecen una adecuada recolección de la información, con el fin de mejorar su calidad, que históricamente ha sido bastante aceptable.

Palabras claves: Censo de población, Panamá, Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), índice de masculinidad, omisión censal, omisión diferencial, índice de Myers

Summary

The population census is the main source of statistical and demographic data in a country. This paper aims to research about the situation in Panama ahead of the results of the 2023 Census, considering the main novelties and changes in the census questionnaire, the change in the methodology of enumeration, as well as to assess the quality of the data, considering the presence of coverage and content errors in the most recent censuses. To that effect, we examine the historical evolution of the censuses in Panama, including the institutional organization, the census questionnaire is reviewed, and several graphical and derived measures from the available data are used to assess its quality.

Regarding the coverage errors, a considerable omission of the total population is verified, compared to the rest of the region and the estimations from the demographical model of United Nations, as well as of men and population under the age of 5. In respect to the content errors, focused on the age variable, there has been changes to the question, which favors the adequate collection of data, in order to enhance its quality, which historically has been quite acceptable.

Keywords: population census, Panama, National Institute of Statistics and Census, sex ratio, census omission, differential omission, Myers' Index

1. Introducción

El objetivo del trabajo es presentar un esbozo del censo de población como fuente de información demográfica y estadística en Panamá, a raíz de su realización en el año 2023. Se examina la evolución histórica de su realización, incluyendo la organización institucional, se evalúan las preguntas consideradas como parte del cuestionario censal, se examinan los tipos de censo realizados y se hace especial énfasis en los posibles errores en los datos. A tal efecto, se utilizan varios métodos gráficos, su contrastación con otras fuentes de datos y de modelos demográficos y de medidas derivadas de la información disponible.

2. Antecedentes históricos y evolución institucional

Existen antecedentes del censo en Panamá, al igual que en otras regiones de América (Ordorica Mellado, 2009), durante la época colonial, al menos desde el siglo XVIII (Mena García, 1993) (Arjona Osorio, 2012) (Jaén Suárez, 2023). A nivel normativo, una de las primeras referencias específicas del tema ocurre en la Constitución de 1853, en la época de unión a Colombia, donde se establecía como una atribución especial de la Legislatura (artículo 28, numeral 21), aunque el tema no vuelve a aparecer de forma relevante en las constituciones posteriores de esta época, sino hasta la Constitución de 1904, la primera de la República de Panamá.

El primer censo nacional de Panamá comenzó a organizarse en 1906 y fue implementado en 1911. Como lo señalaba el artículo 1 del Decreto 64 de 1909:

El objeto de la formación del censo de la población como elemento esencial de la Estadística Nacional, es clasificar a sus habitantes por sexo, edades, nacionalidades, religiones, profesiones, industria o trabajo de que subsisten, estado civil, y si saben leer y escribir.

Además, serviría para designar el número de diputados por Provincia a la Asamblea Nacional y de Concejales, por Distritos Municipales, en las elecciones (Ley 38 de 1908, Artículo 2). Mediante la Ley 42 de 1906, se crea la figura del Director General de Estadística, entre cuyas funciones se encontraba la del censo y así fue ratificado en el Decreto 64 de 1909 y el Decreto 3 de 1911. Se plantea que:

La estadística de la República tiene por objeto coordinar y consultar todos los datos indispensables para dar a conocer con la mayor exactitud la población, recursos y riquezas del país de modo que sirva de guía al Gobierno y de fuente de información a los particulares.

En esta última norma, se destina la labor del censo a los empadronadores y se indica como función esencial “llenar por sí mismos o ver que sean llenadas por los jefes de familias o establecimientos, las boletas del censo”. De acuerdo con el Decreto 3 de 1911, el censo debía iniciar el 10 de febrero y terminar a más tardar el 9 de mayo, con excepción de la provincia de Veraguas, donde se concedió un plazo hasta el 9 de junio (art. 11). Sin embargo, este plazo debió prorrogarse hasta el 30 de junio debido a el naufragio del vapor “Taboga”, donde se perdieron varios documentos de importancia relacionados al censo en la provincia de Chiriquí, según da relación el Decreto 38 de 1911. Según consta en el Decreto 299 de 1912, el total de habitantes del censo de 1911 se fijó en 341,090 habitantes.

Con posterioridad, el Código Administrativo, aprobado mediante la Ley 1 de 1916, estableció en su artículo noventa que, comenzando en 1920, el censo de población debía realizarse cada 10 años. En esta norma, se dispone que el censo debe publicarse y circularse a más tardar en el mes de julio del año correspondiente, aunque esta norma fue prontamente derogada por la Ley 1 de 1920. Además, en este caso, la responsabilidad del censo recayó sobre un Director General designado especialmente para la labor.

La Ley 41 de 1938 implementó importantes cambios institucionales. En primer lugar, derogó la regulación existente en el Código Administrativo, incluyendo, la propia Dirección General de Estadística cuyas funciones pasaban a ser ejercidas por la Sección de Estadística de la Secretaría de Trabajo, Comercio e Industrias, incluyendo el levantamiento del censo de población; esto fue confirmado por el Decreto 16 y 22 de 1940.

Con todo, volvía a rescatar la disposición general, derogada en 1920, del Código Administrativo de la periodicidad del censo cada diez (10) años. En la Constitución de 1941, se elimina toda referencia al censo y la estadística nacional. La Constitución de 1946 vuelve a incluir la organización del censo como una función legislativa y, además, incluye como función de la Contraloría General de la República, ente creado en la Constitución de 1941, dirigir y formar la estadística nacional. Además, el Decreto Ley 12 de 1949 crea el Departamento de censos dentro de la Contraloría General de la República, entre cuyas consideraciones se expresaba:

Que para llevar a cabo las labores de preparación, empadronamiento, elaboración y publicación de los censos en forma eficiente y coordinada se hace indispensable la creación de un organismo encargado de la adopción y ejecución de las medidas técnicas y administrativas necesarias.

La adscripción de la responsabilidad del censo de 1950 a la Contraloría General es refrendada por la Ley 21 de 1950, cuya fecha fue fijada para el 10 de diciembre. En 1950 es también el primer censo de Vivienda y Agropecuario y el reglamento dictado por el Decreto 702 de 1950 amplió el catálogo de temas del censo de Población: “Sexo, edad, relación con el jefe de familia, estado civil, lugar de nacimiento, nacionalidad, alfabetismo, nivel de educación, asistencia escolar, fecundidad, ocupación, rama de actividad, categoría de empleo, ingresos, idioma y Seguro Social”.

Mediante el Decreto Ley 7 de 1960, se deroga la Ley 41 de 1938 y establece la “Dirección de Estadística y censo” en la Contraloría General de la República como la encargada de dirigir y formar la Estadística Nacional, así como “levantar periódicamente los censos de población, vivienda, agropecuario, industrial, comercial y cualesquiera otros que demanden las necesidades del país”. Además, se establecía que el censo de población debía ser levantado cada 10 años, conservando la periodicidad establecida desde 1920.

A poco menos de dos meses del golpe de Estado de 1968, el gobierno provisional fijó la fecha del censo de 1970, mediante el Decreto de Gabinete 56 al segundo domingo de mayo, específicamente, el diez (10). A partir de entonces, hasta el censo 2010, se mantendría la realización del censo en el mes de mayo. En 2009, se dicta la Ley 10 que reemplaza la Dirección de Estadística y censo por el Instituto Nacional de Estadística y censo (INEC), conservando la periodicidad de su levantamiento cada diez años de la normativa anterior.

Mediante el Decreto 625 de 2017, se fijaba la fecha del Duodécimo censo de Población el 24

de mayo de 2020, junto con el octavo de Vivienda. Sin embargo, eventos administrativos imprevistos impidieron la realización en esa fecha. A finales del año 2019, se anuló una licitación relacionada con los servicios de impresión, logística y procesamiento de los cuestionarios, por lo que el INEC anunció una postergación de esta fecha (Redacción de El Capital Financiero, 2019).

Más importante aún, el 13 de marzo de 2020 se declaró el estado de emergencia nacional en Panamá a causa de la pandemia de COVID-19, que supuso la suspensión de actividades no esenciales, entre esas, el censo de población y vivienda. Apenas en septiembre de 2021, se dicta el Decreto Ejecutivo 427, que planteaba que las fechas de los censos se establecerían a través de una resolución administrativa de la Contraloría General de la República. La misma se dicta el 17 de mayo de 2022 y fija el inicio del censo para el 8 de enero de 2023, con cambios en la metodología utilizada, según se discute luego.

Es de llamar la atención que Panamá es uno de los nueve (9) países de América Latina que realizó el censo en todas las décadas del siglo pasado desde 1950, junto con Argentina, Brasil, Chile o México, entre otros (Tacla Chamy, 2006, pág. 20) (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2022, pág. 7).

Un elemento adicional de importancia durante esta evolución es la inclusión de la difusión pública de los resultados del Censo mediante el uso de la tecnología informática, en particular, el sistema REDATAM (Recuperación de Datos de Áreas pequeñas por Microcomputador), desarrollado por el CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) de la CEPAL a partir de la década de 1980 (Tacla Chamy, 2006, pág. 8). En la actualidad, Panamá cuenta con datos de los Censos de 1990, 2000 y 2010 en este sistema.

3. Preguntas del cuestionario del censo

Más allá de un núcleo de preguntas diseñadas para obtener información demográfica y de vivienda, que han sido mayormente consensuadas como “temas básicos” a nivel internacional, las preguntas realizadas en el cuestionario del censo han cambiado de acuerdo a las preocupaciones del momento. Por ejemplo, en el censo de 2010 se incluyó una pregunta relacionada a la seguridad social, tema que no aparecía en la boleta censal desde 1970, con posterioridad a la reforma de mayor envergadura de tiempos recientes a la seguridad social, la Ley 51 de 2005, que introdujo el componente de ahorro personal en el sistema de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja de Seguro Social.

En ese mismo censo, una de las preguntas que más discusión causó fue la inclusión de la autoidentificación de afrodescendiente. En los primeros cuatro censos de población, se incluía información sobre la raza de las personas, pero desde el censo de 1950 esto dejó de ser un tema del cuestionario (Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2014).

3.1. Censo 2023

Para referirnos a los principales cambios considerados en el censo de 2023, conviene partir por su comparación con los principios y recomendaciones para los censos de población y habitación (Revisión 2 y 3) de Naciones Unidas de la ronda de censos de 2010 y 2020, así como con el cuestionario del censo 2010. En este sentido, vale observar que para el censo 2023 Panamá ha incluido todos los temas considerados como “básicos” por la revisión 2 y

todos excepto uno de la revisión 3 (ver Anexo A), lo que supuso la inclusión de 4 temas que no estaban recogidos en el Cuestionario del censo 2010:

- Características geográficas y de la migración interna
 - Lugar de residencia en una fecha especificada del pasado (Pregunta 7, Sección V), concretamente a enero de 2018, es decir, aproximadamente, cinco (5) años antes del censo.
- Características de la migración internacional
 - Ciudadanía (Pregunta 3d, sección V).
- Fecundidad y mortalidad
 - Fecha de nacimiento del último hijo nacido vivo (Pregunta 25, sección V). En este caso, el censo de 2010 incluía una pregunta relacionada, pero acotada directamente a los nacimientos en los últimos 12 meses. En cambio, el enfoque actual, no sólo permite obtener este dato considerado como “tema básico derivado”, pero amplía la riqueza de información obtenida.
 - Fallecimientos en el hogar en los últimos 12 meses (Pregunta 20.1, sección III).

El único tema considerado como “básico” en la revisión 3 de las recomendaciones que no fue incluido en el cuestionario del censo 2023, fue la participación en producción de bienes para el autoconsumo en el grupo de características económicas, que fue una categoría nueva adicionada en esta versión. Con todo, esto parece continuar la situación observada en el caso del censo anterior respecto de la poca inclusión de información recomendada por Naciones Unidas en las características económicas, como lo fue previamente el empleo informal o el tiempo trabajado que anteriormente estaban incluidos como temas “adicionales”; en la versión actual, fueron omitidos.

Por otra parte, el censo 2023 incluyó otras preguntas adicionales, no consideradas en las recomendaciones, como la ya mencionada sobre la seguridad social (pregunta 10, Sección V), el diagnóstico de COVID-19 de algún miembro del hogar (pregunta 20, Sección III) o el uso de tecnología por los miembros del hogar (pregunta 12, sección V), aun cuando esta última ya es parte de las preguntas del hogar (pregunta 18, sección III) desde el censo de 2010 (pregunta 22, sección 22)¹.

Entre las modificaciones realizadas al censo 2010, destacan las relacionadas a los grupos indígenas y afrodescendiente (en ambos cuestionarios preguntas 8 y 9, sección V). En el cuestionario actual, ambos temas se tratan como una pregunta de autoidentificación, en contraste con el censo anterior donde la pregunta hacía referencia a la pertenencia a grupos indígenas. Además, siguiendo las recomendaciones de la CEPAL (2021, pág. 66), la pregunta hace referencia de forma breve a los criterios a tener en cuenta para dicha autoidentificación como “costumbres, tradiciones y sus antepasados”.

Además, se amplía el catálogo de categorías a considerar, en el caso de los grupos indígenas, se considera de forma separada los grupos Naso y Teribe, y en el caso de los afrodescendientes, se modifican las categorías y se añaden otras (moreno, culiso, trigüeno,

¹ Semejante duplicidad también se observa en el caso de preguntas sobre discapacidad (pregunta 11, sección V), que también se pregunta como parte de la lista de ocupantes del hogar (pregunta 4, sección IV), si bien este es un tema “básico”.

mulato, canela, carabalí, costeño). Un detalle muy importante, es que en el censo 2010, esta pregunta sólo se aplicaba si en el listado de ocupantes del hogar, se indicaba que alguna persona se consideraba de estos grupos, por lo que había un filtro previo. En el cuestionario actual, la pregunta se aplica a todas las personas, de tal forma que los resultados no serían directamente comparables entre ambos censos (Naciones Unidas. CEPAL, 2021, pág. 66).

Por último, respecto de las preguntas sobre residencia, se pasa del concepto de “permanente” del censo de 2010 a “habitual”, lo cual obedece a un cambio en la metodología aplicada, según se explica en la siguiente sección.

4. Tipo de censo

Un aspecto de suma importancia es la metodología a utilizar del censo, ya que esto determina quién es incluido en la enumeración o conteo. Como lo indican las recomendaciones de Naciones Unidas:

En su sentido más amplio, este total puede comprender a todos los residentes habituales o a todas las personas presentes en el país en la fecha del censo. El total de residentes habituales se suele calificar de población de jure, mientras que el total de las personas presentes es la población de facto (p. 131).

El primer censo de 1911, se trató de un censo de hecho o *facto* (arts. 6 y 7 del Decreto 64 de 1909).

Artículo 7. Se considerará que forma la población de hecho en cada lugar, el conjunto de personas mayores o menores de edad que se encuentren presentes al hacerse el recuento de sus habitantes. Se tendrán en cuenta, para prevenir su empadronamiento, a los habitantes que estén en camino y a los que estén para llegar en buques o embarcaciones.

Artículo 8. Toda persona presente en el lugar cualquiera del territorio nacional el día del censo, sin excepción de clase o categoría, tiene la obligación de inscribirse en la cédula censal, sea que pertenezca a una familia u hogar, que esté de paso, que sea del lugar, forastero, extranjero, ministro de algún culto, empleado civil, policía o paisano.

Con posterioridad, el Código Administrativo, se plantea una metodología de censo de derecho o *de jure*, aunque como fue indicado antes, esta norma fue derogada por la Ley 1 de 1920. La metodología de derecho es reafirmada por el Decreto 2 de 1920, reglamentario de dicha ley, que estableció: “*Artículo 11. El objeto de la enumeración es abarcar todos los hombres, mujeres y los niños que tuvieren su residencia o domicilio en el territorio de la República el día 1 de febrero de 1920, en que se considera efectuado el censo*”.

A partir del Decreto 16 de 1940, se vuelve al censo de hecho, metodología que se mantuvo hasta el censo de 2010, con lo cual Panamá se constituía en una excepción en la región latinoamericana, donde la mayoría de los países realiza censos de derecho (Naciones Unidas. CEPAL, 2014, pág. 36). Mediante la Ley 21 de 1950, se fijó la fecha del censo para el 10 de diciembre, siendo la primera norma de los censos de hecho, que fija una fecha específica para la realización del censo.

A raíz de los hechos acontecidos poco antes de la fecha programado del censo de 2020, no sólo se decidió postergar la fecha, sino además un cambio de metodología, aplicándose un censo bajo la modalidad de derecho, entre el 8 de enero y 4 de marzo de 2023. A tal efecto, se introduce el concepto de “residente habitual” que como lo indica el propio cuestionario “es la persona que vive habitualmente o duerme la mayor parte del tiempo en la vivienda, así como aquellas que tienen la intención de residir”. Este es el concepto más ampliamente aceptado a nivel internacional (Naciones Unidas, 2010, pág. 110 y 123) (Weeks, 2021, pág. 58), ya que representa un intermedio entre los extremos que suponen el método de hecho (*facto*) o de derecho (*iure*). Por ejemplo, supone la inclusión de personas no documentadas o indigentes que, bajo el criterio estricto de derecho, no tienen una residencia con base al sistema jurídico. Pese a las diferencias, <<en determinadas situaciones, el concepto de residencia habitual puede utilizarse como sinónimo del de residencia “de jure”>> (Naciones Unidas, 2010, pág. 111), como se hace en otras publicaciones (Naciones Unidas. CEPAL, 2014, pág. 24) y que parecer ser la situación del censo 2023 en Panamá.

5. Errores en el censo

Como lo indica Feeney, citado por Moultrie y otros (2013, pág. 3), en un mundo perfecto, los datos siempre serán completos, precisos, corrientes, pertinentes y sin ambigüedades. En el mundo real, los datos generalmente son imperfectos en alguna o en todas estas dimensiones. Aun cuando se sabe quién debe ser incluido en el censo, esto no garantiza que todas las personas serán encontrados y contados de manera precisa. Hay varios tipos de errores que pueden introducirse en el proceso de enumeración, como se observa desde el primer censo. Estos se pueden dividir en dos grandes categorías como errores de cobertura y errores de contenido (Weeks, 2021, pág. 59).

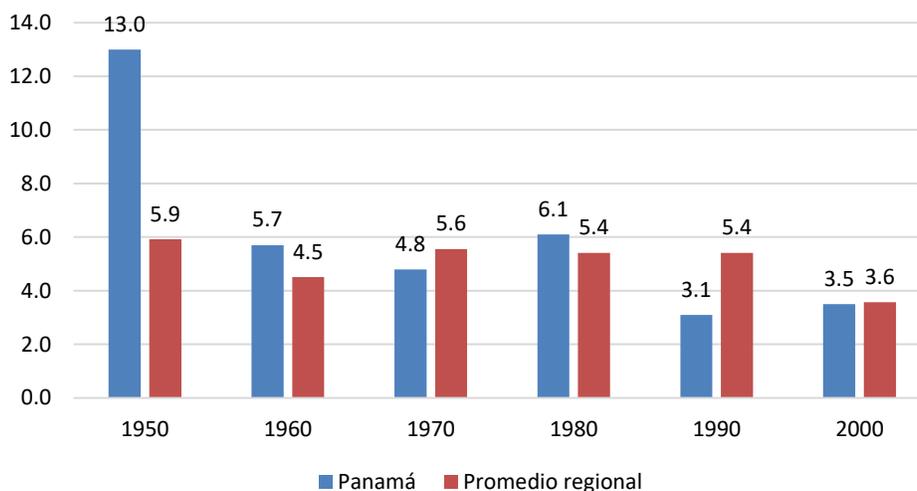
A tal efecto, se deben utilizar los datos primarios (o ampliados como los denomina el INEC) del censo obtenidos esencialmente de dos fuentes: Perspectivas de la Población Mundial basado en el modelo de Naciones Unidas, con información disponible desde 1950 y en continua revisión (actualmente en la 27ª. edición) y los datos de los censos en Panamá disponibles en REDATAM disponible de 1990 a 2010, como se explicó antes. En todo caso, se hará referencia a la fuente correspondiente en cada caso.

Al momento del presente trabajo, los datos del Censo de 2023 todavía se encuentran en la fase de procesamiento. Según el calendario de publicación del censo, se espera que la distribución de microdatos en REDATAM se realice el 31 de agosto del año en curso (Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2020).

5.1. Errores de cobertura

Pese a la diferencia de método, como casi la totalidad de la región (Naciones Unidas. CEPAL, 2014, pág. 36), Panamá presenta problemas de omisión. En este sentido, con base en información disponible desde la ronda de 1950 (Tacla Chamy, 2006), es llamativa que en este momento se considera que Panamá era el país de la región con mayor omisión censal equivalente al 13% de la población y aunque ha disminuido considerablemente, con excepción del censo de la ronda de 1970, ha registrado porcentajes de omisión mayores que el promedio regional (Gráfica 1). Esta situación cambia, a partir de 1990. Pese a ello, si se compara con los países de la región que utilizan la metodología de hecho (Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador y Perú), Panamá aparece como el que registra mayor omisión censal del grupo tanto en las rondas de 2000 y 2010 (Del Popolo, 2018).

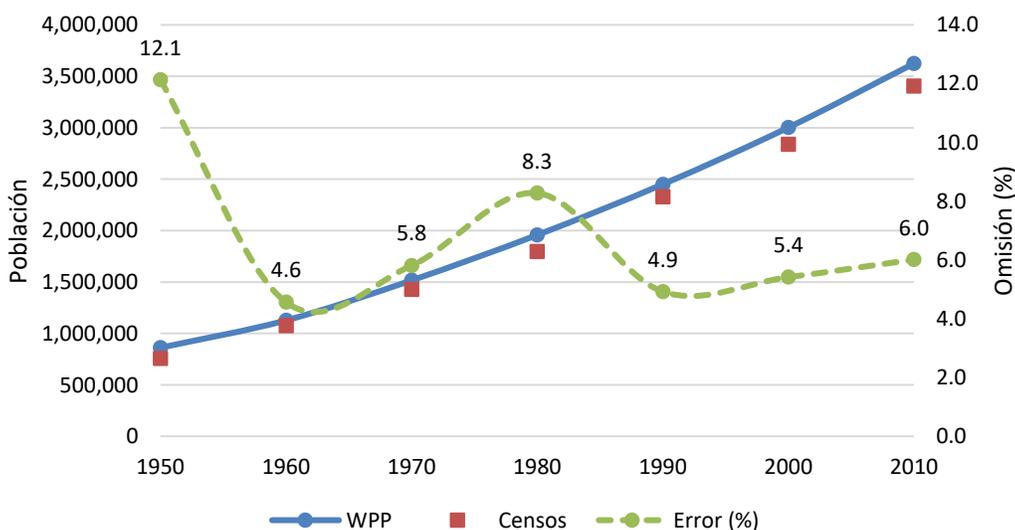
Gráfica 1 Porcentaje de omisión censal de Panamá y el promedio de países de América Latina: 1950-2000



Fuente: Elaboración propia con datos de Tacla Chamy (2006, cuadro 1).

Semejante ejercicio se puede realizar con datos de las Perspectivas de la Población Mundial, Revisión 2022 (United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2022) (Moultrie, y otros, 2013, pág. 5), observándose resultados en alguna medida semejantes. Igual que con los datos anteriores, los resultados de 1950 evidencian la mayor omisión de la serie con 12.1%, alcanzando sus valores más bajos en 1960 (4.6%) y 1990 (4.9%), pero más importante aún el dato de 2010 parece indicar una tendencia al aumento de la omisión censal, ya que es el segundo censo consecutivo con aumento en tal valor y el tercer más alto de toda la serie considerada (6.0%) (Gráfica 2). En este sentido, véase que, por ejemplo, según la estimación, en efecto se habían alcanzado la cifra de tres (3) millones de habitantes en el censo de 2000.

Gráfica 2 Comparación de la población total según el conteo censal y la estimación del modelo de Naciones Unidas (WPP): 1950-2010



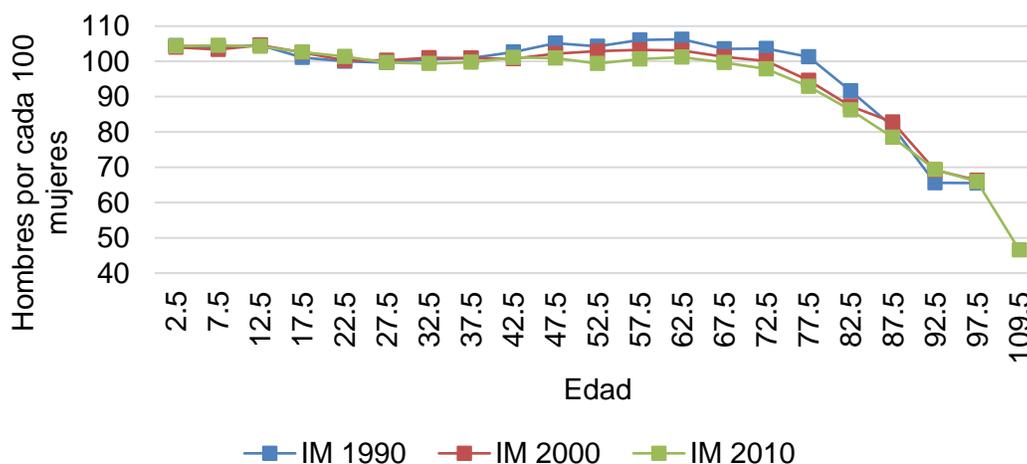
Fuente: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2022). World Population Prospects: The 2022 Revision, con cálculos propios.

Sobre la estimación del modelo generado por Naciones Unidas, es importante explicar que se trata de una estimación basada en la mediana de varios miles de distintas trayectorias de cada componente demográfico (fertilidad, mortalidad y migración) (United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2022).

Por otra parte, el análisis se puede detallar cuando se considera diferenciales entre regiones geográficas, grupos étnicos, etarios, por sexo o de otra naturaleza. En este sentido, en todos los censos de América Latina se ha observado una omisión diferencial por sexo que afecta en mayor medida a los varones (Tacla Chamy, 2006, pág. 35). Esto se puede evaluar examinando el gráfico de índice de masculinidad por grupo de edad. Salvo en los grupos de edad más avanzada, donde la mortalidad masculina comienza a exceder de forma considerable la femenina, se esperaría que el valor del índice, en ausencia de factores exógenos, disminuyera de forma lenta. Sin embargo, se observa dos comportamientos divergentes de esta expectativa: el primero, especialmente notorio en el censo de 1990 y en menor medida de 2000, se observa una caída en el índice entre las edades 15 y 45 años. Más aún, el índice aumenta por encima de los niveles iniciales, entre 45 y hasta casi los 70 años, momento que comienza a descender (Gráfica 3).

Una explicación común para la caída del índice en estas edades en América Latina, ha sido la emigración laboral selectiva de sexo masculino, la cual una vez superada estas edades productivas retornan al país, lo que recupera el valor del índice. Sin embargo, cuando se contrastan otras fuentes demográficas sobre migración internacional para Panamá, este argumento no parece sostenerse. Esencialmente, porque las mujeres emigran más que los hombres (índice de masculinidad emigrantes 1990 = 97.6, 2000 = 98.7, 2010 = 96.7), lo cual volvería a reforzar la hipótesis de la omisión diferencial de los hombres en estas edades. La situación descrita ha ido disminuyendo en el censo de 2000 y en el censo 2010, en líneas generales, se comporta en forma más cónsona con la expectativa, aun cuando no deja de resultar llamativo la fluctuación del índice entre las edades de 40 y 65 años por arriba y por debajo de 100.

Gráfica 3 Comparación del índice de masculinidad (IM), por edades agrupadas quinquenalmente de Panamá, censos 1990, 2000 y 2010

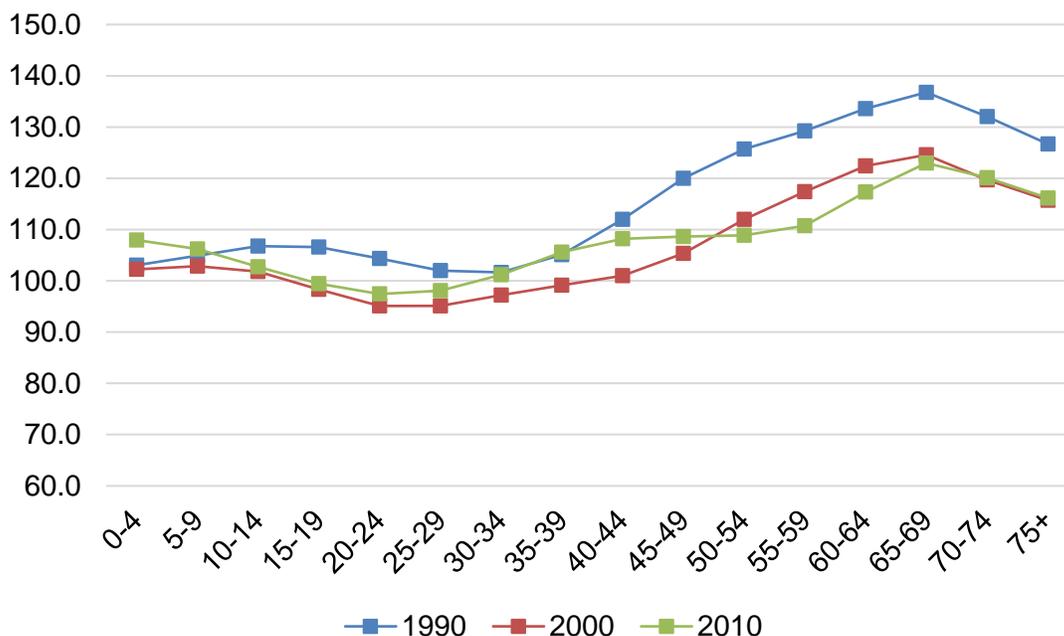


Fuente: Elaboración propia con datos del INEC².

² Como se comentan en breve, existen diferencias en el rango de edad simple reportado en los censos. En 1990 y 2000, es hasta 98 años. El censo de 2010 hasta 119 años. Dado que en el gráfico se incluyen datos de los tres censos, los puntos

Este aumento por encima de los niveles previos del índice, luego de los 45 parece ser explicados, al menos en parte, por la importancia relativa en los migrantes de los hombres en estos grupos etarios, que supera los 105 hombres por cada 100 mujeres en casi todos los grupos de edad mayores a 35 y que llega alcanzar en algunos casos cifras superiores a los 130 hombres por cada 100 mujeres, si bien, de igual forma esta tendencia ha tendido a atemperarse en los años más recientes, observándose un aumento de importancia en grupos de edades más jóvenes, lo que contribuiría al “aplanamiento” del gráfico en las edades más jóvenes en edad de trabajar (Gráfica 4). De todas formas, estos valores de los migrantes pueden estar reflejando a su vez una omisión diferencial de las mujeres en estos grupos de edades.

Gráfica 4 Índice de masculinidad, por edades agrupadas quinquenalmente de los migrantes en Panamá: 1990, 2000 y 2010.

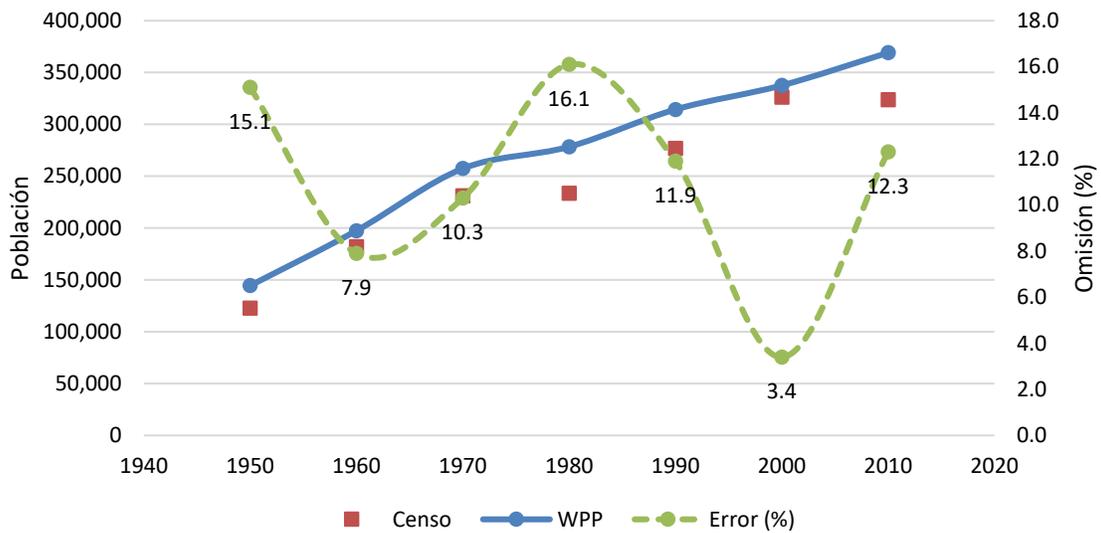


Fuente: Elaboración propia con datos de United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2020).

En el caso de errores de cobertura por edad, es común verificar una omisión de menores de 5 años en los censos de América Latina y otras regiones (Tacla Chamy, 2006, pág. 38) (Moultrie, y otros, 2013, pág. 10) (Naciones Unidas. CEPAL, 2014, pág. 35). Si se vuelve a realizar la comparación entre los datos censales de Panamá y los del modelo de Naciones Unidas, se observa que con la excepción de los censos de 1970 y 2000, la omisión estimada se sitúa por arriba del 10% (valores considerados en el extremo alto del rango de valores regionales) y, nuevamente, sugiere una disminución de la calidad de la información del censo 2010, donde la omisión salta del mínimo histórico de la serie de 3.4% a un 12.3%, es decir, se triplicó su valor (Gráfica 5).

medios reportados de los dos últimos grupos corresponden al censo de 2010. Además, el último grupo tiene un intervalo distinto al resto (de 100 a 119), razón por la cual el punto medio tiene una distancia mayor (12 años) que el resto de punto (5 años) del valor medio reportado. En realidad, para los censos de 1990 y 2000, el punto medio del penúltimo intervalo sería 96.5.

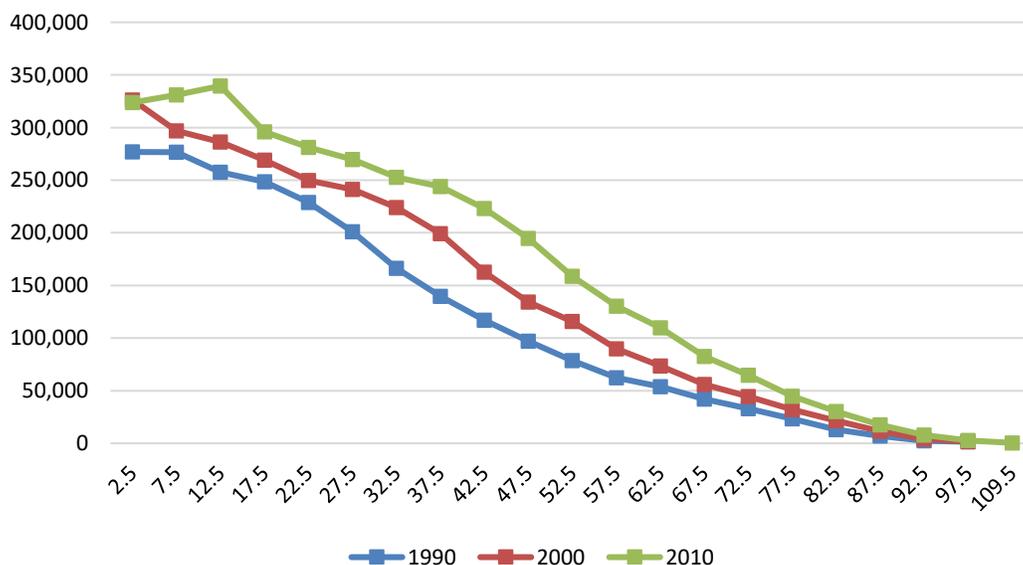
Gráfica 5 Comparación de la población de menores de 5 años según el conteo censal y la estimación del modelo de Naciones Unidas: 1950-2010



Fuente: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2022). World Population Prospects: The 2022 Revision, con cálculos propios.

Esta situación también se puede verificar cuando se presenta un gráfico de la estructura etaria por grupos quinquenales de edad (Gráfica 6). Dado que se espera una progresión suavizada en el número de personas por edad, en ausencia de eventos exógenos significativos (Moultrie, y otros, 2013, pág. 8), la población registrada en el grupo de edad de menores de 5 años, con un monto inferior al del siguiente grupo (5-10 años), se considera anómalo, tanto en el censo de 1990, pero sobre todo en el de 2010, donde también ocurre con el grupo de 5-10 años, respecto del de 10-15 años.

Gráfica 6 Comparación de la distribución de la población por edad agrupada, quinquenalmente: Panamá, censos de 1990, 2000 y 2010



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

En contraste, véase el comportamiento de la misma distribución en el censo de 2000, que resulta más próximo a lo esperado. Es poco probable que la fertilidad haya disminuido en forma tan importante en una década, por lo que la suposición inicial sería que los niños de menor edad son omitidos del censo, si bien existe la posibilidad de errores de contenido, como se discute a continuación.

5.2. Errores de contenido

Los errores de contenido incluyen la no respuesta a pregunta o respuestas incorrectas, sean involuntarias o voluntarias. En este sentido, como lo indica Naciones Unidas – CEPAL (2021):

Edad y sexo son variables tradicionales en los censos, aparentemente simples y todo indicaría que de fácil recolección. Es así como, el disponer de estos datos con el mayor nivel de calidad posible, es uno de los principales objetivos del equipo censal, tanto temático, operativo y de procesamiento, pues el obtener estructuras erróneas de sexo y edad, traerá consigo errores y sesgos en el análisis de, prácticamente, todas las variables del módulo de personas y de hogares, en las proyecciones de población y, por lo tanto, afectará la asignación de recursos al menos durante 10 años, por mencionar algunos impactos. Por otra parte, errores en el registro de la edad en el momento de la encuesta, pueden implicar errores en la aplicación de los filtros y saltos de edad, provocando tasas de no respuestas más altas en temas específicos (p. 48).

Dada la importancia de la edad y el sexo en la determinación de los componentes del cambio demográfico, la investigación de la distribución de la población por sexo y edad son fundamentales para cualquier proceso de evaluación de datos (Moultrie, y otros, 2013, pág. 8). Como lo indican Chackiel y Macció (1978, pág. 2), “dentro del examen de la calidad de la población por edades, pueden distinguirse aspectos como la edad ignorada o la mala declaración de la edad”.

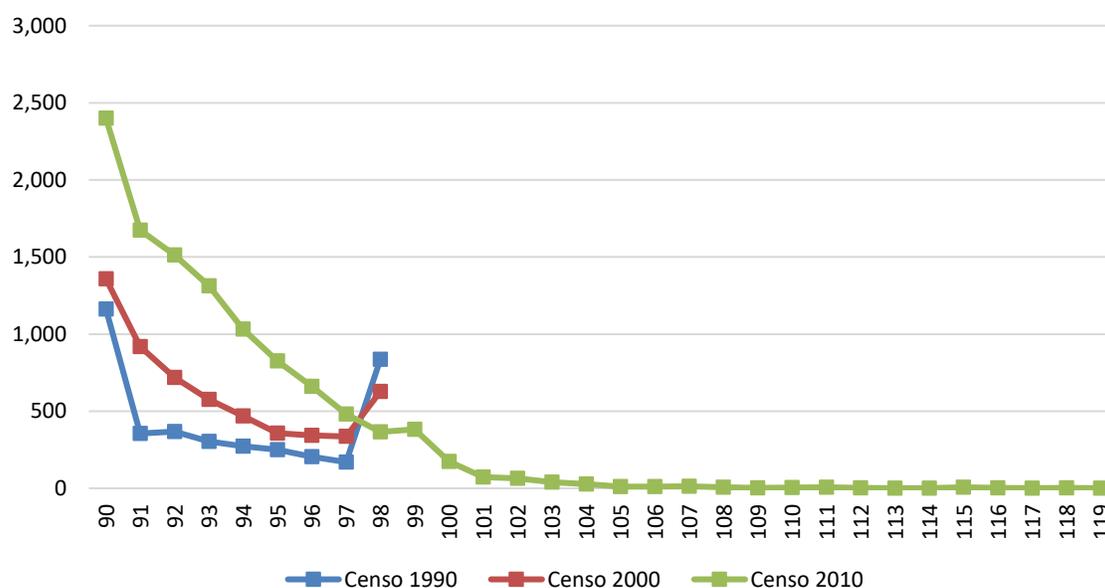
En cuanto a la recolección de la variable edad, se ha registrado cambios en los cuestionarios censales más recientes. Por ejemplo, hasta el año 2000 el cuestionario sólo disponía de dos (2) cifras para indicar la respuesta, limitando a un máximo de 98 (ya que el 99 se utiliza para codificar la no respuesta); evidentemente, esto genera una fuente de error, si bien limitada, en el registro de personas con 100 años o más. Con todo, el censo de ese mismo año incorporó adicionalmente en la pregunta la fecha de nacimiento, que es considerado el método preferido, siempre que las circunstancias lo permitan, ya que proporciona información más precisa (Naciones Unidas, 2010, pág. 144).

Para el 2010, siguiendo recomendaciones de la CEPAL (Naciones Unidas. CEPAL, 2021, pág. 48), la pregunta admitía tres dígitos. Finalmente, el censo 2023, incluyó una pregunta adicional de años cumplidos en la sección previa de ocupante del hogar, aunque se trataba de una pregunta directa y cuyas respuestas generalmente se consideran menos exactas (Naciones Unidas, 2010, pág. 144). En este sentido, respecto de la no respuesta de la variable edad, para el censo de 1990 aparece como “Ignorado” y en 2000 y 2010 como “no declarado/a”. En todos los casos es bastante inferior al 2%, que es considerado un nivel de tolerancia aceptable (Naciones Unidas. CEPAL, 2014, pág. 61), pero se observa un progresivo aumento entre censos. Concretamente, censo 1990 = 0.0003%, censo 2000 = 0.0013%, censo 2010 = 0.0162%.

Considerando la evolución de la pregunta, el aumento más bien parece sugerir que, especialmente antes de 2010, el dato de las personas de mayor edad (que típicamente no recuerdan su fecha de nacimiento) en muchas ocasiones era atribuido y, no necesariamente, el registro fiel de la edad, lo que más bien estaría vinculado a otro fenómeno distinto conocido como “traslado de edad”.

Si nos enfocamos únicamente en las edades más altas, se observa como a diferencia de las edades anteriores hay un aparente salto en la edad 98, más pronunciado en el censo de 1990 y en menor medida en el de 2000 (Gráfica 7). A partir del censo de 2010, con el cambio de formato de la respuesta admisible a esta pregunta, se observa como la distribución sigue, en líneas generales, una disminución suave hasta los grupos superiores a 100 años. Más aún, aquellas personas que ahora aparecen con edades de 110 a 119 años debían tener entre 100 y 109 años para el censo anterior. Así, bien se trata de un error de contenido (personas incluidas en el grupo sin declaración de edad o casos de traslado de edad, al exagerar la edad de las personas más ancianas) o bien de cobertura (personas omitidas completamente del censo previo).

Gráfica 7 Comparación de la población de 90 y más años de edad en Panamá: censo 1990, 2000 y 2010



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

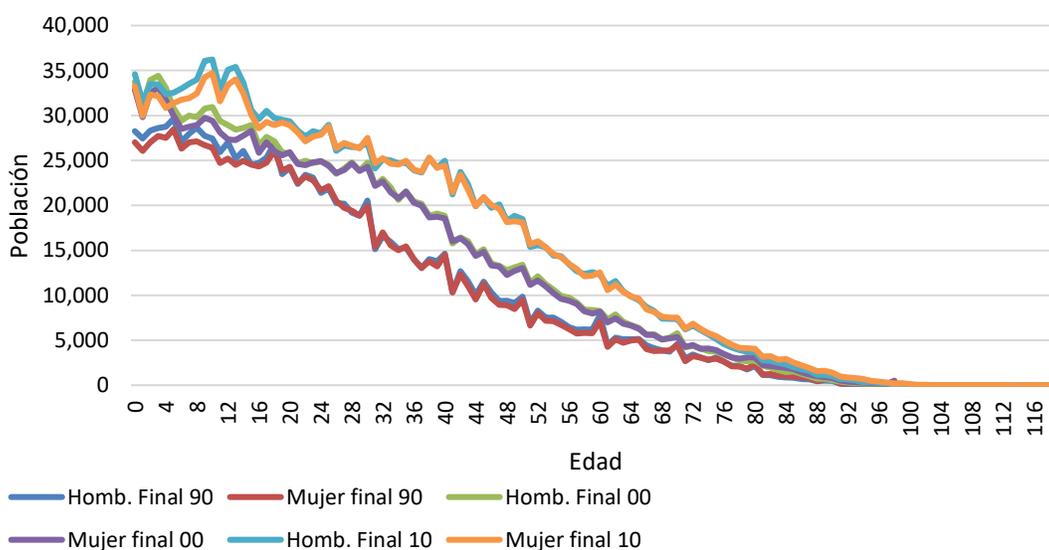
De esta manera, la inclusión de una pregunta adicional de edad parece responder a el interés de tener un mecanismo de evaluación de esta variable, a fin de evitar que la tendencia antes registrada se siga acentuando. Por otra parte, uno de los errores que más a menudo lo afectan es el fenómeno denominado “preferencia de dígitos”. A tal efecto, se utiliza tanto una evaluación gráfica de la distribución etaria, ahora por edades individuales, así como medidas derivadas como el índice de Myers (1940).

Respecto de la evaluación gráfica para los censos más recientes, se verifica que aun cuando en efecto hay saltos indicativos de mala declaración (Gráfica 8), los saltos son menos pronunciados que en los casos examinados en la literatura. Por otra parte, si se siguen los rangos propuestos por Stockwell y Wicks (1974), se verifica que en los tres censos

considerados el valor obtenido fue inferior a 5 (censo 1990 = 3.8, censo 2000 = 1.7, censo 2010 = 1.8), por lo que se puede concluir que hay una preferencia baja de dígitos en edades y que la información tiene una buena calidad.

Se observa, además, que entre el censo de 1990 y 2000 se registró un descenso importante, a menos de la mitad del valor y que en 2010 prácticamente se mantuvo igual. En este sentido, históricamente Panamá ha sido uno de los países de la región que ostentan mejor declaración de edad en el censo (Chackiel & Macció, 1978, págs. 21, Cuadro 4) (Tacla Chamy, 2006, pág. 39). Esto parece confirmar la tendencia observada de que, a mayor nivel de desarrollo del país, más precisas es el contenido del censo y menores errores de contenido (Weeks, 2021, pág. 62).

Gráfica 8 Comparación de la distribución de la población por edad simple: Panamá, censos de 1990, 2000 y 2010



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

6. Conclusiones

El censo de población constituye la principal fuente de información demográfica y estadística de un país. En Panamá, existe una larga tradición censal que inició en 1911 y se ha realizado cada década sin interrupciones a la fecha, siendo uno de los pocos países en la región con esta consistencia. Apenas la pandemia de COVID-19 rompió con la periodicidad que se mantenía desde 1920. El Censo de 2023, no sólo introduce nuevos temas y cambios, en línea con las recomendaciones internacionales, sino que supone un cambio de la metodología de conteo, mediante un censo de derecho o *de jure*, el primero desde 1930.

El censo, como toda fuente estadística, está sujeta a la presencia de errores, que afectan la calidad de los datos y conclusiones obtenidos a partir de ello; Panamá, no es la excepción en este sentido. Los mismos son sobre todo errores de cobertura y no tanto de contenido. Con respecto a los primeros, se verifica una considerable omisión censal del total de la población, comparado con el resto de la región y las estimaciones a partir del modelo demográfico de Naciones Unidas, así como de hombres y la población de menores de 5 años. Sobre los errores de contenido, se han realizado cambios a la pregunta de edad, que favorece una

adecuada recolección de la información, con el fin de mejorar su calidad, que históricamente ha sido bastante aceptable.

7. Referencias

- Arjona Osorio, A. A. (2012). *La Villa de Los Santos y el padrón de 1774*. Panamá: Tribunal Electoral. Obtenido de <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/wp-content/uploads/2017/06/Padron-Electoral-de-Los-Santos.pdf>
- Chackiel, J., & Macció, G. (1978). VI. Análisis de la población por edades. En *Evaluación y corrección de datos demográficos*. Santiago de Chile: CELADE. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/8624/S7800476_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). *Los censos de población y vivienda de la ronda de 2020 en América Latina y el Caribe en el contexto de la pandemia. Panorama regional y desafíos urgentes*. Santiago: CEPAL. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47931/S2100995_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Del Popolo, F. (noviembre de 2018). *Aspectos generales sobre los censos de población y vivienda en América Latina con miras a la ronda 2020*. Obtenido de Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020: https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/01_fabiana_del_popolo_celade.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2014). *Diagnóstico de la población afrodescendiente en Panamá*. Panamá: INEC. Obtenido de https://www.inec.gob.pa/archivos/P6541Afrodescendiente_Integrados.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2020). *Calendario de publicación de productos censales. Censos Nacionales: XII de Población y VIII de Vivienda 2023*. Obtenido de Censos década 2020: <https://www.censospanama.pa/ruta>
- Jaén Suárez, O. (13 de enero de 2023). Los censos de población en la historia panameña. *La Estrella de Panamá*. Obtenido de <https://www.laestrella.com.pa/opinion/columnistas/230113/censos-poblacion-historia-panamena>
- Mena García, C. (1993). Estructura demográfica de Veraguas en el siglo XVIII (I). *Anuario de Estudios Americanos*, 50(2), 345-412. doi:<https://doi.org/10.3989/aeamer.1993.v50.i2.519>
- Moultrie, T. A., Dorrington, R. E., Hill, A. G., Hill, K., Timaeus, I. M., & Zaba, B. (Edits.). (2013). *Tools for Demographic Estimation*. Paris: International Union for the Scientific Study of Population. Obtenido de demographicestimation.iussp.org
- Myers, R. J. (1940). Errors and bias in the reporting of ages in census data. *Transactions of the Actuarial Society of America*, 41(2), 395-415.
- Naciones Unidas. (2010). *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación. Revisión 2*. Nueva York: Naciones Unidas. Obtenido de https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/Seriesm_67rev2s.pdf
- Naciones Unidas. CEPAL. (2014). *Los datos demográficos. Alcances, limitaciones y métodos de evaluación*. Santiago de Chile: CEPAL. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37145/S1420555_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Naciones Unidas. CEPAL. (2021). *Recomendaciones para los censos de población y vivienda en América Latina. Revisión 2020*. Santiago de Chile: CEPAL. Obtenido de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47562/S2100743_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Ordorica Mellado, M. (2009). El Censo como instrumento en la planeación de políticas públicas. *Estudios demográficos y urbanos*, 24(2), 463-467. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-72102009000200463&lng=es&tlng=es
- Redacción de El Capital Financiero. (5 de diciembre de 2019). Postergan fecha del Censo 2020 por impugnación. *El Capital Financiero*. Obtenido de <https://elcapitalfinanciero.com/postergan-fecha-del-censo-2020-por-impugnacion/>
- Stockwell, E. G., & Wicks, J. W. (1974). Age heaping in recent national censuses. *Social Biology*, 21(2), 163-167. doi:10.1080/19485565.1974.9988102
- Tacla Chamy, O. (2006). *La omisión censal en América Latina, 1950-2000*. Santiago de Chile: CEPAL. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7203/S0600009_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- United Nations. (2017). *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses. Revision 3*. Nueva York: United Nations. Obtenido de https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Principles_and_Recommendations/Population-and-Housing-Censuses/Series_M67rev3-E.pdf
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2020). *International Migrant Stock 2020*. Obtenido de <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2022). *World Population Prospects 2022: Methodology of the United Nations population estimates and projections*. Nueva York: Naciones Unidas. Obtenido de https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2022_Methodology.pdf
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2022). *World Population Prospects: The 2022 Revision*. Obtenido de custom data acquired via website <https://population.un.org/wpp/>
- Weeks, J. R. (2021). *Population. An Introduction to Concepts and Issues* (13a. ed.). Boston: Cengage.

ANEXO

Comparación de los temas incluidos en los censos de 2010 y 2023 de Panamá y el listado de temas recomendados de Naciones Unidas

N	Tipos de Características	Signos	Censo 2023	Pregunta	Sección	Censo 2010	Pregunta	Sección
A. Características geográficas y de la migración interna								
1	Lugar de residencia habitual	◆	X	4	IV	X	11	V
2	Lugar de presencia en el momento del censo	◆	X	1-8	I	X	1-9	I
3	Lugar de nacimiento	◆	X	5	V	X	10	V
4	Duración de la residencia	◆	X	6A	V	X	12A	V
5	Lugar de residencia anterior	◆	X	6	V	X	12	V
6	Lugar de residencia en una fecha especificada del pasado	◆	X	7	V			
7	Población total	□						
8	Localidad	□						
9	Población urbana y rural	□						
B. Características de la migración internacional								
1	País de nacimiento	◆	X	5	V	X	10	V

Comparación de los temas incluidos en los censos de 2010 y 2023 de Panamá y el listado de temas recomendados de Naciones Unidas

N	Tipos de Características	Signos	Censo 2023	Pregunta	Sección	Censo 2010	Pregunta	Sección
2	Ciudadanía	◆	X	3D	V			
3	Adquisición de la ciudadanía	○						
4	Año o período de llegada al país	◆	X	5A	V	X	10A	V
C. Características del hogar y de la familia								
1	Relación con el jefe u otro miembro de referencia del hogar	◆	X	1	V	X	1	V
2	Composición del hogar o de la familia	□						
3	Posición en el hogar o en la familia	○						
D. Características demográficas y sociales								
1	Sexo	◆	X	2	V	X	2	V
2	Edad	◆	X	3	V	X	3	V
3	Estado civil	◆	X	4	V	X	5	V
4	Características etnoculturales	○						
5	Religión	○						
6	Idioma	○						
7	Etnicidad	○	X	9	V	X	9	V
8	Pueblos indígenas	○	X	8	V	X	8	V
9	Situación en materia de discapacidad	◆	X	11	V	X	6 y 7	V
E. Fecundidad y mortalidad								
1	Hijos nacidos vivos	◆	X	23	V	X	29	VIII
2	Hijos vivos	◆	X	24	V	X	30	VIII
3	Fecha de nacimiento del último hijo nacido vivo	◆	X	25	V			
4	Nacimientos en los 12 últimos meses	□				X	31	VIII
5	Fallecimientos de niños nacidos en los 12 últimos meses	□						
6	Edad, fecha o duración del primer matrimonio	○						
7	Edad de la madre en el momento del nacimiento del primer hijo nacido vivo	○						
8	Fallecimientos en el hogar en los últimos 12 meses	◆	X	20.1	III			
9	Orfandad de madre/de padre	○						
F. Características educacionales								
1	Alfabetización	◆	X	13	V	X	15	VI
2	Asistencia a la escuela	◆	X	14	V	X	13	VI
3	Nivel de instrucción	◆	X	15	V	X	14	VI
4	Esfera de especialización y títulos educativos	○	X	16	V	X	16	VI
G. Características económicas								
1	Situación laboral	◆	X	17	V	X	17	VII
2	Categoría en el empleo	◆	X	21	V	X	26 y 27	VII

Comparación de los temas incluidos en los censos de 2010 y 2023 de Panamá y el listado de temas recomendados de Naciones Unidas

N	Tipos de Características	Signos	Censo 2023	Pregunta	Sección	Censo 2010	Pregunta	Sección
3	Ocupación	◆	X	18	V	X	23	VII
4	Rama de actividad económica	◆	X	20	V	X	25	VII
5	Lugar de trabajo	○	X	19	V	X	24	VII
6	Sector institucional de empleo	○						
7	Tiempo trabajado	○						
8	Participación en producción de bienes para el autoconsumo	◆						
9	Ingresos	○	X	22	V	X	28	VII
H. Agricultura								
1	Producción agrícola por cuenta propia	○	X	21	III	X	23	III
2	Características de todos los trabajos agrícolas durante el año pasado	○						

Fuente: Elaboración propia y Naciones Unidas (2010)/United Nations (2017).

Nota: Signos convencionales:

- ◆ Tema básico
- Tema básico derivado
- Tema adicional

El cuadro incluye una traducción libre de puntos adicionales de la Revisión 3, que a la fecha no está disponible en español.