



# PANAMÁ

## ECONOMÍA Y PANDEMIA

Efectos económicos de la pandemia, políticas económicas,  
resultados y perspectivas

**Instituto de Competitividad**  
**ADEN International Business School**

Setiembre 2020

# PANAMÁ

## ECONOMÍA Y PANDEMIA

Efectos económicos de la pandemia, políticas económicas,  
resultados y perspectivas

### El mundo en cuarentena

La pandemia y las consecuentes medidas de aislamiento social han provocado en el mundo una recesión económica de una magnitud que sólo se compara con la Gran Depresión de los años treinta del siglo XX, aunque es una recesión con características especiales, que la diferencian de las anteriores que vivió el mundo. En primer lugar se distingue **por su origen**: no proviene de la dinámica propia del sistema capitalista ni del “ciclo de negocios”, tampoco de decisiones erradas de política económica ni estallido de burbujas de mercado. Proviene “de fuera” del sistema económico, del ámbito de la salud. Por lo tanto desde allí deberá provenir su solución definitiva (inmunización, vacuna), mientras que desde la política económica sólo podrán aplicarse paliativos para sobrellevar mejor sus efectos.

En segundo lugar, **su grado de extensión** es mucho mayor que las anteriores: todos los países del mundo y salvo casos puntuales de actividades específicas, todos los sectores económicos dentro de cada país, han sufrido el efecto recesivo. Esto significa que ningún país del mundo ha podido “apoyarse” en algún socio comercial para sostener su actividad y su empleo.

En tercer lugar se trata de una recesión que proviene de la **retracción combinada** de la oferta y la demanda total de la economía. En el primer caso por las restricciones a producir y vender en muchas actividades económicas y en el segundo por las dificultades para consumir que implica el aislamiento obligatorio. En los casos de recesiones anteriores, han provenido de la alteración de sólo una de ellas: por ejemplo, retracción de la oferta total en el caso de los shocks petroleros de los años setenta y retracción de la demanda total en la depresión de los años treinta y crisis *subprime* en 2008. En este caso al deprimirse ambas fuerzas al mismo tiempo se genera un efecto recesivo más intenso sobre la actividad y el empleo, sin alteraciones significativas en la inflación.

A partir de diciembre de 2019, cuando los efectos comenzaron a sentirse con persistencia en el Hemisferio Norte y se generalizaron las medidas de protección sanitaria, de aislamiento y/o de distanciamiento social, todos los países comenzaron a sufrir el impacto económico asociado: caída del nivel de actividad, aumento del desempleo (en particular en actividades restringidas y segmentos informales), aumento de la pobreza y profundización de las desigualdades

El **crudo dilema** entre proteger de las penurias al grupo que sería afectado por los fallecimientos en caso de dejar avanzar los contagios y con ello generar penurias en otros segmentos de la población que serían afectados por el impacto económico, se hizo patente en todos los países y generó encendidos debates. Esto obligó a los líderes mundiales a tomar decisiones en uno y otro sentido, generando siempre descontento de alguno de los grupos involucrados (contagiados, familiares de fallecidos, desempleados, empresarios en quiebra, etc.) y descendiendo por ello en sus índices de popularidad y consenso.

Conforme avanzaba el aislamiento y se reducía la movilidad de las personas (y la actividad en los mercados de bienes y de trabajo), las “políticas de alivio” no se demoraron y fueron dirigidas a paliar la situación angustiosa de familias y empresas y sostener el funcionamiento de los sistemas financieros.

## Políticas de alivio implementadas en el mundo

	LIQUIDEZ	SOVENCIA
<b>FAMILIAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Suspensión pagos de hipotecas.</li> <li>Suspensión pagos créditos estudiantiles</li> <li>Diferimiento de impuestos</li> <li>Diferimiento de pagos de la SS.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Subsidios en efectivo</li> <li>Seguros de desempleo</li> <li>Voucher de alimento para niños que no van a la escuela</li> </ul>
<b>EMPRESAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Extensión pagos de cuotas préstamos.</li> <li>Diferimiento de impuestos</li> <li>Compra de ON y bonos</li> <li>Créditos subsidiados y respaldados por AM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Compra de acciones</li> <li>Subsidios para no despedir.</li> <li>Subsidios directos</li> </ul>
<b>BANCOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Provisión de liquidez</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Compra acciones</li> <li>Garantías del gobierno</li> </ul>

Las acciones de los gobiernos se orientaron a morigerar problemas de corto plazo (liquidez) y largo plazo (solvencia) de estos agentes económicos para evitar que el impacto económico fuera desmesurado y derivara en crisis sociales.

Las proyecciones para 2020 son aún preliminares, se van corrigiendo conforme la pandemia se prolonga y las medidas de cuarentena avanzan y retroceden según los casos de contagios y fallecimientos.

Al momento de realización de este informe, las estimaciones de impacto recesivo en los países y bloques más grandes del mundo son las siguientes:

### Proyecciones de crecimiento PBI

Fuente: FMI y OCDE, junio 2020

	2018	2019	Estimado 2020	Proyectado 2021
<b>MUNDO</b>	3,6	2,9	-4,9	5,4
<b>Avanzados</b>	2,6	1,7	-8,0	4,8
EEUU	2,9	2,3	-8,0	4,5
Euro Area	1,8	1,3	-10,2	6,0
Reino Unido	1,4	1,4	10,2	6,3
Japón	0,8	0,7	-5,8	2,4
<b>Emergentes</b>	3,2	3,7	-3,0	5,9
Rusia	2,3	1,3	-6,6	4,1
China	6,6	6,1	1,0	8,2
India	7,1	4,2	-4,5	6,0
Brasil	1,1	1,1	-9,1	3,6
México	2,0	-0,3	-10,5	3,3
América Latina	1,0	0,1	-9,4	3,7

Los desafíos que se presentan en lo inmediato, incluso para países que parecen haber superado los picos de infección, son tanto de índole sanitaria como económica.

Deberá asegurarse de que los sistemas sanitarios cuenten con recursos adecuados y será necesario brindar asistencia financiera a países con capacidad sanitaria limitada. Asimismo será urgente derivar recursos para la investigación y financiar la producción de una vacuna y asegurar que todos los países tengan sin demora acceso a dosis adecuadas a costo razonable.

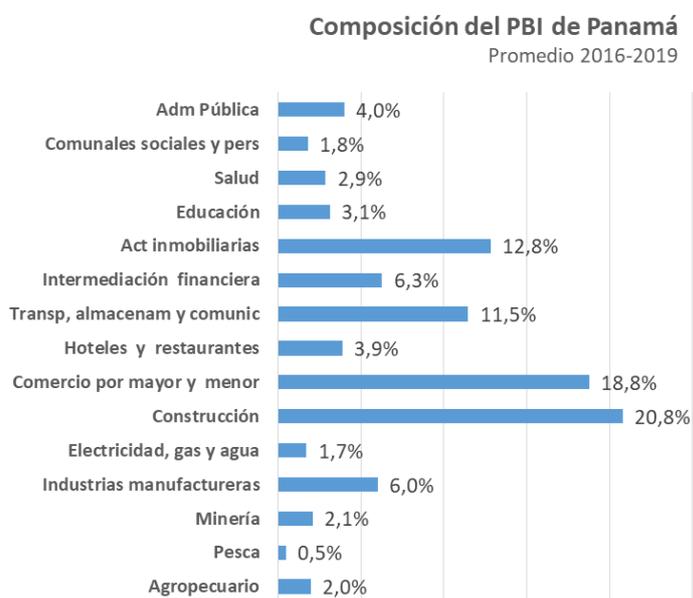
La política económica deberá continuar amortiguando las pérdidas de ingreso de los hogares con medidas sustanciales y bien focalizadas, además de brindar apoyo a empresas que sufren restricciones obligatorias a la actividad. Sin embargo, debe tenerse presente que el financiamiento de estas políticas es importante y puede producir efectos perjudiciales más adelante, aun cuando la economía se recuperen. En tal sentido es claro que no todos los países cuentan con “espacios fiscales”<sup>1</sup> suficientes para hacer frente a un escenario de auxilios que se dilate en el tiempo, porque la capacidad de endeudamiento empezará a reducirse y la necesidad de recurrir a emisión de dinero se hará más urgente. A medida que la pandemia se prolongue esta preocupación se volverá más intensa y pondrá de nuevo en primer plano el crudo dilema comentado al comienzo de este informe.

<sup>1</sup> El “espacio fiscal” es el margen de un gobierno para política fiscal expansiva (aumento de gastos o reducción de impuestos) sin poner en riesgo la sostenibilidad de su deuda y el acceso a los mercados de crédito mundiales.

## Efectos de la pandemia en la economía de Panamá

Panamá ha sido un país con un **alto crecimiento económico** durante la última década y según el Banco Mundial, el FMI y la ONU tiene el ingreso per cápita más alto de América Central. Sin embargo ha tenido un crecimiento “poco inclusivo”, pues muestra registros poco satisfactorios en materia de empleo, pobreza, desigualdad personal y regional, salud y educación. Así, en 2019 el empleo formal se situaba sólo en el 45% de la fuerza de trabajo.

Antes del escenario de pandemia predominaban disparidades regionales: la pobreza era más intensa en áreas rurales, en su mayoría habitadas por poblaciones indígenas y afrodescendientes. El acceso a los servicios básicos no era universal y dependía en buena medida de la ubicación geográfica, niveles educativos, etnicidad e ingresos de los hogares. Con alta probabilidad la nueva situación profundizará estas diferencias.



En cuanto a la composición de su economía, se observa que los sectores más importantes son los de la Construcción, comercio y actividades inmobiliarias (reunidos suman algo más del 50% del PIB), lo cuales han tenido un incremento permanente durante la última década. Esto lleva a que los sectores primarios sólo totalicen el 5% del PIB y la industria el 6%.

Se trata de un desbalance “hacia los servicios” que preocupa a las autoridades del país en cuanto a las posibilidades de autoabastecerse de alimentos y productos manufacturados en situación de emergencia como la que se ha comenzado a transitar en 2020.

A pesar de tales disparidades, Panamá **ha liderado el crecimiento económico de la Región** desde la década de los noventa, aun cuando, como se comentó, ha tenido una transformación estructural de su economía, en la que los sectores de la construcción, los servicios financieros y logísticos, así como el comercio al por menor y al por mayor han realizado la mayor contribución al crecimiento. Sin embargo el sector agropecuario ha caído constantemente en su aportación al PIB.

Después de ingresar (en 1997) en la Organización Mundial de Comercio, el peso de la actividad de manufactura en el PIB pasó del 12% a sólo el 6% en 2019. El país enfocó la mayoría de sus recursos a maximizar los retornos de la Zona del Canal cuando le fue devuelta por los Estados Unidos en 1999.

Al momento de ingresar en el escenario de pandemia, la situación de las cuentas fiscales distaba de ser buena, aunque tampoco era desesperante ni presentaba urgencias de corto plazo:

- Enfrenta una situación deficitaria, aunque la misma no es excesiva: el déficit fiscal como porcentaje del PBI ha fluctuado entre 2017 y 2019 en valores cercanos al 1% del PIB. Ante la posibilidad de la profundización de esta situación con el advenimiento de la pandemia, el gobierno actual ha debido salir a los mercados mundiales para lograr fondos para solventarlo y también dotar de liquidez del sistema bancario.

- Sin embargo, a diciembre de 2019, la deuda pública total representaba el 42% del PIB, cociente que se mantiene dentro de un rango manejable si no se cometen excesos y que permite el acceso al crédito necesario para solventar el déficit mencionado.

En términos macroeconómicos, la pandemia por COVID-19 ha implicado una **caída de la oferta y la demanda global en el país**, a lo que se suma la caída en los precios de las materias primas y episodios de desorden en los mercados financieros, con fuerte reducción del movimiento de personas y cargas. Esto ha significado una reducción muy importante en el flujo de tráfico por el canal y una fuerte reducción de los ingresos de turistas extranjeros, lo que deja al descubierto la debilidad productiva antes referida.

## Políticas de alivio en Panamá

Al inicio del contagio, luego de decretar un estado de emergencia nacional, el Gobierno impuso gradualmente una serie de restricciones de las actividades comerciales y del movimiento de los ciudadanos que en 15 días se convirtió en cuarentena casi total. Se implementaron medidas de distanciamiento social y económico a fin de dar tiempo para que el sistema de salud pueda adaptarse a los efectos de la pandemia.

Los expertos estiman que estas medidas **no podrán relajarse en forma completa hasta mediados de 2021**, con lo cual todos los efectos económicos seguirán persistiendo, con diversa intensidad hasta entonces.

Frente a este escenario Panamá se vio forzado a adoptar políticas coyunturales agresivas apuntando a varios objetivos: en primer lugar para la protección de la salud de las personas, en segundo a garantizar la subsistencia de las personas durante el tiempo que sea necesario para superar la epidemia y en tercer lugar proporcionar respaldo para que una vez se controle la epidemia se pueda desarrollar con velocidad el proceso de recuperación económica.

Debido a su esquema de dolarización, el país no cuenta con las herramientas tradicionales de las políticas monetarias y cambiarias para sobrellevar los efectos económicos de la pandemia. Tampoco puede establecer controles de movimientos de capitales para evitar su salida y tiene inconvenientes para ajustar la liquidez del sistema bancario. Esto ha creado la necesidad de utilizar una serie de medidas de gasto y cambios de regulaciones, que a su vez tienen una alta dependencia de los mercados internacionales para poder colocar bonos y manejar su deuda a tasas de interés razonables.

Por ello el gobierno ha reasignado recursos para fortalecer el sector de salud pública y contener a corto plazo los efectos de la caída de la demanda y oferta agregada. En general la política fiscal se muestra restrictiva, bajo la forma de un nuevo plan de contención de gastos de 2.000 millones de dólares, que representa el 9% del Presupuesto General para el 2020. Esta reducción en los gastos de funcionamiento e inversión anticipa una caída significativa de ingresos públicos ya que la desaceleración económica afectará fuertemente el flujo de caja de todos los gobiernos alrededor del mundo.

Aún con estas limitantes se ha implementado el programa “Panamá Solidario” que incluye vales de comida y medicamentos para personas afectadas. Se ha activado también una red de voluntarios y funcionarios públicos para repartir bolsas de comida por todo el país y se ha declarado un compromiso de mantener los programas de transferencias monetarias a personas de bajos recursos y adultos mayores. Además el gobierno ha extendido los plazos para el pago de tributos y de servicios de electricidad, telefonía y agua, sin que esto implique pago de intereses, recargos o multas.

En concreto, las medidas adoptadas hasta la fecha del presente informe son las siguientes:

- Pago para trabajadores en cuarentana o recuperación
- Modificación de las jornadas de trabajo para impulsar el trabajo
- Suspensión del pago de obligaciones fiscales, la devolución de impuestos y la disminución de tasas y gravámenes para empresas que no reduzcan su fuerza laboral
- Compra por \$20 millones de dólares de granos y carne a productores nacionales
- Compra de 2,000 novillos a ganaderos nacionales
- Bono Plan Panamá Solidario: 50 millones de dólares para pagos a trabajadores afectados por el cierre de empresas (entre \$75 y \$100 dólares mensuales).
- Aumento recursos disponibles en el sector bancario (liquidez).

## Perspectivas económicas

Al inicio de la pandemia Panamá tenía un nivel de deuda pública de 42% del PIB. Mostraba déficit fiscal y de cuenta corriente, situación que se estima que se profundizará a medida que se extiende el confinamiento de la población en sus diferentes fases. Por el momento presenta capacidad de tomar deuda adicional para financiar los desequilibrios sin inconvenientes en tanto la situación más crítica no se extienda más allá del primer semestre de 2021.

*Si la economía panameña se recupera en 2021 estos desequilibrios serán transitorios y desaparecerán mientras se retoma el crecimiento y recupera su espacio fiscal.*

Durante mayo de 2020 el Índice Mensual de Actividad Económica del país reportó una variación interanual de 35%. Las actividades más afectadas fueron: Construcción, Hoteles y Restaurantes, Comercio, Industria Manufacturera, Otras actividades comunitarias, sociales y personales de servicios, entre otras.

Respecto de la posible reapertura de sectores se comenzará con seguridad por la construcción, por ser un gran generador de empleo y con la fuerza laboral más vulnerable. Algo similar sucederá con el comercio al por menor, agricultura y manufacturas, cuidando protocolos de seguridad. Otros como minería y actividades financieras, al tener mejores condiciones de formalidad e ingreso y con menos impacto en niveles de empleo, pueden soportar por más tiempo.

En el mes de agosto, el Consejo de Gabinete avaló el “Plan Actualizado de Reapertura Nacional-Provincial”, basado en indicadores de bioseguridad y el índice de reproducción efectiva de casos de covid19, y contempla comenzar a reabrir las actividades productivas a partir del 7 de septiembre. Con la aplicación de este plan, en setiembre se reabriría en el país la industria de la construcción y actividades relacionadas (ingenieros, arquitectos, administradores de proyectos, contratistas, servicios de mudanzas y acarreos), Área Económica Especial Panamá Pacífico, Zona Libre de Colón y zonas francas, marinas privadas y pesca deportiva. De la misma manera se permitirá funcionar a emprendimientos menores como sastrerías y modisterías, zapaterías y lava autos.

En cuanto al comercio internacional puede tomar más tiempo en normalizarse, las cadenas globales de valor podrían comenzar un proceso de relocalización para diversificar riesgos. La exportación de servicios se ha desacelerado. Algo similar sucede con la inversión física en el sector construcción, debido a la incertidumbre y a las restricciones de movimiento que lo han afectado. Debe tenerse presente que se trata de dos rubros clave en el crecimiento del país y que no se restablecerán de inmediato, lo cual conspira contra la reactivación general.

En definitiva se espera que el crecimiento en Panamá para 2020 se contraiga significativamente debido a la pandemia de la COVID-19 con impacto importante en las principales áreas laborales, como servicios y construcción. Su modelo de desarrollo puede alterarse ya que la economía se ha apoyado en el tráfico por el Canal e inversiones en infraestructura. Si la recuperación comienza en el segundo semestre de 2020 las estimaciones para todo el año señalan una reducción del PBI del orden **del 4%**, por el momento en línea con lo que se espera para los países de América central. Sin embargo, en su última corrección, la CEPAL ya consigna que la caída puede ser mayor **y superar el 5%**.

Por ello, retomar un crecimiento alto e inclusivo a mediano plazo le requerirá mejorar la educación y destrezas y la eficiencia de las instituciones públicas, así como la provisión de infraestructura clave. El desarrollo del capital humano, una deuda muy importante del pasado, es crucial y la incorporación de nuevas tecnologías para el aprendizaje (y su distribución con criterios igualitarios) puede ser la llave para conseguirlo.

*Mg Alejandro Trapé*

***Instituto de Competitividad  
ADEN International Business School***

*Setiembre 2020*