

Desempeño Macroeconómico, Desigualdad, Productividad y Pobreza en América Latina y Panamá

Eloy Fisher / Giancarlo Roach Rivas

Resumen

Este documento de trabajo analiza cómo la desigualdad y la pobreza inciden en el desempeño macroeconómico de Panamá, compara la trayectoria de estos indicadores y diagnostica la eficacia del gasto público gubernamental. Utilizando estadísticas descriptivas e indicadores, el documento busca explicar qué relación tiene la reciente expansión macroeconómica de la región con los avances en reducción de pobreza y desigualdad, a la vez que provee luces sobre el trasfondo productivo y el desempeño fiscal en hacerle frente a estos retos sociales. Tras este diagnóstico, se analizarán brevemente programas específicos en torno a subsidios al consumo y transferencias condicionadas que buscan mitigar la pobreza y la desigualdad en Panamá. El documento concluye con un balance de los retos a futuro en materia de políticas públicas en materia social y macroeconómica y algunas recomendaciones para su posible solución.

Sección I: Introducción

Este documento de trabajo intenta reseñar teórica y empíricamente los efectos macroeconómicos de la desigualdad y la informalidad en América Latina, con especial énfasis en Panamá. A partir de pruebas descriptivas y un estudio cualitativo sobre la efectividad del marco de políticas diseñadas para disminuir la desigualdad, la informalidad y la pobreza, se busca explicar los nexos entre la expansión macroeconómica de la región y en especial el crecimiento panameño, con los avances en materia social, a fin de desentrañar sus efectos en el trasfondo productivo y el impacto del desempeño fiscal y las políticas públicas para paliar estos problemas.

En las últimas décadas, la teoría económica y sus derivados de políticas públicas se decantaron en dos grandes campos teóricos y prácticos. Por un lado, quienes enfatizan los efectos del *supply-side* (o lado de la oferta) de la economía hacen hincapié en el dinamismo del mecanismo de mercado que permite el ajuste eficiente de los factores productivos a través de su funcionamiento ininterrumpido. Si bien, esta visión dominó el pensamiento económico y aún forma parte de las recomendaciones en materia social y económica, fallas de mercado en materia de bienes públicos (como salud y educación), propició a organismos internacionales como el Banco Mundial a hacer énfasis en políticas *pro-pobres* por el lado de la demanda, a fin de corregir brechas económicas y con ello disminuir bre-



chas sociales para garantizar estabilidad en materia política y económica. Visto que cabe razón en ambas visiones, existe interés en saber cómo es posible calibrar y desarrollar una visión económica y social que permita dinamizar el funcionamiento del mecanismo de mercado a través del diseño e implementación de políticas inteligentes y focalizadas que garanticen un crecimiento amplio e incluyente.

Lo anterior no quiere decir que no existan tensiones a corto plazo entre políticas que favorezcan el crecimiento, y la reducción de la pobreza y la desigualdad. Las políticas que tienden al *supply-side* implícitamente asumen que la población espera que los beneficios lleguen a todas las esquinas de la sociedad. Asimismo, se espera que tales políticas no estén sujetas a retrocesos sociales o taras que otorguen acceso desigual a factores productivos. Un cúmulo de nuevos estudios resalta que el crecimiento económico se ve afectado en la medida que el ajuste económico sea desigual y afecte desproporcionadamente a algunos grupos sociales. Por eso, hoy existe el incentivo de aumentar el impacto del crecimiento en la disminución de la pobreza, implementando políticas que a su vez disminuyan los niveles de desigualdad.

En América Latina, la desigualdad puede ser vista como la dificultad para acceder al mercado laboral. Producto de cuestiones estructurales y regulatorias, al trabajador de la región se le dificulta entrar al ruedo formal y por consiguiente, por opción o por necesidad entra a la informalidad en la cual el acceso a capital y mano de obra no cuenta con suficientes garantías legales y económicas. Es de esperar que en medio de ese contexto, la productividad del sector informal sea mucho menor.

Y si bien la desigualdad disminuyó a lo largo y ancho del continente en medio de un contexto de crecimiento vigoroso, existen retos a superar. Por un lado, en la medida que este crecimiento económico que no esté afincado en instituciones que incidan en mayores índices de productividad, este crecimiento económico permanecerá vulnerable y, en caso de una crisis, podría revertir las ganancias hasta ahora experimentadas. Asimismo, concentrar productividad y trabajo en enclaves económicos específicos en medio de pesadas regulaciones y desenfocadas políticas laborales, no propicia la inclusión laboral de

grandes contingentes de trabajadores. Marginados de las externalidades positivas (en materia de entrenamiento y experiencia) propias al acceso del mercado formal, estos contingentes de trabajadores quedan atrapados en un círculo vicioso, que en casos de frustración generalizada, puede desembocar en crisis políticas e institucionales.

Este trabajo enfatiza el caso panameño, cuya tríada de crecimiento, desigualdad e informalidad define en gran parte su economía. En efecto, la economía informal en Panamá tiene un tamaño comensurable al 50% de su economía formal, tal y como aparece descrito en algunos estudios citados a continuación. Nuestros resultados indican que la productividad laboral en Panamá se circunscribe a sectores económicos estrechos que a pesar de su dinamismo y aporte al crecimiento económico no pueden absorber formalmente el contingente de trabajadores. Estas fracturas sectoriales en la economía panameña apuntan a una débil relación a corto plazo entre el vigoroso crecimiento del último lustro y la disminución en la desigualdad, a la vez que también sugiere un papel importante de las políticas de gasto estatal en hacerle frente a estos retos.

Desde otra perspectiva, analizamos dos tipos de políticas sociales implementadas en Panamá: los subsidios al consumo de servicios públicos y los subsidios de apoyo a grupos vulnerables. En el caso de los primeros, estos subsidios fallan en generar impactos positivos: la oferta de dichos servicios es escasa en disponibilidad y calidad y suele ser regresiva ya que no reconoce diferencias en las circunstancias de la población objetivo y en la extensión de sus necesidades. En cambio, si bien la implementación de las transferencias a grupos vulnerables ha sido más exitosa y focalizada, estas también cuentan con deficiencias. Por un lado, se desconoce en gran parte el nivel de cumplimiento con las condiciones del programa (respecto a objetivos de educación y salud), pues no se cuenta con un sistema adecuado de información y seguimiento. Adicionalmente, el subsidio podría impactar de forma diferente a un grupo heterogéneo de beneficiarios -en especial los hogares indígenas- que tienen mayores dificultades para acceder a los servicios públicos. Esto apunta hacia la posibilidad que el impacto de la Red de Oportunidades, aunque positivas, puedan estar so-



breestimadas. El débil seguimiento a los beneficiarios de la Red; así como la carencia de criterios (basados en experiencias similares o en lo que sugiere la teoría) dificultan la evaluación del éxito o fracaso de estas políticas.

Por eso, se hace imperativo repensar algunas características del modelo de crecimiento panameño, y el diseño e implementación de políticas públicas para hacerle frente a estos retos. En un primer nivel, urge una reforma al sistema de subsidios a fin de que impacten a las poblaciones vulnerables que más lo necesitan. Asimismo, se necesita reformar el sistema de información y seguimiento de estos programas para mejorar el monitoreo y la evaluación periódica de sus objetivos.

A un nivel más general, es necesario iniciar políticas públicas que busquen la difusión de rendimientos marginales crecientes (es decir, externalidades positivas) a lo largo y ancho de la economía. Por ejemplo, urge apoyo e inversión en educación, re-entrenamiento técnico y capital productivo, al igual que apoyo e inversión en sectores claves de alta productividad (especialmente en sectores cuyo impacto neto sea positivo en el contexto de costos ambientales y sociales) en medio de un contexto regulatorio favorable. Al incentivar políticas públicas que fortalezcan la institucionalidad legal, la difusión de tecnología y las garantías a emprendedores en sectores competitivos se aumenta la productividad de la economía, y su capacidad de absorber los trabajadores en el sector formal. Sólo así se podrán mantener y hacer sostenibles a futuro los beneficios acumulados producto del actual dinamismo económico nacional.

El presente documento tras esta breve introducción, en su segunda sección reseña los aspectos teóricos que vinculan el desempeño macroeconómico con la desigualdad, la pobreza y la informalidad, y se repasa brevemente el caso de la región latinoamericana desde los noventa hasta nuestros días. La tercera sección enfoca el caso panameño y presenta una perspectiva macro de empleo, productividad e informalidad en la economía. A renglón seguido, también aporta apuntes sobre la situación de los subsidios al consumo y las transferencias condicionadas en Panamá. La cuarta y última sección concluye con algunas recomendaciones.

Sección II: Los nexos entre desigualdad, pobreza y actividad macroeconómica en América Latina

II.a Teorías sobre el crecimiento, la desigualdad y la pobreza

Existen posiciones encontradas respecto a los efectos de la desigualdad y la pobreza en el desempeño macroeconómico y en el crecimiento. Por un lado, una rica literatura enfatiza el rol de políticas que coadyuven al crecimiento económico para disminuir la pobreza. La utilización eficiente y racional de los factores de producción maximiza ventajas comparativas internas y externas y se refleja en un crecimiento económico que *por sí mismo distribuye* los réditos de estos recursos de acuerdo con los aportes marginales de cada factor. En ese sentido, estos estudios consideran que el crecimiento económico es neutro a largo plazo a nivel distributivo. No obstante, por otro lado, existe una profunda crítica a este modelo ya que existen numerosas interrogantes sobre qué políticas conducen a esa utilización eficiente y racional. Por tanto, estos últimos documentos enfatizan cuán difícil es pensar en esos términos ante las numerosas fallas de mercado y de gobierno en el proceso de instalar medidas conducentes a ese desarrollo.

Sobre los primeros estudios, el célebre modelo de Solow (1956) constituye el punto de partida. Tal como apunta Solow, el ritmo de crecimiento dependerá del ahorro (e inversión) de recursos por encima de las necesidades del crecimiento demográfico y la depreciación de capital. En equilibrio, el ahorro será igual al crecimiento de la población y de capital. Sin embargo, un incremento en la tasa de ahorro o más importante aún, en la capacidad productiva, añade potencial a la economía y con ello, la posibilidad de crecimiento a futuro.

Este modelo es la piedra angular para entender las distintas facetas y efectos del crecimiento, visto su poder predictivo (para estudios empíricos, consultar Mankiw, Romer y Weil 1992 y Solow 2001). Principalmente, el modelo de Solow enfatiza factores de crecimiento por el lado de la oferta (*supply-side*) que empujan las fronteras tecnológicas

de producción o la tasa de ahorro para aumentar el potencial de crecimiento para así “levantar todos los botes en la orilla”. En efecto, se aduce que al subir todos ingresos, se afecta positivamente y proporcionalmente el ingreso de los pobres, tal como se señala en el estudio de Dollar y Kraay (2004). Al afectar a todos por igual, el crecimiento aumenta el ingreso de todos pero lo hace de forma *neutral*.

Como apunta López (2003) “nadie duda la importancia del crecimiento en la reducción de la pobreza. Los países que históricamente experimentaron la mayor reducción en la pobreza son aquellos que [también] experimentaron períodos prolongados de crecimiento económico sostenido.” No obstante, existen serias dudas sobre si el crecimiento es neutral a nivel distributivo. No todos los grupos sociales tienen la misma participación en las actividades que generan ese crecimiento, y por ende existe la posibilidad que tal crecimiento sea capturado, especialmente si no existen instituciones sociales que garanticen acceso a los réditos de esa expansión. Así, surgen nuevos modelos de crecimiento endógeno que enfatizan el rol de externalidades (aquellos costos o beneficios de políticas sobre terceros actores, como en Romer 1986) y a la vez, una defensa de algún grado de políticas distributivas que rompan con aquella captura a cargo de sectores agremiados en la burocracia gubernamental o en el sector privado.

Así, propiciar crecimiento a largo plazo implica también mejorar indicadores sociales, de educación y de ingreso a través de lo que Kakwani (2001) denominó como *políticas de crecimiento pro-pobres* donde apoyar los ingresos de los pobres sean prioridad y con ello, crezcan más rápido que los ingresos de los no-pobres. Esto disminuiría la desigualdad y la pobreza de manera simultánea. Así, Son y Kakwani (2003) reseñan la relación entre pobreza, crecimiento y desigualdad y encuentran que el aumento de la pobreza y el grado de desigualdad son inversamente proporcionales: así, la pobreza es más elástica (es decir, más sensible) respecto al crecimiento en la medida que exista menor desigualdad. Así, en sociedades donde los pobres están relativamente integrados en la economía (con mejor redistribución del ingreso – los pobres tienen mayores oportunidades en el mercado laboral), el crecimiento económico contribuye de mayor forma a la reducción de la pobreza.

Por otro lado, existe incertidumbre respecto a qué políticas conducen a episodios de crecimiento sostenido. En un controversial estudio, Easterly (2001) encontró que las políticas de ajuste estructural dictadas tanto por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) reducen la elasticidad de la pobreza respecto al crecimiento económico, quizás a consecuencia de que estas políticas marginan a los pobres de las oportunidades para participar de ese crecimiento. Ante tales críticas, el BM planteó una nueva visión de *crecimiento incluyente* que para ser sostenible a largo plazo “deba ser amplio entre sectores, e incluyente de la mayor parte de la fuerza de trabajo de un país... La perspectiva pro-pobres está principalmente enfocada en el bienestar de los pobres, mientras que el crecimiento incluyente se preocupa con las oportunidades de la mayoría de la fuerza de trabajo, sean pobres o clase media (BM 2009)”. De acuerdo al BM, para que el crecimiento sea realmente incluyente se necesita no sólo enfocar las políticas a paliar la pobreza, sino generar mayor productividad y crear nuevas oportunidades de empleo – enfatizando la creación de crecimiento productivo y no la redistribución del ingreso.

Los estudios demuestran que el acceso a oportunidades educativas y de salud tiene un efecto significativo en mayor crecimiento económico y en la disminución de la desigualdad, incluso al controlar por efectos circulares. López (2003) confirma que, mejoras en educación e infraestructura, y menores niveles de inflación reducen los niveles de desigualdad, especialmente en el caso de los dos últimos. En caso contrario, políticas asociadas al desarrollo financiero, la apertura financiera y a un menor tamaño del sector público incrementan la desigualdad. Esto ocasiona un problema, ya que todas estas políticas tienden a aumentar el crecimiento. Así, por lo menos respecto a aquellos factores, existe una tensión a corto plazo entre políticas que busquen reducir la desigualdad y aumentar el ingreso de la población, si bien los efectos netos positivos del crecimiento son indiscutibles a largo plazo.

Igualmente, la desigualdad tiende a aumentar la volatilidad macroeconómica (Breen y García Peñalosa 1999). Desde la teoría neoclásica, Breen y García Peñalosa arguyen que los individuos de mayor ingreso tienen mayor apetito de riesgo, y por tanto ofrecen en el mercado garantías (seguros) para los



trabajadores. A mayor riesgo, mayores ganancias pero también aquellas implican mayor volatilidad. Sin embargo, desde un punto de vista keynesiano-estructuralista, en un contexto social polarizado entre ricos y pobres, los choques externos de demanda no son absorbidos de manera eficaz cuando no existe una clase media con suficiente peso y poder adquisitivo para resolver los problemas de coordinación que inciden en bajos niveles de productividad e inversión (Gordon 1995).

A pesar de sus diferencias, los documentos de Gordon, y de Breen y García Peñalosa hacen hincapié en los efectos derivados de la desigualdad en la productividad. No obstante, la diferencia radica en la dirección de la causalidad: Breen y García Peñalosa proponen que menores niveles de productividad relativa (entre el sector agrícola y los sectores industriales y servicios) aumentan la desigualdad, mientras que Gordon asegura que un mayor énfasis en garantizar la estabilidad económica (a través de programas estatales y estabilización) aumentan el empleo y la productividad en formas que disminuyen la desigualdad. Gordon se muestra afín a la perspectiva de Andrew Glyn (1995) quien responsabiliza a las políticas macroeconómicas de los ochentas y los noventas que desarticulaban instituciones y garantías sociales tanto en el mundo desarrollado y en mercados emergentes, y con ello aumentaron la volatilidad de la productividad y el crecimiento en aras de aumentar las tasas de ganancia.

McMillan y Rodrik (2011) presentan una interesante tesis sobre este asunto en particular: en el transcurso del desarrollo económico, el flujo de recursos de sectores de baja productividad a sectores de alta productividad es un motor del crecimiento –tal como propusiera Sir Arthur Lewis (1954) en su célebre modelo de desarrollo. No obstante, no todo episodio de cambio estructural (o la transición desde sectores de baja productividad como la agricultura hacia sectores de mayor productividad) produce crecimiento: en el documento, atestiguan que el cambio estructural en América Latina y África reduce el crecimiento ya que los flujos de recursos van en dirección contraria, en contracorriente a la experiencia asiática.

En países con economías de enclave y orientadas al mercado externo, el crecimiento económico irradia desde sectores limitados por su espacio y tamaño, y que a pesar de su alta productividad no pueden absorber la mano de obra que deja el campo y que a falta de oportunidades, debe permanecer en la informalidad. Si bien la globalización es una fuerza positiva el cambio estructural, es mucho más conveniente para países con ventajas comparativas en bienes primarios especializarse en esta producción que invertir en costosas plantas industriales, especialmente si los precios son favorables para tal actividad. Asimismo, McMillan y Rodrik encuentran que mercados de trabajo rígidos y políticas moneta-

Tipo de política distributiva	Resumen	Trabajos citados
Neutral	El crecimiento económico es distributivamente neutral, y por tanto contribuye al aumento de los ingresos de todas las clases por igual.	A partir de Solow (1956), pero el documento más citado es Dollar y Kraay (2004).
Pro-Pobre	El crecimiento económico no es neutral y tiende a beneficiar a quienes ya tienen acceso a factores de producción. Por eso, las políticas públicas deben apoyar los ingresos de los pobres para acelerar el crecimiento de sus ingresos con respecto a los ingresos de los no pobres. Esto disminuye la desigualdad y la pobreza de manera simultánea.	Kakwani (2001), Son y Kakwani (2003).
Crecimiento incluyente	Para que el crecimiento sea sostenible a largo plazo, y no esté distorsionada a favor de determinados sectores, las políticas deben volcarse a ampliar las posibilidades de que este crecimiento llegue a la mayoría de la fuerza laboral del país, ya sea que estos grupos sean pobres o de clase media.	Banco Mundial (2009)

Tabla 1: Explicación de tipos de políticas distributivas en el contexto del crecimiento económico

Fuente: Elaboración propia de los autores.



rias restrictivas también inciden en este fenómeno. En efecto, esta tesis es importante y urgente para entender cuán sostenible son las ganancias sociales del crecimiento (en materia de menores índices de pobreza y desigualdad) que América Latina (y especialmente Panamá) hoy experimentan —a eso pasamos a continuación.

II.b Desigualdad, crecimiento y pobreza en América Latina (1990-2012)

La desigualdad constituye uno de los indicadores más citados sobre América Latina. No obstante, tras aumentar en los noventa, la desigualdad en la región experimentó una sostenida disminución, contrario a lo ocurrido en otros mercados emergentes dinámicos (como China, India, Rusia y Sudáfrica).

Casi dos tercios de las 17 economías de la región sobre las cuales se tienen datos comparables experimentaron disminuciones en materia de desigualdad en la última década. En casi todos los casos, estos países reformaron profundamente sus economías, desregularon sus economías y salvo algunas excepciones, se mantuvo prudencia macroeconómica en materia monetaria y fiscal. Aunado a lo anterior, todas estas economías experimentaron un boom de exportación al aumentar la demanda de productos primarios a consecuencia del rápido desarrollo de la economía en China.

De acuerdo a López-Calva y Lustig (2010), la reducción en la desigualdad (al menos para algunas de las economías más grandes como Brasil, México, Argentina y Perú) tuvo dos razones: la disminución de la brecha salarial entre trabajadores con educación y aquellos sin educación (producto de efectos rezagados en la expansión educativa en la región en las últimas décadas), y quizás más importante aún, la implementación de transferencias sociales. Con mayores recursos a consecuencia de la venta de productos primarios en el mercado mundial, las economías latinoamericanas consiguieron recursos para invertir a gran escala en este tipo de programas - *Jefes y Jefas del Hogar* en Argentina, *Bolsa Escola* y *Bolsa Familia* en Brasil y *Progresar-Oportunidades* en México.

No obstante, estos programas redistributivos no existen en un vacío: desde un análisis de economía política, el fortalecimiento de instituciones democráticas tras el ocaso de los gobiernos militares en la región dinamizó las solicitudes de mayor participación económica a cargo de una ciudadanía cada vez más empoderada (Robinson 2010). También los datos apoyan que no sólo importa el *qué hacer*, sino el *cómo hacerlo*: existe evidencia que gobiernos social-demócratas moderados han sido más efectivos en reducir la pobreza y la desigualdad que regímenes de derecha o de izquierda populista-radical (Lustig y McLeod 2009). Al controlar los efectos del boom de bienes primarios, este último documento encuentra que países como Brasil, Chile (bajo la Concertación) y Uruguay (en menor escala) redujeron la desigualdad a récords históricos producto de políticas diseñadas para tal fin, mientras que la baja en Argentina, Bolivia y Venezuela fue más producto de circunstancias coyunturales.

A pesar de los avances que disminuyeron la desigualdad a lo largo y ancho del continente, existen varios retos a superar. El primero radica en la sostenibilidad de esos indicadores: en caso de una reversión de las fortunas de la región, ¿atestiguaremos una reversión de los avances en estos indicadores sociales? Tal como reseñaron McMillan y Rodrik, un crecimiento económico que no esté afinado a un cambio estructural positivo y a mayor productividad es vulnerable; un período menor de crecimiento podría revertir las ganancias experimentadas. Lo anterior desemboca en el segundo punto: la centralidad e incidencia estructural del trabajo informal en la desigualdad latinoamericana.

En efecto, el peso de la informalidad es origen y consecuencia de la deformación de los mercados laborales en la región latinoamericana. Por un lado, la concentración de empleo y productividad en enclaves económicos específicos y el peso de las regulaciones laborales no propician la inclusión laboral de grandes contingentes de trabajadores, quienes quedan marginados de las externalidades positivas (en materia de entrenamiento y experiencia) propias a esos sectores y del trabajo formal en general. Al no repercutir a un desarrollo amplio, las tasas de crecimiento latinoamericano son volátiles — de acuerdo a datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), la volatilidad de la región (medida por su desviación

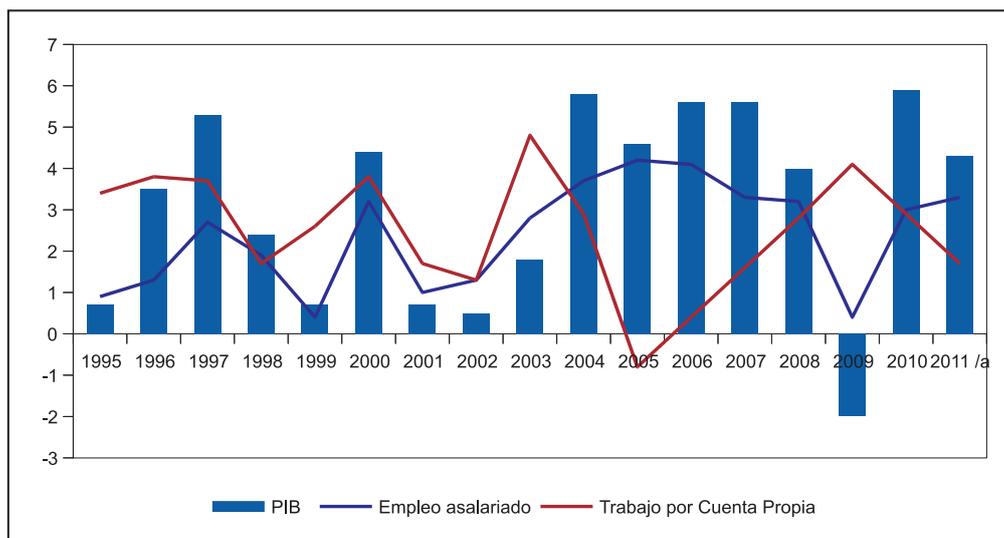


Figura 1: Crecimiento porcentual del Producto Interno Bruto (PIB, barras grises), empleo asalariado (línea azul) y trabajo por cuenta propia (línea roja) para América Latina (1995-2011, cifras preliminares para el 2011). Todas las cifras son promedios ponderados. Fuente: Cortesía de Weller (2012).

estándar), es 75% más volátil que el promedio mundial (2.32 para la región, con respecto a 1.32 para el mundo).

Asimismo, tal como atestigua la figura 1 a continuación, menores cifras de crecimiento vienen de la mano con incrementos en el trabajo informal en América Latina, si bien la relación es difícil de encasillar como exclusivamente pro o anti-cíclica—por ejemplo, en 1997, 2000, 2004, 2008 y 2010— el aumento del empleo informal fue pro-cíclico ante mayores oportunidades de negocio, y 1995, 1996, 1999 y 2009 el empleo informal fue más bien contracíclico, cuando la débil dinámica en puestos remunerados desembocó en mayor informalidad. Lo preocupante es que incluso después del año 2003, cuando inicia la presente etapa del crecimiento latinoamericano, el empleo informal crece en promedio 2.27% mientras que el empleo asalariado aumenta 3.11%, una cifra significativa en medio de un contexto económico favorable.

A pesar de un crecimiento robusto y una disminución en el desempleo, la economía formal al parecer no puede hacerle frente a la oferta de trabajadores en América Latina, quienes deben optar por la informalidad. Al no ofrecer la misma estabilidad e incentivos

que sus contrapartes remuneradas, el trabajador por cuenta propia es por definición menos productivo y su aporte marginal a la producción total es menor. Por consiguiente, su remuneración es menor que aquellos trabajadores que trabajan en enclaves con mayores herramientas y garantías, algo que sin duda aumenta el potencial de la desigualdad en la economía. Por eso, tal como reconoce Weller (2012):

[L]a generación de empleo productivo es una condición necesaria para reducir la elevada desigualdad en la región, con base en ingresos crecientes y de manera sostenida. Sin la generación de empleo productivo una creciente proporción de la fuerza de trabajo sólo tendría acceso de empleos de baja productividad—los cuales suelen ser de baja calidad— o quedaría completamente sin ingresos laborales. En consecuencia, no sólo se aumentaría la pobreza—incluyendo la pobreza entre personas con empleo— sino también tendería a empeorar la distribución de los ingresos laborales.

Esto aparece en el diagrama de dispersión en la figura 2 más arriba. La gráfica sugiere que para la región, en promedio, menores niveles de desigualdad están asociados con mayores niveles de producti-

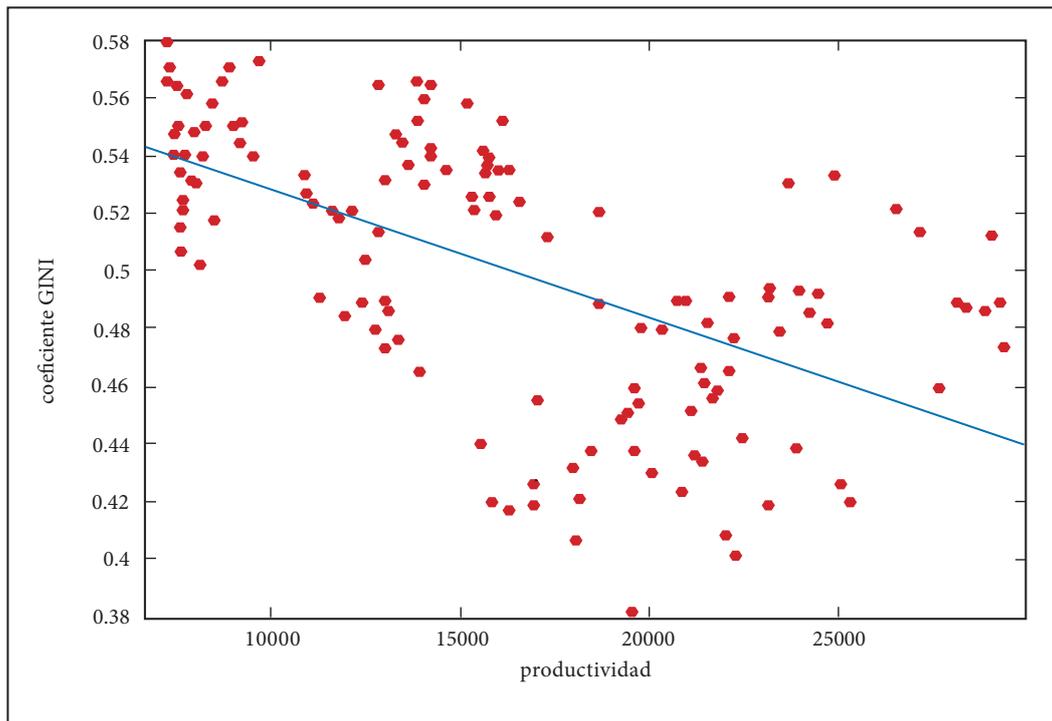


Figura 2: Diagrama de dispersión de la relación entre el nivel de productividad promedio y el coeficiente GINI para un grupo de países latinoamericanos, con línea de tendencia (Argentina 1999-2009; Bolivia 1999, 2001-2002 y 2004-2008; Brasil 1999 y 2001-2009; Chile 2000, 2003, 2006 y 2009; Colombia 1999, 2000-2010; Costa Rica 1999-2010; Ecuador 2003-2010; Honduras 2001-2010; México 2000, 2002, 2004-2006, 2008 y 2010; Panamá 1999-2006 y 2009-2010; Paraguay 1999 y 2001-2010; Perú 2003-2010; Uruguay 2000-2010 y Venezuela 1999-2010). Fuente: Base de Datos Socioeconómicos de América Latina y el Caribe (SEDLAC, <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar>) y Penn World Tables 7.1 (https://pwt.sas.upenn.edu/php_site/pwt_index.php)

vidad media. A pesar de las obvias limitaciones de esta cruda presentación (donde es difícil atestiguar cuán lineal y volátil es esta relación con el tiempo, y de las dificultades particulares a cada país en la muestra), existe evidencia de que la relación es consistente con la teoría.

La relación entre productividad e informalidad para América Latina aparece en la figura 3. En promedio, mayores niveles de productividad están asociados con menores niveles de informalidad, a pesar de las limitaciones en diferenciar claramente los efectos particulares a cada país, o en demostrar cómo ha cambiado esta relación con el tiempo. Un tema controversial en la literatura, esta relación sin embargo sugiere que existe evidencia para rendimientos marginales positivos, tal como aparecen descritos por el efecto Kaldor-Verdoorn¹.

1 Contrario al modelo de Solow, que considera la productividad como una variable exógena con rendimientos decrecientes, el efecto Kaldor-Verdoorn (1949/1993) propone una relación positiva entre creci-

En el caso de Panamá, con una de las economías informales más grandes del mundo y que de acuerdo a estudios sucritos por Singh, Jain-Chandra y Mohommad (2012) y Schneider, Buehn, y Montenegro (2011) cuenta con una economía informal con un tamaño que supera la mitad del PIB, la relación entre informalidad, crecimiento, productividad y desigualdad es clave para entender el presente y el futuro de su economía. A eso pasamos a continuación.

miento económico y productividad. Por eso, los datos en la Figura 3 no validan los postulados de Solow que propondrían una disminución en la productividad media al disminuir la informalidad y aumentar el empleo formal (y que se vería demostrada en la relación más difusa o no-lineal en la figura 3).

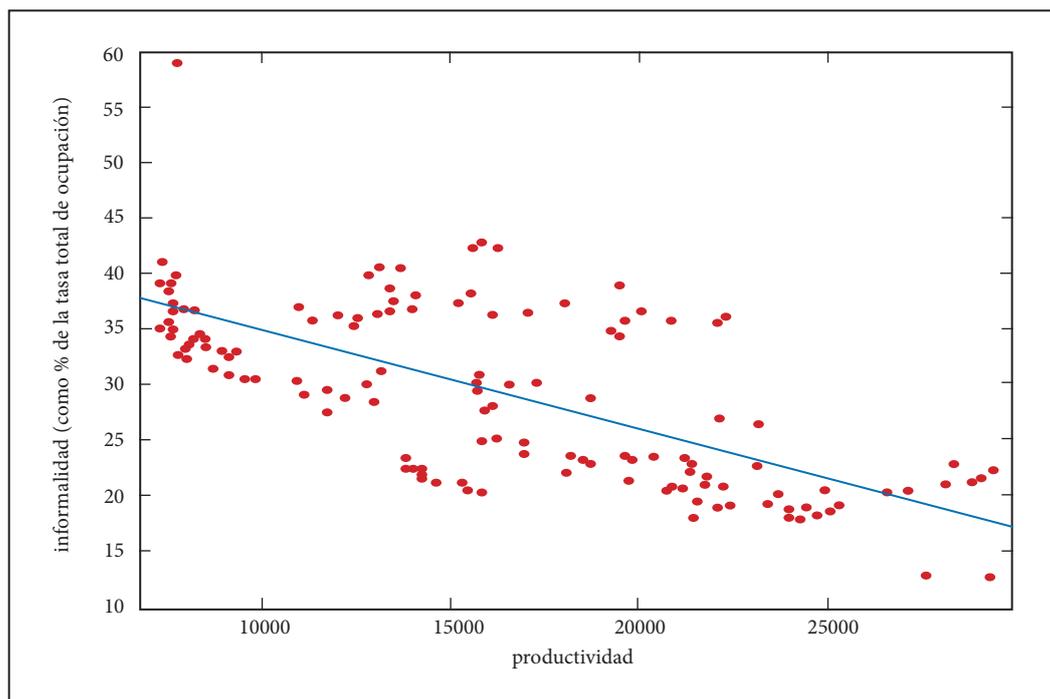


Figura 3: Diagrama de dispersión de la relación entre el nivel de productividad promedio e informalidad laboral (como % de la tasa total de ocupación) para un grupo de países latinoamericanos, con línea de tendencia (Argentina 1999-2009; Bolivia 1999, 2001-2002 y 2004-2008; Brasil 1999 y 2001-2009; Chile 2000, 2003, 2006 y 2009; Colombia 1999, 2000-2010; Costa Rica 1999-2010; Ecuador 2003-2010; Honduras 2001-2010; México 2000, 2002, 2004-2006, 2008 y 2010; Panamá 1999-2006 y 2009-2010; Paraguay 1999 y 2001-2010; Perú 2003-2010; Uruguay 2000-2010 y Venezuela 1999-2010). Fuente: Base de Datos Socioeconómicos de América Latina y el Caribe (SEDLAC, <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar>) y Penn World Tables 7.1 (https://pwt.sas.upenn.edu/php_site/pwt_index.php)

Sección III: El caso de Panamá

III.a Empleo, productividad y desigualdad en Panamá

Los datos demuestran que la productividad laboral en el país está circunscrita a sectores económicos reducidos, pero que a pesar de su dinamismo y aporte al crecimiento económico, no pueden absorber formalmente el contingente laboral disponible. Vistas estas fracturas sectoriales en la economía panameña, al analizar el crecimiento económico panameño, vemos que existe poca relación entre aumentos en el crecimiento económico panameño y disminuciones en la desigualdad. No obstante, los datos también sugieren un papel importante de las políticas de gasto estatal en disminuir esta desigualdad.

Las figuras 4 y 5 presentan los primeros esbozos de la tesis introductoria a esta sección. En la Figura 4 más abajo, vemos que los sectores con mayor pro-

ductividad por empleado son la minería y las actividades de intermediación inmobiliaria, ambos sectores entre los que menos aportan al empleo total. No obstante, los sectores con menor productividad por empleado son las actividades primarias (agricultura, ganadería y pesca) y terciarias (comercio al por menor y al por mayor), ambos entre los sectores que más aportan al empleo total. Así, vemos que la dinámica laboral en la economía panameña consiste en que los sectores con menor capacidad de aportar al empleo y de relativa menor productividad por empleado (tales como, la actividad comercial) son los que más aportaron en 2012 a la producción total.

Asimismo, la Figura 5 a continuación sugiere que los diez sectores económicos bajo escrutinio, en promedio, no son capaces de absorber empleo sin disminuir el nivel de productividad promedio porque no crecen a la velocidad suficiente. Contrario al contexto regional, donde existe se sugiere la existencia de efectos Kaldor-Verdoorn, no existe evidencia de externalidades positivas en la economía

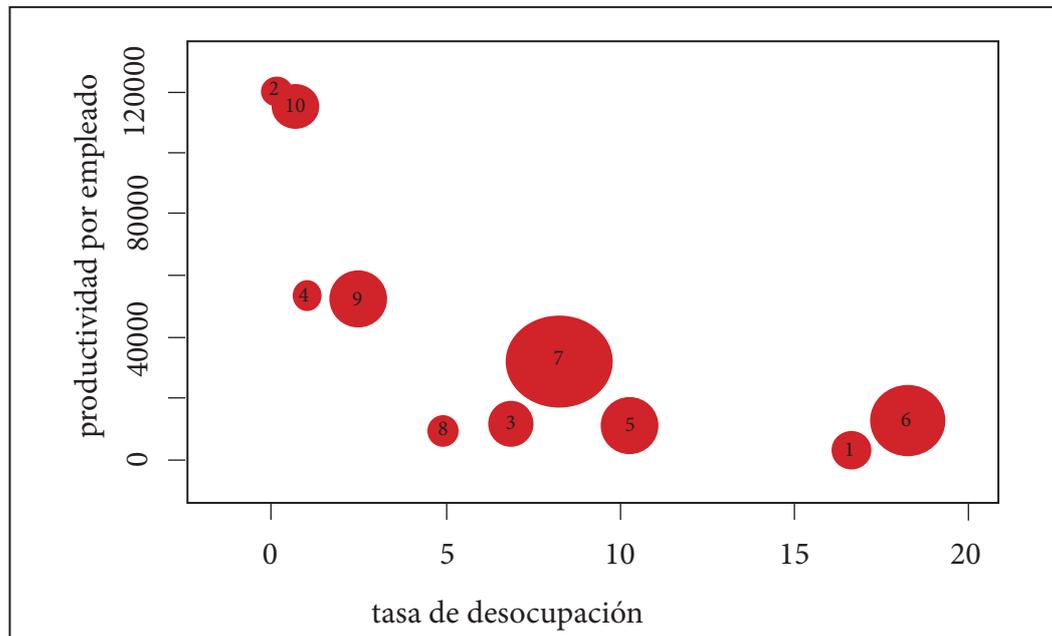


Figura 4: Diagrama de burbujas sobre productividad por trabajador, tasa de ocupación (como porcentaje del total) y producto interno bruto sectorial en Panamá (2012) en sectores económicos selectos. El tamaño de las burbujas está a escala respecto a la contribución del sector respecto al PIB total: (1) Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, (2) Explotación de minas y canteras, (3) Industrias manufactureras, (4) Suministro de electricidad, gas, agua, vapor y aire acondicionado, (5) Construcción, (6) Comercio al por mayor y al por menor, (7) Transporte, almacenamiento, comunicaciones y correo, (8) Hoteles y restaurantes, (9) Actividades financieras y de seguros y (10) Actividades inmobiliarias. Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo, Contraloría General de la República de Panamá (<http://www.contraloria.gob.pa/inec/Default.aspx>).

panameña que permitan la difusión de rendimientos marginales positivos a partir de aumentos en la productividad. Esto plantea que la productividad en Panamá está sujeta a fuertes límites institucionales que impiden el derrame de sus beneficios a otros sectores.

Esto indica una realidad compleja, ya que por un lado existe la tentación de incrementar el flujo de recursos de los sectores de baja productividad hacia aquellos de alta productividad, tal como ocurre en los modelos de desarrollo como el de Lewis. No obstante, en las economías como la panameña, de enclave y orientadas al mercado externo donde el crecimiento económico irradia desde sectores limitados por su espacio y tamaño, a pesar de estos altos niveles de productividad los antedichos sectores no pueden absorber la mano de obra que migra desde actividades económicas más tradicionales, tal como se muestra en la figura 5. A falta de oportunidades, estos trabajadores permanecen en la informalidad. Asimismo, existe el problema de externalidades negativas en el ambiente en algunos estos sectores de enclave, en especial la minería – prohijar políticas

de expansión minera a fin de incrementar el empleo productivo repercutiría negativamente en la sostenibilidad ambiental.

Las siguientes dos gráficas presentan la relación entre crecimiento económico, el impulso fiscal (o las políticas de gasto gubernamental discrecional) y la desigualdad en Panamá. La figura 6 presenta la relación entre el cambio en la desigualdad y el crecimiento económico. A corto plazo, la relación entre crecimiento y desigualdad es débil. A este nivel descriptivo de análisis, pareciera que el crecimiento económico no repercute en una disminución sostenible y clara en la desigualdad, y por ende, *no es ineluctable*, tal como recomienda el Banco Mundial.

Demostrar la relación a largo plazo es más complicado. Por un lado, se precisa entender qué modelo de crecimiento y qué tipo de institucionalidad yacen detrás de estos resultados; el crecimiento económico como fin en sí mismo no es suficiente. Para reducir las brechas sociales se necesitan herramientas adecuadas y objetivos claros de políticas públicas que amplíen y democratizen los efectos de este crecimiento, tales

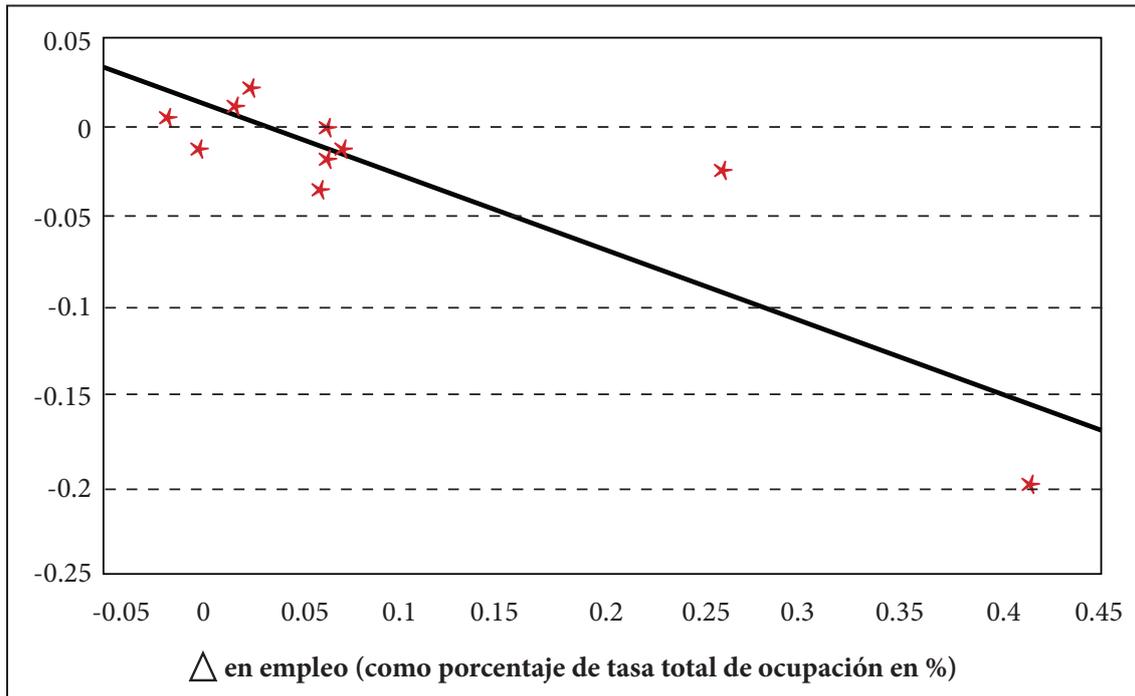


Figura 5: Diagrama de dispersión entre cambio de productividad (en %) y cambio en empleo (como porcentaje de tasa total de ocupación, en %) entre 2011 y el 2012, con una línea de tendencia para diez sectores económicos (Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, explotación de minas y canteras, industrias manufactureras, suministro de electricidad, gas, agua, vapor y aire acondicionado, construcción, comercio al por mayor y al por menor, transporte, almacenamiento, comunicaciones y correo, hoteles y restaurantes, actividades financieras y de seguros y actividades inmobiliarias). Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo, Contraloría General de la República de Panamá (<http://www.contraloria.gob.pa/inec/Default.aspx>).

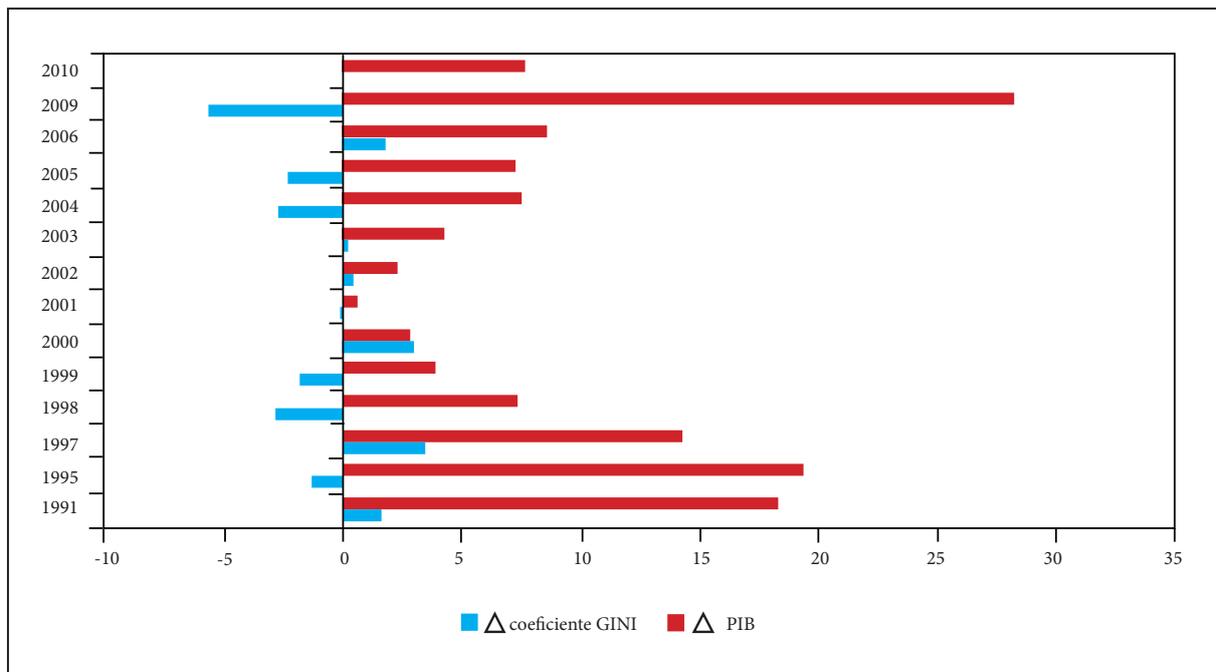


Figura 6: Cambio porcentual en períodos selectos en el coeficiente GINI de desigualdad (por ingreso familiar total, en azul) y el producto interno bruto (PIB a precios constantes, en rojo) 1989-2010. Fuente: Base de Datos Socioeconómicos de América Latina y el Caribe (SEDLAC, <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar>) y Base de Datos del Panorama Económico Mundial, Fondo Monetario Internacional (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/weodata/index.aspx>).

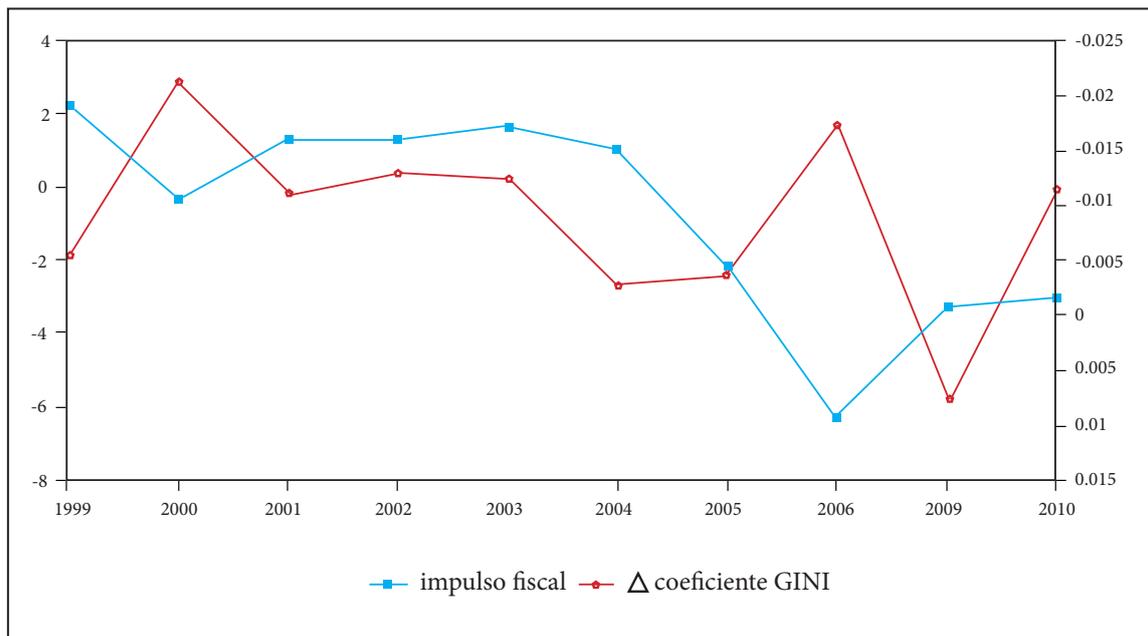


Figura 7: Impulso fiscal (ordenada derecha) y cambio en el coeficiente GINI (ordenada izquierda) para Panamá (1999-2010). El impulso fiscal se calculó utilizando la metodología en Fedelino y otros (2009), y es el cambio en los balances cíclicos primarios del sector público (y entidades subordinadas y descentralizadas). Fuente: Base de Datos del Panorama Económico Mundial, Fondo Monetario Internacional (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/weodata/index.aspx>) y Base de Datos Socioeconómico de América Latina y el Caribe (SEDLAC, <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar>).

como un sistema legal y una gestión gubernamental transparente y eficiente, programas sociales eficaces y dirigidos a poblaciones vulnerables (que verdaderamente necesitan de estas transferencias).

Estas consideraciones desembocan en el papel que debe jugar el gobierno. La figura 7 advierte que reducciones abruptas en el gasto fiscal (o en la disminución drástica en los gastos discrecionales gubernamentales) incrementan la desigualdad, tal como ocurrió en el 2000 y el 2006, y por consiguiente, pueden abrir brechas sociales difíciles de manejar a largo plazo en tanto tales reducciones no sean calibradas adecuadamente. En atención a tan importante tema, la siguiente sub-sección presenta un análisis más detallado del impacto de estos subsidios con especial énfasis en Panamá.

III.b ¿Cuán efectivos son los subsidios para el desarrollo en Panamá?

En América Latina, las transferencias sociales han contribuido a la disminución de la pobreza. En teoría, estos programas buscan generar impactos so-

ciales que hubiesen sido limitados o inexistentes sin su intervención. Tales impactos se logran al crearles incentivos a familias e individuos para incrementar la realización de actividades de relevancia e impacto socioeconómico positivo; o bien, disminuirla para aquellas actividades consideradas no deseables. Sin embargo, en la práctica, existen fallas en el diseño de los programas de subsidios que limitan su impacto sobre el desarrollo nacional.

De acuerdo a Fuentes (2006), en Panamá, el gasto del gobierno central representa aproximadamente 20% del Producto Interno Bruto (PIB). Según el proyecto de presupuesto del 2013, dentro del gasto público sólo los gastos corrientes (de operación) superan el 46% de los montos presupuestados mientras que un 11% está dirigido al pago de intereses, lo que representa una restricción para la implementación de políticas anti-cíclicas y de combate a la pobreza.

A pesar de lo anterior, tal como reconoce Fuentes en el estudio antes citado, el gasto social per cápita en educación y salud en Panamá es uno de los más altos de América Central. Como bien apunta un estudio del BID (2006): “Pese a este elevado gasto social, la situación de Panamá en términos de in-



dicadores sociales en el contexto regional pone de manifiesto que si bien han existido avances en los últimos años, aún se coloca por debajo del desempeño de otros países latinoamericanos con niveles de ingresos medios.” De manera que los programas de subsidios representan una oportunidad para mejorar la incidencia distributiva del gasto público.

En esta sección analizaremos brevemente dos tipos de transferencias sociales implementados en Panamá: los subsidios al consumo de servicios públicos y los subsidios de apoyo a grupos vulnerables. En el primer grupo, se encuentran el subsidio al consumo de energía eléctrica (a través del Fondo de Estabilización Tarifaria, o FET), al consumo de gas licuado de petróleo (subsidio del tanque de gas de 25 libras) y al transporte público.

Los subsidios a los servicios públicos pueden tener impactos positivos sobre el desarrollo nacional, pues pueden generar cambios positivos sobre la productividad. Por ejemplo, un estudio de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), encontró que poseer conexión de agua en el hogar —para las familias panameñas de ingresos medios— mejoraría su situación de salud al disminuir la incidencia de enfermedades transmitidas a través del consumo de agua. Por su parte, el servicio de energía eléctrica también tiene repercusiones positivas sobre la salud, puesto que “permite la conservación adecuada de medicamentos y alimentos” (Komives et al, 2005). Adicionalmente, otros estudios han encontrado una asociación entre mejoras en el suministro de electricidad y mayores tasas de alfabetización y mayores tasas de finalización de la escuela primaria (Barnes, 1988).

En nuestro país, el FET asume hasta un 43% del gasto total en electricidad de los hogares que consumen hasta 450 kilovatios al mes —según empresa de distribución y rango de consumo, de acuerdo a datos de la Autoridad Nacional de Servicios Públicos para el primer semestre del 2013. De acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas, casi el 90% de los hogares panameños son elegibles para recibir el subsidio, por lo que la tasa promedio de cobertura del subsidio es alta. Sin embargo, similar a la experiencia en otros países de América Central, una parte importante de los hogares pobres no reciben los subsidios al consumo de electricidad.

Por ejemplo, Navajas y Artana (2008) encontraron que 30% de los hogares pobres de El Salvador —aquellos que cuentan con conexión eléctrica— no recibían el subsidio al consumo de electricidad. En Guatemala, Benavides y Dussan (2004), al incluir en el análisis al total de los hogares pobres (aquellos con y sin conexión eléctrica), encontraron errores de exclusión del 40%. Ambos subsidios —que utilizan un mecanismo de focalización basado en umbrales de consumo al igual que el FET— suelen ser regresivos y tener errores de selección altos cuando la relación entre el consumo de electricidad y el nivel de pobreza de los hogares es débil (Marchionni, Escudero y Alejo, 2008).

A pesar de que el FET muestra una tasa de cobertura total alta, igual existen grandes diferencias a nivel de provincias. De acuerdo al Ministerio de Economía, en Bocas del Toro, sólo 61% de los hogares tienen conexión eléctrica y en Kuna Yala, el 7%. En comparación, en Panamá, Colón y Los Santos la cobertura del servicio es superior al 90%. De esta manera, por el lado de la demanda, el subsidio asiste a los niveles de consumo de ciertos hogares pero las diferencias en la oferta y acceso al servicio debilitan su impacto.

Los subsidios al consumo de servicios públicos fallan en generar impactos positivos por dos razones. Primero, porque la oferta de dichos servicios es escasa en disponibilidad y calidad: los hogares que no cuentan con conexión —que además suelen vivir en condiciones de pobreza y pobreza extrema— no se ven beneficiados directamente. Y, segundo, porque suelen ser regresivos al no reconocer diferencias en las circunstancias de la población objetivo y en la extensión de sus necesidades.

En el segundo grupo de transferencias sociales se encuentran subsidios como la Red de Oportunidades y el programa “100 a los 70”, que buscan asignarles transferencias económicas, respectivamente, a la población en situación de pobreza extrema y a adultos mayores. La Red de Oportunidades en su componente principal entrega transferencias condicionadas de efectivo o bonos para adquirir alimentos a hogares que viven en situación de pobreza extrema. La transferencia está condicionada al cumplimiento de objetivos de educación (inscripción y asistencia regular a la educación básica general) y salud (aten-



ción básica y preventiva de salud materno-infantil) (BID, 2009).

Los hogares beneficiarios de la Red de Oportunidades fueron elegidos mediante la comprobación previa de medios de vida (CPMV), que consiste en la selección de los hogares según un puntaje basado en las características socioeconómicas que determinan el consumo de bienes y servicios. De esta manera, según el estudio del BID: “el gasto en la Red de Oportunidades es el más progresivo, ya que sus beneficiarios se concentran en el primer quintil de consumo (pobreza extrema)”. Más allá, de manera exploratoria, el mismo estudio indica que “la evidencia sugiere que el programa no solo alcanza el objetivo de reducir la pobreza extrema presente, sino que podría estar afectando de modo positivo la acumulación de capital humano de los beneficiarios”.

Sin embargo, el nivel de cumplimiento con las responsabilidades del programa (objetivos de educación y salud) es desconocido, pues la estructura de monitoreo y seguimiento a los hogares beneficiados es débil. Adicionalmente, el subsidio podría impactar de forma diferente a un grupo heterogéneo de beneficiarios —en especial los hogares indígenas— que tienen mayores dificultades para acceder a los servicios públicos.²

Por lo tanto, las estimaciones del impacto de la Red de Oportunidades (aunque positivas) podrían estar sobreestimadas. El débil seguimiento a los beneficiarios de la Red; así como la carencia de criterios (basados en experiencias similares o en lo que sugiere la teoría) también dificultan la evaluación del éxito o fracaso de las políticas. Ambos mecanismos permitirían la realización de evaluaciones de impacto que comparen la situación de la población objetivo antes y después del subsidio —minimizando (aunque no eliminando) las fuentes de sesgo. Estos pasos son necesarios, pues en última instancia la sostenibilidad de las transferencias dependerá de que se compruebe la existencia de efectos positivos sobre indicadores sociales y que estos a su vez

faciliten la inserción de la población en el mercado laboral.

Sección IV: Conclusiones y recomendaciones

Este documento de trabajo presentó algunos de los efectos macroeconómicos de la desigualdad y la informalidad en América Latina, con especial énfasis en Panamá. Si bien América Latina experimentó avances considerables en materia de disminución de la pobreza y la desigualdad, existen retos respecto a una pesada herencia histórica. En efecto, la informalidad forma parte consustancial de las perspectivas a mediano y largo plazo para la región. En la medida que este crecimiento económico no esté anclado en una institucionalidad económica y social que genere de manera sostenible mayores niveles de productividad, este crecimiento económico podría detenerse y con ello, una crisis podría revertir las ganancias hasta ahora experimentadas.

Asimismo, la segmentación de la economía latinoamericana en enclaves (algunos enfocados a la exportación de bienes primarios, otros a la intermediación de bienes y servicios) en el contexto de políticas regulatorias que benefician desproporcionadamente a sectores y grupos sociales particulares, impiden la inclusión laboral de grandes contingentes de trabajadores. Al quedar atrapados en un círculo vicioso, el afloramiento de un episodio de frustración política podría desencadenar en crisis sociales e institucionales difíciles de detener.

El crecimiento, la desigualdad y la informalidad definen gran parte de la economía panameña. Una pequeña economía abierta, Panamá mantiene enclaves económicos que a pesar de su dinamismo y aporte económico no pueden absorber formalmente al recurso humano disponible de manera productiva. Todo esto desemboca en una débil relación a corto plazo entre el vigoroso crecimiento de los últimos años y la disminución en la desigualdad, a la vez que también se sugiere un papel importante de las políticas de gasto estatal en hacerle frente a estos retos.

Al analizar los subsidios al consumo de servicios públicos y los subsidios de apoyo a grupos vulnerables, vemos que existen fuertes taras que impiden el cumplimiento de su cometido. Los subsidios al

² “El tiempo promedio de traslado entre el hogar y la institución educativa para los beneficiarios del programa es de dos horas, cifra que se eleva a casi dos horas y media en el área indígena.” BID (2009)



consumo fallan ya que la oferta de dichos servicios es escasa en disponibilidad y calidad. Asimismo, estos subsidios suelen ser regresivos ya que no reconocen diferencias en las circunstancias de la población objetivo y en la extensión de sus necesidades.

Las transferencias a grupos vulnerables ha sido más exitosa pero desconocen en gran parte el nivel de cumplimiento con las responsabilidades del programa (respecto a objetivos de educación y salud) e impacta de forma diferente a un grupo heterogéneo de beneficiarios —en especial los hogares indígenas— que tienen mayores dificultades para acceder a los servicios públicos. Esto apunta hacia la posibilidad que el impacto de la Red de Oportunidades, aunque positivas, puedan estar sobreestimadas.

Por eso, se hace imperativo repensar algunas características del modelo de crecimiento panameño, y el diseño e implementación de políticas públicas para hacerle frente a estos retos. En un primer nivel, urge una reforma al sistema de subsidios a fin de que impacten a las poblaciones vulnerables que más lo necesitan. Asimismo, se necesita reformar el sistema de información y seguimiento de estos programas para mejorar el monitoreo y la evaluación periódica de sus objetivos. Esto requiere buscar sinergias entre los organismos gestores y evaluadores de estos programas (i.e. El Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Economía y Finanzas) y fortalecer el recurso humano de ambas instituciones, lejos de injerencias políticas y gastos superfluos.

A un nivel más general, es necesario iniciar políticas públicas que busquen la difusión de rendimientos marginales crecientes (es decir, externalidades positivas) a lo largo y ancho de la economía. Tal como demostró la última gráfica del documento y el análisis sobre los subsidios, el gobierno tiene un papel importante en la dirección de un modelo de crecimiento que propicie tanto la eficiencia en el uso de los factores de producción como una reducción en la desigualdad que a su vez coadyuve a esta eficiencia. Por eso, un modelo de crecimiento fundamentado en algún tipo de *austeridad expansiva* (que reduzca el rol del gasto gubernamental en la estabilización económica a corto plazo y en la inversión a la largo plazo a fin de facilitar la asignación privada de tierra, trabajo y capital con la esperanza de generar crecimiento a largo plazo) tiene serios retos en

la sostenibilidad de su implementación. Si no se calibran adecuadamente estas reducciones en el gasto público, los aumentos en la desigualdad y pobreza pueden llevar a una situación económica y política volátil, que a su vez pondría en riesgo los beneficios económicos y sociales hasta ese entonces alcanzados: los casos de Inglaterra bajo el liderazgo del primer ministro David Cameron e Italia bajo el mandato del primer ministro Monti son ejemplos aleccionadores.

Por eso, más que apostar en un tipo de austeridad expansiva, se necesitan políticas públicas inteligentes que actúen como un bisturí y no como un golpe seco en enmendar las brechas productivas y sociales. En el caso panameño, urge apoyo e inversión en educación, re-entrenamiento técnico y capital productivo, al igual que apoyo e inversión en sectores claves de alta productividad (especialmente en sectores cuyo impacto neto sea positivo en el contexto de costos ambientales y sociales) en medio de un contexto regulatorio favorable. Invertir en educación y capital humano genera condiciones que facilitan el crecimiento económico al cultivar externalidades positivas y rendimientos marginales crecientes. No obstante, gastar no es suficiente: el sistema educativo necesita de una reformulación de sus objetivos a través de una negociación profunda entre todos los actores para diseñar un sistema responsable y enfocado a la generación de valor agregado.

Por otro lado, también se hace necesario fortalecer la institucionalidad legal, la difusión de tecnología y las garantías a emprendedores en sectores competitivos, por eso, hay que redefinir el rol de la Autoridad de la Mediana y la Pequeña Empresa (AMPYME) a fin de que no se convierta en otro gestor de transferencias condicionadas a micro-empresarios que en vez de aumentar la productividad y la innovación, sólo ofrezca otra renta subsidiada a un grupo social difuso, sin enfoque estratégico y sin mayor atención a sus efectos a largo plazo. Asimismo, un sistema legal que garantice los derechos de propiedad, pero a la vez sea árbitro de conflictos económicos de manera eficiente aumenta el caudal de innovación, la productividad promedio de la economía y su capacidad de absorber a los trabajadores y trabajadoras que se encuentran en el sector formal. Al nivel gubernamental, el diseño de



sistemas de información y reglas para la formulación de proyectos (antes de su aprobación política) para darle seguimiento a los programas aumentaría su impacto y unidad con objetivos iniciales.

Sección V: Referencias

- Robert M. Solow, "A contribution to the theory of economic growth," *Quarterly Journal of Economics* 70 (1956): 65–94.
- N. Gregory Mankiw, David Romer y David N. Weil, "A contribution to the empirics of economic growth," *Quarterly Journal of Economics* 107 (1992): 407–437.
- Robert M. Solow, "Applying growth theory across countries," *World Bank Economic Review* 15 (2001): 283–288.
- Paul M. Romer, "Increasing returns and long-run growth," *Journal of Political Economy* 94 (1986): 1002–1037
- Humberto López, "Macroeconomics and Inequality," *International Monetary Fund Working Paper* 37572 (2003): October.
- N. Kakwani, *Pro-Poor Growth and Policies*. Manila, Philippines: Asian Development Bank (2001).
- Richard Breen y Cecilia García Peñalosa, "Income Inequality and Macroeconomic Volatility: An Empirical Investigation," *Review of Development Economics* 9 (2005): 380-398.
- Banco Mundial, *What is Inclusive Growth?* [Versión electrónica] (2009).
- David Gordon, "Growth, distribution and the rules of the game: social structuralist macro foundations for a democratic economic policy," *Macroeconomic Policy after the Conservative Era* (Gerald Epstein and Herbert Gintis, editores), New York, US: Oxford University Press (1995).
- Andrew Glyn, "Stability, inegalitarianism and stagnation: an overview of advanced capitalist countries in the 1980s," *Macroeconomic Policy after the Conservative Era* (Gerald Epstein and Herbert Gintis, editores), New York, US: Oxford University Press (1995).
- Margaret McMillan y Dani Rodrik, "Globalization, Structural Change and Productivity Growth," *NBER Working Paper* No. 17143 (2011)
- Luis López-Calva y Nora Lustig, "Declining Latin American inequality: Market forces or state action?" *Voxeu.org*, (2010): June.
- James Robinson, "The Political Economy of Redistributive Policies," en *Declining Inequality in Latin America: a Decade of Progress?* (Luis Lopez-Calva y Nora Lustig, editores) Brookings Institution Press y PNUD (2010)
- Nora Lustig y Darry McLeod "Inequality and Poverty under Latin America's New Left Regimes" *Tulane University Economics Working Paper Series* No. 1117 (2011).
- Jurgen Weller "Crecimiento, empleo y distribución de ingresos en América Latina," en *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, CEPAL (2012).
- Annalisa Fedelino, Anna Ivanova y Mark Horton "Computing Cyclically Adjusted Balances and Automatic Stabilizers," *Technical Notes and Manuals*, FMI (2009)
- Arthur Lewis "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", *The Manchester School*, 22: pp. 139 – 191 (1954), Mayo.
- Johannes P. Verdoorn, "On the Factors Determining the Growth of Labor Productivity," en Luigi Pasinetti (editores.), *Italian Economic Papers*, Vol. II, Oxford: Oxford University Press, (1949/1993).
- Anoop Singh, Sonali Jain-Chandra y Adil Mohommad "Inclusive Growth, Institutions, and the Underground Economy" *IMF Working Paper* WP/12/47 (2012)
- Friedrich Schneider, Andreas Buehn y Claudio Montenegro "New Estimates for the Shadow Economies all over the World", *International Economic Journal*, 24: 4 (2011) pp. 443-461
- Rodrigo Arim, Verónica Amarante, Mónica Rubio y Andrea Vigorito, "Pobreza y Protección Social en Panamá", *Notas Técnicas IDB-TN-2019*, BID (2009). Diciembre
- Mariana Marchionni, Walter Sosa Escudero y Javier Alejo, "Efectos Distributivos de Esquemas Alternativos de Tarifas Sociales: Una Exploración Cuantitativa", *Documento de Trabajo* No. 69, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) (2008)
- Kristin Komives, Vivien Foster, Jonathan Halpern y Quentin Wodon, "Agua, Electricidad y Pobreza:



¿Quién se beneficia de los subsidios a los servicios públicos?”, Banco Mundial (2006)

Fernando Navajas y Daniel Artana, “Análisis y Rediseño de los Subsidios en el Salvador”, FUSADES, (2008)

Juan Benavides y Manuel Dussan, “Economía Política de las Finanzas y Subsidios del Sector Eléctrico de Guatemala”, BID (2004)

Juan Fuentes, “Retos de la Política Fiscal en América Central”, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y CEPAL (2006)

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), “Distribución de los Subsidios por Corregimiento”, Atlas Social de Panamá.

Organización Panamericana de la Salud (OPS), “Desigualdades en el Acceso, Uso y Gasto con el Agua Potable en América Latina y el Caribe: Panamá”, Serie Informes Técnicos No.9 (2001)

Anexo: Siglas y abreviaturas

AMPYME:	Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
ASEP:	Autoridad de los Servicios Públicos
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BM:	Banco Mundial
CPMV:	Comprobación Previa de Medios de Vida
FET:	Fondo de Estabilización Tarifaria
FMI:	Fondo Monetario Internacional
MEF:	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDES:	Ministerio de Desarrollo Social
OPS:	Organización Panamericana de la Salud
PIB:	Producto Interno Bruto

Autores

Eloy Fisher

Abogado de la Universidad Católica Santa María La Antigua (2005) y sociólogo de la Universidad de Panamá (2006). Maestría en Administración de Empresas (USMA, 2006) y Maestría en Economía y Finanzas con especialidad en análisis de riesgo político y análisis de mercados emergentes (Universidad de Fordham, 2008). Candidato doctoral en Economía y Ciencias Políticas en el New School for Social Research (2013), profesor de la Universidad de la Ciudad de Nueva York (CUNY) e investigador asociado a universidades y centros de estudios. Ha sido becario Fulbright, becario de la Academia Nacional de Seguridad Social, y del Programa Hyman Minsky de Bard College. Actualmente es acreedor del Adam Smith Fellowship del Mercatus Center en George Mason University (2013-2014). Se ha desempeñado como consultor de Transparencia Internacional, agregado diplomático ante Naciones Unidas e investigador del Centro Schwartz en Nueva York.

Giancarlo Roach Rivas

Economista de la Universidad de Panamá (2011) y financista de la Universidad Interamericana de Panamá (2011). Acreedor de la Beca de Excelencia Profesional y del Apoyo a Nuevos Investigadores en Ciencias Sociales, ambos de la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología de Panamá (SENACYT). Actualmente estudia la Maestría en Políticas Públicas y Administración de la Facultad H. John Heinz III en la Universidad Carnegie Mellon, Estados Unidos (2014) donde se especializa en evaluación de impacto de programas sociales.

La oficina de la Fundación Friedrich Ebert en Panamá es instalada en el año 1999, teniendo como pilares principales la cooperación para el fortalecimiento sindical, la equidad de género y la formación de nuevos liderazgos políticos. Las necesidades de cooperación en Panamá están determinadas tanto por los desafíos compartidos con los países centroamericanos como por la situación particular de este país de altísimo crecimiento económico pero severos déficits de distribución de riquezas e insuficiente equidad política. Por ello, el trabajo FES en Panamá ha se orienta a contribuir con la construcción de agendas estratégicas por parte de las fuerzas progresistas a través de los instrumentos: diálogo político, asesoría, investigación y formación; y teniendo como principales contrapartes a las corrientes progresistas de partidos, sindicatos, organizaciones sociales e instituciones académicas.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN 978-9962-8503-0-4