

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

**Víctor Hugo Herrera Ballesteros**

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Panamá

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

Fecha de recepción: 28/02/2022

Fecha de aceptación: 15/10/2022

---

**Resumen**

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

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

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

**Summary**

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

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

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

## 1. Algunas concepciones previas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **3.2. Largo plazo**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4. Conclusión

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

#### 5. Referencias bibliográficas

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