

# 100 Ciudades Resilientes

## **Análisis Técnico de Economía y Fuerza Laboral en Panamá**

Final | 30 Mayo 2018

El presente informe está basado en las instrucciones y necesidades específicas de nuestro cliente. No está destinado ni permitido su uso por terceras personas, ante las cuales quedamos exentos de toda responsabilidad u obligación.

## Contenido

---

	Página
<b>1 Breve teoría del crecimiento económico y el desarrollo humano</b>	<b>2</b>
<b>2 Diagnóstico del crecimiento económico</b>	<b>3</b>
2.1 Evolución del PIB Nacional	3
2.2 La estabilidad macroeconómica	7
2.3 La infraestructura	7
2.4 El capital humano	8
2.5 El gobierno y las instituciones	10
2.6 La Provincia de Panamá y la economía del país	11
<b>3 Evolución de la desigualdad y la educación</b>	<b>13</b>
3.1 La desigualdad	13
3.2 La educación	15
<b>4 Perspectivas, conclusiones, y recomendaciones</b>	<b>18</b>
4.1 Perspectiva económica	18
4.2 Conclusiones y recomendaciones	19

## Introducción

---

En el marco de 100 Ciudades Resilientes (100RC) dentro de las cuales la Ciudad de Panamá es participante, Arup fue contratado para realizar un análisis de la relación entre el crecimiento económico, la fuerza laboral y la equidad.

En la última década (2006-2016) Panamá ha sido una de las economías con mayor crecimiento a nivel mundial; durante ese periodo el PIB de Panamá creció 7.4 por ciento, más del doble del promedio de Latinoamérica y el Caribe (LAC) con una tasa de 2.7 por ciento de acuerdo con cifras de Banco Mundial. Sin embargo, Panamá es uno de los países con mayor índice de desigualdad en el mundo (Índice Gini); entendiéndose por desigualdad la diferencia entre las poblaciones de mayores y menores ingresos, y de persistir esto puede mermar la capacidad del país de sostener el crecimiento en el largo plazo y acrecentar los conflictos sociales, y esto a su vez exacerbar la desigualdad.

Si bien el propósito del análisis es enfocarse en la Ciudad de Panamá como área de estudio, la escasa descentralización es una limitante. Desde hace unos años se viene adelantando un proceso descentralización, incluyendo la aprobación en el 2009 de la Ley 37 y en 2015, de la Ley 234, que transfiere a los municipios los recursos provenientes del Impuesto de Bienes Inmuebles, sin embargo, la gran mayoría de las políticas, programas e inversiones aún se encuentran a cargo del Gobierno Central.

Adicional a la centralización gubernamental, **la población y las actividades económicas también se encuentran altamente concentradas alrededor de la Ciudad de Panamá.** Los distritos contiguos de Panamá, San Miguelito, Arraiján y La Chorrera albergan alrededor del 44 por ciento de la población del país pese a representar tan solo el 4 por ciento de la superficie total del territorio nacional. Similarmente, **la provincia de Panamá concentra aproximadamente el 75 por ciento del PIB nacional y cerca del 40 por ciento del empleo del país. Esto resalta el papel preponderante que tiene la Ciudad de Panamá en el desarrollo económico y social del país.**

Debido a la fuerte centralización, el análisis se presenta de forma general a nivel nacional, haciendo referencia al Municipio de Panamá para temas puntuales. Para la realización de este estudio Arup hizo una revisión de literatura reciente sobre el tema y llevo a cabo entrevistas con las siguientes instituciones:

- Ministerio de Educación de Panamá
- Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá
- Ministerio del Trabajo de Panamá
- Cámara de Comercio, industria y Agricultura
- Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano - INADEH
- Universidad Tecnológica de Panamá

- Fundación del Trabajo
- Secretaria de Educación y Cultura del Municipio de Panamá
- Secretaria de Desarrollo Social del Municipio de Panamá

La estructura del documento es como sigue: La sección 1 da una breve descripción de la teoría del crecimiento económico y el desarrollo humano, la sección 2 hace un diagnóstico de crecimiento económico, la sección 3 analiza la desigualdad y la educación, y la sección 4 ofrece conclusiones y recomendaciones.

## 1 Breve teoría del crecimiento económico y el desarrollo humano

---

Desde que Adam Smith se cuestionó el porqué de las naciones desarrolladas (1776), el interés por comprender las causas y limitaciones del crecimiento económico no han parado. Mucho se ha escrito al respecto sin encontrar una respuesta única pues son varios los factores que inciden en el desarrollo económico de un país, desde la coyuntura global hasta las instituciones locales. En lo que sí hay un acuerdo generalizado es que el propósito último del crecimiento económico es mejorar la calidad de vida de las personas. (Soubbotina, 2004).

Hoy en día los organismos multilaterales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, las Naciones Unidas, etc.) concuerdan que el crecimiento tiene una escala humana y que se necesita crecer para generar los recursos monetarios para atender las necesidades de la población en múltiples ramas incluyendo la salud, educación, movilidad, vivienda, recreación, etc. Crecer el tamaño de la economía es una condición necesaria más no suficiente para mejorar la calidad de vida de la población. Hay ejemplos en la historia moderna en el que algunos países han experimentado un fuerte crecimiento económico a expensas de una mayor inequidad, pérdida de las libertades individuales, y sobreexplotación de los recursos naturales.

La pregunta es cómo estimular la economía para crecer en el sentido más amplio. Si bien son varios los factores que inciden (sociales, económico, e institucionales, etc.) en el crecimiento y la calidad de vida de la población, con el propósito de hacer más tangible el análisis de este estudio, Arup hace una breve revisión ecléctica de los cuatro factores que se consideran claves, aunque existe debate en el peso de cada uno de ellos. Estos son:

1. **La estabilidad macroeconómica** – medido por las variables macroeconómicas como la inflación, acceso a los mercados de crédito, las tasas de interés.
2. **La calidad de la infraestructura**- medido por su cobertura y calidad la cual incide en el nivel de competitividad de un país ya que afectan los costos y la rapidez con la que tanto las personas y las mercancías son trasladados a sus destinos.
3. **El capital humano**- medido por la cobertura y calidad de la educación – no hay duda entre los economistas y sociólogos que la educación es una de las herramientas más poderosa para combatir la pobreza y la fuente de innovación de un país.

4. **Las instituciones públicas** – este elemento se centra en la operabilidad del gobierno (recursos y gastos), la transparencia en la toma de decisiones, en la medición de los programas públicos y la rendición de cuentas.

Como lo mostrará este estudio, la investigación realizada por Arup sugiere que, **si bien la República de Panamá y la Ciudad de Panamá gozan de estabilidad macroeconómica y la calidad de su infraestructura ha mejorado sustancialmente** gracias a las inversiones de los sectores público y privado en proyectos estratégicos, **tanto la falta de capital humano calificado debido a la baja calidad de la educación, como la falta de instituciones eficientes (excesiva burocracia) son el cuello de botella en el crecimiento económico y en el combate a la desigualdad.**

**Las tendencias en el empleo apuntan a que la demanda por trabajadores calificados seguirá al alza, pero la baja calidad de la educación no permite formar el capital humano que la economía demanda. Esto demerita el poder que en principio tiene la educación como herramienta de movilidad y equidad social** y merma la motivación de nuevas generaciones por estudiar, lo que ya sucede en Panamá. Por otro lado, **la excesiva burocracia y la corrupción se traducen en un uso ineficiente de los recursos públicos**, ya que éstos llegan sólo parcialmente a los más necesitados **exacerbando la inequidad social**. Estadísticas no oficiales estiman que la corrupción en Panamá cuesta entre 3 y 4 puntos porcentuales del PIB o cerca de US\$1,500 millones anualmente. (Estrategia y Negocios, 2014) Esos recursos representan ingresos que podrían haberse canalizado a actividades productivas y sociales como combate a la pobreza, educación, infraestructura, pero se pierden en manos privadas exacerbando la desigualdad.

Es necesario que tanto el país como la Ciudad colaboren en soluciones de corto y mediano plazo para mejorar la oferta educativa y para hacer más eficientes y transparentes las instituciones públicas. En la sección de Conclusiones y Recomendaciones Arup propone recomendaciones puntuales.

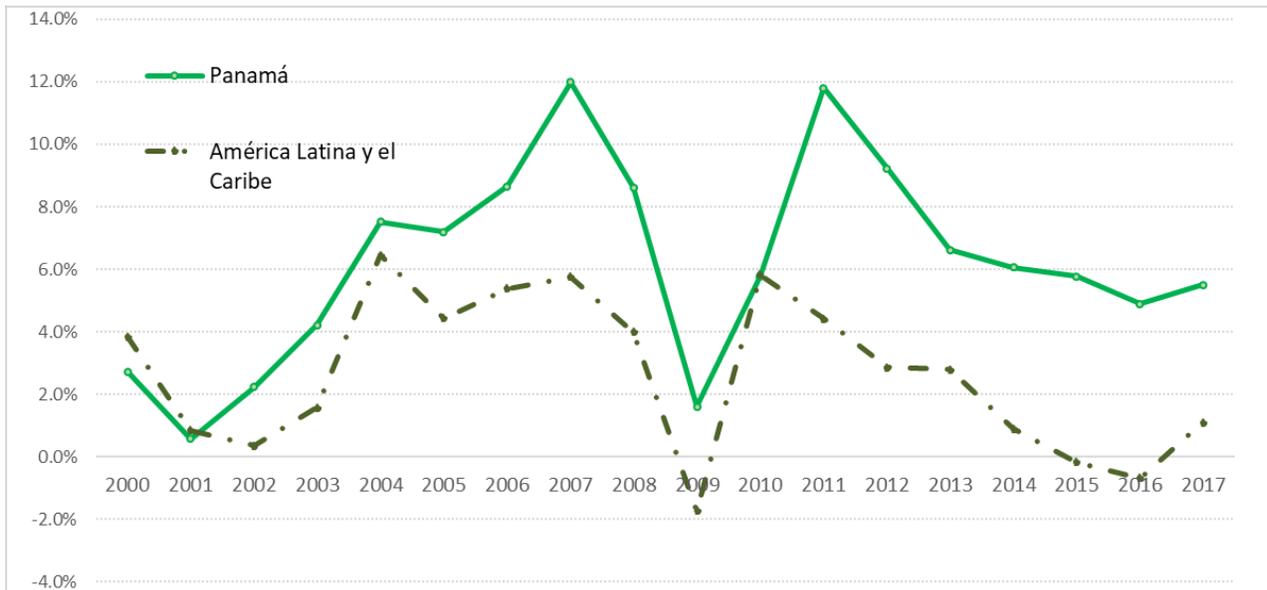
## 2 Diagnóstico del crecimiento económico

---

### 2.1 Evolución del PIB Nacional

Un parteaguas en el crecimiento de la economía panameña ha sido la completa soberanía en el control del Canal de Panamá celebrado al comienzo del año 2000. A partir de entonces, Panamá ha sido una de las economías de más rápido crecimiento en todo el mundo. Entre 2006 y 2016 el crecimiento medio anual del Producto Interno Bruto (PIB) de Panamá fue del 7.4 por ciento, más del doble del promedio de Latinoamérica y el Caribe (LAC) con una tasa de 2.7 por ciento de acuerdo con cifras de Banco Mundial.

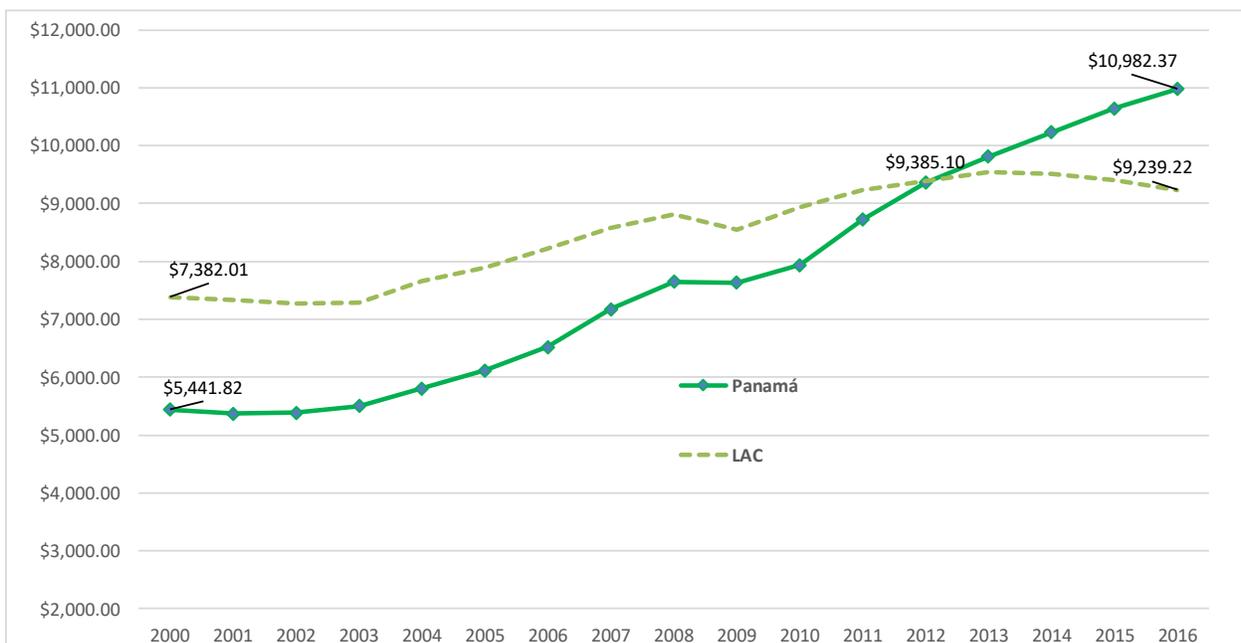
Figura 1. Crecimiento del PIB República de Panamá y LAC 2000-2017



Fuente: Arup con datos de Banco Mundial

**El alto crecimiento del PIB combinado con un crecimiento mucho menor de la población (1.7%), resultó en un aumento del PIB per cápita de 7.9% GAGR entre 2000 y 2016, duplicándose y superando al promedio de LAC, pasando de aproximadamente US\$5,400 a casi US\$11,000 per cápita en ese periodo.**

Figura 2. PIB per cápita 2000 - 2016 República de Panamá y LAC (US\$2010).



Fuente: Arup con datos de Banco Mundial

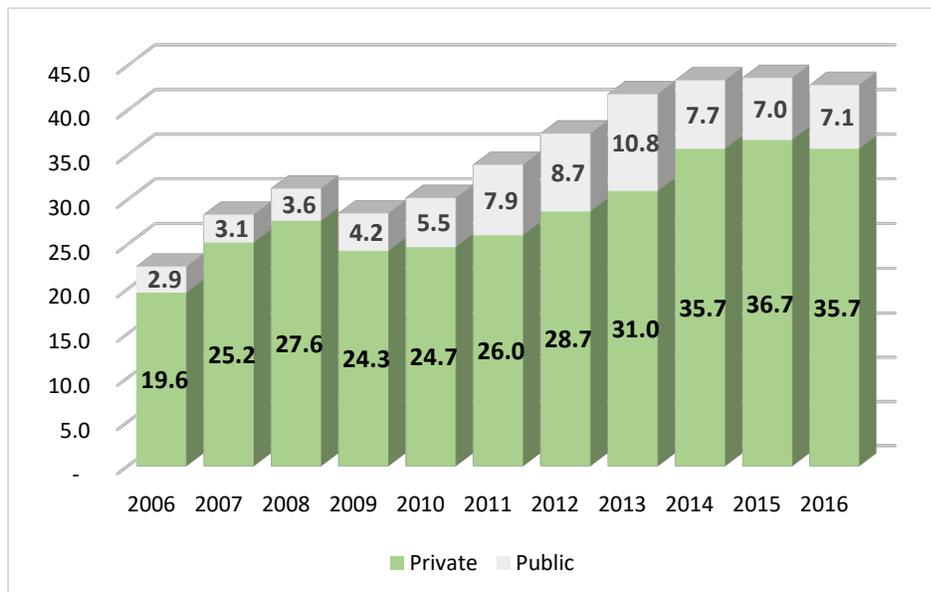
### 2.1.1 Las industrias claves

Los principales motores del crecimiento económico están asociados al comercio exterior a lo largo del Canal de Panamá con actividades como puertos, centros logísticos y de comunicación, centros de almacenamiento, servicios de venta al por mayor, y servicios aeroportuarios, entre otros. Estas actividades a su vez impulsaron el crecimiento del sector de la construcción, principalmente de infraestructura o construcciones no comerciales. Entre los megaproyectos públicos se incluyen:

- La ampliación del Canal (US\$5,300 millones) (El Nuevo Diario, 2016)
- El desarrollo del Metro de la Ciudad de Panamá (US\$1,800 millones) (Construcción Pan-Americana, 2018)
- El Aeropuerto de Tocumen (US\$800 millones) (La Estrella de Panamá, 2017)
- La ampliación y el mejoramiento de los corredores viales entre Colon y la Ciudad de Panamá.

La fuerte inversión en formación de capital fijo se refleja por su crecimiento como porcentaje del PIB, la cual pasó de cerca de 25 por ciento a más de 40 por ciento entre 2006 y 2016 de acuerdo con cifras de Banco Mundial

Figura 3. Formación Bruta de capital fijo como porcentaje del PIB



Fuente: Arup con datos de Banco Mundial

### 2.1.2 El empleo 2000-2017

El crecimiento económico de los últimos años vino acompañado por una reducción del desempleo de aproximadamente 13.5% en 2000 hasta 4% en 2012 de acuerdo con cifras del Banco Mundial. **La economía panameña añadió casi 600 mil empleos entre 2004 y 2017, pasando de 1.2 millones de empleos a casi 1.8 millones** de acuerdo con las cifras del INEC.

La Encuesta de Mercado Laboral de Agosto del 2017 realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) estima el desempleo entre la población no indígena mayor de 15 años en el 2017 en 7.3% a nivel nacional y 5.7% en la Ciudad de Panamá.

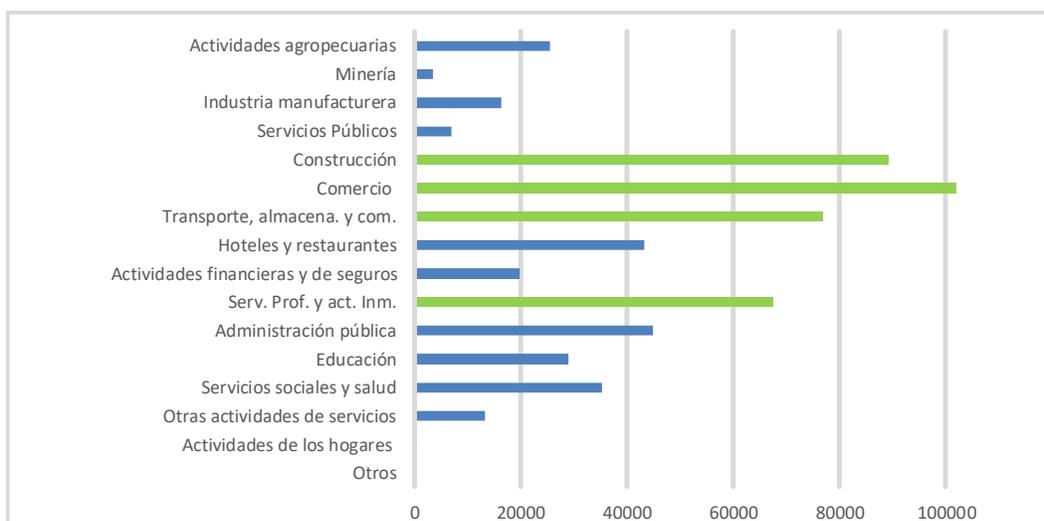
Figura 4. Desempleo 2000-2017 República de Panamá (% de Fuerza Laboral)



Fuente: Banco Mundial

En términos absolutos las actividades económicas que emplean más personas son el comercio, la construcción y la agricultura. Sin embargo, **cuatro sectores aportaron cerca del 60 por ciento de los más de 570 mil nuevos empleos creados en la economía panameña entre 2004 y 2017: el comercio (18%), la construcción (16%), el transporte, almacenamiento y comunicaciones (14%) y los servicios profesionales y actividades inmobiliarias (12%)**, tal como lo muestra la Figura 5.

Figura 5. Crecimiento del empleo por actividad económica entre 2004 y 2017



Fuente: Encuesta de mercado laboral, INEC

## 2.2 La estabilidad macroeconómica

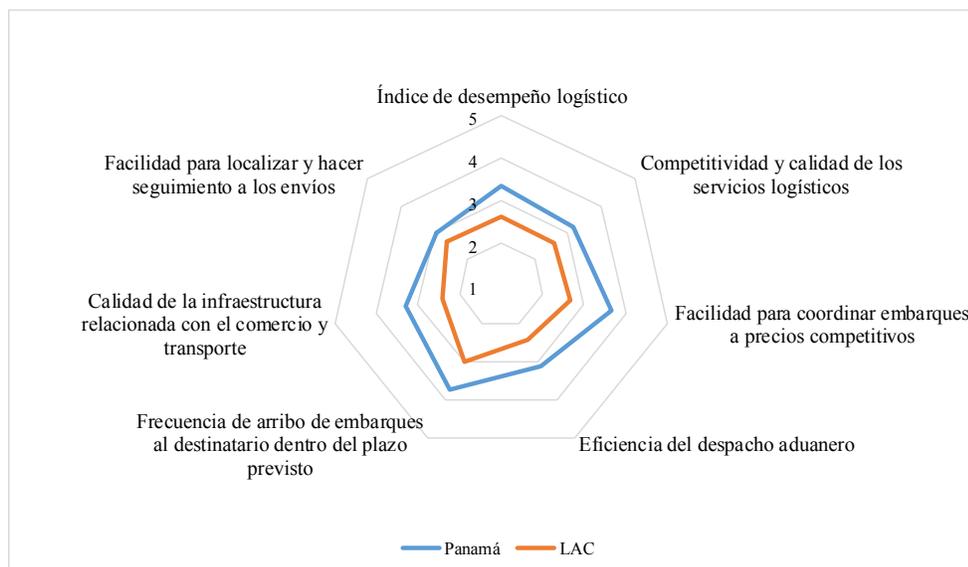
La economía panameña ha gozado de estabilidad macroeconómica, lo que a su vez ha facilitado el desarrollo de los mercados financieros una condición básica para promover las inversiones de los sectores público y privado. Con base en datos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional Country Report (International Monetary Fund, 2017), el sistema bancario del país tiene un nivel de competitividad alto con 55 bancos otorgando servicios a la economía doméstica. El acceso al crédito es relativamente fácil y las tasas de interés reales se encuentran entre las más bajas en LAC.

## 2.3 La infraestructura

El fuerte crecimiento de la inversión fija en infraestructura se ha traducido en un incremento en la competitividad del país y en particular de la Ciudad dada su ubicación física con respecto a la plataforma del sector exportador (aeropuerto de Tocumen, el Canal de Panamá, los accesos carreteros y la concentración de empresas logísticas). De acuerdo al índice de infraestructura y logística desarrollados por el Banco Mundial y por el “World Economic Forum,” respectivamente, dichas inversiones han contribuido a la mejora sustancial de la competitividad del país y a convertirlo en un centro regional de transporte y logística. Comparado con LAC, Panamá goza de una mayor calidad en infraestructura. En una escala del 1 al 7, donde 7 es el mayor puntaje, Panamá obtuvo 4.9 mientras que LAC 3.2.

Con respecto a la infraestructura logística, Panamá se sitúa por encima de LAC en todas las categorías como lo muestra la figura siguiente.

Figura 6. Índice de Desempeño y sus indicadores, 2016



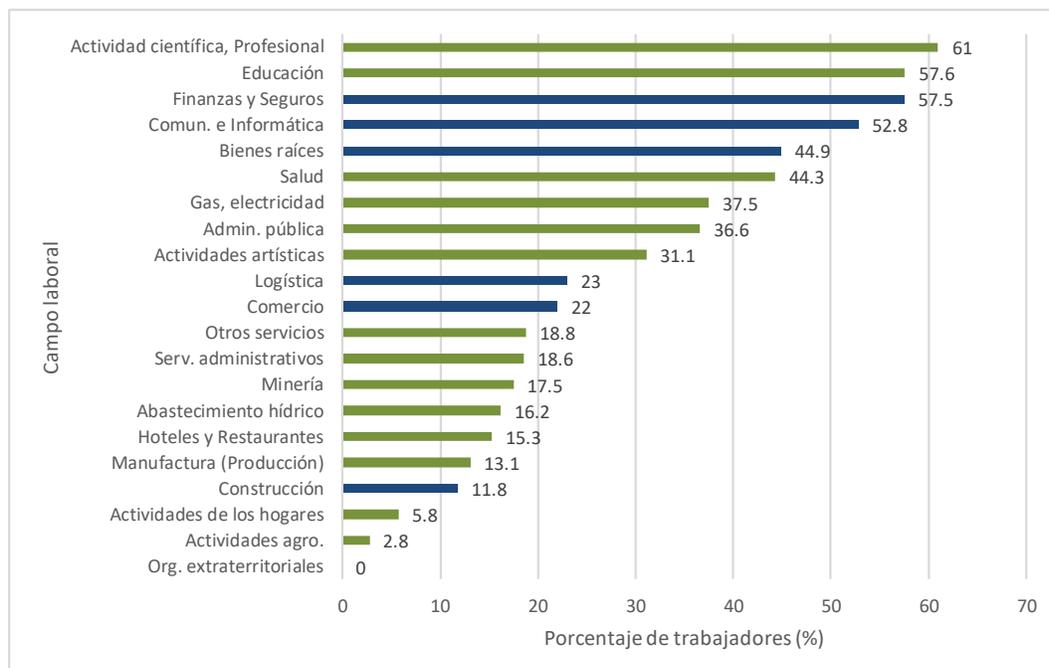
Fuente: Arup con datos de Banco Mundial

## 2.4 El capital humano

La fuerte demanda de mano de obra por parte de los sectores de mayor crecimiento se puede bifurcar en dos; aquellos sectores que requieren mano de obra calificada y los que no. Panamá carece de mano de obra calificada mientras que la no calificada abunda relativamente a la no calificada.

El sector construcción, que experimentó un alto crecimiento en los últimos años gracias a obras públicas y a inversiones privadas en los sectores residenciales y no residenciales, se ha apoyado en una mano de obra abundante y poco calificada. Gran parte de esta mano de obra migró de las zonas rurales a las urbanas lo que facilitó la movilidad social, como se verá en la sección 4. Por el contrario, los sectores de servicios profesionales, financieros y de seguros, inmobiliarios, y de información y comunicación responsables de la creación de casi el 30 por ciento de los nuevos empleos generados tienden a apoyarse en mayor medida en mano de obra calificada, sin embargo ésta es escasa. Como lo muestra el gráfico elaborado sobre los perfiles de calificación de la mano de obra por sector, más del 50 por ciento de los trabajadores en dichos sectores cuentan con un título universitario. Sin embargo, **la falta de capital humano calificado es una de las principales limitaciones del país y está entre los primeros “tres factores” más problemáticos para realizar actividades de negocio** de acuerdo al reporte 2017-2018 sobre competitividad global publicada por el World Economic Forum. (i-Martin, 2018). Esto fue confirmado en las entrevistas que realizó Arup a la Cámara de Comercio, Industria y Agricultura y al Ministerio de Educación en donde se resaltó la preocupación por la falta de mano de obra calificada, la baja calidad en la educación, y la brecha en la formación educativa con las demandas productivas.

Figura 7. Porcentaje de trabajadores por sector con diploma universitario, 2015



Fuente: Ricardo Hausmann, 2017

## 2.4.1 El rol de la mano de obra extranjera

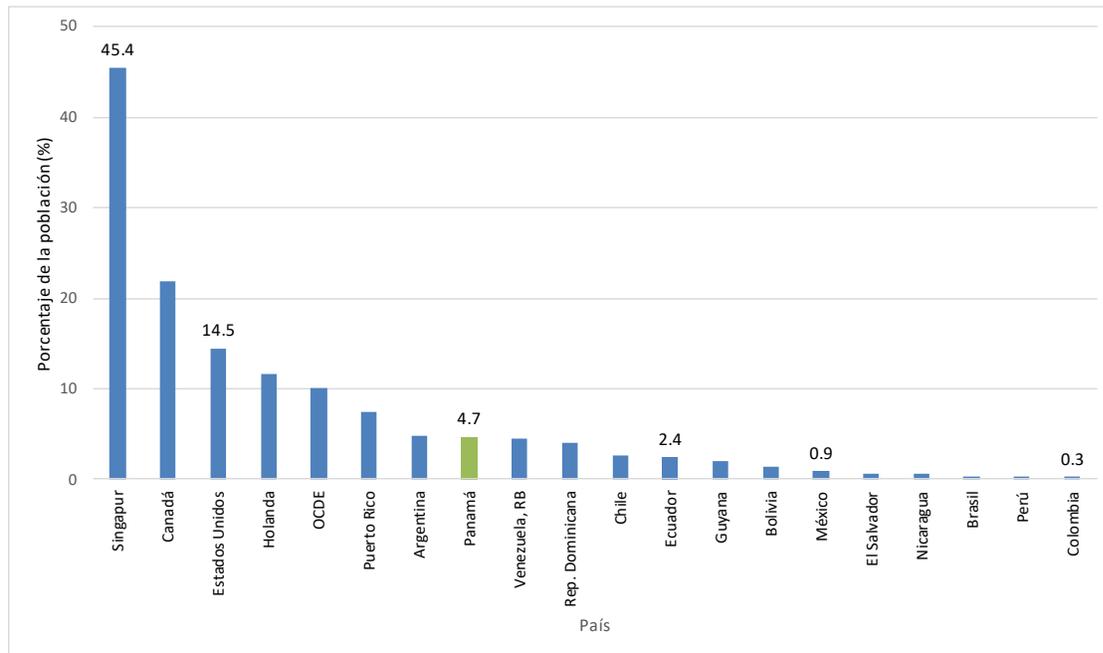
El alto crecimiento de empleos de alta calificación y la escasez de mano de obra calificada en Panamá ha generado una brecha entre la oferta y la demanda laboral, la cual se ha mitigado a través de la migración extranjera de mano de obra calificada al país. Esta es una conclusión de un estudio sobre el potencial de la economía panameña publicado en mayo de 2017 por el Centro de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard. (Ricardo Hausmann, 2017). Dicho estudio sugiere que los inmigrantes ocupan en mayor proporción puestos donde se requiere alta calificación. **El porcentaje de extranjeros en puestos profesionales y gerenciales es 2.6 veces mayor que el promedio de puestos ocupados por extranjeros en la economía. Algo similar sucede con puestos de profesionales, científicos, y niveles técnicos medios.** Como la Figura 8 muestra, comparado con LAC, Panamá sobresale por la participación de inmigrantes en su población, éstos representan cerca del 5 por ciento de la población total, más del doble del promedio en LAC.

El estudio identifica dos retos con respecto a la mano de obra calificada extranjera: la mano de obra extranjera no crece a la velocidad que requiere la economía panameña y existen fuertes restricciones en la política de inmigración panameña que limitan la movilidad del capital humano extranjero y por tanto de la difusión del conocimiento, lo que a su vez obstaculiza el crecimiento económico.

Las restricciones migratorias en Panamá son incluso más estrictas que las impuestas Estados Unidos, entre las restricciones impuestas a la mano de obra extranjera están las siguientes de acuerdo con el estudio de la Universidad de Harvard arriba mencionado:

- las visas de trabajo son canceladas en cuanto la relación laboral entre un trabajador y una compañía culmina, esto limita la movilidad laboral y de conocimiento;
- no es posible adquirir la residencia independientemente de los años laborados;
- los familiares o dependientes de los trabajadores extranjeros no tienen permiso de laborar; y
- las compañías ubicadas fuera de las zonas económicas especiales sólo pueden contratar hasta un 10 por ciento de mano de obra extranjera.

Figura 8. Stock de inmigrantes como porcentaje de la población total, 2015

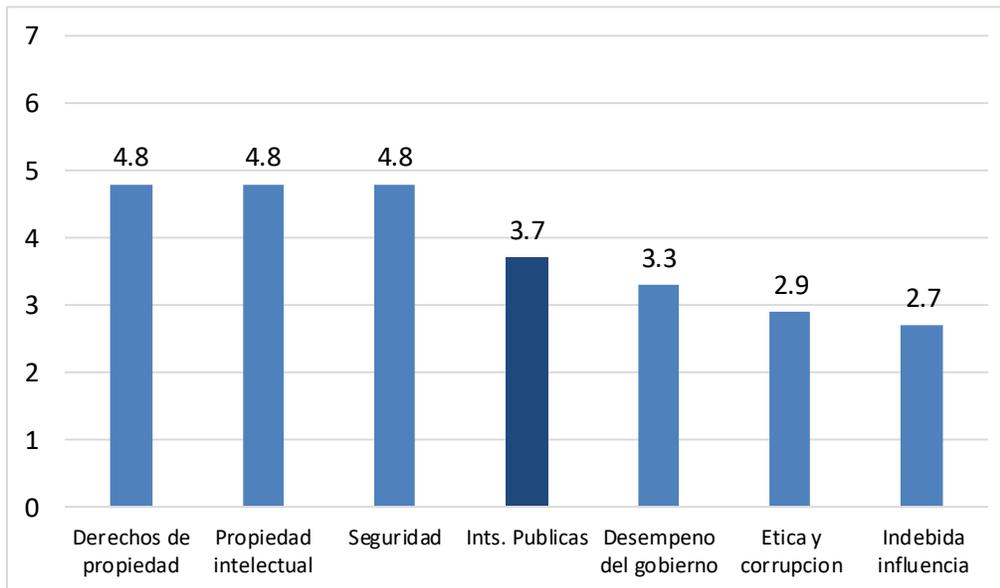


Fuente: Arup con datos de Banco Mundial

## 2.5 El gobierno y las instituciones

**El gobierno y sus instituciones son esenciales en el desarrollo de un país, ya que su función es administrar los recursos públicos para crecer más con el objetivo último de mejorar la calidad de vida de la población.** El rol de las instituciones o la ausencia de éstas impactan en el desarrollo económico de un país como bien lo apunta Douglass North (North, 1989). Es una condición imprescindible contar con leyes que den certidumbre jurídica para que existan incentivos para invertir y con ello crecer, pero el rol del gobierno y sus instituciones va más allá de la certidumbre jurídica. Se requieren instituciones sólidas, eficientes y transparentes que promuevan el crecimiento económico y reduzcan la pobreza a través de las políticas públicas. En términos de certeza jurídica Panamá es considerado un país con un desempeño razonable, supera al promedio de LAC, sin embargo, la ineficiencia del gobierno (excesiva burocracia) y la corrupción son uno de los principales cuellos de botella en el país. Como lo muestran los indicadores del Índice de Competitividad Global 2017-2018, en una escala del 1 al 7, donde 7 es la mejor calificación, **mientras que Panamá obtuvo un puntaje medio certeza jurídica en derecho se propiedad física e intelectual, su calificación en el desempeño del gobierno (eficiencia), el combate a la corrupción y el uso indebido de influencias es similar al del LAC.**

Figura 9. Indicadores de desempeño de las instituciones públicas, 2017 (escala 1-7, 7 mejor)



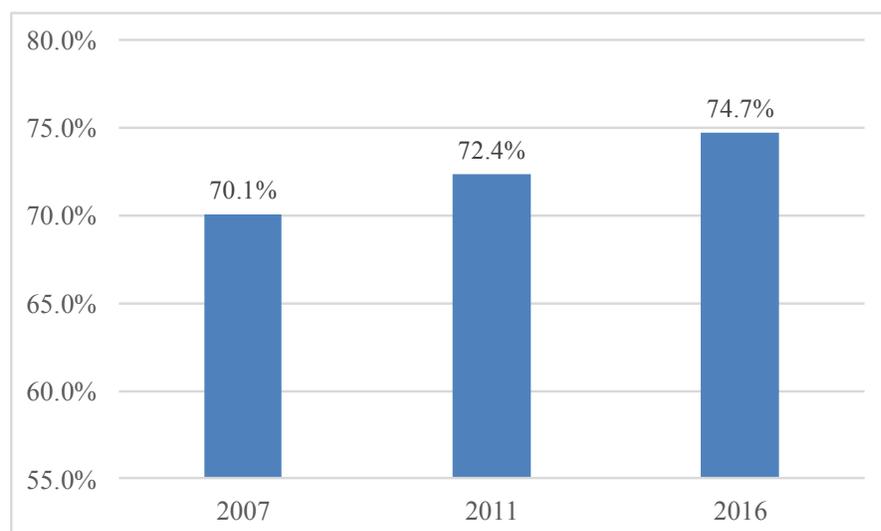
Fuente: Arup con datos del Global Competitiveness Index, 2017-2018

## 2.6 La Provincia de Panamá y la economía del país

**La Provincia de Panamá tiene un papel preponderante en el crecimiento económico del país ya que es ahí donde se genera más del 70 por ciento de la producción del país medida por el PIB.** Como lo muestran los datos del INEC, dicha participación se incrementó en casi 5 puntos porcentuales del PIB entre 2007 y 2016, ya que la Provincia pasó de contribuir del 70 al 75 por ciento del PIB en ese periodo. Esta alta concentración de la economía en una ciudad capital no es inusual puesto que es ahí donde tiende a aglomerarse:

- el capital humano, cerca del 40 por ciento de la población de país ó 1.5 millones de personas viven en la Provincia de Panamá. Además, la Ciudad alberga las instituciones educativas del País con mayor prestigio tales como la Universidad Tecnológica de Panamá y la Universidad de Panamá y por tanto concentra en mayor medida la formación de capital humano calificado.
- la conectividad en infraestructura multimodal a través del aeropuerto internacional, el Canal de Panamá y el fácil acceso a las principales carreteras.
- el acceso a los mercados de capital; la Provincia es reconocida a escala global como un centro financiero en donde se concentra más del 90 por ciento de las 170 instituciones financieras registradas en el país.
- las instituciones gubernamentales tanto del Gobierno Nacional como del gobierno local.

Figura 10. Participación de la Provincia de Panamá en el PIB



Fuente: Arup con datos del INEC

En cuanto al empleo, **la Provincia de Panamá aporta más del 40 por ciento de los casi 1.8 millones de empleos generados en el país en 2017**. Como se puede anticipar, dado el carácter urbano de la Ciudad, la mayor parte de los empleos están concentrados en el sector terciario o de servicios, éste acumula cerca del 80 por ciento de los empleos totales generados en la Ciudad de Panamá, mientras que el sector primario sólo contribuye con el 2 por ciento. Esto contrasta con lo que sucede a escala de país en donde el sector primario participa con casi el 15 por ciento del empleo y el sector terciario con poco menos del 70 por ciento.

Tabla 1. Empleo sectorial País vs. Provincia de Panamá, 2017

	País	Ciudad de Panamá
Total Empleos	1,785,849	742,699
Total %	100.0%	100.0%
Primario/Agricultura	14.5%	2.0%
Secundario/industria, construcción	18.6%	20.0%
Terciario/servicios	67.0%	78.0%

Fuente: Arup con datos del INEC

**Debido al perfil preponderante de economía de servicios, la Provincia de Panamá genera, en mayor proporción relativa al resto del país, empleos que requieren una mayor calificación** como transporte, almacenamiento y comunicaciones, y servicios profesionales y actividades inmobiliarias, ambos con una participación de más del 60 por ciento de los empleos totales generados en el país. Dichos sectores han sido motores en el crecimiento económico, sin embargo, como se menciona en la sección 2.4, **la escasez de capital humano calificado es un cuello de botella para el crecimiento económico del país y de la Ciudad de Panamá. La participación de la mano de obra calificada extranjera ha contribuido a reducir la brecha entre la oferta y la demanda de capital humano.**

No hay datos recientes a nivel de provincia sobre el stock o acervo de inmigrantes extranjeros, sin embargo, dado que **la Provincia de Panamá concentra un alto porcentaje de los empleos**

**calificados, es posible prever que la mano de obra extranjera se concentra en la Ciudad de Panamá.** Apoyarse en la mano de obra extranjera para suplir el capital humano que la economía demanda y así impulsar el crecimiento es una medida necesaria pero temporal. Para superar la desigualdad social, la educación debe ser una herramienta para promover la movilidad social y para ello se requiere revisar los programas educativos y la calidad de la educación.

Tabla 2. Participación de la Provincia de Panamá en los empleos, 2017

	2017	República	Ciudad Panamá	Ciudad/Rep.
<b>Total</b>	<b>Total Empleos</b>	<b>1,785,849</b>	<b>742,699</b>	<b>42%</b>
<b>Primario</b>	Agricultura y otras	258,831	14,751	6%
<b>Secundario</b>	Explotación de minas y canteras	4,167	324	8%
	Industrias manufactureras	131,214	53,132	40%
	Electricidad, gas, y agua	15,431	9,131	59%
	Construcción	180,477	86,213	48%
<b>Terciario</b>	Comercio	314,105	146,620	47%
	Trans. Y comunicaciones	166,628	82,698	50%
	Hoteles y restaurantes	104,528	45,709	44%
	Act fin. y de seguros	44,639	29,398	66%
	Act. Inm. prof., cient., admin	121,686	75,038	62%
	Admin. Publica	119,374	53,803	45%
	Enseñanza	97,389	34,084	35%
	Serv. Soc. y salud	79,417	39,095	49%
	Artes y otras	77,002	39,982	52%
	Act. Hogares	69,985	31,745	45%
	Otras actividades de servicio	976	976	100%

Fuente: Arup con datos del INEC

## 3 Evolución de la desigualdad y la educación

Como se menciona en las secciones anteriores, la educación, la herramienta más poderosa para combatir la desigualdad, es uno de los principales cuellos de botella que enfrentan tanto el país como la Ciudad de Panamá dado el rol preponderante de ésta en la creación de empleos de mayor calificación. Esta sección contextualiza la evolución de la desigualdad y de la educación.

### 3.1 La desigualdad

La desigualdad entre la población de mayores y menores recursos es uno de los principales problemas que enfrenta el país. Para medir la desigualdad, Arup presenta dos indicadores: movilidad social y el Índice Gini.

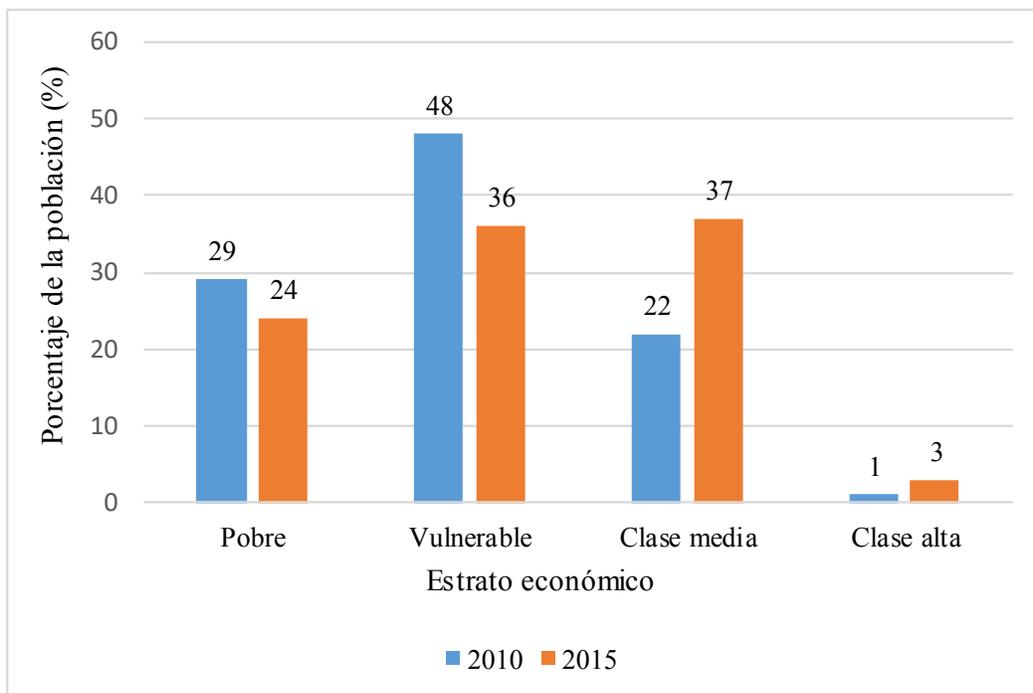
El indicador de movilidad social mide, a través de dos puntos en el tiempo, el porcentaje de la población total por estrato socioeconómico como sigue: pobre, vulnerable, clase media, y ricos.

El índice Gini, utilizado globalmente para medir la desigualdad, es un indicador numérico entre 0 y 100, en donde 0 corresponde a la perfecta igualdad, es decir que todos los habitantes tienen los mismos ingresos, mientras que el valor 100 corresponde a la perfecta desigualdad (una persona

tiene todos los ingresos y los demás ninguno). En resumen, entre mayor es el índice peor es la desigualdad.

De acuerdo a las cifras del estudio el Centro de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard (Ricardo Hausmann, 2017), **entre 2010 y 2015 se registró una reducción de la población “pobre” y “vulnerable” al pasar estos de 29 a 24 por ciento del total de la población y de casi el 50 al 36 por ciento del total de la población, respectivamente.** Como lo muestra la Figura 11, el mayor avance se dio en la población vulnerable, permitiendo una movilidad hacia la clase media. **El sector de la construcción ha tenido un papel fundamental en la reducción de la pobreza y los avances en equidad gracias a (1) el crecimiento económico que ha mostrado esta actividad en los últimos años, (2) el hecho de ser una actividad intensiva en mano de obra no calificada y (3) importantes aumentos en los salarios del sector impulsados por el Sindicato Único de Trabajadores de la Construcción y Similares de Panamá (Suntracs).**

Figura 11. Población por estrato económico, 2010 y 2015

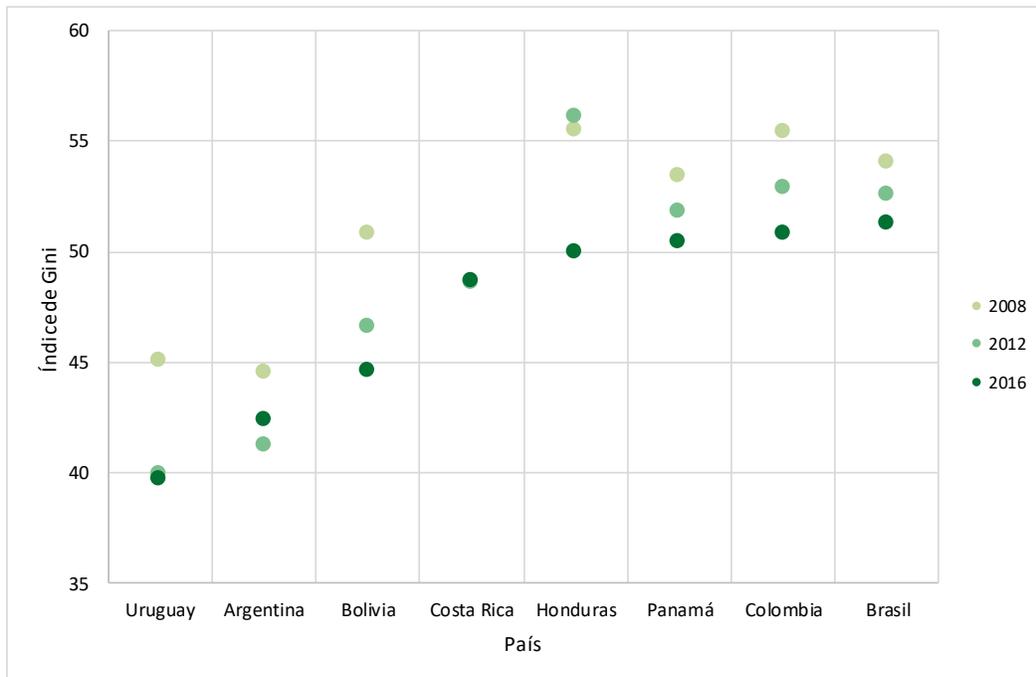


Fuente: Ricardo Hausmann, 2017

La mejora en la movilidad social también se vio reflejada en el desempeño del Índice Gini, de acuerdo con datos del Banco Mundial entre 2008 y 2016, el índice Gini en Panamá pasó de 53.4 a 50.4 lo que significa que la distribución del ingreso mejoró. Sin embargo, cuando se compara con LAC, Panamá sobresale por su alta desigualdad sólo superado por Colombia (50.8) y Brasil (51.3).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> El Índice Gini para Brasil más reciente es 2015.

Figura 12. Índice Gini 2008-2016



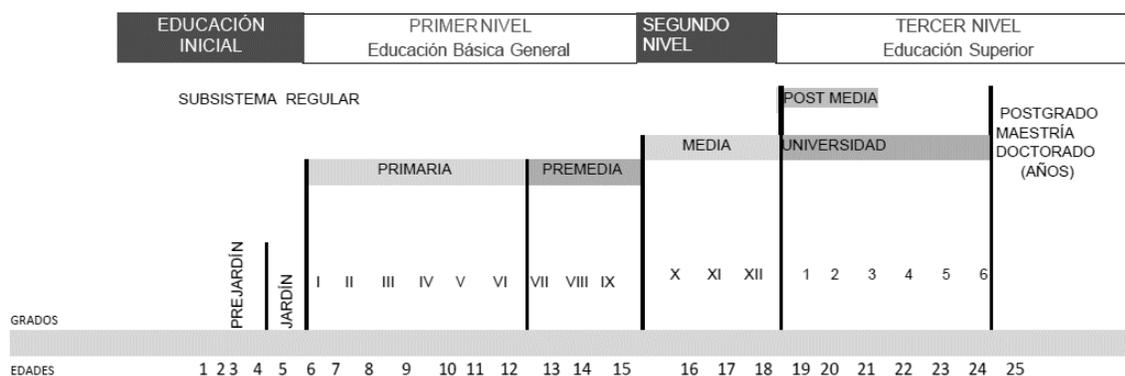
Fuente: Arup con datos de Banco Mundial

De lo anterior se puede concluir que, **si bien el crecimiento económico ha impulsado la movilidad social, la distribución del ingreso es inequitativa y por tanto la desigualdad es uno de los principales retos del país.** La educación es una de las herramientas más poderosas para el combate de la pobreza, sin embargo, la baja calidad de la educación es uno de los principales cuellos de botella del país (World Economic Forum). Ante este contexto, con base en entrevistas y un memorando elaborado en 2014 por el Banco Interamericano de Desarrollo sobre las nuevas oportunidades de empleo para jóvenes, la sección 3.2 intenta resumir los problemas que enfrenta la educación en Panamá con el objeto de proponer posibles oportunidades para mejorar como se verá en la sección 4.

## 3.2 La educación

Las políticas y la prestación de los servicios de educaciones de primer y segundo nivel (6 a 18 años) están centralizados en el Ministerio de Educación. Los centros educativos están distribuidos en 16 regiones educativas y distintas direcciones nacionales de educación. La educación inicial (de 0 a 6 años) está oficialmente a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, sin embargo, el Ciudad de Panamá opera algunos centros de desarrollo de infancia y parvularios propios. La educación superior es regulada por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá (CONEAUPA), conformado por actores públicos y privados.

Figura 13. Estructura de niveles educativos en Panamá



Fuente: INEC

### 3.2.1 Principales retos

Con base en las entrevistas realizadas por Arup y al Memorando de Donantes elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo sobre las nuevas oportunidades de empleo para jóvenes-NEO Panamá en 2014 se enumeran los siguientes retos:

- **Baja calidad educativa.** Panamá ha mejorado la cobertura de educación, llegando a niveles de países de la OECD en educación primaria y secundaria (premedia y media) sin embargo, la calidad de la educación es baja. De los 65 países que participaron en el estudio PISA de 2009, Panamá ocupó el lugar número 62 registrando de los puntajes más bajos; y fue el país latinoamericano con la mayor porción de estudiantes (83%) que ve la educación como una “pérdida de tiempo” que no mejora sus perspectivas laborales.

Tabla 2. Media Prueba PISA, 2009

País	Chile	México	Uruguay	Colombia	LAC	Brasil	Argentina	Panamá	Perú
Media	449	425	426	413	408	412	398	371	370

Fuente: Arup con datos de la OCDE

La situación es la misma en la Ciudad de Panamá, de acuerdo el Banco Interamericano de Desarrollo, los resultados de rendimiento de los alumnos en exámenes de lectura y matemática muestran que la Ciudad de Panamá se encuentra muy por debajo del rendimiento de otras ciudades latinoamericanas como Mar del Plata o Pereira.

- **Cobertura en desbalance.** Si bien la cobertura educativa ha mejorado, el fuerte crecimiento económico concentrado en el eje Panamá-Colón, ha generado un crecimiento acelerado de la población urbana lo que está desbalanceando la oferta (capacidad) en preescolar, pre-media y media. No hay cupos suficientes en estos niveles, llevando a escuelas a ofrecer la doble jornada con un nivel por la mañana y otro por la tarde. La razón estudiantes-docentes en la Ciudad de Panamá a nivel de primaria es alta, lo cual limita la interacción puntal de los maestros con los alumnos, lo que a su vez merma la calidad de la educación.

- **Debilidades en áreas técnicas y STEM.** Hay debilidad en las áreas de técnicas y STEM (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*) y de pensamiento crítico, especialmente en educación premedia y media. Los bachilleratos técnicos (IPTs) son deficientes en cantidad y calidad. Los docentes carecen de capacitación, además de que no se cuenta con el equipo y la infraestructura necesaria para impartir los programas. La Universidad Técnica sólo capta el 2 por ciento de los egresados de los IPTs, pocos estudiantes provienen de los IPTs y los que se presentan pocos aprueban el examen de admisión.
- **Falta de soft-skills.** Según el Informe de necesidades, ofertas económicas y plan piloto de formación a nivel técnico en logística elaborado recientemente para el Departamento de Transporte del BID, se resalta que 45 por ciento de las empresas de logística enfrentan dificultades para encontrar personal calificado, especialmente jóvenes con los valores y las competencias “blandas” y técnicas requeridas.” (memo de donantes). También hay una deficiencia generalizada en cultura laboral (e.g. puntualidad, responsabilidad, proactividad).
- **Falta de pertinencia de los programas educativos y quizás de flexibilidad en los horarios.** Los programas de educación no son pertinentes para las demandas de la economía. Los programas de educación son extensos, lo cual desincentiva a los jóvenes que quieren empezar a trabajar cuanto antes.
- **Falta de orientación profesional/vocacional.** Actualmente el mayor porcentaje de graduados corresponden a la disciplina de Ciencias de la Educación, seguido por Enseñanza Comercial y Administración, albergando estas dos más del 55% de los graduados. Según la presidenta de la Asociación de Universidades Privadas de Panamá (Auppa), la oferta laboral está muy orientada hacia un perfil técnico, principalmente del sector logístico. Sin embargo, los programas técnicos no son bien visto en la sociedad juvenil panameña, y se va por la licenciatura más por “un tema de casa”, contribuyendo así que haya un desbalance en la oferta y demanda laboral en esa área.
- **Falta de evaluación de los programas educativos.** Tanto el gobierno nacional como la Ciudad de Panamá están conscientes de los problemas del sistema educativo y han creado diversos programas oficiales dirigidos a mejorar la educación y la inserción laboral, sin embargo, no es claro que dichos programas sean sujetos a una evaluación para cerciorarse de su efectividad. Entre los programas están:
  - Aprende al Máximo (Meduca) el cual tiene como objetivo “fortalecer las competencias científicas, matemáticas, pensamiento lógico, desarrollo de la cultura y los valores en los estudiantes, capacitándolos para enfrentar los desafíos de la vida real, mejorando estándares de desempeño a través de una visión integradora del aprendizaje” por medio herramientas tecnológicas y de la capacitación de los docentes en prácticas pedagógicas innovadoras. El programa está dirigido los niveles de jardín, primaria y premedia y prevé una inversión total de B/.117.98 millones entre 2017 y 2020.
  - Programa Piloto de Jornada Extendida (Meduca) mediante el cual los estudiantes permanecen en el colegio por las tardes después de terminan clases y reciben

estudios dirigidos y talleres en temas como ética, alimentación, música y de artes plásticas. El programa tiene un enfoque social y pretende contribuir a disminuir la deserción escolar y la violencia. El programa arrancó en 2017 y se implementará en 95 planteles, incluyendo 13 de la región metropolitana de la Ciudad de Panamá, que fueron escogidos de una lista de 146, luego de que el Ministerio comprobara que estas escuelas tenían las infraestructuras y la aprobación del cuerpo docente.

- Programa de Orientación Vocación y de Empleo - POVE (Ministerio del Trabajo en cooperación con Meduca) que busca informar a estudiantes de pre media y media de colegios particulares y públicos sobre la tendencia ocupacional y demanda de habilidades para el trabajo a partir de charlas con profesionales.
- Alianza de la Secretaría de Tecnología con Alcaldía de Panamá para apoyar STEM + Arte (financiado por embajada de los Estados Unidos).

## 4 Perspectivas, conclusiones, y recomendaciones

### 4.1 Perspectiva económica

En los últimos años el crecimiento económico se ha venido desacelerando, principalmente por el lento crecimiento de los socios comerciales (Colombia). La Zona Libre de Colon (ZLC), que ha sido uno de los principales motores del crecimiento económico está en declive desde 2012. Según reportes de prensa, la Asociación de Usuarios de la zona franca destacó que entre mayo de 2013 y mayo de 2015 se perdieron más de 9 mil empleos. Sin embargo, **se espera que a mediano plazo el crecimiento de Panamá se mantenga entre los más altos de América Latina. Esto sitúa al país en una posición privilegiada para seguir atrayendo inversión extranjera y crear nuevos empleos, y a la Ciudad de Panamá en particular, ya que tiene un papel preponderante en la economía del país.**

**La construcción continuará siendo un motor de crecimiento, sin embargo, se espera una eventual desaceleración de esta actividad.** Si bien se proyectan importantes inversiones públicas (la segunda línea del Metro y el cuarto puente sobre el Canal de Panamá) y privadas, es razonable pensar que la construcción no comercial disminuya a medida que se supera el rezago histórico de este sector. La construcción comercial también presenta una desaceleración. El exceso de inventario ha resultado en un aumento de la vacancia y una disminución en las rentas; en la Ciudad de Panamá existe sobreoferta de espacios comerciales, oficinas y hoteles (ocupación promedió 50 por ciento en 2017).<sup>2</sup>

**El crecimiento económico lo seguirán liderando actividades asociadas al comercio exterior. Se espera que el crecimiento se dé a partir de un aumento en la productividad como**

<sup>2</sup> Appraising the Economic Potential of Panama, Policy Recommendations for Sustainable and Inclusive Growth, Harvard University. Panama Today <http://www.panamatoday.com/special-report/panamas-real-estate-celebration-over-4753>

**resultado de un cambio en los modelos de negocios y la tecnificación del sector, lo que descansa en mano de obra calificada.**

Otro factor externo que puede afectar a Panamá es la volatilidad en el comercio internacional a causa de la incertidumbre política y económica a nivel global y de disputas diplomáticas particulares, en especial las nuevas políticas tarifarias de Estados Unidos frente al mercado Chino.

## 4.2 Conclusiones y recomendaciones

**La provincia de Panamá concentra aproximadamente el 75 por ciento del PIB nacional y cerca del 40 por ciento del empleo del país. Esto resalta el papel preponderante que tiene la Ciudad de Panamá en el desarrollo económico y social del país.** Desde que Panamá tomó posesión del Canal, **tanto el país como la Ciudad de Panamá han experimentado un extraordinario crecimiento económico impulsado principalmente por los servicios asociados al comercio exterior y las grandes inversiones en infraestructura** que estos servicios generaron.

**Este crecimiento económico vino acompañado de una significativa reducción en los índices de pobreza y desigualdad, gracias principalmente el empleo generado por el sector de la construcción, el cual permitió hacer partícipe del crecimiento económico a la población de escasos recursos y poco calificada. Sin embargo, Panamá aún presenta niveles de desigualdad mayores a un gran número de países de Latinoamérica.**

Debido al perfil preponderante de economía de servicios, **la Provincia de Panamá genera, en mayor proporción relativa al resto del país, empleos que requieren una mayor calificación, sin embargo, la escasez de capital humano calificado es un cuello de botella para el crecimiento económico del país y en particular para la Ciudad de Panamá.** Los sectores que han impulsado la económica han suplido en gran parte su demanda de capital humano contratando personal extranjero calificado al no poder suplir sus necesidades en el mercado local.

**A mediano plazo se espera que el crecimiento de Panamá se mantenga entre los más altos de América Latina. Esto sitúa al país en una posición privilegiada para seguir atrayendo inversión extranjera y crear nuevos empleos, y a la Ciudad de Panamá en particular, ya que tienen un papel preponderante en la economía del país.** El sector de servicios asociados al comercio exterior se pronostica continuará creciendo a partir de un aumento en la productividad, para lo cual se necesita un capital humano calificado que actualmente no se encuentra en el mercado local. Se espera también que el sector de la construcción, el cual fue fundamental en la movilización social y la reducción de la pobreza, crezca a menor ritmo.

**Los principales retos tanto para el crecimiento económico como para la disminución de la desigualdad son:**

- **Escasez de capital humano calificado:** es fundamental desarrollar el capital humano en Panamá para (1) poder suplir las demandas del mercado y seguir creciendo la economía a través de las actividades asociadas al comercio exterior y (2) poder incluir a una mayor población en el crecimiento económico. Para este fin es indispensable mejorar la calidad de la educación a todos los niveles, con especial énfasis en la educación premedia y media (estudiantes de entre 13 y 18 años). Este nivel educativo corresponde al segmento población

más vulnerable (del total de jóvenes entre 15 y 29 años, el 65 por ciento del total de los jóvenes viven en entornos urbanos, el 24 por ciento ni estudia ni trabaja y el 30 por ciento vive en condición de pobreza). Adicionalmente, una mejor calidad en la educación de este nivel mejoraría y potenciaría la educación de tercer nivel. Las migraciones urbanas hacen que también sea necesario expandir la capacidad y la cobertura de los servicios de educación en la Ciudad de Panamá.

La educación pública en Panamá está a cargo del Ministerio de Educación, pero hay un gran número de organizaciones (otros ministerios, instituciones, consejos y asociaciones) tanto públicas como privadas trabajando por el desarrollo del capital humano y su inserción en la economía. La Alcaldía de Panamá ha hecho alianzas, dentro de lo que le permite la ley y los limitados recursos que dispone en material de educación, con el Gobierno Nacional y otras instituciones para mejorar la educación. El municipio participa en el programa de “jornada extendida” y ha puesto en marcha programas culturales ambos con el apoyo del Ministerio de Educación.

Actualmente existen programas y políticas bien intencionadas, pero no se analiza ni se mide su efectividad. Se requiere mayor coordinación y articulación entre los distintos actores e iniciativas y métodos rigurosos de evaluación a partir de indicadores que midan el impacto real de los programas y las políticas. A corto plazo, sin embargo, es fundamental para el crecimiento económico que el sector productivo pueda seguir apoyándose en personal extranjero para suplir sus necesidades.

- **Diversificación de la economía:** la concentración de la economía de Panamá en servicios asociados al comercio exterior la hace vulnerables a condiciones externas. Adicionalmente, el enfoque casi exclusivo en la economía de servicios ha concentrado las inversiones públicas y privadas en el eje Panamá-Colón, dejando de lado grandes extensiones de territorio y amplios sectores de la población. Esto a su vez genera grandes desigualdades y migraciones de las zonas rurales a la ciudad. Panamá debe procurar diversificar su economía para (1) hacerla más sostenible y resiliente y (2) poder incluir a una mayor población en el crecimiento económico. En este sentido, Panamá puede aprender mucho de Singapur, cuyo modelo de desarrollo ha consistido en gran parte en capitalizar sinergias entre sectores distintos de la economía. Se debe procurar desarrollar y promover actividades que tienen alguna relación o que se pueden potencializar a partir de las industrias o los sectores económicos existentes, como el ecoturismo, la agricultura y la pesca para exportación. La Ciudad de Panamá cuenta con un acervo de infraestructura y servicios de calidad para atraer turismo, sin embargo, la ocupación hotelera es baja-media, lo que indica que hay potencial para incrementar la afluencia turística. Una campaña mediática para incrementar tanto el turismo extranjero como nacional podría considerarse en el corto plazo. El sector de turismo se apoya en mano de obra abundante y con poca calificación y podría contribuir a generar los empleos que el sector construcción expulsa.
- **Estructura Institucional, burocracia y corrupción:** de acuerdo a la encuesta de ejecutivos del Foro Económico Mundial, los factores más problemáticos para hacer negocios en Panamá son la burocracia y la corrupción. **La corrupción y la ineficiente burocracia tienen un costo social, pues son recursos que se desperdician y que bien podrían ser utilizados para mejorar los servicios públicos y la calidad de vida de los panameños. Estadísticas no oficiales estiman que la corrupción en Panamá cuesta entre 3 y 4 puntos**

**porcentuales del PIB.** Es necesario que tanto el gobierno nacional como local revisen sus prácticas de contratación y la cantidad y calidad de información que es compartida con los ciudadanos con el fin de transparentar los procesos y rendir cuentas. El crecimiento económico se ha dado a pesar de una estructura institucional desarticulada, poco eficiente y transparente en comparación a otros países de Latinoamérica.

**Si bien el proceso de descentralización gubernamental se encuentra en una etapa inicial, la Ciudad de Panamá tiene un papel esencial en el futuro del país dado su peso económico y poblacional,** la ciudad representa o representará el ejemplo a replicar. De los retos que se han identificado en este documento, **la Ciudad podría:**

- **Sector Educación**

- **Explorar la posibilidad de implementar un programa piloto de escuelas “Charter”.** Las escuelas chárter fueron creadas en Estados Unidos a principios de los noventa como una alternativa para contrarrestar la mala calidad de la educación básica. Dichas escuelas son semi-autónomas, reciben fondos públicos del gobierno federal (\$/alumno), tiene mayor flexibilidad para elegir a los docentes y cuentan, en general, con una alta participación de los padres de los alumnos. Además, las escuelas recaban fondos privados para atender las necesidades educativas que van desde equipamiento hasta la contratación de personal.
- **Estrechar el vínculo entre el sector privado/industria y el sector educativo para reducir la brecha entre la oferta y la demanda de empleos.** Si bien la alcaldía no es responsable de proveer educación universitaria podría tener un rol de coordinación entre el sector universitario y la industria/sector privado, complementando los esfuerzos del INADEH. En cuanto a los esfuerzos de comunicación la Alcaldía podría, junto con la cámara de comercio, publicar de manera regular estadísticas de las carreras más demandadas, salarios, y perspectivas para que tanto los futuros profesionistas como las autoridades de gobierno cuenten con información oportuna del capital humano que la economía demanda.
- **Asegurar que la calidad de la educación preescolar que provee la Ciudad es adecuada.** La Alcaldía de Panamá tiene bajo su tutela 8 centros de desarrollo infantil que atienden a niños y niñas en edad comprendida de 3 meses hasta los 5 años. La educación que reciben los niños a edad temprana es clave en su futuro desarrollo social, motriz, y cognitivo, por lo que la Ciudad de Panamá tiene la oportunidad de inferir directamente en la oferta educativa incrementando el número de instalaciones y/o docentes para asegurarse que la relación alumno-maestros es adecuada. También es relevante que se ofrezca entrenamiento continuo a los docentes sobre los métodos de enseñanza. La OCDE en 2017 publicó un compendio de indicadores en educación temprana de los países miembros. Dicho estudio incluye estándares relacionados con las instalaciones y la preparación/entrenamiento de los pedagogos. (OCDE, 2017)
- **Mejorar las habilidades blandas “soft skills.”** La juventud tiene poco interés en educarse y carece de disciplina/responsabilidad en el trabajo (impuntuales, poca

seriedad). La Ciudad de Panamá podría poner en marcha diversas herramientas para motivar a los jóvenes a maximizar su potencial: implementar una campaña de comunicación dirigida a los jóvenes que resalte el rol fundamental que juegan en el porvenir de su país y desarrollar talleres culturales que resalten los valores.

- **Continuar y expandir la promoción de actividades STEM** con el apoyo financiero del Gobierno Nacional y del sector privado. Actualmente la Ciudad ha tratado en la medida de lo posible complementar las funciones del Ministerio de Educación, pero los recursos son escasos y la tarea mayor. Además de los fondos públicos, La Ciudad podría explorar patrocinios con el sector productivo para la creación de programas extracurriculares de STEM y de nuevas escuelas. Esto ha sido uno de los modelos exitosos en los Estado Unidos para mejorar tanto la capacitación de los docentes como la de los alumnos. Por ejemplo, El estado de Illinois, con el apoyo del sector privado, creó una de las preparatorias con un sobresaliente nivel académico bajo un enfoque STEM en la Ciudad de Chicago “*Lindblom Math & Science Academy*.” La preparatoria es gratuita, atiende a estudiantes de alto rendimiento, y el profesorado es altamente calificado.
- **Buen gobierno/ instituciones:** una de las debilidades más mencionadas es la ineficiente burocracia, la corrupción y la falta de transparencia. La excesiva burocracia y la corrupción se traducen en un uso ineficiente de los recursos públicos, ya que éstos llegan sólo parcialmente a los más necesitados exacerbando la inequidad social y la desconfianza de la población hacia el gobierno. **Con miras a seguir un proceso de descentralización y no repetir los problemas del Gobierno Nacional, la Ciudad de Panamá tiene la oportunidad de convertirse en un ejemplo nacional de buen gobierno.** Para ello es indispensable que la ciudad opere bajo los siguientes lineamientos:
  - **Medición y rendición de cuentas:** los programas implementados por la ciudad deben tener metas claras y su desempeño medible. Sólo así será posible determinar la efectividad de éstos.
  - **Gobierno eficiente:** un gobierno que gasta eficientemente, tiene establecidos procesos claros para desembolsar presupuesto, es auditado, y rinde cuentas claras a la ciudadanía
  - **Transparencia:** la información de los programas públicos y de las licitaciones públicas son transparentes y de público acceso.
  - **Código de ética** que establece lo permisible entre un privado y público para evitar el tráfico de influencias.

**Bibliografía citada**

- Banco Mundial. (16 de Abril de 2018). *El Banco Mundial en Panamá*. Obtenido de Banco Mundial: <http://www.bancomundial.org/es/country/panama/overview>
- Construcción Pan-Americana. (31 de 01 de 2018). *Construcción Pan-Americana*. Obtenido de Construcción-pa : <http://www.construccion-pa.com/noticias/linea-2-del-metro-panama-registra-avance-del-65-ciento/>
- El Nuevo Diario*. (24 de 06 de 2016). Obtenido de elnuevo diario.com.ni: <https://www.elnuevodiario.com.ni/internacionales/centroamerica/396222-canal-panama-tendra-retorno-inversion-mayor-13/>
- Estrategia y Negocios*. (30 de 12 de 2014). Obtenido de <http://www.estrategiaynegocios.net/inicio/781070-330/corrupci%C3%B3n-cuesta-entre-3-y-4-del-pib-paname%C3%B1o>
- i-Martin, X. S. (2018). *The Global Competitiveness Report*. Geneva: World Economic Forum.
- International Monetary Fund. (2017). *IMF Country Report No 17/106*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- La Estrella de Panamá. (10 de 05 de 2017). *Ampliación del Aeropuerto de Tocumen*. Obtenido de <http://laestrella.com.pa/economia/ampliacion-aeropuerto-tocumen-tiene-70-avance/24000872>
- North, D. (1989). Institutions and economic growth: An historical introduction. *Elsevier*, 1319-1332.
- OCDE. (2017). *Starting Strong V Transitions From Early Childhood Education and Care to Primary Education*. Paris: OCDEpublishing.
- OECD. (2010). *PISA 2009 Results: Executive Summary*.
- Ricardo Hausmann, M. A. (2017). *Appraising the economic potential of Panama: Policy recommendations for sustainable and inclusive growth*. CID Faculty Working Paper No 334.
- Soubbotina, T. P. (2004). *Beyond economic growth : an introduction to sustainable development*. World Bank.