



Center for
Latin America

MEDIDAS PARA AFRONTAR LA CRISIS EN PANAMÁ: INNOVACIÓN, DESBUROCRATIZACIÓN Y TRANSPARENCIA

por *Fundación Libertad*

Fundación
LIBERTAD



Contenido

1. Resumen	4
2. Panorama: debilidades y fortalezas	4
2.1. Institucionalidad	4
2.2. Salud	5
2.3. Economía	6
3. Políticas públicas	8
3.1. Políticas públicas, medidas y acciones generales para afrontar la crisis	8
3.2. Políticas públicas, medidas y acciones para mejorar rendimiento gubernamental	9
3.3. Políticas públicas, medidas y acciones para impulsar a las pymes	10
3.4. Políticas públicas, medidas y acciones para mitigar afectación al sector informal de la economía.....	10
4. Conclusiones	11

1. RESUMEN

Las consecuencias humanitarias y socioeconómicas producidas por la pandemia son innegables. La devastación causada por la enfermedad, aunada al agotamiento físico, mental y económico producido por las medidas de contención de esta, en ocasiones necesarias y en otras excesivas, tomadas por los gobiernos, han originado una crisis estructural profunda. Por ello, este escrito se centrará en las medidas para mitigar la depresión económica e institucional que ha sobrevenido sobre la República de Panamá, durante y posterior, al covid-19, presentaremos un panorama de la situación panameña. Además, recopilaremos, evaluaremos y expondremos las medidas que, desde una perspectiva liberal, podrían brindar un alivio a la población panameña.

2. PANORAMA: DEBILIDADES Y FORTALEZAS

Es vital estudiar cuáles han sido las actuaciones y políticas públicas implementadas por los gobiernos, así como los efectos que estas han causado, a fin de poder determinar las mejores vías para superar la crisis económica. Así, en este apartado mostraremos, de forma general, cuáles han sido las medidas implementadas por el gobierno panameño y los efectos en lo relacionado a la institucionalidad, salud y economía en Panamá.

2.1. INSTITUCIONALIDAD

La restricción de garantías constitucionales ha sido una constante en el actuar gubernamental para la mitigación de la pandemia.

Si bien, la necesidad de estas restricciones podría ser discutida, **lo que desestabiliza y añade incertidumbre es la supresión de procedimientos legales, previamente establecidos para dicho actuar, con el vago pretexto de la necesidad inminente causada por la pandemia.**

Lo anterior, toda vez que el gobierno panameño decretó el Estado de Emergencia Nacional, mediante la Resolución de Gabinete N.º 11 de 13 de marzo de 2020, y sobre este fundamento, el Ministerio de Salud fue «autorizado» para emitir sendos decretos, que de forma evidente representan una extralimitación de funciones, coartando el libre ejercicio de garantías constitucionales que gozan los ciudadanos, residentes y transeúntes de Panamá. Como hemos expuesto, la restricción, en sí misma, podría ser debatida, sin embargo, es inadmisibles que el Gobierno se autoconceda facultades en contra del procedimiento constitucionalmente establecido.

Por tanto, un gran número de ciudadanos y organizaciones levantaron su voz y demandaron ante la Corte Suprema de Justicia la revisión de las decisiones, a fin de que se estudiara la posible inconstitucionalidad y se sentara un precedente que limitara el poder el Órgano Ejecutivo.

Si bien, la decisión de la Corte Suprema de Justicia no fue inmediata, mediante el fallo de 19 de julio de 2021, el Pleno de esta Corporación de Justicia declaró que fueron inconstitucionales las medidas de restricción de movilidad basadas en sexo, día y número de cédula. La Corte Suprema de Justicia, en dicha oportunidad, aceptó la necesidad material de las medidas, no obstante, con-

firmó que un ministro de Estado no estaba revestido de plenos poderes ni facultades constitucionales para decidir sobre este tipo de restricciones.

En conclusión, la Corte Suprema de Justicia reconoció que las medidas excesivas a las que fueron sometidos los panameños, además de ser inconstitucionales por la falta de competencia del ministro, causaron afectación a los derechos, garantías y libertades ciudadanas de los panameños.

2.2. SALUD

El sistema de salud panameño, incluso desde antes de la pandemia, se ha caracterizado por sus carencias y desaciertos. Entre ellos, la permanente falta de insumos y medicamentos, largas listas de espera para la atención médica, infraestructura insuficiente y deteriorada, así como la percepción y constante queja en la población de mala atención por parte de los administrativos y proveedores de servicios médicos. Si bien la corrupción sistemática es una de las causantes de esta situación, la burocracia excesiva así como la falta de planificación y liderazgo son igualmente responsables de las deficiencias del sistema.

Así, la pandemia llegó a Panamá y encontró un país sin una política de salud estructurada para el manejo de crisis. Este ha sido un factor esencial, puesto que la falta de respuesta oportuna por parte del sistema de salud fue **uno de los argumentos utilizados por el gobierno para justificar la prolongación y severidad de las medidas de contención de la enfermedad.**

Lo anterior tuvo como resultado una de las políticas de confinamiento más severas de la región, donde panameños y residentes estuvieron sujetos a medidas arbitrarias que, además de carecer de sustento científico, atentaron contra principios de no discriminación. Dichas medidas, tal y como hemos anticipado en el acápite anterior, han sido, en su mayoría, calificadas como inconstitucionales por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

En cifras, Panamá, al 20 de mayo de 2022 cuenta con 19.346 casos acumulados por cada 100.000 habitantes, ocupando la sexta posición entre los países de las Américas con más alta incidencia acumulada, por encima de la tasa promedio para la región de 14.900 casos por cada 100.000, y registra la posición 75 en el *ranking* mundial de países que reportan datos a la OMS.¹ Por otro lado, se reporta una mortalidad de 186,5 muertes por cada 100.000 habitantes, por debajo del promedio para la Región de 263,2 muertes por cada 100.000 habitantes. Si bien Panamá tiene la más alta tasa de mortalidad en Centroamérica, contribuye con el 16,3% de los fallecimientos, en la cuarta posición entre los ocho países de la subregión.²

Ahora bien, en cuanto a la vacunación, se registra que un 76,7% de la población meta (de cinco años o más), ya cumplió con el esquema completo de vacunación. Según datos oficiales, hasta el 14 de mayo del presente año, se registran 185,73 dosis aplicadas por cada 100 personas, por encima de la media mundial de 147,95. Así, Panamá

1 COVID-19-Informe de situación de Panamá N° 79 – Mayo 17, 2022. Página 11.

2 Ídem, página 12.

es uno de los países que tiene la mayor proporción de la población completamente vacunada, por encima de la media mundial del 59%.³

Ahora bien, es cierto que, a la fecha, la situación con el covid pareciese estar controlada, los efectos de los cierres y de las medidas de contención del contagio **intensificó la situación y deficiencias previas del sistema de salud**: la falta de insumos, de profesionales, mala atención, corrupción y atención tardía, por lo que uno de los retos inminentes para el sistema de salud, será recuperar todas aquellos diagnósticos, atenciones, tratamientos y operaciones que se aplazaron durante la pandemia.

2.3. ECONOMÍA

Antes del impacto de la pandemia, Panamá ocupaba una posición entre las economías de más rápido crecimiento a nivel mundial, con un promedio anual de 4,6% en los últimos 5 años (2014-2019).⁴ De lo anterior se desprende que los rubros que más contribuyen al PIB son el comercio, la construcción y el transporte, almacenamiento y comunicación, seguido de la intermediación financiera y las actividades inmobiliarias. No obstante, al analizar la ocupación por sectores económicos, vemos que no necesariamente aquellos rubros de mayor ingreso son los que emplean la mayor cantidad de personas. Así, vemos que el sector primario (con bajo aporte al PIB) concentra el 13,9% del empleo hasta agosto 2019, representando el 42,9% de la

ocupación en áreas rurales. En las áreas urbanas, por otro lado, el sector de servicios representaba el 78,4% de la ocupación.⁵

De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), el porcentaje de desocupación pasó del 6,0 en agosto de 2018 al 7,1 en agosto de 2019. Esta cifra aumentó en diciembre de 2020 a causa de la pandemia al 18,5%, la tasa más alta en 20 años. Según cifras actualizadas, a octubre de 2021, la tasa de desocupación laboral se situó en 11,3%, es decir, se reportó una mejora significativa. No obstante, la tasa de informalidad en 47,6% y la población económicamente activa disminuyó a 66,5%, lo que indica que menos personas están activamente buscando trabajo.

Lo anterior permite comprender el alto impacto que tuvo el cierre de comercios desde el 25 de marzo de 2020, con la aplicación de una restricción de movilidad general, puesto que se produjo un choque de la oferta en la economía, las restricciones de la fuerza laboral y el cierre de negocios de distintos sectores causaron que la demanda agregada en la económica cayera.⁶ Ello, indudablemente refleja la crisis económica que se demuestra en las diversas estimaciones económicas nacionales e internacionales, para ilustrar: según Fitch Ratings, la contracción del producto interno bruto (PIB) panameño durante el 2020 fue de 17.7% (la cuarta economía con mayor contracción del PIB, luego de Macao, las Islas Maldivas y el Líbano).⁷

3 Idem, página 20.

4 <https://www.bancomundial.org/es/country/panama/overview>

5 Idem.

6 World Bank Development Indicators de: Análisis socioeconómico del impacto del COVID-19 en Panamá Estudio complementario: escenarios económicos prospectivos y alcance de las opciones de política en Panamá.

7 <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-downgrades-panama-idr-to-bbb-outlook-negative-03-02-2021>

De igual forma, la calificadora de riesgo incluyó en su informe que el crecimiento de los ingresos del gobierno ha estado persistentemente por debajo del crecimiento de la actividad económica, señalando que los ingresos del 18,4% del PIB en 2019 estuvieron por debajo del 20% alcanzado en el 2014, a pesar del aumento de ingresos debido a la expansión del Canal de Panamá.⁸

Este panorama muestra que, al igual que en el sector salud, la crisis económica producida por las medidas para contener el virus del covid-19, llegó a Panamá cuando el país atravesaba una situación difícil en las finanzas públicas. Aunado a lo anterior, la modificación del límite de déficit fiscal, a finales del año 2020, marcó el tercer año consecutivo en el que se ampliaba este margen, afectando directamente la credibilidad de la política fiscal panameña.⁹

Por ello, desde que se decretó, mediante Decreto Ejecutivo N° 500 de 19 de marzo de 2020, el cierre temporal de establecimientos comerciales y empresas de personas naturales o jurídicas en el territorio nacional, los ciudadanos y residentes se vieron afectados por la pérdida, suspensión o reducción de empleo y jornada laboral. En cifras, el desempleo aumentó 11,5% entre el 2019 y el 2020. De los 873.750 trabajadores formales del sector privado, a agosto de 2019, el 37% perdió su trabajo, el 30% lo mantuvo y el 33% fue suspendido. De este último porcentaje, el 21% fue reactivado y recuperó su empleo, el 3% fue reactivado y luego desvinculado, mientras que, para octubre de 2021, el 9% aún se mantenía con el contrato suspendido.

8 Idem.

9 Idem.

Lo anterior impulsó la promulgación de sendos decretos y reglamentos con el objetivo de mitigar los efectos negativos de la pandemia, reactivando gradualmente el sector comercial sin exponer a los trabajadores.

Entre las medidas tomadas por el gobierno en el sector laboral, mencionamos: la reglamentación del numeral 8 del artículo 199 del Código de Trabajo, que se refiere a la suspensión temporal de los efectos de los contratos de trabajo por razón de caso fortuito o fuerza mayor; la reglamentación de la prestación de servicios laborales sin la presencia física en el centro de trabajo, a través de medios informáticos, de telecomunicaciones y análogos; el trabajo a disponibilidad; la modificación temporal de la jornada de trabajo; la flexibilización de trámites y permisos migratorios y tributarios, como la extensión de la vigencia de los permisos de trabajo para extranjeros y la suspensión de multas, recargos e intereses por el retraso en la presentación y/o pago de la planilla mensual de declaración de trabajadores y salarios por parte de las personas naturales, jurídicas, nacionales o extranjeras sujetas al régimen obligatorio y voluntario de la Caja de Seguro Social.

Por otro lado, y con relación a otras medidas ideadas para atender la crisis económica derivada de la pandemia y sus efectos, el gobierno ha propuesto el pago de salarios completos a los trabajadores que se encuentren en cuarentena o recuperación; la compra de granos, carnes, novillos y otros productos a ganaderos y productores nacionales; Plan Panamá Solidario: que, a la fecha, ha desembolsado la cifra de B/.1.780.465.020, desglosado en 16.169.138 vales digitales acreditados a 1.370.355 beneficiarios. Esta medida ha sido implementada para benefi-

ciar directamente a trabajadores con contratos suspendidos y personas sin fuentes de ingreso, y mensualmente se van actualizando los beneficiarios quienes tienen que cumplir con ciertos beneficios; la flexibilización del régimen tributario mediante el diferimiento del pago de impuestos, tasas y gravámenes; baja de aranceles (a cero) para la importación de insumos médicos, materias primas, productos de higiene personal, limpieza de instalaciones; se estableció en 23% el margen bruto de ganancia de artículos de aseo personal, limpieza y consumo, por un tiempo determinado; se levantó las restricciones a los bancos para el uso de la provisión dinámica por B/.1.250 millones de balboas¹⁰; reducción de tarifas de electricidad para individuos y pequeñas y medianas empresas, entre un 30% y 50%.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS

La crisis ha mostrado, de forma evidente e ineludible, las deficiencias del sistema e instituciones panameñas. Por ende, más allá de «retomar» la estructura existente, se tiene una oportunidad única para reformular la normalidad económica y social, brindando una solución a las necesidades vinculadas a la sostenibilidad y distribución del desarrollo. Las capacidades de adaptación a la nueva realidad deben ser reforzadas, el sistema de producción, mecanismos de investigación, innovación y desarrollo deben estar enfocados a crear resiliencia en los sectores económicos, las comunidades y empresas en Panamá.¹¹ Por ello, planteamos oportuni-

¹⁰ Medidas tomadas por Panamá para abordar la pandemia covid-19: <http://scm.oas.org/pdfs/2020/CP42295TMEDIDASPANAMA.pdf>

¹¹ World Bank Development Indicators de: Análisis socioeconómico del impacto del covid-19 en Pana-

dades de implementar políticas públicas que puedan ser integradas a una respuesta general para afrontar la crisis económica y, que con la colaboración de los frentes (público, privado e internacional) podrían favorecer una recuperación rápida de la economía del país.

Las propuestas presentadas a continuación han sido producto de una investigación de experiencias internacionales, estudios sobre la realidad panameña y una encuesta realizada a miembros de la Fundación Libertad de Panamá y expertos en diversas ramas de aplicación de políticas públicas liberales.

3.1. POLÍTICAS PÚBLICAS, MEDIDAS Y ACCIONES GENERALES PARA AFRONTAR LA CRISIS

- Se necesita un censo actualizado de la población para determinar cuáles son los grupos vulnerables y en qué sentido deben estar dirigidas las políticas públicas.
- Impulsar **una agenda digital** como mecanismo para orientar la toma de decisiones y la gestión de trámites: la digitalización de las relaciones comerciales, financieras y gubernamentales: una alternativa es la reglamentación e implementación para la utilización de medios informáticos, tales como el *blockchain* que se define como un registro único, consensuado y distribuido de varios nodos en una red y *Smart*

má Estudio complementario: escenarios económicos prospectivos y alcance de las opciones de política en Panamá. Página 18.

contracts, que son instrucciones almacenadas en un *blockchain*, de forma inmutable, transparente y segura. Lo anterior, debe ser analizado en conjunto con medidas para reducir la brecha de acceso a recursos y servicios digitales. La conectividad debe ser incentivada desde todos los niveles, a fin de que pueda ser una respuesta viable y accesible para todos los panameños, incluyendo comunidades rurales y pueblos indígenas, y no solo para aquellos que residen en la capital.

- Creación de comités especiales de desarrollo regionales (en cada provincia) con la finalidad de descentralizar el desarrollo económico y que se puedan tomar medidas individualizadas y con una atención directa a cada provincia y región.
- Revisión de las concesiones otorgadas por el gobierno, a fin de determinar si las empresas están cumpliendo con el retorno acordado y, en caso contrario, replantear la estrategia o renegociar la concesión.

3.2. POLÍTICAS PÚBLICAS, MEDIDAS Y ACCIONES PARA MEJORAR RENDIMIENTO GUBERNAMENTAL

- **Simplificación de trámites gubernamentales:** identificar los procesos gubernamentales que producen demoras innecesarias y que facilitan la corrupción. La automatización de ciertos trámites es posible gracias a la digitalización de la administración pública.

- Digitalización de trámites, tales como los procesos migratorios y laborales.
- Disminución del tamaño del gobierno: la reducción de la planilla estatal debe venir acompañada con una política estructurada para ello. Se debe implementar íntegramente la Ley de Carrera Administrativa, a fin de garantizar que los puestos gubernamentales posean las calificaciones necesarias, ascensos por méritos, así como para proteger a los servidores públicos y brindarles estabilidad en el cargo. De igual forma, el Estado debería implementar de forma inmediata el Tribunal Administrativo de la Función Pública y planes para incentivar la salida del servicio público de personas jubiladas, congelando dichas posiciones (tal y como lo hace la Autoridad del Canal de Panamá, brindando la opción de que los jubilados se acojan a un bono con el requisito de dejar el puesto de trabajo una vez se jubilan).
- Promulgación y aplicación de una ley general de sueldos que reducirá la corrupción y el nombramiento de personas, únicamente en virtud de favores políticos, en puestos gubernamentales. Además, brindará una unificación de los salarios para mayor transparencia y justicia.

- Implementar leyes que regulen el conflicto de intereses de forma efectiva.
- Implementar legislación de protección a denunciantes de actos de corrupción dentro de la esfera pública y privada, los «*whistleblowers*» para incentivar y proteger a los servidores públicos que

sean testigos de actos de corrupción a que los denuncien ante las autoridades (de forma segura y sin que les conlleven represalias futuras).

- Establecer una ley única de adquisición de medicamentos, con el objetivo que el Estado compre de forma centralizada todos los medicamentos que requieren los servicios de salud público y así evitar sobrecostos en las adquisiciones. Lo anterior, además, podría beneficiar a una planificación en la licitación y compra de medicamentos, evitar desabastecimientos y altos costos.
- Reducir y eliminar, en la medida de lo posible, los gastos considerados lujos a lo interno de la administración gubernamental, a saber: viáticos, celulares, gasolina, autos de alquiler, entre otros.
- Incentivar la creación y optimización de nuevas Alianzas Público-Privadas en materia de infraestructura y servicios.
- Redireccionar el gasto en materia de educación, implementando un sistema de **entrega directa de fondos a los padres de familia** para que ellos puedan hacer la transferencia a la escuela que consideren óptima para sus hijos (*voucher* escolar). Este paso podría ser aplicado de forma gradual, a fin de aliviar la carga que tendrán las escuelas oficiales posterior a la pandemia, por la migración masiva de estudiantes del sector privado al oficial.

3.3. POLÍTICAS PÚBLICAS, MEDIDAS Y ACCIONES PARA IMPULSAR A LAS PYMES

- Disminuir la burocracia y los trámites innecesarios para la creación de empresas.
- Negociar y replantearse el reajuste de deudas y la posibilidad de arreglo de deudas en el sistema financiero, mediante la inyección de recursos directos.
- Facilitar la obtención de capital semilla (inversión inicial) para la creación de empresas que sea superior al que actualmente está vigente. Para ello, se debe contar con una mesa de evaluación, otorgación y monitoreo con el objetivo de determinar cuáles son aquellos negocios que traerán productividad y prosperidad al país y que, por ende, requieren mayor flujo de ingresos.
- Evaluar la transformación de espacios públicos en sitios de trabajo colaborativo (*Coworking*) con internet de acceso gratuito, a fin de que los estudiantes y emprendedores puedan beneficiarse de lugares donde puedan estudiar o trabajar.

3.4. POLÍTICAS PÚBLICAS, MEDIDAS Y ACCIONES PARA MITIGAR AFECTACIÓN AL SECTOR INFORMAL DE LA ECONOMÍA

- Mantener la capacidad de consumo en hogares, especialmente aquellos con empleo informal: la población más vul-

nerable frente a la crisis de salud y económica es aquella donde se encuentra mayor incidencia de pobreza y niveles de empleo precario. Por ende, es momento de replantearse la ayuda de transferencia directa de ingresos temporal que se mantiene. Plantear alternativas como un Ingreso Básico Universal, reemplazaría los subsidios existentes. Esta propuesta supondría una reorganización gubernamental a fin de identificar, analizar y determinar cuáles son los subsidios que realmente tienen un impacto positivo en la ciudadanía y, por ende, deben mantenerse y cuáles son aquellos que deben eliminarse.

- Estimular que los mecanismos de financiamiento asociados a las PYMES sean nuevos modelos de desarrollo productivo, basados en la generación de productos de calidad con alto valor agregado, con alta rentabilidad, sostenibilidad ambiental y con procesos de comercialización y distribución digitales.
- Diseñar e implementar un sistema de protección social dirigido especialmente al sector informal, proponiendo itinerarios de formalización en el empleo.
- Diseñar y proponer un sistema universal, sencillo y digital de declaración de ingresos que le brinden a las personas beneficios por completarlo.

4. CONCLUSIONES

Una de las causas de la profunda crisis económica de Panamá es que la pandemia

agravó las situaciones críticas que estaban presentes en materia de salud, educación, economía. Por ello, para resurgir de la crisis, es vital repensar el modelo y la infraestructura social y económica del país, a fin de determinar cuáles serán las mejores alternativas y las más efectivas para superar la contracción económica. Estas nuevas medidas deben ser aplicadas desde un **plano de consulta, conocimiento y experiencia, Panamá no puede sostenerse si se siguen tomando decisiones sobre la base de la improvisación, el amiguismo y la corrupción.** Así, más allá de cambios legislativos, se requiere un cambio de actitud de los gobernantes y la disposición plena para que el país completo (y no solo aquellos allegados al poder) puedan superar la crisis y evitar las cicatrices económicas que podrían derivar de ella.