

# ESTRATEGIA NACIONAL DE EXPORTACIÓN DE SERVICIOS MODERNOS DE PANAMÁ 2026



# Estrategia Nacional de Exportación de Servicios Modernos de Panamá 2026

Ricardo Monge-González  
Nanno Mulder  
Sandro Zolezzi  
Oscar García Cardoze



# Informe CEPAL - PNUD

Este documento fue preparado por Ricardo Monge-González y Sandro Zolezzi, consultores de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Nanno Mulder, Jefe de la Unidad de Comercio Internacional de la misma División, y Oscar García Cardoze, Especialista en Economía y Política Económica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Panamá.

Copyright © Naciones Unidas y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2026  
LC/TS.2026/28  
Todos los derechos reservados.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

No deberá entenderse que existe adhesión de las Naciones Unidas o los países que representan a empresas, productos o servicios comerciales mencionados en esta publicación.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de esta publicación no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial formal, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las Organizaciones o las de los países que representan.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, [publicaciones.cepal@un.org](mailto:publicaciones.cepal@un.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

# Índice

Prólogo del Ministro de Comercio e Industrias	8
Prólogo CEPAL - PNUD	10
Resumen ejecutivo	12
I. Panamá ante una oportunidad histórica: del país de servicios al país de conocimiento	12
II. Servicios modernos: la transformación del comercio internacional y el nuevo mapa competitivo global	13
III. El punto de partida de Panamá: fortalezas únicas, brechas persistentes	14
IV. Sectores priorizados: una base sólida para escalar hacia servicios modernos	15
V. La elaboración de la estrategia: evidencia, participación y validación	16
VI. Los cinco pilares estratégicos: hoja de ruta para transformar el modelo productivo	17
VII. Priorización estratégica y enfoque de acciones ancla	17
VIII. Gobernanza para la implementación: cómo asegurar continuidad, coordinación y resultados	18
IX. Conclusión estratégica: hacia un nuevo modelo de desarrollo basado en conocimiento	19
Introducción	20
1. Panamá en el comercio internacional de servicios modernos y el desarrollo de la estrategia	23
1.1 ¿Por qué son importantes los servicios modernos?	24
1.2 El desempeño de Panamá	25
1.3 La elaboración de la Estrategia	30
2. Los servicios modernos priorizados en la Estrategia	33
2.1 La producción, empleo y exportaciones de los servicios modernos priorizados	34
1. Servicios financieros	35

2. Servicios de seguros	35
3. Tercerización de procesos (BPO, KPO, ITO): Las zonas francas digitales y SEM	36
4. Servicios profesionales, con énfasis en servicios legales y consultorías	36
5. Servicios de Transformación Digital y Tecnología Avanzada	37
6. Servicios creativos y digitales interactivos: Énfasis en producción audiovisual	38
2.2 La producción y el empleo en los sectores priorizados	39
3. Pilar I: Medición de la producción y del comercio	49
3.1 Fuentes estadísticas para la ENESM	50
3.2 Análisis FODA	53
3.2.1 Fortalezas	53
3.2.2 Oportunidades	54
3.2.3. Debilidades	55
3.2.4 Amenazas	56
3.3 Recomendaciones	56
4. Pilar II: Atracción de Inversión Extranjera Directa (IED)	59
4.1 Las entradas de la IED en Panamá	60
4.2 Las instituciones a cargo de la atracción de la IED	62
4.2.1. El MICI	63
4.2.2 PROPANAMÁ	63
4.2.3 El Ministerio de Relaciones Exteriores (MIRE)	64
4.3 Los instrumentos para la atracción de la IED	65
4.4 Análisis FODA	68
4.4.1 Fortalezas	68
4.4.2 Debilidades	72
4.4.3 Amenazas	73
4.4.4 Oportunidades	74
4.5 Recomendaciones	76
5. Pilar III: Promoción exportadora y acuerdos comerciales	79
5.1 La promoción de las exportaciones de servicios modernos	80
5.2 Instituciones a cargo de la promoción de exportaciones	82
5.2.1 El MICI	82
5.2.2 PROPANAMÁ	81

5.2.3 Ministerio de Relaciones Exteriores (MIRE)	84
5.3 Los instrumentos de la promoción de exportaciones	85
5.4 Los tratados de libre comercio suscritos	88
5.5 Análisis FODA	91
5.5.1 Fortalezas	91
5.5.2 Oportunidades	93
5.5.3 Debilidades	96
5.5.4 Amenazas	97
5.6 Recomendaciones	98
6. Pilar IV: Desarrollo del talento humano	101
6.1 Fortalezas	102
6.2 Oportunidades	107
6.3 Debilidades y amenazas	108
6.4 Recomendaciones	118
7. Pilar V: la infraestructura digital	121
7.1 Fortalezas	122
7.2 Oportunidades	130
7.3 Debilidades y amenazas	133
7.4 Recomendaciones	136
8. Propuesta del Comité Tripartito para la ENESM	139
Conclusiones	143
Bibliografía	145
Anexo 1: Taller de validación en el marco de la ENESM	149
Acrónimos y siglas	154



NACIONES UNIDAS

CEPAL



PN  
UD

# Prólogos





# Prólogo del Ministro de Comercio e Industrias

Panamá se encuentra en un punto de inflexión histórico. La economía global atraviesa una profunda transformación impulsada por la digitalización, la innovación tecnológica y la creciente importancia del conocimiento como motor del desarrollo productivo. En este nuevo contexto, los servicios modernos —digitales, basados en datos, intensivos en capital humano y altamente escalables— se consolidan como un pilar esencial para construir economías más resilientes, diversificadas y competitivas.

Conscientes de esta realidad, desde el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) impulsamos, con el acompañamiento técnico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Estrategia Nacional de Exportación de Servicios Modernos (ENESM), un instrumento de política pública concebido para fortalecer la competitividad externa de Panamá, ampliar su oferta exportadora y consolidar al país como hub cognitivo de la región.

Panamá ha sido históricamente una nación de servicios. Nuestro liderazgo en logística, transporte, conectividad y servicios financieros constituye una base sólida sobre la cual construir la siguiente etapa de desarrollo: una economía digital que genere valor agregado, empleo calificado y encadenamientos productivos más complejos. No obstante, el análisis riguroso, elaborado en conjunto con la CEPAL y el PNUD, sugiere que existen oportunidades para consolidar y desplegar plenamente su potencial.

La ENESM ofrece una hoja de ruta clara y operativa para acelerar esta transición. Su enfoque se articula en cinco pilares estratégicos:

1. Medición y fortalecimiento estadístico, condición fundamental para diseñar políticas basadas en evidencia.
2. Atracción de inversión extranjera directa de calidad, orientada a servicios digitales y actividades de alto valor agregado.
3. Promoción exportadora y aprovechamiento de acuerdos comerciales, con énfasis en la economía digital.
4. Desarrollo del talento humano, un elemento crítico para enfrentar la competencia global en servicios tecnológicos y creativos.
5. Infraestructura digital moderna y accesible, esencial para ampliar oportunidades dentro y fuera del país.

Esta estrategia reconoce que el desarrollo de los servicios modernos exige instituciones sólidas, reglas claras, coordinación intersectorial y un ecosistema en el que empresas, el Estado y la academia colaboren para innovar y escalar capacidades. Del mismo modo, comprende que la economía del conocimiento es, ante todo, una economía del talento: sin formación especializada, manejo avanzado de idiomas, pensamiento digital y capacidades analíticas, ningún país puede aspirar a insertarse con éxito en la nueva geografía económica global.

El Gobierno de la República de Panamá asume este compromiso con convicción. La integración reciente de PROPANAMÁ al MICI, los esfuerzos de modernización institucional, el fortalecimiento de la diplomacia económica y la cooperación con organismos multilaterales forman parte de una visión de Estado orientada a mejorar la gobernanza, elevar los estándares de desempeño y posicionar a Panamá como un destino confiable para la inversión productiva.

El documento que el lector tiene en sus manos no es únicamente una estrategia sectorial. Es, en esencia, una apuesta nacional por un modelo de desarrollo sostenible, basado en la productividad y la innovación; un llamado a aprovechar las ventajas del país —su conectividad, su talento emergente, su estabilidad macroeconómica— para insertarse con mayor fuerza en las cadenas globales de valor de servicios modernos.

La construcción de un hub cognitivo panameño no es un eslogan aspiracional: es una oportunidad real, documentada por la evidencia, respaldada por el sector privado, y necesaria para asegurar que nuestro país continúe avanzando hacia un futuro competitivo, inclusivo y resiliente. La ENESM representa, por tanto, un paso decisivo hacia esa visión compartida.

Agradezco a la CEPAL y al PNUD por su acompañamiento técnico y a las instituciones públicas, empresas, gremios y universidades que participaron en la elaboración de este informe. Su colaboración confirma que Panamá está preparado para dar este salto histórico: transformar su vocación de servicios en una plataforma de conocimiento, innovación y oportunidad para las generaciones futuras.

**Julio A. Moltó A.**

Ministro de Comercio e Industrias  
República de Panamá

# Prólogo

## CEPAL - PNUD

La Estrategia Nacional de Exportación de Servicios Modernos de Panamá (ENESM-PA) es el resultado de una colaboración estrecha entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esta alianza ha combinado capacidades técnicas, conocimiento regional y experiencia en fortalecimiento institucional para acompañar al Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) en el diseño de una estrategia concreta, accionable y alineada con los desafíos actuales del desarrollo. Más que un ejercicio técnico, este ha sido un proceso de cooperación sostenida, que ha permitido articular evidencia, diálogo público-privado y una visión de largo plazo en una hoja de ruta compartida.

Este esfuerzo conjunto se inscribe en un contexto más amplio: el desafío que enfrentan los países de América Latina y el Caribe para superar las llamadas “trampas del desarrollo”. Estas se manifiestan en un crecimiento económico persistentemente bajo, en altos niveles de desigualdad y en una capacidad institucional limitada para diseñar e implementar políticas públicas eficaces. Lejos de ser retos aislados, estas dinámicas se refuerzan entre sí, restringiendo la productividad, reduciendo las oportunidades de amplios sectores de la población y debilitando la acción del Estado. El resultado es un círculo difícil de romper, que exige intervenciones estratégicas y coordinadas.

Frente a este escenario, impulsar nuevas fuentes de crecimiento se vuelve no solo imprescindible, sino estratégicamente determinante para el desarrollo futuro. Ello requiere políticas de desarrollo productivo activas, orientadas a transformar la estructura económica y a dinamizar sectores con mayor potencial de innovación, de

generación de empleo de calidad y de encadenamientos productivos. En este marco, los servicios modernos emergen como un eje estratégico. Su creciente peso en la economía global —especialmente en aquellos sectores intensivos en conocimiento, tecnología y creatividad— abre oportunidades concretas para diversificar las exportaciones, escalar la productividad y fortalecer la inserción internacional de los países.

La ENESM-PA responde precisamente a esa oportunidad. A través de esta estrategia, la CEPAL y el PNUD han acompañado al Gobierno de Panamá en la identificación de brechas y en la definición de acciones prioritarias para potenciar las exportaciones de servicios modernos. Esto incluye fortalecer los sistemas de medición estadística, revisar los marcos regulatorios, mejorar los acuerdos comerciales y promover instrumentos de apoyo a la internacionalización, como la atracción de inversión extranjera, la promoción de exportaciones y el desarrollo del talento humano. Asimismo, se abordan aspectos clave del entorno tributario y normativo, fundamentales para facilitar el comercio de servicios en un contexto global cada vez más competitivo.

El aporte del PNUD ha sido decisivo para asegurar que esta estrategia no solo sea técnicamente sólida, sino también institucionalmente viable y sostenible en el tiempo. A través de su trabajo sostenido con el MICI, el PNUD ha contribuido a fortalecer capacidades, modernizar procesos y consolidar espacios de articulación entre actores públicos, privados y académicos. En el marco de la ENESM-PA, este apoyo se tradujo en asistencia técnica especializada para estructurar, validar y priorizar un conjunto de 36 acciones concretas, asegurando su coherencia con buenas prácticas internacionales y enfoques basados en evidencia.

Así, la ENESM-PA trasciende la lógica de un documento estratégico. Es, en la práctica, un instrumento de transformación institucional. La cooperación CEPAL–PNUD ha facilitado avances significativos, como la creación de un comité tripartito para la gobernanza de la estrategia y la incorporación de herramientas modernas de medición y diplomacia económica. Estos avances reflejan un proceso más amplio de fortalecimiento del Estado, orientado a construir una institucionalidad más ágil, coordinada y orientada a resultados.

En resumen, esta estrategia no solo apunta a mejorar el posicionamiento de Panamá en los mercados globales de servicios modernos, sino también a sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo: más diversificado, más inclusivo y mejor preparado para los desafíos de la economía del conocimiento.

**José Manuel Salazar - Xirinachs**  
Secretario Ejecutivo  
CEPAL

**Bettina Woll**  
Representante Residente del PNUD  
en Panamá

## I. Panamá ante una oportunidad histórica: del país de servicios al país de conocimiento

Panamá ha construido, a lo largo de más de un siglo, una identidad económica basada en su condición de país de servicios. Esta vocación, moldeada por la existencia del Canal, la conectividad marítima y aérea, la Zona Libre de Colón y el rol financiero regional, ha permitido forjar un modelo singular en América Latina. Sin embargo, las transformaciones vertiginosas del comercio internacional en las últimas dos décadas anuncian una transición estructural. Los servicios modernos —digitales, basados en datos, intensivos en conocimiento, creativos y profesionales— han pasado a ser el segmento más dinámico del comercio internacional. Los países capaces de producir, exportar y atraer inversión en estos servicios están escalando aceleradamente hacia economías de alto valor agregado, resilientes, diversificadas y basadas en talento.

En este contexto, Panamá se encuentra en una encrucijada estratégica. El país posee ventajas naturales, institucionales y geoeconómicas difíciles de replicar: estabilidad macroeconómica sustentada en el dólar; una plataforma logística integrada única en la región; una conectividad aérea sin precedentes; regímenes pioneros para atraer multinacionales; un sistema financiero sofisticado; y una ubicación que conecta los principales mercados del hemisferio. Estas fortalezas constituyen un trampolín evidente para posicionarse como un hub regional de servicios modernos. Sin embargo, el potencial aún no se ha convertido en un logro estructural: la participación de los servicios modernos en las exportaciones nacionales se mantiene alrededor del 16%, muy por debajo del 38% latinoamericano y lejos del 60% que caracteriza a los países líderes en la materia. Además, Panamá es apenas el octavo exportador de estos servicios en la región.

El Informe Completo de la Estrategia Nacional de Exportaciones de Servicios Modernos (ENESM) destaca que la posibilidad de recuperar terreno, diversificar la oferta exportadora y escalar hacia una economía de conocimiento es real y alcanzable. Pero también señala que esta transición no será espontánea. Requiere una estrategia de Estado, una narrativa de país coherente, una institucionalidad coordinada y un compromiso sostenido entre los sectores público, privado y la academia. La ventana de oportunidad, moldeada por tendencias globales como la deslocalización de tareas cognitivas, el nearshoring, la digitalización y la demanda global de servicios profesionales remotos, no permanecerá abierta indefinidamente. Panamá debe actuar con visión, ambición y urgencia.

La ENESM surge precisamente como respuesta a este desafío. No como una política sectorial, sino como una apuesta por la transformación productiva nacional. El propósito fundamental es reposicionar a Panamá

en el segmento más dinámico del comercio internacional, superar limitaciones históricas, cerrar brechas críticas y convertir las ventajas comparativas existentes en ventajas competitivas sostenibles. En esencia, se trata de impulsar un cambio de paradigma: de un país de servicios tradicionales a uno impulsado por el conocimiento, el talento y la innovación.

La ENESM constituye un instrumento de política pública de transformación productiva, cuyo valor radica en articular a Panamá con la economía global del conocimiento. Los servicios modernos o digitales ya constituyen el principal componente transferible de su inserción externa y muestran una correlación creciente con decisiones de inversión directa extranjera (IED) que se especializan funcionalmente en el país anfitrión. La experiencia regional confirma que el éxito no depende de crear nuevas estructuras institucionales, sino de hacer evolucionar, medir y mejorar las instituciones e instrumentos existentes, con foco sectorial exclusivo en Servicios Modernos (SM), compartiendo riesgo, fortaleciendo el talento y anclando la reputación técnica como señal determinante para nuevas decisiones de inversión.

## **II. Servicios modernos: la transformación del comercio internacional y el nuevo mapa competitivo global**

En las últimas dos décadas, el comercio mundial de servicios modernos ha experimentado un crecimiento sin precedentes. Según datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y del Fondo Monetario Internacional (FMI), este rubro pasó del 43% al 56% de las exportaciones mundiales de servicios entre 2005 y 2024. Servicios como software, procesamiento de datos, diseño, contenidos digitales, ingeniería, servicios financieros digitales, tercerización de procesos, ciberseguridad y actividades creativas transfronterizas se han convertido en el núcleo del comercio global contemporáneo. La transformación responde a varios factores estructurales.

La primera es la revolución digital, que permitió deslocalizar tareas antes imposibles de comerciar a distancia. La banda ancha, la computación en la nube, la automatización, la inteligencia artificial y las plataformas colaborativas han democratizado el acceso a servicios globales y reducido sustancialmente los costos de transacción. Esto impulsó la creación de cadenas globales de valor basadas en tareas intangibles —desde el diseño arquitectónico hasta la analítica financiera— en las que participan tanto países desarrollados como economías emergentes.

La segunda tendencia proviene del cambio en las necesidades de las empresas multinacionales. Mientras que en el siglo XX la competitividad corporativa dependía de la proximidad a mercados o a materias primas, en el siglo XXI depende de la capacidad de una empresa para organizar redes globales de talento, centros de datos, plataformas digitales y equipos profesionales distribuidos. Esto ha impulsado el establecimiento de centros corporativos, hubs de servicios compartidos, estudios creativos, unidades de ingeniería remota y laboratorios digitales en numerosos países de tamaño mediano.

La tercera dinámica proviene de la resiliencia de los servicios modernos. A diferencia de bienes, turismo o transporte —más expuestos a choques físicos, logísticos o sanitarios—, los servicios digitales demostraron una sorprendente estabilidad durante la pandemia. Mientras sectores completos se paralizaban, los servicios de software, finanzas, consultoría, diseño, análisis de datos, creación de contenidos y atención remota experimentaron un crecimiento acelerado. Las cadenas de valor de servicios modernos mostraron una mayor capacidad de adaptación y una menor vulnerabilidad ante las disrupciones globales.

Finalmente, existe un cambio geoeconómico profundo: varios países pequeños o medianos se han convertido en actores globales en el sector de servicios modernos. Estonia digitalizó su Estado y creó un ecosistema de exportación digital. Irlanda atrajo multinacionales globales mediante regímenes especializados. Uruguay se convirtió en un referente en Tecnologías de la Información (TI) y en animación digital. Costa Rica escaló en servicios corporativos avanzados y en ciencias de la vida. Lituania, Polonia y Portugal emergen como polos europeos en ingeniería digital, fintech o ciberseguridad. Panamá, con condiciones similares o, en algunos casos, superiores, puede integrarse plenamente a este grupo.

### III. El punto de partida de Panamá: fortalezas únicas, brechas persistentes

Panamá posee ventajas estructurales ampliamente documentadas en el informe completo, muchas de ellas difíciles de replicar. La estabilidad macroeconómica, respaldada por el dólar, elimina los riesgos cambiarios y facilita las operaciones globales. La plataforma logística integrada —incluyendo canales, puertos, aeropuertos y zonas económicas especiales— es una de las más eficientes del mundo. La conectividad aérea, liderada por el hub del Aeropuerto Internacional de Tocumen, permite atender mercados de Norteamérica, Latinoamérica y Europa con una sola escala. El país cuenta con regímenes pioneros para atraer multinacionales, en particular el régimen SEM (Sede de Empresas Multinacionales), que ha mostrado resultados sólidos en la captación de servicios corporativos y financieros especializados. Adicionalmente, el régimen especial EMMA (Empresas Multinacionales para la Prestación de Servicios Relacionados con la Manufactura) constituye un instrumento complementario orientado a atraer actividades logísticas y de manufactura avanzada, cuyo potencial aún se encuentra en etapa incipiente de desarrollo. Además, la cultura de servicios, la apertura comercial y la ubicación geoestratégica consolidan un entorno favorable para las empresas globales.

Pero a pesar de este entorno privilegiado, la integración panameña al comercio de servicios modernos sigue siendo limitada. La participación de los servicios modernos en las exportaciones totales de servicios se mantiene alrededor del 16%, muy por debajo del promedio regional. Además, el dinamismo de las exportaciones digitales de Panamá —4,1% anual en la última década— es significativamente inferior al de países referentes como Uruguay, Costa Rica, Irlanda o Colombia, que crecen a tasas anuales entre 8% y 20%. Esto significa que, mientras el país avanza, otros avanzan más rápido y escalan posiciones en las cadenas globales de valor basadas en el conocimiento.

El informe identifica cuatro brechas críticas que explican esta situación. La primera es una insuficiencia estadística. El sistema estadístico nacional no distingue con claridad entre servicios tradicionales y modernos, no captura adecuadamente la exportación remota, no cuenta con datos por copartícipe, no utiliza plenamente los estándares internacionales del MBP6 (Manual de Balanza de Pagos del FMI, 6ª versión) y carece de una Cuenta Satélite de Servicios Modernos. Sin medición moderna, Panamá no puede evaluar su competitividad, formular políticas, atraer inversión, promover exportaciones ni demostrar avances.

La segunda brecha es institucional. Actividades clave relacionadas con servicios modernos —promoción, atracción de inversión, inteligencia de mercados, estadísticas, digitalización estatal, talento— están distribuidas entre entidades que no comparten una visión común. El Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), la Autoridad para la Atracción de Inversiones y Promoción de las Exportaciones (PROPANAMÁ, antes de la reforma legal de finales de 2025), la Autoridad de Innovación Gubernamental (AIG), el Instituto Nacional

de Estadística y Censo (INEC), la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT) y la Cancillería poseen funciones complementarias, pero no existe un mecanismo formal y continuo que articule sus acciones y prioridades.

La tercera brecha es el talento. Panamá enfrenta un déficit en habilidades digitales, bilingüismo, programación, ciberseguridad, análisis de datos y competencias creativas. La oferta académica no siempre está alineada con la demanda empresarial. Faltan certificaciones tecnológicas masivas, rutas de reconversión laboral, bootcamps especializados y programas intensivos de inglés profesional.

La cuarta brecha se relaciona con la infraestructura digital y la narrativa de país. Aunque la conectividad supera el promedio latinoamericano, aún persisten desigualdades territoriales, costos relativamente elevados, interoperabilidad estatal incompleta y estándares de ciberseguridad por fortalecer. Además, Panamá no proyecta internacionalmente la imagen de ser un hub digital, creativo o corporativo. Su marca país continúa anclada en la logística y la infraestructura física, no en el conocimiento y el talento.

Estas brechas no eliminan el potencial, pero sí impiden convertirlo en resultados concretos. La ENESM se concibe precisamente para cerrar estas brechas mediante una hoja de ruta integral.

#### **IV. Sectores priorizados: una base sólida para escalar hacia servicios modernos**

Uno de los hallazgos más relevantes del informe es que Panamá ya cuenta con una masa crítica de empresas, empleos y capacidades en sectores claramente alineados con el comercio de servicios modernos. Se identifican seis grupos prioritarios: servicios financieros, seguros, tercerización de procesos empresariales, informáticos y de conocimiento (BPO-ITO-KPO), servicios profesionales, tecnologías de la información (TI) y servicios creativos y digitales interactivos. Cada uno tiene características específicas que justifican su priorización.

En el sector financiero, Panamá exporta más de 1.300 millones de dólares anuales en servicios vinculados a la banca privada, la gestión patrimonial, la administración de valores, la custodia, los pagos, la fintech y las soluciones digitales emergentes. El país posee un ecosistema bancario robusto y sofisticado, con una sólida inserción regional. La integración de servicios fintech, la adopción de plataformas digitales y la ampliación hacia servicios de valor añadido representan una clara oportunidad de expansión transfronteriza.

El sector de seguros también destaca como el segundo rubro de servicios modernos en exportaciones, con más de 543 millones de dólares en 2024. Empresas panameñas ofrecen productos de seguros, reaseguros, evaluación de riesgos, corretaje y asistencia a empresas y particulares en múltiples geografías latinoamericanas. La integración digital y la transición hacia productos intensivos en datos representan una oportunidad para aumentar las exportaciones.

La subcontratación de procesos empresariales, informáticos y de conocimiento (BPO, ITO y KPO) se ha consolidado como un tercer motor dinámico. Panamá cuenta con call centers, centros de servicios compartidos, unidades de análisis de datos, soporte administrativo, back-office financiero y servicios corporativos avanzados. Estos servicios son fácilmente escalables y altamente demandados por las multinacionales.

Los servicios profesionales son el cuarto pilar fundamental. Panamá cuenta con miles de empresas que ofrecen consultoría, auditoría, servicios legales, arquitectura, ingeniería, diseño y actividades científicas y técnicas. Muchas de ellas ya prestan servicios a clientes en Centroamérica, el Caribe y Norteamérica. Con políticas adecuadas de promoción, certificación y talento, este subsector puede multiplicar su presencia internacional.

El ecosistema de tecnologías de la información en Panamá se encuentra en un momento de transición y dinamismo estratégico. Si bien se ha establecido una base sólida en servicios tradicionales, la Estrategia Nacional reenfoca su impulso hacia nichos de alto valor agregado y de crecimiento exponencial. El nuevo foco estratégico priorizará la exportación de talento y de soluciones de vanguardia, incluyendo inteligencia artificial generativa, analítica predictiva, desarrollo de videojuegos y consultoría especializada en transformación digital. Mediante el fortalecimiento del talento y la optimización de los incentivos (aprovechando esquemas como SEM, Panamá Pacífico y Zonas Francas), el país consolidará su posición como el hub tecnológico en la región.

Finalmente, los servicios creativos y digitales interactivos muestran un crecimiento acelerado y un alto potencial exportador. Este sector, que se ha redefinido para incorporar explícitamente el desarrollo de videojuegos, contenidos interactivos, simulaciones y plataformas de e-learning, mantiene su fortaleza en la animación, la producción audiovisual, el marketing digital y el diseño gráfico. La capacidad de producción, especialmente en el ámbito audiovisual, ha aumentado significativamente, con estudios locales que ya exportan contenidos a plataformas digitales.

En conjunto, estos sectores suman más de 6.000 empresas y más de 100.000 empleos formales, lo que confirma que Panamá no parte desde cero; lo hace desde una plataforma sólida que, con visión estratégica, puede multiplicar su escala exportadora.

## **V. La elaboración de la estrategia: evidencia, participación y validación**

La ENESM fue construida mediante un proceso participativo en cinco etapas, según detalla el informe completo. El primer paso fue un taller inicial con instituciones públicas, gremios, empresas tecnológicas, cámaras empresariales y universidades, realizado en septiembre de 2025. Este taller permitió revisar la evidencia, validar los sectores priorizados y establecer un comité tripartito de seguimiento, integrado por los sectores público y privado y la academia.

Posteriormente, el equipo realizó un trabajo de campo durante octubre de 2025 mediante entrevistas con ministerios y otras instituciones públicas, empresas de TI, creativas, financieras y de seguros, servicios audiovisuales, firmas de consultoría y clústeres empresariales. En paralelo, se revisaron las experiencias exitosas de otros países latinoamericanos, como Chile, Costa Rica y Uruguay, para identificar buenas prácticas en medición, talento, promoción e inversión.

Un segundo taller, ahora de validación, realizado en diciembre de 2025 (véase Anexo 1), permitió afinar el diagnóstico inicial, discutir recomendaciones y mejorar las propuestas a partir de la experiencia directa de los actores del ecosistema. Este ejercicio confirmó que los principales desafíos no son de naturaleza tecnológica, sino institucionales, de gobernanza y de coordinación sistémica, y que la transformación hacia una economía de servicios modernos requiere nuevas métricas, incentivos y capacidades para su implementación efectiva. La

validación fue clave para asegurar que la estrategia respondiera a las dinámicas reales del mercado y del aparato productivo, y no únicamente a las aproximaciones teóricas. Como resultado, la ENESM se consolida como una agenda operativa y evolutiva, cuyo lanzamiento oficial se programó para abril de 2026, con la participación de autoridades nacionales, organismos internacionales y actores del sector privado.

## **VI. Los cinco pilares estratégicos: hoja de ruta para transformar el modelo productivo**

La ENESM está estructurada en cinco pilares complementarios que, en conjunto, articulan una visión integral para impulsar el comercio de servicios modernos.

El primer pilar, la medición del comercio, es quizás el más urgente. Ningún país puede liderar en servicios modernos si no cuenta con datos confiables para demostrar capacidades, atraer inversión, evaluar avances, diseñar políticas o comparar su desempeño con el de los competidores. El informe propone crear una Cuenta Satélite de Servicios Modernos, armonizar las estadísticas con MBP6, modernizar las encuestas empresariales e integrar los datos del INEC, del MICI y de la AIG.

El segundo pilar se centra en la atracción estratégica de la inversión extranjera directa. Panamá atrae un volumen importante de IED, pero gran parte de ese volumen se concentra en sectores tradicionales, como la logística, el transporte o la intermediación financiera clásica. Para escalar en servicios modernos, el país debe atraer empresas de software, ciberseguridad, audiovisuales, servicios corporativos, análisis de datos y plataformas digitales. Para ello, la estrategia propone implementar un esfuerzo de promoción continua, desarrollado de manera coordinada con ProPanamá, así como el establecimiento de una estructura formal de aftercare que permita dar seguimiento y acompañamiento a las empresas instaladas, mejorar la diplomacia económica y priorizar mercados clave como Estados Unidos, Canadá, Europa y México.

El tercer pilar se centra en la promoción exportadora y la integración de acuerdos comerciales modernos. Actualmente, Panamá promueve la logística y las zonas especiales, pero no fomenta de manera sistemática los servicios digitales ni los creativos. El país requiere una narrativa moderna (“Panamá, Hub Servicios Modernos de las Américas”), una oferta exportadora claramente definida, un catálogo de exportadores digitales y la integración de las embajadas en la promoción activa de los servicios.

El cuarto pilar aborda el talento humano, el cuello de botella más crítico. El informe propone una Agenda Nacional de Talento Digital y Bilingüe, rutas intensivas de formación técnica, certificaciones globales, programas de reconversión laboral, alianzas universidad-empresa y la integración del talento con la atracción de IED.

El quinto pilar se refiere a la infraestructura digital. Panamá posee una base sólida pero incompleta. La estrategia propone acelerar la conectividad nacional, completar la interoperabilidad del Estado, fortalecer la ciberseguridad, reducir los costos digitales, incentivar los centros de datos y apoyar la digitalización empresarial.

## **VII. Priorización estratégica y enfoque de acciones ancla**

Con el objetivo de fortalecer la viabilidad política, administrativa y operativa de la Estrategia Nacional de Exportaciones de Servicios Modernos (ENESM), el plan evoluciona desde un enfoque inicial basado en un amplio inventario de 141 acciones individuales —que incorpora explícitamente el valioso aporte técnico e institucional

de los participantes del Taller de Validación— hacia un modelo de acciones ancla priorizadas. Mediante un ejercicio riguroso de consolidación, secuenciación y enfoque estratégico, estas acciones individuales fueron subsumidas en 36 acciones ancla, sin pérdida de cobertura temática ni de ambición estratégica. Por el contrario, la priorización preserva íntegramente los objetivos y las dimensiones sustantivas del plan original, pero los reorganiza en intervenciones con mayor efecto sistémico y mayor capacidad de arrastre. Esta reducción no responde a una simplificación conceptual, sino a una decisión deliberada para hacer factible la implementación, mejorar la coordinación interinstitucional y fortalecer los mecanismos de monitoreo y evaluación de impacto. El resultado es una estrategia más ejecutable y creíble, con responsabilidades claras, una secuenciación temporal definida y una alineación efectiva entre la política pública, las capacidades institucionales y los resultados esperados en la medición, la atracción de IED, las exportaciones de servicios modernos, el desarrollo del talento humano y la infraestructura digital.

### **VIII. Gobernanza para la implementación: cómo asegurar continuidad, coordinación y resultados**

Uno de los elementos más innovadores de la ENESM es la propuesta de gobernanza. El informe enfatiza que la estrategia no puede ejecutarse mediante esfuerzos aislados o episódicos. Requiere un mecanismo permanente que coordine las instituciones, priorice las acciones, mida los resultados y asegure la continuidad más allá de los ciclos gubernamentales. Para ello se propone crear un Comité Tripartito, con representación pública, privada y académica, acompañado de una Secretaría Técnica especializada.

Este modelo no es nuevo. Países líderes en exportaciones de servicios modernos —Estonia, Irlanda, Portugal, Chile, Costa Rica y Uruguay— ya cuentan con agencias o comités de coordinación interinstitucional que integran la promoción, la atracción de inversión, la capacitación, la regulación y las estadísticas bajo una misma estructura estratégica. Panamá debe adoptar un modelo similar para competir a nivel global.



*Imagen generada por IA.*

## **IX. Conclusión estratégica: hacia un nuevo modelo de desarrollo basado en conocimiento**

El diagnóstico es claro: Panamá tiene la base, pero le falta el sistema. La plataforma logística, la estabilidad macroeconómica, los regímenes especiales de fomento a la inversión, el ecosistema creativo emergente y la conectividad superior colocan al país en una posición privilegiada. Pero sin una estrategia integrada, coordinación institucional, talento digital masivo y una narrativa moderna, el país corre el riesgo de quedar rezagado en la carrera global por servicios modernos.

La ENESM no es solo un instrumento de promoción exportadora; es una apuesta por redefinir el modelo de desarrollo panameño. Implica transitar de un país que facilita el tránsito de mercancías a otro que genera, exporta y atrae conocimiento. Implica combinar logística con creatividad, finanzas con tecnología, servicios corporativos con innovación, talento local con plataformas globales. Implica reconocer que, en el mundo actual, lo que se exporta ya no es solo lo que se mueve físicamente, sino también lo que se crea: ideas, datos, algoritmos, diseños, contenidos, soluciones.

Si Panamá implementa esta hoja de ruta con decisión, coordinación y visión de país, los resultados serán transformadores: podría duplicar o triplicar sus exportaciones de servicios modernos en un horizonte de cinco años; escalar en las cadenas globales de valor digital; generar empleos de alta remuneración para jóvenes y mujeres; atraer IED tecnológica de alto valor; y fortalecer su posicionamiento internacional como un país moderno, innovador y resiliente.

Si bien Panamá comparte condiciones de apertura económica con países como Chile, Costa Rica o Uruguay, la brecha real radica en la medición y la evolución de los instrumentos orientados a SM, no en la ausencia de un mandato legal. Con la aprobación de la Ley 497, PROPANAMÁ se adscribe orgánicamente al MICI sin eliminar su rol promotor internacional. Esto abre una oportunidad para una política nacional unificada, siempre que se preserve la autonomía técnica, se incorporen esquemas concursables de coinversión y se fortalezcan mecanismos de riesgo compartido para el escalamiento funcional de las empresas en servicios intensivos en conocimiento. Más que multiplicar oficinas, Panamá requiere evaluar el desempeño sectorial en SM, revisar los instrumentos que actualmente utiliza, mejorar su diseño y su conversión en nuevas decisiones de IED y de crecimiento exportador.

La oportunidad es histórica. Panamá está listo. Solo requiere convertir su potencial en resultados, su visión en estrategia y su estrategia en acción sostenida. El futuro pertenece a los países que exportan conocimiento. Panamá tiene todo para ser uno de ellos.

Panamá ha sido históricamente un país de servicios, con una economía y un comercio internacional profundamente vinculados a la logística, el transporte y las finanzas. No obstante, el vertiginoso avance de la transformación tecnológica global que caracteriza al siglo XXI exige una nueva visión estratégica para consolidar al país como actor relevante en el comercio internacional de servicios modernos. Estos servicios —también denominados servicios digitales— abarcan telecomunicaciones, informática, información, servicios financieros, propiedad intelectual, seguros y otros servicios empresariales de alto valor agregado. En ellos, la tecnología, el conocimiento y el talento humano son los principales activos productivos. Los servicios modernos aumentaron su participación en el comercio mundial de servicios del 43% en 2005 al 56% en 2024, mientras que en Panamá dicha participación bajó del 19% al 17% en el mismo periodo.

En este contexto, la Estrategia Nacional de Exportaciones de Servicios Modernos (ENESM) surge con el objetivo de mejorar el posicionamiento de Panamá en el segmento más dinámico del comercio internacional: los servicios modernos. Su propósito es dotar al país de un marco institucional, estadísticas y políticas públicas que permitan fortalecer la competitividad, diversificar la oferta exportable y generar empleo calificado. A través de esta hoja de ruta, el Estado panameño aspira a consolidar una visión común entre el sector público, el privado y la academia, orientada a construir un ecosistema robusto que impulse la expansión sostenida de las exportaciones de servicios modernos y maximice su aporte al crecimiento inclusivo y sostenible del país.

Este documento se estructura en dos partes. Primero, se analiza el desempeño de Panamá en las exportaciones mundiales de servicios modernos. Se examina el papel creciente de estos servicios en la economía global y regional, así como su contribución a la diversificación de las exportaciones y a la resiliencia económica y su impacto en la productividad, la innovación y la inclusión social. Se destaca, además, la posición de Panamá en el comercio internacional de servicios modernos: aunque el país figura entre los principales exportadores de la región, aún existen amplias oportunidades para incrementar su participación, fortalecer su tasa de crecimiento y desarrollar nuevos nichos de especialización.

En la segunda parte, se desarrolla la Estrategia Nacional de Exportación de Servicios Modernos en cinco pilares complementarios:

- I. Medición del comercio de servicios modernos**, orientada a fortalecer las capacidades estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) y de otras instituciones para captar con precisión la evolución del sector.

**II. Atracción de inversión extranjera directa (IED)**, que propone optimizar los regímenes de inversión, la coordinación interinstitucional y la estabilidad normativa, siguiendo las mejores prácticas de países líderes en la región como Chile, Costa Rica y Uruguay.

**III. Promoción exportadora y negociación o modernización de acuerdos comerciales**, con el fin de adecuar los instrumentos de promoción y los tratados internacionales a las necesidades de los servicios digitales.

**IV. Desarrollo del talento humano**, destinado a cerrar las brechas en competencias técnicas, digitales e idiomáticas, elemento clave para competir en los mercados globales.

**V. Infraestructura digital** para la exportación de servicios modernos, centrada en garantizar la conectividad, el acceso a tecnologías asequibles y entornos digitales robustos tanto para las empresas como para los centros de enseñanza.

En cada área estratégica se presenta un diagnóstico de los avances y desafíos del país desde una perspectiva internacional, acompañado de recomendaciones concretas de corto, mediano y largo plazo, con indicadores de desempeño (Key Performance Indicators, KPI por sus siglas en inglés) y actores responsables claramente definidos. En conjunto, estas acciones configuran una hoja de ruta integral que permitirá a Panamá avanzar hacia una economía del conocimiento, impulsada por la productividad, la innovación y la generación de empleo de calidad.

Para la implementación de la estrategia, se requiere fortalecer la coordinación público-privada-académica mediante la creación de un Comité Nacional que sirva de espacio de diálogo, evaluación y seguimiento. Este mecanismo permitirá mantener la coherencia de las políticas y asegurar que las reformas institucionales, los incentivos y los programas de apoyo respondan de manera efectiva a las necesidades del sector.

En síntesis, la ENESM se plantea como una apuesta de país para transformar las ventajas comparativas tradicionales de Panamá en ventajas competitivas dinámicas, capaces de sostener el crecimiento, fomentar la inclusión y consolidar la posición del país como un hub regional de servicios modernos. Su implementación no solo fortalecerá la diversificación exportadora y la inserción de Panamá en las cadenas globales de valor, sino que también contribuirá a la construcción de un modelo de desarrollo más resiliente, innovador y centrado en las personas.



NACIONES UNIDAS

CEPAL





# Capítulo 1

Panamá en  
el comercio  
internacional de  
**servicios modernos  
y el desarrollo de la  
estrategia**

---

# 1.1 ¿Por qué son importantes los servicios modernos?

Los servicios modernos constituyen el rubro de mayor dinamismo en el comercio mundial. Se trata de un conjunto amplio de servicios intensivos en conocimiento, datos y capital humano, cuya producción, entrega o coordinación se apoya cada vez más en tecnologías digitales. Dentro de este universo, los denominados servicios digitales son aquellos que pueden ser ordenados, producidos y entregados digitalmente a través de redes electrónicas (FMI y otros, 2023).

Las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) desempeñan un papel habilitador clave en el comercio de servicios modernos, al reducir los costos de transacción, permitir la deslocalización de tareas y facilitar la fragmentación internacional de los procesos productivos (Borga y otros, 2012; Bamber y otros, 2022). De acuerdo con las clasificaciones internacionales de balanza de pagos, los servicios modernos comprenden, entre otros, los servicios de telecomunicaciones, informática e información; los servicios financieros; los seguros y pensiones; los cargos por el uso de la propiedad intelectual; y los servicios empresariales intensivos en conocimiento, independientemente de que su entrega sea total o parcialmente digital (Loungani y otros, 2017).

El comercio de servicios modernos tiene un impacto significativo y multifacético en el desarrollo. Así, los servicios modernos ofrecen una vía directa para que los países de América Latina y el Caribe (ALC) aumenten y diversifiquen sus exportaciones, basadas en buena medida en productos básicos. Los servicios modernos también aumentan la resiliencia al reducir la exposición a la volatilidad de los precios de los productos básicos (Monge-González y otros, 2025).

Las exportaciones de servicios modernos no solo contribuyen a incrementar el ingreso de divisas, sino que también constituyen una fuente muy importante para elevar la productividad de la economía como un todo (Jensen, 2013; Sorbe y otros, 2018; Stehrer y otros, 2012; Gotsch y otros, 2011). Esto se da a través de la prestación de servicios sofisticados y de la generación y transferencia de conocimientos (derrames de productividad), lo que los convierte en motores de crecimiento para los países en vías de desarrollo (Di Meglio, 2015; Nayyar y otros, 2021).

El comercio de servicios modernos también ayuda a promover un crecimiento inclusivo a través de nuevas oportunidades de empleo e innovación; a la sostenibilidad, facilitando el alcance de algunos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); a adaptarse a la transformación estructural y al cambio tecnológico; y a generar más resiliencia ante perturbaciones o choques externos (Hoekman y otros, 2022). Además, las exportaciones de servicios modernos están asociadas con la creación de nuevos empleos bien remunerados para los jóvenes, las mujeres y, en general, para los profesionales de las economías en desarrollo. El comercio de servicios modernos también está asociado con el crecimiento inclusivo, debido a sus efectos positivos en las perspectivas de empleo de las trabajadoras, los jóvenes y los empresarios, así como en las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (OMC y BM, 2023).



*Imagen generada por IA.*

Los servicios modernos también aumentan la rentabilidad de las empresas en distintos sectores al reducir costos, especialmente mediante la eliminación de intermediarios entre compradores y vendedores. Asimismo, los servicios modernos facilitan la participación de las empresas en las cadenas globales de valor (Woo Kang y otros, 2022).

El comercio de servicios modernos tiene un gran potencial para el crecimiento inclusivo, debido a las oportunidades de encadenamientos productivos entre empresas exportadoras y de menor tamaño (Pymes), además de ser relativamente intensivo en el uso de recursos humanos calificados (Monge-González y Rivera, 2022).

Los servicios modernos representan una oportunidad para la transformación y la diversificación productiva, ya que estas actividades pueden generar nuevas fuentes de empleo y exportaciones, así como desarrollos tecnológicos importantes. Además, los servicios modernos pueden generar derrames de conocimiento de productividad hacia otros sectores gracias a la movilidad laboral, así como apoyar mejoras en su competitividad al brindarles servicios complejos y la transferencia de conocimiento. Esto permite afirmar que los servicios modernos pueden constituirse en motores del crecimiento económico, de forma similar a como lo hizo antes la manufactura (Bamber y otros, 2022).

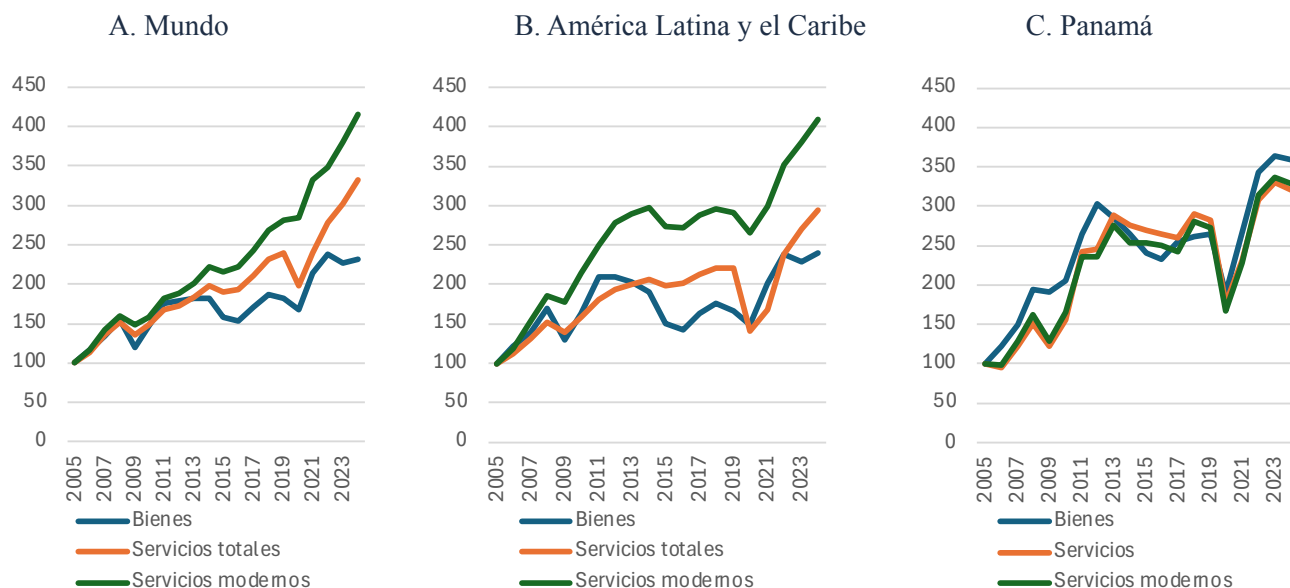
Por todo lo anterior, el comercio internacional de servicios representa una ventana de oportunidad para diversificar la canasta de exportaciones y aumentar la resiliencia de Panamá. Eso resulta especialmente atractivo tras la recesión mundial provocada por la pandemia del COVID-19, la crisis de las tarifas de los contenedores, la guerra Rusia-Ucrania y las medidas adoptadas para mitigarla (Giordano y Ortiz de Mendivil, 2021), el cambio climático, así como la reciente política proteccionista en los Estados Unidos (CEPAL, 2025).

## 1.2 El desempeño de Panamá

Los servicios modernos han sido la categoría más dinámica de las exportaciones mundiales y latinoamericanas en los últimos 20 años, pero no en el caso de Panamá. Este auge mundial y regional de los servicios modernos

se debe a la revolución digital y a la masiva introducción de la banda ancha a partir de la década de 2000. Esta innovación ha facilitado el comercio transfronterizo de diversos servicios que hasta entonces se consideraban poco transables, como los empresariales, financieros, de ingeniería, de diseño, educativos y médicos. Desde 2005 hasta 2024, el crecimiento de las exportaciones mundiales de servicios modernos superó el del total de servicios y de los bienes (Gráfico 1). Lo mismo ocurre en la región. Sin embargo, en Panamá el crecimiento de las exportaciones de servicios modernos apenas superó el de las exportaciones de servicios en general y fue inferior al de los bienes.

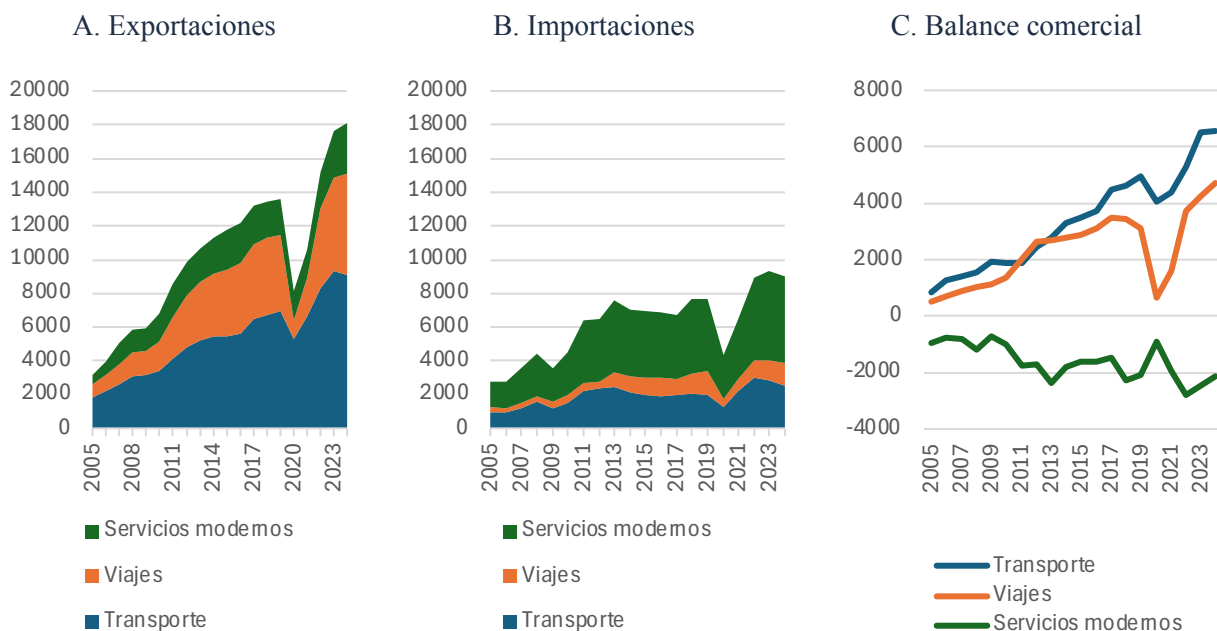
**Gráfico 1**  
**Mundo, América Latina y el Caribe y Panamá: exportaciones de bienes, servicios totales y servicios modernos, 2005-2024**  
 (Índice 2005 = 100)



Fuente: Elaboración de los autores, basada en la Organización Mundial del Comercio. (s.f.). WTO Stats. <https://stats.wto.org/>

En las últimas dos décadas, Panamá ha consolidado su liderazgo regional en las exportaciones de servicios de transporte, lo que ha incrementado el superávit de su comercio total de servicios. No obstante, enfrenta un déficit comercial creciente en los servicios modernos. Las exportaciones muestran un aumento sostenido desde 2005, impulsado principalmente por el transporte, que alcanza niveles récord tras 2020, mientras que los viajes y los servicios modernos crecen con mayor volatilidad (véase el Gráfico 2). Las importaciones también aumentaron, aunque de forma más moderada, lo que destaca el creciente peso de los servicios modernos. Como resultado, el balance comercial refleja grandes superávits en transporte y viajes, contrapuestos a un saldo negativo continuo en servicios modernos. En conjunto, las series evidencian la fortaleza estructural de Panamá en servicios vinculados a la logística y la conectividad global, al tiempo que subrayan la necesidad de fortalecer la oferta de servicios modernos para avanzar hacia una economía más diversificada e intensiva en conocimiento.

**Gráfico 2**  
**Panamá: exportaciones, importaciones y balance de servicios, 2005-2024**  
 (Millones de dólares)

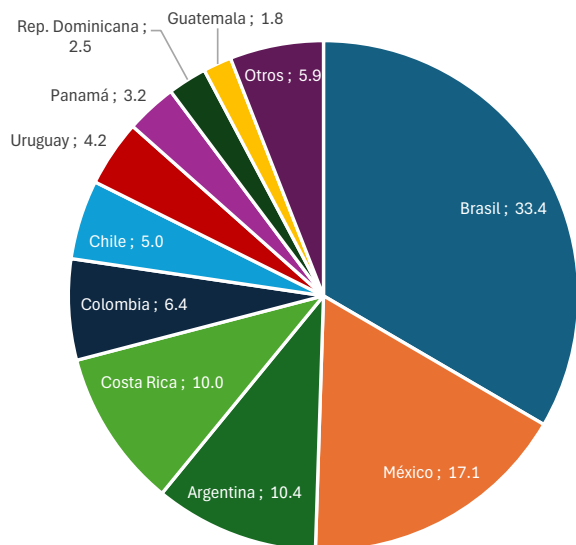


Fuente: Elaboración de los autores, basada en la Organización Mundial del Comercio. (s.f.). WTO Stats. <https://stats.wto.org/>

El dinamismo de Panamá en las exportaciones de servicios modernos puede analizarse desde varias perspectivas: su participación en el total de exportaciones de servicios modernos de América Latina y el Caribe (ALC), sus exportaciones de servicios modernos per cápita y por tipo de servicio moderno exportado.

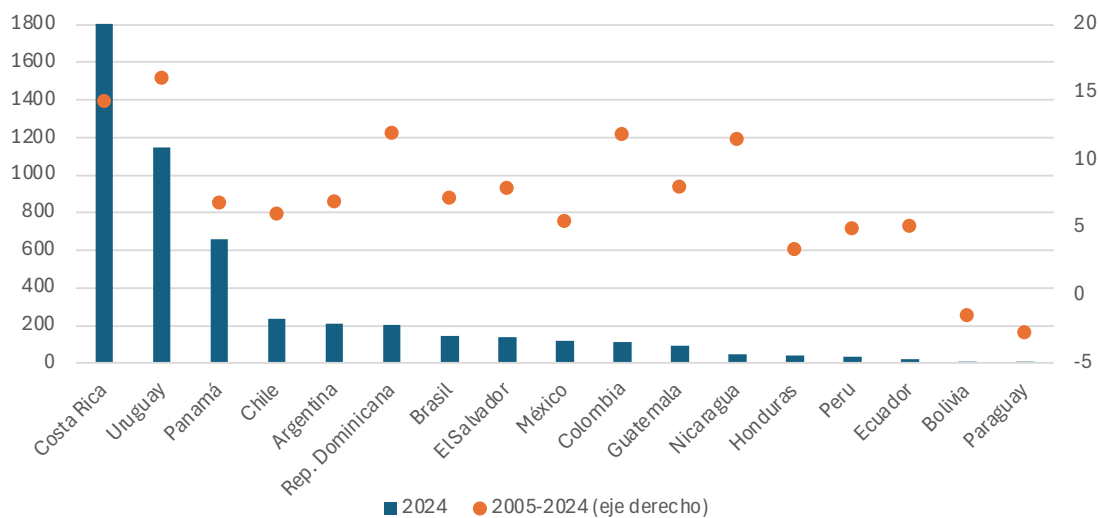
Panamá, en términos absolutos, es el octavo país exportador de servicios modernos de la región en 2023 (Gráfico 3), donde Brasil (con 33,4% de las exportaciones regionales totales), México (17,1%) y Argentina (10,4%) son los líderes. El esfuerzo exportador de Panamá en este campo es aún mayor si se considera su posición relativa en las exportaciones de servicios modernos per cápita, donde este país se destaca como el tercer país en ALC que más empeño muestra en este campo (Gráfico 4). No obstante, cabe destacar que Panamá no figura entre los países con mayor tasa de crecimiento de las exportaciones per cápita de la región, lo que indica que aún existe margen de mejora para que se constituya en un líder destacado en la exportación de servicios modernos.

**Gráfico 3**  
**América Latina: principales países exportadores de servicios modernos, 2024**  
 (Porcentajes)



Fuente: Elaboración de los autores, basada en la Organización Mundial del Comercio. (s.f). WTO Stats. <https://stats.wto.org/>

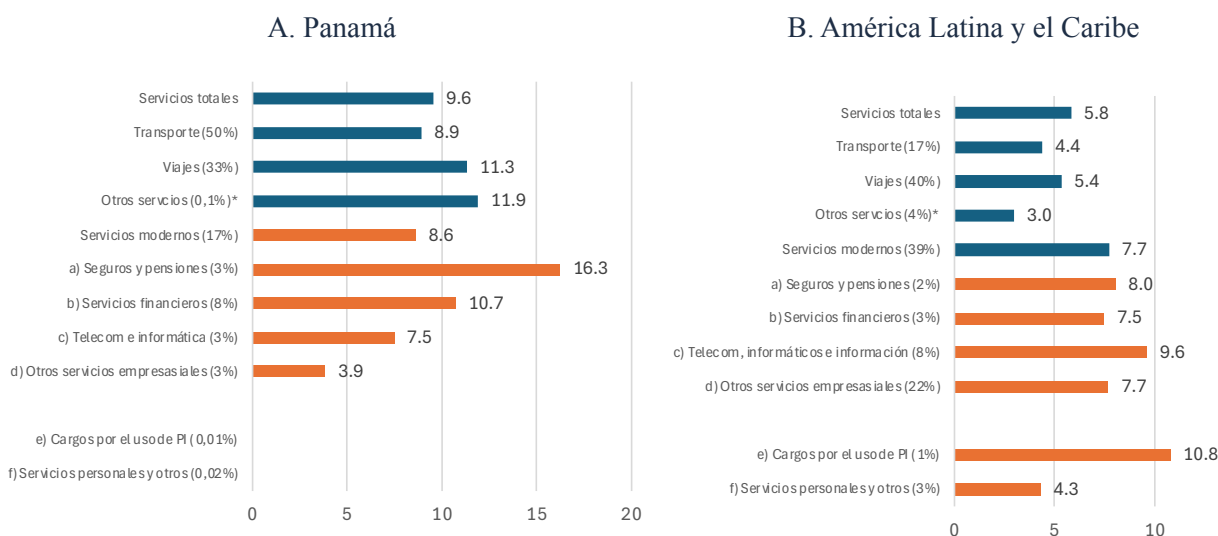
**Gráfico 4**  
**América Latina: Exportaciones de servicios modernos per cápita en 2024 y variación anual del valor de estas exportaciones entre 2005 y 2024**  
 (Dólares y porcentajes)



Fuente: Elaboración de los autores, basada en la Organización Mundial del Comercio. (s.f). WTO Stats. <https://stats.wto.org/>

Al contrastar el dinamismo exportador de Panamá con el promedio de ALC entre 2005 y 2024 en la exportación de servicios modernos, se observan diferencias significativas (Gráfico 5). En primer lugar, mientras en la región las exportaciones de servicios modernos han crecido a una tasa promedio anual del 7,7%, en Panamá estas ventas al exterior lo han hecho a una tasa superior, del 8,6%. No obstante, la participación de los servicios modernos en las exportaciones totales de servicios fue del 39% en ALC, mientras que en Panamá fue apenas el 17% en 2024. Este menor peso podría explicarse en parte por la gran participación del sector de transporte en este país, líder de la región. Finalmente, en la región, los principales rubros de exportación de servicios modernos son otros servicios empresariales (22% del total de las exportaciones de servicios en 2024) y telecomunicaciones e información (8%), mientras que en Panamá son los servicios financieros (8%), seguros y pensiones (3%) y telecomunicaciones e información (3%)

**Gráfico 5**  
**América Latina y el Caribe y Panamá: crecimiento anual promedio de las exportaciones de servicios por categoría, 2005-2024**  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración de los autores, basada en la Organización Mundial del Comercio. (s.f.). WTO Stats. <https://stats.wto.org/>

Notas: los porcentajes entre paréntesis de cada categoría de servicios corresponden a su participación en las exportaciones totales de servicios en 2024. Para Panamá, los datos sobre los cargos por el uso de la PI, los servicios personales y otras categorías son incompletos.

Los servicios financieros predominan en las exportaciones de servicios modernos de Panamá, representando casi la mitad del total en 2024. Crecieron en promedio un 10,7% anual entre 2005 y 2024 (véase el gráfico 5). Los seguros son el segundo rubro de las exportaciones de servicios modernos en 2024, con una participación de 17%. Registraron el mayor crecimiento promedio anual (16%) entre 2005 y 2024 en las categorías de servicios

modernos. Los servicios de telecomunicaciones, informática e información representan la tercera categoría de las exportaciones de servicios modernos en 2024, con una participación del 17%. Muestran un crecimiento moderado de 7,5 % anual en promedio entre 2005 y 2024. Finalmente, los “Otros servicios empresariales” son la cuarta categoría de servicios modernos, con la misma participación (17%) pero con el menor crecimiento (3,9% anual en promedio) entre 2005 y 2024.

Considerando únicamente el periodo postpandemia, los “otros servicios empresariales” fueron el rubro de servicios modernos más dinámico, con una duplicación de sus exportaciones, de 247,8 millones de dólares a 543,1 millones de dólares, entre 2021 y 2024. Este dinamismo coincide con la expansión del régimen SEM (Sedes de Empresas Multinacionales), que ha seguido aumentando en el número de empresas activas y en la complejidad de sus funciones.

## 1.3 La elaboración de la estrategia

Se elaboró la ENESM en cinco etapas, las cuales se ejecutaron en el transcurso de siete meses, a saber:

- 1. Taller de inicio con actores clave:** Implementación de un primer taller el 10 de septiembre de 2025 con instituciones públicas, cámaras, actores privados y universidades para: a) revisar las evidencias y los datos disponibles, b) priorizar los sectores, c) constituir un comité público-privado-academia para el seguimiento del trabajo, y d) definir las áreas de política pública de la futura estrategia.
- 2. Recopilación de información en campo:** Trabajo de campo mediante entrevistas en octubre de 2025 para complementar y profundizar el diagnóstico del estudio PROPANAMÁ (2024) y otros análisis disponibles sobre servicios modernos.
- 3. Análisis de países con buenas prácticas:** Identificación y análisis de buenas prácticas en países de la región y fuera de ella, en materia de promoción de exportaciones y atracción de inversiones en servicios modernos, incluyendo países como Chile, Costa Rica y Uruguay.
- 4. Taller de validación con actores clave:** Realización de un segundo taller público-privado-académico el 10 de diciembre de 2025 para validar y afinar el diagnóstico y las recomendaciones de la estrategia.
- 5. Lanzamiento de la ENESM:** Lanzamiento oficial de la estrategia nacional de exportación de servicios en abril de 2026, con altas autoridades de los sectores público y privado, así como de la academia, y de la CEPAL.

# Los cinco pilares son:

- 1. Medición del comercio:** Revisar y mejorar la cuantificación de las exportaciones e importaciones de servicios modernos seleccionados para la estrategia y para un período de al menos 10 años, a efecto de contar con un análisis de la tendencia y la evolución de su importancia relativa en el comercio de servicios de Panamá.
- 2. Atracción de Inversión Extranjera Directa (IED):** Evaluar y proponer mejoras en la política de atracción de IED de Panamá en materia de servicios modernos, con miras a las mejores prácticas de otros países, como Chile, Costa Rica y Uruguay. Hacer recomendaciones de mejora sobre los incentivos para atraer IED a servicios modernos, así como sobre el marco institucional para ello.
- 3. Promoción exportadora y negociación o modernización de acuerdos internacionales:** Evaluar y mejorar la política de promoción de exportaciones de Panamá en materia de servicios modernos, tomando en cuenta las mejores prácticas de países como Chile, Costa Rica y Uruguay. Hacer recomendaciones de mejora, incluyendo sugerencias sobre el marco institucional para promover este tipo de exportaciones. Esto incluye, además, el análisis de los tratados de libre comercio, con el fin de incorporar un capítulo de servicios que facilite el comercio de servicios modernos con socios comerciales.
- 4. Desarrollo del talento humano:** Identificar las principales brechas entre la demanda y la oferta de recursos humanos requeridos por las empresas de servicios modernos, en especial considerando no solo los niveles técnicos y profesionales, sino también el dominio de idiomas (especialmente el inglés) y las habilidades digitales. Brindar recomendaciones de política que ayuden a reducir significativamente dichas brechas a corto, mediano y largo plazo.
- 5. Infraestructura digital:** Identificar los principales obstáculos o retos que enfrentan las empresas de servicios modernos en Panamá respecto al acceso a servicios de infraestructura digital asequibles y confiables. Igualmente, identificar áreas de mejora en el acceso a las tecnologías digitales tanto en los centros de enseñanza como en los hogares. Brindar recomendaciones de política que garanticen dicho acceso, consistentes con la estrategia de promoción de exportaciones de servicios modernos.

# ¿Por qué son importantes los servicios modernos en Panamá?

Atraen inversión extranjera



Conectan a Panamá con el mundo



Impulsan la innovación y la tecnología



Generan empleos de calidad



Diversifican la economía





NACIONES UNIDAS

CEPAL



PN  
UD

# Capítulo 2

Los servicios  
modernos  
**priorizados en la  
Estrategia**

---

## 2.1 La producción, empleo y exportaciones de los servicios modernos priorizados

Con base en la experiencia y las ventajas comparativas mostradas por Panamá como productor y exportador de servicios modernos, el Gobierno considera importante focalizar la Estrategia Nacional de Exportación de Servicios Modernos (ENESM) en seis subsectores prioritarios (véase el Cuadro 1), complementados con un mapeo de funciones corporativas clave, en línea con la forma en que las multinacionales organizan sus operaciones globales y las pymes de servicios estructuran y escalan sus exportaciones. Estos subsectores fueron validados con diversos actores del sector privado (como la Cámara Panameña de Tecnología -CAPATEC, la Cámara de Sedes de Empresas Multinacionales -CASEM, el Consejo de Servicios Internacionales de Panamá -COSIP y algunas empresas individuales) mediante entrevistas presenciales realizadas en el mes de septiembre de 2025.

Las exportaciones de servicios modernos de interés para la ENESM de Panamá alcanzaron un valor total de 2.500 millones de dólares en 2024 (Cuadro 1). Sectores como los servicios financieros, los seguros y la tercerización de procesos son los principales impulsores. Este desempeño ejemplifica la relevancia de apuntalar los sectores modernos como palancas de un crecimiento diversificado y resiliente.

### 1. Servicios financieros

La intermediación financiera representa más del 7% del PIB, con un sistema bancario robusto que emplea directamente a más de 28.000 personas y exporta servicios financieros a América Latina. Además, durante el 2024, los servicios financieros generaron 1.378 millones de dólares en exportaciones. Estas cifras reflejan no solo el peso de estos profesionales en el tejido económico nacional, sino también su potencial para atraer clientes internacionales y posicionar al país como referente regional, lo que justifica su inclusión prioritaria en la estrategia. Los servicios bancarios exportados son:

- Banca privada y gestión patrimonial: Administración de inversiones, planificación patrimonial y soluciones personalizadas para clientes de alto patrimonio.
- Custodia y administración de valores: Servicios de custodia para inversionistas y fondos internacionales, incluidos la liquidación de valores y el pago de dividendos.
- Servicios fintech asociados: Pagos transfronterizos, plataformas de banca digital para clientes internacionales (ver el caso de Ikigii de Towerbank en <https://www.ikigii.com/>).

**Cuadro 1**  
**Panamá: Exportaciones de servicios modernos de interés para la ENESM, 2024**

Sector	Subsectores destacados	Exportaciones en millones de dólares	Códigos EBOPS	Códigos CIU
1. Servicios financieros	Banca y crédito, fideicomisos, arrendamiento financiero (leasing), administración de fondos y de mercados.	1,378	SG	6412, 6420, 6430, 6491, 6492, 6499, 6611, 6612, 6619, 6630
2. Seguros	Seguros de vida y generales, reaseguros, evaluación de riesgos y daños, corretaje y agenciamiento de seguros.	543	SF	6511, 6512, 6513, 6520, 6621, 6622, 6629
3. Tercerización de procesos (BPO, KPO, ITO)	Centros de llamadas (call centers), servicios administrativos de oficina, agencias de cobranza, análisis de datos, investigación y desarrollo, desarrollo remoto de sistemas.	289	SJ1 SJ3	7210, 8211, 8219, 8220, 8291, 8292, 8299
4. Servicios profesionales	Asesoría legal, contabilidad y auditoría, consultoría de gestión, arquitectura e ingeniería.	236	SJ2	6910, 6921, 6922, 7010, 7021, 7110, 7120, 7490, 7500
5. Servicios de TI	Desarrollo de software, administración de TI, procesamiento de datos, hosting, portales web, mantenimiento, cloud y ciberseguridad.	41	SI2	5820, 6201, 6202, 6209, 6311, 6312, 9511
6. Servicios creativos	Producción audiovisual y radiofónica, edición de libros y revistas, diseño gráfico, publicidad, animación, marketing digital, actividades culturales y de entretenimiento.	13	SI3 SK1	5811, 5813, 5819, 5911, 5913, 5914, 5920, 6010, 7310, 7320, 7410, 7420, 9000, 9101, 9102, 9103
Totales		2,500		

Fuente: Elaboración propia, basada en la Balanza de Pagos de Panamá y el CIU.

## 2. Servicios de seguros

Las actividades como seguros de vida y generales, reaseguros, evaluación de riesgos y daños, corretaje y agenciamiento de seguros generaron 543 millones de dólares en exportaciones en 2024 y fueron el segundo rubro de servicios modernos. Estas actividades tienen un gran potencial en la ENESM.



*Imagen generada por IA.*

### 3. Tercerización de procesos (BPO, KPO, ITO<sup>1</sup>): Las zonas francas digitales y SEM

Panamá se ha consolidado como un hub regional para el nearshoring, con una industria de BPO/KPO que se apoya en una fuerza laboral multilingüe altamente capacitada, en infraestructura tecnológica moderna y en un entorno favorable, con incentivos fiscales y migratorios. Estas ventajas competitivas permiten ofrecer servicios globales de atención al cliente, back-office y análisis de datos, con alto valor agregado y generación de empleo local. Aunque no existen cifras exactas de exportación específicas para este sector, su crecimiento y dinamismo son relevantes para diversificar la oferta exportadora panameña. Las actividades como centros de llamadas (call centers), servicios administrativos de oficina, agencias de cobranza, análisis de datos, investigación y desarrollo, desarrollo remoto de sistemas generaron 289 millones de dólares en exportaciones en 2024.

### 4. Servicios profesionales, con énfasis en servicios legales y consultorías

Panamá ha desarrollado una sólida plataforma de servicios profesionales — asesoría legal, contabilidad y auditoría, consultoría de gestión, arquitectura e ingeniería— sustentada en su posición a nivel regional. Para 2024, Panamá logró exportar 236 millones de dólares. Dentro de los servicios legales con potencial exportador es posible señalar:

- Constitución y administración de sociedades offshore: Creación de sociedades anónimas y fundaciones de interés privado para operaciones internacionales.
- Estructuración de holdings y vehículos de inversión: asesoría para crear estructuras corporativas eficientes en el ámbito fiscal y jurídico, utilizadas por empresas y fondos extranjeros.
- Registro abierto de naves: el régimen de abanderamiento de naves, junto con el registro de hipotecas y la jurisdicción marítima que atribuye competencia a los tribunales marítimos panameños, se utiliza

---

<sup>1</sup> *Business Process Outsourcing, Knowledge Process Outsourcing y Information Technology Outsourcing, que se traducen como subcontratación de procesos empresariales, subcontratación de procesos de generación de conocimiento y subcontratación de procesos informáticos, respectivamente.*

para la ejecución de cobros mediante la imposición de medidas cautelares, aprovechando el carácter casi obligatorio del tránsito de las naves por el Canal de Panamá.

- Propiedad intelectual e industrial: Registro y defensa de marcas, patentes y derechos de autor en múltiples jurisdicciones, con coordinación desde Panamá.
- Asesoría en arbitraje y resolución de disputas internacionales: Representación de empresas extranjeras en arbitrajes comerciales, incluidos los del Centro de Conciliación y Arbitraje de Panamá.

## 5. Servicios de transformación digital y tecnología avanzada

La tecnología y la conectividad en Panamá se fortalecen constantemente, respaldando sectores como el desarrollo de soluciones de software para diversos sectores económicos, junto con infraestructura y servicios de nube para hosting, ciberseguridad, mantenimiento y administración de TI, procesamiento de datos, y la construcción de soluciones web, incluidos portales y sitios de negocios. Estos servicios aportaron 41 millones de dólares a las exportaciones en 2024. Con un entorno digital cada vez más desarrollado, este sector no solo genera empleos de alta calidad, sino que también es clave para la transformación tecnológica interna y la inserción en nichos globales de alto valor, como el de la fintech.



*Imagen generada por IA.*

No obstante, el principal potencial del sector radica en una transición acelerada hacia segmentos de alto valor agregado, lo que resulta clave para la transformación tecnológica interna y la inserción en nichos globales. La ENESM reenfoca su impulso en estas áreas de crecimiento digital avanzado, las cuales son el motor para la economía del conocimiento y para casi triplicar las cifras de exportación:

- El desarrollo de videojuegos.
- La construcción de soluciones de inteligencia artificial para:
  - Analítica predictiva.
  - Inteligencia artificial generativa.
  - Implementación de agentes virtuales inteligentes para el servicio al cliente, las ventas, el mercadeo, la cobranza, etc..
- Servicios expertos de implementación de plataformas de mercadeo, ventas, servicio al cliente, Enterprise Resource Planning (ERP), planeación, prevención, plataformas financieras, etc..
- Los servicios de expertos en implementación, capacitación y soporte para fábricas inteligentes de datos.
- Los servicios expertos en la implementación de soluciones de comunicaciones, redes, centros de contacto.

El evento Cybertech Latin America, que se ha desarrollado en varias ediciones anuales en Panamá, se ha consolidado como un espacio de referencia regional que conecta los ecosistemas de ciberseguridad, innovación, academia, gobierno e industria, que constituyen la base de la transformación digital. Organizado por entidades como la Embajada de Israel, la Ciudad del Saber, el SENACYT y la Autoridad de Innovación Gubernamental (AIG), el evento reúne a expertos internacionales y locales para discutir tendencias clave. En particular, la edición de 2025 abordó temas críticos como “Ciberseguridad para el Mundo Físico”, simulaciones de incidentes cibernéticos en aeropuertos y debates sobre defensa nacional, la nube e IA, presentados por figuras de alto nivel, tanto panameñas como internacionales. Este evento es un claro ejemplo de cómo potenciar las capacidades de exportación de Panamá, promoviendo al país como el hub tecnológico global en el amplio espectro de la transformación digital.

## 6. Servicios creativos y digitales interactivos: Énfasis en producción audiovisual

La categoría de servicios creativos y digitales interactivos se establece como un pilar clave en la ENESM, abarcando las actividades tradicionales de exportación como la producción audiovisual y radio, edición de libros y revistas, diseño gráfico, publicidad, animación, marketing digital y actividades culturales y de entretenimiento. En 2024, estos servicios generaron 13 millones de dólares en exportaciones.

Estratégicamente, la categoría se amplía explícitamente para incorporar el desarrollo de videojuegos, simulaciones avanzadas, plataformas de e-learning, y aplicaciones móviles con alto contenido interactivo. Esta

expansión es vital para alinear a Panamá con las tendencias de exportación global, y se justifica por el talento creativo emergente y la celebración de eventos internacionales clave en el ecosistema como Global Game Jam y Cybertech.

Por lo tanto, el impulso a este sector se centra en la exportación de propiedad intelectual y soluciones de alto valor agregado, lo que aporta una diferenciación cultural e identidad robusta a la oferta exportadora de servicios modernos.

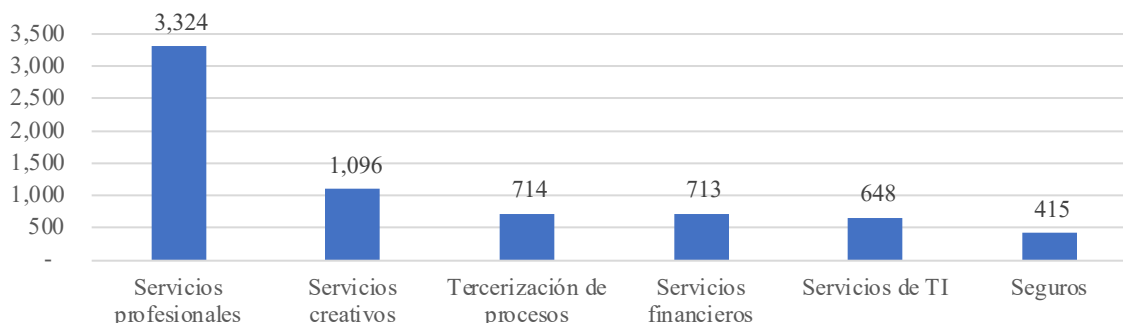
## 2.2 La producción y el empleo en los sectores priorizados

El Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), que forma parte de la Contraloría General de la República (CGR), está encargado de medir las actividades de servicios dentro del sistema de estadísticas económicas oficiales, sustentado en operativos de encuestas coyunturales y estructurales, registros administrativos y marcos muestrales propios. El Directorio de Empresas Locales (DEL) es el marco de referencia para identificar y actualizar el universo de unidades productivas (empresas y establecimientos) por actividad, tamaño y ubicación.

Para la clasificación de actividades, el INEC adopta la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU Rev. 4), lo que facilita la comparabilidad internacional. La CIIU define divisiones, grupos y clases que permiten segmentar los servicios (p. ej., transporte, alojamiento, información, comunicaciones, servicios financieros, técnicos, administrativos y de apoyo, educación y salud privadas). Los subsectores de interés para la ENESM pueden agruparse en diferentes códigos CIIU de 4 dígitos, Rev. 4. De estos códigos, según el DEL, se reportan datos sobre el número de empresas, el personal empleado, los sueldos y salarios pagados e ingresos totales (es decir, ventas locales más exportaciones) para 56 códigos CIIU a 4 dígitos.

La importancia relativa de los subsectores de servicios modernos varía según la variable que se analice. Así, considerando el número de empresas, el subsector más importante es Servicios profesionales, seguido de Servicios creativos y contenidos digitales, y luego de Tercerización de procesos, Servicios Financieros, Servicios de TI y Seguros (Gráfico 6).

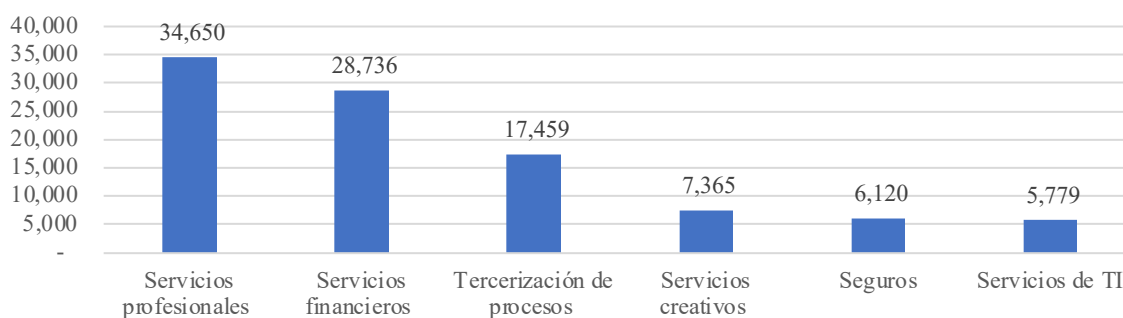
**Gráfico 6**  
Panamá: Número de empresas por categorías seleccionadas en la ENESM, 2022



Fuente: Elaboración propia basada en el Directorio de Empresas y Locales del INEC.

En el caso de la generación de empleo, los subsectores más importantes son Servicios profesionales, seguidos de Servicios financieros, y luego Tercerización de procesos, Servicios creativos, Seguros y Servicios de TI (Gráfico 7).

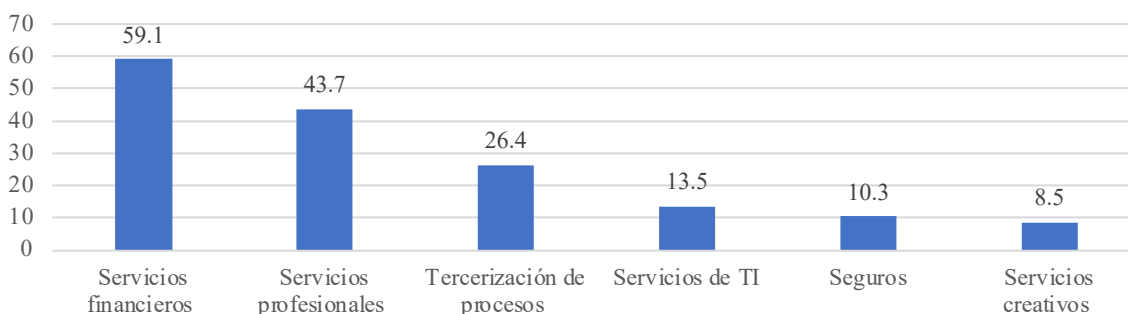
**Gráfico 7**  
Panamá: Número de trabajadores por categorías seleccionadas en la ENESM, 2022



Fuente: Elaboración propia basada en el Directorio de Empresas y Locales del INEC.

Al analizar el pago de sueldos y salarios, las actividades de mayor importancia son Servicios financieros y Servicios profesionales, seguidas por Tercerización de procesos, Servicios creativos, Seguros y Servicios de TI (Gráfico 8).

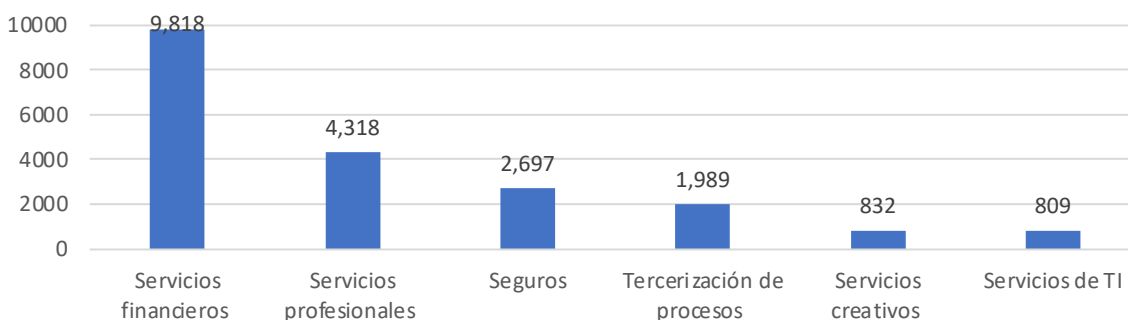
**Gráfico 8**  
**Panamá: Sueldos y salarios por categorías seleccionadas en la ENESM, 2022**  
**(Millones de dólares)**



*Fuente: Elaboración propia basada en el Directorio de Empresas y Locales del INEC.*

Finalmente, según la generación de ingresos, los dos subsectores principales son Servicios financieros y Servicios profesionales, seguidos de Seguros, Tercerización de procesos, Servicios creativos y Servicios de TI (Gráfico 9).

**Gráfico 9**  
**Panamá: Ingresos totales por categorías seleccionadas en la ENESM, 2022**  
**(Miles de millones de dólares)**



*Fuente: Elaboración propia basada en el Directorio de Empresas y Locales del INEC.*

El análisis del sector de servicios muestra perfiles económicos claramente diferenciados. En los servicios financieros destaca una marcada dominancia bancaria: la actividad de Otros tipos de intermediación monetaria concentra el mayor volumen de empleo (21.357 personas), los salarios pagados (46,6 millones de dólares) y más de 8.200 millones de dólares en ingresos totales. Aunque otros tipos de crédito reúnen un mayor número de empresas (251), su aporte económico es considerablemente menor, mientras que las actividades auxiliares financieras conforman un tercer bloque relevante dentro del subsector (véase Cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Panamá: Indicadores para el subsector de Servicios Financieros, 2022**

CIU	Sector	Empresas	Personal empleado	Sueldos y salarios pagados (En dólares)	Ingresos totales (En miles de dólares)
6412	Otros tipos de intermediación monetaria (Banco Nacional de Panamá), incluye los ubicados en Zonas Francas	161	21 357	46 619 577	8 272 759
6492	Otros tipos de crédito (casas de empeño, financieras)	251	3 246	3 383 523	357 567
6619	Otras actividades auxiliares a las actividades de servicios financieros	116	1 385	3 079 524	285 438
6612	Títulos de valor y contratos de corretaje de materias primas	52	571	1 643 025	183 232
6611	Administración de mercados financieros	17	508	1 268 756	181 630
6491	Arrendamiento financiero (leasing)	21	463	887 396	167 998
6499	Otras actividades financieras, excepto seguros y fondos de pensiones	36	636	803 930	149 290
6630	Actividades de administración de fondos, incluye fondos de pensión	10	277	538 083	97 966
6430	Fideicomisos, fondos y otras fuentes de financiamiento	30	234	535 730	83 562
6420	Actividades de sociedades de control (holding)	19	59	302 134	38 292
	<b>Total</b>	<b>713</b>	<b>28 736</b>	<b>59 061 678</b>	<b>9 817 734</b>

*Fuente: Elaboración propia basada en el Directorio de Empresas y Locales del INEC.*

En los servicios de seguros, el mayor peso económico recae en los Seguros generales, que lideran el empleo, los sueldos y más de 2.000 millones de dólares en ingresos. Las actividades de agentes y corredores reúnen el número más alto de empresas (200), y los Seguros de vida completan las principales actividades por su contribución al subsector (véase el Cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Panamá: Indicadores para el subsector de Seguros, 2022**

CIU	Sector	Empresas	Personal empleado	Sueldos y salarios pagados (En dólares)	Ingresos totales (En miles de dólares)
6512	Seguros generales	142	3 771	6 917 360	2 028 858
6511	Seguros de vida	29	403	927 511	260 912
6622	Actividades de los agentes y corredores de seguro	200	1 599	1 805 935	257 699
6520	Reaseguros	14	115	265 217	109 501
6513	Seguros generales en Zonas Francas	8	177	297 790	22 142
6629	Otras actividades auxiliares de seguros y fondos de pensiones	10	20	37 337	11 003
6621	Evaluación de riesgos y daños	12	35	90 664	6 492
	<b>Total</b>	<b>415</b>	<b>6 120</b>	<b>10 341 814</b>	<b>2 696 607</b>

*Fuente: Elaboración propia basada en el Directorio de Empresas y Locales del INEC.*

En la tercerización de procesos se observa una estructura heterogénea, pero con un empleo altamente concentrado en los centros de llamadas, que reúnen a 12.332 personas. Los mayores ingresos, sin embargo, provienen de Actividades combinadas de servicios administrativos de oficina (755,8 millones de dólares). Aunque el segmento de fotocopiado y preparación de documentos es el más numeroso en empresas, su impacto económico es relativamente reducido (véase el Cuadro 4).

**Cuadro 4**  
**Panamá: Indicadores para el subsector de Tercerización de procesos, 2022**

CIU	Sector	Empresas	Personal empleado	Sueldos y salarios pagados (En dólares)	Ingresos totales (En miles de dólares)
8211	Actividades combinadas de servicios administrativos de oficina	249	3 000	4 126 491	755 817
8291	Actividades de agencias de cobranza y oficinas de crédito	45	438	373 201	588 078
8220	Actividades de centros de llamadas (call center)	62	12 332	18 736 059	356 085
8299	Otras actividades de servicio de apoyo a los negocios, n.c.p.	27	421	1 423 600	147 775
7210	Investigación y desarrollo experimental en el campo de las ciencias naturales y la ingeniería; ciencias sociales y las humanidades	21	654	1 392 443	96 085
8292	Actividades de envase y empaque	13	291	156 640	30 372
8219	Fotocopiado, preparación de documentos y otro apoyo especializado de oficinas	297	323	198 893	14 884
	<b>Total</b>	<b>714</b>	<b>17 459</b>	<b>26 407 327</b>	<b>1 989 096</b>

*Fuente: Elaboración propia basada en el Directorio de Empresas y Locales del INEC.*

El subsector de servicios profesionales se caracteriza por una fuerte atomización en número de empresas, particularmente en actividades jurídicas, de arquitectura e ingeniería. No obstante, la actividad que impulsa la mayor parte del valor económico es Administración de empresas y consultoría, que lidera el empleo (9.673 personas), los salarios (16 millones de dólares) y los ingresos (1.573 millones de dólares). Las oficinas centrales constituyen el segundo polo de mayor dinamismo (véase el Cuadro 5).

**Cuadro 5**  
**Panamá: Indicadores para el subsector de servicios profesionales, 2022**

CIU	Sector	Empresas	Personal empleado	Sueldos y salarios pagados (En dólares)	Ingresos totales (En miles de dólares)
7021	Actividades de administración de empresas y de consultoría sobre administración de empresas, incluye Zonas Francas	736	9 673	16 061 202	1 573 122
7010	Actividades de oficinas centrales	129	9 322	7 942 004	1 347 312
7110	Actividades de arquitectura e ingeniería y actividades conexas de asesoramiento técnico	708	5 422	6 401 722	481 279
6910	Actividades jurídicas	964	4 909	6 351 054	436 301
6921	Actividades de contabilidad, teneduría de libros y auditorías; asesoramiento en materia de impuestos	399	3 208	4 307 068	346 685
7490	Otras actividades profesionales, científicas y técnicas, n.c.p.	95	782	1 223 276	53 605
7500	Actividades veterinarias	238	789	616 935	41 749
7120	Ensayos y análisis técnicos	48	508	799 427	36 669
6922	Actividades de contabilidad, teneduría de libros y auditorías; asesoramiento en materia de impuestos en Zonas Francas	7	37	23 042	1 442
	<b>Total</b>	<b>3 324</b>	<b>34 650</b>	<b>43 725 730</b>	<b>4 318 164</b>

*Fuente: Elaboración propia basada en el Directorio de Empresas y Locales del INEC.*

En los servicios de tecnologías de la información, la actividad más dinámica es Consultoría informática y administración de medios informáticos, que concentra la masa salarial más alta (7,2 millones de dólares) y los mayores ingresos del subsector (314 millones de dólares). La programación informática es el rubro con más empresas (206) y el segundo en ingresos, mientras que el procesamiento de datos y el hospedaje completan el ecosistema digital (Cuadro 6).

**Cuadro 6**  
**Panamá: Indicadores para el subsector de Servicios de Transformación Digital<sup>2</sup>, 2022**

CIU	Sector	Empresas	Personal empleado	Sueldos y salarios pagados (En dólares)	Ingresos totales (En miles de dólares)
6202	Actividades de consultoría, informática y actividades de administración de medios informáticos	204	2 429	7 247 780	314 346
6201	Actividades de programación informática	206	1 997	3 794 816	286 130
6311	Procesamiento de datos, hospedaje y actividades conexas	29	307	799 328	100 033
6209	Otras actividades de tecnología de información y servicio de computadoras, n.c.p.	77	699	1 230 321	78 972
9511	Reparación y mantenimiento de computadoras y equipo periférico	110	212	189 403	18 414
6312	Portales Web	15	80	144 586	6 866
5820	Edición de programas informáticos	7	55	97 095	3 772
	<b>Total</b>	<b>648</b>	<b>5 779</b>	<b>13 503 329</b>	<b>808 533</b>

*2 Los indicadores presentados reflejan la base de los servicios tradicionalmente registrados bajo las clasificaciones CIU. Las cifras del recuadro no reflejan el nuevo potencial de IA/Videojuegos/Analítica indicadores presentados reflejan la base de los servicios tradicionalmente registrados bajo las clasificaciones CIU. Las cifras del recuadro no reflejan el nuevo potencial de IA/Videojuegos/Analítica*

*Fuente: Elaboración propia basada en el Directorio de Empresas y Locales del INEC.*

El subsector de servicios creativos encuentra su motor económico en la publicidad, la actividad más grande y rentable, que genera 3.429 empleos y 466 millones de dólares en ingresos. Le siguen las actividades artísticas y creativas, y, en términos de ingresos, la postproducción audiovisual y el diseño especializado destacan como segmentos de creciente importancia (véase el Cuadro 7).

**Cuadro 7**  
**Panamá: Indicadores para el subsector de Servicios Creativos y digitales interactivos, 2022**

CIU	Sector	Empresas	Personal empleado	Sueldos y salarios pagados (En dólares)	Ingresos totales (En miles de dólares)
7310	Publicidad	357	3 429	4 574 764	466 818
9000	Actividades de arte, entretenimiento y creatividad	191	1 040	1 363 094	106 095
5914	Actividades de proyección de películas (salas de Cines) y las posteriores a la producción de películas y programas de televisión	23	631	411 366	62 756
7410	Actividades especializadas de diseño	215	644	560 439	60 774
7320	Investigación de mercados y encuestas de opinión públicas	34	413	550 525	45 675
6010	Difusión de radio	94	506	376 978	19 450
5913	Actividades de distribución de películas, video y programas de televisión	3	32	82 747	16 133
5911	Actividades de producción de películas, video y programas de televisión	31	186	178 839	14 924
7420	Actividades de fotografía	89	131	86 944	12 975
9102	<b>Actividades de museos y preservación de lugares históricos</b>	<b>6</b>	<b>106</b>	<b>131 645</b>	<b>5 395</b>
5811	<b>Edición de libros</b>	<b>8</b>	<b>62</b>	<b>52 627</b>	<b>5 358</b>
9103	<b>Actividades de jardines botánicos, zoológicos y parques naturales</b>	<b>10</b>	<b>57</b>	<b>59 294</b>	<b>4 700</b>
5920	<b>Actividades de grabación y publicación de grabaciones sonoras</b>	<b>12</b>	<b>38</b>	<b>26 753</b>	<b>4 494</b>
5813	<b>Edición de periódicos, diarios y revistas</b>	<b>13</b>	<b>51</b>	<b>48 288</b>	<b>3 627</b>

CIU	Sector	Empresas	Personal empleado	Sueldos y salarios pagados (En dólares)	Ingresos totales (En miles de dólares)
5819	Otras Ediciones	6	27	26 480	2 037
9101	Actividades de bibliotecas y archivos	4	12	9 700	1 284
	<b>Total</b>	<b>1 096</b>	<b>34 650</b>	<b>43 725 730</b>	<b>4 318 164</b>

Fuente: Elaboración propia basada en el Directorio de Empresas y Locales del INEC.



NACIONES UNIDAS

CEPAL



PN  
UD

# Capítulo 3

## Pilar I: Medición de la **producción** **y del comercio**

---

## 3.1 Fuentes estadísticas para la ENESM

El INEC elabora la Encuesta Económica Trimestral (EET)<sup>3</sup> y la Encuesta entre Empresas No Financieras (EEENF)<sup>4</sup>. Ambas encuestas se realizan desde 2012. Además, la CGR y el INEC cuentan con la Encuesta de Inversión Extranjera Directa (EIED)<sup>5</sup> que permite analizar el comportamiento de los flujos de IED que entran al país, así como de la operación de las empresas que operan bajo los diferentes regímenes para la atracción de IED. Esta encuesta se realiza desde 2020. Si bien las encuestas económicas y de inversión elaboradas por el INEC y la Contraloría General de la República constituyen la base estadística oficial para el análisis de la actividad empresarial y de la inversión extranjera directa, la implementación efectiva de la ENESM requiere complementar estas fuentes tradicionales con información administrativa y transaccional de alta frecuencia. En particular, resulta relevante explorar el uso de datos provenientes de pasarelas de pago, registros de facturación electrónica, información financiera agregada y contribuciones a la Caja de Seguro Social, con el fin de mejorar la identificación de empresas exportadoras de servicios modernos, perfilar con mayor precisión el empleo asociado a estas actividades y capturar dinámicas que no siempre son observables mediante encuestas periódicas.

Tanto la EET como la EEENF se aplican a las empresas privadas no financieras. La EET se dirige a las empresas privadas no financieras establecidas en el territorio nacional, según el VI Censo Nacional Económico. Se realiza trimestralmente, solicitando información mensual del personal empleado, remuneraciones pagadas, ingresos totales y productos elaborados por las empresas privadas a nivel nacional; información oportuna y útil, que permite conocer la tendencia, dinámica y factores que inciden en el comportamiento de las actividades económicas de estudio. La EEENF, por otra parte, permite obtener información para generar estadísticas de las empresas privadas no financieras, establecidas en el territorio nacional, con cinco y más personas empleadas, seleccionadas del VI Censo Nacional Económico; en la que se capta, procesa y difunde datos mediante un cuestionario previamente diseñado, que permita analizar y evaluar la estructura financiera y productiva de las actividades económicas en estudio.

Ambas encuestas sirven como insumos para las cuentas nacionales y otros indicadores macroeconómicos. Por ejemplo, la EEENF sirve de insumo para el Sistema de Cuentas Nacionales, mientras la EET sirve como insumo para el cálculo del Producto Interno Bruto (PIB) y el Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE), entre otros.

<sup>3</sup> <https://www.inec.gob.pa/ProgramaDeEncuestas/Home/Fichatecnica/6>

<sup>4</sup> <https://www.inec.gob.pa/ProgramaDeEncuestas/Home/Fichatecnica/52>

<sup>5</sup> <https://www.inec.gob.pa/ProgramaDeEncuestas/Home/Fichatecnica/5>



*Imagen generada por IA.*

La EET se realiza trimestralmente y solicita información mensual del personal empleado, de las remuneraciones pagadas, de los ingresos totales y de los productos elaborados, mientras que la EEENF es una encuesta anual. La EET se enfoca en variables básicas de corto plazo para captar dinámicas: personal empleado, remuneraciones pagadas, ingresos totales, productos elaborados, mientras que la EEENF incluye variables más amplias y de carácter estructural/contable: ingresos, exportaciones, importaciones, costos y gastos, activos, pasivos y patrimonio, inversiones, inventarios, capital fijo, comercio electrónico, módulo de protección ambiental, etc..

Las muestras de estas encuestas se obtienen del Directorio de Empresas y Locales (DEL) con estratificación por actividad CIIU y por tamaño de empresa. El DEL es un directorio que recoge y mantiene actualizado el listado de empresas y locales que realizan actividades económicas, ya sean de producción de bienes, venta de mercancías o prestación de servicios, dentro del país. Tiene como objetivo contar con un parque empresarial actualizado que sirva de universo o marco de muestreo para encuestas y censos económicos, así como para otras estadísticas estructurales de las empresas. El DEL cumple doble función: provee el conteo actualizado del número de empresas/establecimientos por actividad y tamaño, y sirve como marco muestral para las encuestas económicas. La actualización incorpora altas/bajas, cambios de actividad y verificación de tamaño. En años en que se realizan censos, el INEC refuerza la cobertura del DEL y mejora la base para estimaciones posteriores<sup>6</sup>.

El INEC aplica prácticas de control de calidad en el diseño muestral, la capacitación, la validación de consistencia y la conciliación con las Cuentas Nacionales y la Balanza de Pagos. Estas medidas aseguran la coherencia entre los datos de las empresas, los servicios y el comercio internacional.

Las exportaciones e importaciones de servicios se estiman en la Balanza de Pagos; el número y tamaño de las empresas se derivan del DEL; las ventas y el empleo provienen de la EET; y las actividades productivas se clasifican bajo el código CIIU Rev. 4 para garantizar comparabilidad (Cuadro 8).

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, se inició el VII Censo Nacional Económico el 2 de junio de 2025, y que abarca el registro de establecimientos económicos no financieros.

**Cuadro 8**  
**Panamá: Variables recolectadas por el INEC de interés para la ENESM**

Variable	Fuente	Cobertura/ Periodicidad	Unidad de Medida
Número y tamaño de empresas	Directorio de Empresas y Locales (DEL)	Anual / cobertura nacional por CIU	Número de empresas, estratos por tamaño
Ventas e ingresos	Encuesta Económica Trimestral (EET) y Encuesta entre Empresas No Financieras (EENF)	Trimestral / anual cobertura sector servicios	Millones de dólares
Empleo y remuneraciones	EET, EENF y DEL	Trimestral / anual cobertura sector servicios	Número de empleados, balboas
Exportaciones e importaciones de servicios	Balanza de Pagos (INEC, MBP6)	Trimestral / nacional	Millones de dólares
Flujos de inversión extranjera que ingresan a Panamá	Encuesta de Inversión Extranjera Directa (EIED)	Trimestral / anual	Millones de dólares
Número y tamaño de empresas, ventas, empleo y remuneraciones, exportaciones e importaciones, de las empresas de IED	Encuesta de Inversión Extranjera Directa (EIED)	Trimestral / anual	Millones de dólares

*Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEC.*

En este apartado se describen las áreas de mejora derivadas de la revisión de estudios previos hechos en Panamá sobre los servicios basados en el conocimiento (de los cuales los SM son una parte), así como entrevistas a funcionarios públicos de diversas instituciones y empresarios del sector de SM durante la elaboración de la ENESM, más el análisis de las estadísticas disponibles en la Contraloría General/INEC. En síntesis, se presentan un análisis FODA, recomendaciones y, posteriormente, indicadores que permitan monitorear y evaluar el avance de la ENESM en este Pilar.

## 3.2 Análisis FODA

### 3.2.1 Fortalezas

**Panamá cuenta con una institucionalidad estadística sólida** para avanzar hacia un sistema especializado de medición del comercio y de la producción de servicios modernos. La CGR/INEC dispone de instrumentos consolidados para la recolección y el procesamiento de datos económicos —como el DEL, la EET, la EEENF, la EIED y la Balanza de Pagos— que aseguran la consistencia metodológica y la continuidad histórica. Esta arquitectura reduce el riesgo de discontinuidad y permite sustentar nuevas líneas estadísticas con soporte técnico comprobado.

**El uso sistemático de la CIU Rev. 4 proporciona comparabilidad internacional** y facilita la alineación con los marcos de la OCDE, la ONU y el FMI. Gracias a ello, la estructura de actividades económicas del país es coherente con estándares aplicados en economías avanzadas, lo que permite un benchmarking riguroso y la compatibilidad metodológica con marcos como el BPM6.

**Panamá dispone de marcos muestrales actualizados**, especialmente a través del DEL, que funciona como marco de muestreo dinámico para encuestas económicas. Su actualización continua —incorporando altas, bajas y cambios de actividad— garantiza que las muestras reflejen fielmente la evolución del tejido productivo, lo cual es crítico en sectores digitales donde las empresas nacen y cambian con rapidez.

**Existe disponibilidad de datos básicos por subsector CIU**, incluyendo empresas, empleo, salarios e ingresos, lo que facilita un mapeo inicial del ecosistema de servicios modernos en áreas como TI, servicios empresariales, industrias creativas, fintech y salud digital. Aunque aún insuficientes para captar la complejidad del sector, estos datos permiten identificar patrones iniciales de especialización productiva.

**El país cuenta con encuestas económicas periódicas y metodologías estandarizadas**, como la EET y la EEENF, que respaldan análisis coyunturales y estructurales coherentes con las cuentas nacionales y con el cálculo del PIB e IMAE. Esta continuidad es clave para construir nuevas métricas sobre una base estadística ya institucionalizada.

**La medición actual del comercio de servicios se alinea con el Manual de Balanza de Pagos versión 6 (MBP6)**, garantizando que las cifras de exportaciones e importaciones de servicios sigan metodologías internacionalmente reconocidas. Esto facilita las comparaciones y eleva la credibilidad estadística en espacios multilaterales. Las instituciones también se están preparando para la transición a la séptima versión del MBP.

**Panamá tiene capacidad instalada para la conciliación estadística**, con cruces sistemáticos entre cuentas nacionales y la balanza de pagos, lo que reduce las inconsistencias internas y minimiza los errores de medición en sectores complejos.

**Existe una apertura institucional para mejorar la calidad de las estadísticas**, evidenciada por el interés explícito de entidades públicas y del sector privado en desarrollar mediciones específicas de servicios modernos, lo cual constituye una condición habilitadora clave para avanzar hacia los estándares de la OCDE-OMC.

## 3.2.2 Oportunidades

**Panamá podría construir un sistema estadístico especializado para servicios modernos**, que incluya desagregaciones a 6 u 8 dígitos del CIIU que permitan diferenciar, por ejemplo, software, servicios en la nube, plataformas digitales, contenidos creativos, licencias, servicios de IA y modelos digitales emergentes. Esto alinearía al país con las prácticas más avanzadas de la OCDE y la UE.

**La integración de registros administrativos con encuestas económicas representa un potencial significativo**, ya que permitiría capturar transacciones digitales, facturación electrónica, datos de plataformas y registros regulatorios sectoriales. Este enfoque reduciría la dependencia de la autodeclaración y elevaría la precisión en segmentos como SaaS, comercio electrónico y servicios basados en datos.

**El país puede modernizar digitalmente sus instrumentos de recolección**, avanzando hacia formularios inteligentes, cargas automáticas, sistemas de validación en línea y portales integrados de captura de datos. La evidencia internacional muestra que estas modernizaciones reducen costos, aumentan la tasa de respuesta y mejoran la calidad de los datos en sectores de alto dinamismo.

**La disponibilidad de datos básicos abre espacio para crear indicadores específicos para la ENESM**, como métricas de productividad, valor agregado, intensidad tecnológica, empleo especializado, capacidad exportadora por subsector y atracción de IED digital. Estos indicadores brindarían soporte técnico al seguimiento y la evaluación de la estrategia.

**Una mayor colaboración público-privada sistemática puede elevar la calidad estadística**, en estrecha articulación con asociaciones empresariales y gremios sectoriales representativos, tales como CAPATEC, CASEM y COSIP, en su calidad de cámaras y plataformas de coordinación del sector privado. Estas organizaciones pueden aportar insumos clave, como la identificación de empresas por nicho de servicios digitales, la validación de actividades económicas efectivamente desarrolladas en el país y la definición de criterios operativos para nuevos modelos de negocio, a partir de la experiencia de sus empresas afiliadas.

**El país tiene margen para ampliar las encuestas al talento digital y al comercio digital**, incorporando módulos sobre habilidades, teletrabajo, ventas vía plataformas, exportación digital de servicios y modelos basados en datos, aspectos cruciales para monitorear el crecimiento del ecosistema.

**Panamá cuenta con condiciones favorables para armonizarse con estándares de la OCDE, del FMI y de la OMC**, lo que fortalecería la comparabilidad internacional, permitiría posicionarse en estudios globales y facilitaría análisis estratégicos para inversionistas y tomadores de decisiones.

**Existe la oportunidad de crear una Cuenta Satélite de Servicios Modernos**, lo que permitiría medir con precisión su contribución al PIB, al empleo, a las exportaciones, a la inversión y a la productividad, y generar una visión integral del sector para fines de política pública.

## 3.2.3 Debilidades

**El país carece de una desagregación estadística suficiente para servicios modernos**, ya que la CIIU a 4 dígitos no captura adecuadamente subsectores emergentes como cloud computing, analítica, fintech, inteligencia artificial o contenidos digitales, lo que limita la capacidad de diagnóstico.

**No existen estadísticas desagregadas de exportaciones de servicios modernos**, ya que la balanza de pagos reporta solo agregados, sin un desglose que permita identificar las contribuciones específicas de servicios digitales, BPO avanzado, ITO o KPO.

**No existen datos de comercio de servicios desagregados por coparticipe**. Es decir, el único destino de las exportaciones es el mundo y el único origen de las importaciones es el mundo.

**La clasificación actual presenta limitaciones para actividades emergentes**, pues muchos modelos digitales no encajan bien en códigos como 6201, 6202, 6311 o 6312, lo que conduce a inconsistencias y a la pérdida de granularidad.

**La falta de digitalización de los instrumentos de recolección de información dificulta la captura de información**, ya que los formularios no automatizados generan cargas operativas para las empresas, una menor tasa de respuesta y un mayor riesgo de error.

**El sector público presenta capacidades técnicas insuficientes para fomentar la producción y el fomento de servicios modernos**, con escasa formación en economía digital, metodologías internacionales, comercio de datos y métricas especializadas para servicios basados en el conocimiento.

**Existe una débil coordinación público-privada en el suministro de datos**, expresada en la falta de retroalimentación, el escaso acompañamiento a las empresas y la escasa articulación con los gremios, lo que afecta la calidad y la oportunidad de la información.

**El riesgo de doble conteo o de subestimación persiste** debido a la superposición de códigos CIIU que pueden corresponder simultáneamente a varios subsectores, lo que afecta la precisión en áreas digitales complejas. La cobertura estadística de startups y empresas pequeñas es insuficiente, ya que muchas encuestas exigen un mínimo de trabajadores, lo que deja fuera a una parte importante del ecosistema digital, donde predominan microempresas y emprendimientos unipersonales.

## 3.2.4 Amenazas

**La falta de estadísticas específicas dificulta monitorear los avances de la ENESM**, lo que afecta la capacidad del Estado para demostrar resultados, atraer financiamiento y garantizar la continuidad política.

**Una subestimación sistemática del aporte económico de los servicios modernos puede distorsionar la política pública**, conduciendo a decisiones de asignación de recursos mal orientadas y a programas de desarrollo productivo poco efectivos.

**El país corre el riesgo de rezago frente a estándares internacionales**, ya que la OCDE, la UE y economías avanzadas avanzan hacia estadísticas detalladas de servicios modernos; quedarse atrás afectaría la comparabilidad y la credibilidad.

**La incapacidad para monitorear sectores emergentes reduce la competitividad**, ya que, sin datos precisos, Panamá no puede anticipar tendencias tecnológicas ni atraer inversiones en áreas estratégicas como IA, cloud o ciberseguridad.

**El crecimiento del sector digital podría pasar inadvertido para el sistema estadístico**, dejando fuera una parte creciente del valor económico agregado por nuevas actividades basadas en datos y plataformas.

**El país podría enfrentar incumplimientos de requisitos internacionales**, ya que organismos como la OMC, el FMI y socios de cooperación exigen cada vez más indicadores detallados sobre los servicios, en particular los digitales.

## 3.3 Recomendaciones

### 3.3.1 Corto Plazo (Menos de 1 año)

Acciones rápidas, de bajo costo político y de alto impacto inmediato en la calidad de la medición.

**1.1 Digitalización, estandarización operativa y control de calidad del sistema estadístico de servicios modernos:** Implementar formularios electrónicos interoperables para las encuestas EET, EEENF y EIED, con validaciones automáticas de consistencia y calidad, protocolos operativos comunes y un portal único de captura de datos, coordinado entre el INEC y el MICI, que asegure la trazabilidad, la oportunidad y la confiabilidad de la información.

**1.2 Gobernanza público-privada permanente para la estadística de servicios modernos:** Establecer una Mesa Técnica interinstitucional y multisectorial, con participación de los sectores público y privado, para coordinar metodologías, clasificaciones, flujos de información, planes operativos y seguimiento continuo de la agenda estadística de servicios modernos.

**1.3 Fortalecimiento de capacidades estadísticas y actualización operativa del Directorio de Empresas y Locales (DEL):** Desarrollar programas de capacitación especializada del recurso humano público en comercio digital, CIU para servicios modernos, MBP6 y metodologías de la OCDE/UNCTAD, e incorporar en el DEL marcadores funcionales para actividades digitales, evitando duplicidades de clasificación en subsectores transversales.

## 3.3.2 Mediano Plazo (1 a 2 años)

Acciones que requieren reformas metodológicas, integración institucional y rediseño de procesos.

**2.1 Rediseño metodológico integral para la medición del comercio de servicios modernos:** Implementar un marco metodológico integrado que incluya la desagregación CIU a seis u ocho dígitos, módulos específicos del MBP6 y la medición de los cuatro modos de suministro del AGCS, para reflejar adecuadamente la evolución de los servicios basados en el conocimiento y la economía digital.

**2.2 Modernización integral de los instrumentos estadísticos y puesta en marcha de la Encuesta Anual de Servicios Modernos:** Actualizar las encuestas EET, EEENF y EIED incorporando variables sobre ventas digitales, exportaciones en Modo 1, facturación internacional, certificaciones, uso de IA, plataformas digitales y computación en la nube, e implementar una Encuesta Anual de Servicios Modernos como instrumento central de medición sectorial.

**2.3 Creación e implementación del Sistema Integrado de Estadísticas de Servicios Modernos (SIESM):** Desarrollar una plataforma integrada que articule encuestas económicas, el Directorio de Empresas y Locales y la Balanza de Pagos, que incorpora tableros analíticos técnicos y públicos que faciliten la toma de decisiones, la formación de expectativas del sector privado y el diseño de políticas basadas en evidencia.

**2.4 Cooperación internacional y marco regulatorio para la provisión y estandarización de datos de servicios modernos:** Fortalecer la cooperación técnica con organismos multilaterales y países referentes, y definir estándares nacionales de provisión, reporte y uso de datos para actividades basadas en conocimiento, asegurando consistencia metodológica, comparabilidad internacional y formalización estadística del sector.

## 3.2.3 Largo Plazo (3 años o más)

Medidas transformadoras que consolidan un sistema estadístico moderno y sostenible.

**3.1 Construcción de la Cuenta Satélite de Servicios Modernos:** Desarrollar una Cuenta Satélite que permita medir de manera sistemática el valor agregado, la productividad, el empleo calificado, las exportaciones, la inversión en I+D y la propiedad intelectual asociada a los servicios modernos, y así consolidar su contribución estructural a la economía panameña.

**3.2 Implementación del Marco Nacional de Estadísticas de la Economía Digital y liderazgo regional en medición:** normas alineadas con los estándares de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales para la medición de flujos de datos, comercio digital, capital intangible, inteligencia artificial y economía de plataformas, integrando la profesionalización permanente del sistema estadístico público, el uso de herramientas de IA y la participación activa de Panamá como referente regional en la medición de servicios digitales.

### Indicadores de Verificación o Seguimiento

Horizonte	Recomendación	Indicador	Fuente	Responsable	Frecuencia
Corto	1.1 Digitalización, estandarización operativa y control de calidad del sistema estadístico de servicios modernos	% de formularios EET, EEENF y EIED digitalizados, con validaciones automáticas y protocolos operativos definidos	Reportes técnicos del INEC, pruebas del sistema de captura, manuales operativos	INEC / CGR / MICI	Trimestral
Corto	1.2 Gobernanza estadística y coordinación público-privada para la medición de servicios modernos	Mesa Técnica de Estadísticas de Servicios Modernos formalizada y con reuniones periódicas	Resolución administrativa, actas de la Mesa Técnica	INEC / MICI	Trimestral
Corto	1.3 Fortalecimiento de capacidades estadísticas y actualización del Directorio de Empresas y Locales (DEL) para servicios modernos	Funcionarios capacitados y DEL actualizado con marcadores de actividades digitales	Registros de capacitación, versión actualizada del DEL	INEC	Semestral
Mediano	2.1 Rediseño metodológico integral para la medición del comercio de servicios modernos	Nuevas clasificaciones CIU (6–8 dígitos), módulos MBP6 y medición de los 4 modos del Acuerdo General del Comercio de Servicios (AGCS) implementados	Manuales metodológicos, Balanza de Pagos, documentación técnica	INEC / CGR	Anual
Mediano	2.2 Modernización de los instrumentos estadísticos y puesta en marcha de la Encuesta Anual de Servicios Modernos	Encuestas EET, EEENF y EIED actualizadas y Encuesta Anual de SM aplicada	Cuestionarios oficiales, base de datos de encuestas	INEC	Anual
Mediano	2.3 Implementación del Sistema Integrado de Estadísticas de Servicios Modernos (SIESM)	Plataforma SIESM operativa con integración de encuestas, DEL y Balanza de Pagos	Plataforma digital, dashboards públicos y técnicos	INEC / MICI	Trimestral
Mediano	2.4 Cooperación internacional y marco regulatorio para la provisión y estandarización de datos de servicios modernos	Convenios de asistencia técnica firmados y estándares de reporte definidos	Acuerdos internacionales, normativa técnica	MICI / INEC	Anual
Largo	3.1 Construcción de la Cuenta Satélite de Servicios Modernos	Cuenta Satélite publicada y actualizada	Cuentas Nacionales, publicaciones oficiales	INEC / MEF	Bianual
Largo	3.2 Marco Nacional de Estadísticas de la Economía Digital y liderazgo regional en medición de servicios modernos	Marco nacional aprobado e integración de IA, profesionalización y participación regional	Decreto o política pública, reportes institucionales	MEF / INEC	Bianual



# Capítulo 4

## **Pilar II:** Atracción de Inversión **Extranjera Directa (IED)**

---

La atracción de IED en servicios modernos es clave para el dinamismo de las exportaciones de este sector, dado que en varios países exitosos de Latinoamérica (como Chile, Costa Rica y Uruguay) las empresas multinacionales son responsables de la mayor parte de estas exportaciones. En esta sección, se ofrece una visión estructurada de las fortalezas, debilidades, oportunidades y recomendaciones que inciden en la promoción de Panamá como destino de la IED idóneo para consolidar un ecosistema competitivo de servicios digitales y basados en el conocimiento.

## 4.1 Las entradas de la IED en Panamá

Panamá es uno de los países latinoamericanos que registran los mayores flujos de IED como porcentaje del PIB (CEPAL, 2025). Entre el 2008 y el 2023, el 78% del promedio anual de flujos de IED hacia Panamá se concentró en el sector de servicios (Cuadro 9). La evolución quinquenal de la IED en este país refleja con claridad el enfoque del modelo económico hacia una economía basada en servicios de mayor valor agregado, con oscilaciones significativas en los recursos naturales, asociadas a ciclos de proyectos puntuales.

**Cuadro 9**  
**Panamá: Flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) por sectores, 2008-2023**  
 (Millones de dólares)

Sector	2008-2012	2013-2017	2018-2023	2008-2023
Recursos naturales	248,4	989,4	384,2	530,9
Manufactura	193,8	184,3	131,6	167,5
Servicios	2 297,6	3 145,6	2 230,2	2 537,3
Total	2 739,9	4 319,3	2 745,9	3 235,7
Participación Porcentual				
Recursos naturales	9,1%	22,9%	14,0%	16,4%
Manufactura	7,1%	4,3%	4,8%	5,2%
Servicios	83,9%	72,8%	81,2%	78,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia con datos de la CEPAL (2024), *Inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2024*, Santiago

En el período 2008–2023, los Estados Unidos fue el principal país inversionista en Panamá, responsable de cerca del 40% del total de la IED (véase el Cuadro 10). No obstante, su participación bajó al 18% entre 2022 y 2024. La Unión Europea (UE) —principalmente España, Países Bajos y Reino Unido— es responsable de cerca de un tercio de las inversiones extranjeras. Por su parte, América Latina aportó cerca del 15%, destacando las inversiones de Colombia, México y Costa Rica. Asia (especialmente China y Corea) apenas superó el 3%, aunque en los últimos años su presencia ha crecido gracias a inversiones en telecomunicaciones y logística portuaria. Este patrón revela que Panamá sigue siendo un hub financiero y logístico de capital occidental, mientras que la diversificación geográfica de sus flujos de IED ha sido limitada. El país depende fuertemente de los mismos actores tradicionales que lo posicionaron como plataforma regional hace dos décadas.

**Cuadro 10**  
**Panamá, Costa Rica, Uruguay y Chile: principales orígenes de la IED, 2008-23**

País	Principales orígenes de IED 2008–2023	% Promedio de EEUU	% Promedio UE	% Promedio AL	% Promedio Asia	Observaciones disruptivas
Panamá	Estados Unidos, España, Países Bajos, Colombia	40%	30%	15%	3%	Alta concentración en el capital financiero y logístico. Estructura poco diversificada
Chile	Estados Unidos, Canadá, España, Japón	35%	30%	20%	8%	Perfil de IED maduro, balance entre recursos naturales y servicios modernos
Costa Rica	Estados Unidos, España, Alemania, México	60%	25%	10%	4%	Dominio de IED en servicios modernos y manufactura de alta tecnología. Reputación basada en estabilidad y capital humano
Uruguay	España, Argentina, Estados Unidos, Brasil	25%	40%	25%	2%	Alta diversificación europea y regional. Foco en servicios globales y agronegocios sostenibles

*Fuente: elaboración propia con datos de la CEPAL (2024), Inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2024, Santiago.*

Costa Rica, Uruguay y, más recientemente, Chile tienen una larga trayectoria en su estrategia para atraer IED hacia los servicios modernos. En Costa Rica, más del 70% de la IED reciente se concentra en servicios modernos y manufactura avanzada (dispositivos médicos, back-office, IT, KPO, centros corporativos). En Uruguay, los sectores líderes incluyen servicios globales, fintech, logística inteligente y tecnologías de la información, con empresas como Tata Consultancy Services, Mercado Libre, Globant, Sabre, entre otras. En Chile, los servicios financieros y empresariales representan entre el 20% y el 25% del total, con un peso creciente en la última década.

## 4.2 Las instituciones a cargo de la atracción de la IED

La definición y orientación de la política de atracción de inversión extranjera se articulan a través del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI). Con la reciente integración de PROPANAMÁ (Autoridad autónoma anteriormente) como una oficina dentro de la estructura del MICI —en el marco de la reforma derivada de la Ley 497 de finales de 2025—, la promoción de inversiones y exportaciones pasa a ejecutarse desde el despacho del Ministro de Comercio e Industrias, bajo una gobernanza institucional más unificada. Ahora, todas las funciones y los procesos para alinear la diplomacia económica, el servicio exterior y la inteligencia analítica se encuentran en una misma arquitectura institucional.

Las funciones de la atracción de inversiones extranjeras hacia Panamá se reparten entre el MICI (incluyendo ahora a la oficina de PROPANAMÁ) y la Cancillería (Ministerio de Relaciones Exteriores - MIRE), en cuanto a saber:

- **MICI:** diseña y coordina la política y administra regímenes clave (Régimen Especial de Sedes de Empresas Multinacionales; Régimen Especial de Empresas Multinacionales para la Prestación de Servicios Relacionados con la Manufactura; y Zonas Francas), además de ofrecer servicios al inversionista a través de la Dirección General de Servicio al Inversionista (DIGESI)<sup>7</sup>. Dentro del MICI, la oficina de PROPANAMÁ: implementa misiones, genera demanda y realiza marketing internacional; provee información sectorial a inversionistas y coordina con el servicio exterior y con aliados estratégicos.
- **Ministerio de Relaciones Exteriores (MIRE):** aporta la red del servicio exterior (embajadas y consulados) como canal de ejecución en el exterior, según el reglamento de la Ley 207 y las propias memorias e informes de gestión de PROPANAMÁ, que remarcan dicho acompañamiento<sup>8</sup>.

A continuación, se explican con más detalle las funciones de cada entidad en torno a la atracción de la IED.

<sup>7</sup> <https://mici.gob.pa/marco-legal-digesi/>

<sup>8</sup> [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29880\\_A/100841.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29880_A/100841.pdf)

## 4.2.1 MICI

Dentro del MICI, la administración de los diferentes regímenes para la atracción de la IED es responsabilidad del Viceministerio de Comercio Exterior y, en particular, de su Dirección Nacional de Promoción de la Inversión (DNPI), cuyo nombre se cambió a la Dirección Nacional de la Inversión (DNI) a raíz de la entrada en vigor de la Ley 497 a finales de 2025. A su vez, la DNPI tiene cinco Direcciones Generales al servicio de los inversionistas en 2025<sup>9</sup>: Dirección General de Zonas Francas, Dirección General de Sedes de Empresas Multinacionales (SEM), Dirección General Comisión del Cine, Dirección de Atención al Inversionista y la Dirección General de Mercadeo. La DNPI actúa como ventanilla técnica para inversionistas y apoya a los regímenes que captan inversión en servicios (p. ej., SEM), mientras que otras direcciones proveen insumos regulatorios y de fomento.

Dado que la normativa vigente establece que la promoción debe utilizar eficientemente los recursos del servicio exterior, la coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y su red de embajadas y consulados adquiere ahora mayor relevancia operativa y estratégica. Esta nueva configuración institucional no solo concentra las competencias de promoción en un único eje rector, sino que también abre la posibilidad de fortalecer la coherencia de las políticas, mejorar el seguimiento de resultados y consolidar la capacidad del país para atraer inversiones de mayor valor agregado.

## 4.2.2 PROPANAMA (ahora parte de MICI)

PROPANAMÁ es la Oficina para la Promoción de la Atracción de Inversiones y la Promoción de Exportaciones, adscrita al Despacho Superior del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), creada por la Ley 497 de 3 de noviembre de 2025, que derogó la Ley 207 de 2021. Su objetivo es promover de manera integrada las inversiones y las exportaciones del país. Para tal efecto, ejecuta acciones de promoción internacional, incluyendo misiones comerciales, gestión de leads, mercadeo internacional y acompañamiento a inversionistas y exportadores. La estructura, las funciones específicas y la organización interna de PROPANAMÁ serán desarrolladas mediante reglamentación del Órgano Ejecutivo y se articularán con una Mesa de Alto Nivel ad honorem de carácter interinstitucional y público-privado, encargada de apoyar la definición de políticas de promoción de inversiones y exportaciones.

Originalmente, la Dirección de Promoción Internacional de PROPANAMÁ tiene las siguientes responsabilidades<sup>10</sup>: elaborar el programa anual de atracción de inversiones, potenciar las ventajas competitivas mediante misiones, investigar el entorno, mantener la comunicación con los responsables del servicio exterior panameño, asesorar a inversionistas y coordinar con otras instituciones.

<sup>9</sup> Esta estructura podría cambiarse a raíz de entrada en vigor de la Ley 497

<sup>10</sup> Para más detalles, véase la Memoria Anual 2024 de PROPANAMÁ

<https://repositorio.asamblea.gob.pa/handle/001/2315?show=full>

La estructura organizativa de PROPANAMÁ establecía niveles político-directivos, coordinador, asesor, fiscalización, apoyo y operativo, con direcciones de Promoción Internacional y de Mercadeo Internacional, además de departamentos de Inversiones y Exportaciones como brazos ejecutores.

Esta estructura será actualizada a la nueva realidad institucional en la que PROPANAMÁ ahora funciona como una oficina adscrita al Despacho del Ministro.

## 4.2.3 Ministerio de Relaciones Exteriores (MIRE)

La Cancillería y su red de embajadas y consulados desempeñan un papel decisivo en la promoción de la IED al actuar como la extensión internacional del MICI (que incluye ahora también a PROPANAMÁ), facilitando la ejecución en el exterior de la política de atracción definida en Panamá. El servicio exterior funciona como un canal operativo para posicionar al país, apoyar agendas de inversión y coordinar acciones de diplomacia económica. Las embajadas organizan y acompañan reuniones con inversionistas, difunden las oportunidades de negocios en servicios modernos (SEM, EMMA, zonas francas y sectores priorizados), ofrecen información de primera mano sobre el clima de inversión y articulan esfuerzos con MICI para concretar agendas, eventos y misiones. Adicionalmente, los consulados actúan como puntos de contacto permanentes para consultas empresariales, conectando a potenciales inversionistas con las unidades técnicas del MICI. Esta coordinación operativa —misiones conjuntas, seminarios de actualización para el servicio exterior, gestión de leads y apoyo logístico— permite que la diplomacia amplíe el alcance de la estrategia de atracción de IED, garantizando una presencia continua en los mercados objetivo y fortaleciendo la coherencia entre la política comercial, la diplomática y la de inversiones<sup>11</sup>.

La Ley No. 497 de 3 de noviembre de 2025, publicada en la Gaceta Oficial No. 30404-A del 13 de noviembre de 2025, que adscribe la ahora oficina de PROPANAMÁ al MICI, establece un marco de articulación institucional con la Cancillería que reconoce el rol del servicio exterior como plataforma clave para la promoción internacional de inversiones y exportaciones, bajo la rectoría del MICI. Si bien la ley no detalla mecanismos operativos, sí sienta las bases para una coordinación en dos planos complementarios:

- **Normativo:** Cancillería formará parte de la mesa de alto nivel que tomará decisiones sobre las acciones que deberá ejecutar PROPANAMÁ. A su vez, PROPANAMÁ, como oficina adscrita al MICI, debe apoyarse en el servicio exterior para el posicionamiento internacional del país y la ejecución de la política pública de atracción de inversiones y de promoción de exportaciones, reconociendo a la Cancillería como un brazo operativo estratégico en el exterior.

---

<sup>11</sup> <https://www.propanama.gob.pa/misiones-internacionales-2024/>

- **Operativo:** En la práctica, esta articulación se materializa mediante la participación conjunta en misiones, agendas de inversión y exportación, actividades de promoción internacional y espacios de actualización dirigidos al servicio exterior, orientados a alinear mensajes, sectores prioritarios y oportunidades de inversión y comercio. El desafío a futuro es formalizar y sistematizar estos mecanismos para maximizar su impacto, especialmente en los servicios modernos.

En síntesis, se puede afirmar que el esquema MICI (incluyendo ahora la oficina de PROPANAMÁ)–Cancillería combina el diseño de la política y su tramitación (MICI-DNI), la promoción especializada (MICI-PROPANAMÁ) y el apoyo diplomático/comercial (servicio exterior). Para servicios modernos, los regímenes SEM/EMMA y la orientación de la Dirección Nacional de Inversiones son diferenciales. La evidencia documental confirma que la promoción se planifica y ejecuta con coordinación interinstitucional y que existe una estructura operativa dedicada a la atracción de inversiones en servicios, con canales formales para operar en mercados externos a través de la red diplomática.

## 4.3 Los instrumentos para la atracción de la IED

La atracción de inversión extranjera directa (IED) en servicios modernos constituye un eje estratégico para el desarrollo económico de Panamá, donde las exportaciones de servicios modernos dependen de mecanismos institucionales capaces de prospectar inversionistas, generar confianza regulatoria, articular talento especializado y acompañar a las empresas a lo largo de todo su ciclo de inversión. Tanto el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) como en su momento la Autoridad PROPANAMÁ avanzaron en la puesta en marcha de instrumentos complementarios para atraer IED en sectores basados en el conocimiento durante 2023 y 2024, con distintos niveles de profundidad y especialización.

En el caso del MICI, las acciones de atracción de IED en servicios se canalizan principalmente a través de los regímenes especiales. La aprobación de doce nuevas empresas bajo el régimen SEM en 2024 constituye una de las herramientas más directas para atraer servicios corporativos y administrativos de empresas multinacionales, incluidos los de gestión, finanzas, recursos humanos, servicios compartidos y back-office. Asimismo, las quince nuevas empresas integradas en Zonas Francas representan un flujo adicional de inversión vinculada a servicios profesionales y logísticos, aunque la memoria institucional no detalla la composición sectorial de estas nuevas empresas.

Los incentivos ofrecidos por la Comisión Fílmica de Panamá continúan posicionando al país como destino para la inversión internacional en servicios audiovisuales. Los veinticinco proyectos aprobados en 2024 confirman la consolidación de Panamá como plataforma regional para la producción, la postproducción y los servicios creativos, que generan empleo especializado y encadenamientos con sectores conexos.

La atracción de servicios intensivos en conocimiento adquiere mayor profundidad con el lanzamiento de la agenda nacional de semiconductores. En 2024, el MICI instaló la Comisión de Innovación en Microelectrónica y Semiconductores (CIMS), participó en Semicon West —el principal evento del sector a nivel global— y recibió a altos representantes de SEMI Américas, avanzando en un borrador de estrategia nacional orientada a atraer inversiones en servicios de diseño electrónico, pruebas, verificación, ingeniería avanzada e I+D. Esta agenda muestra una clara orientación hacia segmentos de alto valor agregado basados en servicios tecnológicos avanzados (véase el Cuadro 11).

Por su parte, la Autoridad PROPANAMÁ desarrolló un enfoque más especializado y moderno para atraer IED en servicios, basado en herramientas de inteligencia comercial, de prospección internacional y de diplomacia económica. La creación del Insight Lab en 2024 representa una de las innovaciones más importantes en el ecosistema nacional de promoción de inversiones, ya que incorpora el análisis de datos, la elaboración de perfiles de empresas objetivo, estudios sectoriales y metodologías predictivas para identificar oportunidades en el sector de servicios. A este esfuerzo se suma la puesta en marcha de “Lucía<sup>12</sup>”, una herramienta de inteligencia artificial diseñada para automatizar la identificación de inversiones potenciales en servicios digitales, creativos, logísticos y corporativos.

La Autoridad PROPANAMÁ fortaleció significativamente su estrategia de diplomacia económica y promoción de inversiones mediante una agenda activa y focalizada de atracción de inversión extranjera directa, que incluyó la atención de más de cuarenta delegaciones de inversionistas internacionales y la identificación de más de veinte leads activos en sectores de servicios modernos. Este enfoque se tradujo en reuniones directas y misiones específicas con empresas de base tecnológica, industrias creativas, logística avanzada, servicios corporativos y soluciones digitales, destacando interacciones con actores como PIXART, así como un trabajo sostenido con gremios empresariales y plataformas de articulación público-privada como la Cámara Americana de Comercio (AMCHAM). Estas acciones reflejan una transición hacia una promoción más proactiva y segmentada, orientada a atraer empresas que operan en cadenas globales de servicios intensivos en conocimiento y alto valor agregado.

De manera complementaria, la institución consolidó iniciativas emblemáticas de posicionamiento país, como el Panama Investment Summit, concebido como un programa integral de investment outreach que combina seminarios especializados, reuniones uno a uno con inversionistas, análisis comparativos de costos y ventajas competitivas, y una narrativa estratégica alineada con el rol de Panamá como hub regional de servicios.

---

*12 Lucía es una herramienta piloto orientada a apoyar la prospección de contactos para misiones de inversión y la promoción de exportaciones. En su fase inicial, integra tres plataformas complementarias. En primer lugar, utiliza Apollo.io para la prospección B2B, permitiendo identificar empresas y contactos de acuerdo con criterios definidos para misiones, ferias y actividades de promoción. En segundo lugar, emplea Airtable como repositorio centralizado, donde se registran y gestionan los contactos que cumplen con dichos criterios.*

Asimismo, la participación en ferias y plataformas internacionales con un componente creciente de servicios — incluyendo el FIATA World Congress, EXPOCOMER y ALES Build the Future— permitió ampliar el alcance de la oferta panameña en logística, servicios corporativos, economía digital e industrias creativas, reforzando el posicionamiento del país no solo como plataforma de tránsito, sino como destino para operaciones regionales de servicios modernos y centros de decisión empresarial.

**Cuadro 11**  
**Acciones implementadas de MICI y PROPANAMÁ para la atracción de IED, 2023-2024**

Institución	Tipo de acción	Acción implementada	Detalles
MICI	Autorización bajo regímenes especiales	Aprobación de empresas SEM	12 empresas SEM aprobadas
	Promoción de servicios en Zonas Francas	Autorización de nuevas empresas	15 empresas incorporadas
	Incentivos audiovisuales	Administración de Film Commission	25 producciones internacionales aprobadas
	Diplomacia comercial	Misiones oficiales	Reuniones en Brasil, India, Turquía, Singapur, Reino Unido
	Gobernanza sectorial	Creación de CIMS	Comisión de Innovación en Microelectrónica y Semiconductores
	Promoción internacional de servicios avanzados	Participación técnica	Semicon West 2024, SEMI Américas
	Estrategia nacional de semiconductores	Desarrollo estratégico	Borrador de Estrategia Nacional
	Promoción de servicios creativos	Plataformas creativas	ModArt Panamá
PRO PANAMA	Prospección internacional	Mapa de prospectos globales	Empresas objetivo en Norteamérica, Europa, Asia
	Inteligencia comercial	Insight Lab	Estudios y perfiles sectoriales
	Inteligencia artificial	Lucía	IA para oportunidades de inversión
	Gestión de inversionistas	Delegaciones y reuniones	40 delegaciones, 20 leads activos
	Diplomacia económica	Reuniones estratégicas	PIXART, AMCHAM
	Promoción país	Panama Investment Summit	Webinars y agendas uno-a-uno
	Participación internacional	Ferias y foros	FIATA, ALES, ExpoComer

*Fuente: Elaboración de los autores, con base en las Memorias Anuales del MICI y de PROPANAMÁ, 2023-2024.*

## 4.4 Análisis FODA

A continuación, se presenta un análisis FODA sobre la atracción de IED en los servicios modernos de Panamá.

### 4.4.1 Fortalezas

Panamá posee una ubicación geoestratégica excepcional que potencia su papel como hub regional de servicios modernos. Su posición entre América, Europa y Asia, reforzada por una conectividad aérea y logística altamente desarrollada, reduce significativamente los costos de coordinación y facilita la interacción continua con las casas matriz y los equipos globales. Esto permite a las multinacionales operar centros corporativos, back offices, servicios financieros y funciones de TI con mayor eficiencia operativa y menor riesgo, especialmente en modelos de servicios regionales que requieren una articulación constante entre equipos distribuidos. La plataforma logística y el papel del país como nodo intercontinental consolidan una ventaja competitiva difícil de replicar en otros mercados de la región.

**El país mantiene un entorno macroeconómico estable y pro-negocios, lo que refuerza su atractivo para la inversión extranjera en servicios modernos.** La dolarización elimina riesgos cambiarios y facilita la planificación financiera de las empresas transnacionales, permitiendo la firma de contratos globales y la realización de operaciones corporativas con costos predecibles. A ello se suma la apertura comercial y la integración de Panamá en redes logísticas y de servicios internacionales, que reducen la incertidumbre regulatoria y comercial. Tanto los hallazgos del diagnóstico institucional como las entrevistas con gremios empresariales confirman que Panamá se percibe como uno de los entornos más estables y predecibles de la región para operaciones corporativas y servicios basados en el conocimiento.

**El marco legal panameño<sup>13</sup> ofrece garantías sólidas y estables para la inversión extranjera** directa, al asegurar el trato nacional a los inversores extranjeros, permitir la repatriación de utilidades, no aplicar controles cambiarios y contar con una normativa consistente. Panamá está adscrito a tratados y convenios internacionales, como el CIADI y el Convenio de Nueva York, que otorgan mecanismos especializados para la resolución de disputas y fortalecen la seguridad jurídica. Esta combinación genera un entorno confiable para la expansión de las operaciones regionales, especialmente en industrias donde la certidumbre legal es clave para las decisiones de largo plazo.

**Los regímenes especiales de Panamá —incluyendo SEM, EMMA, Panamá Pacífico, Zonas Francas y Ciudad del Saber— constituyen mecanismos probados para atraer y expandir servicios modernos y actividades intensivas en conocimiento.**

---

<sup>13</sup> Por ejemplo, la Ley 54 de 1998 ofrece medidas para la Estabilidad Jurídica de las Inversiones.

Estos regímenes combinan beneficios fiscales y migratorios con certeza jurídica y, en el caso de SEM y EMMA, permiten operar en cualquier parte del país, sin necesidad de ubicarse en zonas económicas especiales (véase el Cuadro 12)<sup>14</sup>. Esta flexibilidad facilita la instalación de oficinas corporativas, centros de servicios y operaciones regionales en áreas de alta demanda urbana<sup>15</sup>. En conjunto, los regímenes conforman un portafolio diversificado que respalda la logística, la tecnología, la ciencia, la manufactura avanzada, la innovación y los servicios corporativos.

**Cuadro 12**  
**Panamá: Regímenes para la atracción de la IED, 2025**

Nombre del régimen	Año de creación	Ubicación geográfica	Objetivo	Sectores
Sede de Empresas Multinacionales (SEM)	2007	Todo el territorio	Posicionar a Panamá como centro regional o global de soporte (back office) para empresas multinacionales	Todos los sectores de la economía
Empresas Multinacionales para la Prestación de Servicios Relacionados con la Manufactura (EMMA)	2020	Todo el territorio	Incentivar procesos productivos como manufactura, ensamblaje y remanufactura, generando empleo, transferencia tecnológica y centros logísticos para exportación	Servicios relacionados con manufactura, ensamblaje, re-manufactura, acondicionamiento, mantenimiento, reparación de productos, así como servicios logísticos asociados, dirigidos a casa matriz, filiales o asociadas
Zona Libre de Colón (ZLC)	1948	Ciudad de Colón, provincia de Colón	Servir como centro de distribución regional y plataforma logística para el comercio al por mayor.	Distribución mayorista, logística, servicios financieros auxiliares.
Área Económica Especial Panamá Pacífico	2004	Antiguas instalaciones de Howard, Panamá Oeste	Desarrollar un hub internacional de servicios logísticos, aeronáuticos y de manufactura especializada.	Logística, transporte internacional, manufactura avanzada, tecnología.
Ciudad del Saber (CdS)	1998	Ancón, Ciudad de Panamá	Fomentar actividades de investigación científica, innovación, desarrollo humano, educación y cultura.	Ciencia, educación, innovación, ONG, tecnología.

<sup>14</sup> Para mayor detalle, véase <https://logistics.gatech.pa/plataforma-logistica/activos-logisticos/regimenes-especiales-de-inversion/comparacion/>

<sup>15</sup> Para más detalles, véase [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28637\\_A/GacetaNo\\_28637a\\_20181019.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28637_A/GacetaNo_28637a_20181019.pdf)

**Cuadro 12 (continuación)**  
**Panamá: Regímenes para la atracción de la IED, 2025**

Nombre del régimen	Año de creación	Ubicación geográfica	Objetivo	Sectores
Zonas Francas (Ley de Zonas Francas)	2011	En todo el territorio nacional (zonas establecidas por promotores privados o públicos)	Incentivar la producción, principalmente para la exportación, mediante beneficios fiscales, laborales y migratorios.	Manufactura, servicios logísticos, servicios empresariales, agroindustria para exportación.
Zona Franca Turística y de Apoyo Logístico Multimodal de Barú	2012	Distrito de Barú, provincia de Chiriquí	Promover la inversión privada mediante un régimen mixto turístico y logístico multimodal.	Turismo, logística, actividades multimodales.

*Fuentes: Elaboración propia con base en información oficial disponible en portales institucionales y marcos normativos de los regímenes especiales (por ejemplo: MICI, PROPANAMÁ, Zona Libre de Colón, Panamá Pacífico, Ciudad del Saber, y normativa aplicable como la Ley 54 de 1998, Ley 41 de 2004, Ley 18 de 1948, y Ley 32 de 2011).*

Panamá también dispone de tratados bilaterales de inversión (BIT, por sus siglas en inglés) y convenios para evitar la doble imposición, que fortalecen su previsibilidad jurídica a nivel internacional. Los BIT suscritos con países de Europa, América y Asia garantizan protección de inversiones, trato justo, mecanismos de arbitraje y ausencia de discriminación hacia inversionistas extranjeros (véase el Cuadro 13). Asimismo, los convenios para evitar la doble imposición ayudan a reducir las cargas fiscales y facilitan la operación de empresas con estructuras multinacionales complejas. Aunque Panamá no posee un CDI con Estados Unidos, la normativa fiscal internacional permite a las firmas estadounidenses diferir el pago de impuestos corporativos hasta el momento de repatriar utilidades, lo que mantiene incentivos operativos importantes para mantener filiales en el país<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> <https://www.cbpp.org/research/repatriation-tax-holiday-would-lose-revenue-and-is-a-proven-policy-failure>

**Cuadro 13**
**Panamá: Tratados Bilaterales de Inversión (BIT) y Convenios para Evitar la Doble Imposición (CDI)**

Tipo de Acuerdo	Socio(s) / Región	Entrada en vigor	Principales Beneficios / Alcance	Fuente
BIT	Alemania, Francia, Suiza, Reino Unido, EE. UU., España, Canadá, Italia, Países Bajos, Argentina, Chile, Uruguay, Finlandia, Suecia, Ucrania, República Dominicana, Cuba, República Checa	1985–2010	Protección de la inversión, solución de controversias ante el CIADI, cláusulas de trato nacional y nación más favorecida.	UNCTAD. (s. f). *Panama
CDI	España, México, Irlanda, Países Bajos, Reino Unido, Francia, Italia, Luxemburgo, Portugal, Corea, Singapur, Emiratos Árabes Unidos, Vietnam, Israel, República Checa, Qatar	2010–2023	Evita la doble tributación, el intercambio de información fiscal y la reducción de retenciones.	DGI (MEF). (s. f). Convenios para Evitar la Doble Imposición – Panamá. <a href="https://dgi.mef.gob.pa/">https://dgi.mef.gob.pa/</a>

*Fuente: Elaboración de los autores.*

La reputación de Panamá como hub corporativo regional está consolidada y genera efectos de demostración que atraen nuevas inversiones. En 2024, el país registró 23 anuncios de IED por 624 millones de dólares, ubicándose como el segundo mayor receptor de nuevos proyectos en Centroamérica. La presencia de empresas ancla en logística inteligente, servicios corporativos, tecnología y finanzas internacionales reduce la percepción de riesgo para nuevos actores y fortalece la confianza del inversionista. Este efecto de clustering aumenta la probabilidad de reinversiones, facilita la expansión de operaciones ya instaladas y refuerza la capacidad del país para competir por proyectos de mayor escala y sofisticación tecnológica.

La expansión global de las industrias digitales constituye una oportunidad estructural para que Panamá escale en las cadenas globales de valor. Según UNCTAD (2025), los proyectos vinculados a los sectores digitales crecieron un 107% en 2024, impulsados por la expansión de data centers, servicios en la nube, ciberseguridad y soluciones tecnológicas avanzadas. Panamá, con su base de conectividad internacional —incluidos cables submarinos, data centers y la penetración de banda ancha— y con la estabilidad macroeconómica y jurídica ya mencionada, se posiciona como destino natural para estas inversiones. La combinación de infraestructura digital y regímenes especializados mejora la competitividad global del país para atraer operaciones tecnológicas de alto valor añadido.

## 4.4.2 Debilidades

Panamá enfrenta diversas restricciones legales en sectores estratégicos, lo que limita la apertura total a la inversión extranjera. Actividades como telecomunicaciones, radiodifusión, transporte aéreo y comercio minorista están sujetas a regulaciones que imponen límites a la propiedad extranjera o exigen una participación local mínima<sup>17</sup>. En los servicios modernos, subsectores como fintech, seguros, telecomunicaciones y data centers requieren autorizaciones o supervisión sectorial específica, lo que puede elevar los tiempos y costos de entrada para inversionistas globales. Aunque estas restricciones responden a consideraciones de interés nacional, también pueden frenar el desarrollo de segmentos que experimentan un crecimiento acelerado en la economía digital global.

La coordinación institucional continúa siendo fragmentada, lo que afecta la experiencia del inversionista y limita la capacidad de respuesta del país. Persisten tiempos heterogéneos en los procesos de aprobación, rezagos en la digitalización integral de los trámites y alineamientos parciales entre las principales instituciones vinculadas a la inversión y a las exportaciones. La comparación con países de la región como Chile, Uruguay y Costa Rica —que operan ventanillas únicas eficientes y cuentan con sistemas de aftercare consolidados— evidencia que Panamá aún requiere fortalecer su gobernanza institucional para ofrecer servicios más ágiles, predecibles y orientados al ciclo completo del inversionista (para más detalles, véase el Recuadro 1). Esta fragmentación dificulta captar inversiones de mayor valor y limita las oportunidades de reinversión de las empresas ya instaladas.

### **Recuadro 1: Buenas prácticas de Chile, Costa Rica y Uruguay en la atracción y consolidación de IED en los servicios modernos**

La experiencia comparada de Chile, Costa Rica y Uruguay ofrece un conjunto sólido de buenas prácticas para la atracción, retención y expansión de la inversión extranjera directa (IED) en servicios modernos (SM).

Un primer elemento central es la arquitectura institucional y la gobernanza económica. Los países más exitosos han consolidado estructuras coordinadas que integran el comercio, la inversión y las exportaciones. En Costa Rica, la articulación entre el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), PROCOMER y CINDE constituye un modelo pionero: COMEX define la visión comercial y de inversión bajo un enfoque digital y competitivo; PROCOMER impulsa la promoción de exportaciones y, más recientemente, la atracción de IED en servicios de conocimiento; mientras que CINDE lidera la selección estratégica de multinacionales, la inteligencia de mercado y la mejora del clima de negocios. Modelos similares se observan en Chile (InvestChile) y Uruguay (Uruguay XXI), con énfasis en la coordinación público-privada y la provisión de servicios de instalación a través de ventanillas únicas digitales (VUI, InvestChile One-Stop).

<sup>17</sup> Para más detalles, véase <https://www.state.gov/report/custom/327243a836>

En cuanto a los incentivos a la inversión, las mejores prácticas señalan la importancia de mantener regímenes fiscales transparentes, predecibles y alineados con estándares de la OCDE. Costa Rica y Uruguay destacan por sus zonas francas con exoneraciones condicionadas a desempeño (empleo, I+D, encadenamientos), mientras que Chile ha avanzado en incentivos horizontales a la innovación, como los créditos tributarios para I+D. En los tres países, la evaluación periódica de costos y beneficios contribuye a la sostenibilidad y legitimidad de los incentivos, permitiendo ajustes oportunos y disciplinados.

Un tercer componente es el desarrollo de ecosistemas y de encadenamientos productivos. Chile, Costa Rica y Uruguay han impulsado programas formales para conectar a multinacionales con pymes locales, fortaleciendo capacidades, certificaciones y la transferencia de conocimiento. Estas iniciativas se complementan con el surgimiento de clústeres sectoriales —TI, videojuegos, fintech, servicios corporativos—, en alianza con cámaras empresariales, universidades y centros de investigación.

Finalmente, uno de los elementos más distintivos es la evolución hacia un *aftercare* proactivo y sostenible. En Costa Rica, CINDE y PROCOMER gestionan un modelo de acompañamiento continuo que incluye monitoreo de necesidades, facilitación regulatoria, conexión con proveedores y academia, y promoción de reinversiones en innovación y sostenibilidad. Este enfoque ha permitido que más del 70% de las empresas de IED en servicios modernos reinviertan, generando un círculo virtuoso de confianza, expansión y creación de valor agregado local.

*Fuente: Elaboración de los autores, sobre la base de <https://www.procomer.com/noticia/exportador-noticia/el-nuevo-modelo-de-atraccion-de-ied-de-procomer-propone-generar-100-mil-empleos-y-70-proyectos-fuera-de-gam/>; <https://tools.investchile.gob.cl/aftercare>, y <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/quiero-invertir/>.*

## 4.4.3 Amenazas

La rápida concentración de la IED digital en pocos hubs regionales constituye una amenaza directa para Panamá si no acelera su adaptación institucional y su inversión en talento. Brasil y México se consolidan como destinos preferentes para semiconductores, IA, data centers y manufactura avanzada, gracias a incentivos agresivos, a una gran escala de mercado y a marcos regulatorios ajustados a la economía digital. Paralelamente, países como Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay avanzan en reformas, en la digitalización de trámites y en el fortalecimiento de su capital humano. En este contexto, los inversionistas tienden a optar por ecosistemas ya consolidados, lo que puede reducir el margen competitivo de Panamá si no moderniza su propuesta de valor.

La falta de modernización de los regímenes de inversión puede limitar la capacidad del país para atraer proyectos tecnológicos de nueva generación. Los países que vinculan incentivos a compromisos reales —como empleo calificado, innovación, encadenamientos productivos y sostenibilidad— captan inversiones más sofisticadas y de



*Imagen generada por IA.*

mayor calidad. Esto se observa en Costa Rica, Uruguay y Chile, cuyos regímenes están orientados explícitamente a la exportación de servicios y a la creación de valor agregado. Sin ajustes similares, Panamá corre el riesgo de quedar anclado en segmentos menos dinámicos de la economía global.

El rezago en talento digital especializado representa un riesgo crítico para la transformación global del BPO. La industria mundial está migrando rápidamente de tareas operativas a servicios tecnológicos intensivos en conocimiento, impulsada por la automatización, la robótica cognitiva y la inteligencia artificial. Actividades tradicionales como los call centers o el soporte técnico básico son cada vez menos demandadas. Sin una expansión sustantiva del talento en analítica, ciberseguridad, programación, IA aplicada y cloud, Panamá podría quedar atrapado en segmentos de bajo valor y perder competitividad frente a países que ya invierten agresivamente en capital humano avanzado.

## 4.4.4 Oportunidades

El país también podría revisar sus incentivos fiscales<sup>18</sup> para favorecer la atracción de operaciones de mayor complejidad tecnológica. Instrumentos como créditos fiscales por innovación, beneficios vinculados a actividades digitales críticas o deducciones por formación técnica pueden aumentar la competitividad frente a economías emergentes que ya aplican mecanismos similares. La experiencia comparada (véase el Recuadro 2) muestra que la calidad del diseño institucional —gobernanza, transparencia, KPIs— es tan importante como la magnitud del incentivo.

---

<sup>18</sup> Actualmente, el único régimen que incentiva tecnología es la de Semiconductores, y de menor manera la de Ciudad del Saber.

## Recuadro 2: Incentivos para la IED de Servicios Modernos (SM) en países seleccionados

**Argentina.** La Ley de Economía del Conocimiento ofrece reducciones significativas en el impuesto a las ganancias y 0% de derechos a la exportación de servicios, con estabilidad del régimen: útil para software, TI, I+D, entre otros servicios modernos con mecanismos de crédito fiscal.

**Chile.** Marco de exportación de servicios con 0 % de devolución del IVA para servicios calificados; atractivo para TI, data analytics y consultoría, donde el alivio del IVA pesa tanto como la renta.

**Colombia.** Zonas Francas de Servicios con renta 20% (vs 35% general) y beneficios aduaneros/impositivos, condicionadas a Plan de Internacionalización. Útiles para BPO/ITO, contact centers avanzados y shared services con ruta exportadora explícita.

**Costa Rica.** El Régimen de Zonas Francas (RZF) admite exportadores de servicios (centros globales, software, ITO/BPO) y combina exenciones tributarias con criterios de sostenibilidad y de encadenamiento. La clave no es solo la tasa efectiva, sino también la gobernanza y los KPIs que vinculan la atracción con la exportación y el desarrollo local, lo que crea stickiness y escalamiento (BPO→KPO).

**México.** IMMEX y medidas de nearshoring (incluido 0% de IVA a exportación de servicios) facilitan servicios para exportación y servicios compartidos apalancados en cadenas regionales. Es atractivo para BPO/ITO con operaciones híbridas (servicios + equipos importados temporalmente).

*Fuente: Elaboración propia de los autores.*

Asimismo, el reposicionamiento estratégico hacia la infraestructura digital permitiría aprovechar la nueva ola de inversión global impulsada por la economía del dato. Con el financiamiento internacional para infraestructura física tradicional en declive, los proyectos de data centers, nube, cableado avanzado y plataformas digitales se mantienen dinámicos. Panamá cuenta con ventajas previas —cables submarinos, conectividad logística y regímenes especializados— que pueden convertirse en un imán para este tipo de inversiones si se articula una estrategia clara.

Panamá puede fortalecer la contribución de la IED al desarrollo productivo mediante un programa formal de encadenamientos y aftercare. Aunque existen iniciativas incipientes en SEM y EMMA, el país aún carece de un modelo sistemático que conecte a multinacionales con pymes, fomente certificaciones y promueva reinversiones estratégicas. Transitar hacia un sistema de atracción inteligente —que articule talento, encadenamientos y clústeres— permitiría aumentar el valor agregado nacional y consolidar al país como un hub cognitivo de servicios modernos.

Tampoco tienen incentivos específicos para servicios digitales, mecanismos de certificación de proveedores, estrategias nacionales de talento vinculadas a la atracción de IED, integración sistemática de datos privados en inteligencia comercial o esquemas de atracción de profesionales extranjeros altamente calificados.

## 4.5 Recomendaciones

### 4.5.1 Corto Plazo (Menos de 1 año)

**1.1 Consolidación de una gobernanza unificada para la atracción de IED en servicios modernos:** Establecer un esquema de coordinación interinstitucional con un liderazgo claro y participación público-privada.

**1.2 Posicionamiento internacional de Panamá como hub de servicios modernos:** Desarrollar una estrategia de marca país orientada a servicios modernos.

**1.3 Simplificación operativa para el inversionista en servicios modernos:** Implementar ventanillas únicas, flujos digitales y protocolos de atención diferenciada para IED en dichos servicios.

### 4.5.2 Mediano Plazo (1 a 2 años)

**2.1 Fortalecimiento del aftercare y efectos de demostración de la IED:** Desarrollar servicios estructurados de acompañamiento postinversión y de encadenamientos productivos.

**2.2 Alineación de incentivos con el desempeño económico y la generación de valor:** Reorientar los incentivos hacia el empleo calificado, la transferencia tecnológica y las exportaciones de servicios modernos.

### 4.5.3 Largo Plazo (3 o más años)

**3.1 Consolidación de Panamá como plataforma regional de IED en servicios modernos:** Integrar la atracción de inversión, talento, infraestructura y reputación institucional en una estrategia de país.

### Indicadores de verificación o seguimiento

Horizonte	Recomendación	Indicador	Fuente	Responsable	Frecuencia
Corto	1.1 Consolidación de una gobernanza unificada para la atracción de IED en servicios modernos	Comité interinstitucional formalmente constituido y operativo	Resolución administrativa, actas de reuniones, plan de trabajo	MICI (liderazgo), MEF, AIG, PROPANAMÁ, sector privado	Trimestral
Corto	1.2 Posicionamiento internacional de Panamá como hub de servicios modernos	Estrategia de posicionamiento / marca país para servicios modernos diseñada y en implementación	Documento estratégico aprobado, campañas internacionales, materiales oficiales	MICI / PROPANAMÁ	Anual
Corto	1.3 Simplificación operativa para el inversionista en servicios modernos	Ventanilla única y flujos digitales operativos para IED en servicios modernos	Plataforma digital funcional, manuales de procesos, reportes de uso	MICI / AIG	Trimestral
Mediano	2.1 Fortalecimiento del aftercare y efectos demostración de la IED	% de proyectos con servicios de aftercare; número de reinversiones y encadenamientos productivos	Registros administrativos de IED, reportes de aftercare, encuestas a inversionistas	MICI / PROPANAMÁ	Anual
Mediano	2.2 Alineación de incentivos con desempeño económico y generación de valor	Incentivos reformulados con criterios de empleo calificado, transferencia tecnológica y exportaciones de SM	Marco normativo actualizado, registros de incentivos otorgados	MEF / MICI	Anual
Largo	3.1 Consolidación de Panamá como plataforma regional de IED en servicios modernos	Proyectos ancla instalados; reputación país en rankings y casos de éxito; estabilidad y continuidad institucional	Rankings internacionales, registros de IED, evaluaciones externas (OCDE, BID, CEPAL)	MICI / MEF	Anual





# Capítulo 5

## **Pilar III:** Promoción exportadora **y acuerdos comerciales**

---

Este apartado presenta los principales hallazgos y propuestas sobre a) la promoción exportadora y b) los acuerdos comerciales en el ENESM de Panamá. Se identifican fortalezas, debilidades y oportunidades, y se plantean recomendaciones para potenciar la competitividad del sector de servicios modernos.

## 5.1 La promoción de las exportaciones de servicios modernos<sup>19</sup>

La promoción de las exportaciones de servicios presenta características y desafíos sustancialmente distintos de los de los bienes, debido a la naturaleza intangible, heterogénea e inseparable de los servicios. A diferencia de los bienes, los servicios se venden como una “promesa de desempeño”, lo que aumenta la percepción de riesgo del comprador y obliga a construir credibilidad tanto a nivel nacional como empresarial. Por otra parte, los canales de comercialización difieren entre sí. En materia de bienes, las agencias apoyan mediante ferias, catálogos y misiones sectoriales. En servicios, en cambio, predominan el marketing relacional, las redes profesionales, los sistemas de referencia y las certificaciones de calidad.

Los modos de suministro en el caso de los servicios son más complejos que los de los bienes. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) distingue cuatro modos: (1) entregas transfronterizas, principalmente por internet, como software; (2) consumo en el extranjero, como turismo o educación; (3) presencia comercial, como bancos con sucursales; y (4) presencia temporal de prestadores de servicios como consultores que viajan. Cada modo tiene barreras regulatorias distintas, que van desde los visados hasta el reconocimiento de credenciales.

Finalmente, los servicios enfrentan barreras regulatorias distintas a las de los bienes. Los bienes suelen verse afectados por aranceles y normas técnicas, mientras que los servicios enfrentan requisitos de licencias, de movilidad laboral y de estándares de telecomunicaciones.

En síntesis, la promoción de servicios exige un enfoque orientado a la reputación, las redes, la regulación y los datos, mientras que la de bienes descansa en la tangibilidad, las aduanas y la logística.

Por lo anterior, los países en desarrollo necesitan transformar sus agencias de promoción para que acompañen el crecimiento de las pymes de servicios, reconociendo que las estrategias de bienes no pueden trasladarse mecánicamente. Solo así será posible aprovechar el potencial de los servicios como eje de diversificación, de empleo y de desarrollo sostenible.

---

<sup>19</sup> Este apartado está basado en *Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)*. (2004) y *el International Trade Centre (ITC)*. (2007).

# Panamá



*Imagen generada por IA.*

Una eficiente promoción de las exportaciones de servicios debe contar con los siguientes lineamientos estratégicos:

- **Reestructuración institucional.** Es fundamental crear unidades de servicios y designar un “campeón de servicios” que coordine a los múltiples ministerios involucrados y concentre los recursos.
- **Nuevos instrumentos de promoción.** Además de ferias y misiones, se requieren directorios digitales, plataformas de “business matching<sup>20</sup>”, apoyo en conferencias internacionales y el fortalecimiento de clústeres y consorcios (APEC, 2004).
- **Credibilidad y marca país.** Las agencias deben apoyar premios nacionales, certificaciones, campañas internacionales y acuerdos de reconocimiento mutuo de credenciales profesionales.
- **Políticas de apoyo y financiamiento.** Se deben adaptar los esquemas de crédito a las empresas basadas en el capital humano, ofrecer incentivos para la innovación y garantizar la infraestructura digital.
- **Inclusión y equidad.** Promover programas específicos para mujeres y jóvenes emprendedores de servicios fortalece la base de exportadores y aumenta la competitividad.
- **Cooperación público-privada.** Asociaciones sectoriales y coaliciones de servicios deben ser aliadas estratégicas para negociar credenciales, generar inteligencia de mercado y fortalecer la voz del sector.

---

<sup>20</sup> Para un avance en este sentido, véase <https://www.propanama.gob.pa/propanama-conecta/>

## 5.2 Instituciones a cargo de la promoción de exportaciones

### 5.2.1 El MICI

La formulación de la política de promoción de exportaciones es responsabilidad de la Dirección Nacional de Promoción de las Exportaciones (DNPE) (cuyo nombre cambió a Dirección Nacional de Exportaciones -DNE- a raíz de la entrada en vigor de la Ley 497 a finales de 2025) dentro del Viceministerio de Comercio Exterior del MICI, con PROPANAMÁ como brazo ejecutor especializado del MICI para la promoción internacional. La política pública de promoción de exportaciones —incluidas las de servicios— se coordina a través del MICI. Históricamente, este esfuerzo se ha concentrado prioritariamente en la promoción de exportaciones de bienes, con acciones en servicios más recientes y aún incipientes. Este sesgo estructural explica en parte la necesidad actual de fortalecer capacidades, instrumentos y la coordinación para promover servicios modernos.

En 2025<sup>21</sup>, la DNE tenía dos direcciones generales: la Dirección General de Exportaciones y la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior (que integra la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)<sup>22</sup> y funciones de facilitación). La VUCE brinda soporte de facilitación para los trámites requeridos en la exportación de bienes, actuando como plataforma de coordinación interinstitucional para permisos, certificaciones y autorizaciones. Es importante precisar que la VUCE no gestiona trámites de importación, ya que su mandato está orientado exclusivamente a los procesos de exportación.

La DNE tiene a su cargo identificar la oferta exportable (bienes y servicios). Para esto se apoya en el desarrollo de inteligencia de mercados que realiza la Oficina de Inteligencia Comercial (INTELCOM) con la ayuda de la plataforma en línea [intelcom.gob.pa](http://intelcom.gob.pa) que cuenta con varios tableros (dashboards) sobre el comercio de servicios), así como la organización de misiones comerciales al exterior y la participación en algunas ferias comerciales, entre otras funciones<sup>23</sup>. Sin embargo, actualmente no existe una unidad formalmente especializada en servicios modernos, lo que representa una brecha en un país cuya estructura exportadora está cada vez más basada en servicios.

<sup>21</sup> Esta estructura podría cambiar en 2026 a raíz de la entrada en vigor de la Ley 497.

<sup>22</sup> La Ventanilla Única, según Decreto N.53 del 15 de julio de 1985, es la unidad técnica que tiene como fin centralizar y agilizar los trámites de exportación, mediante la constante interacción y colaboración de diferentes entidades públicas relacionadas con el comercio internacional.

<sup>23</sup> <https://mici.gob.pa/wp-content/uploads/2021/06/decreto-ley-no-6-de-15-de-febrero-de-2006.pdf>

El MICI, a través de la DNE, presta servicios de desarrollo de capacidades exportadoras, de inteligencia de mercados, de asistencia técnica, de programas sectoriales y de organización de misiones y ferias. Los manuales y normativa del propio Ministerio detallan responsabilidades como: identificar oferta exportable (bienes y servicios), promover exportaciones, abrir u operar oficinas comerciales y coordinar con otras instituciones; Ejemplos visibles en el portal de la DNE son el Directorio de Exportadores, programas como PYMEXPORT y servicios de capacitación/asesoría al exportador (incluyendo guías y diplomados)<sup>24</sup>.

Por lo tanto, en materia de promoción de exportaciones existe un reparto práctico entre el MICI y PROPANAMÁ, a saber: MICI/DNE: prepara y acompaña a las empresas (incluidos los prestadores de servicios), provee inteligencia de mercado, coordina ferias y misiones y facilita trámites (VUCE).

## 5.2.2 PROPANAMÁ

PROPANAMÁ ejecuta la promoción internacional conforme a la orientación del Ejecutivo “por conducto del MICI”. Su misión incluye “comercializar internacionalmente la oferta exportable panameña” y mantener comunicación con el servicio exterior para alinear esfuerzos de promoción fuera del país<sup>25</sup>.

Hasta la reforma de la Ley 497 de finales de 2025, PROPANAMÁ contaba con una **Dirección de Mercadeo Internacional**, responsable del posicionamiento estratégico y la promoción del país en mercados internacionales, así como con una **Dirección de Promoción Internacional**, bajo la cual se articulan la **Unidad de Exportaciones** y la **Unidad de Inversiones**. Estas funciones se complementan con áreas de apoyo transversal, tales como asesoría legal, recursos humanos, planificación y auditoría. El mandato legal previo (Ley 207) integraba la atracción de inversiones y la promoción de exportaciones dentro de **una única autoridad institucional**<sup>26</sup>.

PROPANAMÁ mantiene comunicación con los responsables del servicio exterior panameño (Embajadas y Consulados) y con aliados estratégicos para ejecutar acciones de promoción en destino. Esto se traduce en seminarios de actualización sobre el Servicio Exterior y misiones conjuntas. Después de la reforma institucional, PROPANAMÁ forma parte del MICI unificando las funciones de promoción de exportaciones y de atracción de inversiones .

<sup>24</sup> <https://mici.gob.pa/dgpe-directorio-de-exportadores/>

<sup>25</sup> <https://www.propanama.gob.pa/wp-content/uploads/2024/03/MEMORIA-ANUAL-C3-2022.pdf>

<sup>26</sup> <https://www.propanama.gob.pa/wp-content/uploads/2024/03/MEMORIA-ANUAL-C3-2022.pdf>

## 5.2.3 Ministerio de Relaciones Exteriores (MIRE)

La red de embajadas y consulados constituye un activo estratégico subutilizado: su participación en inteligencia comercial, la promoción de servicios modernos y la atracción de inversiones aún no está institucionalizada ni guiada por indicadores de desempeño (KPIs), procesos ni protocolos de seguimiento. Esta brecha limita la capacidad del país para aprovechar su presencia diplomática como multiplicadora de su estrategia comercial e IED.

MICI (de forma conjunta entre la DNE y la oficina de PROPANAMÁ) define prioridades, presta servicios al exportador, organiza y arma agendas de misiones comerciales, y apoya en la participación de ferias sectoriales internacionales y consolida la inteligencia de mercados para los rubros priorizados (bienes y servicios). PROPANAMÁ, ahora como parte del MICI, ejecuta la promoción internacional: organiza misiones oficiales y comerciales, realiza mercadeo internacional de la oferta exportable (incluidos servicios), gestiona leads y compradores y coordina con el servicio exterior la convocatoria y la logística en destino.

Cancillería (MIRE), mediante su red diplomática, apoya la ejecución en terreno: convoca a actores locales, facilita agendas de alto nivel y coorganiza actividades con PROPANAMÁ/MICI (p. ej., seminarios con el Servicio Exterior y misiones en las que la Cancillería solicita apoyo o participa).

Para mejorar la coordinación interinstitucional y con el sector privado, la Ley 497 decreta la creación de una Mesa de Alto Nivel, ad honorem, que servirá de apoyo y asesoría a la oficina de PROPANAMÁ para establecer las políticas de promoción de exportaciones<sup>27</sup>.

La promoción de exportaciones de servicios modernos constituye un eje esencial para diversificar la oferta exportadora de Panamá, aumentar el valor agregado nacional y fortalecer su inserción en la economía digital global. El país cuenta con capacidades crecientes en sectores como el software, la fintech, el BPO/ITO, el diseño, la logística digital y los servicios creativos. Sin embargo, la consolidación de Panamá como exportador competitivo de servicios requiere un marco institucional sólido, una marca país bien posicionada y un entorno que favorezca la innovación, la calidad y la internacionalización de las empresas.

Un aspecto crítico que emerge del análisis y de las entrevistas sectoriales es la necesidad urgente de fortalecer las capacidades técnicas del recurso humano en el ecosistema público encargado de promover servicios modernos. La complejidad regulatoria internacional —protección de datos, comercio digital, IA, estándares de calidad, propiedad intelectual, certificaciones— demanda funcionarios con formación especializada en servicios, cadenas globales de valor digitales, análisis de mercados, atracción sectorial y promoción basada en evidencia.

---

<sup>27</sup> <https://repositorio.asamblea.gob.pa/handle/001/2315>

La mayoría de las instituciones en Panamá operan históricamente con equipos entrenados para la promoción de bienes o para actividades tradicionales de la Zona Libre de Colón, lo que genera una brecha estructural respecto a las necesidades de los sectores fintech, software, economía creativa, consultorías digitales y servicios corporativos avanzados. Sin un cuerpo técnico moderno, actualizado y estable, Panamá corre el riesgo de no poder acompañar institucionalmente el crecimiento real de sus exportadores de servicios modernos.

## 5.3 Los instrumentos de la promoción de exportaciones

El MICI ha desarrollado instrumentos que fortalecen capacidades relevantes para empresas de servicios, aunque no están diseñados explícitamente como programas de promoción internacional del comercio de servicios. La Dirección General de Comercio Electrónico (DGCE) implementó en 2024 programas que apoyan la digitalización de las MIPYMES, la inclusión financiera y el desarrollo de habilidades digitales, elementos esenciales para actividades de servicios en línea. Si bien la memoria no establece que estos programas estén orientados directamente a la exportación de servicios, sí fortalecen las competencias necesarias para participar en mercados internacionales digitales.

El programa “MICI en tu Comunidad” ofrece talleres mensuales sobre el registro de marcas, el comercio electrónico y los requisitos profesionales. Aunque no se presenta como un programa específico para servicios exportables, varios contenidos resultan relevantes para la formalización y la operación de servicios creativos, profesionales y digitales.

La institución también fortaleció los sectores creativos mediante las “Ventanas Comerciales”, orientadas principalmente a expresiones culturales y artesanales. Si bien estas acciones no se describen explícitamente como promoción de servicios creativos exportables, internacionalmente dicho sector se reconoce como parte de las industrias de servicios basadas en la creatividad. Asimismo, la participación del MICI en mesas interinstitucionales del Programa de Industrias Creativas apoya la articulación regulatoria y el desarrollo de capacidades institucionales en los servicios creativos. El MICI ha desarrollado instrumentos que fortalecen capacidades relevantes para empresas de servicios, aunque no están diseñados explícitamente como programas de promoción internacional del comercio de servicios. La Dirección General de Comercio Electrónico (DGCE) implementó en 2024 programas que apoyan la digitalización de las MIPYMES, la inclusión financiera y el desarrollo de habilidades digitales, elementos esenciales para actividades de servicios en línea. Si bien la memoria no establece que estos programas estén orientados directamente a la exportación de servicios, sí fortalecen las competencias necesarias para participar en mercados internacionales digitales.

El programa “MICI en tu Comunidad” ofrece talleres mensuales sobre registro de marcas, comercio electrónico y requisitos profesionales. Aunque no se presenta como un programa específico para servicios exportables, varios contenidos resultan relevantes para la formalización y la operación de servicios creativos, profesionales y digitales. MICI también fortaleció los sectores creativos mediante las “Ventanas Comerciales”. Asimismo, la participación del MICI en mesas interinstitucionales del Programa de Industrias Creativas apoya la articulación regulatoria y el desarrollo de capacidades institucionales en los servicios creativos.

PROPANAMÁ ha consolidado algunos instrumentos relevantes para servicios modernos. El Insight Lab es una plataforma de inteligencia comercial para el análisis de mercados, perfiles de empresas y estudios sectoriales. La herramienta de inteligencia artificial “Lucía” identifica oportunidades globales y funciona como un sistema avanzado de prospección internacional, alineado con los estándares de las agencias líderes (véase el Cuadro 14). En 2023 y 2024, PROPANAMÁ incrementó su apoyo a los sectores de servicios creativos, tecnología y BPO/KPO. Aunque la mayor parte de las ferias atendidas fueron multisectoriales, sí se evidencia apoyo explícito a las industrias creativas (arte, moda, artesanía), reconocidas internacionalmente como servicios creativos. La participación en “Build the Future GT 2024” permitió avanzar en una hoja de ruta nacional para servicios modernos, que incluye acciones para mejorar las estadísticas, la identificación de sectores clave, incentivos y pilotos sectoriales para 2025.

PROPANAMÁ también sostuvo reuniones estratégicas con empresas tecnológicas y cámaras empresariales que buscan establecer o expandir sus servicios en Panamá, entre ellas PIXART y AMCHAM. La memoria no indica la existencia de misiones internacionales dedicadas exclusivamente a servicios, por lo que se matiza que las oportunidades de servicios se trabajaron principalmente en ferias y en misiones multisectoriales.



*Imagen generada por IA*

**Cuadro 14**

**MICI y PROPANAMÁ: Acciones para promover las exportaciones de servicios modernos, 2023-2024**

Responsable	Instrumento	Descripción	Acciones 2023–2024
MICI	Programas de Comercio Electrónico	Fortalecen capacidades digitales	Capacitación digital, inclusión financiera, habilidades digitales
	MICI en tu Comunidad	No es un programa de exportación, pero incluye contenidos relevantes para servicios	Talleres sobre marcas, comercio electrónico, requisitos profesionales
	Apoyo a Industrias Creativas	Acciones culturales que apoyan sectores creativos (servicios reconocidos internacionalmente)	21 Ventanas Comerciales, artesanía y contenido cultural
	Mesas Interinstitucionales	Coordinación regulatoria para actividades creativas	Participación en Programa de Industrias Creativas de MiCultura
PRO PANAMA	Insight Lab	Plataforma de inteligencia comercial para servicios	Estudios, perfiles, análisis sectoriales de servicios
	Lucía IA	IA para identificar oportunidades globales	Prospección automatizada para servicios modernos
	Industrias Creativas	Apoyo a servicios creativos en ferias multisectoriales	Participación internacional de arte, moda, artesanía
	Diplomacia comercial	Reuniones estratégicas con empresas de servicios	PIXART, AMCHAM, inversionistas tecnológicos
	Build the Future GT 2024	Hoja de ruta para servicios modernos	Pilotos sectoriales y mejoras estadísticas
	Ferias y misiones	Ferias multisectoriales con participación de servicios	Oportunidades de servicios dentro de misiones no exclusivas

*Fuente: Elaboración de los autores a partir de las memorias anuales de MICI y PROPANAMÁ.*

A pesar de la oferta de instrumentos disponibles, las cámaras empresariales del sector de servicios en Panamá —especialmente la Cámara Fintech, seguida por CAPATEC, COSIP y la Cámara de la Zona Libre de Colón— coinciden en que el país carece de un ecosistema público moderno y especializado para promover la exportación de servicios intensivos en conocimiento. En particular, no reciben instrumentos clave como directorios digitales, plataformas de matchmaking, fortalecimiento de clústeres, programas de innovación, financiamiento basado en el capital humano, difusión de datos sectoriales, apoyo a marcas o programas específicos para mujeres y jóvenes exportadores. El mensaje conjunto es claro: la oferta pública actual es fragmentada, centrada en bienes y no responde a las necesidades de las empresas de servicios modernos, lo que revela una brecha estructural en la política pública.

## 5.4 Los tratados de libre comercio suscritos<sup>28</sup>

Los tratados de libre comercio (TLC) con capítulos de servicios representan una fortaleza para promover servicios modernos cuando garantizan el acceso a mercados en el modo 1, protegen los flujos transfronterizos de datos, reducen barreras regulatorias, facilitan la movilidad temporal de talento especializado y establecen mecanismos institucionales para resolver fricciones operativas. En estos casos, los TLC no solo abren mercados, sino que también crean certeza jurídica y condiciones modernas para que las empresas panameñas de software, BPO, KPO, ITO, fintech y servicios corporativos compitan en igualdad de condiciones con proveedores globales<sup>29</sup>.

Panamá cuenta con varios TLC importantes que facilitan el acceso a bienes y servicios de ciertos países de destino. En esencia, existen dos tipos de formato o modelo para negociar servicios<sup>30</sup>. A estos formatos se les conoce como lista positiva y lista negativa; su diferencia radica en cómo se adquieren compromisos o se listan las medidas disconformes de cada parte<sup>31</sup>.

Las listas positivas, también conocidas como listas de compromisos específicos, reflejan los compromisos que un país asume en determinados sectores o subsectores. Cada compromiso se especifica en el modo de suministro de servicios que se desee comprometer y, asimismo, se indica si se trata de un compromiso en materia de acceso al mercado, de trato nacional o de ambos. Por otra parte, las listas negativas, también conocidas como anexos de medidas disconformes, reflejan las medidas vigentes de una parte que no cumplen con determinados estándares o principios establecidos en el capítulo de servicios, específicamente, no cumplen con los principios de trato nacional, trato de nación más favorecida, acceso a mercados y presencia local.

Las principales diferencias entre las listas negativas y las positivas son que no se utilizan los modos de suministro (modos 1, 2, 3 y 4) para la confección de estas; en su lugar, se elaboran anexos con distintas fichas que incluyen una breve descripción de la medida tal. Otra importante diferencia es que este formato implica que los sectores para los cuales no existen medidas disconformes vigentes, dentro de la legislación de una parte, quedan dentro de la aplicación de las disposiciones de trato nacional, trato de nación más favorecida, acceso a mercados y presencia local; es decir que el país no puede disminuir el nivel de aplicación de esas disposiciones para aquellos sectores en los que no existen medidas disconformes al momento de la negociación del acuerdo comercial internacional.

---

<sup>28</sup> La fuente principal de esta sección es un informe interno del MICI preparado por Luis Garrido y Rosío Lezcano, funcionarios de dicho Ministerio.

<sup>29</sup> Kulsoom. (2025) observa que “esta expansión sistemática de los compromisos en modo 1 bajo TLC refleja la voluntad de los países de liberalizar bilateralmente” y que esa liberalización facilita el comercio transfronterizo de servicios digitales. Hoekman (2011) argumenta que liberalizar el comercio de servicios —y reducir barreras— facilita el desempeño exportador de servicios (modos 1–4) en países

<sup>30</sup> Para más información, véase <https://intelcom.gob.pa/app>.

<sup>31</sup> Las medidas disconformes representan las medidas vigentes, ya sea constitucionales, leyes, decretos, resoluciones, etc., que no cumplen con las disciplinas de TN, NMF, y AM de la OMC y de las disciplinas del Tratado.

**Los acuerdos comerciales bilaterales negociados por Panamá, con formato de lista positiva, son los siguientes:**

- Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica (2013);
- TLC entre Israel y Panamá (2019);
- Acuerdo de Asociación entre el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Centroamérica (2019).
- TLC entre la Asociación Europea de Libre Comercio y los Estados Centroamericanos (Costa Rica, Panamá y, recientemente, Guatemala) (2014).

**Por otro lado, los acuerdos negociados por Panamá, con formato de lista negativa, son:**

- TLC entre Centroamérica y Panamá (2003),
- TLC entre Chile y Panamá (2007),
- TLC entre Singapur y Panamá (2006),
- TLC entre Perú y Panamá (2011),
- TLC entre Canadá y Panamá (2010),
- Tratado de Promoción Comercial con los Estados Unidos (2007),
- TLC entre México y Panamá (2014),
- TLC entre la República de Corea y las Repúblicas de Centroamérica (2020).

Un análisis realizado por el MICI sobre los TLC con enfoque positivo, donde las exportaciones de servicios modernos de Panamá tienen un acceso favorable al mercado de destino (Modo 1, comercio transfronterizo), permite afirmar que esta condición se logra en el caso del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y las República de Centroamérica<sup>32</sup>; el TLC entre Israel y Panamá<sup>33</sup>. Y en el TLC entre la Asociación Europea de Libre Comercio y los Estados Centroamericanos (Costa Rica, Panamá y, recientemente, Guatemala), pero en este último solo para Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza<sup>34</sup>.

En cuanto a los TLC donde las exportaciones de servicios modernos de Panamá tienen garantizado libre acceso al mercado de destino con un enfoque de lista negativa, el MICI señala lo siguiente:

- TLC con Corea del Sur: No existen restricciones a los servicios modernos en el modo 1, salvo en los siguientes sectores: Servicios Profesionales - Servicios Jurídicos, Servicios Profesionales - Servicios de Consultoría en Asuntos Laborales, Servicios Profesionales - Servicios de Contabilidad y Auditoría, Servicios Profesionales - Contadores Tributarios (se-mu-sa), Servicios de Ingeniería y otros Servicios

<sup>32</sup> <https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-regionales-centroamerica-y-la-union-europea/>

<https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-regionales-reino-unido-e-irlanda-del-norte-y-centroamerica/>

<sup>33</sup> <https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-bilaterales-panama-estado-de-israel/>

<sup>34</sup> <https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-regionales-tlc-estados-aelc-centroamerica>

Técnicos - Servicios de Seguridad Industrial, Servicios Institucionales de Salud y Servicios de Consultoría<sup>35</sup>. Las restricciones que mantiene Corea del Sur en estos sectores están asociadas principalmente a requisitos de licencia profesional locales, a necesidades de presencia comercial para servicios regulados y a limitaciones al suministro transfronterizo en actividades jurídicas, contables, laborales, de auditoría, de seguridad industrial y de salud. Estas restricciones son típicas de sectores regulados, donde se exigen la certificación nacional y la supervisión local.

- TLC con los Estados Unidos de América: No existen restricciones a los servicios modernos en el modo 1, salvo en los siguientes sectores: Servicios Profesionales - Abogados y Agentes de Patentes y Otras Prácticas ante la Patent and Trademark Office<sup>36</sup>.

- TLC con Singapur: No existen restricciones a los servicios modernos en el modo 1, salvo en los siguientes sectores: Servicios Prestados a las Empresas (p. ej. Servicios de arquitectura; Servicios de auditoría financiera y otros servicios relacionados con los impuestos; Servicios de agencias de cobranzas; Activos intangibles no financieros; Servicios topográficos o Servicios de agentes de patente; Servicios de ubicación y suministro de personal; y Servicios profesionales de ingeniería), y Servicios de telecomunicaciones (políticas sobre asignación de nombre de dominio en dominios de nivel superior del código del país en Internet (ccTLDs) correspondiente a territorios de Singapur)<sup>37</sup>.

- TLC con Chile: No existen restricciones a los servicios modernos en el modo 1, salvo en los siguientes sectores: Servicios Prestados a las Empresas (es decir, Servicios de Investigación) y Servicios Profesionales, Técnicos y Especializados (es decir, Auditores externos de las instituciones financieras; Ingenieros y Técnicos; Servicios Legales; Servicios Auxiliares de la Administración de Justicia)<sup>38</sup>.

- TLC con Perú: No existen restricciones a los servicios modernos en el modo 1, salvo en los siguientes sectores: Servicios Audiovisuales y Servicios Profesionales (Servicios Legales; Servicios de Arquitectura; Servicios de Auditoría; Servicios de Telecomunicaciones: se prohíbe el servicio denominado call back)<sup>39</sup>.

- TLC con Canadá: No existen restricciones a los servicios modernos en el modo 1, salvo en los siguientes sectores: Servicios Profesionales, Técnicos y Especializados (p. ej., Servicios de Auditoría)<sup>40</sup>.

- TLC con México: En el TLC con México, los servicios modernos se encuentran plenamente liberalizados en el modo 1, con la excepción de los servicios jurídicos. En este sector, México mantiene restricciones propias de su marco regulatorio: solo abogados con título revalidado en México pueden

35 <https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-regionales-tlc-centroamerica-corea-del-sur/>

36 [https://sice.oas.org/Trade/PAN\\_USA\\_TPA\\_Text0607\\_s/Index\\_s.asp](https://sice.oas.org/Trade/PAN_USA_TPA_Text0607_s/Index_s.asp)

37 <https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-bilaterales-panama-singapur/>

38 <https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-bilaterales-panama-chile/>

39 <https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-bilaterales-panama-peru>

40 <https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-bilaterales-panama-canada/>

ejercer el derecho mexicano; la representación ante los tribunales está limitada a profesionales autorizados localmente; no se permite emitir opiniones legales sobre actos regulados por la ley mexicana desde el extranjero; y la asesoría jurídica en modo 1 está limitada o prohibida. Estas restricciones responden al carácter regulado del sector en México y constituyen la principal excepción entre los servicios modernos<sup>41</sup>.

- TLC con Centroamérica: No existen restricciones a los servicios modernos en el modo 1, salvo en los siguientes países y sectores: Costa Rica: Servicios Profesionales; Servicios de Publicidad, Audiovisuales, Cine, Radio, Televisión y otros espectáculos. El Salvador: Servicios audiovisuales. Guatemala: Servicios profesionales. Honduras: Servicios de construcción o consultoría y servicios de ingeniería conexos: Ingeniería Civil; Servicios Profesionales; Servicios de Consultoría en Administración de Empresas; Servicios de Consultoría Económicos; y Contadores Públicos. Nicaragua: Telecomunicaciones, Servicios Audiovisuales: Transmisión de Radiodifusión Sonora<sup>42</sup>.

Panamá no participa en el acuerdo plurilateral sobre regulaciones domésticas del comercio de servicios, lo que evidencia una oportunidad para alinearse con los estándares internacionales de liberalización de servicios. En cambio, forma parte del JSI sobre comercio electrónico de la OMC, lo que refuerza su compromiso con la regulación del e-commerce y de los servicios digitales transfronterizos. Panamá y Costa Rica muestran bajas restricciones o barreras al comercio de servicios digitales (DSTRI<sup>43</sup>). Esa posición rige desde el año 2014. Es decir, estos países han decidido liberar este tipo de comercio desde hace casi una década<sup>44</sup>.

## 5.5 Análisis FODA

Seguidamente, se presenta un análisis FODA sobre la promoción de servicios modernos y de acuerdos comerciales.

### 5.5.1 Fortalezas

Panamá posee una base empresarial tecnológica dinámica que impulsa su transición hacia servicios intensivos en conocimiento. El país ha construido un ecosistema que combina empresas locales innovadoras y multinacionales que operan en software, fintech, telecomunicaciones, ciberseguridad y servicios digitales avanzados.

<sup>41</sup> <https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-bilaterales-panama-mexico/>

<sup>42</sup> <https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-regionales-region-catlc/>

<sup>43</sup> <https://goingdigital.oecd.org/en/indicator/73>

<sup>44</sup> <https://www.cepal.org/es/publicaciones/82425-integracion-regional-la-era-digital-potencial-aporte-comercio-servicios-modernos>

La coexistencia de ambos grupos genera encadenamientos, la transferencia de conocimiento y la adopción de estándares globales, fortaleciendo la capacidad exportadora. Regímenes como SEM, EMMA y Panamá Pacífico han facilitado la instalación de centros corporativos regionales, soluciones digitales y servicios de soporte, mientras que startups nacionales en pagos, logística inteligente, gestión documental y SaaS escalan hacia mercados regionales. Esta interacción —consistente con la literatura sobre clústeres de servicios modernos— promueve upgrading competitivo, fortalece prácticas empresariales y aumenta la propensión exportadora en sectores como software, fintech y servicios corporativos<sup>45</sup>.

La experiencia histórica de Panamá en la exportación de servicios complejos constituye otra fortaleza clave para impulsar servicios modernos de mayor valor agregado. La trayectoria del país en logística, banca, contabilidad, soporte técnico y servicios corporativos ha permitido desarrollar talento especializado, capacidades acumuladas y redes de clientes internacionales, factores que facilitan el salto a actividades digitales avanzadas. La operación local de centros corporativos regionales, operadores logísticos globales y firmas financieras multinacionales expuso al país a estándares internacionales en gestión, ciberseguridad, cumplimiento (compliance) y continuidad de negocios. Estas capacidades, desarrolladas durante décadas, permiten a las empresas panameñas crecer con mayor rapidez en servicios como analítica, software, servicios compartidos, back-office avanzado y soluciones digitales en cadenas globales. La evidencia<sup>46</sup> sobre cadenas globales de valor confirma que una base previa en back-office, finanzas y logística incrementa la diversificación hacia servicios intensivos en conocimiento y mejora la competitividad en mercados sofisticados.

El ecosistema financiero robusto de Panamá constituye una plataforma estratégica que facilita la exportación de servicios digitales y corporativos. El país cuenta con un sistema bancario internacionalizado, plataformas de pagos electrónicos con estándares globales y una infraestructura de servicios empresariales consolidada que garantizan operaciones transfronterizas ágiles, seguras y eficientes. La profundidad de su sector financiero —con banca global, tesorería, gestión de riesgos, cumplimiento regulatorio y banca electrónica— habilita exportaciones de fintech, contabilidad digital, back-office financiero, procesamiento de pagos internacionales y servicios corporativos avanzados. Este entorno reduce los costos de transacción, mejora la integración con las cadenas globales y brinda confianza a las empresas internacionales que exportan desde Panamá. La literatura especializada<sup>47</sup> respalda que los sistemas financieros sólidos y abiertos tienden a potenciar el desarrollo de servicios modernos de alto valor, mientras que el sector privado destaca el creciente posicionamiento panameño en software a medida, inteligencia de negocios, soluciones en la nube y fintech.

---

*45 Krugman (1991) fundamenta las economías de aglomeración y su impacto en productividad y competitividad internacional, mientras Porter (1998) explica cómo los clústeres generan innovación, productividad y especialización exportadora*

*46 Gereffi & Fernandez-Stark (2016) explican el upgrading hacia servicios de mayor valor agregado a partir de capacidades acumuladas. Hoekman (2011) señala cómo la experiencia previa en servicios complejos aumenta capacidad exportadora. UNCTAD (2024) provee una base empírica sobre cómo servicios logísticos y financieros evolucionan hacia servicios digitales modernos.*

*47 UNCTAD (2024) sustenta el vínculo entre robustez financiera y desarrollo de servicios digitales. A su vez, Hoekman y Mattoo (2019) discuten cómo instituciones financieras sólidas facilitan la exportación de servicios. El Banco Mundial (2022) provee una base empírica sobre cómo la infraestructura de pagos impulsa servicios digitales y fintech.*

## 5.5.2 Oportunidades

La modernización de los tratados de libre comercio representa una oportunidad estratégica para ampliar el acceso de Panamá a mercados digitales avanzados y potenciar sus exportaciones en Modo 1. Aunque el país cuenta con una extensa red de acuerdos, muchos de ellos fueron negociados antes del auge digital y no incorporan disciplinas modernas sobre comercio digital, flujos de datos, inteligencia artificial, ciberseguridad o reconocimiento mutuo de competencias. Actualizar estos instrumentos para incluir movilidad de talento, reglas claras sobre transferencia de datos, capítulos digitales tipo DEPA, comités para servicios modernos y mecanismos para reducir barreras técnicas potenciaría la competitividad panameña en software, fintech, consultoría, servicios audiovisuales y soluciones digitales (véase el Cuadro 15). La evidencia de la OCDE y el Banco Mundial<sup>48</sup> muestra que los TLC con disciplinas digitales avanzadas aumentan significativamente la exportación de servicios intensivos en conocimiento, lo que refuerza esta ventana de oportunidad<sup>49</sup>. La experiencia internacional muestra que existen vías complementarias, como protocolos adicionales, capítulos laterales, decisiones de comités conjuntos, acuerdos de reconocimiento mutuo, anexos interpretativos o la adhesión a marcos plurilaterales como el DEPA, que han permitido incorporar disciplinas sobre comercio digital, flujos de datos o servicios modernos sin reabrir completamente los acuerdos.



*Imagen generada por IA*

<sup>48</sup> OCDE. (2023) *da soporte empírico para evaluar barreras y oportunidades de liberalización en servicios*. Banco Mundial (2022) *muestra evidencia del vínculo entre capacidades digitales y exportaciones en Modo 1*.

<sup>49</sup> Hoekman (2021) *discute cómo TLC modernos impulsan exportaciones de servicios*. UNCTAD (2024) *sostiene la necesidad de capítulos digitales modernos en TLC*.

**La diversificación de servicios profesionales exportables y la expansión a mercados internacionales de mayor escala constituyen otra oportunidad sólida para Panamá.** Sectores como ingeniería, arquitectura, educación virtual, salud digital, servicios legales especializados, industrias creativas y audiovisuales, diseño, UX/UI, marketing digital y consultoría empresarial presentan un creciente potencial exportador en el Modo 1 (OCDE, 2021). La digitalización global tras la pandemia ha reducido las barreras para que los profesionales panameños compitan en mercados como Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea y Asia. El país posee capacidades técnicas y un ecosistema digital que facilitan la transición hacia servicios intensivos en conocimiento, especialmente en nichos como BIM, telemedicina, ciberseguridad, compliance internacional y animación digital (UNCTAD, 2024). Diversificar los mercados ampliaría el valor agregado, reduciría la dependencia de un solo mercado y reforzaría la resiliencia de la balanza de servicios.

**Panamá también tiene la oportunidad de consolidar una marca país orientada a la innovación y la confianza digital, posicionándose como el “Digital Gateway of the Americas”.** La combinación de infraestructura digital avanzada, estabilidad macroeconómica, ecosistema financiero internacionalizado y conectividad logística única proporciona las bases para una narrativa que destaque la innovación, la calidad regulatoria y el talento especializado. Una estrategia de marca-país articulada permitiría diferenciar a Panamá de otros proveedores regionales, atraer inversiones en software, fintech, ciberseguridad, data centers, economía creativa y servicios corporativos, y mejorar la visibilidad del país en mercados exigentes como Estados Unidos, Canadá, Europa y Asia. La evidencia internacional<sup>50</sup> demuestra que las marcas nacionales basadas en la innovación y la digitalización incrementan la propensión exportadora y atraen IED verde y tecnológica.

Finalmente, la digitalización acelerada de sectores tradicionales como la logística, el turismo y el comercio genera un entorno propicio para ampliar la base exportadora de servicios. La adopción de trazabilidad digital, algoritmos de optimización, plataformas de e-commerce, marketing digital, realidad aumentada y servicios de soporte en la nube crea oportunidades para exportar software logístico y analítico, consultoría en transformación digital, servicios creativos y audiovisuales, y soluciones de comercio electrónico (Banco Mundial, 2022). Este fenómeno ha sido ampliamente documentado por autores como Baldwin (2019), quienes señalan que los países que digitalizan sus sectores tradicionales son los que más rápidamente expanden sus exportaciones de servicios modernos.

---

<sup>50</sup> Dinnie (2016) es una obra de referencia sobre el desarrollo de marca-país. Kotler & Gertner (2002) sustenta cómo la marca-país potencia actividades exportadoras. OCDE (2022) conecta digitalización con posicionamiento internacional.

**Cuadro 15**  
**Panamá: Potenciales mejoras en su TLC enfocados en el modo 1 de Servicios Modernos**

TLC / Acuerdo	Estado actual para SM (Modo 1)	Posibles mejoras identificadas (resumen breve)
TLC Panamá-México	Liberalización parcial de los servicios profesionales, con algunas excepciones (servicios legales, de auditoría y de contabilidad).	- Ampliar compromisos en servicios profesionales digitales; - Integrar normas sobre flujos transfronterizos de datos; - Establecer un comité técnico sobre servicios digitales.
TLC Panamá-Chile	Apertura relativamente amplia para el Modo 1; capítulo de servicios clásico.	- Modernizar las reglas digitales (cloud, IA, datos); - Incorporar el reconocimiento mutuo de certificaciones técnicas; - Facilitar el visado temporal para talento digital.
TLC Panamá-Perú	Cobertura general de servicios, sin cap. digital moderno.	- Incorporar disciplinas de comercio digital y e-commerce; - Actualizar listas de compromisos para los sectores IT/ analytics;- Resolver barreras no arancelarias para SM.
Acuerdo Panamá-Singapur	Uno de los más modernos en servicios; incluye varias disciplinas avanzadas.	- Actualizar las cláusulas de privacidad de datos;- Integrar la cooperación en ciberseguridad y en digital trust;- Promover RM en ingeniería, software y Fintech.
TLC Panamá-Taiwán	Amplia apertura, pero no contempla la economía digital moderna.	- Integrar un capítulo digital tipo DEPA;- Alinear estándares tecnológicos y de protección de datos;- Permitir la movilidad temporal para especialistas.
TLC Panamá-Israel	Capítulo de servicios más tradicional.	- Introducir disposiciones para la economía digital y las start-ups;- Incluir cláusulas para la innovación conjunta;- Facilitar la exportación de software y de consultoría técnica.
TLC Panamá-Corea del Sur	Algunas restricciones en los servicios profesionales (seguridad industrial, legales y auditorías).	- Revisar y reducir las excepciones innecesarias en el Modo 1; - Incorporar cláusulas modernas sobre flujos de datos; - Establecer cooperación en digital trade y ciberseguridad.
Tratado Panamá-Estados Unidos (TPC)	Fuerte liberalización, capítulo digital inicial, pero pre-IA.	- Actualizar estándares de comercio digital (tipo USMCA); - Expandir categorías para la movilidad (profesionales en cloud/AI); - Integrar la protección de datos y la no discriminación algorítmica.
Acuerdo con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC/EFTA)	Amplio en servicios, pero sin capítulos digitales modernos.	- Incluir reglas de comercio digital avanzadas; - Promover la cooperación tecnológica en innovación digital; - Revisar listas para incluir Fintech y Healthtech.
Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (AdA UE-Centroamérica)	Buena cobertura de servicios, pero antes del boom digital.	- Modernizar las reglas sobre datos y ciberseguridad; - Incorporar un comité de economía digital; - Facilitar la movilidad de consultores y técnicos de IT.
TLC Panamá-Canadá	Buen nivel de apertura, pero regulaciones digitales mínimas.	- Actualizar el capítulo digital para IA, cloud y protección de datos; - RM para ingenierías y servicios técnicos; - Simplificar los requisitos para consultorías remotas.

Fuente: Elaboración de los autores.

## 5.2.3 Debilidades

El acceso limitado al financiamiento y al capital de riesgo constituye una de las principales restricciones para el escalamiento internacional de las empresas de servicios modernos en Panamá (Álvarez, R., & Grazzi, 2018). Las startups y PYMES tecnológicas enfrentan barreras debido a la falta de mecanismos financieros especializados, fondos de venture capital, esquemas de coinversión y modelos de financiamiento basados en intangibles como software, datos, algoritmos o propiedad intelectual. Esta ausencia dificulta la inversión en talento, certificaciones internacionales, tecnologías emergentes y la expansión hacia mercados avanzados (Lerner, 2010). A diferencia de países como Chile, Uruguay o Costa Rica, Panamá carece de instrumentos público-privados que compartan el riesgo y apoyen la innovación en servicios intensivos en conocimiento, lo que mantiene a muchas empresas subfinanciadas y con capacidad limitada para competir a nivel global.

La falta de estadísticas desagregadas y de estudios de mercado sobre las exportaciones de servicios constituye otra limitante estructural para el diseño de políticas públicas basadas en evidencia (OCDE, 2020). Panamá no cuenta con información detallada sobre la oferta exportadora, los destinos, las modalidades de suministro ni el desempeño por subsector, especialmente en industrias emergentes como software, fintech, audiovisuales, salud digital, educación virtual o servicios creativos. La ausencia de encuestas periódicas, de trazabilidad por empresa y de análisis de valor agregado debilita la planificación estratégica, la identificación de barreras y la promoción internacional. La falta de inteligencia comercial especializada también afecta a las propias empresas, que operan sin información suficiente sobre tendencias de demanda, regulaciones digitales o estándares tecnológicos de los mercados avanzados.

Las PYMES enfrentan, además, una desigual preparación digital (Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2022) y brechas de talento especializado (UNCTAD, 2024) que limitan su competitividad internacional. Muchas operan con una digitalización incipiente, una baja adopción de soluciones en la nube, poca automatización y la ausencia de procesos internos estandarizados. Paralelamente, existe una escasez de talento altamente especializado en QA, DevOps, ciberseguridad, analítica avanzada o metodologías ágiles, así como limitaciones para cumplir con certificaciones exigidas por mercados avanzados, como ISO 27001, SOC 2, CMMI, ITIL o GDPR<sup>51</sup>. Estas brechas reducen la capacidad de las empresas panameñas para integrarse a cadenas globales de servicios y para competir en segmentos de alto valor.

---

<sup>51</sup> ISO 27001 (Norma Internacional para Sistemas de Gestión de Seguridad de la Información — ISO/IEC 27001, Information Security Management Systems Requirements), SOC 2 (Informe sobre Controles de Organizaciones de Servicios Tipo 2 — Service Organization Control 2 Report), CMMI (Modelo Integrado de Madurez y Capacidad — Capability Maturity Model Integration), ITIL (Biblioteca de Infraestructura de Tecnologías de la Información — Information Technology Infrastructure Library), y GDPR (Reglamento General de Protección de Datos — General Data Protection Regulation).

Los servicios públicos de apoyo al exportador no están alineados con las necesidades del sector de servicios modernos y siguen centrados en instrumentos tradicionales diseñados para bienes. La evidencia recogida por la Cámara Fintech y el COSIP/ZLC muestra que las instituciones públicas ofrecen asistencia limitada, centrada en ferias, misiones y actividades presenciales, sin contar con herramientas clave como inteligencia de mercados digital, plataformas de matchmaking, apoyo a certificaciones internacionales, financiamiento para la innovación, programas de talento o branding sectorial. Esta brecha institucional restringe la capacidad de las empresas para descubrir oportunidades, integrarse en redes globales y escalar internacionalmente (Lederman, Olarreaga & Payton, 2010; Volpe Martincus & Carballo, 2010; International Trade Centre, 2017; WTO, 2019; UNESCAP, 2021).

Finalmente, el sector público presenta un déficit de capacidades técnicas especializadas en servicios modernos, lo que limita la calidad del apoyo institucional. Las instituciones carecen de suficientes funcionarios capacitados en comercio de servicios, economía digital, regulación de datos, estándares internacionales, propiedad intelectual, análisis de mercado y acompañamiento empresarial en sectores intensivos en conocimiento. Países exitosos en servicios modernos, como Chile, Costa Rica, Uruguay, Estonia o Singapur, cuentan con cuadros técnicos altamente especializados, lo que contrasta con la situación panameña y reduce la eficacia de los programas públicos de promoción, atracción de inversiones y desarrollo sectorial.

## 5.5.4 Amenazas

**La telemigración inversa constituye una amenaza creciente para la consolidación de las empresas panameñas y de los ecosistemas de servicios modernos.** El trabajo remoto global permite que empresas extranjeras contraten talento panameño sin necesidad de establecer operaciones en el país (Baldwin, 2019), lo que genera ingresos individuales, pero no empresas, propiedad intelectual ni encadenamientos productivos. Cuando los profesionales trabajan de forma independiente a través de plataformas globales como Upwork, Toptal o Deel, Panamá exporta talento, pero pierde la capacidad de construir firmas locales, retener a profesionales clave y atraer a multinacionales que fomenten la transferencia de conocimientos. Esto erosiona la competitividad del ecosistema nacional y limita la diversificación de las exportaciones.

**La creciente fragmentación regulatoria en materia de datos e inteligencia artificial también representa un riesgo significativo para la exportación de servicios digitales panameños.** La coexistencia de marcos divergentes —como el GDPR europeo, enfoques estadounidenses y regulaciones asiáticas— eleva los costos de cumplimiento y dificulta el acceso a mercados sensibles para sectores como fintech, healthtech, ciberseguridad, servicios corporativos o analítica predictiva (Ferracane & van der Marel, 2021). Las nuevas legislaciones globales en IA, que exigen trazabilidad algorítmica, transparencia y auditorías técnicas, incrementan aún más la complejidad. Sin un marco local armonizado y capacidades técnicas suficientes, Panamá podría quedar excluida de segmentos digitales de alto valor.

**Por último, la fuerte dependencia de infraestructura digital externa —particularmente en computación en la nube y plataformas de IA— (van der Marel, 2021) incrementa la vulnerabilidad tecnológica (Farrell & Newman, 2022) y puede afectar la competitividad internacional del país.** La mayoría de las empresas panameñas dependen de proveedores globales como AWS, Azure o Google Cloud, lo que expone

al país a variaciones de precios, cambios en las APIs, restricciones contractuales o fallas externas. La falta de infraestructura estratégica local —como data centers de gran escala, nubes soberanas, redes redundantes o capacidades de edge computing— eleva los riesgos de interrupción, aumenta la latencia y reduce la capacidad para cumplir con los requisitos regulatorios en sectores como fintech, healthtech y servicios corporativos. Esta dependencia limita la soberanía digital y puede erosionar la competitividad del país frente a competidores mejor preparados.

## 5.6 Recomendaciones

Las recomendaciones se agrupan según su horizonte de implementación, combinando las observaciones de los entrevistados con las propuestas empresariales.

### 5.6.1 Corto Plazo (Menos de 1 año)

**1.1 Creación de una unidad institucional especializada en exportaciones de servicios modernos:** Establecer estructuras y equipos dedicados en el MICI para promover dichos servicios.

**1.2 Desarrollo de un directorio nacional de empresas exportadoras de servicios modernos:** Implementar un registro digital con indicadores de la oferta exportable y de las capacidades empresariales.

### 5.6.2 Mediano Plazo (1 a 2 años)

**2.1 Acceso estructurado a mercados internacionales prioritarios:** Desarrollar estrategias sectoriales de promoción, de inteligencia comercial y de participación en ferias especializadas.

**2.2 Articulación de promoción comercial y estadística de servicios modernos:** Integrar datos, promoción y posicionamiento internacional bajo una arquitectura común.

### 5.6.3 Largo Plazo (3 o más años)

**3.1 Consolidación de la reputación internacional de Panamá como exportador de servicios modernos:** Fortalecer la marca país, la presencia internacional y las alianzas estratégicas de largo plazo.

### Indicadores de verificación o seguimiento

Horizonte	Recomendación	Indicador	Fuente	Responsable	Frecuencia
Corto	1.1 Institucionalidad promoción SM	Unidad creada	Decreto ejecutivo o resolución ministerial; organigrama institucional actualizado; actas de instalación	MICI	Trimestral
Corto	1.2 Directorio exportadores SM	Directorio publicado	Base de datos digital oficial; portal institucional; registros administrativos de empresas	MICI	Semestral
Mediano	2.1 Acceso estructurado a mercados	# mercados activos	Plan nacional de promoción exportadora; informes de misiones comerciales; reportes de participación en ferias y plataformas internacionales	MICI (ProPanamá)	Anual
Mediano	2.2 Articulación promoción-estadística	Uso de datos SIESM	Reportes técnicos de uso del SIESM; documentos de planificación que integren estadísticas oficiales	MICI / INEC	Anual
Largo	3.1 Reputación internacional SM	Casos de éxito	Publicaciones oficiales, reportes de organismos multilaterales, casos documentados de empresas exportadoras	MICI	Anual





# Capítulo 6

## Pilar IV: Desarrollo del talento humano

---

Este apartado presenta los hallazgos y propuestas para el desarrollo del talento humano en servicios modernos. Se basa en un enfoque mixto que combina estadísticas nacionales e internacionales con entrevistas a empresas, instituciones públicas, universidades y centros de formación. La información se sintetiza en un diagnóstico y un conjunto de recomendaciones, con indicadores para el seguimiento.

## 6.1 Fortalezas

Panamá cuenta con un ecosistema educativo y formativo cada vez más robusto, sostenido por una estructura institucional definida y políticas públicas orientadas a mejorar la calidad del aprendizaje y adecuarlo a las demandas del siglo XXI. El Ministerio de Educación (MEDUCA) lidera este proceso mediante el Plan Estratégico 2025–2029, que prioriza la calidad docente, el fortalecimiento de la infraestructura escolar y la integración de tecnologías educativas para cerrar brechas y modernizar la enseñanza en todo el país. Este marco estratégico se complementa con instrumentos como la Agenda Digital Nacional 2022<sup>52</sup> y la Hoja de Ruta AIG 2024–2029<sup>53</sup>, que impulsan el desarrollo de habilidades digitales, la inclusión tecnológica y la modernización del sector público a través de iniciativas como el Instituto de Tecnología e Innovación (ITI), el programa de Educación Digital y la Red de Infoplazas. A nivel legal, normas como la Ley 128 de 2020 (emprendimiento escolar) y la Ley 18 de 2017 (Panamá Bilingüe) refuerzan la orientación del sistema hacia la innovación, el bilingüismo y la formación para el siglo XXI.

El país dispone de una amplia red de instituciones técnicas y universitarias –públicas y privadas– que constituyen la base de la formación profesional en disciplinas vinculadas a los servicios modernos, la logística y la economía digital. Entre las principales instituciones destacan el Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE), la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP), la Universidad de Panamá (UP), la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS), la Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP) y la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI). Estas instituciones ofrecen programas de ingeniería, informática, administración, educación técnica y áreas afines, contribuyendo a la formación de capital humano especializado.

La formación de talento se ve fortalecida por diversas alianzas público-privadas, que amplían la oferta educativa y promueven programas de habilidades digitales, de innovación y de emprendimiento. SENACYT desempeña un papel central mediante becas nacionales e internacionales en áreas STEM<sup>54</sup>, programas de ciencia y tecnología aplicadas y, desde 2024, una iniciativa dedicada al desarrollo de capacidades en semiconductores, alineada con tecnologías de frontera. Al mismo tiempo, gremios y asociaciones como CAPATEC, CASEM, COSIP y AMPYME impulsan programas de formación digital, de habilidades blandas y de emprendimiento, fortaleciendo la vinculación entre la formación y la demanda productiva. Este interés del sector privado se evidencia también en iniciativas como “Panamá Hub Digital”, donde CAPATEC subraya la necesidad de actualizar currículos y promover certificaciones tecnológicas para adecuar el talento local a los nuevos segmentos de servicios modernos<sup>55</sup>.

52 <https://aig.gob.pa/descargas/2019/06/impulsores-estrategicos-aig.pdf>

53 <https://aig.gob.pa/descargas/2019/06/impulsores-estrategicos-aig.pdf>

54 <https://www.senacyt.gob.pa/becas-de-licenciaturas-en-areas-de-ingenieria-y-ciencias-basicas-para-formar-capacidades-en-semiconductores-2024>

55 <https://capatec.org.pa/articulo/panama-hub-digital/>



*Imagen generada por IA.*

**En el plano territorial, Panamá ha desarrollado iniciativas de acceso digital y de formación práctica que buscan reducir brechas, fomentar la inclusión y fortalecer el aprendizaje mediante experiencias aplicadas.** Entre ellas, los Rincones Club House del SENACYT alcanzaron 290 jóvenes en 2022 (45% mujeres) y en 2025 se abrieron convocatorias para expandir su cobertura mediante fondos de hasta 56.000 dólares por propuesta<sup>56</sup>. Por su parte, los Kioscos Digitales<sup>57</sup> de las Asociaciones de Interés Público suman más de 300 centros que brindan conectividad y apoyo comunitario en todo el país, incluidas áreas rurales e indígenas<sup>58</sup>. La formación técnica dual también ha ganado terreno gracias a los programas del INADEH y MITRADEL, que trabajan con 33 empresas certificadas como formadoras y alcanzan tasas de inserción laboral de hasta 87% en áreas como logística<sup>59</sup>.

Este entorno educativo y formativo se ve dinamizado por la presencia de empresas multinacionales y locales relacionadas con servicios modernos, logística avanzada y tecnologías de información, que demandan talento cada vez más especializado. Estas empresas impulsan la capacitación interna, la adopción de certificaciones internacionales y la consolidación de equipos bilingües, generando un efecto derrame sobre el ecosistema formativo. A ello se suma la cooperación internacional con organismos como el BID, CAF, CEPAL, UNESCO,

<sup>56</sup> <https://www.senacyt.gob.pa/convocatoria-publica-de-establecimiento-de-rincones-clubhouse>

<sup>57</sup> Los kioscos digitales son terminales de autoservicio que permiten a los usuarios (estudiantes, ciudadanos, etc.) realizar trámites, pagos o consultas de forma autónoma y digital. El término engloba hardware + software para facilitar y agilizar servicios públicos o institucionales. Están instalados en instituciones públicas o universitarias.

<sup>58</sup> <https://www.infoplazas.org.pa/memorias/>

<sup>59</sup> <https://www.inadeh.edu.pa/wp-content/uploads/2024/04/MemoriaFinal.pdf>

<https://www.facebook.com/inadehoficial/videos/la-formaci%C3%B3n-dual-transforma-vidas-y-crea-oportunidades-reales-en-el-inadeh-alc/4107516916131608>

OCDE, UNICEF y centros académicos como Georgia Tech Panamá, que brindan apoyo técnico y financiero en áreas de innovación educativa, alfabetización digital, formación docente y fortalecimiento STEM. Ejemplos relevantes incluyen la Estrategia del Grupo BID con Panamá 2021–2024<sup>60</sup> y los programas de CAF de apoyo a la AIG y la ASEP para impulsar la inclusión digital<sup>61</sup> y el gobierno electrónico.

**Finalmente, Panamá cuenta con una base creciente de carreras STEM en bachilleratos técnicos y universidades, con una oferta que se expande en ingeniería, electrónica, logística, analítica de datos e inteligencia artificial.** Estas capacidades se ven potenciadas por colaboraciones internacionales con instituciones como Georgia Tech Panamá e INCAE Business School (véase el Cuadro 16)<sup>62</sup>, que fortalecen la formación de talento avanzado y complementan el ecosistema de innovación, ciencia y emprendimiento que el país ha venido construyendo desde la creación de la Ciudad del Saber en 1993 (véase el Recuadro 3). Este conjunto de esfuerzos refleja un compromiso sostenido con la modernización educativa, la digitalización del aprendizaje y la preparación del capital humano para una economía basada en el conocimiento y los servicios modernos. Sería importante que al momento de implementar esta ENESM se sostengan reuniones con los responsables de currículo y tecnología del MEDUCA.

### Recuadro 3: Ciudad del Saber

La Ciudad del Saber es un complejo de innovación, educación e investigación ubicado en Clayton, frente al Canal de Panamá. Surgió tras la conversión de las antiguas instalaciones militares al Estado panameño, que decidió convertir ese espacio estratégico en un centro de conocimiento y desarrollo humano. Para ello se creó la Fundación Ciudad del Saber, una organización privada sin fines de lucro encargada de su administración.

Su objetivo principal es promover un modelo de desarrollo basado en el conocimiento, articulando la colaboración entre universidades, centros de investigación, empresas innovadoras y organismos internacionales. A lo largo de 25 años, ha consolidado un ecosistema académico diverso y competitivo, en el que el 48% de las entidades académicas son de origen internacional, se han desarrollado más de 150 programas académicos y alrededor del 70% de la oferta está orientada a tecnología y negocios.

*Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de <https://ciudadelsaber.org/que-es-ciudad-del-saber>*

60 <https://www.idbinvest.org/sites/default/files/2021-12/Estrategia%20de%20Pa%C3%ADs%20del%20Grupo%20BID%20con%20Panam%C3%A1%202021-2024.pdf>

61 <https://www.caf.com/en/currently/news/caf-supports-asep-and-aig-for-greater-digital-inclusion-in-panama>

62 <https://research.gatech.edu/georgia-tech-supports-panamas-national-ai-strategy-development>

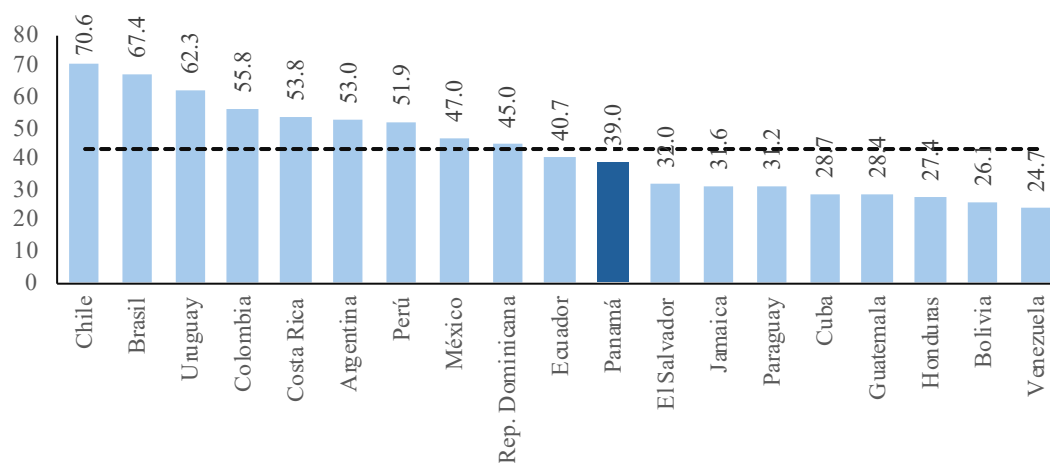
**Cuadro 16**  
**Panamá: Instituciones educativas internacionales establecidas en el país, 2025**

Institución	Enfoque estratégico en Panamá	Contribución a los servicios modernos
ADEN Business School, Suiza	Formar líderes y profesionales con visión global mediante programas ejecutivos prácticos, digitalizados y orientados a fortalecer la gestión empresarial y la competitividad en la región.	Formación de talento con competencias en transformación digital, analítica de datos, liderazgo tecnológico y gestión de la innovación.
Georgia Tech, Estados Unidos	Centro de Investigación y Desarrollo Aplicado, con un fuerte convenio de colaboración con la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP).	Formación especializada, investigación aplicada en logística, analítica de datos (Data Science) e ingeniería.
INCAE Business School, Costa Rica	Liderazgo y posgrados en gestión empresarial. Recientemente inauguró su Centro Ejecutivo en Panamá.	Formación de alta gerencia y líderes empresariales con foco en innovación, finanzas, análisis de datos, marketing y logística, entre otros.
Florida State University, Estados Unidos	Oferta de pregrado y posgrado con currículo estadounidense en la Ciudad del Saber	Formación de profesionales bilingües y con estándares internacionales en áreas clave como ingeniería, ciencias de la computación y administración de sistemas
Universidad Interamericana de Puerto Rico	Oferta de educación superior flexible y de alta calidad, con programas profesionales diseñados para responder a las necesidades del mercado laboral panameño y fortalecer la inserción y movilidad social de sus estudiantes.	Formación de profesionales con habilidades tecnológicas, digitales y gerenciales que fortalezcan la oferta de talento requerida por industrias como TI, BPO, ITO y servicios basados en conocimiento.
Universidad EAFIT, Colombia	Énfasis en innovación, tecnología, emprendimiento y vinculación universidad-empresa	Aporta experiencia regional en modelos de emprendimiento (startups) y en la transferencia de conocimiento tecnológico, lo cual es fundamental para el ecosistema digital.
Academia Latinoamericana de Aviación Superior, Argentina y Chile	Centro de entrenamiento de pilotos, técnicos y personal de aeronavegación.	Formación especializada para el sector logístico y el transporte aéreo
University of South Florida, Estados Unidos	Su principal operación es a través de la Escuela de Salud Pública	Ofrece formación en gestión y sistemas de información y la analítica de datos aplicada al sector salud

*Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de <https://www.gatech.pa/education>, <https://incae.edu/incae-business-school-abre-su-centro-ejecutivo-en-panama/>, <https://panama.fsu.edu/academics/undergraduate-programs>, <https://ciudadelsaber.org/directorio/UniversityofSouthFlorida>, <https://alspanama.com/>, <https://qlu.ac.pa/qlu-informacion-general/#top>*

Progresivo avance en la dimensión de talento humano para IA: Si bien Panamá se ubica en la posición 10 de 19 países en el Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (ILIA) 2025, con un puntaje total de 38,95 (ver el Gráfico 10), ha evidenciado un alza importante en la subdimensión de talento humano. Esta mejora se debe a la incorporación de indicadores de licenciaturas en STEM y a la presencia de educación temprana sobre inteligencia artificial y TIC en el currículo escolar. Dicho impulso se refuerza al analizar la demanda de formación en IA, donde el país ocupa la posición 5 a nivel regional (26,3 puntos) (véase el Cuadro 17), demostrando el alto interés y la proactividad del capital humano para adquirir habilidades avanzadas en esta tecnología. Adicionalmente, el país sobresale en la región al registrar una destacada producción de código abierto, superando a países con mayor puntuación general en el ILIA, como Uruguay y Costa Rica. Este liderazgo en la creación de activos digitales de uso libre constituye una fortaleza clave para el ecosistema tecnológico y la escalabilidad de las soluciones digitales.

**Gráfico 10**  
Países seleccionados: Puntaje total en el Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial 2025



Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de la CEPAL (2025), Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial.

**Cuadro 17**  
**Países seleccionados: Puntaje de cursos de IA por trabajador, 2025**

País	Posición	Total de registrados	Millón de personas económicamente activas	Puntajes
Colombia	1	246 313	9 183	100,0
Costa Rica	2	8 830	3 746	40,8
Ecuador	3	26 696	3 027	33,0
Uruguay	4	5 242	2 966	32,3
<b>Panamá</b>	<b>5</b>	<b>5 335</b>	<b>2 419</b>	<b>26,3</b>
Chile	6	23 873	2 366	25,8
México	7	126 734	2 079	22,6
Perú	8	38 148	2 017	22,0
Jamaica	9	2 379	1 515	16,5
Argentina	10	31 933	1 433	15,6

*Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de la CEPAL (2025), Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial, Santiago.*

## 6.2 Oportunidades

**Panamá necesita una gobernanza colaborativa del talento digital para escalar su competitividad en servicios modernos.** Una vía central para lograrlo es la creación de una Alianza Nacional por el Talento Digital que articule los esfuerzos de las instituciones públicas, las universidades, los centros técnicos y las asociaciones empresariales e institucionales —incluyendo MICI, MEDUCA, SENACYT, CAPATEC, CASEM y la AIG—. Esta articulación permitiría definir prioridades comunes, coordinar políticas de formación, evitar duplicidades y establecer estándares nacionales que respondan a las necesidades actuales y futuras del mercado de servicios basados en conocimiento.

**El país cuenta con un marco educativo estratégico que debe aprovecharse para modernizar la formación técnica y universitaria.** El Plan Estratégico de MEDUCA 2025–2029, orientado a mejorar la calidad docente, impulsar la innovación pedagógica e incorporar la inclusión digital, ofrece una plataforma sólida para integrar

una visión de talento alineada con los servicios modernos. Utilizar este marco para actualizar currículos, fortalecer la formación técnica y potenciar la vinculación con el sector productivo permitiría acelerar el desarrollo de perfiles adecuados a la economía digital en el país.

Los indicadores internacionales revelan brechas estructurales en el capital humano. Según el Índice Global de Innovación 2025 (Cuadro 18), Panamá se ubica rezagado frente a sus pares regionales en áreas clave como Trabajadores del Conocimiento (ranking 124), Graduados en Ciencias e Ingeniería (ranking 110) y el posicionamiento universitario (ranking 80). Estas brechas, junto con el bajo gasto en investigación y desarrollo y el número limitado de investigadores, afectan la capacidad del país para generar conocimiento, avanzar en actividades de mayor complejidad y competir por inversiones en sectores intensivos en tecnología y en capital humano especializado.



*Imagen generada por IA*

**Cuadro 18**  
**Comparación en el Índice Global de Innovación en los pilares de Capital Humano**  
**y Sofisticación del Mercado**  
 (Nota metodológica: el ranking se presenta de forma ascendente, donde la posición 1 indica el mejor desempeño)

	Chile	Uruguay	Costa Rica	Panamá
Índice Global de Innovación	51	68	72	82
Capital humano e Investigación	56	93	85	110
Educación Terciaria	52	91	100	103
Matrícula terciaria (% bruto)	5	32	66	56
Graduados en ciencias e ingeniería (%)	73	108	102	110
Estudiantes universitarios extranjeros (%)	83	76	90	69
Investigación y Desarrollo	53	68	81	102
Investigadores a tiempo completo /millón de habitantes	62	56	76	81
Gasto bruto en I+D	68	57	72	94
Ranking universitario entre los mejores	25	60	73	80
Sofisticación del mercado	54	115	70	132
Trabajadores del conocimiento	77	130	104	124
Empleo intensivo en conocimiento	44	58	66	65
Mujeres empleadas con títulos avanzados	60	78	63	71
Dividendo demográfico juvenil	92	80	77	59
Gasto bruto en I+D ejecutado por empresas	57	49	58	86

*Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de la CEPAL (2025), Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial, Santiago.*

El fortalecimiento del bilingüismo y de las competencias STEM constituye un requisito crítico para que Panamá compita en la economía del conocimiento. El país presenta una de las puntuaciones más bajas de la región en el Índice de Dominio del Inglés (EF EPI 2025), como se observa en el Cuadro 19, lo que limita el acceso de los jóvenes a empleos globales y a actividades de mayor valor agregado. Impulsar la enseñanza del inglés con base en estándares internacionales —como el Marco Común Europeo de Referencia (CEFR)—, promover certificaciones internacionales y reforzar las competencias STEM desde la educación media permitirían ampliar la base de talento competitivo en sectores como las tecnologías de la información, la analítica, la IA aplicada y los servicios científicos.

**Cuadro 19**  
Países seleccionados: Puntuación en el Índice de Dominio de Inglés, 2025

País	Puntuación en el índice	Banda de competencia
Argentina	562	Alto
Honduras	545	Moderado
Uruguay	538	Moderado
Costa Rica	534	Moderado
Paraguay	531	Moderado
Chile	525	Moderado
Panamá	488	Bajo
México	459	Bajo

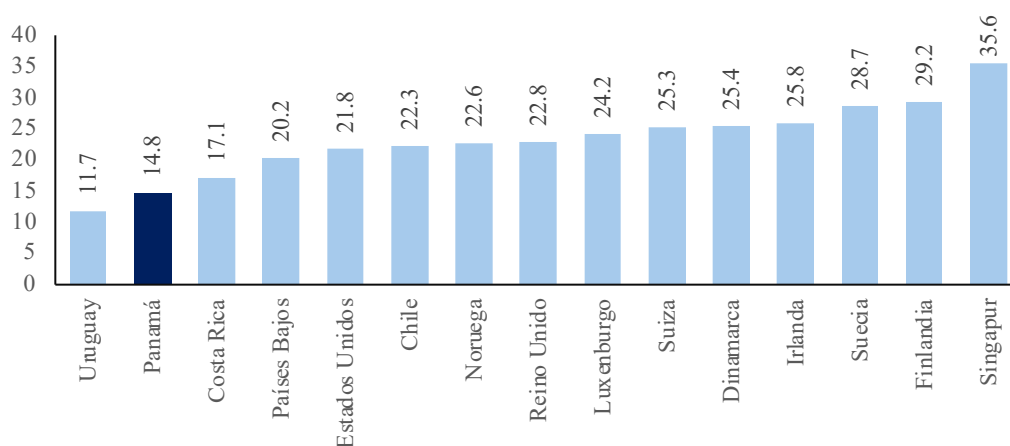
*Fuente: Elaboración de los autores a partir del Education First (EF) English Proficiency Index 2025.*

## 6.3 Debilidades y amenazas

Panamá presenta una de las proporciones más bajas de graduados en STEM entre los países líderes en servicios modernos, lo que limita la disponibilidad de talento técnico avanzado.

Aunque el país cuenta con una amplia base de jóvenes —el 24% de la población ocupada tiene entre 15 y 29 años<sup>63</sup>— y con instituciones que ofrecen formación STEM, como la UTP, el ITSE y la UMIP<sup>64</sup>, solo el 15% de los graduados pertenecen a programas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas. Este nivel es considerablemente inferior al de economías líderes como Singapur, Finlandia o Costa Rica (Gráfico 11), lo que revela un déficit estructural en la formación del talento requerido para sectores intensivos en conocimiento.

**Gráfico 11**  
**Países seleccionados: Porcentaje de graduados de programas de Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas en educación superior, 2023 o último año disponible**



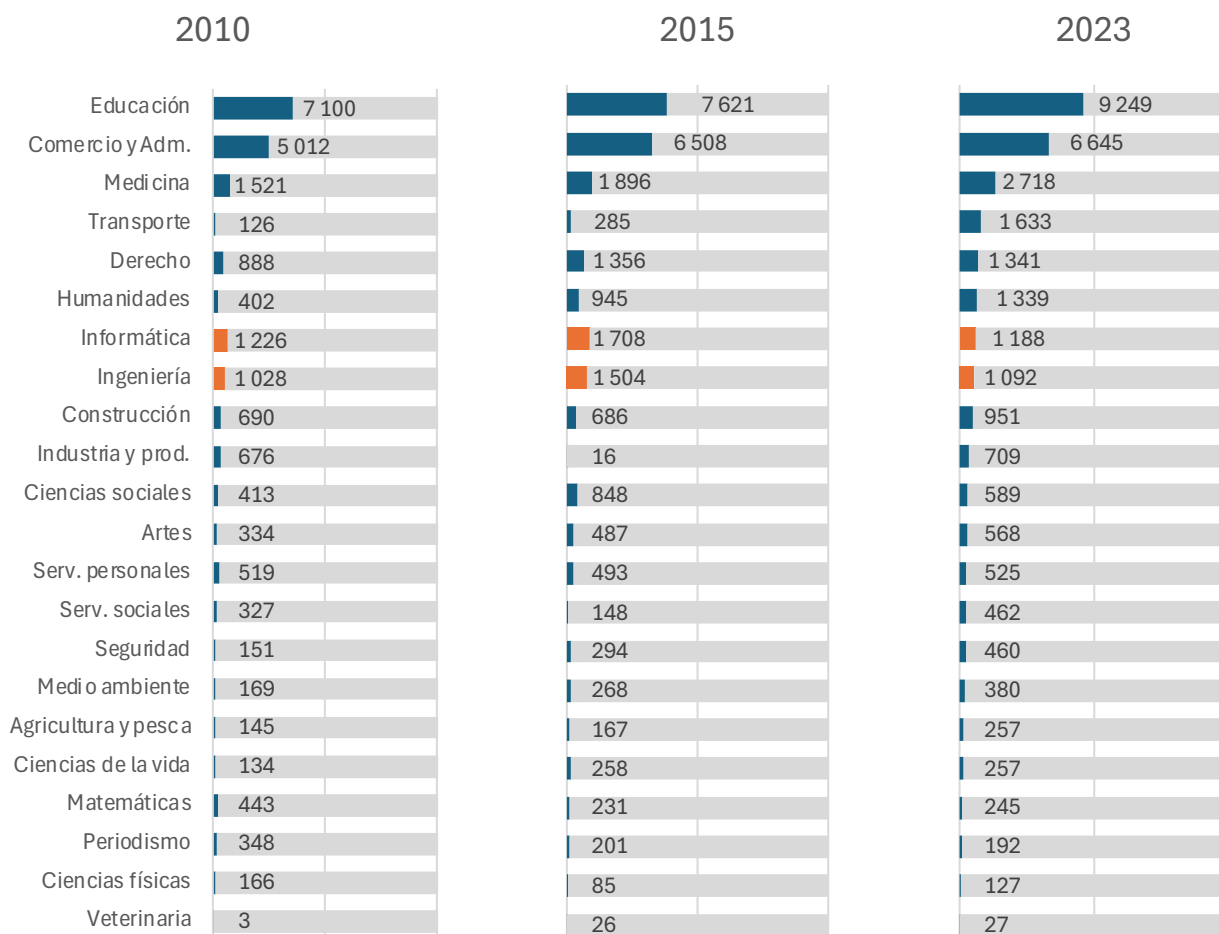
*Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de UNESCO Institute for Statistics, Data for the Sustainable Development Goals. <https://databrowser.uis.unesco.org/>*

Este rezago se acentúa porque la oferta educativa ha mostrado una escasa adaptación a las demandas de la economía digital. Entre 2010 y 2023, la composición de graduados por áreas de estudio prácticamente no varió, lo que evidencia un estancamiento en la orientación hacia disciplinas de alta demanda en servicios modernos (véase el Gráfico 12). Esta falta de diversificación formativa reduce la capacidad del país para generar profesionales capaces de insertarse en actividades tecnológicas o de mayor complejidad analítica.

<sup>63</sup> <https://www.inec.gob.pa/archivos/P0705547520250124083204Comentarios%20EML%20octubre%202024.pdf>

<sup>64</sup> <https://utp.ac.pa/sites/default/files/documentos/2024/pdf/utp-boletin-estadistico-2023.pdf>; <https://www.itse.ac.pa/sites/default/files/2025-07/MEMORIA-2024-ITSE.pdf>

**Gráfico 12**  
**Panamá: Graduados de educación universitaria según sector de estudio, 2010, 2015 y 2023**



*Fuente: Elaboración de los autores, con base en el Instituto Nacional de Estadística y Censo, en el boletín de Educación.*  
*Nota: Los datos provienen de universidades oficiales y particulares que suministraron información correspondiente a los años indicados.*

A su vez, los aprendizajes fundamentales evidencian debilidades significativas que obstaculizan la transición hacia trayectorias STEM y digitales. Los resultados de PISA 2022 sitúan a Panamá muy por debajo del promedio de la OCDE en matemáticas, lectura y ciencias, y solo el 16% de los estudiantes alcanza el Nivel 2 en matemáticas, considerado el mínimo para abordar contenidos más complejos<sup>65</sup>. A nivel regional, Panamá también se ubica en posiciones bajas, lo que confirma fragilidades estructurales en competencias básicas esenciales para el desarrollo de habilidades tecnológicas (Cuadro 20 y Gráfico 13).

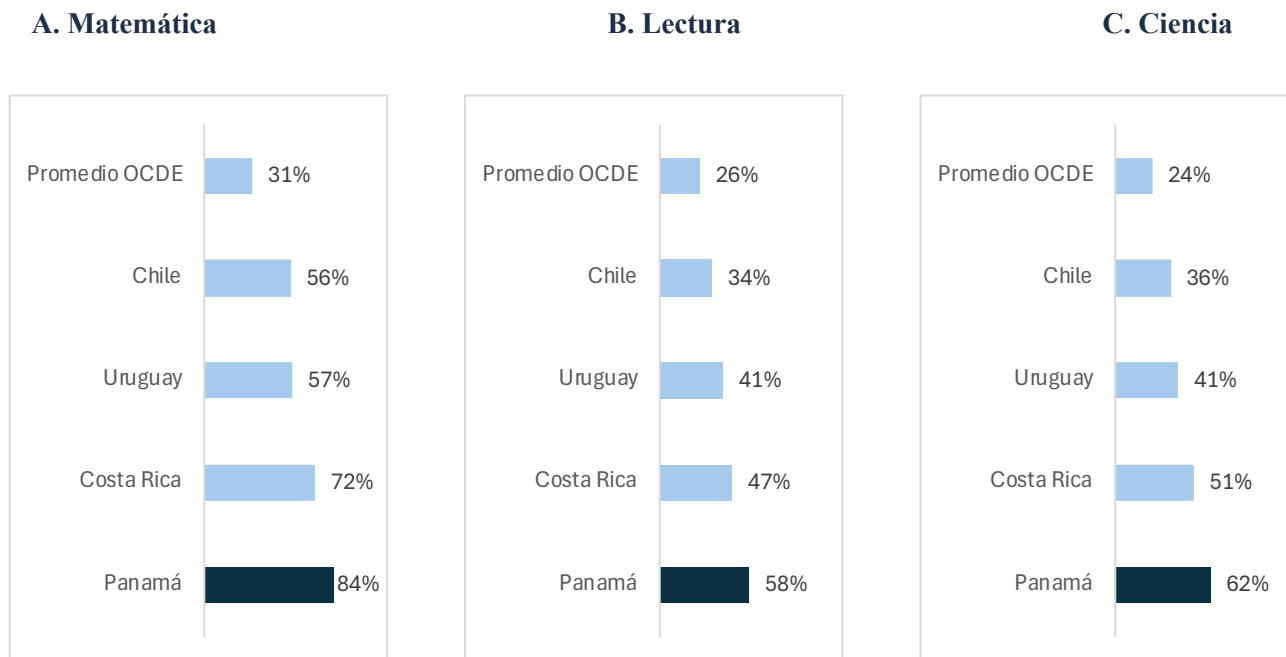
<sup>65</sup> [https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2022-results-volume-i-and-ii-country-notes\\_ed6fbcc5-en/panama\\_85fcce46-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2022-results-volume-i-and-ii-country-notes_ed6fbcc5-en/panama_85fcce46-en.html)

**Cuadro 20**  
**Países seleccionados: Posición relativa en PISA 2022**

	Matemáticas		Lectura		Ciencia
	Chile	37	Chile	43	Chile
53	Uruguay	43	Uruguay	45	Uruguay
57	México	49	México	54	Colombia
59	Perú	50	Costa Rica	55	Costa Rica
63	Costa Rica	52	Brasil	57	México
64	Colombia	53	Jamaica	59	Perú
65	Brasil	54	Colombia	60	Argentina
66	Argentina	55	Perú	62	Brasil
67	Jamaica	58	Argentina	63	Jamaica
74	Panamá	59	Panamá	65	Panamá
77	Guatemala	66	Guatemala	72	El Salvador
78	El Salvador	68	Paraguay	73	Guatemala
90	Paraguay	70	El Salvador	77	Rep. Dominicana

*Fuente: Elaboración de los autores basada en OCDE*  
<https://gpseducation.oecd.org/CountryProfile?primaryCountry>

**Gráfico 13**  
**Países seleccionados: Porcentaje de estudiantes con bajo desempeño en Matemática, Lectura y Ciencia en PISA 2022**



*Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de “Cuántos estudiantes tienen bajo desempeño en PISA 2022, BID (2023) <https://publications.iadb.org/es/america-latina-y-el-caribe-en-pisa-2022-cuantos-tienen-bajo-desempeno>*

Estas brechas se agravan debido a una cobertura educativa desigual, especialmente en la secundaria y la educación terciaria. Mientras la tasa neta de matrícula en primaria es del 86%, en secundaria cae al 62%, y la cobertura bruta en educación terciaria apenas alcanza el 58,2%, según UNESCO (2022). En comparación con la región, Panamá ocupa el séptimo lugar en educación superior, lo que implica que una proporción importante de jóvenes no transita a estudios técnicos o universitarios que impulsen su empleabilidad en sectores modernos.

El bilingüismo funcional constituye otra limitación crítica. A pesar de iniciativas como Panamá Bilingüe y el Centro de Lenguas del ITSE, la cobertura real es muy reducida: desde la creación del ITSE, solo 2.500 estudiantes han recibido formación en inglés, lo que equivale a menos del 0,2% de la PEA<sup>66</sup>. Esta baja penetración limita la capacidad del país para incorporar talento a cadenas de valor globales en las que el dominio del inglés es un requisito mínimo.

<sup>66</sup> <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/caf-e-itse-avanzan-en-el-fomento-de-mayores-oportunidades-laborales-para-jovenes-en-panama>

Asimismo, la tasa de culminación de la secundaria sigue siendo baja: solo el 58% de los panameños de 25 a 64 años ha finalizado este nivel educativo, frente al 83% en la OCDE. Esta brecha restringe el acceso a trayectorias postsecundarias digitales y reduce la capacidad para desarrollar habilidades técnicas más complejas<sup>67</sup>.

Desde la perspectiva del mercado laboral, las empresas enfrentan una escasez persistente de perfiles técnicos y digitales. Según la OIT y ManpowerGroup, el 35% de los empleadores tiene dificultades para cubrir vacantes por falta de experiencia, carencia de habilidades técnicas duras y de habilidades blandas<sup>68</sup>. Diagnósticos de CAF, OIT y Cinterfor revelan carencias en áreas clave como software, telecomunicaciones y ciberseguridad<sup>69</sup>, mientras encuestas empresariales utilizadas para crear academias corporativas han identificado el bajo dominio del inglés y las habilidades digitales como principales barreras de empleabilidad<sup>70</sup>.

Este escenario refleja un desajuste estructural entre la formación educativa y la demanda del mercado laboral. Estudios de la OIT señalan que el país mantiene un importante “skills mismatch” digital: mientras la demanda empresarial por perfiles tecnológicos continúa creciendo, los rezagos educativos en matemáticas, lectura, inglés y competencias digitales limitan la capacidad de los egresados para insertarse en ocupaciones de mayor productividad<sup>71</sup>.

El entorno escolar también enfrenta limitaciones en infraestructura digital. En 2022 solo el 64% de las escuelas públicas contaba con acceso a Internet y alrededor de 1.200 centros educativos —principalmente rurales y multigrado— no estaban conectados, según MEDUCA–UNICEF. Esta situación reduce las oportunidades de aprendizaje híbrido, el uso pedagógico de tecnologías y la formación temprana en competencias digitales<sup>72</sup>.

Las brechas en las capacidades docentes profundizan los desafíos. Diversos estudios (CIEDU, American University y BID)<sup>73</sup> muestran que la formación del profesorado es débil y que Panamá registra los niveles más bajos de competencia digital básica en la región. Solo cerca del 21% de los docentes alcanza niveles mínimos en pedagogía digital (véase el Gráfico 14), lo que limita la innovación pedagógica y la enseñanza de contenidos tecnológicos.

67 <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099092023102017335/pdf/BOSIB0764ca91c0bc087f700f00315dd88e.pdf>

68 [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed\\_emp/%40ifp\\_skills/documents/publication/wcms\\_754210.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_emp/%40ifp_skills/documents/publication/wcms_754210.pdf)

69 <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1796/Diagn%C3%B3stico%20de%20necesidades%20actuales%20y%20futuras%20de%20trabajadores%20para%20el%20sector%20de%20tecnolog%C3%ADas%20digitales%20en%20Panam%C3%A1.pdf>

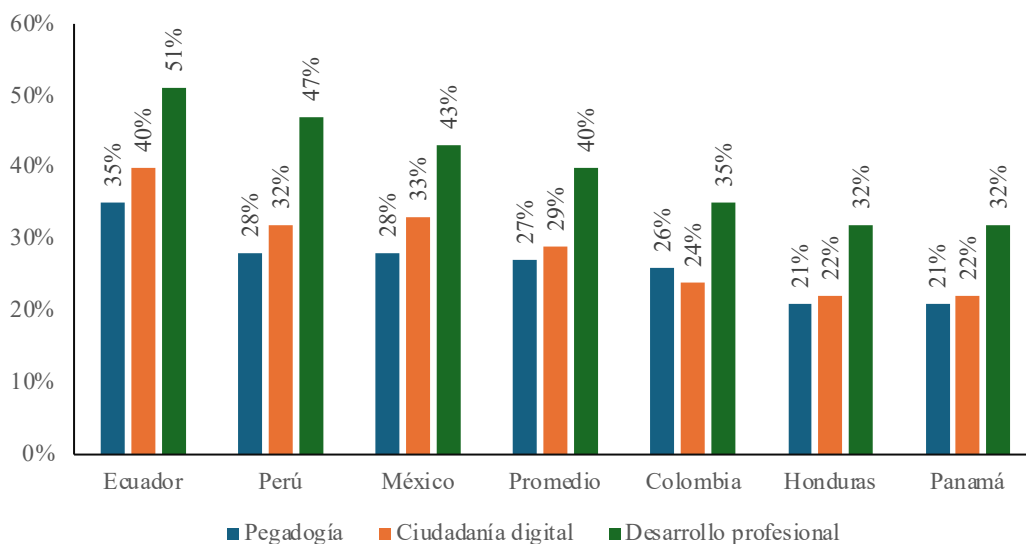
70 <https://mici.gob.pa/2024/05/30/perspectivas-de-desarrollo-que-impulsen-el-talento-y-competitividad-de-panama>

71 [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed\\_emp/%40ifp\\_skills/documents/publication/wcms\\_754210.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_emp/%40ifp_skills/documents/publication/wcms_754210.pdf)

72 <https://www.meduca.gob.pa/wp-content/uploads/2025/04/17-Informe-del-taller-sobre-conectividad-de-escuelas-en-Panamá-marzo-2023.pdf>

73 “Diagnóstico del perfeccionamiento docente en Panamá: ¿Cómo aprenden quienes enseñan?” (2022)

**Gráfico 14**  
**Porcentaje de docentes encuestados de cada país que alcanza el nivel básico de competencia digital en las tres áreas: pedagogía, ciudadanía digital y desarrollo profesional**



*Fuente: Elaboración de los autores a partir de “Aproximación en las competencias digitales de docentes en América Latina” BID – Nota técnica N°IDB-TN-03160 (2025)*

A esto se suma una coordinación interinstitucional insuficiente para planificar políticas coherentes de talento humano. Diagnósticos del BID y el Banco Mundial coinciden en que existe una débil articulación entre MEDUCA, SENACYT, universidades y sector privado, con políticas desconectadas, ausencia de un sistema nacional de cualificaciones y prospectiva formativa limitada.

Esta fragmentación dificulta la planificación estratégica y la eficiencia en el uso de los recursos<sup>74</sup>.

**El sistema de desarrollo profesional docente tampoco cuenta con estándares, seguimiento ni enfoques claros en STEM.** El MEDUCA (2023) reconoce que no existen observaciones de aula, coaching pedagógico ni mecanismos que vinculen la formación continua con incentivos o ascensos<sup>75</sup>. Solo el 27% de las capacitaciones revisadas por CIEDU y American University enfatizan contenidos disciplinarios, lo que reduce la actualización del profesorado en ciencias, matemáticas y tecnología (CIEDU y American University, 2022).

<sup>74</sup> <https://documents1.worldbank.org/curated/en/0995554010032430124/pdf>

<sup>75</sup> Ministerio de Educación (MEDUCA) & UNICEF. Diagnóstico y Plan de Mejora del Perfeccionamiento Docente en Panamá. Panamá, mayo 2023.

Adicionalmente, un informe del BID subraya que “la carrera docente carece de incentivos vinculados al desempeño”, y que las evaluaciones existentes “son burocráticas y no están conectadas con resultados de aprendizaje ni con la mejora de la enseñanza”. Señala, además, que el sistema “no promueve la innovación ni la experimentación pedagógica” y que “el aula panameña mantiene metodologías tradicionales, centradas en el docente y en la transmisión pasiva del conocimiento”<sup>76</sup>.

**Escasa integración entre la formación técnica y la superior**, lo que genera pérdidas de talento entre la secundaria y la educación universitaria, especialmente en regiones rurales. Un informe técnico del MEDUCA sobre exclusión educativa muestra, en la educación media, altas tasas de sobreedad y de abandono por región educativa. Este patrón es consistente con pérdidas de talento durante la transición a estudios superiores, con mayor severidad en regiones rurales y comarcas<sup>77</sup>.

**En el ámbito técnico, la educación profesional tampoco responde plenamente a las necesidades del sector productivo.** La falta de un sistema nacional de cualificaciones, sumada a una articulación limitada entre el INADEH, los institutos técnicos y las universidades, dificulta de forma importante que la oferta formativa se adapte a los requerimientos de los empleos del futuro. El Banco Mundial destaca que la calificación del capital humano está por debajo de lo esperado para el nivel de ingresos del país.

**Las brechas de género y territoriales también restringen el acceso a trayectorias STEM.** Las mujeres representan solo el 37% de la matrícula en la UTP, y las regiones rurales registran mayores tasas de abandono, sobreedad y menores resultados académicos<sup>78</sup>. Esto dificulta la continuidad entre la educación media y la superior, especialmente en las provincias alejadas.

**Además, las restricciones migratorias limitan la atracción de talento extranjero altamente calificado.** Las cuotas de contratación para personal internacional —90% nacionales y solo 10–15% extranjeros—, junto con la lista de profesiones reservadas para panameños, impiden incorporar especialistas tecnológicos a la velocidad requerida por el sector digital. Esta restricción afecta tanto a empresas como a universidades que necesitan expertos en áreas avanzadas<sup>79</sup>.

**El país carece de una estrategia formal para retener el talento panameño de alto valor.** Esto expone a Panamá a la amenaza de telemigración inversa, un fenómeno en el que plataformas globales contratan a profesionales panameños de forma remota, sin generar establecimiento corporativo, propiedad intelectual (PI) local ni empleo formalizado. Esta potencial fuga de cerebros digitales requiere ser mitigada mediante un plan nacional que explore incentivos para la formalización y el aumento de la competitividad de la demanda local.

---

76 BID, *Diagnóstico del Sistema Educativo de Panamá: retos y oportunidades*, Washington, 2021.

77 <https://www.meduca.gob.pa/wp-content/uploads/2025/04/10-Las-dimensiones-de-la-exclusion-educativa-en-Panama-abril-2022.pdf>

78 [https://www.senacyt.gob.pa/wp-content/uploads/2025/04/2-PENCYT-2025-2029\\_Cuaderno-educacion.pdf](https://www.senacyt.gob.pa/wp-content/uploads/2025/04/2-PENCYT-2025-2029_Cuaderno-educacion.pdf)

79 <https://www.mitradel.gob.pa/empleo/listado-de-profesiones-u-oficios-reguladas-en-panama-restringidas-para-trabajadores-migrantes>

**La baja calificación del recurso humano en el sector público limita la capacidad para diseñar y ejecutar políticas de desarrollo del capital humano.** El artículo Situación de los Servidores Públicos en Panamá (2024) concluye que el país se encuentra entre los países de menor desarrollo en la gestión de recursos humanos en el ámbito público. Identifica Nivel 0 en planificación por falta de información y políticas ineficaces; Nivel 0 en gestión del empleo debido a la amplia discrecionalidad en los nombramientos y desvinculaciones; y Nivel 0 en gestión del rendimiento, dado que la evaluación de desempeño está en la norma, pero casi no se aplica. En conjunto, estos hallazgos evidencian una debilidad estructural en la gestión del talento público.

**Finalmente, la gestión del talento en el sector público presenta debilidades significativas<sup>80</sup>.** Estudios recientes evidencian bajos niveles de planificación, discrecionalidad en los nombramientos y falta de evaluación del desempeño. Sin un servicio público profesionalizado y con capacidades modernas, resulta difícil diseñar y ejecutar políticas efectivas de capital humano.

## 6.4 Recomendaciones

### 6.4.1 Corto Plazo (Menos de 1 año)

**1.1 Gobernanza nacional del talento digital y de servicios modernos:** Formalizar alianzas interinstitucionales para coordinar la formación, la certificación y la empleabilidad.

**1.2 Diagnóstico nacional de brechas de capital humano para servicios modernos:** Identificar la oferta y la demanda de habilidades técnicas, digitales y lingüísticas.

**1.3 Implementación de certificaciones digitales con reconocimiento internacional:** Establecer un sistema nacional de credenciales alineado con la industria del conocimiento.

### 6.4.2 Mediano Plazo (1 a 2 años)

**2.1 Observatorio Nacional de Talento Digital:** Monitorear las brechas, el empleo, la formación y los resultados del mercado laboral de servicios modernos.

---

<sup>80</sup> “Situación de los Servidores Públicos en Panamá”, en Instituto De Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de Panamá, Revista Ratio Legis. Número 7, enero-junio 2024 / pp.205-273, ISSN L 2953-2965.

**2.2 Reforma curricular orientada a empleabilidad y bilingüismo funcional:** Actualizar los programas educativos con enfoque en competencias digitales, inglés y aprendizaje aplicado.

**2.3 Expansión estructurada de la educación dual y pasantías:** Vincular la formación técnica y universitaria con las necesidades reales del sector productivo.

## 6.4.3 Largo Plazo (3 años o más)

**3.1 Sistema Nacional de Formación en Competencias Digitales:** Integrar la educación, la certificación, la evaluación y la empleabilidad en una estrategia de país.

**3.2 Centros de Excelencia en talento digital y STEM:** Desarrollar nodos de formación avanzada, de investigación aplicada y de vinculación con la industria.



*Imagen generada por IA*

### Indicadores de verificación o seguimiento

Horizonte	Recomendación	Indicador	Fuente	Responsable	Frecuencia
Corto	1.1 Alianza Nacional Talento Digital	Alianza formal	Convenios interinstitucionales firmados; actas de gobernanza; plan de trabajo anual	MICI / MEDUCA / SENACYT	Trimestral
Corto	1.2 Estudio brechas capital humano	Estudio publicado	Informe técnico publicado; bases de datos de encuestas; validación metodológica SENACYT	SENACYT	Anual
Corto	1.3 Microcredenciales SM	# credenciales	Plataformas de certificación; registros administrativos; convenios con proveedores internacionales	SENACYT	Semestral
Mediano	2.1 Observatorio Talento Digital	Informes semestrales	Publicaciones oficiales del observatorio; bases de datos INEC; reportes sectoriales	MICI / INEC	Semestral
Mediano	2.2 Ruta Nacional STEM	Cupos creados	Registros educativos oficiales; reportes de centros técnicos y universidades	MEDUCA	Anual
Mediano	2.3 Bilingüismo funcional	% B1/B2	Resultados de pruebas estandarizadas; evaluaciones oficiales de idioma	MEDUCA	Anual
Largo	3.1 Sistema Nacional Competencias	Sistema operativo	Decreto o ley aprobada; manuales del sistema; reportes de implementación	MICI	Bianual
Largo	3.2 Centros Excelencia STEM	Centros creados	Actas de creación; convenios universidad-Estado; informes de operación	SENACYT	Bianual



# Capítulo 7

## Pilar V: La infraestructura digital

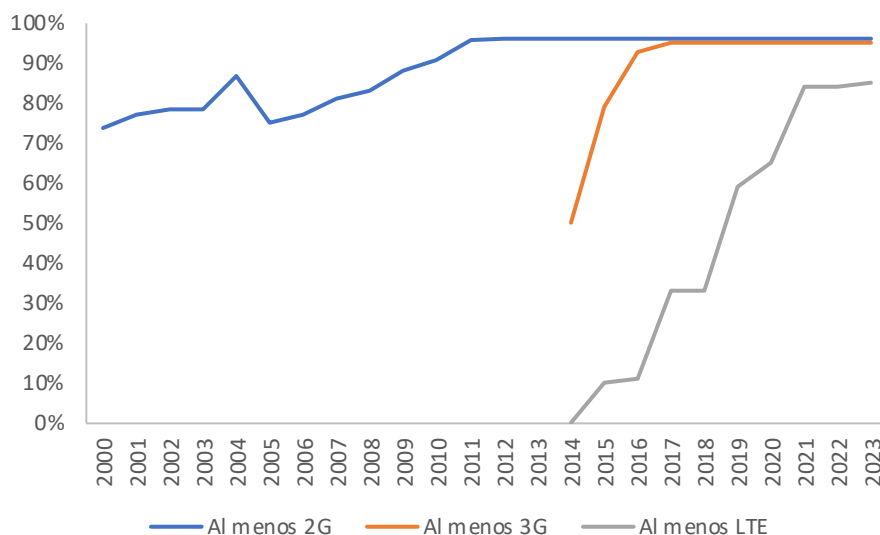
---

Una infraestructura digital de calidad es un requisito para las exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa en el sector de los servicios digitales. La calidad de la infraestructura se caracteriza por la conectividad y la velocidad de acceso a internet en todo el territorio a un precio competitivo. Seguidamente se presentan las principales fortalezas, oportunidades y debilidades de Panamá, en materia de infraestructura digital, así como las recomendaciones para aprovechar las fortalezas y oportunidades, y enfrentar con éxito las debilidades identificadas.

## 7.1 Fortalezas

El país ha avanzado de forma significativa en la modernización de la infraestructura, logrando una expansión acelerada del acceso a la banda ancha móvil en los últimos años, con el inicio de la expansión de las redes 3G y LTE a partir de 2014 (véase el Gráfico 15).

**Gráfico 15**  
**Panamá: Cobertura de la población por tecnología de red móvil, en el periodo 2000 – 2023**



*Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Unión Internacional de Telecomunicaciones - ITU DataHub.*

No obstante, Panamá muestra una posición relativa desfavorable respecto de los Estados Unidos, Chile y Uruguay en la mayoría de los indicadores de infraestructura digital. Se refiere en particular a la proporción de adultos que usan internet, a los hogares con acceso a internet, a los suscriptores de banda ancha móvil y a la cobertura de las redes 3G y 4G/LTE (Cuadro 21). En el caso del precio de internet, tanto el de banda ancha fija como el de individuos que poseen un teléfono móvil muestran una posición desfavorable respecto de estos países más que de Costa Rica.

**Cuadro 21**  
**Países seleccionados: Indicadores de adopción tecnológica y acceso digital, 2023**

	Chile	Costa Rica	Uruguay	Panamá
Adultos que usan internet (%)	99.4	89.9	94.6	82.1
Hogares con acceso a internet en casa (%)	99.3	86.0	95.9	90.3
Suscripciones de banda ancha móvil por cada 100 habitantes	73.0	67.7	73.5	70.8
Cobertura de red 3G y 4G/LTE	96.8	95.0	93.9	89.0
Tráfico de Internet por suscripciones de banda ancha móvil (GB)	90.6	70.8	83.0	n.a.
Tráfico de Internet por suscripciones de banda ancha fija (GB)	95.6	86.8	88.7	n.a.
Precio de la cesta de alto consumo de datos móviles y voz (como % del Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita)	100.0	100.0	93.4	97.2
Precio de la cesta de Internet de banda ancha fija (como % del INB per cápita)	96.3	98.4	96.7	92.9
Individuos que poseen un teléfono móvil (%)	98.1	96.9	96.0	92.0

*Fuente: Elaboración de autores sobre la base de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), “Measuring Digital Development: the ICT Development Index 2025”*

**Panamá se consolida como un nodo estratégico de conectividad internacional gracias a su robusta red de cables submarinos.** Con seis sistemas de fibra óptica —MAYA-1, SAC, ARCOS-1, PAC, PCCS y Curie— (véase el Cuadro 22) el país se conecta directamente con América del Norte, Centroamérica, Sudamérica, el Caribe y la costa oeste de Estados Unidos, posicionándose como un punto crítico para el tráfico regional de datos. Esta estructura, ilustrada en el Mapa 1 de Conectividad Internacional, refuerza su papel como hub digital en Mesoamérica, al ofrecer rutas de datos resilientes, redundancia geográfica y baja latencia, elementos esenciales para sectores intensivos en información y para la instalación de infraestructuras tecnológicas de clase mundial.

**Cuadro 22**  
**Panamá: Infraestructura estratégica submarina**

Cable submarino	Nombre completo	Continentes /Regiones conectadas	Año de implementación en Panamá
MAYA-1	(Sistema de cable regional)	Norteamérica, Centroamérica, Sudamérica, y el Caribe	2000
SAC	South American Crossing	Sudamérica (Anillo Atlántico/Pacífico)	2000
ARCOS-1	Americas Region Caribbean Optical-Ring System	Norteamérica, Centroamérica y Caribe (Anillo Regional)	2001
PAC	Pan-American Crossing	Norteamérica (costa Oeste), Sudamérica (Costa Oeste) y Caribe	2001
PCCS	Pacific Caribbean Cable System	Norteamérica, Centroamérica, Sudamérica y Caribe	2015

*Fuente: Elaboración propia con datos del Mapa Interactivo de Cables Submarinos de TeleGeography*

**Mapa 1**  
**Panamá: Mapa de conectividad internacional por cable submarino**



*Fuente: TeleGeography (<https://submarinecablemap.com/>).*

Panamá también destaca por su ecosistema de centros de datos, que ha evolucionado significativamente en las últimas dos décadas y hoy lo sitúa por encima del promedio regional. El país cuenta con seis data centers de categoría internacional operados por empresas como Cable & Wireless, Cable Onda, KIO Data Centers, Tigo, Ufinet y Sparkle; en conjunto, estas instalaciones suman 17 centros de datos activos en territorio panameño. Esta cifra supera a la de países comparables como Uruguay y Costa Rica, y aunque se mantiene por debajo del volumen de Chile (67 centros)<sup>81</sup>, confirma la capacidad de Panamá para sostener servicios corporativos avanzados en la nube, ciberseguridad, almacenamiento, analítica y continuidad operativa.

La infraestructura de telecomunicaciones del país es sólida, pero persisten brechas frente a los líderes regionales. Con 105 conexiones móviles por cada 100 habitantes, 95 conexiones de banda ancha móvil y 18,1 suscripciones de banda ancha fija por cada 100 personas, Panamá presenta indicadores cercanos al promedio de los países competidores, aunque todavía distantes de los niveles de Chile, Uruguay y Costa Rica (véase el Cuadro 23). El Mobile Connectivity Index 2024 muestra que la asequibilidad es una de las principales fortalezas de Panamá, mientras que la infraestructura presenta oportunidades de mejora y el ecosistema de competencias digitales y contenido local permanece rezagado (véase el Gráfico 16). Este diagnóstico subraya la necesidad de acelerar las políticas orientadas al desarrollo de habilidades digitales y a la creación de servicios y aplicaciones que conviertan la conectividad en valor económico real.

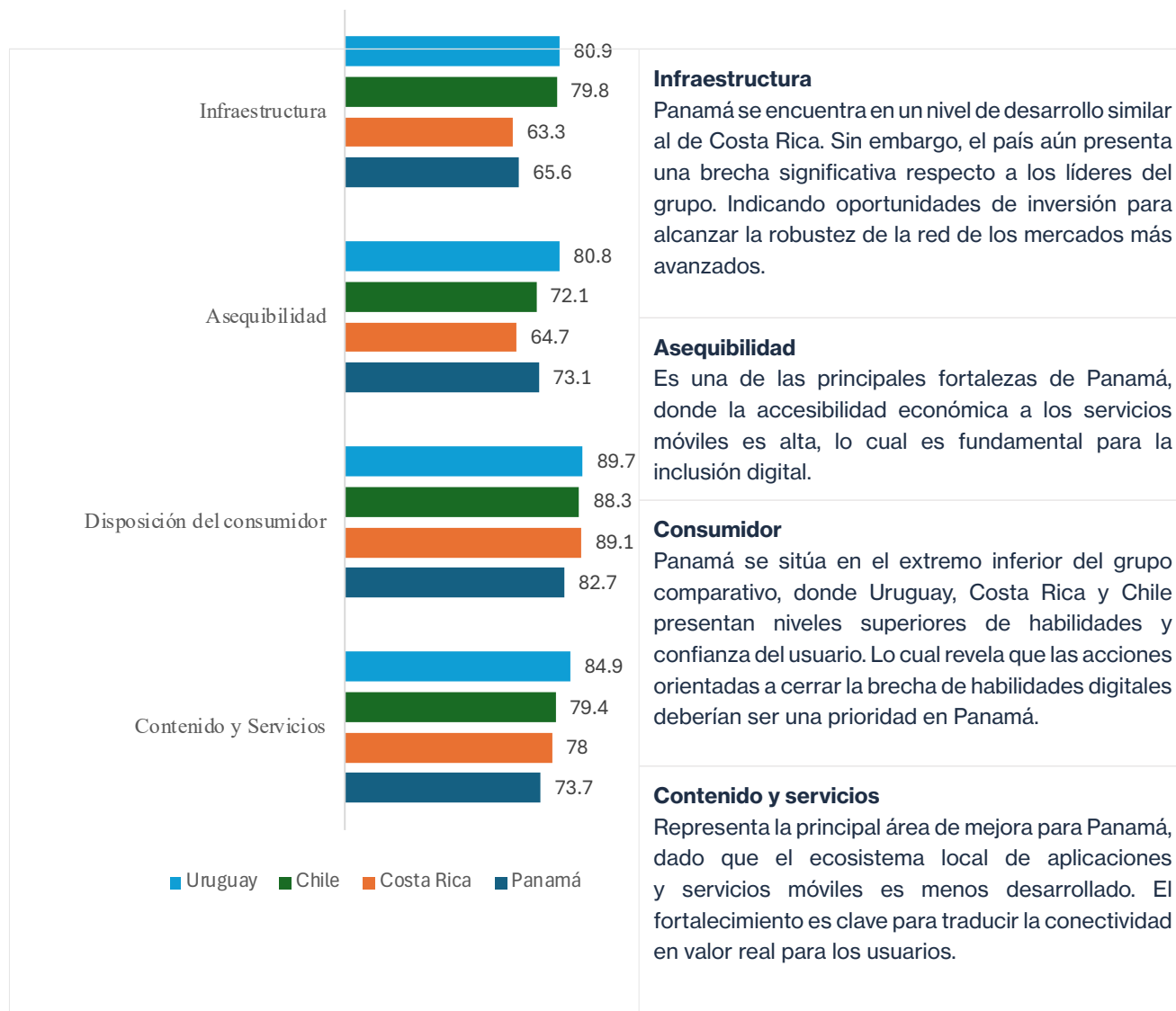
**Cuadro 23**  
**Panamá, Chile, Costa Rica y Uruguay: Conexiones móviles, conexiones de banda ancha móvil, y conexiones de banda ancha fija en 2024**

	Panamá	Chile	Costa Rica	Uruguay
Conexiones móviles (% de la población)	105	144	141	210
Conexiones de banda ancha móvil (% de la población)	95	142	141	193
Suscripciones de banda ancha fija (por 100 personas)	18.1	23	22.5	32.4

*Fuente: Elaboración de los autores con datos del GSMA Connectivity Index y del Banco Mundial.*

<sup>81</sup> <https://www.datacentermap.com/datacenters/>

**Gráfico 16**  
**Panamá, Chile, Costa Rica y Uruguay: Mobile Connectivity Index según las dimensiones de evaluación. 2024**



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Mobile Connectivity Index, GSMA (2024).

Nota: El Mobile Connectivity Index (MCI) desarrollado por la GSMA (Global System for Mobile Communications), es una herramienta que mide el desempeño de 170 países en el ecosistema de la conectividad móvil. El índice no solo evalúa el acceso, sino también el uso significativo de los servicios móviles, siendo fundamental para medir la inclusión digital. Se mide en una escala de 0 a 100: cuanto más cerca esté la puntuación de 100, mejor es el desempeño del país en esa dimensión, y, por lo tanto, mayor es su nivel de conectividad móvil.

En términos de rendimiento de la banda ancha fija, Panamá exhibe un desempeño competitivo que lo posiciona entre los cinco primeros de América Latina. Con una velocidad promedio de descarga de 190,24 Mbps según el Speedtest Global Index 2025<sup>82</sup>, el país supera a Costa Rica y Uruguay y se sitúa como la infraestructura más rápida de Centroamérica (véase el Cuadro 24). Aunque todavía está por detrás de Chile, Perú, Brasil y Colombia, la mejora sostenida de la calidad de su banda ancha contribuye al desarrollo de servicios digitales, fintech, logística inteligente y otras industrias que dependen intensivamente del procesamiento de datos.

**Cuadro 24**  
**Países seleccionados: Ranking de velocidad de banda ancha fija: Speedtest Global Index, 2025**

País	Ranking mundial	Ranking regional	Mbps
Chile	2	1	360.89
Perú	18	2	235.09
Brasil	27	3	215.58
Colombia	32	4	199.70
Panamá	34	5	192.18
Uruguay	36	6	187.28
Costa Rica	47	7	153.94
Ecuador	47	8	139.77
Argentina	56	9	105.42
Paraguay	58	10	103.51

*Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de Speedtest Global Index (entre agosto y octubre de 2025).*

<sup>82</sup> El Speedtest Global Index (por Ookla) mide la velocidad y el rendimiento del internet fijo y móvil en todo el mundo. Su metodología se basa en el análisis de millones de dólares de pruebas reales iniciadas por los usuarios en la aplicación Speedtest cada mes, proporcionando una fotografía del rendimiento de la red tal como la experimenta el consumidor.

**Panamá también alcanza un nivel intermedio-alto en conectividad universal y significativa de acuerdo con el Índice de Desarrollo de las TIC de la UIT, y muestra una de las evoluciones más aceleradas en la región. Entre 2023 y 2025, el país incrementó su puntuación de 74,8 a 83, registrando el mayor aumento anual del grupo comparativo (véase el Cuadro 25). Sus fortalezas en asequibilidad, penetración móvil, hogares conectados e infraestructura básica de acceso reflejan esfuerzos sostenidos para expandir la inclusión digital, aunque aún se encuentran a cierta distancia respecto de Chile, Uruguay y Costa Rica en áreas como las habilidades digitales avanzadas y la calidad del uso.**

**Cuadro 25**  
**Países seleccionados: Ranking de velocidad de banda ancha fija: Speedtest Global Index, 2025**

	Chile	Uruguay	Costa Rica	Panamá
<b>Índice General</b>	<b>93.4</b>	<b>90</b>	<b>86.3</b>	<b>83</b>
Conectividad Universal	90.6	88	81.2	81.1
Usuarios de Internet	99.4	94.6	89.9	82.1
Hogares con internet	99.3	95.9	86	90.3
Penetración de la banda ancha móvil	73	73.5	67.7	70.8
<b>Conectividad significativa</b>	<b>96.2</b>	<b>92</b>	<b>91.3</b>	<b>84.9</b>
Cobertura de la banda ancha móvil	96.8	93.9	95	89
Asequibilidad de la banda ancha móvil	100	93.4	100	97.2
Asequibilidad de la banda ancha fija	96.3	96.7	98.4	92.9
Propietarios de teléfonos móviles	98.1	96	96.9	92

*Fuente: Elaboración propia con datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) del reporte “Measuring Digital Development: The ICT Development Index 2025.”*

El compromiso gubernamental con la transformación digital es otro de los pilares que sostienen el avance del país. La labor de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG), junto con el MICI y otras instituciones, ha impulsado la digitalización de los servicios públicos, la interoperabilidad y la modernización de la infraestructura estatal. Estos avances se reflejan en la Encuesta de Gobierno Electrónico de la ONU (2024), donde Panamá se clasifica en el nivel de desarrollo alto, con un EGDI de 79 y un LOSI de 68, lo que lo posiciona como el segundo país más avanzado de Centroamérica (véase el Cuadro 26).

**Cuadro 26**  
**Países seleccionados: Ranking Global de Gobierno Digital y Servicios en Línea: 2024**

País	Ranking EGDI	Nivel EGDI	Ranking LOSI
Uruguay	25	Muy Alto	19
Chile	31	Muy Alto	74
Costa Rica	61	Muy Alto	76
Panamá	79	Alto	68

*Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas (UN E-Government Survey) 2024*

*Nota: La Encuesta de Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas evalúa el desarrollo digital de los países a través de dos indicadores: el EGDI (Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico), que mide la capacidad digital a nivel nacional (servicios en línea, infraestructura, y capital humano); y el LOSI (Índice de Servicios en Línea Local), que mide la provisión de servicios digitales a nivel de la ciudad capital.*

Finalmente, la presencia activa de empresas innovadoras en tecnologías de la información, soluciones cloud y ciberseguridad complementa el ecosistema digital nacional y potencia la capacidad del país para atraer inversiones en servicios modernos. La combinación de conectividad internacional robusta, centros de datos competitivos, infraestructura en mejora continua, políticas públicas activas y dinamismo privado sitúa a Panamá entre los países latinoamericanos con la mejor disponibilidad tecnológica (Cuadro 27). Este posicionamiento constituye una base estratégica para fortalecer la competitividad en servicios digitales, expandir las exportaciones y aprovechar la nueva ola de inversiones globales orientadas a la economía digital.

**Cuadro 27**
**Países seleccionados: Evolución de la Puntuación en el Índice de Desarrollo de las TIC, 2023 – 2025**

País	Puntuación en el Índice de Desarrollo de las TIC			Cambio en el último año
	2023	2024	2025	
Chile	90.7	91.7	93.4	+2%
Uruguay	87.1	89.9	90.0	+0%
Costa Rica	83.9	84.8	86.3	+2%
Panamá	74.8	77.6	83.0	+7%
Rep. Dominicana	75.0	75.4	75.1	-0%

*Fuente: Elaboración propia con datos del reporte “Measuring Digital Development: The ICT Fuente: Elaboración propia sobre la base del Development Index 2025 de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).*

Estas fortalezas, junto con la evidencia de su dinamismo reciente, sitúan a Panamá firmemente entre los países de la región con la mejor conectividad y disponibilidad tecnológica. Este posicionamiento ofrece una sólida base y altamente competitiva para seguir impulsando la atracción de inversión extranjera directa y la exportación de servicios digitales.

## 7.2 Oportunidades

**Panamá necesita consolidar una infraestructura digital moderna y sostenible como eje de competitividad, impulsando modelos compartidos y eficientes en términos energéticos.** El fomento de infraestructura colaborativa —particularmente para centros de datos verdes y redes inteligentes— es clave para superar el actual esquema fragmentado de torres, ductos y redes segregadas, que genera altos costos e ineficiencias, según la ASEP. Las alianzas público-privadas pueden catalizar una transición hacia data centers alimentados con energías renovables, con altos estándares de eficiencia energética y con criterios ESG, un atributo cada vez más determinante para atraer inversiones tecnológicas globales. Este giro hacia la infraestructura sostenible no solo reduce costos sistémicos, sino que también fortalece la resiliencia del país frente a la creciente demanda de servicios digitales intensivos en energía.

**Fortalecer la ciberseguridad y la resiliencia digital es indispensable para sostener la confianza de las empresas e inversionistas y proteger las infraestructuras críticas.** La principal debilidad de Panamá no radica en el marco legal —la Ley 81 de 2019 ya establece las bases de protección de datos— sino en la capacidad operativa y de gobernanza para responder a incidentes de gran escala. Una oportunidad estratégica es avanzar hacia una autoridad nacional centralizada similar al modelo chileno: la Agencia Nacional de Ciberseguridad (ANCI), que coordina el CSIRT Nacional, estandariza protocolos obligatorios para la infraestructura crítica y articula respuestas integrales entre sectores. La adopción de un modelo equivalente permitiría al país elevar la confianza digital y establecer la ciberseguridad como pilar para atraer inversión extranjera en servicios regulados de alto valor.

El desarrollo de infraestructura de nube soberana representa una ventaja competitiva para garantizar la seguridad y la confidencialidad de los datos estatales y privados. Aunque implica altos costos iniciales y demanda talento técnico especializado, la adopción de modelos híbridos o soberanos incrementa la confianza digital, un factor decisivo en sectores regulados como los servicios financieros, la salud y el comercio electrónico. La experiencia de ANTEL con su Cloud Híbrida en Uruguay evidencia el potencial de este modelo: atrajo alianzas con proveedores globales como AWS, Google y VMware sin comprometer la custodia de la información crítica<sup>83</sup>. Para Panamá, un ecosistema de nube soberano robusto permitiría diferenciarse a nivel regional en servicios basados en datos y aumentar la atracción de IED tecnológica.

**Aprovechar la plataforma logística del país mediante su digitalización es esencial para integrar la infraestructura física con tecnologías avanzadas como 5G, IoT y blockchain.** Esta convergencia permitiría optimizar la trazabilidad, reducir costos operativos y mejorar la gestión de las cadenas de suministro, lo que aumentaría la eficiencia de los puertos, las zonas francas y el Canal de Panamá. Integrar sistemas interoperables, sensores inteligentes y redes 5G puede convertir a Panamá en un hub logístico-digital regional, capaz de ofrecer servicios de mayor valor agregado a navieras, operadores logísticos y empresas multinacionales.

**La interconexión regional mediante acuerdos de infraestructura digital es clave para posicionar a Panamá como un “Digital Gateway of the Americas”.** Aunque el país ya es un nodo de conectividad global gracias a su red de cables submarinos, la oportunidad estratégica radica en avanzar hacia la convergencia regulatoria y de servicios en Centroamérica y Sudamérica. La participación en acuerdos de armonización —como el Acuerdo de Reconocimiento Mutuo de la Firma Digital Certificada entre Costa Rica y la República Dominicana<sup>84</sup>, interoperabilidad de datos o reconocimiento mutuo de estándares técnicos— permitiría acelerar los trámites transfronterizos, facilitar el comercio digital y profundizar la integración regional. Esta estrategia situaría a Panamá no solo como un punto de tránsito de datos, sino también como articulador de servicios digitales regionales.

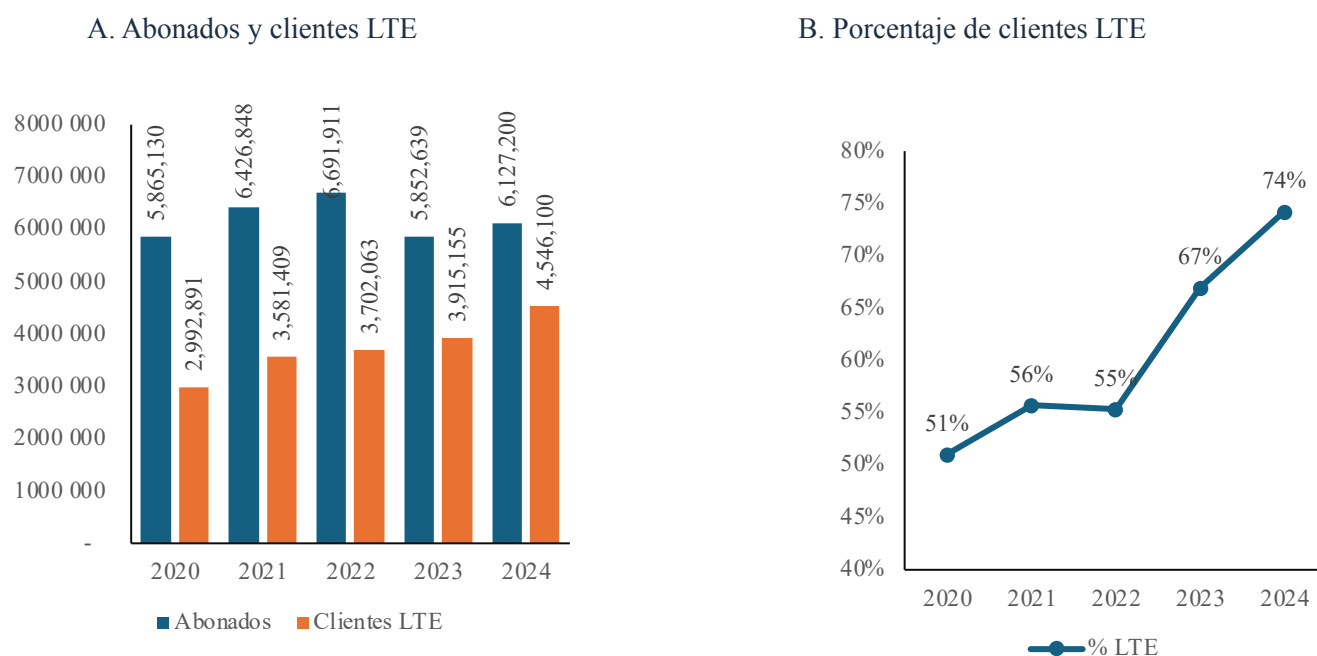
---

83 “Lanzamiento de Antel Cloud Híbrida”, Antel (29 de marzo de 2023). Disponible en: <https://www.antel.com.uy/institucional/sala-de-prensa/eventos/lanzamiento-de-antel-cloud-hibrida>

84 “La República Dominicana y Costa Rica firman acuerdo para avanzar en transformación digital segura”, Presidencia de la República Dominicana (22 de abril de 2025): <https://www.presidencia.gob.do/noticias/la-republica-dominicana-y-costa-rica-firman-acuerdo-para-avanzar-en-transformacion-digital>

**La expansión de la banda ancha móvil y del acceso digital en áreas rurales y semiurbanas muestra avances significativos, pero aún requiere consolidación para cerrar brechas.** Entre 2020 y 2024, los usuarios de Internet móvil de banda ancha aumentaron de 3,8 a 4,6 millones, una cifra que supera la población total estimada del país debido a la tenencia de múltiples líneas por persona, lo que refleja una penetración elevada. En el mismo período, los clientes LTE crecieron de 3,0 a 4,5 millones, lo que elevó su participación del 51% al 74%<sup>85</sup>. Además, la AIG reporta la instalación de 1.320 nuevos puntos de acceso Wi-Fi en zonas urbanas, rurales y de difícil acceso, lo que amplía la conectividad en comunidades y microempresas sin acceso a servicios fijos comerciales (véase el Gráfico 17). Estos avances confirman que la inclusión digital es un componente central de un modelo de crecimiento más equitativo y productivo.

**Gráfico 17**  
**Panamá: Abonados al servicio móvil celular y clientes LTE, 2020-24**



Fuente: Elaboración de los autores sobre la base del “Formulario de Información Técnica, Comercial y Estadística (FITCE) y Notas de los operadores” Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (2024)

<sup>85</sup> Un cliente LTE es un usuario o línea activa que accede a servicios móviles a través de una red 4G LTE (Long Term Evolution). En términos simples, es una persona o empresa que utiliza un chip o dispositivo móvil conectado a la red 4G.

En conjunto, los entrevistados enfatizan que la modernización de la infraestructura digital no debe verse como una inversión tecnológica aislada, sino como un habilitador transversal de productividad, inclusión y competitividad nacional. La infraestructura digital actúa como plataforma para transformar los servicios públicos, mejorar la eficiencia empresarial, atraer IED de mayor complejidad y potenciar la transición hacia una economía del conocimiento. Su fortalecimiento determina la capacidad del país para integrarse en cadenas de valor digitales, ampliar la base exportadora y cerrar brechas sociales y territoriales.

**Fomento de la infraestructura compartida y sostenible** mediante alianzas público-privadas para centros de datos verdes y redes inteligentes. Esto busca corregir el modelo actual de infraestructura segregada (donde la duplicidad de redes, torres, y ductos resulta en ineficiencia y altos costos, como lo ha señalado la ASEP al buscar actualizar la regulación)<sup>86</sup> e impulsar la sostenibilidad ambiental<sup>87</sup>, incentivando que los data centers y las redes operen con energía renovable y alta eficiencia energética, un factor clave para atraer inversión global con criterios ESG (Ambientales, Sociales y de Gobernanza).

Los entrevistados resaltan que la modernización de la infraestructura digital debe concebirse no solo como un componente tecnológico, sino también como un habilitador transversal de la productividad, la inclusión y la competitividad nacional.

## 7.3 Debilidades y amenazas

La desigualdad territorial en materia de conectividad constituye uno de los principales obstáculos para el desarrollo digital inclusivo de Panamá. Más del 50% de los hogares rurales carecen de acceso regular a Internet, según el INEC, lo que limita su acceso a educación digital, frena el emprendimiento tecnológico y reduce su competitividad en comparación con las zonas urbanas. Esta brecha reproduce un patrón estructural observado en América Latina y el Caribe, tal como señala el informe IICA/BID/Microsoft<sup>88</sup>, y se refleja en las marcadas diferencias de acceso a internet fijo o móvil registradas en el Censo de Población y Vivienda 2023 (véase el Gráfico 18). En la práctica, esta disparidad territorial impide que el país avance hacia una economía digital equilibrada y con oportunidades equitativas.

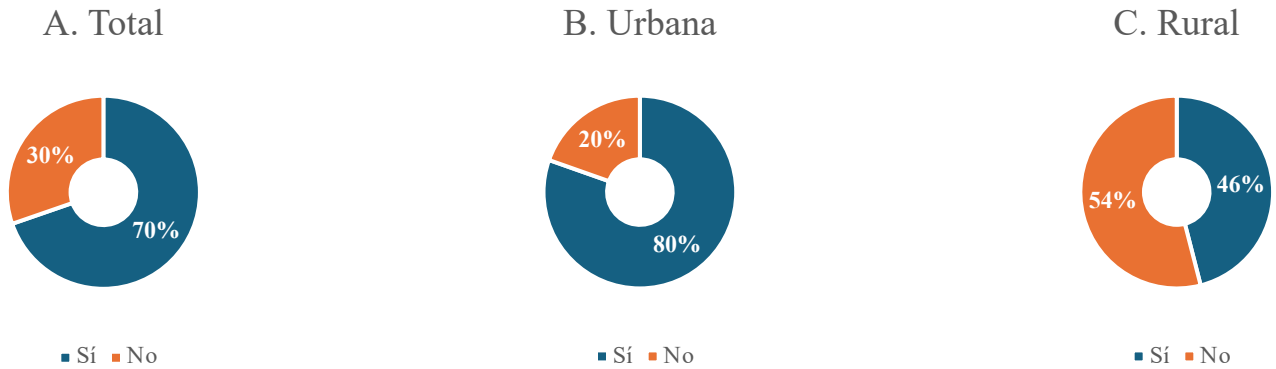
---

<sup>86</sup> En 2022, la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), por medio de Edwin Castillo, director encargado de Telecomunicaciones, expresó durante el foro “Infraestructura digital sostenible: los desafíos de Panamá 2022” que le “Resolución 2848 requiere innovación y actualización en base a la realidad que manejamos diariamente como autoridad competente en cuanto al despliegue ordenado de infraestructura”..

<sup>87</sup> Panamá es parte una región donde solo el 35% de los data centers utilizan energías 100% renovable, según el Uptime Institute (2024), como lo reporta el blog “Data Centers en LatAm: Inversión y desafío ambiental”, BID (2025)

<sup>88</sup> <https://www.iadb.org/en/news/least-77-million-rural-inhabitants-have-no-access-high-quality-internet-services>. Lamentablemente Panamá no fue incluido en este estudio.

**Gráfico 18**  
**Regiones urbana y rural de Panamá: acceso a internet fijo o móvil en el hogar, 2023**



*Fuente: Elaborado por el PNUD, con base en el Censo de Población y Vivienda 2023.*

**Los altos costos de la conectividad agravan estas brechas y reducen la competitividad digital del país, especialmente para las pequeñas y medianas empresas.** La UIT muestra que Panamá registra el segundo costo más alto de la banda ancha fija en la región, medido en PPP\$, con \$81.91, una cifra superada solo por Haití y muy superior a la de referentes como Chile o Uruguay (véase el Cuadro ). Esta carga económica limita la adopción masiva de servicios digitales por parte de hogares y empresas y restringe la capacidad de las pymes para integrarse en cadenas de valor digitales o acceder a mercados internacionales. En un contexto regional cada vez más orientado a servicios basados en tecnología, esta desventaja de precios constituye una barrera significativa para la transformación digital del país.



*Imagen generada por IA*

**Gráfico 28**  
**Ranking regional de precios de la banda ancha fija: comparación PPP\$ y dólares**

País	PPA\$	Dólares
Haití	84.21	55.00
Panamá	81.91	42.80
Bolivia	74.39	24.46
Guatemala	71.64	32.05
Ecuador	64.00	29.21
El Salvador	61.19	30.00
Costa Rica	60.92	43.27
Rep. Dominicana	50.94	20.23
Paraguay	49.41	18.58
Uruguay	49.05	36.41
Colombia	47.52	19.32
Chile	46.82	24.60
Honduras	52.65	26.00
Nicaragua	43.71	15.99
Brasil	40.12	19.15
México	32.35	20.27
Perú	30.56	15.99
Argentina	-	51.49

*Fuente: Elaboración propia sobre la base de Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), Cestas de Precios de las TIC (ICT Price Baskets), 2024.*

*Nota: PPA\$ se refiere a la paridad de poder adquisitivo en dólares.*

**La ausencia de una política nacional integral de infraestructura digital también limita la modernización sostenida del ecosistema digital panameño.** La falta de una hoja de ruta que coordine las inversiones, regule estándares técnicos y articule esfuerzos entre instituciones públicas, empresas privadas y organismos reguladores se traduce en iniciativas dispersas, duplicidad de proyectos y un uso ineficiente de los recursos públicos. Esta situación se vuelve más crítica ante la creciente dependencia del país de plataformas digitales, sin contar con mecanismos unificados de protección de datos y de ciberseguridad, lo que aumenta la vulnerabilidad frente a riesgos tecnológicos.

**A ello se suma una fragmentación institucional que debilita la ejecución de proyectos digitales y pone en riesgo su sostenibilidad a largo plazo.** Las entrevistas realizadas para este estudio destacan desafíos recurrentes, como la lentitud regulatoria, la falta de alineación entre entidades y la ausencia de una visión estratégica común, factores que limitan la capacidad del país para competir con modelos avanzados como los de Chile, Costa Rica, Estonia, Irlanda o Uruguay. La OCDE confirma este diagnóstico en su revisión del gobierno digital en Panamá, advirtiendo que los avances recientes podrían estancarse si no se transita de un liderazgo centralizado en la AIG a un modelo de gobernanza distribuida con responsabilidades compartidas en toda la administración pública. Según el organismo, superar los enfoques “en silos” y avanzar hacia políticas de tipo “whole-of-government” es esencial para garantizar la coherencia, la eficiencia y la sostenibilidad en el desarrollo digital del país.

## 7.4 Recomendaciones

### 7.4.1 Corto Plazo (Menos de 1 año)

**1.1 Estrategia Nacional de Infraestructura Digital:** Definir prioridades y metas, así como la gobernanza y la coordinación interinstitucional.

**1.2 Política Nacional de Datos para la infraestructura digital:** Establecer lineamientos para la recopilación, la interoperabilidad, el uso y la apertura de datos.

**1.3 Fortalecimiento institucional en ciberseguridad y en capacidades técnicas:** Desarrollar talento y capacidades técnicas para la operación sostenible de la infraestructura digital.

### 7.4.2 Mediano Plazo (1 a 2 años)

**2.1 Expansión de la infraestructura digital de alta capacidad:** Desarrollar redes de fibra óptica y centros de datos estratégicos.

**2.2 Marco regulatorio para infraestructura compartida y financiamiento verde:** Optimizar los recursos, promover la sostenibilidad y la eficiencia energética.

**2.3 Desarrollo de infraestructura para la producción digital avanzada:** Impulsar la infraestructura creativa e inmersiva y una economía digital avanzada.

## 7.4.3 Largo Plazo (3 años o más)

**3.1 Arquitectura nacional de infraestructura digital resiliente:** Alinear los estándares nacionales con los de la OCDE y de la UIT.

**3.2 Consolidación de Panamá como hub regional de datos y servicios digitales:** Integrar infraestructura, energía, talento y sostenibilidad en una visión de largo plazo.



*Imagen generada por IA*

### Indicadores de verificación o seguimiento

Horizonte	Recomendación	Indicador	Fuente	Responsable	Frecuencia
Corto	1.1 Estrategia Infraestructura Digital	Estrategia publicada	Documento estratégico oficial; resolución de aprobación; publicación en portal estatal	AIG	Anual
Corto	1.2 Ventanilla digital interoperable	Plataforma operativa	Portal digital en funcionamiento; reportes de interoperabilidad; métricas de uso	AIG / MICI	Trimestral
Corto	1.3 Política Nacional de Datos	Política aprobada	Decreto ejecutivo; lineamientos técnicos publicados; estándares de datos abiertos	AIG	Anual
Mediano	2.1 Red nacional fibra óptica	Km desplegados	Reportes de ejecución de proyectos; contratos de infraestructura; mapas de cobertura	AIG	Anual
Mediano	2.2 Centros de datos nacionales	Inversiones captadas	Registros de IED; permisos otorgados; reportes de inversión	MICI	Anual
Mediano	2.3 Infraestructura creativa digital	Labs instalados	Inventario nacional de infraestructura; convenios público-privados; actas de operación	MICI	Anual
Largo	3.1 Arquitectura digital resiliente	Estándares OCDE	Auditorías técnicas; evaluaciones externas; alineación con marcos OCDE/UIT	AIG	Bianual
Largo	3.2 Hub regional de datos	Empresas instaladas	Registros de IED; licencias otorgadas; informes sectoriales	MICI	Anual



# Capítulo 8

## Propuesta del Comité **Tripartito para la ENESM**

---

Un Comité Tripartito (o Centro de Gobierno -CoG- en la terminología de la OCDE) es una pieza estratégica que asegura la coordinación, la coherencia y la toma de decisiones del Ejecutivo basadas en evidencia. Según la OCDE, reúne a las unidades que apoyan directamente al presidente o al primer ministro y al gabinete en funciones transversales, actuando no como proveedor de servicios públicos, sino como nodo de articulación estratégica. Incluye oficinas presidenciales, secretarías de gabinete, planificación, seguimiento de la implementación, comunicación gubernamental y análisis político. Su rol es especialmente crítico en contextos complejos, con múltiples prioridades y una alta necesidad de coordinación, como se evidenció durante la pandemia del COVID-19. En América Latina, la OCDE y el BID han impulsado su fortalecimiento como base de reformas de modernización del Estado, y este marco sustenta la propuesta de Panamá para contar con un mecanismo estable que garantice la implementación de la ENESM.

Un Comité Tripartito cumple funciones transversales clave para diseñar políticas coherentes y asegurar su ejecución efectiva. Estas funciones abarcan la coordinación interinstitucional, la planificación estratégica, el monitoreo de la implementación, la prospectiva y la gestión de riesgos, la comunicación gubernamental y la coordinación multinivel. La coordinación permite tomar decisiones informadas y alineadas; la planificación traduce la visión gubernamental en metas medibles; y el delivery, ampliamente adoptado en los países de la OCDE, resuelve cuellos de botella y acelera la ejecución. El Comité Tripartito integra, además, capacidades de anticipación, ciberseguridad y análisis regulatorio, y concentra mensajes y vocerías para reforzar la confianza pública. Asimismo, facilitan la articulación entre los niveles de gobierno y los poderes del Estado, apoyándose en equipos mixtos de funcionarios técnicos y asesores estratégicos que aportan continuidad y flexibilidad.

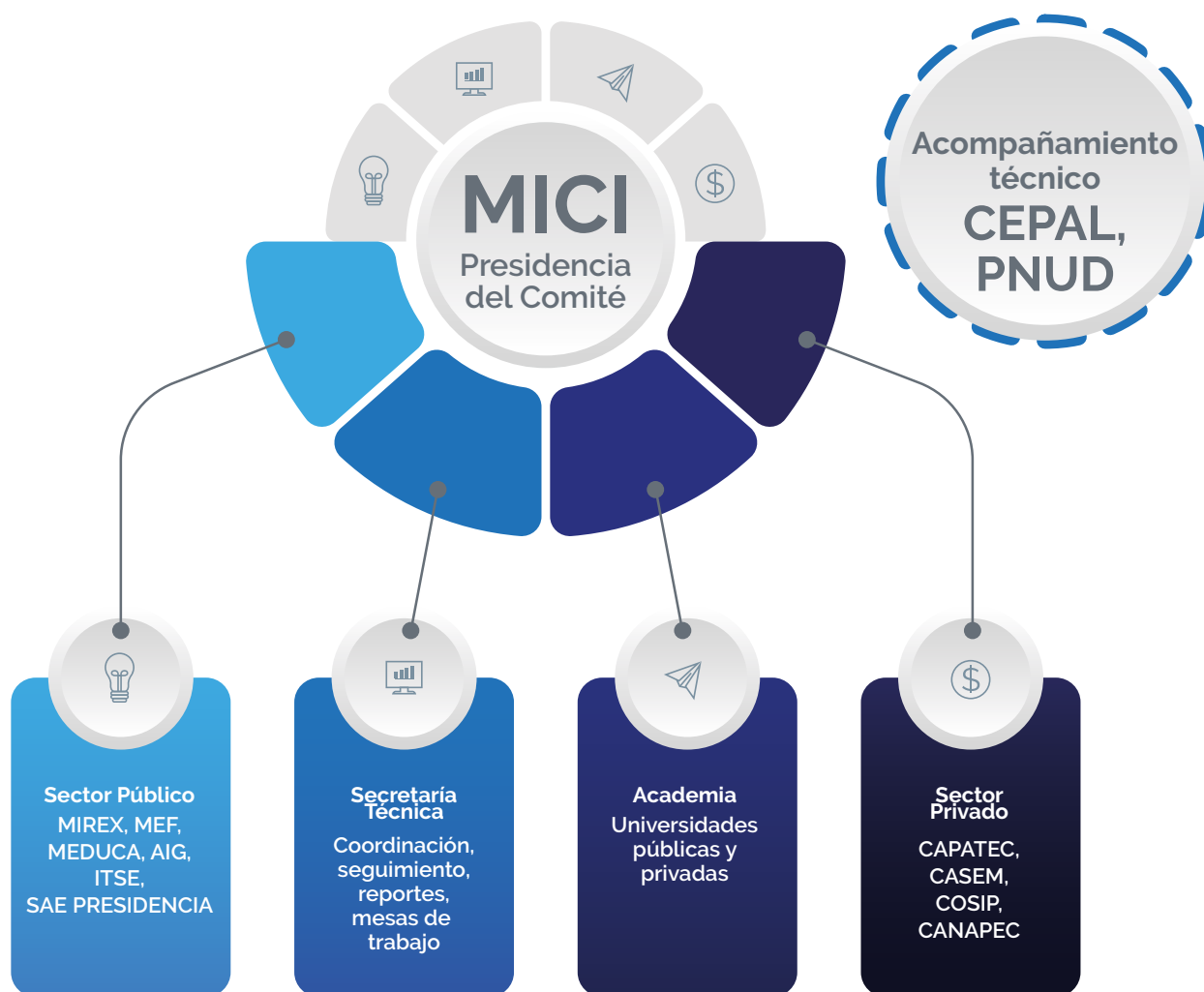
La experiencia internacional muestra que un Comité Tripartito eficaz se sustenta en mandatos claros, autoridad política, profesionalización y protocolos de continuidad. Las revisiones de la OCDE en Brasil, Costa Rica, Lituania, Rumanía y Tailandia evidencian que los centros exitosos cuentan con normativas formales que aseguran la claridad institucional; estructuras compactas ubicadas cerca del jefe de gobierno; equipos altamente calificados en planificación, análisis y prospectiva; procedimientos escritos para garantizar la continuidad entre administraciones; y mecanismos de rendición de cuentas orientados a la ciudadanía. Estos principios son plenamente aplicables a Panamá, que requiere un mecanismo robusto y basado en evidencia para sostener la implementación de la ENESM más allá de los ciclos políticos.

La ENESM requiere un marco de gobernanza que asegure la coordinación, la priorización y el seguimiento, y un Comité Tripartito puede desempeñar ese rol. La estrategia identifica áreas críticas, como la medición del comercio de servicios, la atracción de inversión, la promoción exportadora, el talento humano y la infraestructura digital. Para ejecutarlas de forma coherente, se propone un Comité Público–Privado–Academia que coordine a MICI, MIRE, MEF, MEDUCA, AIG, ITSE, el sector privado, la academia y los organismos técnicos. Su diseño aplica principios de la OCDE: dirección política alineada con la Presidencia, decisiones basadas en evidencia, monitoreo permanente a través de una Secretaría Técnica y capacidades de prospectiva, de gestión de riesgos y de transición institucional. La institucionalización del Comité permitiría sostener una agenda de servicios modernos como política de Estado.

El Comité Tripartito debe formalizarse mediante decreto ejecutivo, integrarse de manera representativa y operar con reglas claras de gobernanza y de medición del desempeño. El decreto ejecutivo garantizará autoridad y permanencia; la integración reunirá a las instituciones rectoras, gremios empresariales, la academia y organismos como la CEPAL y el PNUD; y la gobernanza se organizará en torno a una Secretaría Técnica responsable de

agendas, informes y coordinación, apoyada por unidades de planificación, delivery, comunicación, asesoría jurídica y prospectiva (véase el Diagrama 1). Su funcionamiento incluirá reuniones trimestrales, tableros de avance, coordinación con los gabinetes económicos y de innovación, protocolos de transición y reportes públicos anuales. Las métricas de éxito medirán el cumplimiento de las prioridades, la calidad de las decisiones y la legitimidad pública, siguiendo los estándares internacionales. El diagrama de gobernanza acompaña esta propuesta para estructurar la implementación de la ENESM.

**Diagrama 1**  
**Panamá: Propuesta para la gobernanza del Comité Tripartito para la ENESM**



*Fuente: Elaboración de los autores.*

En este esquema de gobernanza, cada actor tiene roles y responsabilidades diferenciadas para asegurar su ejecución:

- **Sector público:** Es el garante de la coordinación interinstitucional, de la asignación presupuestaria y de la articulación de la agenda bilateral y multilateral. Así como del monitoreo y evaluación del avance de la ENESM.
- **Sector privado (gremios):** Es responsable de proveer la inteligencia de mercado y de demanda, liderar las acciones de promoción exportadora especializada y reportar las brechas, tanto de talento como regulatorias.
- **Academia:** Asume un rol estratégico en el desarrollo y la medición del capital humano. Sus responsabilidades clave son: liderar el Laboratorio de Medición de Talento Humano, servir como puente activo con la empresa para el ajuste curricular y fomentar la incubación especializada de proyectos tecnológicos alineados con la ENESM.



*Imagen generada por IA*



NACIONES UNIDAS

CEPAL



PN  
UD

# Conclusiones

---

**Panamá está frente a un umbral histórico que trasciende la modernización administrativa y se adentra en la competencia global por la toma de decisiones de inversión en servicios modernos.** La Estrategia Nacional de Exportaciones de Servicios Modernos (ENESM) debe entenderse como un instrumento de política pública de segunda generación, cuyo valor no se mide solo por la coherencia de su diseño, sino también por su capacidad de activar decisiones corporativas que se traducen en exportaciones transfronterizas y en la reinversión de funciones cognitivas en el país receptor. Su relevancia radica en que puede cerrar una brecha regional persistente: la falta de instrumentos que evalúen la intención de inversión antes de la instalación priorice los recursos con criterio selectivo y formalice el acompañamiento posterior al escalamiento funcional.

La ENESM no busca ser un programa más, sino **convertirse en la fuente conceptual y operativa que propicie un salto cualitativo**, integrando regímenes como SEM y Zonas Francas en un ciclo de promoción pública, calificación de leads y seguimiento posterior del impacto funcional de la inversión. Si la estrategia no incorpora esta **esencia demostrativa y encadenada**, existe el riesgo de incurrir, en el futuro, en un escenario en el que, pese a marcos legales avanzados, el país reinicie la discusión sin avanzar en la instrumentación causal, dejando descoordinadas las funciones de atracción y de exportación cognitiva que hoy caracterizan a las filiales digitales globales.

En 2023–2024, Panamá ya muestra una cierta **tracción inicial**: misiones sectoriales lideradas por PROPANAMÁ y el MICI; Panamá Investment Summit como evento país-decisión; SEM y ZF señalizadas como regímenes habilitantes; Outreach digital creciente y consultas del mercado; y mesas técnicas de talento humano. Estas **acciones iniciales** deben reforzarse como instrumentos públicos, no solo como eventos aislados, para desencadenar el siguiente ciclo de inversión-exportación. El verdadero salto cuántico es pasar de contar lo que ocurre a **medir lo que es probable que ocurra**, calibrar recursos para los segmentos que convierten y formalizar el acompañamiento para que las decisiones de inversión no se diluyan en trámites ni reinicien la discusión.

Panamá no requiere más pilares jurídicos aislados: requiere **pilares instrumentales públicos** que midan la intención, habiliten la conversión a contratación transfronteriza, formalicen el aftercare proescalamiento funcional y eviten el reinicio discursivo que dispersa recursos y erosiona la reputación país-mercado. **La ENESM es el instrumento que puede marcar esa diferencia**, siempre que el país la incorpore como parte formal de la gobernanza interagencias, no como una agenda más. En el mundo actual, **la IED en servicios modernos y las exportaciones de servicios basados en el conocimiento son vértices de un mismo ciclo causal**. Los países que compiten por la probabilidad de apertura de filiales escalan las contrataciones remotas y miden el impacto neto, y las señales tempranas de intención son los que ganan el futuro.

Panamá cuenta con las capacidades y la conectividad para lograrlo. Ahora debe agregar lo esencial: criterio ex ante, medición de la intención y seguimiento público del impacto funcional. Solo así, la estrategia no reinicia la historia. La permanencia de los instrumentos y su efecto de demostración serán el blindaje que permitirá la siguiente generación de filiales digitales exportadoras.



NACIONES UNIDAS

CEPAL



PN  
UD

# Bibliografía

---

Álvarez, R., & Grazi, M. (2018). Financing intangibles: Innovation, credit constraints, and firm growth in Latin America. Inter-American Development Bank.

Baldwin, R. (2019). The Globotics Upheaval: Globalization, Robotics, and the Future of Work. Oxford University Press.

Baldwin, R., & Forslid, R. (2022). The rise of telemigration and global remote work. Duke University.

Baldwin, R., & Forslid, R. (2022). The rise of telemigration and global remote work. Journal of Economic Perspectives.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2025a), Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, Santiago.

\_\_\_(2025b), La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2025, Santiago.

\_\_\_ (2025c). La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2025. Naciones Unidas.

\_\_\_ (CEPAL). (2024). La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2024. Naciones Unidas.

Di Meglio, G. (2015). El sector servicios en las economías en desarrollo ¿nuevo motor de crecimiento?, Universidad Complutense de Madrid.

Dinnie, K. (2016). Nation Branding: Concepts, Issues, Practice. Routledge.

Farole, T., & Winkler, D. (2014). Making Foreign Direct Investment Work for Sub-Saharan Africa. World Bank.

Ferracane, M. F., & van der Marel, E. (2021). Do data policies inhibit trade in services and economic networks? World Bank.

Fondo Monetario Internacional. (2025). BOP6 Standard Implementation. FMI.

Gereffi, G., & Fernandez-Stark, K. (2016). Global Value Chain Analysis: A Primer. Duke University.

Giordano, P. y Ortiz de Mendivil, C. (2021). Trade in services in Latin America and the Caribbean: an overview of trends, costs, and policies, IDB Technical Note, 2266.

Gotsch, M., Hipp, C., Gallego, J. y Rubalcaba, L. (2011). Knowledge intensive Services Sector. Sectoral Innovation Watch, final sector report. Europe INNOVA.

Hoekman, B. (2011). Services trade liberalization and regulatory reform. World Bank.

Hoekman, B. (2022). “Services Trade and Policy,” OCDE Services Trade Restrictiveness Index Workshop, Paris.

Hoekman, B., & Mattoo, A. (2019). Services trade regulation and cooperation in the nearshoring era. World Bank.

Unión Internacional de Telecomunicaciones. (2022). Digital readiness assessment for SMEs. ITU.

International Trade Centre (ITC). (2017). SME competitiveness outlook 2017. ITC.

Jensen, J. B. (2013). Overlooked Opportunity: Tradable Business Services. Developing Asia, and Growth. ADB Economics Working Paper No. 326. Asian Development Bank.

Kaur, M., et al. (2023). Steering Responses to Climate Change from the Centre of Government: A Stocktaking. OECD Working Papers on Public Governance, No. 65. <https://doi.org/10.1787/b95c8396-en>

Kotler, P., & Gertner, D. (2002). Place marketing and brand management in services exports. *Journal of Brand Management*.

Krugman, P. (1991). *Geography and trade*. MIT Press.

Lerner, J. (2010). The future of public venture capital. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*.

López-González, J., & Jouanjean, M. (2017). Trade in services, data signaling and digital competitiveness. OECD.

Ministerio de Comercio e Industrias (MICI). (2024). Memoria anual 2024. República de Panamá.

Nayyar, G., Hallward-Driemejer, M. y Davies, E. (2021). At Your Service? The Promise of Services-Led Development. World Bank.

OECD. (2025). *Governing for the Green Transition*. OECD Publishing.

\_\_\_\_ (2024a). *Steering from the Centre of Government in Times of Complexity: Compendium of Practices*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/69b1f129-en>

\_\_\_\_ (2024b). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2024*. OECD Publishing.

\_\_\_\_ (2023). *Coherence and Co-ordination at the Centre of Government in Romania*. OECD Public Governance Policy Papers, No. 34. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/3feaa33e-en>

\_\_\_\_ (2020). *Policy Framework on Sound Public Governance: Baseline Features of Governments that Work Well*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/c03e01b3-en>

\_\_\_\_ (2020). *Building resilience to the Covid-19 pandemic: the role of centres of government*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/883d2961-en>

\_\_\_\_ (2020). *Trade in services: data gaps, policy implementation and institution building*. OECD Publishing.

\_\_\_ (2015). *Centre Stage: Driving Better Policies from the Centre of Government*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1ac01bba-en>

\_\_\_ (2014). *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*. OECD Publishing.

OECD & BID. (2018, 2022). *Encuesta sobre Organización y Funciones del Centro de Gobierno*. BID–OCDE.

OMC y Banco Mundial (2023). *Trade in services for development: Fostering sustainable growth and economic diversification*, Ginebra.

Porter, M. E. (1998). *Clusters and the new economics of competition*. Harvard Business Review.

PROPANAMÁ. (2024a). *Servicios basados en conocimiento (SBC) en Panamá: Oportunidades y retos para la internacionalización*. Gobierno de Panamá.

\_\_\_ (2024b). *Memoria anual 2024 (noviembre 2023–octubre 2024)*, Contraloría General de la República de Panamá.

Sako, M. (2020). *Technology, outsourcing and transformation of work*. Oxford University Press.

SIGMA. (2004). *Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office*. SIGMA Papers No. 35.

SIGMA. (2017). *Functioning of the Centres of Government in the Western Balkans*. SIGMA Papers No. 53.

Sorbe, S., Gal, P., y Millot, V. (2018). *Can productivity still grow in services-based economies? Literature overview and preliminary evidence from OCDE countries*.

Stehrer, R., y otros (2012). *Convergence of Knowledge-intensive Sectors and the EU's External Competitiveness*. Research Reports No. 377. The Vienna Institute for International Economic Studies.

Sting. (2022). *Brand new day: institutional signaling and nearshoring intuition*. Documento citado implícitamente.

UNCTAD. (2024). *Digital Economy Report 2024: Skills, Standards and Global Digital Markets*. United Nations.

Volpe Martincus, C., & Carballo, J. (2010). *Is export promotion effective?* The World Economy.

Woo Kang, J. y otros (2022). *Unlocking the potential of digital services trade in Asia and the Pacific*, Manila: Banco Asiático de Desarrollo.



# Anexo 1

Taller de  
validación  
**en el marco de la  
ENESM**

---

## A1.1 Objetivo del taller de validación en el marco de la ENESM

El taller se desarrolló mediante una metodología de diseño estratégico participativo (Design Thinking), orientada a traducir la visión de la Estrategia Nacional de Exportación de Servicios Modernos (ENESM) en insumos concretos, validados y accionables por los actores clave del ecosistema. Tras una primera sesión plenaria en la que se presentó el diagnóstico, la lógica económica subyacente y los cinco pilares estratégicos de la ENESM, el taller generó un espacio estructurado de reflexión colectiva que permitió a representantes del sector público, privado y académico internalizar los desafíos reales que enfrenta Panamá en el desarrollo y escalamiento de sus exportaciones de servicios modernos. Esta aproximación facilitó una comprensión compartida de que la medición, la atracción de inversión extranjera directa, la promoción exportadora, el desarrollo de talento humano y la infraestructura digital constituyen un sistema interdependiente, y no componentes aislados de la política pública.

Sobre esta base común, el objetivo específico del taller fue cocrear, a partir de la experiencia práctica de los participantes, un conjunto de desafíos priorizados y recomendaciones estratégicas organizadas por pilar y por horizonte temporal. Mediante dinámicas de empatía, identificación de desafíos, análisis impacto–esfuerzo y construcción de líneas de tiempo, los grupos de trabajo analizaron críticamente las brechas institucionales, regulatorias, operativas y de capacidades que limitan la competitividad del sector. El resultado no fue únicamente una validación del enfoque de la ENESM, sino su enriquecimiento sustantivo, al transformar una estrategia marco en una agenda operativa que distingue acciones de corto plazo, reformas estructurales de mediano plazo y apuestas transformadoras de largo plazo, asegurando así que la ENESM refleje tanto la visión estratégica del país como las prioridades y realidades del ecosistema responsable de su implementación.

## A1.2 Perfil de los participantes

El proceso de validación de la ENESM y de identificación de brechas temporales contó con la participación de un amplio, diverso y altamente calificado conjunto de actores, representativos del ecosistema nacional e internacional de los servicios modernos en Panamá. Participaron autoridades de alto nivel del sector público —incluyendo ministerios, entidades reguladoras, organismos estadísticos, agencias de promoción, ciencia y tecnología—, así como representantes de organismos internacionales (CEPAL y PNUD), de la academia nacional e internacional, de centros de innovación, de cámaras empresariales, de zonas francas, de firmas legales, de consultoras especializadas y de empresas líderes en servicios modernos, tecnología, fintech e inteligencia artificial. Este grupo incluyó tanto responsables de la formulación de políticas públicas como ejecutivos y emprendedores con experiencia directa en mercados internacionales, así como especialistas en medición estadística, balanza de pagos, regulación, talento humano e innovación. La combinación de visiones estratégicas, operativas y técnicas permitió enriquecer el análisis, asegurar una lectura realista de los desafíos y elaborar recomendaciones robustas, ancladas tanto en la visión de largo plazo del país como en las restricciones y oportunidades concretas que enfrenta el ecosistema encargado de implementar la ENESM.

Esta diversidad de perfiles y niveles de decisión (véase el cuadro A1.1) otorgó al proceso de validación un alto grado de legitimidad técnica, institucional y operativa, lo que fortaleció la robustez de los resultados y de las conclusiones que se presentan a continuación.

**Cuadro A.1.1**  
**Lista de participantes del taller de validación**

Nombre	Entidad/Gremio/Empresa	Cargo
Alkin Saucedo	ASEP	Director Nacional de Telecomunicaciones
Aquilino Ariuas	AIG	Director Nacional de Telecomunicaciones
Ariane Neira	Proyecto PNUD – MICI	Coordinadora
Bettina Woll	PNUD – Panamá	Representante Residente
Carlos González	Morgan & Morgan	Abogado
Carlos Hoyos	MIRE	Vicecanciller
Cecilia De La Espriella	PROPANAMÁ – MICI	Jefa de Exportaciones
Carolina De La Guardia	VELO - Legal	Socia
Crismar Álvarez	MICI	Asesora de la Viceministra de Comercio Exterior
Deidamia Batista	MICI	Jefe de Gabinete
Eduardo Ortega-Barría	Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT)	Secretario Nacional
Efraín Tejada	Beepay	CEO
Eli Fashka	Soluciones Seguras	CEO
Eliécer Castillo	INEC	Jefe del Departamento de Estadísticas Económicas
Eliás Manopla	Simplify.com	Gerente
Eric Dormoi	MICI	Director Exportaciones
Essie Mastellari	MICI	Directora Promoción Inversiones

Nombre	Entidad/Gremio/Empresa	Cargo
Jaime Blanco	CLA Direct	VP Sales & Strategy
Jaime Vásquez	Instituto para la Aceleración de la IA (IA2)	Presidente
Jannette Díaz	MICI / SEM	Funcionaria
Jesenia Bogantes	ASEP	Dirección Nacional de Telecomunicaciones
Jesús Guevara	Consultor de empresas de servicios	Consultor
Javier Buitrago	Cámara Fintech	Secretario
Jonathan Díaz	Ciudad del Saber (CdS)	Director de Negocios – Fundación CdS
Jorge Barnett	Georgia Tech	Director General
José García	Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)	Director General
Juan Marcos Castillo	UTP	Profesor y Director Smart Logistics Lab
Julio Moltó	MICI	Ministro
Kathya Hart	ITSE	Directora de la Escuela de Innovación Digital
Katiuska Hull	EHC Group	CEO
Luis Cedeño	MICI	Dirección Nacional de Exportaciones
Luis Garrido	MICI	Director de DINECI
Luisa Castro	Georgia Tech	Investigadora
Luz Vásquez	INEC	Sección de Balanza de Pagos
Marcus Klaus Raiser	Zona Franca IFZA Panama	Presidente/Representante Legal
María Lourdes Barrios	Universidad Internacional. Puerto Rico	Directora
Marianela Gómez	MICI	Dirección Nacional de Exportaciones

Nombre	Entidad/Gremio/Empresa	Cargo
Maritza Cedeño	Colegio de Abogados	Miembro de COSIP
Matías Prado	Ingeniería Informática S.A. (IISA)	CEO
Moisés Cohen	Consejo de Servicios Internacionales de Panamá (COSIP)	Presidente
Moisés Vega	Grupo ENX	CEO
Nanno Mulder	CEPAL	Jefe de la Unidad de Comercio
Norman Harris	KPMG	Especialista en Comercio de Servicios
Oscar García Cardoze	Proyecto PNUD – MICI	Especialista en Economía y Política Económica
Patricia Pérez	PNUD – Panamá	Oficial de Gobernabilidad, Paz y DD.HH.
Rebeca Bieberach y otros	Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE)	Gerencia de Innovación Curricular
Roberto Zometa	PROPANAMÁ – MICI	Especialista en inversiones
Rocío Lezcano	MICI	Legal
Roger Durán	CNC	Economista
Rodrigo Jaen	MICI	Director Zonas Francas
Romina Gaya	Consultora CEPAL	Consultora
Rosemary Piper	CNC	Directora Ejecutiva
Sandro Zolezzi	Consultor de la CEPAL	Consultor de la CEPAL
Silvia de Marucci	PROPANAMÁ	Directora de Promoción Internacional
Stephanie Pragnell	PROPANAMÁ – MICI	Director Ejecutivo
Tony Roldán	CASEM	Presidente
Zoila Castillo	UTP	Profesora y Directora de CIILCA
Focus Group con empresas SEM y miembros de su Advisory Board		

*Fuente: Elaboración de los autores.*

## Acrónimos y Siglas

Acrónimos y Siglas	Significado
ADN	Agenda Digital Nacional
AELC	Acuerdo de Asociación con la Unión Europea
AIG	Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental
AIP	Asociaciones de Interés Público
ALC	América Latina y el Caribe
AMP	Autoridad Marítima de Panamá
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
APEDE	Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa
ASEP	Autoridad Nacional de los Servicios Públicos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BPO	Externalización de Procesos de Negocio (Business Process Outsourcing)
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CAGR	Crecimiento Anual Compuesto
CAPATEC	Cámara Panameña de Tecnología
CAPEX	Gastos de capital (Capital Expenditure)
CASEM	Cámara de Sedes de Empresas Multinacionales
ccTLDs	Dominios de nivel superior de código de país
CDI/DTT	Convenios para Evitar la Doble Imposición
CeCAP	Centro de Conciliación y Arbitraje de Panamá
CEFR	Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGR	Contraloría General de la República

Acrónimos y Siglas	Significado
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
CIIU Rev.4	Clasificación Industrial Internacional Uniforme, Revisión 4
CNC	Consejo Nacional de Competitividad
CoG	Centro de Gobierno
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior (Costa Rica)
COSIP	Consejo de Servicios Internacionales de Panamá
CRM	Gestión de Relaciones con Clientes (Customer Relationship Management)
DEL	Directorio de Empresas y Locales
DIGESI	Dirección General de Servicio al Inversionista
DNE	Dirección Nacional de la Exportación
DNI	Dirección Nacional de la Inversión
DSTRI	Índice de Restrictividad del Comercio de Servicios Digitales
EBOPS	Extender Balance of Payments Services Classification
EEENF	Encuesta entre Empresas No Financieras
EET	Encuesta Económica Trimestral
EIED	Encuesta de Inversión Extranjera
EMMA	Régimen Especial de Empresas Multinacionales para la Prestación de Servicios Relacionados con la Manufactura
EMNs	Empresas multinacionales
ENESM	Estrategia Nacional de Exportación de Servicios Modernos
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
GATS	Acuerdo General Sobre el Comercio de Servicios
GDPR	Reglamento General de Protección de Datos

Acrónimos y Siglas	Significado
GSMA	Global System for Mobile Communications
IBRD/BM	Banco Mundial
IED	Inversión Extranjera Directa
IFARHU	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos
IMAE	Índice Mensual de Actividad Económica
INADEH	Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
INMEX	Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (México)
ITSE	Instituto Técnico Superior Especializado
JSI	Iniciativa de Declaración Conjunta de la OMC sobre comercio electrónico
KPI	Key Performance Indicator
KPO	Externalización de Procesos Basados en Conocimiento (Knowledge Process Outsourcing)
MBP6	Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional (sexta edición)
MCI	Índice de Conectividad Móvil
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MICI	Ministerio de Comercio e Industrias
MinSeg	Ministerio de Seguridad
MIRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MITRADEL	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo

Acrónimos y Siglas	Significado
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes
PROPANAMÁ	Oficina para la Atracción de Inversiones y Promoción de Exportaciones
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RRNN	Recursos Naturales
RZF	Régimen de Zonas Francas
SEM	Régimen Especial de Sedes de Empresas Multinacionales
SENACYT	Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
SM	Servicios Modernos
SMART	Métricas Específicas, Medibles, Alcanzables, Relevantes y con Horizonte Temporal definido
STEM	Programas de Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas
TBI/BIT	Tratados Bilaterales de Inversión
TI	Tecnologías de Información
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TiSA	Acuerdo sobre el Comercio de Servicios
TLC	Tratados de Libre Comercio
TPC	Tratado de Promoción Comercial (Panamá - Estados Unidos)
UDELAS	Universidad Especializada de las Américas
UE	Unión Europea
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UMIP	Universidad Marítima Internacional de Panamá

Acrónimos y Siglas	Significado
UNACHI	Universidad Autónoma de Chiriquí
UNCTAD	ONU Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UP	Universidad de Panamá
UTP	Universidad Tecnológica de Panamá
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior
ZLC	Zona Libre de Colón

