

Fernandez, Marcos

Working Paper

Políticas de Desarrollo Productivo en Panamá: Auto-descubrimiento y fallas de coordinación

IDB Working Paper Series, No. IDB-WP-172

Provided in Cooperation with:

Inter-American Development Bank (IDB), Washington, DC

Suggested Citation: Fernandez, Marcos (2011) : Políticas de Desarrollo Productivo en Panamá: Auto-descubrimiento y fallas de coordinación, IDB Working Paper Series, No. IDB-WP-172, Inter-American Development Bank (IDB), Washington, DC

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/89159>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Documento de trabajo del BID # IDB-WP-172

Políticas de Desarrollo Productivo en Panamá:

Auto-descubrimiento y fallas de coordinación

Marco A. Fernández

Enero 2011

Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Investigación y Economista Jefe

Políticas de Desarrollo Productivo en Panamá:

Auto-descubrimiento y fallas de coordinación

Marco A. Fernández

INDESA, Panamá



Banco Interamericano de Desarrollo

2011

Información de catálogo para publicaciones provista por el
Banco Interamericano de Desarrollo
Biblioteca Felipe Herrera

Fernández, Marco A.

Políticas de desarrollo productivo en Panamá : auto-descubrimiento y fallas de coordinación / Marco A. Fernández.

p. cm. (IDB working paper series ; 172)

Includes bibliographical references.

1. Panama—Economic Policy—Case Studies. 2. Panama—Commercial policy—Case Studies. 3. Low-income housing—Panama—Finance—Case Studies. 4. Agricultural credit—Panama—Case Studies. I. Inter-American Development Bank. Research Dept. II. Title. III. Series.

<http://www.iadb.org>

Los documentos publicados en la serie “Documentos de trabajo” del BID son de la más alta calidad académica y editorial. Todos ellos fueron sometidos a una revisión de pares por expertos reconocidos en su campo, y fueron editados profesionalmente. Los puntos de vista y las opiniones que se presentan en este documento de trabajo son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan los del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente.

Resumen *

Este documento analiza las Políticas de Desarrollo Productivos en cinco estudios de caso: i) la promoción de los servicios de exportación; ii) la promoción de las exportaciones de bienes; iii) la promoción de zonas libres; iv) el crédito subsidiado a las viviendas populares; y v) el crédito subsidiado a la agricultura. En todos estos casos se presentan su historia, su justificación en función de las externalidades que deseaban resolver, los procesos de coordinación pública-privada y sus resultados. Se concluye con una valoración crítica de estas políticas y algunas recomendaciones.

Códigos JEL: O25, O43

Palabras clave: Política de desarrollo productivo, Política industrial, Panamá

* Agradezco la valiosa colaboración de Guillermo Chapman, Nicolás Ardito-Barletta, y Juan Luis Moreno-Villalaz en la discusión de los temas centrales de este trabajo, al igual que a Valerie Mercer-Blackman y Ernesto Stein quienes realizaron valiosos comentarios al primer borrador del trabajo.

“Las consecuencias para el bienestar humano [de las diferencias en el crecimiento de los países] son tales que [...] es difícil pensar en otra cosa”

Robert Lucas, 1985

1. Introducción

1.1 Aspectos generales

Después de la “década perdida” de los ochenta en América Latina, se pensó que la adopción de políticas públicas más o menos comunes podría llevar a los países una senda de crecimiento elevada. Las opciones planteadas en el denominado “Consenso de Washington” prometieron una salida adecuada a los problemas del estancamiento económico ocurrido en esa década (Williamson, 1989). Las políticas asociadas con esta propuesta buscaban allanar el camino (“to level the playing field”) para estimular la inversión productiva, en vez de favorecer a un sector en particular, de forma tal que las economías pudieran aprovechar sus ventajas comparativas mediante el funcionamiento libre de los mercados y una macroeconomía estable.

A pesar de sus efectos positivos potenciales, los resultados no han sido halagüeños con las consecuentes frustraciones de los ciudadanos y de las autoridades. La mayoría de los Gobiernos elegidos en América Latina desde los años noventa han escogido opciones económicas que difieren de las sugeridas por el Consenso de Washington, el cual daba al Estado un rol relativamente pasivo (aunque importante) en asegurar los derechos de propiedad bien obtenidos, en mantener una inflación baja y estable y en proveer un clima de negocios adecuado. Las reformas propuestas eran de carácter general y por tanto no se enfocaron en las restricciones para el crecimiento de cada país en particular (Rodrik, 2007).

El pobre desempeño de la mayoría de los países en las últimas dos décadas, inclusive en aquellos que habían “hecho bien la tarea”, ha renovado el debate sobre la conveniencia de la intervención del Estado en la eliminación de las “fallas del mercado” que crean una brecha entre el valor económico y el valor social de una actividad determinada, por lo que el nivel de dicha actividad termina siendo menor que el óptimo para la economía como un todo.

Estas intervenciones reciben el nombre genérico de “políticas industriales”, las cuales se asocian a la búsqueda y aplicación de medidas diseñadas para mejorar la capacidad productiva de un país y que incluyen aquellos instrumentos de acción pública (subsidios, créditos dirigidos, leyes especiales, por ejemplo) que favorecen sectores que se consideraban “ganadores” en el largo plazo, en el sentido de que podrían convertirse en fuente sostenida de crecimiento y

empleos. El éxito económico de países asiáticos tales como Singapur y Corea del Sur se atribuyó a la efectividad de este tipo de acción estatal.

Una de las deficiencias de este planteamiento es que muchas de las medidas propuestas se refieren a mejoras asignativas de los recursos, las cuales por su propia naturaleza son de carácter estático, mientras que el crecimiento a largo plazo es de naturaleza dinámica. Por ello, el análisis del potencial económico de un país debe vincularse a su capacidad de atraer y sostener la inversión productiva para lo cual se deben estudiar, además de los temas microeconómicos de deficiencias en el funcionamiento de los mercados, otros elementos vinculados a la competitividad nacional, en particular el “costo de hacer negocios” en el país que se analiza (Porter, 1988).

Un problema adicional de las políticas industriales es que no siempre el beneficio social obtenido por una intervención gubernamental supera sus costos y entonces el remedio puede ser peor que la enfermedad pues la corrección de las fallas de los mercados requiere del uso de recursos reales que tienen un costo de oportunidad para la economía (nuevas instituciones, búsqueda de información) y que deben ser compensados adecuadamente. Además, no es fácil decidir cuál es el orden de “ataque” a las externalidades negativas, pues las opciones incluyen optar por el facilismo político, la gradualidad en los cambios o el cálculo técnico del efecto de cada opción sobre la inversión (Rodrik, Velasco y Hausmann, 2006 desarrollan estos puntos y ofrecen alternativas).

La discusión sobre la efectividad de las políticas industriales parte de la base de que siempre los mercados tendrán fallas, ya sea de información asimétrica, de externalidades de coordinación o de rentas monopolísticas, por ejemplo: cuando ello ocurre es difícil que se puedan asignar adecuadamente los recursos porque los precios de mercado son “mentirosos” (Fontaine, 2008); por ende, las autoridades deben decidir qué hacer para solucionar estas fallas de manera eficiente, lo cual incluye, no hacer nada al respecto.

La pregunta que más interesa responder para efectos de este estudio es si las diversas “políticas industriales” que se han aplicado en Panamá a lo largo de las últimas décadas han sido el resultado de un debate nacional (explícito o implícito) sobre la necesidad de corregir alguna externalidad o si fueron diseñadas con base en criterios políticos, fiscales, rentistas o de otra naturaleza. Además es preciso establecer qué tan efectivos han sido sus resultados y qué cambios se requerirían para mejorar su eficacia.

Un marco inicial de análisis estudia cuáles son los principales problemas que impiden que la economía panameña tenga los niveles de producción y de crecimiento económico de otros países del mundo, en particular los asiáticos. El punto de partida es preguntarse cuáles son las condiciones de Panamá que impiden lograr una tasa de inversión semejante a la de los países con los cuales queremos compararnos. La acumulación de capital no es el factor que puede explicar por sí solo el progreso material de una sociedad en el largo plazo ya que otros factores como el entrenamiento en el trabajo, la capacidad de las empresas y el Estado de hacer investigación y desarrollo y la innovación productiva, por ejemplo, también lo son (Acemoglu, 2009).

Pero más allá de una formulación agregada de la “función de producción” de un país, se debe buscar cuáles son los elementos concretos que impiden que la tasa de inversión nacional sea la adecuada para iniciar un proceso de crecimiento sostenido. Para estudiarlo, una metodología práctica es la propuesta por Rodrik, Velasco y Hausmann (op. cit.) y aplicada a Panamá por Cárdenas y Salazar (2008).

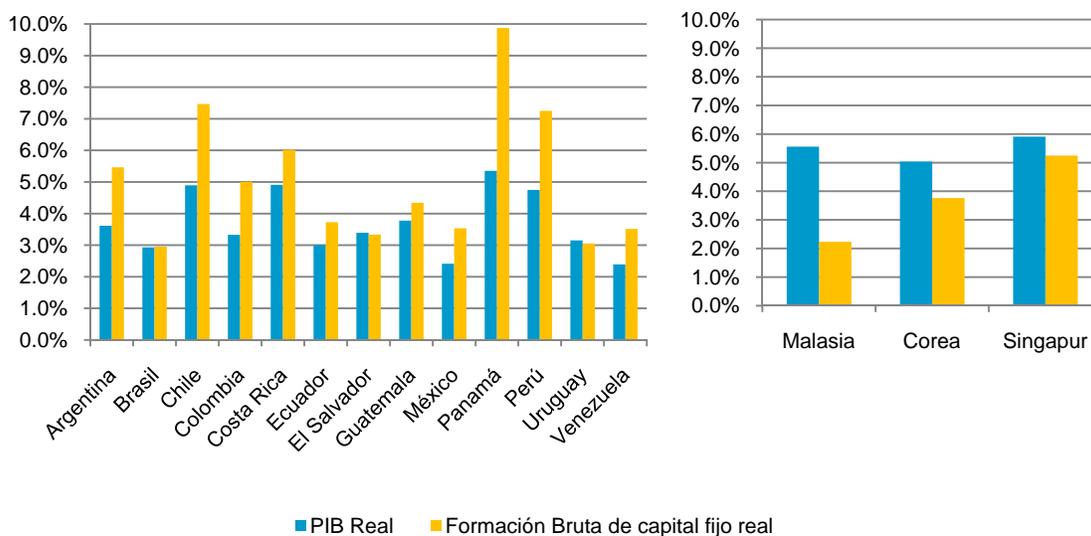
Este “diagnóstico clínico” del crecimiento de un país busca entender cuáles son los problemas que enfrenta un inversionista privado para lograr una rentabilidad adecuada para sus recursos. Dos aspectos generales pueden explicar la reducida inversión en un país o región: el bajo rendimiento de la inversión y el alto costo de financiarla. La primera puede ser explicada por la pobre geografía, su escasa infraestructura, su recurso humano poco productivo o la baja apropiabilidad de los frutos de esa inversión para los tomadores de riesgo (por corrupción, altos impuestos o inestabilidad macroeconómica, entre otros aspectos). La segunda explicación –falta de financiamiento –puede ser el resultado de un sistema financiero poco desarrollado o del costoso acceso de crédito para los inversionistas nacionales o extranjeros.

El examen de este diagnóstico de crecimiento en el caso panameño enfatizó la característica de dualidad de la estructura económica del país: un sector moderno que no tiene problemas fundamentales de competitividad en comparación con otros países de América Latina (e inclusive con Singapur y Hong Kong), que co-existe con un sector tradicional que adolece de baja calificación de la mano de obra, de dificultades para el lograr financiamiento adecuado para los proyectos y pocos incentivos para aprovechar las ventajas de la apertura comercial (Cárdenas y Salazar, op. cit.)

Un dato relevante es que la tasa de inversión en Panamá ha sido históricamente elevada en el contexto regional, siendo incluso superior a la de los países asiáticos emergentes, tal como

se aprecia en la Figura 1. La explicación no proviene del tamaño de la inversión pública ya que ella no ha sido superior al 4% ó 5% del PIB en la última década. La inversión privada extranjera ha sido importante desde mitad de la década de los noventa, como resultado de las privatizaciones de la mayoría de los servicios públicos y de la situación geo-política de países vecinos que han estimulado el flujo de inversión y de mano de obra calificada al país especialmente en el último quinquenio).

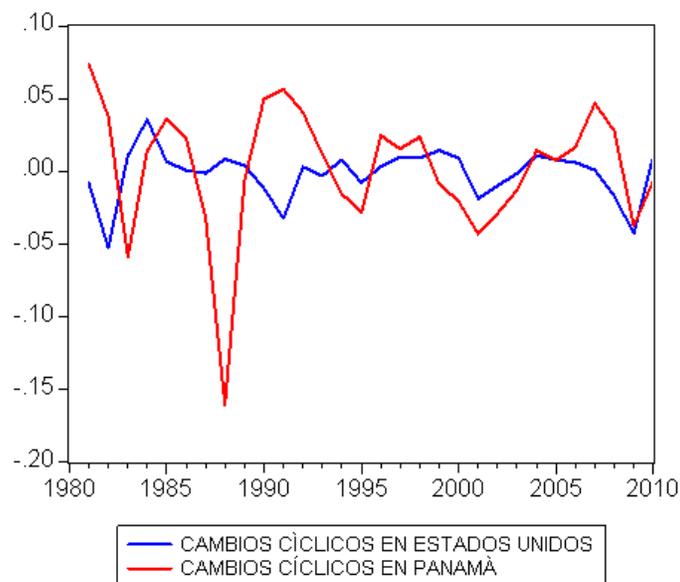
Figura 1.
PIB y formación bruta de capital fijo de países latinoamericanos y asiáticos
(tasa media de variación anual)



Nota: Tasas medias corresponden a tasas compuestas de crecimiento para 1991-2009 en América Latina y 1997-2009 para países asiáticos.
Fuente: CEPAL y FMI.

Un hecho importante relacionado con este fenómeno es que la economía panameña se ha “desacoplado” de la de Estados Unidos (su socio comercial más importante) desde el 2004, cuando se inició el auge de la inversión y del consumo proveniente de Venezuela y se aceleró el proveniente de Colombia. Esta inversión ha estado dirigida a la construcción y compra de viviendas de altos precios, pero también al comercio, a los restaurantes, al turismo y a los servicios locales. La Figura 2 muestra los cambios en los movimientos cíclicos del PIB norteamericano y panameño, los cuales tenían una alta correlación hasta el 2003, pero se han separado desde entonces explicados en parte por el fenómeno migratorio mencionado.

Figura 2.
Movimientos cíclicos del PIB de EE.UU. y Panamá: 1980-2010



Fuente: Contraloría General de la República y estimaciones del autor.

Otra de las razones para la dualidad productiva del país es que sector moderno en Panamá muestra una adecuada coordinación entre el Gobierno y la empresa privada, las cuales no parecen existir aún en su sector tradicional. Esto ha ocurrido en la inversión en los puertos, en hidroeléctricas, en carretas urbanas de peajes y en turismo. Este hecho se demostrará en este trabajo para unir el “diagnóstico clínico” de la dualidad productiva con el tema central del estudio, las políticas de desarrollo productivo, (PDP), definidas así:

“...policies that aim to strengthen the productive structure of a particular national economy [...] includes any measure, policy or program aimed at improving the growth and competitiveness of large sectors of the economy [...] specific sectors [...] or the growth of certain key activities. The final objective is to raise growth and improve the competitiveness of the overall economy while maintaining a rising trend in living standards.” (Melo y Rodríguez-Clare, 2006).

Además de la preeminencia del estado productor de los setenta, donde el Gobierno empezó a participar directamente en la producción de cemento, azúcar, electricidad, comunicaciones, banca, seguros agropecuarios, entre otros, la existencia de la Zona del Canal, en sí, administrada por el Departamento de Defensa de Estados Unidos “como si fueran soberanos”

de Acuerdo al Tratado de 1903, pero que tenía un concepto desarrollista. Esta segmentación económica-geográfica y política es una explicación de la dualidad “estructural” del país desde su independencia.

Uno de los conceptos centrales que irá desarrollándose a lo largo de este trabajo es, pues, el de “externalidades de coordinación” cuya solución es la de un “juego” entre el Gobierno y la empresa privada que resulta en un mayor rentabilidad social de la inversión (por ejemplo, si las autoridades y los privados se coordinan para crear un centro turístico para lo cual se requiere la construcción de un aeropuerto). Cuando no se soluciona una externalidad de coordinación, la inversión en el país resulta menor que el socialmente alcanzable y se necesita entonces de “contratos” creíbles y sostenibles para coordinar las partes.

No siempre la acción gubernamental o la existencia de políticas públicas explícitas son requisitos para que la coordinación lleve a un “buen equilibrio”¹ que refleje el nivel más alto posible de inversión. Esta coordinación puede provenir de un tercer “jugador” que tenga la capacidad estratégica de lograr dicha coordinación: por ejemplo, una universidad, una institución multilateral, un Gobierno foráneo, una amplia concertación nacional o un inversionista no residente (Rodríguez-Clare, 2005a y 2005b). Como se examinará en este trabajo, los mecanismos formales de diálogos nacionales iniciados en Panamá desde mediados de los noventa han servido el propósito de lograr resultados positivos en materia de política social. El recientemente instituido programa de concertación nacional tiene la posibilidad de incorporar al “menú” de opciones, acuerdos sobre política económica.

1.2 Aspectos metodológicos

La metodología propuesta por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para analizar los obstáculos al crecimiento de un país examina la efectividad de aquellas políticas públicas que se han diseñado para resolver algún tipo de imperfecciones de los mercados o para afectar su funcionamiento para el logro de ciertas metas de política pública. Este enfoque se realiza mediante dos niveles de análisis. El primero se relaciona con el ámbito de influencia de las políticas: si está dirigida a sectores específicos (manufactura, turismo, por ejemplo) y entonces se conocen como “PDP verticales”; o si cobijan actividades generales que están en capacidad de

¹ En teoría de juegos, cuando existen múltiples equilibrios uno de ellos es “nadie invierte” (un mal equilibrio) y el otro es “ambos invierten” (buen equilibrio).

beneficiar, en principio, a todos los sectores de la economía (promoción de exportaciones, por ejemplo), las cuales se conocen como “PDP horizontales”.

El segundo nivel de análisis tiene que ver con la manera como se aplica la política pública respectiva, ya sea mediante la provisión de *bienes públicos* (información de mercados, derechos de propiedad), o mediante las *intervenciones en los precios del mercado*, las cuales tienden a afectar los precios relativos de insumos o productos (exoneraciones, aranceles diferenciados, subsidios focalizados, por ejemplo).

Estas dos dimensiones: la transversalidad de los beneficiarios y la forma de la intervención se pueden resumir en una matriz de dos por dos que se muestra a continuación en el Cuadro 1.

Cuadro 1.
Ejemplo de matriz de políticas de desarrollo productivo

	Horizontal	Vertical
Provisión de bienes públicos		
Intervención en los precios de mercado		

Fuente: BID.

En el cuadrante I: “horizontal-bienes públicos” se encuentran aquellas políticas que buscan fortalecer el papel del Estado como proveedor de bienes o servicios para la sociedad que no están sujetos al principio de exclusión, políticas éstas que son aceptadas como una tarea de cualquier estado moderno. Por ejemplo, se pueden mencionar los sistemas de información de mercado, las garantías a la propiedad legalmente adquirida, etc. En el cuadrante II: “horizontal-

intervención de mercado”, se encuentran las políticas que utilizan precios relativos no para favorecer sectores específicos, sino actividades tales como las exportaciones no tradicionales, a la inversión extranjera, o la investigación y desarrollo, entre otras. En los cuadrantes III y IV están las políticas que pueden catalogarse como aquellas mencionadas anteriormente de “escoger ganadores”, ya sea mediante la provisión de bienes públicos (cuadrante III) o mediante cambios en los precios relativos (cuadrante IV). En cada celda se deben ubicar aquellas políticas que se desean estudiar en el contexto de su impacto sobre el objetivo que dicha política deseaba alcanzar al ser establecida.

El análisis de cada PDP dentro de este contexto debe considerar los siguientes aspectos:

- ¿Cuál fue el mecanismo para su puesta en vigencia, incluyendo sus orígenes y actores?,
- ¿Qué fallas de mercado buscaban resolver?,
- ¿Cuál ha sido su efectividad en relación con sus objetivos?, y
- ¿Qué recomendaciones pueden darse para mejorarlas?

La columna “vertical” ofrece temas de investigación importantes: ¿cuál fue el criterio para elegir los sectores beneficiados con esas políticas? ¿Por qué las autoridades eligieron la agricultura o el turismo y no la manufactura ligera o la construcción? ¿Cuáles fueron los mecanismos para que el Estado obtuviese la información para lograr la aplicación más eficiente posible de las políticas propuestas.

La escogencia de ganadores es parte del conjunto de políticas económicas de la mayoría de los Gobiernos de América Latina, ya sea que éstas sean abiertamente aceptadas o que estén escondidas dentro de otras más generales. Chile fue uno de los países líderes en estas iniciativas a través de CORFO y el desarrollo de “clusters”. Panamá, siguiendo el modelo de Chile, ha desarrollado dieciocho “clusters” en los últimos tres años, aunque su efectividad no puede evaluarse aún por su poco tiempo de operación.

1.3 Estructura del trabajo

El presente trabajo busca estudiar algunas PDP seleccionadas para el caso de Panamá y que pudieran reputarse como casos especiales en la región y por tanto de interés analítico para otros países.

En el cuadrante I se ha seleccionado la promoción de exportaciones de servicios, teniendo como principal política la creación de un marco tributario favorable a estas exportaciones, que complementó a lo largo del tiempo la posición geográfica del país y su sistema monetario-bancario. Se argüirá que la geografía no es un elemento exógeno del panameño, sino que la promoción de las exportaciones de servicios ha inducido cambios en la “posición geográfica” del país para enfrentar en una economía globalizada.

En el cuadrante II se estudiará la promoción de las exportaciones no tradicionales, aunque en realidad ella corresponde a un caso mixto en el cual se han utilizado políticas de provisión de bienes públicos, pero también instrumentos de mercado como el certificado de abono tributario.

En el cuadrante III se estudiarán dos zonas libres: por una parte, la Zona Libre de Colón (que existe desde 1948 y representa el 6% del PIB nacional) que ha sido beneficiada con una tributación favorable y con importante infraestructura pública (edificaciones, carreteras); y, por la otra, la zona libre de petróleo que es un concepto reciente (la ley que las creó data de 2003), que acogió actividades que ya habían operado desde mediados de los setenta, como el oleoducto transístmico. Las políticas utilizadas para promover las zonas petroleras son de naturaleza tributaria, pero también fue el aporte del Estado en forma de acciones en el caso del oleoducto transístmico.

En el cuadrante IV se analizarán dos políticas financieras: los subsidios a los créditos hipotecarios a las viviendas populares y los subsidios a la tasa de interés a los créditos agropecuarios. Se han escogido estas PDP porque resultan ser las dos únicas distorsiones existentes en el sector bancario panameño, caracterizado por su libertad para la asignación de recursos.

La lógica de ubicar la promoción de servicios y las de bienes en dos cuadrantes diferentes se debe a que la primera se basó en la existencia de una privilegiada posición geográfica, un sistema monetario dolarizado y una definición tributaria favorable a esta actividad (todas reputadas en este trabajo como “bienes públicos”); sin embargo, la promoción de las exportaciones de bienes se ha basado, en buena parte aunque no exclusivamente, en subsidios directos y ventajas fiscales (definidas como intervenciones en los precios de mercado).

La gran apuesta estratégica de Panamá ha sido la expansión del Canal. El esfuerzo político-administrativo se inició en 1977 con el requerimiento constitucional de que cualquier expansión del Canal existente (que opera en su forma actual desde 1914) debía ser consultada a

los ciudadanos por medio de un referéndum de obligatoria aceptación. Este es el mecanismo de coordinación social por antonomasia. El referéndum se produjo en octubre de 2006 después de un largo periodo de debate nacional y cerca de US\$50 millones en estudios, información, comunicación con la sociedad y el proceso de consulta propiamente dicho. Estos costos salieron de las arcas de la Autoridad del Canal de Panamá (agencia autónoma del Estado), pero como los excedentes de la ACP se transfieren al fisco en su totalidad (después de realizar las adecuadas reservas financieras), en realidad el costo final lo cargó el Gobierno Central.

El costo de la ampliación se ha calculado en US\$5,500 millones en siete años, con un financiamiento al proyecto de orden de US\$2,500 millones. Aunque la ley pertinente obliga a la ACP a transferir anualmente al fisco un monto no menor que el que le transfirió en el año 2000 – primer año de operación enteramente panameña del Canal – estas transferencias crecerán menos durante el periodo de construcción de lo que hubieran crecido sin el proyecto, con la esperanza de resarcirse cuando el Canal expandido empiece a operar en el año 2014. El Gobierno, pues, ha apostado al éxito del nuevo Canal mediante el sacrificio de ingresos: la PDP utilizada pertenece al cuarto cuadrante (aporte financiero directo a una actividad en particular). Es muy temprano para poder evaluar la efectividad de esta apuesta y, por ello, sólo se anota aquí la que consideramos la “escogencia de ganador” más importante en la historia económica del país.

Otras políticas frecuentes de “escoger ganadores” mediante intervenciones de mercado en Panamá no se estudiarán aquí, pero vale la pena mencionarlas:

- Los incentivos al turismo han sido políticas “verticales” que han utilizado apoyos de bienes públicos y también de intervenciones en los mercados;
- La Ciudad del Saber, cuyo fundamento legal es el decreto ley 6 de 1998, está situada en la antigua base militar norteamericana en Fort Clayton; desde su creación, el Gobierno de Panamá promocionó la ubicación de sedes regionales de importantes entidades internacionales, centros de investigación y Universidades en los antiguos edificios de la base, mediante el otorgamiento de franquicias tributarias y migratorias; y
- Recientemente, el Gobierno ha “escogido como ganadores” nuevos la industria cinematográfica y el desarrollo de proyectos logísticos.

El Cuadro 2 resume las políticas que serán analizadas en este trabajo.

Cuadro 2. Matriz de políticas de desarrollo productivo seleccionadas para Panamá

	Horizontal	Vertical
Provisión de bienes públicos	Promoción de las exportaciones de servicios	Zona Libre de Colón Zonas Libres de Petróleo
Intervención en los precios de mercado	Promoción de las exportaciones de bienes.	Crédito subsidiado para viviendas Crédito subsidiado para agricultura

En todos estos casos se presentará su historia, su justificación en función de las externalidades que deseaban resolver, los procesos de coordinación pública-privada y sus resultados. Se concluirá con una valoración crítica de estas políticas y algunas recomendaciones.

Un caveat inicial es importante: en los casos analizados en este documento no existen PDP “puras” en el sentido de que su ubicación en la matriz es inequívoco. En particular, las zonas libres se han beneficiado con políticas de provisión de bienes públicos y de intervención en los mercados, al igual que está sucediendo en estos momentos con los planes de productividad para el sector exportador de bienes. Se ha ubicado cada PDP en aquella “celda” que consideramos más representativa de la naturaleza del incentivo analizado.

2. La estructura y el desempeño de la economía panameña en relación con el estudio

*“Yet history has no miracles,
only causes and consequences”*

Paul Johnson, “Heroes”, 2007

2.1 Aspectos generales

Panamá es una economía atípica en comparación con otros países de América Latina. Es una de las naciones con menor población en la región, la dolarización formal está vigente desde 1904 mediante el Tratado Monetario entre Estados Unidos y Panamá², la cuenta de capitales del país ha estado completamente abierta desde su independencia de Colombia, pero la cuenta comercial está sujeta a restricciones, especialmente para la importación de alimentos. Sus ingresos por exportaciones provienen primordialmente de la venta de servicios al extranjero mientras que las exportaciones de bienes son relativamente pequeñas.

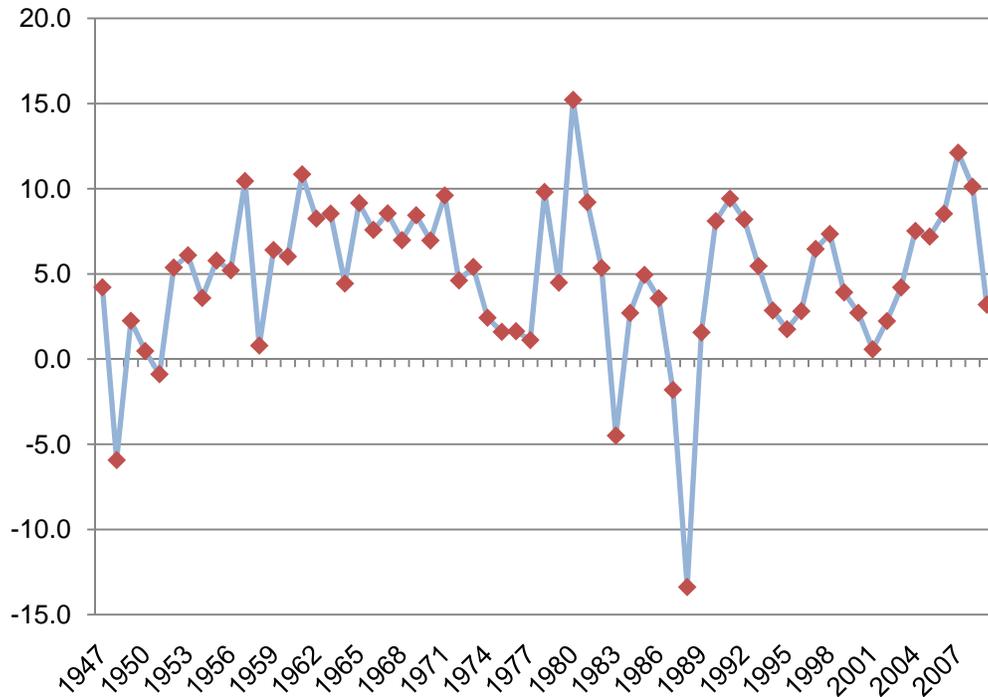
Con un producto interno bruto del orden de 24,000 millones de dólares estimados para 2009 y una población de 3.4 millones de habitantes (la más pequeña de la América Latina continental) su ingreso per cápita se encuentra en el tercio superior de los países de América Latina. La tasa de crecimiento del producto por habitante fue de 3.1 por ciento anual entre 1962 y 1982. La crisis latinoamericana de los ochenta, aunada a los efectos del incremento en los precios del crudo (Panamá importa todo los derivados del petróleo que consume), coincidió con una grave inestabilidad política interna que provocó una caída de 19.3% por ciento en el ingreso por habitante en 1988. Después de la turbulencia interna que culminó con la invasión de Estados Unidos a Panamá en diciembre de 1989, el país ha presentado tasas de aumento relativamente elevadas del PIB per cápita (del orden de 4.0% anual entre 1990 y 2008).

La Figura 3 muestra una historia del crecimiento económico del país. Se destacan dos extremos de la serie: el salto de 1979 y la caída de 1988. El primero tuvo que ver con la incorporación a las cuentas nacionales de las operaciones del Canal de Panamá (como resultado de los Tratados del Canal Torrijos-Carter) que hasta ese momento se consideraba como una

² Aunque la unidad de cuenta en el país es el balboa, el circulante (con excepción de las monedas fraccionarias) es el dólar estadounidense con el cual tiene paridad de uno a uno. En este trabajo el balboa se usará para referirse a las cifras de las cuentas nacionales, tal como aparecen en las publicaciones oficiales.

actividad externa. La situación de 1988 fue el resultado de la crisis política de ese año que se reflejó en un cierre prolongado del sistema financiero y culminó con la invasión de Panamá por parte del ejército de los Estados Unidos.

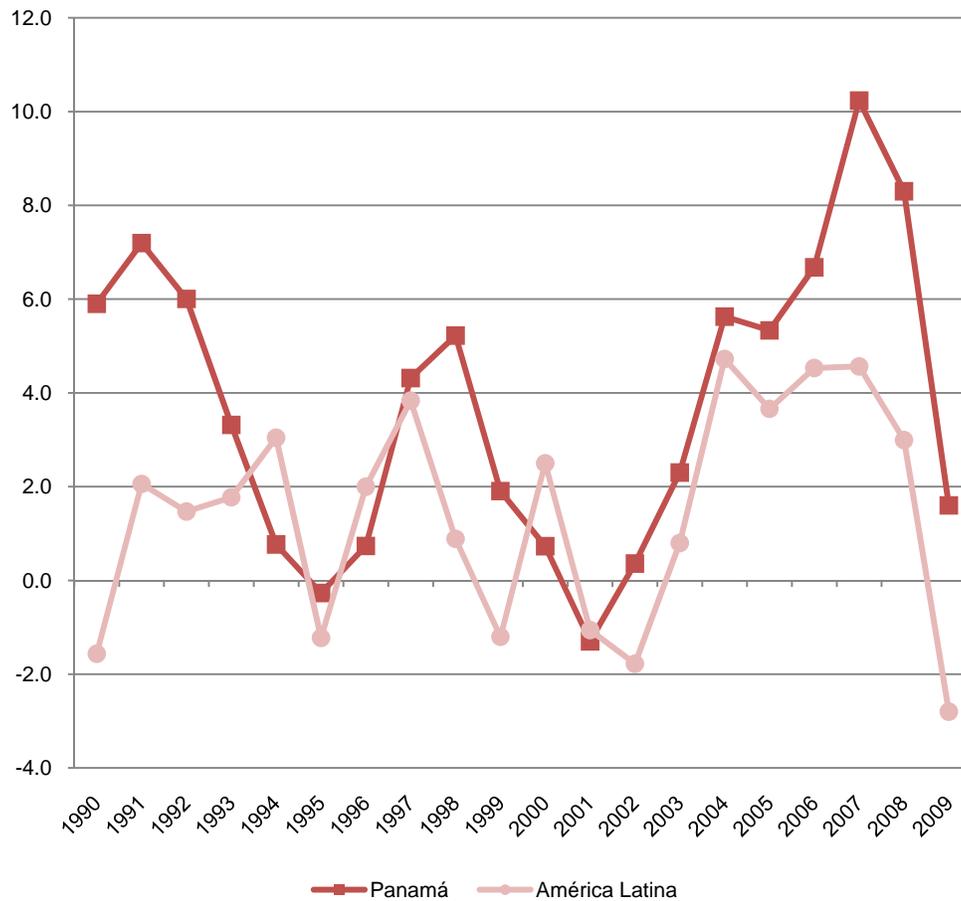
Figura 3.
Producto Interno Bruto Real: 1947-2009
(porcentaje de variación anual)



Fuente: Contraloría General de la República.

La tasa de crecimiento del producto por habitante en Panamá ha estado por encima del promedio de América Latina en los últimos veinte años, en particular después del año dos mil. (Figura 4).

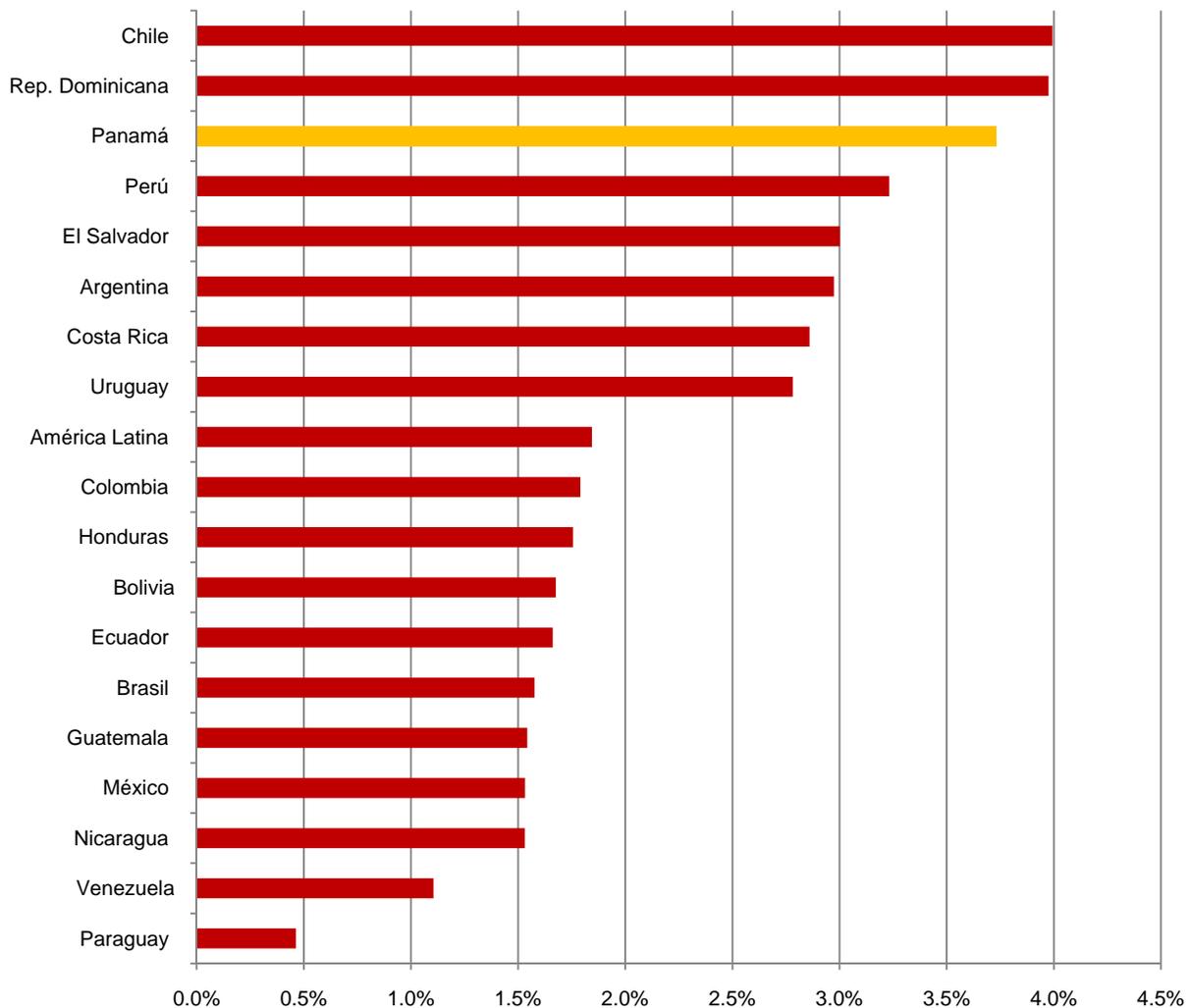
Figura 4.
PIB real per cápita de Panamá y América Latina: 1990-2009
(porcentaje de variación anual)



Fuente: CEPAL.

Para este periodo, el crecimiento promedio del PIB por habitante de Panamá se ubicó en el quintil superior del hemisferio, superado por Chile, República Dominicana y Perú (Figura 5). La importancia de las exportaciones de servicios, debido a la combinación de “nuevos productos” y del crecimiento de los existentes ha sido parte de la explicación de este fenómeno, tal como se desarrollará más adelante en este estudio.

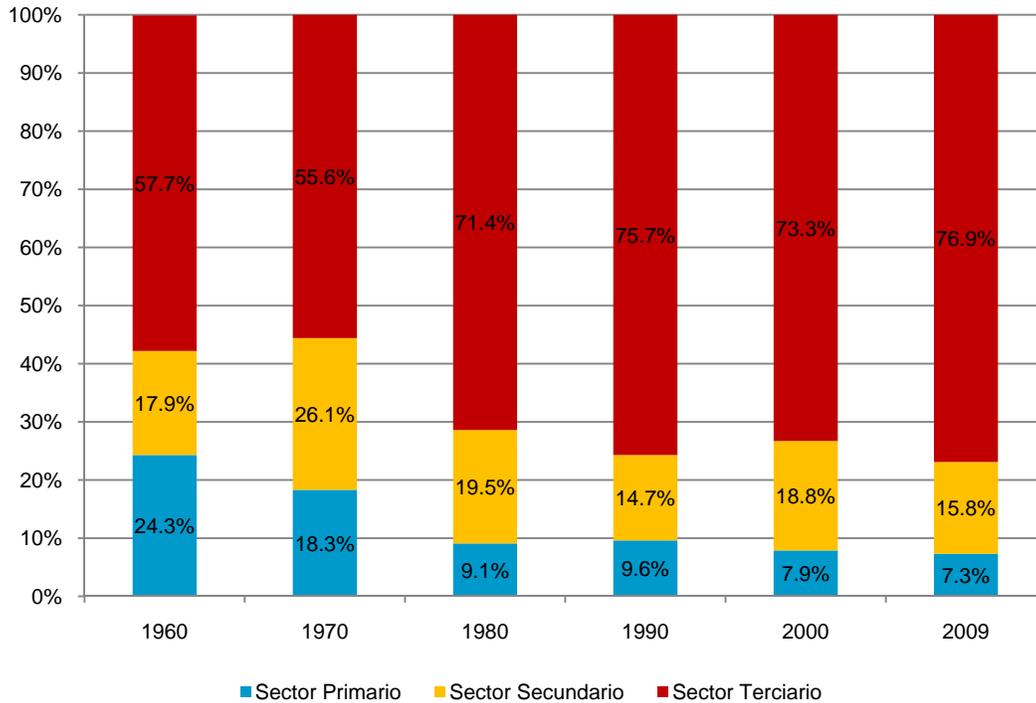
Figura 5.
Crecimiento del PIB per cápita: 1990-2008
(media de variación porcentual anual)



Fuente: CEPAL.

La composición sectorial del PIB en las últimas décadas refleja la importancia de los servicios en la economía nacional, con participaciones recientes del orden de más del 70%, después de las décadas del desarrollo manufacturero incipiente en los sesenta y setenta. Esta tendencia ha venido creciendo en las últimas décadas, tal como se refleja en la Figura 6.

Figura 6.
Producto Interno Bruto por sector económico: 1960-2009
(porcentaje de composición)



Fuente: Contraloría General de la República.

La productividad laboral media ha crecido sostenidamente desde la crisis política de 1989 (con la excepción del periodo 2001-2002, cuando las condiciones internacionales se deterioraron) aunque a una tasa menor que la de producción nacional. El producto interno bruto real por trabajador ha promediado entre US\$25,000 y US\$50,000 desde el año 2000 en los sectores modernos de la economía (transporte, el Canal, banca y electricidad) pero solamente entre US\$5,000 y US\$12,000 en los sectores tradicionales de agricultura, manufactura y construcción.

Sin embargo, la productividad general de la economía (medida por el crecimiento en la productividad total de los factores, PTF) ha sido baja. Cárdenas y Salazar en el citado trabajo, calcularon que la mitad del crecimiento del PIB entre 1964 y 2005 se debió a aumentos en la dotación de capital físico (inversión fija bruta) mientras que el cincuenta por ciento restante se explicó por aumentos en la cantidad de mano de obra empleada, lo cual deja una PTF nulo para el periodo.

Un análisis por década explica mejor esta tendencia: en los sesenta, la industrialización incipiente del país produjo un aumento importante de la inversión en maquinaria y equipo a la vez que los niveles de empleo subieron, y el crecimiento de la PTF fue alto, como es de esperarse en las primeras fases del proceso de sustitución de importaciones; en los setenta, la inversión pública y el empleo crecieron de manera importante, pero al PTF fue negativa; los ochenta fue una década de baja producción, empleo, inversión y productividad; en los noventa, el PIB se recuperó como resultado del crecimiento en la inversión, el empleo y la productividad. Para el sector manufacturero, no existió crecimiento en los sub-sectores de actividad (3 dígitos de la clasificación de la INDSTAT) e inclusive la productividad del factor trabajo cayó entre 1963 y 2000.

Por tanto, una de las caracterizaciones de la economía panameña es su dualidad (Banco Mundial, 1996): un sector llamado “moderno” con niveles de ingresos y tecnología comparables a las de países avanzados en áreas como el Canal, los puertos, las telecomunicaciones y la banca, mientras que la agricultura, la manufactura y la administración pública son sectores de baja productividad y menores salarios reales.

Las cifras de crecimiento de Panamá deben analizarse con especial cuidado por dos razones, una de tipo contable y la otra de naturaleza más estructural. En el primer caso, a partir de finales de la década de los setenta, al haberse firmado los tratados sobre el Canal de Panamá, empezó a incluirse en las cifras nacionales la actividad del tránsito marítimo por esa vía; en el segundo caso, a partir del año 2000, las áreas de las antiguas bases militares (cerca de 147,000 hectáreas y los activos localizados en ellas) pasaron a jurisdicción panameña y por ende, las actividades nuevas que se desarrollaron allí (resultado de una combinación de nueva dotación de factores y una nueva institucionalidad dirigida a aprovecharlas) incrementaron el nivel del PIB, y a corto plazo, su crecimiento. El valor de capital de estos activos no se ha determinado con exactitud, aunque existen algunos estimados al respecto.³ Por tanto, los datos macroeconómicos

³ El Canal de Panamá produce utilidades netas de US\$806.6 millones al año con un crecimiento compuesto de 30% anual en la presente década. A una tasa de descuento del 8%, el acervo podría estimarse en más de US\$ 0,000 millones. Las bases militares tenían un valor potencial estimado en US\$6,000 millones de 1995 de acuerdo a un trabajo de Fernández y Galán (1996) elaborado para una comisión ad hoc binacional.

a partir del año 2000 reflejan la existencia de un nuevo “stock” de capital obtenido no por acumulación previa sino por tratados internacionales.⁴

Un nuevo artículo de la Constitución Nacional había establecido en la década de 1970 que el Canal sería administrado por una agencia estatal, que no podría ser privatizado y que sus recursos no podrían ser enajenados a favor de terceros. Se creó entonces la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) con total autonomía respecto al Gobierno. No sucedió lo mismo con las “áreas revertidas” de las antiguas bases militares que pasaron a manos del Estado panameño a través de otra agencia autónoma –la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI) –cuyo propósito fue exactamente el opuesto al de la ACP: vender los activos revertidos a los privados.

En materia de indicadores socio-económicos, de acuerdo a un estudio reciente de la CEPAL, la pobreza ha caído de 36.5% en 2001 a 28.5% en 2007 y la distribución del ingreso pasó de un coeficiente Gini de 0.55 en 2001 a 0.52 en el 2007 (CEPAL, 2008).

El comercio exterior de Panamá también es atípico para los estándares latinoamericanos pues, como se mencionó, la mayoría de sus exportaciones proviene de la venta de servicios al extranjero. El mercado de servicios internacionales es muy abierto, con limitaciones al ejercicio de algunas profesiones y, en teoría más no en la práctica, la prohibición del comercio local a ciudadanos extranjeros. Pero en lo fundamental, la cuenta de capitales casi no ha tenido restricciones, debido en buena parte a la ausencia de una Banco Central: no es necesario el registro de remesas hacia el país ni de la exportación de los capitales externos y la inversión extranjera tiene los mismos beneficios que la inversión local.

Como se analizará en este trabajo, estos servicios han sido creados a través del tiempo para satisfacer demandas externas que, en muchos casos, son el resultado de distorsiones de mercados en los países donde se originan estas demandas. Las políticas públicas que se analizarán para los casos de los servicios internacionales y las zonas libres fueron la consecuencia de un proceso de coordinación entre el sector privado y el público, que si bien favoreció al sector moderno de la economía no ha perjudicado de manera directa a otros sectores a través de apreciaciones en la tasa real de cambio (Fernández, 2008).

⁴ Desde 1979, algunos activos como los dos puertos terminales del Canal y el ferrocarril transístmico habían pasado a la administración del Gobierno Nacional de Panamá.

En contraste, la cuenta comercial está sujeta a diversas restricciones: los aranceles de importación de alimentos son elevados (Irrázabal, 2004), la protección efectiva a la industria es alta y las restricciones no arancelarias impiden el libre flujo de bienes. La agricultura y la industria manufacturera, en general, están orientadas hacia el pequeño mercado local mientras que el sector moderno está dirigido al mercado internacional. Panamá no pertenece formalmente a ningún acuerdo regional de comercio aunque ha firmado tratados parciales de libre comercio con Taiwán, Singapur, Chile, Cuba, Costa Rica, Canadá y El Salvador. En próxima fecha se convertirá en el decimotercer miembro de la ALADI.

3. La promoción de los servicios de exportación: autodescubrimiento y coordinación

“...every one of us does render some service or other. If we cultivate the habit of doing this service deliberately, our desire for service will steadily grow stronger, and will make, not only our own happiness, but that of the world at large.”

Mahatma Gandhi (1869-1948)

El primer conjunto de políticas públicas que se examinará en este trabajo es el que contiene las acciones dirigidas a fomentar el motor más dinámico de la economía panameña desde mediados de la década de los cuarenta. Se examinarán varios sectores de actividad que pueden cobijarse bajo esta categoría. Se escogió este grupo de políticas por su importancia para Panamá y por las conclusiones que se desprenden de su análisis.

3.1 Origen y actores de las políticas públicas en los servicios internacionales

Para entender mejor las políticas que se han aplicado a las diversas actividades que conforman lo que se denominan “servicios internacionales” es importante repasar la historia de estas actividades las cuales -se argüirá en este trabajo- han dependido de tres pilares: la posición geográfica, la dolarización-cum-integración de su sistema bancario a los mercados globales y la territorialidad de su tributación. Ninguno de ellos por sí solos hubiera logrado el desempeño económico actual del país, para lo cual se ha requerido la sinergia de los tres.

La estructura terciaria de Panamá ha sido una constante desde la Colonia y sin duda alguna desde la inauguración de los tránsitos marítimos por el Canal. Se puede decir que Panamá “nació” terciaria y continúa siéndolo debido a su ubicación física en América Latina. En

superficie, sólo cuenta con un poco más de setenta y cinco mil kilómetros cuadrados de relativamente fácil comunicación por carretera (salvo los cerca de cincuenta kilómetros hasta la frontera de Panamá con Colombia en el llamado “tapón del Darién”) y la distancia entre el Mar Caribe y el Océano Pacífico es la más corta de todo el hemisferio, con sólo ochenta kilómetros lineales. La historia del aprovechamiento de esta privilegiada situación y su impacto sobre la globalización comercial desde la Colonia está bien documentada por historiadores reputados (Castillero Calvo, 2009).

En su repaso sobre la economía panameña Nicolás Ardito-Barletta (2005, página 4) señala que “la economía de tránsito se afianza con el Canal y el sistema monetario dolarizado. La vocación nacional la impulsa con acciones concretas en el tiempo, relacionadas algunas con el Canal y la infraestructura y otras con el sistema monetario y fiscal”.

Sin duda, algunas de las exportaciones de bienes (que comprenden sólo el 8.5% del total de ingresos comerciales externos del país) también son favorecidas por la corta distancia de los centros de producción a los centros de consumo y a los puertos marítimos: es el caso de las cucurbitáceas (melones y sandías) y la piña en años recientes. La pesca de camarones, con fluctuaciones climáticas, ha sido importante aunque el banano, que fue la actividad líder hasta los años noventa, prácticamente ha desaparecido como fuente importante de divisas por los altos costos de producción local. Del total de exportaciones del país, el 10.1% se hace por carretera hacia Centroamérica, el 22% por avión y el restante 67.9% a través de los puertos marítimos.

Si bien se puede alegar que una importante proporción de los recursos externos que llegan al país está explicada por su situación geográfica, otros servicios de exportación no lo están, al menos directamente, sino que se han favorecido por políticas públicas que han complementado el atractivo del país para el comercio mundial marítimo. Este es el caso del desarrollo del sistema financiero, la Zona Libre comercial de la ciudad de Colón y los servicios legales, entre otros.

Como resultado de estas iniciativas –que se analizarán en este capítulo- el 70% del PIB proviene de los servicios, aunque para los propósitos de este trabajo interesan los que se venden fundamentalmente en los mercados internacionales. No es fácil calificar un servicio en particular como transable o no transable. ¿Es el transporte interno vinculado exclusivamente a mover piñas de la finca a los puertos un valor agregado de la exportación de bienes o debe clasificarse –como lo hace la contabilidad nacional –como un servicio interno? ¿Qué parte del financiamiento de la

producción por parte de la banca internacional que opera en la plaza nacional es una exportación o no? Debemos conformarnos por aceptar la clasificación oficial en estas materias.

La exportación directa de servicios representó un valor equivalente al 56.3% del PIB en el 2008. Sus categorías detalladas aparecen en el Cuadro 3 de acuerdo a las cifras oficiales adaptadas por los autores.

Cuadro 3.
Exportaciones Directas de Servicios: 2006-2009
(millones de dólares)

	2006	2007	2008	2009	Var. (%)
Servicios	10,526.1	12,000.2	13,697.7	14,939.4	12.4%
Ingresos del Canal de Panamá	1,344.9	1,538.2	1,809.4	1,791.4	10.0%
Turismo	960.0	1,184.0	1,408.1	1,482.7	15.6%
Reexportaciones	7,688.4	8,535.5	9,607.4	10,922.7	12.4%
Puertos y Logística	264.9	406.8	438.8	439.3	18.4%
Banca	267.9	335.7	434.0	303.3	4.2%

Fuente: Contraloría General de la República.

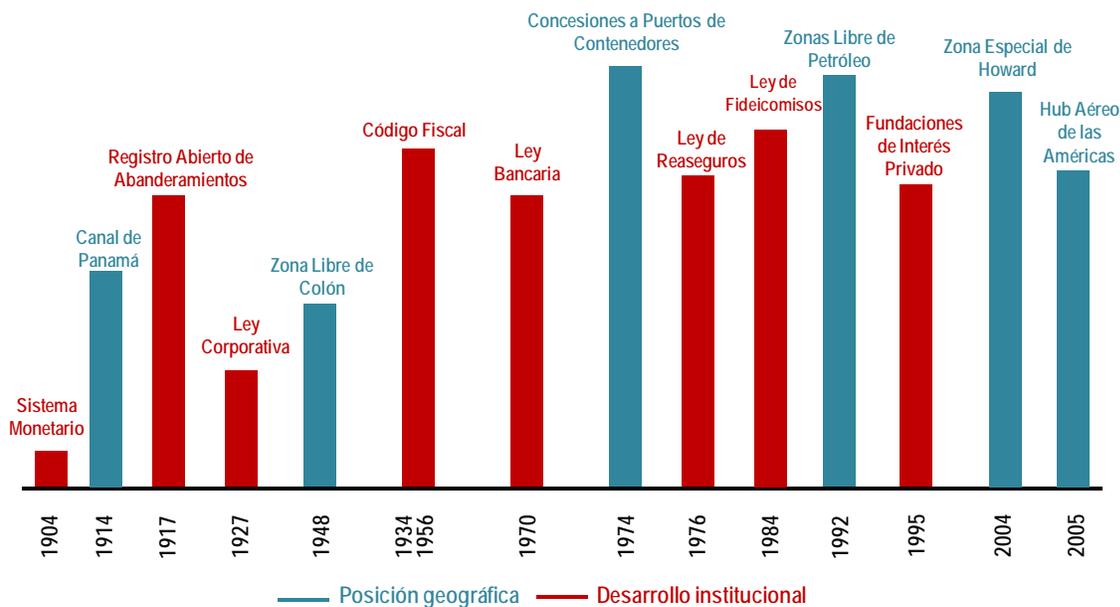
A pesar de que la Zona Libre de Colón (ZLC) en realidad exporta servicios de almacenaje y financiamiento internacional, las cuentas nacionales registran las importaciones a esta área segregada como “importaciones de bienes” y las reexportaciones como “exportaciones de bienes”. La mayoría de los analistas clasifica como exportaciones de servicios al valor agregado de este proceso de distribución (del orden de 5% a 6% del PIB en la última década) por lo cual es frecuente observar diferentes cifras de exportaciones de bienes y servicios en diferentes publicaciones internacionales. Los servicios legales internacionales y el abanderamiento de naves no aparecen detallados en la contabilidad nacional, pero, como se establecerá más adelante, son importantes en la estructura de servicios del país.

Panamá, pues, presenta diferencias importantes con respecto a otros países de América Latina: es el país de menor edad de la región como país independiente (pues estuvo vinculado a Colombia hasta 1903), no tiene una moneda propia emitida por un banco central (pues el dólar norteamericano es la moneda de curso legal en el país), su estructura económica está en buena parte determinada por su posición geográfica y hace menos de dos décadas incorporó a sus activos nacionales un Canal por el que transita el 4% del comercio mundial y unas áreas

equivalentes al 2% de su superficie en la zona de mayor potencial productivo del país. Por ello, se ha escogido como una de las políticas públicas para el análisis en este estudio la promoción de los *servicios de exportación*.

Un resumen histórico de los diversos servicios internacionales, es decir, aquellos cuyos “clientes” son empresas o personas no residentes en Panamá se puede apreciar en la Figura 7. Muchas de las actividades que allí aparecen no se discutirán en detalle en este trabajo, pero el sentido de desarrollo histórico de la base de servicios puede ayudar a entender mejor las características de este sector. Se concluirá a lo largo de este capítulo que la aparición de nuevas actividades de exportación de servicios ha sido el resultado de una combinación afortunada de las demandas insatisfechas de los mercados globales como resultado de fallas de mercado en los países demandantes y de la coordinación pública-privada (“autodescubrimiento”) para crear políticas públicas favorables en Panamá.

Figura 7.
Pilares del autodescubrimiento en Panamá



Fuente: INDESA.

A continuación se presentará una breve descripción de los orígenes de algunos de estos pilares de los servicios de exportación, para en la próxima sección tratar de entender las razones que indujeron su creación.

A la *posición geográfica* del país le hemos asignado el origen de la construcción del Canal; la Zona Libre de Colón (aunque, como veremos, existen políticas públicas de provisión de bienes públicos que también influyeron en su creación); los puertos marítimos; las zonas libres de petróleo (que se estudiarán en el Capítulo 5, especialmente el oleoducto transistmico); y el área especial económica en la antigua base militar de Howard (aunque se pueda alegar que ésta fue el resultado indirecto de los Tratados del Canal más que de su ubicación).

El Canal –punto focal de la ubicación geográfica del país –lo ha beneficiado desde la época colonial, cuando las ferias comerciales hicieron del país el centro regional más importante en comercio y finanzas de finales del siglo XVI, cuando las riquezas que provenían del Perú y Ecuador eran embarcadas hacia España, luego que cruzaban el istmo mediante recuas de mulas hacia Portobelo en la costa Caribe. A finales del siglo XVII, los ataques de los piratas ingleses redujeron la importancia de estas ferias. La construcción del ferrocarril transoceánico a mediados del siglo XIX volvió a dar importancia a la ruta que se convertiría sesenta años después en la escogida para construir el Canal.

Las reformas institucionales, basadas en acuerdos entre los principales actores de la sociedad, incluyen: el sistema monetario-bancario, el abanderamiento de naves y el desarrollo de la incorporación de sociedades, los servicios financieros, los puertos, las zonas libres y el centro de transbordo aéreo. Algunas de las principales se presentan a continuación:

El *sistema monetario* está basado en una dolarización incorporada en las diferentes Constituciones de la República de Panamá, empezando con la de 1904, en las cuales se ha establecido que Panamá no puede emitir monedas (signo monetario) de curso forzoso. Con la eliminación de la ley de usura en 1970, el incipiente centro bancario se integró a los mercados mundiales, de forma que los bancos pueden a partir de entonces recibir y colocar recursos externos sin limitaciones y fijar tasas de interés activas y pasivas sin restricciones de ningún tipo (salvo las dos excepciones que se estudiarán en los Capítulos 5 y 6). Como se analizará posteriormente, el sistema monetario llevó al desarrollo de servicios internacionales tales como la banca “off-shore”, los reaseguros, los fideicomisos y las fundaciones privadas.

El Canal de Panamá representó alrededor del 5.5 % del PIB para el periodo 2000-2007. Hasta la aprobación de los Tratados Torrijos-Carter a fines de 1977, el valor agregado por el Canal no se consideraba como generado localmente; desde entonces, las cifras del producto interno muestran un salto cuantitativo difícil de encontrar en otros países, lo cual hace muy

difícil la comparación histórica de las cifras macroeconómicas de Panamá con otras economías. El Canal se empezó a construir a fines del siglo XIX por los franceses y concluyó en 1914 por los norteamericanos. Su ejecución no respondió a conceptos vinculados al crecimiento económico ni de Panamá ni de Estados Unidos. El tratado del Canal de 1936 contribuyó en el aspecto político y soberano pero no mucho en lo económico, solo en la anualidad y en algunas reglas del comercio con los residentes de la llamada “Zona del Canal” y con los barcos. El Canal no nació en la primera década del siglo XX por consideraciones económicas, sino de orden político-militar.

Los Tratados del Canal de 1977, sin embargo, permitieron la reversión del Canal y de las bases militares a Panamá y su impacto económico fue la ampliación de la frontera económica nacional. A partir del año 2000, la política del Gobierno de Panamá ha sido el manejo de su política de peajes en la búsqueda de la mayor generación de recursos para el país. Para una detallada reseña de las diferentes negociaciones sobre el Canal de Panamá se puede consultar a Jaén Suárez (2002).

El *abanderamiento de naves* ofrece las ventajas de un exitoso registro que se caracteriza por la rapidez, credibilidad y seguridad jurídica del proceso del abanderamiento propiamente dicho: financiamiento, régimen laboral, fletamento, obtención de los llamados “Certificados Técnicos” de navegación hasta su cancelación ya sea por cambio de bandera, por desguace o hundimiento. En el registro panameño el armador mantiene el control de su propiedad, y el financista, generalmente un banco especializado en créditos marítimos, tiene la seguridad que a su crédito le brinda la hipoteca panameña (Morgan, 2009). Los actores en este mercado son los abogados especializados y los consulados de marina mercante, de los cuales existen alrededor de cincuenta en el mundo. Varios países son competencia internacional del registro abierto panameño, entre ellos: Liberia, Bahamas, Reino Unido, y Grecia. Como resultado, en 2008 el registro abierto panameño fue el más importante del mundo con una contribución a la Organización Marítima Internacional de 4.6 millones de libras esterlinas (el 19.2% del total), seguido por Liberia con una mucho menor contribución de 2.1 millones de libras esterlinas (8.6%), mientras que el tonelaje es el doble del de Liberia.

En el año 2008, Panamá contaba con un registro de 8,200 naves (equivalente a un crecimiento anual de 8% durante los últimos cuatro años) y con un tonelaje de 201.5 millones de toneladas, cifra que ubica a Panamá a la cabeza del abanderamiento de naves en el mundo.

Las ventajas del registro nacional son: la exoneración de impuestos a la renta, la flexibilidad para la contratación de marinos no panameños y un mercado financiero experimentado en hipotecas navales.

Los *servicios legales internacionales* parten de finales de la década de los años veinte cuando se creó la llamada “Ley de Sociedades Anónimas” (Ley No. 32 de 1927). Esta ley permitió incorporar empresas con facilidad, rapidez y bajos costos, además de permitir la emisión de acciones al portador. El objeto social declarado es amplio y no se exige especificidad al respecto. No se requiere la suscripción del capital ni tampoco el desembolso monetario para iniciar sus actividades. Los negocios a que dedique esta sociedad pueden llevarse a cabo en Panamá o en cualquier parte del mundo. No se exige un número determinado de accionistas. La ley no exige relación alguna entre el capital desembolsado y el valor de los bienes de la sociedad.

Esta norma utilizó como modelo las leyes de los estados de Delaware y Nueva York. Hoy día esos servicios se han expandido para incluir fideicomisos internacionales y fundaciones privadas. Las tasas por registro de sociedades anónimas y fundaciones privadas se han calculado en el orden de US\$63 millones anuales y otros US\$30 millones por ingresos del registro público estatal en el año 2007. El auge de las sociedades panameñas ocurrió a partir de 1956 con el establecimiento del principio de territorialidad tributaria y ha tenido fluctuaciones muy vinculadas a la situación política del país.

La emisión de acciones al portador (sin que conste en los certificados ni en los registros el nombre del verdadero dueño de la empresa) como una opción a la emisión de acciones nominativas (en las que debe estar reflejado el nombre del titular de la empresa) es una ventaja que la legislación panameña tiene respecto a las leyes corporativas en otros países. Sin embargo, esta ventaja nacional ha representado desafíos de parte de autoridades fiscales de los países cuyo sistema tributario es mundial (a diferencia de territorial). Se ha planteado en años recientes a que la anonimidad de los dueños de una sociedad (que en el pasado inclusive le permitía abrir cuentas bancarias) permite la evasión de impuestos en el país de origen del dueño de la sociedad y eso ha llevado a planteamientos nacionales sobre el futuro de ciertas áreas tradicionales de venta de servicios internacionales.

La actividad portuaria se desarrolló con posterioridad a la reversión de los principales puertos de la antigua Zona del Canal (Panamá, Cristóbal y Balboa) como consecuencia de la firma de los Tratados del Canal. Su principal razón de ser hasta ese entonces era mover la

mercancía que pasaba por el Canal, cuya mayoría tenía origen y destino en las costas de los Estados Unidos. Los puertos se privatizaron en 1997, pero unos años antes, se otorgó una concesión privada para la construcción de un nuevo puerto en el Pacífico. La competencia forzó a los sindicatos portuarios de los dos puertos tradicionales a aceptar la concesión a privados. En la actualidad el sistema portuario nacional consta de 4 puertos con un movimiento de cuatro millones de contenedores anuales, lo que convierte al sistema panameño en el más desarrollado de la región. Otra actividad de transporte fue el ferrocarril transístmico (que movió hasta su privatización en 1998 mercancía seca y pasajeros). Desde ese año, el ferrocarril se ha especializado en el trasiego de contenedores entre los puertos marítimos. Si no hubiera existido el Canal, no habrían existido los puertos. Sin embargo, en la actualidad, sólo el treinta por ciento de los contenedores que se manejan en los puertos nacionales transitan por el Canal. Esto ha sido el resultado de una nueva estrategia de favorecer el trasiego de contenedores en vez de la mercancía a granel.

La *territorialidad fiscal* se basa en una pieza legislativa clave cuyo origen fue el establecimiento del impuesto a la renta durante la administración del Presidente Harmodio Arias (1932-1936), aunque se perfeccionó en la práctica mediante el Artículo 694 del Código Fiscal (1956) que se derivó de un acuerdo entre abogados y las autoridades de la época para dejar clara la exoneración de este impuesto a los ingresos que se generasen fuera del territorio nacional. Este artículo establece que “es objeto de este impuesto [el de la renta personal y corporativa] la renta gravable que se produzca de cualquier fuente, dentro de la República de Panamá sea cual fuere el lugar donde se perciba”. Se formalizó así el principio de territorialidad que aún existe para beneficio de bancos, abogados y personas naturales. Panamá no es el único país de la región con este régimen fiscal, pero la combinación de la territorialidad tributaria, del sistema financiero y de la geografía del país ha creado una sinergia importante que explica en gran parte el desarrollo de Panamá con sus virtudes y sus limitaciones.

La naturaleza de “bienes públicos” de las PDP aplicadas a los servicios internacionales proviene de tres elementos: la ubicación geográfica del país, la dolarización y la territorialidad tributaria. La primera fue un don de la naturaleza, aunque plantearemos que la “geografía” no es un concepto estático sino que cambia continuamente con los avances de las telecomunicaciones, el transporte, etc. La dolarización se produjo bajo circunstancias históricas peculiares que datan de los inicios de la República pero que no fue establecida con el objetivo explícito de fomentar la

competitividad externa de la economía, sino como un instrumento de la geopolítica del momento favorecida por el ambiente propicio ocasionado por la hiperinflación en Colombia de principios del siglo XX.

La territorialidad de la tributación es, de los tres elementos mencionados, el que tiene su origen en una acción directa del Estado para crear un marco jurídico aplicable a la exportación de servicios (y por tanto podría definirse como política pública como tal). Se podría alegar – justificadamente – que la política de territorialidad tributaria afecta los precios relativos entre producción exportable y producción de “no transables” y por tanto debería estar ubicada en la casilla de “intervenciones de mercado” en vez de “bienes públicos”, ya que afecta la rentabilidad después de impuestos de la producción de exportación vis-à-vis la dirigida al mercado interno. Sin embargo, adoptaremos el criterio técnico de que la territorialidad tributaria no está sujeta al principio de exclusión, es decir, que cualquier agente puede disfrutar de sus beneficios sin que ello reduzca el beneficio que los demás pueden obtener de ella.

La característica de “horizontal” se justifica porque pueden beneficiarse con estas tres condiciones todo aquel sector que venda su “producto” al extranjero, no importa si este se refiere a una sociedad anónima por parte de un abogado, un préstamo del sector financiero, la venta de búnker de una petrolera o un economista que realiza una consultoría en un país diferente a Panamá. Por ello, hemos ubicado las PDP de promoción de exportaciones en el cuadrante I de la matriz de análisis.

3.2 Las razones económicas para el diseño de las políticas públicas en los servicios internacionales

En este aparte se presentará una discusión de las posibles razones económicas para la creación de los pilares de servicios internacionales que se describieron en la sección anterior.

En lo que respecta a la dolarización unida a la integración con los mercados financieros mundiales, es necesario señalar que la circulación del dólar norteamericano en Panamá precedió por mucho a la independencia de Panamá de Colombia, pues desde la inauguración del ferrocarril en 1855 entre el Pacífico y el Mar Caribe se alentó el tránsito de visitantes, especialmente norteamericanos, que venían de la costa este de los Estados Unidos hacia los recientes descubrimientos de oro en California, y viceversa. Pero el fantasma de la inflación en

Colombia estuvo detrás de los intentos de sustitución monetaria en el país. Por ejemplo, en 1857 el Estado Federal de Panamá⁵ decidió autorizar la emisión de un papel moneda propia como resultado de la inflación galopante originada en la indisciplina fiscal colombiana. Este fue el primer intento de anclar los precios con un cambio de moneda, en este caso del peso colombiano al peso panameño (y obtener el señoreaje correspondiente), pero el ensayo tuvo poca duración, mas por razones políticas que económicas.

Pero el episodio más importante para la confirmación del dólar norteamericano como moneda oficial del país fue la hiperinflación originada por la Guerra de los Mil Días entre 1899 y 1902. (Fernández, 2008). Esta guerra entre conservadores y liberales fue una de las muchas que ocurrieron en Colombia en el siglo XVIII, aunque ésta tuvo como uno de sus principales escenarios de combate el Departamento de Panamá. El financiamiento inflacionario de esta guerra civil llevó a Colombia a una hiperinflación que se calculó en más de cuatrocientos por ciento en el último año del conflicto (Ocampo, 1994). No es vano, los redactores de la primera constitución política del país eliminaron la posibilidad de una moneda sin respaldo. La dolarización panameña ratificada en 1904 posiblemente haya sido la primera en la historia resultado de una reacción a la hiperinflación que ocurría en el Istmo por razón de la Guerra de los Mil Días.

Ayudó también que el Tratado Monetario entre Panamá y Estados Unidos de 1904 favorecía la libre circulación del dólar para evitar los “costos de transacción” que hubieran ocurrido con los trabajadores y contratistas de la entonces naciente construcción del canal por parte de los Estados Unidos luego del fracaso del canal francés a fines del siglo anterior.

Desde ese entonces hasta el día de hoy han ocurrido tres episodios que desafiaron el estatus de esta dolarización (o al menos plantearon dudas sobre su conveniencia por parte de las autoridades o ciudadanos panameños): los dos primeros vinculados a la devaluación del dólar y el tercero por razones de una conmoción política interna. El evento inicial ocurrió en 1934 como resultado de la devaluación del dólar de Estados Unidos que indujo a las autoridades, encabezadas por el Presidente Harmodio Arias, a renegociar los términos monetarios del tratado original que establecía un pago de 250,000 dólares a la hacienda panameña. Panamá reclamó que

⁵ En 1855, bajo el liderazgo de Justo Arosemena, la Constitución Política de Colombia creó el Estado Federal que duró hasta 1863.

a partir de ese año los pagos anuales se hicieran en monedas de oro, tal como se había plasmado en el artículo XIV del Tratado original, solicitud que no se había planteado con anterioridad debido a la estabilidad del dólar norteamericano respecto al oro. Estados Unidos acordó entonces aumentar a \$430,000 el valor de la anualidad como resultado de esta negociación. La dolarización, pues, se mantuvo como resultado de las negociaciones financieras, aunque otros temas paralelos fueron también planteados y aceptados entre las partes.

Un segundo episodio fue la consecuencia de una devaluación del dólar respecto al oro en 1973. El Gobierno de Panamá analizó si era pertinente continuar con un dólar devaluado como moneda de curso legal o si debía cambiar al patrón oro con la circulación de una moneda local, el balboa. La conclusión de varios estudios fue continuar con el uso del dólar como moneda de curso legal para evitar las incertidumbres que un cambio podría haber tenido en el entonces recientemente instaurado centro financiero internacional. Esta propuesta, sin embargo, fue complementada por la sugerencia de emitir moneda metálica que permitiera al Gobierno de Panamá obtener parte del señoreaje que se quedaba en el Tesoro de Estados Unidos con el sistema vigente. Esta idea fue rechazada por razones diferentes a los puros criterios económicos (Mundell, 1995). De nuevo, las autoridades prefirieron mantener la circulación del dólar norteamericano como moneda de curso legal y de poder liberatorio a pesar de su devaluación y de la pérdida histórica de señoreaje.

El tercer episodio ocurrió a mediados de 1987 cuando el 12% de los depósitos de la banca se retiraron del sistema y se contrajo el otorgamiento de créditos por razón de la incertidumbre provocada por el deterioro del ya frágil ambiente político originado en los enfrentamientos internos con el gobernante régimen militar. En marzo de 1988, se empezaron a aplicar sanciones económicas contra Panamá por parte del Gobierno de los Estados Unidos que incluían la prohibición del pago de impuestos por las empresas estadounidenses al fisco panameño y la retención de los pagos de la Comisión del Canal (entonces agencia norteamericana) al tesoro nacional. Los bancos tomadores de depósitos cerraron sus puertas por temor a una retirada masiva de depósitos aunque los bancos internacionales (“off-shore”) siguieron operando y se constituyeron, junto con la Zona Libre de Colón, en los principales proveedores de dólares a la economía interna. Los bancos reabrieron varios meses después con muchas restricciones que incluían el congelamiento de los depósitos a plazo; este episodio se convirtió en un nuevo

recordatorio de que un país en el que circula una moneda emitida por otro país (especialmente si éste es más poderoso) tiene una amenaza permanente de inestabilidad financiera.

La característica de dolarización no explica por sí sola el éxito de muchos de los servicios internacionales. De hecho, existen otros países en América latina que han eliminado su moneda local para sustituirla por el dólar: Ecuador (que eliminó el sucre en el año 2000) y El Salvador (que eliminó el colón en 2001), pero en ninguno de los casos la conversión se realizó por reformas constitucionales ni se eliminó el Banco Central.

Lo que se conoce como sistema monetario panameño es en realidad la conjunción de la dolarización con un sistema bancario abierto y competitivo (Moreno-Villalaz, 2003). El *centro financiero internacional* (CFI), que se desarrolló a partir de la Ley Bancaria de 1970, fue el resultado de la concertación entre los bancos internacionales existentes en Panamá hacia finales de la década de los sesenta y las autoridades nacionales para permitir la liberación de los intereses de mercado de manera formal y definitiva. Salvo las dos intervenciones del mercado que se analizarán en los capítulos finales los bancos que operan en el sistema nacional no están sujetos a encajes legales, ni a seguros de depósitos ni a asignaciones obligatorias de créditos ni a tasas de interés administradas por las autoridades.

Los creadores del centro bancario fueron economistas, banqueros internacionales y abogados que percibieron que algunos países importantes de América Latina tenían la necesidad de financiamiento de su comercio exterior en monedas fuertes, pero que las limitaciones a la libre movilidad de capitales (controles de cambio) por razón de las balanzas de pago deficitarias impedían un desarrollo adecuado de las economías locales. En Venezuela el control de cambios se había establecido en 1960-1961, aunque fue levantado en 1964 por la mejora en los ingresos de divisas. En Colombia se había instituido el Decreto 444 de 1967 que limitaba el comercio y establecía las licencias previas de importación para asignar las divisas por medio del Banco de la República. Los sistemas bancarios eran cerrados y los importadores tenían dificultades para realizar el comercio internacional de manera eficiente.

Bajo estas condiciones, se creó una ley bancaria (el Decreto-Ley 238 de julio de 1970) la cual, entre otros temas, separaba la banca “off-shore” de la banca local mediante la emisión de diferentes licencias con esquemas regulatorios y tributarias diferentes. Las primeras no podían realizar operaciones de ningún tipo en el mercado interno (toma de depósitos u otorgamiento de créditos), no estaban sometidas a encajes legales y sus utilidades no estaban sujetas al impuesto a

la renta. Los bancos de licencia general, por otra parte podían realizar todo tipo de operaciones, incluidas las internacionales, pero tributaban (y aún sigue vigente esta disposición) sobre las ganancias obtenidas en las operaciones locales.

A partir de los años ochenta la banca internacional alcanzó a tener hasta su punto máximo de 16.4 mil millones en activos registrados, una buena parte de los cuales provenía de los registros contables de los préstamos bancarios a los países latinoamericanos provenientes del endeudamiento público, el cual pasó de menos de US\$200 millones en los sesenta a US\$40,000 millones en 1973 hasta llegar a US\$200,000 millones en 1980. La crisis latinoamericana de los ochenta que se caracterizó por el “default” de las deudas soberanas de la región, redujo las ventajas tributarias de contabilizar en Panamá este tipo de transacciones y por consiguiente el centro “off-shore” redujo paulatinamente sus activos hasta llegar al monto de US\$10.5 mil millones en diciembre de 2008.

Los *servicios legales*, tanto la incorporación de sociedades anónimas de acciones al portador, como los fideicomisos, las fundaciones privadas, entre otros, respondieron a la necesidad de crear un sistema donde los ciudadanos de otros países pudieran guardar sus capitales de la persecución política de las autoridades de sus países de origen. También se han aprovechado de estos servicios quienes –por diferentes razones- desean proteger sus activos financieros y reales de la tributación de sus autoridades. La Ley 32 de 1927, que creó la ley de sociedades anónimas fue el resultado de la iniciativa de abogados panameños que buscaron un producto financiero en una economía donde circulaba el dólar, que compitiera con las sociedades anónimas que se ofrecían en el Estado de Delaware en Estados Unidos, pero “en idioma español” para el servicio de ciudadanos latinoamericanos. Desde un punto de vista económico, esta Ley cerraba una brecha entre el costo privado y el beneficio privado de mantener activos en moneda extranjera por parte de nacionales en países con controles de cambios o gobiernos autocráticos.

Desde un punto de vista de la economía nacional, Panamá respondió así a una demanda efectiva internacional que fue acompañada de las instituciones creíbles locales para satisfacerla. De hecho, los nacionales y residentes de Panamá utilizan con frecuencia este instrumento jurídico para realizar transacciones comerciales e hipotecarias en el mercado local. Durante el periodo 2005-2008 se han registrado un promedio de 40,000 nuevas sociedades anuales.

El *registro abierto* panameño de la flota internacional se instituyó en el año 1917 como resultado de que el comercio marítimo internacional necesitaba de una bandera que no estuviera

constreñida por la nacionalidad del propietario y de la tripulación y que permitiera al naviero mantener el control de su barco para operarlo eficientemente y de esa manera abaratar el costo del comercio mundial. Este registro se aprovechó en la Segunda Guerra Mundial para movilizar pertrechos al área de combate con una bandera de un país neutral. La distorsión económica que el registro panameño solucionó fue la diferencia entre el costo de hacer negocios de transporte marítimo en el mercado global y hacerlo con las restricciones de los países de origen de los navieros. Estas diferencias son: impuestos a la renta, costos laborales y la facilidad de financiamiento de hipotecas navales. Se debe señalar que los bancos abanderados en la jurisdicción naval panameña no tienen ventajas de ningún tipo en lo referente al pago de peajes por el tránsito por el Canal de Panamá.

La *territorialidad fiscal* esbozada en la sección anterior se perfeccionó durante el Gobierno de Ernesto de la Guardia (1956-1960) con el liderazgo de su primer Ministro de Hacienda, Rubén Darío Carles. Carles fue uno de los gestores de la revisión exhaustiva del Código Fiscal en 1956 y en el proceso de hacerlo fue abordado por los abogados nacionales para establecer formalmente en ese Código lo que ya era un hecho en la práctica: que los ingresos externos no se gravaban en Panamá, sin que mediara una norma jurídica explícita al respecto. Entre estos abogados se encontraba Gilberto Arias, quien reemplazó a Carles cuando éste se encargó de la cartera de Comercio e Industrias.

Curiosamente, el mismo Carles, a lo largo de su extensa trayectoria pública (aún vive y es activo en la vida política) ha sido uno de los adalides del proteccionismo comercial para la agricultura y la manufactura. Esta postura representa la paradoja del país: aperturista en materia de servicios vinculados al sector moderno y proteccionista en materia de comercio de bienes. Esta es una de las explicaciones de la dualidad panameña ya mencionada.

La territorialidad fiscal a partir de 1956 fue el complemento necesario para las instituciones que apuntaban hacia la venta de servicios internacionales. Antes de mediados de los años cincuenta ya existían la ley de sociedades anónimas, la ley de abanderamientos de naves y un incipiente centro bancario internacional, pero fue la creación del régimen tributario el que produjo el “salto cuantitativo” (y eventualmente el cualitativo) en la economía de servicios.

El “*hub*” aéreo es un ejemplo de políticas públicas proteccionistas que, apoyadas por la posición geográfica, resultaron en un nuevo pilar de los servicios de exportación. A diferencia de los otros señalados aquí, las autoridades aeronáuticas de Panamá concedieron a la empresa

COPA, (que en sus inicios era de capital privado panameño, posteriormente fue capitalizada por Continental Airlines y recientemente pasó a manos de sus dueños panameños originales) la categoría de bandera nacional con los derechos de rechazo a la operación de nuevas aerolíneas que este privilegio conlleva.

El suministro de bienes públicos para el desarrollo del “hub” fue la ampliación del Aeropuerto de Tocumen a partir del año 2002 y el compromiso de una nueva expansión a partir del año 2008. El mecanismo de coordinación fue el acuerdo contractual mediante el cual se utilizarían los ingresos de la tasa aeroportuaria (que se incrementarían con el nuevo tránsito) para pagar el servicio de la deuda en el que se incurrirá con la expansión, con el compromiso de que el Gobierno apoyaría a la empresa para negociar nuevas rutas en América Latina que generarían más tráfico y mayores tasas aeroportuarias.

3.3 Efectividad de las políticas de desarrollo en la exportación de servicios

Es necesario investigar si fue necesaria la intervención del Estado en el diseño y ejecución de las políticas aquí mencionadas. La costumbre (y la imposibilidad de control por parte del Estado) habían creado un sistema territorial *de facto*. Los abogados panameños ya ejercían su profesión en algunos negocios en la Zona del Canal de Panamá, que fue hasta el año 2000 un área de la geografía nacional con jurisdicción extranjera. Lo que se produjo con el Artículo 694 del Código Fiscal fue el perfeccionamiento de una práctica usual, pero al hacerlo permitió la oferta abierta de los servicios con una mayor confianza de parte de los agentes locales que incluían, no sólo los abogados, sino también a los bancos que ya financiaban los cobros de peaje a los barcos que pasaban por el Canal. Por ende, la intervención, más que un acto de creatividad gubernamental, fue el reconocimiento de un hecho que ya se había cumplido de acuerdo a los usos del mercado.

Otra inquietud es si la promoción de las políticas públicas vinculadas a los servicios (geografía, dolarización y territorialidad fiscal) ha tenido el éxito esperado. Los datos sugieren que esto ha sido así: la exportación de servicios ha sido cada vez más importante en la economía panameña y ha generado los recursos que han permitido la protección a los sectores para la producción dirigida al mercado local.

Un último aspecto de la discusión es si es posible mejorar las políticas públicas de promoción de los sectores exportadores de servicios para hacerlas más efectivas en el futuro. Este tema requiere una discusión especial que tiene que ver con el debate recientemente

originado por los países del G-20 respecto a la información de políticas de tributación en el mundo.⁶

Así como Panamá ha desarrollado políticas públicas dirigidas a fomentar la venta de servicios al extranjero por parte de empresas residentes en Panamá, recientemente los países más desarrollados del mundo han puesto en tela de juicio algunas de ellas y han amenazado con tomar represalias económicas si Panamá no cambia algunas de esas PDP en el corto plazo.

En particular, países tales como Francia, Inglaterra, Estados Unidos y Argentina han señalado en diversos foros la necesidad de que Panamá adopte medidas de intercambio de información fiscal que les permita a aquéllos impedir que sus nacionales evadan impuestos en la renta en esos países con sistema de tributación universal o mundial, en el cual las personas naturales o jurídicas tributan en su país de residencia con independencia de dónde generan la renta.

En el año 2003, el Gobierno de Panamá, presionado por los países europeos vinculados a la OCDE, envió una carta al Secretario General de esa organización, Donald Johnston, en la que se comprometía a establecer nuevos mecanismos legales que permitieran el suministro de información a las autoridades tributarias de los países de la OCDE que así lo solicitaran, dentro del marco de investigación de “asuntos tributarios criminales” a partir de enero de 2004 y para “asuntos tributarios civiles” a partir de enero de 2006. Lo clave en esta promesa es que las autoridades panameñas suministrarían esta información aunque la conducta investigada no constituyera un crimen o delito en Panamá. El Gobierno se comprometía a realizar los cambios legales pertinentes en un periodo no determinado, pero enfatizó que estos cambios estaban de alguna manera condicionados al principio de equidad (se refiere a “allanar el terreno”), en el sentido de que el compromiso de cambios estaba sujeto a que otras jurisdicciones europeas, particularmente Mónaco, Andorra y Liechtenstein los realizaran también.

En la práctica, la promesa del Gobierno de Panamá tenía el objetivo de corto plazo de que la OCDE no incluyera a Panamá en la lista de “paraísos fiscales no cooperadores en materia tributaria” lo cual hubiera conllevado a que los países de la OCDE hubieran impuesto una sobretasa tributaria a las inversiones de sociedades panameñas. Panamá permaneció en la lista de

⁶ La OCDE, en su informe ministerial “Towards Global Tax Cooperation” de 2000, colocó a Panamá en la lista de paraísos fiscales junto a otros 4 países. El único de América Latina era Panamá.

países cooperadores, pero a raíz de un resurgimiento del tema, vinculado a la crisis fiscal de muchos países como consecuencia de la situación financiera mundial, las presiones han resurgido.

El 25 de marzo de 2009, el Gobierno de Panamá, luego de varias consultas internas, envió una nueva carta a la OCDE, esta vez a su Secretaria General José Ángel Gurría, en la cual se compromete nuevamente a la suscripción de acuerdos bilaterales bajo el modelo de la OCDE, siempre y cuando no se utilice el mecanismo de manera arbitraria, sino de acuerdo a casos individuales provistos de fundamento específico y justificado. Se puede resumir lo que pide la OCDE (y apoya políticamente una buena parte de países del G-20) en los dos grandes temas:

I. Transparencia:

- Eliminación de las acciones al portador.
- Información sobre los tenedores de cuentas bancarias (secreto bancario).
- Registro de libros de contabilidad para toda empresa extranjera registrada en Panamá, aunque no opere en el territorio.
- Presentación de declaración de rentas por parte de todas las empresas registradas en Panamá, aunque no declaren rentas locales.

II. Intercambio Efectivo de Información Tributaria:

- Negociación de tratados bilaterales negociados.
- Intercambio de información para asuntos civiles y penales.

El 2 de abril de 2009, la OCDE ubicó a Panamá en una “lista gris” de países colaboradores, pero que necesitan realizar reformas a sus sistemas financieros, Con ello se evita en el corto plazo las represalias comerciales y financieras, pero exige de las autoridades cambios legislativos al sistema corporativo. En todo caso, las presiones pueden llegar a condicionar la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Panamá un acuerdo para aumentar la transparencia internacional del país. El gobierno presidido por Ricardo Martinelli anunció en julio de 2009 su intención de entrar en una negociación con la OCDE para definir aquellos cambios en la legislación de función de país que coadyuvarán a la salida de Panamá de la lista de países no colaboradores en materia de transparencia de información. Estas

negociaciones se han dado con varios países con los cuales se han firmado acuerdos que impiden la doble tributación; con Estados Unidos el tema es más delicado, ya que las autoridades de ese país han solicitado un acuerdo de información tributaria más abarcador, el cual se ha firmado al momento de escribir este trabajo, y cuyas consecuencias van más allá de los acuerdos de eliminación de las listas grises ya mencionados.

3.4 *Resumen y recomendaciones*

Concluimos que la combinación de los tres elementos mencionados ha generado el impulso a la exportación de servicios internacionales, especialmente en los últimos cuarenta años. La “posición geográfica” que a inicios del siglo XX estaba representada por la operación del Canal ha sido complementada por el desarrollo de las telecomunicaciones y la red de fibra óptica (especialmente a partir de la privatización del sistema de telefonía a partir de 1997). Además, está la creación del país como un “hub” de aviación latinoamericana desde el año 2000 aprovechando que el aeropuerto está abierto a la navegación internacional todo el año por ventajas climáticas y, más recientemente, la proyectada ampliación del Canal actual para aumentar la capacidad de navegación y adaptar las dimensiones de la vía a la demanda de nuevas naves portacontenedores.

La promoción de los servicios internacionales en Panamá no ha sido el resultado de una acción puntual de las autoridades para lograr un objetivo específico basado en un programa o estrategia definida, sino que fue la consecuencia de un proceso de más de cien años que ha venido construyendo los pilares que han determinado la estructura actual de la economía nacional.

Este proceso tuvo como pilar el inicio de operaciones del Canal en 1914 que aprovechó la posición geográfica del país para comunicar el comercio mundial entre los dos océanos más importantes del mundo. En la construcción de un canal por Panamá también existieron consideraciones geopolíticas y financieras que favorecieron la ruta istmeña sobre la de Nicaragua o México.

Pero el canal no fue panameño hasta el año 2000, aunque a partir de los Tratados del Canal de 1977 ya se tenía la certeza de que ello ocurriría. Por ello no es posible explicar el desarrollo de los servicios por la existencia de un activo que no estaba sujeto a las políticas públicas del Gobierno de Panamá (salvo en contados acuerdos que mejoraban de manera

marginal las condiciones económicas del Tratado de 1903). Sólo con posterior desarrollo del oleoducto y de las zonas libres petroleras, de los puertos marítimos, del “hub” regional aéreo y de las áreas revertidas, especialmente la antigua base de Howard (y, por supuesto, la reversión a Panamá del Canal), el concepto de “posición geográfica” ha tenido un significado económico importante.

Las políticas públicas aplicadas a las actividades que se analizaron en este aparte fueron variadas y sus actores diversos, pero siempre originadas en alguna distorsión de los mercados fuera del país. Esta es la característica primordial de las exportaciones de servicios desde inicios de la República: la coordinación entre actores locales ha logrado instituciones duraderas que, en su inicio respondieron a externalidades externas, y que además han ido cambiando para acomodarse a los cambios en esas condiciones de esas demandas.

Estos cambios han sido notables: Los servicios legales han pasado de la incorporación de sociedades a inicios de los años treinta, al registro de naves en los cincuenta, a los fideicomisos internacionales en los ochenta y a las fundaciones privadas en los noventa. Cuando ocurrió la crisis política de finales de los años ochenta, muchos clientes de las firmas de abogados pidieron retirar sus corporaciones de la jurisdicción panameña por temor a acciones confiscatorias del Gobierno. La reacción de los principales bufetes de abogados fue abrir oficinas en otras jurisdicciones (especialmente del Caribe) para mantener a esos clientes. Una vez que las “aguas se calmaron” en Panamá estas sociedades han regresado paulatinamente al país.

Igualmente, los bancos de capital nacional, frente a la misma crisis política, decidieron abrir oficinas “off-shore” para mantener la relación con los depositantes tradicionales y abrir el abanico de servicios. Pero las amenazas a la economía de servicios internacionales parecen más fuertes hoy que nunca antes, a pesar de la ausencia de crisis institucionales en el país. El sistema monetario-bancario enfrenta los desafíos vinculados a la eliminación del secreto bancario que, de manera muy mediatizada, aún existe en el país.

La territorialidad tributaria no parece estar en juego, a pesar de las presiones de otros países, tanto avanzados como emergentes. Pero la emisión de acciones al portador va a ser objeto de embates por parte de aquellos países que ven en ellas una fuente de pérdidas de recursos fiscales. Si bien está en juego una faceta muy importante de los negocios legales, no parece que esta acción ponga en peligro todo el sistema legal panameño. El sistema bancario panameño ha mostrado solidez aún durante las crisis financieras internacionales de los ochenta y de finales de

los noventa. La actual situación global, caracterizada primordialmente por la debilidad de la banca –y por ello, por la restricción del crédito interbancario internacional- va a exigir una revisión de las leyes bancarias vigentes.

En particular, se debe estudiar la posibilidad de requisitos de capital adecuado contracíclicos que exijan una mayor liquidez en periodos de auge y una menor en periodos de contracción. Ya la Superintendencia de Bancos de Panamá –en coordinación con los administradores bancarios de la plaza- reguló de manera temporal la clasificación de ciertas inversiones bancarias para que no fuera necesario asignarlas como “disponibles para la venta” sino “mantenidas hasta su vencimiento”, para no afectar su capitalización y evitar así una contracción del crédito.

En resumen, el común denominador de las PDP aplicadas de manera general o específica a los servicios internacionales es que las *fallas de mercado* que intentaban corregir no fueron el resultado de distorsiones internas de Panamá, sino en los mercados internacionales: control de cambios, elevados aranceles en países vecinos, tributación excesiva en otros países, controles de capitales, costos de transacción elevados en el transporte marítimo, etc.

Otra característica común es que estas PDP es el uso de instrumentos de mercado para corregir las externalidades externas. La escogencia de instrumentos para aprovechar estas circunstancias fue el adecuado. Uno de los que explica el auge de los servicios internacionales, la dolarización, no surgió para solucionar una falla microeconómica de los mercados, aunque se puede alegar que la hiperinflación colombiana al momento de la independencia de Panamá ayudó a esta decisión. Consideramos que el otro instrumento, la territorialidad tributaria, ha sido fundamental para que el autodescubrimiento empresarial desarrollara productos novedosos que respondían a las necesidades cambiantes del mercado global.

Los actores del mercado entrevistados para este estudio (abogados, banqueros y autoridades) concluyen lo siguiente: la *posición geográfica* no es fácilmente replicable cuando se trata del transporte internacional pero ser mejorada continuamente ya que la “geografía” tiene una connotación diferente en la era de la actual globalización de la que tenía en 1914; y el éxito relativo de los servicios internacionales es el resultado de un siglo de *experiencia institucional* fortalecidos sistemáticamente con la coordinación público-privada para adaptarlos a nuevas demandas. Esta experiencia y coordinación forman una barrera a la entrada a nuevos jugadores

en un mercado que, visto con una óptica objetiva, no tiene otras barreras importantes para los países que deseen incursionar en el mismo.

El modelo de negocios en los servicios de exportación ha venido cambiando en función de nuevas demandas de la demanda mundial. Sin embargo, el modelo de la exportación de *bienes* se ha mantenido con la baja productividad histórica, por las razones que se esbozarán en la próxima sección.

El desarrollo de muchos sectores de exportaciones de servicios es desafiado en la actualidad por los países de la OCDE y algunos de América Latina con el argumento de que Panamá es sede de evasores de impuestos a la renta debido a la aplicación en el país del principio de territorialidad, a pesar de que muchos de los servicios ofrecidos por Panamá también lo ofrecen algunos países desarrollados.

Consideramos que Panamá deberá plantear una estrategia de mini-max frente a los países de la OECD, es decir, cuáles son los cambios máximos que estaría el país dispuesto a realizar para mantener el dinamismo de sus servicios internacionales y que a la vez satisficieran un mínimo de requisitos de los países avanzados. Una posibilidad es que Panamá decida mantener el mecanismo de acciones al portador, pero que las mismas queden en manos de un custodio profesional ubicado en un país regulado (no en un paraíso fiscal) mediante un acuerdo de compromiso que permita el traspaso de las acciones en caso de ello fuere requerido por el propietario: un modelo similar al de Belice.

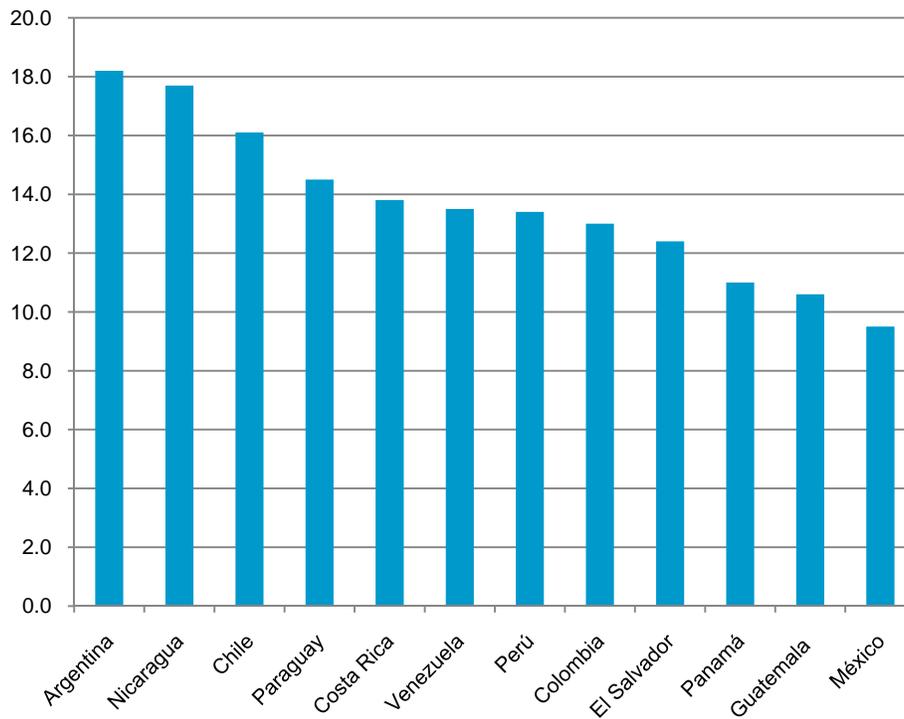
La eliminación de las acciones al portador significaría una reducción de ingresos para los abogados internacionales por confección de sociedades y, aunque en menor medida, por abanderamiento de naves. Más costoso sería para los servicios legales y especialmente para los bancarios sería la firma de un tratado de Intercambio fiscal con los países de la OECD, puesto que los mismos podrían dar lugar a triangulaciones de información entre países, a persecuciones políticas y a otros manejos impropios de estos acuerdos.

Una hipótesis que queda para futuras investigaciones es el reverso de este planteamiento: si bien el desarrollo de los servicios internacionales de Panamá fue el resultado del aprovechamiento de distorsiones externas, ¿podría concluirse que este mismo desarrollo ha creado distorsiones internas como la segmentación de mercados laborales, la dualidad productiva, la excesiva protección de la agricultura y la manufactura o una versión de la enfermedad holandesa o de la “maldición de los recursos?”

La contestación a esta pregunta requeriría de un estudio especial. Basta señalar que la protección agrícola y manufacturera se ha podido sostener a lo largo del tiempo porque los recursos provenientes de los servicios internacionales han permitido mantener salarios urbanos relativamente altos sin que sugieran presiones importantes para reducir la protección arancelaria a los alimentos. No hay evidencia de que la tasa real de cambio (TRC) se haya apreciado cuando han ocurrido auges en las exportaciones de servicios. De hecho, la depreciación de la TRC va a contrapelo del efecto “Balassa-Samuelson”, que es la tendencia de países con alta productividad en sus exportaciones a tener altos niveles de precios. En el caso de Panamá, su apertura en la economía de servicios ha validado la ley de un solo precio en los mercados de bienes transables, la cual, junto a la reducción del precio relativo de los servicios, ha llevado a una depreciación de la TRC durante varias décadas (Goldfajn y Olivares, 2000).

Desde el punto de vista fiscal, alrededor del 20% de los ingresos corrientes del sector público (2005-2008) provienen de las tarifas, impuestos y otros cargos de los puertos, el Canal y otras actividades de exportación de servicios. En ese sentido, el Gobierno ha logrado mantener una carga tributaria relativamente baja, en comparación con otros países de América Latina (Figura 8).

Figura 8.
Recaudación tributaria total en países de América Latina: 2009
(como porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL.

Luego, existe una dependencia fiscal respecto a los sectores exportadores (paradójicamente, aunque los mismos no tributen de manera directa).

Las PDP se crearon por iniciativas privadas que vieron la posibilidad de crear instituciones que aprovecharan distorsiones de mercado en el extranjero para beneficiar a ciertos grupos del país, e indirectamente (a través de tasas de registro público y otras rentas menores) al fisco. Como estas políticas no producían “perdedores” locales, los Gobiernos fueron muy ágiles en responder a las solicitudes de los agentes locales sin necesidad de una negociación “social”. Como veremos adelante, lo mismo no ocurrió cuando las políticas de desarrollo productivo tuvieron la iniciativa estatal y ganadores y perdedores nacionales.

4. La política de promoción de las exportaciones de bienes

“Trade restriction imposes short run costs [that] might be accepted if [they] accelerated the economy’s growth. But that is not the case”.

J. Michael Finger, 1994

Las principales políticas que se analizarán en este apartado son: (1) los subsidios tributarios directos a las exportaciones de bienes (en particular el Certificado de Abono Tributario, CAT), vigente desde 1974, pero objeto de varios cambios respecto a su forma original; (2) los programas de ajuste estructural dirigidos a mejorar la competitividad de las exportaciones mediante la eliminación de distorsiones de los precios del mercado entre 1983 y 2002; y (3) los apoyos de infraestructura y asistencia técnica al sector exportador dentro del Programa Nacional de Competitividad, que iniciaron en el año 2000 y se encuentran en vigencia.

Los dos primeros enfatizan políticas de precios relativos (Cuadrante II) mientras que el tercero se concentra en inversiones en infraestructura y asistencia técnica, lo cual lo ubicaría en el Cuadrante I ó III por su alto contenido de bienes públicos de estas PDP.

4.1 Orígenes y actores de las PDP vinculadas a promover las exportaciones de bienes

4.1.1 Una mirada general al tema

Las exportaciones de bienes de Panamá provienen principalmente del sector agropecuario y representan un porcentaje bajo de los ingresos de la cuenta comercial. Las exportaciones agrícolas sumaron US\$ 724.9 millones en el año 2008, entre las cuales se destacan las frutas diferentes del banano y el atún. Las exportaciones *industriales* fueron US\$ 419.8 millones sin que se destaque ningún rubro en particular. Mientras que las exportaciones de bienes han sobrepasado apenas los mil millones de dólares en promedio anual en los últimos tres años, las de servicios superaron los trece mil millones en el 2008. El Cuadro 4 muestra el desempeño reciente de estas exportaciones en el cual se aprecia la baja participación de la manufactura en las exportaciones nacionales.

Cuadro 4.
Principales exportaciones de bienes y servicios: 2006-2009
(millones de balboas y porcentaje del total)

	2006	2007	2008	2009	Comp. (%)
Exportaciones de bienes y servicios	11,548.0	13,120.7	14,842.3	15,760.4	100.0%
Bienes	1,021.9	1,120.5	1,144.6	821.0	5.2%
Productos derivados del petróleo	7.7	7.5	7.2	7.0	0.0%
Bananas	109.1	111.5	98.6	61.2	0.4%
Otras frutas	203.4	245.4	250.5	114.9	0.7%
Camarones	51.9	57.0	40.6	43.9	0.3%
Atún	230.8	219.3	283.4	247.5	1.6%
Azucar	21.3	17.6	15.2	13.4	0.1%
Aceite de pescado	12.1	9.4	15.9	15.3	0.1%
Café	13.1	16.2	15.4	9.6	0.1%
Ropa	9.9	12.4	10.6	7.7	0.0%
Carne de ganado vacuno	57.2	48.1	20.2	18.3	0.1%
Otros	305.6	376.1	387.0	282.1	1.8%
Servicios	10,526.1	12,000.2	13,697.7	14,939.4	94.8%
Ingresos del Canal de Panamá	1,344.9	1,538.2	1,809.4	1,791.4	11.4%
Turismo	960.0	1,184.0	1,408.1	1,482.7	9.4%
Reexportaciones	7,688.4	8,535.5	9,607.4	10,922.7	69.3%
Puertos y Logística	264.9	406.8	438.8	439.3	2.8%
Banca	267.9	335.7	434.0	303.3	1.9%

Fuente: Contraloría General de la República.

Nota: Los servicios incluyen la actividad de reexportaciones de la Zona Libre de Colón.

Cárdenas y Salazar resumieron así la débil estructura exportadora de Panamá:

“Panama’s export goods base is very narrow. There are few exports, apart from the modern services...To show that very few ideas have appeared in recent years it is illustrative to look at the number of goods exported. Out of 240 potential different types of goods, an average developed country exports 232, while Latin American countries export 210. Panama not only has a low number (70), but also very limited changes over time. The trend in Panama goes in the opposite direction (concentration in a few goods rather than diversification).”

Los primeros intentos de promoción de exportaciones de bienes a través de políticas públicas directas datan de fines de los años setenta con la publicación del Plan de Desarrollo Nacional 1970-1975, conocido como el Plan Barletta, por su promotor el entonces Ministro de

Planificación, Nicolás Ardito-Barletta.⁷ Hasta ese momento, el planteamiento de la necesidad de exportar bienes para lograr el crecimiento económico estuvo fuera del debate nacional por dos razones: el auge de las exportaciones de servicios ya mencionado en el capítulo anterior, que eliminaba del debate público el tema de la “escasez de divisas” en el país, y la influencia de la política de sustitución de importaciones en América Latina.

4.1.2 El Certificado de Abono Tributario (CAT)

El primer instrumento de promoción directa de las exportaciones, especialmente las agroindustriales, fue el Certificado de Abono Tributario (CAT), de naturaleza y características similares a instrumentos semejantes creados en otros países como Costa Rica o Colombia.

Entre las exportaciones favorecidas inicialmente estaban: azúcar, camarones, madera, harina de pescado y el cuero de ganado. Se excluyeron de este beneficio de exportación los productos que se consideraron “tradicionales” en ese momento, tales como: café, cacao, ganado, harina de pescado, bananos, camarones, madera y productos de petróleo, además de aquellas exportaciones amparadas por los tratados de libre comercio. A partir de 1993 se incluyó la carne de ganado vacuno que había estado excluida explícitamente desde la creación del CAT (el sector ganadero tenía mucha influencia política en el gobierno de ese entonces).

El CAT ha sufrido modificaciones en su ámbito y en su forma de cálculo para gradualmente eliminarlo como un incentivo a la exportación de forma tal que no pueda ser desafiado por la OMC. En principio, el CAT debe vencer en el año 2009 tal como se había programado desde 2006. El CAT se ideó como un crédito fiscal equivalente al 20% del valor agregado nacional de las exportaciones beneficiadas. Este subsidio a las exportaciones no tradicionales se planteó como una concesión al sector privado que estaba siendo acosado por cambios legislativos que desfavorecían la inversión privada: un nuevo Código Laboral, las nacionalizaciones de tierras y el control de precios, entre otras políticas.

En la práctica, el CAT se convirtió en un instrumento cuya efectividad nunca fue evaluada de manera sistemática para determinar si las exportaciones realizadas eran sensibles o no a la existencia del instrumento. El argumento económico de los exportadores a inicios de los

⁷ Un intento pasajero de realizar una apertura económica ocurrió en 1969 y consistió en uniformar los aranceles a un nivel de 20% para fomentar la competitividad, pero al cabo de un año los grupos industriales abortaron el intento.

años setenta era que Panamá no podría exportar bienes porque tenía una “moneda dura” a diferencia de los países vecinos que podían devaluar su moneda para competir internacionalmente. Por supuesto, el argumento confundía el tipo de cambio nominal con el real y en ningún caso se volvió a esgrimir cuando las monedas de los países de América latina se apreciaron respecto al dólar.

El CAT ha sufrido varias modificaciones desde su creación. Inicialmente se calculó como el equivalente al 20% del “valor agregado nacional” (VAN) siempre y cuando la empresa exportadora tuviera un 20% de “componente nacional” (CN) en sus ventas al exterior. El CN estaba conformado por el total de los costos de la materia prima nacional utilizada por la empresa, el costo laboral, los impuestos indirectos, los servicios públicos y los empaques. El VAN incluía, además del valor del CN, los intereses, la depreciación, el alquiler de tierras, las utilidades (hasta el 12% del capital), el flete, los seguros y los gastos portuarios. A partir del 1 de enero del año 2001 y hasta el 31 de diciembre del año 2002, la tasa del CAT bajó a 15% del valor agregado nacional. A partir de septiembre de 1997 las empresas que exportaran bienes nacionales a través de la Zona Libre de Colón, podrían recibir un CAT, siempre y cuando lo hicieran mediante un consolidador de carga, agente de manejo o representante.

El cálculo del VAN y del CN se debía realizar mediante un complejo estudio que se presentaba a la Sección de Incentivos de Exportaciones del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI); el proceso estaba cargado de elementos subjetivos y de condiciones para la alteración de los verdaderos valores. El CAT fue en su momento un instrumento financiero de mercado secundario, hasta el punto de en la incipiente Bolsa de Valores de Panamá era uno de los títulos de mayor movimiento. A partir de 2001, los CAT se podían hacer efectivos sólo a los nueve meses de su maduración, lo cual redujo el atractivo financiero del instrumento. El Cuadro 4.2 muestra la historia del monto pagado a los beneficiarios del Certificado de Abono Tributario desde 1997 hasta 2008.

Cuadro 5.
Monto de las Resoluciones de CAT emitidas y valor FOB de las exportaciones
(millones de balboas)

Año	CAT	Valor FOB
1997	17.8	119.4
1998	25.3	175.1
1999	34.9	197.4
2000	37.5	203.6
2001	32.0	228.2
2002	23.7	192.5
2003	23.8	195.3
2004	24.6	203.7
2005	18.6	189.8
2006	40.8	N.D.
2007	25.3	N.D.
2008	18.2	N.D.

Fuentes: Ministerio de Comercio y Contraloría General de la República.

4.1.3 *Los Programas de Ajuste Estructurales (PAE)*

En particular en los años ochenta, los programas de ajustes estructurales dirigidos a la competitividad agrícola y manufacturera fueron aprobados sólo porque detrás de ellos estaban los necesarios recursos financieros para un Gobierno en crisis fiscal. Pero en la mayoría de los casos, el país sólo pudo obtener los recursos del primer tramo (“tranch” en el lenguaje de las instituciones financieras internacionales) por no haber cumplido los compromisos previos al segundo desembolso.⁸

Sector agrícola

El Gobierno militar que tomó el poder en 1968 tuvo hasta su fin en 1989 una tendencia estatista y proteccionista hacia el sector primario, en parte como una forma de enfrentar políticamente a los empresarios nacionales y extranjeros vinculados a la agricultura, la ganadería y a la agroindustria, en especial a los dueños nacionales de los centrales azucareros y a los extranjeros de las siembras y procesamiento de banano.

⁸ En los círculos de Washington se decía en esa época que Panamá sufría de “second-tranchitis”.

El Estado se embarcó en la producción y comercialización de bienes, en restricciones a la importación⁹ y en el control de precios. De esta manera, puso en marcha tres ingenios azucareros para compartir el mercado con sus rivales políticos tradicionales que hasta ese momento controlaban ese mercado. Se crearon empresas estatales de alquiler de maquinarias, de semillas, un banco de desarrollo agropecuario, una entidad aseguradora de cosechas, el instituto de mercadeo agropecuario y dos comercializadoras de banano. La ganadería estaba sujeta a intervenciones estatales como la prohibición de exportaciones de carne magra para mantener bajos los precios locales y la centralización de la exportación de cueros. Los avicultores sólo podían importar maíz bajo cuotas y con controles de precios finales. El ganado porcino estaba sujeto a elevados aranceles proteccionistas. Claramente, más que estimular la competencia y promover las exportaciones, las PDP en esta época estaban dirigidas a crear rentas económicas a los grupos de poder vinculados al agro o a la manufactura y a compartirlas con las empresas estatales de producción.

La estructura del Órgano Legislativo panameño ha tenido históricamente un fuerte sesgo hacia la protección agrícola, a pesar de que la gran mayoría de la población habita en el sector urbano. Los ministros de agricultura han sido, en dictadura y en democracia, representantes del sector primario y, por ende, proteccionistas a ultranza.

La historia de los incentivos a la actividad exportadora puede analizarse a través de los diversos programas de ajuste estructural que Panamá ha intentado culminar desde la década de los ochenta. El primer préstamo de ajuste estructural (SAL I, por sus siglas en inglés) entre la República de Panamá y el Banco Mundial se firmó en noviembre de 1983 y significó un apoyo presupuestario de US\$60 millones al Gobierno y fue uno de los más elevados –en términos per cápita –que el Banco había otorgado a país alguno hasta entonces. Las condiciones del SAL I para la agricultura fueron:

- Libertad de exportación de ganado vacuno y liberación del precio de la carne;
- Reducción de los precios de sostén o soporte del arroz, del maíz y del sorgo;
- Liberación del precio del tomate y de las cebollas para el año siguiente; y

⁹ En 1983 existían 292 partidas arancelarias agropecuarias e industriales (con 343 productos) que estaban sujetas a cuotas de importación. En el sector primario estaban: tomate, frutas, maíz, arroz, sorgo, frijoles, cebolla y papa. En la industria se incluían: calzado, ropa, maletas, gelatina vinagre, mayonesa, papel, jabones y aceites.

- Clasificación de la leche para liberar el precio de la de más alta calidad (Grado “A”).

Consideramos que este fue el primer intento formal de establecer mecanismos de liberalización de sector agrícola dirigido a reducir la protección efectiva y, por tanto, a promover las exportaciones del sector.¹⁰

Los resultados del SAL I fueron: reducción de las cuotas de importación a la mitad de las vigentes antes del convenio y un acuerdo para iniciar la desgravación arancelaria y la eliminación de los controles de precios. No se logró la liberalización de la exportación ganadera por los costos políticos del aumento de los precios de la carne en medio de una crisis regional y nacional, a pesar del poder de un Gobierno dictatorial. El precio de soporte al arroz al productor se redujo pero no se logró que esta rebaja pasara al consumidor por lo cual se desistió de futuros intentos en este sentido. No se liberó el mercado de tomates y cebollas y no se liberó el mercado de productos lácteos.

Este primer intento de liberalizar la economía mediante políticas públicas indirectas (promover exportaciones mediante reducción de restricciones a las importaciones) fracasó. Las principales causas fueron:

- La justificación del programa de liberalización no se planteó como una reducción de la brecha entre el valor social y privado de la producción local protegida, sino como un mecanismo del Gobierno para obtener recursos de parte del Banco Mundial en momentos de la crisis latinoamericana;
- Los actores de este “paquete” de PDP no establecieron la necesidad de exportar bienes como el objetivo del programa, el cual se debatió en el país simplemente como una presión de las IFI para condicionar unos préstamos a un Gobierno que no había sido electo por los panameños;
- El sector privado no participó directamente en la discusión del programa. A diferencia de lo que había ocurrido con las políticas de promoción de los servicios internacionales, los

¹⁰ En 1982 el arancel medio no ponderado de los rubros de importación protegidos era de 24.5% (Panzer, 1985), mientras Marks (1991) lo estableció en 50%. La media no ponderada del arancel es de 8.6% y el índice de apertura es de 1 (es decir, de alta apertura) de acuerdo al índice de restricciones al comercio del FMI, 1986.

gremios que habían disfrutado de una elevada protección arancelaria y para-arancelaria hasta ese momento, no veían la necesidad de coordinar políticas de apertura que no creían convenientes;

- La economía política del SAL de 1983-1984 explica su fracaso: el Gobierno no estaba unánimemente a favor del acuerdo. Los tecnócratas económicos trataban de convencer a los militares (verdaderos detentadores del poder frente a Presidentes civiles) de las bondades del ajuste. Los grupos de izquierda (con poder en las Universidades y en las empresas estatizadas) opinaban lo contrario. No hubo nunca un liderazgo gubernamental a favor del SAL.

Las elecciones de mayo de 1984 llevaron al poder a Nicolás Ardito-Barletta, un presidente de amplia experiencia como economista internacional en la OEA y en el Banco Mundial, que a lo largo de su participación pública había manifestado la necesidad de promover las exportaciones como motor de crecimiento del país. El equipo económico de Gobierno, de tendencia liberal, aprovechó la irreplicable coyuntura política de que el nuevo Órgano Legislativo no tomaría posesión hasta noviembre para convencer (a cambio de varias prebendas) a los legisladores salientes de aprobar, mediante la Ley 46 de 1984, un impuesto del 7% a los servicios locales: abogados, restaurantes, publicitarias, etc. para mejorar las deterioradas finanzas públicas.

Esta ley fue la gota que rebozó el vaso de la oposición, la cual creó una reacción popular que culminó con la renuncia del Presidente, presionado por el poder militar, en septiembre de 1985 después de haber dado marcha atrás a la Ley. El nuevo Gobierno (dirigido por el Vicepresidente Delvalle), sin los recursos económicos del impuesto del 7%, tuvo que solicitar al Banco Mundial un programa SAL II muy parecido al SAL I, pero con la adición de reformas laborales y un planteamiento más explícito sobre la necesidad de favorecer las exportaciones. Sin embargo, en diciembre de 1985 el Banco Mundial suspendió las negociaciones del SAL y la banca comercial canceló un préstamo por US\$60 millones que había sido condicionado a la aprobación de acuerdos con las Instituciones Financieras Internacionales.

La sociedad se manifestó en contra de la carta de intención: los empresarios, por la posible pérdida de la protección arancelaria; los trabajadores, por la pérdida de privilegios y el grupo más intervencionista dentro del principal partido de la coalición de Gobierno, porque se atentaba contra la filosofía estatista del Gobierno hasta ese momento.

En marzo de 1986, forzado por la precaria situación fiscal, el Gobierno aprobó las llamadas leyes tres-en-uno, que contenían reformas al sector agrícola, manufacturero y laboral. En la sección agrícola, el acuerdo se centró en la reducción de tarifas de importación del arroz, maíz, sorgo y frijoles. Este programa tampoco se cumplió y los esfuerzos de promoción de exportaciones agrícolas de los años ochenta murieron como resultado de un inexistente proceso de coordinación.

Sector industrial

El SAL I proponía para mayo de 1984 la simplificación de los cálculos del CAT para relacionarlos con el nivel del empleo generado y no con el valor de las exportaciones, lo cual era una fuente de manipulación de las cifras. Establecía además la eliminación de 150 cuotas de importación para septiembre de 1983 y el resto para mayo de 1984. Una vez logrado esto, debería eliminarse el control interno de precios y la aprobación de una Ley Industrial que se dirigía a racionalizar la protección arancelaria. Al igual que en el caso de la agricultura, las reformas en la industria manufacturera no tuvieron éxito, y por las mismas razones.

Por último, en la serie de Préstamos de Ajustes Estructurales, el SAL III de 1986 apoyó la Ley 3 de ese año que eliminó los aranceles específicos para convertirlos en ad valorem; se estableció un arancel de 3% a la importación de maquinarias para reducir la protección efectiva, pero se mantuvo la base de la protección a la agricultura y la industria que persiste hasta hoy día.

A partir de los años noventa, se han producido múltiples vaivenes en la política de promoción de exportaciones relacionadas con la política arancelaria: inacción durante el período de 1990 a 1994; dos reducciones de aranceles agrícolas e industriales durante el periodo 1994-1999 (materiales de construcción, incluyendo el acero en 1997 y una rebaja general que redujo el promedio no ponderado de 40% a 8% en 1998); un nuevo aumento de los aranceles en el periodo 1999-2004 (especialmente para los alimentos); nuevas reducciones de tarifas de materiales de construcción (hasta llevarlas a cero en 2006) y una reducción general a partir del 2004 como consecuencia de un agresivo plan de tratados bilaterales comerciales

4.1.4 En busca de la competitividad general de la economía

Un salto importante en la definición de políticas públicas ocurrió a inicios del año 2002 cuando se creó el Programa Nacional de Competitividad que se amplió posteriormente en 2004, bajo el nombre de Consejo de Ministros para la Agenda Complementaria y la Competitividad

(Secretaría Técnica, Gobierno Nacional, 2008). Este programa contiene cuatro “ejes”: la modernización del Estado, el fortalecimiento del recurso humano, la realización de proyectos emblemáticos y la preparación de los sectores productivos para la apertura comercial (es decir, para enfrentar el desafío competitivo de un posible Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos). Este último es el que se analizará en esta sección.

Los cuatro ejes del programa se muestran en el Cuadro 6, en el cual se destaca la preparación de los sectores productivos a la apertura comercial y la promoción de la competitividad, las cuales representan PDP dirigidas a mejorar la coordinación “negociada” entre el sector público y el privado, mientras que la modernización del estado y el fortalecimiento del capital humano son bienes públicos sobre los cuales existe, en principio, un acuerdo nacional implícito.

Cuadro 6.
Ejes de la Agenda de Competitividad



Fuente: Secretaría Técnica del Consejo de Ministros para la Competitividad.

El Cuadro 7 resume el marco metodológico conceptual de la agenda de competitividad vigente en Panamá a partir de 2002. El segundo bloque denominado “crecimiento económico y empleo” contiene los dos ejes mencionados en el cuadro anterior que son relevantes para el presente trabajo. En lo que se refiere a la preparación de los sectores productivos para la apertura comercial, las iniciativas de acción se produjeron como resultado de las negociaciones del Estado y de las empresa privadas vinculadas a la producción de bienes. Estas PDP son: asistencia técnica a “clusters” para adecuarlas a la exportación (PDP en el cuadrante I del modelo de este estudio); fomento de la investigación y desarrollo para las empresas (PDP en el cuadrante I); y agendas regionales para reducir las fallas en el mercado resultado de ausencia de información de mercado (Cuadrante III).

Cuadro 7.
Marco Conceptual de las Políticas Públicas dirigidas a la Competitividad

PILAR ESTRATEGICO	EJES	ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN
REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO	Modernización del sector público	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Marco normativo para la competencia, eficiencia y la gobernabilidad ❖ Readecuación institucional ❖ Innovación tecnológica
CRECIMIENTO ECONOMICO Y EMPLEO	Preparación de los sectores productivos para la apertura comercial	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Asistencia técnica y financiera a conglomerados, asociaciones y empresas para la apertura comercial ❖ Fomento I+D empresarial ❖ Agendas regionales para reducir desequilibrios
	Promoción de la competitividad país	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Apertura comercial y acceso a mercados ❖ Atracción de IED de alto valor agregado ❖ Política fiscal responsable ❖ Infraestructura para la exportación
DESARROLLO DEL CAPITAL HUMANO	Fortalecimiento del capital humano para la competitividad	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Formación de recursos humanos a nivel de postgrado en áreas críticas ❖ Desarrollo de competencias técnicas y laborales ❖ Introducción de tecnología en la educación

Fuente: Secretaría Técnica del Consejo de Ministros para la Competitividad.

Las estrategias (PDP) que se propusieron para lograr el crecimiento económico y la generación de empleo aparecen registradas en el documento oficial de la Secretaría Técnica del Consejo de Ministros para la Competitividad y que se reproduce en el Cuadro 8.

Cuadro 8.
Políticas Públicas para el crecimiento y la generación de empleo: cambios legales

Eje	Estrategia	Orientación de las acciones	2004	2005	2007	2006	2008	Total
Promoción competitividad País	Apertura comercial y acceso a mercados	Tratados y acuerdos bilaterales e impulso a sectores estratégicos de apuesta panameña			2	2	6	10
	Infraestructura para la exportación	Consolidar y modernizar las políticas relativas a infraestructura estratégicas: ciencia y tecnología, puertos, comercio marítimo, energía eléctrica, marina mercante		1			5	6
	Política fiscal responsable	Reformas para garantizar equidad tributaria, sostenibilidad de la CSS Y Administración transparente y con eficiencia del gasto público		2			1	3
	Atracción de IED de alto valor agregado	Incentivos y régimen especial para operación de empresas con IED de alto valor agregado	1		1	2		4
Preparación de sectores productivos para la apertura comercial	Asistencia Técnica y Financiera para empresas y conglomerados	Reglamenta y dispone recursos para la competitividad del sector agropecuario e introduce algunos rubros agropecuarios para participar dentro del programa de competitividad		1	3	8	3	15
	Agendas Regionales para superar desequilibrios territoriales	Consolida recursos para atender la Agenda de desarrollo de las provincias					3	3

Fuente: Secretaría Técnica del Consejo de Ministros para la Competitividad.

Un repaso de los principales cambios legales realizados en cada rubro puede ubicar estas políticas dentro del marco metodológico propuesto por el BID.

Para la *promoción de la competitividad* del país se logró lo siguiente:

- Aprobación de la Ley 36 de 19 julio de 2007 para dar incentivos fiscales y laborales a la industria cinematográfica y audiovisual. El Gobierno y el sector favorecido escogieron esta actividad como posible “ganadora” (y por ello debería estar en el Cuadrante IV de la matriz). El proyecto tuvo la iniciativa de los productores nacionales e internacionales de televisión y cine en coordinación con el Instituto Nacional de Cultura. Ya existía una experiencia reciente de programadoras latinoamericanas que habían encontrado en Panamá ventajas de localización naturales, cercanía de otros países de habla hispana y buenas conexiones aéreas las cuales, unidas a los fáciles trámites

migratorios, daban ventajas a Panamá sobre ciudades tradicionales en estas actividades como Miami. Esta ley (junto con la que creó el área especial de Howard) permitirá la creación de un “media city” para la grabación de telenovelas, programas en vivo y similares aprovechando los problemas que parecen existir en Colombia y especialmente Venezuela para el desarrollo de estos negocios. No existe suficiente historia para evaluar los efectos de esta PDP, pero, al igual que lo analizado en otros casos, la posición geográfica y las leyes especiales de incentivos tributarios han creado el ambiente adecuado para la atracción de inversión extranjera.

- Aprobación de la Ley 41 de 24 de agosto de 2007 que da incentivos fiscales y migratorios a las empresas internacionales que deseen establecer en Panamá sus oficinas regionales. A estas empresas se les aplica el mismo régimen tributario que a las actividades que venden sus servicios al extranjero, es decir, no pagan impuestos a la renta sobre las ganancias obtenidas en el país, reputándose que sus utilidades se producen en el extranjero.
- Aprobación de la Ley 55 del 6 de agosto de 2008 junto con la Ley 57 del mismo día, las cuales se establecen las mejores prácticas en comercio y requisitos para la obtención de licencias marítimas. Esta Ley se destaca como una de las más importantes para mejorar la competitividad de la flota mercante panameña (la más grande del mundo), la cual había quedado atrasada frente a la competencia internacional. El mecanismo de coordinación fue el “cluster” marítimo en donde participaron los abogados especializados en el tema y la Autoridad Marítima de Panamá (AMP).

Para la adecuación de la producción nacional a la *apertura comercial*, se logró lo siguiente:

- Resolución de Gabinete 117 del 11 de septiembre de 2006 que creó el Programa de Competitividad Agrícola para dar asistencia financiera y no financiera a las empresas y personas naturales vinculadas al agro, las cuales están potencialmente vinculadas a las exportaciones o a la producción de productos de la canasta básica. El fiduciario de los fondos del préstamo BID- y de los fondos públicos es el Banco Nacional de Panamá y el ente que

determina el ámbito de las actividades beneficiadas es el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA). Este programa fue el resultado de una negociación de un año ente los productores nacionales y el Gobierno para lograr de los primeros el apoyo al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

- Inclusiones de las cucurbitáceas, el tomate la carne vacuna, la leche y la carne de porcinos dentro de las actividades beneficiadas con los fondos de asistencia técnica y subsidio directo a la inversión en maquinaria y equipo como resultado de las negociaciones entre productores y Gobierno.
- La principal palanca que ha utilizado el Gobierno para convencer a los productores de la necesidad de incrementar su competitividad exportadora ha sido la firma de tratados de libre comercio que han favorecido a ciertos productores eficientes (por ejemplo, los de ganado vacuno y pollos con Taiwán) que han creado un efecto demostración” frente a los productores medianos quienes han aceptado la necesidad de involucrarse en el programa nacional de productividad.

4.2 ¿Por qué se propusieron estas intervenciones: solución de externalidades ó crisis fiscales?

4.2.1 Hipótesis general

Las políticas públicas dirigidas a la manufactura y a la agricultura han estado determinadas por dos elementos generales que pueden explicar sus falencias. La una es histórica: los capitales tradicionales del país tienen su origen en el campo y no en la ciudad, aunque los excedentes de la producción de bienes se hayan dirigido a la banca y la actividad comercial. Estos capitales han tenido y tienen aún capacidad de influir en las políticas de protección arancelaria, subsidios, etc. Como la economía de servicios ha sido capaz de generar recursos para financiar los altos precios de los bienes producidos en el país y sostener salarios elevados en las ciudades, la presión social para la competitividad primaria y secundaria no ha sido lo suficientemente fuerte para inducir a los gobiernos a reformas estructurales a estos sectores.

La razón política tiene que ver con la composición del Órgano Legislativo y la fuerza política del sector protegido en el país. De los 76 diputados que hoy día tienen asiento en la

Asamblea Nacional, al menos 36 tienen la representación directa de pequeñas poblaciones del interior de la República; en general, el ambiente proteccionista en el Órgano Legislativo (y con frecuencia en el Ejecutivo) ha existido a lo largo de la historia del país. Los diputados de algunos circuitos electorales “urbanos” de otra parte, provienen originalmente del sector rural de donde migraron a la ciudad. El verdadero poder político en el país proviene de los sectores protegidos y ello ha significado una gran dificultad para aprobar leyes a favor de una apertura comercial (a pesar de que los aranceles en Panamá se establecen por medio de Decretos Ejecutivos que no son leyes).

Una mirada más profunda a las reformas de apertura de los mercados tiene que ver con las razones para intentarlas. Los cambios propuestos han enfrentado a un puñado de tecnócratas (usualmente asociados al Ministerio de Economía que veían en la liberación de los mercados una fuente de mejor asignación de los recursos internos) a los políticos asociados a los partidos tradicionales (de raigambre proteccionista).

4.2.2 El Certificado de Abono Tributario

El CAT se instituyó el 31 de diciembre de 1974, como parte de un “paquete” de leyes que incluyó una reducción del impuesto de inmuebles y la creación de algunas instituciones públicas. Este subsidio a las exportaciones no tradicionales se planteó como una concesión negociada con el sector privado. La situación política en ese momento era complicada porque ocurrió en la época “dura” del Gobierno de Omar Torrijos, que había cedido a la izquierda más fuerte del país las responsabilidades en varias áreas importantes como la política educativa y la agropecuaria. Esta cesión había sido concebida para aliar a los grupos más beligerantes anti-norteamericanos a la posible aprobación de los Tratados del Canal, lo cual ocurrió dos años después.

A través del tiempo, los diferentes Gobiernos han tratado de reducir el costo fiscal del CAT, sin duda con éxito. Pero este instrumento se ha utilizado por parte del gremio exportador (la Asociación Panameña de Exportadores, APEX) para presionar su continuidad cuando algún evento adverso ocurre, y en esto ha tenido también un éxito relativo.

4.2.3 Las reformas estructurales

Los dirigentes económicos del país desde 1983 hasta el día de hoy han tenido claro que el futuro de un pequeño país abierto al comercio mundial está en las exportaciones. Los enemigos de la apertura: el corporativismo empresarial y la izquierda ideológica, han tratado de impedir las

reformas de apertura comercial, con relativo éxito, ya que la protección arancelaria y no arancelaria siguen siendo elevadas, a pesar de la firma de acuerdos bilaterales de libre comercio con algunos países importantes de la región. Sin embargo, estos tratados no han sido suficientes para lograr una apertura amplia puesto que los mismos contienen “listas de excepción” que incluyen productos del consumo básico para los grupos de menores ingresos (arroz, carne de res, pollo, entre otros).

La sociedad panameña no está convencida de que la apertura de la importación de alimentos se traduzca en menores precios al consumidor debido al poder de mercado de los intermediarios en la comercialización (quienes, en muchos casos, también son productores agropecuarios). Además, el cabildeo de los productores primarios ha encontrado tierra fértil en la Asamblea de Diputados y en las administraciones centrales.

Los primeros intentos de promoción de las exportaciones de bienes (por ejemplo, mediante la creación del CAT a mediados de los setenta) fueron el resultado de una iniciativa gubernamental para atenuar una crisis política que enfrentaba al Gobierno con el sector privado. Las reformas estructurales de los ochenta –que buscaban entre otros temas la reducción arancelaria - fueron en realidad promovidas por las instituciones financieras internacionales, especialmente por el Banco Mundial y discutidas por los gobiernos de la época como una solución fiscal más que económica. Por ello, frente a las protestas de los sectores productivos a quienes se les pedía “ajustes”, la posición de las autoridades fue tímida y no convincente...por ello estos programas no tuvieron éxito.

4.2.4 El programa de competitividad y los “clusters”

La palanca que produjo la iniciativa privada-pública de crear mecanismos de apoyo a la competitividad fue la discusión del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Los Gobiernos Moscoso y Torrijos adelantaron negociaciones para la firma de este tratado, pero los agricultores y los industriales consideraron que Panamá no estaba preparada para la competencia que vendría una vez firmado el acuerdo (cosa que aún no ha sucedido). Los argumentos de los productores nacionales en contra de la firma del tratado era que los subsidios del Gobierno de los Estados Unidos a la agricultura impedían que Panamá pudiera competir con las importaciones norteamericanas y se iba a perder el empleo en el campo con todos los efectos secundarios

conocidos. Los comerciantes y profesionales, por otra parte, estaban de acuerdo con el TLC con los estados Unidos.

Una forma de acercar los intereses de ambos grupos fue el compromiso de establecer una agenda de apoyo a los productores locales para adecuarlos a los nuevos retos. La administración del programa se ubicó institucionalmente en el año 2008 en una secretaría adscrita a la Presidencia de la República trasladándola del Ministerio de Comercio e Industrias.

El principal énfasis del programa, el cual ataca los problemas de baja competitividad, ha sido la provisión de bienes públicos como asistencia técnica, información de mercado y apoyo a la inversión en equipos, como silos, cuartos fríos, etc. En este sentido, el Programa ataca los problemas de economías de escala en la transferencia de tecnología y en la inversión en infraestructura y de la falta de conocimiento de las posibilidades de acceder con los productos a los mercados globales.

4.3 Resultados de las políticas de desarrollo aplicadas a la promoción de las exportaciones de bienes

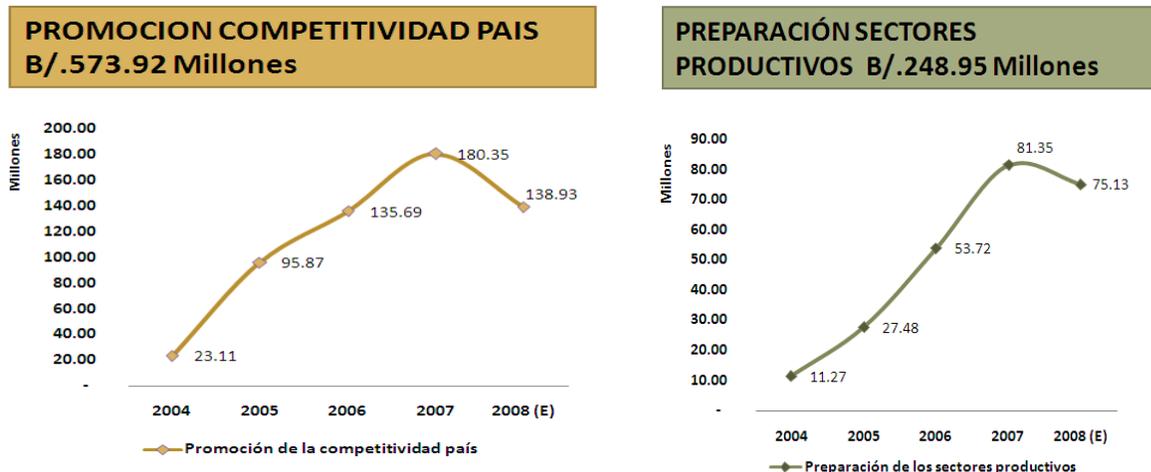
Del análisis previo se puede concluir lo siguiente:

- En materia de la promoción de exportaciones de la agricultura, la agroindustria y la industria manufacturera, la política arancelaria ha tenido históricamente un sesgo anti-exportador, con protecciones efectivas elevadas. Los aranceles a los alimentos se han venido reduciendo en años recientes, pero aún perduran fuertes restricciones a su importación de naturaleza zoo y fitosanitarias.
- Las instituciones (agencias) de fomento a la producción agrícola no han estado directamente vinculadas a la producción para la exportación, pues han sido capturadas por los grandes y medianos productores de productos dirigidos al mercado local, los cuales disfrutaban de altos niveles de protección arancelaria. El Instituto de Mercadeo Agropecuario trabaja con la producción local; el banco de fomento agrícola financia principalmente cultivos básicos como el arroz, los cuales se aseguran en la agencia estatal llamada Instituto de Seguro Agropecuario. Sólo a partir del año 2002, el enfoque de las PDP ha contemplado la focalización del apoyo estatal a los cultivos y a la ganadería con potencial exportador. En ese sentido, la política reciente ha sido la de escoger ganadores, como ha sido el caso de la inclusión de las cucurbitáceas y del ñame dentro del programa de

competitividad agropecuaria con la posición explícita del Estado de que estos productos tienen potencial exportador.

- Los tratados comerciales firmados en años recientes han sido la palanca fundamental en el proceso de crear mecanismos de fomento a las exportaciones. Estos TLC se han caracterizado por haber sido negociados mediante mesas de trabajo en las que participan miembros del sector privado y del sector público.
- Los programas Compite e Impacto Panamá se crearon como un mecanismo para apoyar a los productores agropecuarios y agroindustriales para poder exportar a Estados Unidos cuando se firme el TLC con ese país. En realidad, esta secuencia de programas fue el resultado de la negociación entre el Gobierno y los productores para lograr el apoyo de éstos frente a la apertura del mercado más grande del mundo. No es posible aún evaluar sus resultados.
- La Figura 9 resume el gasto total de los proyectos en asistencia técnica y financiera para los dos ejes del programa que son del interés especial de este trabajo: la promoción de la competitividad del país y la preparación de los sectores productivos para la apertura.

Figura 9.
Inversión en competitividad y apoyo a la apertura: 2004-2008



Fuente: Secretaría Técnica del Consejo de Ministros para la Competitividad.

Sin duda, en términos tanto del proceso para diseñarlo y ejecutarlo como de los recursos destinados para fomentar la competitividad de la producción de bienes, este programa es que puede ser mostrado como el mejor ejemplo en las PDP que se han ensayado para este propósito, aunque aún está en fase de consolidación institucional. La participación pública-privada fue la base de la creación del plan; una institución internacional (el BID) apoyó con sus recursos su implementación y una consultoría externa le dio forma operativa.

4.4 Conclusiones y recomendaciones

Las intervenciones de mercado para favorecer las exportaciones de bienes no han logrado el éxito esperado hasta ahora. Los subsidios tributarios a las exportaciones (una política de “second-best”) fueron diseñados para compensar a los productores de ineficiencias internas en el área laboral y con la excusa de que el país tenía una moneda fuerte que no podía devaluar para competir no produjeron los resultados esperados.

El argumento de la industria naciente fue esgrimido a inicios de los años sesenta por parte del sector industrial, pero no fue el tema central en la propuesta de subsidios fiscales a las empresas manufactureras. Los elevados aranceles a los productos agrícolas han sido un impuesto a las exportaciones. Igualmente las restricciones para-arancelarias han restringido la competitividad agrícola o industrial.

Del lado de las manufacturas, la elevada diferencia entre los aranceles a la importación de maquinarias e insumos y la de los productos finales ha generado una elevada protección efectiva que ha impedido el desarrollo exportador con valor agregado nacional. El suministro de bienes públicos ha provenido del sistema de información vinculado al Ministerio de Comercio e Industrias a través del Viceministerio de Comercio Exterior.

Las políticas públicas para la promoción de las exportaciones de bienes no han sido el resultado de acuerdos entre privados y Gobierno para solucionar un tema de fallas de mercado. Las PDP que han surgido como respuesta gubernamental a sus débiles finanzas públicas no han tenido continuidad, cuando se han logrado establecer. Los acuerdos multipartitas, por ejemplo los que se han logrado a través de la definición de los “clusters”, han tenido una mejor acogida, aunque es aún temprano para evaluar su efectividad.

5. Políticas públicas verticales con insumo de bienes públicos: la promoción de las zonas libres

“[la] mejoría de la eficiencia requiere de un entendimiento de los vínculos entre el comercio, la competencia y la liberalización”

Joseph Stiglitz, 1998

Se analizarán en esta sección dos tipos de zonas libres: las comerciales y las de petróleo. La zona libre comercial por excelencia en Panamá es la ubicada en la Ciudad de Colón (ZLC)¹¹ mientras que las de petróleo se encuentran dispersas por todo el territorio nacional. Se pueden catalogar a estas actividades como sectores “mixtos” en el sentido de que se han beneficiado tanto de bienes públicos como de intervenciones en el mercado.

En realidad, se puede argüir que las zonas libres en general reflejan la asignación de recursos que se daría si no existieran intervenciones estatales en otras actividades: impuestos, tasas, etc. y que, por tanto, su promoción busca eliminar las fallas de mercado generadas por el Gobierno en *otras* actividades.

5.1 Orígenes y actores de las PDP para las zonas de libre comercio

5.1.1 La Zona Libre de Colón

La Zona Libre de Colón se inauguró en 1948 en el extremo norte del Canal, aunque su origen poco tuvo que ver con su situación geográfica hemisférica, sino por la existencia de puertos marítimos en las cercanías. El analista norteamericano Tomás E. Lyons realizó un estudio donde mostraba la viabilidad del proyecto de creación de una zona comercial en la ciudad de Colón señalando que esta ciudad era el mejor sitio por sus características de “puerto” en la República de Panamá. Sobre la base de estos estudios el Presidente de la República de Panamá, Don Enrique A. Jiménez dictó el Decreto Ley N° 18 del 17 de junio de 1948, mediante el cual se creó la Zona Libre de Colón como institución autónoma del Estado panameño, la cual tendría personería jurídica propia y sería autónoma en su régimen interior, pero sujeta a la vigilancia e inspección del Órgano Ejecutivo y de la Contraloría General de la República.

¹¹ Existe una zona comercial de menor importancia en la frontera entre Panamá y Costa Rica.

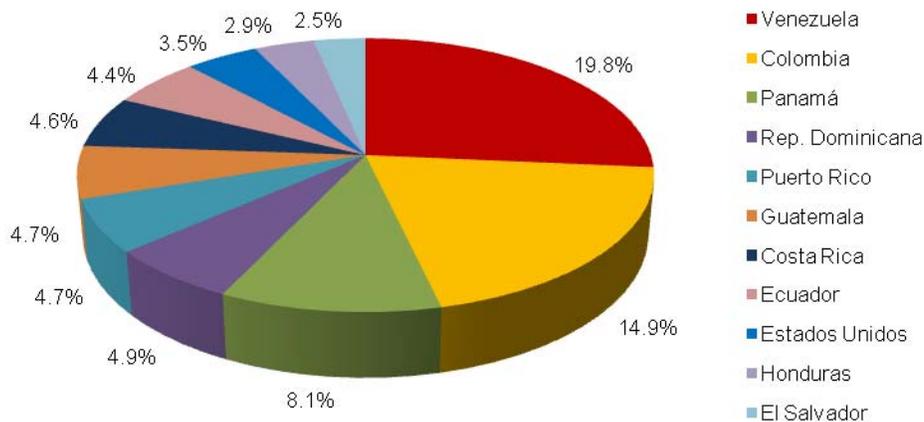
Para esa época, los puertos del Caribe panameño –operados por las fuerzas armadas norteamericanas –llevaban varios años sin recibir barcos militares que acodaban durante la segunda guerra mundial. Un grupo de empresarios nacidos en Colón, en conjunto con otros de la capital, coincidieron en que una forma de activar la economía regional podría ser mediante la creación de una zona franca para la redistribución de productos manufacturados sin que mediara necesariamente procesamiento alguno.¹² Además, muchos empresarios de la ciudad ya tenían contactos con industrias ligeras de Oriente que estaban en ese momento reactivándose después de la Segunda Guerra Mundial.

La Zona Libre de Colón (ZLC) ha representado en las últimas décadas alrededor del 6% del PIB, genera alrededor de 14,000 empleos y es una de las bases económicas más importantes de la Ciudad de Colón, centro urbano que ha perdido importancia desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Por su tamaño relativo, esta zona comercial situada en el extremo norte del Canal es el caso paradigmático de políticas de desarrollo productivo dirigidas a la promoción de exportaciones de servicios a pesar de que lo que “exporta” son bienes físicos.

La actividad de reexportación de la ZLC se encuentra principalmente concentrada en Venezuela y Colombia: históricamente sus principales socios comerciales. Ambos países concentraban al 2009 el 35% de las reexportaciones totales de bienes de los diez principales socios de la ZLC, con un mayor volumen de bienes dirigido hacia Venezuela con 19.8% como se presenta en la Figura 10 a continuación.

¹² Ese mismo argumento se utilizó para promover en esa ciudad la construcción de una refinadora de petróleo de propiedad de la Texaco, la cual funcionó hasta 1997 cuando se abrió el mercado para la importación de combustibles.

Figura 10.
Reexportaciones de la Zona Libre de Colón, según país: 2005-2009
(porcentaje de los diez primeros países de destino de las re-exportaciones)

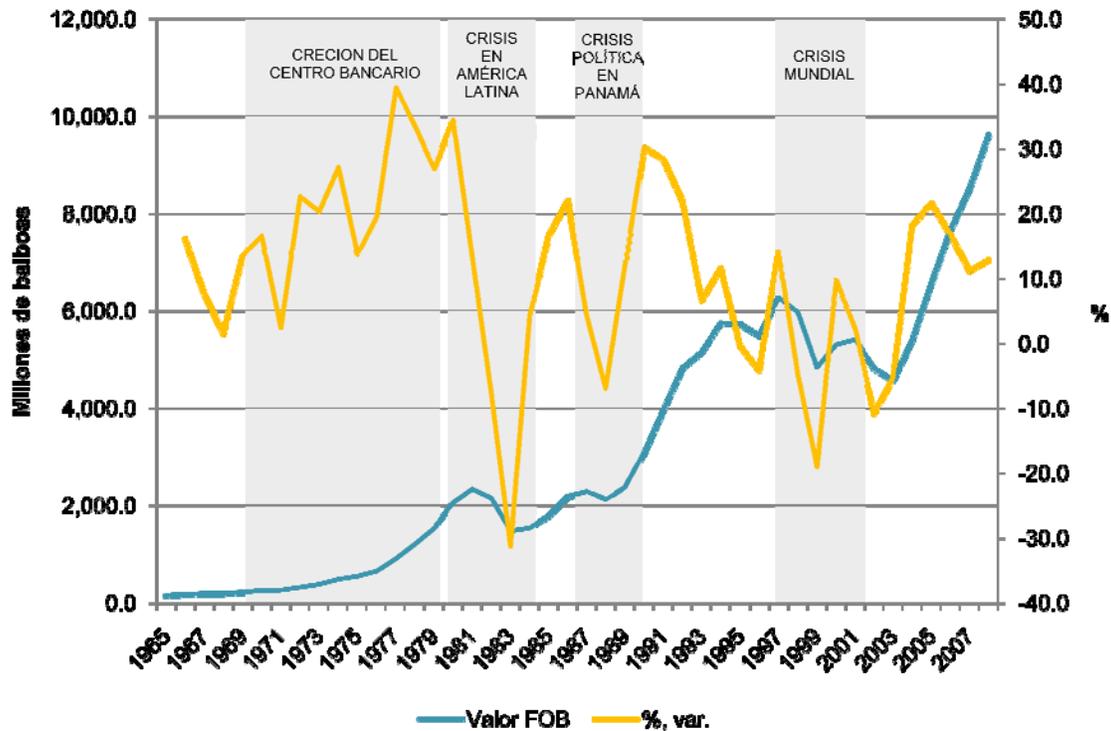


Fuente: Contraloría General de la República.

Como toda zona comercial segregada de un territorio fiscal nacional, las zonas libres comerciales re-exportan manufacturas sin procesamiento alguno. Por ello, en la contabilidad nacional oficial las exportaciones de bienes incluyen el valor de reexportación de la ZLC y las cifras de importación incluyen las importaciones al territorio libre de impuestos. Para los analistas, el valor agregado de la ZLC es igual a la diferencia entre ambas magnitudes y se reputa como una exportación de servicios.

La ZLC tuvo sus mejores años de actividad en los sesenta y setenta, coincidentes con la política de protección arancelaria de aquellos países que eran su mercado natural: Colombia, Venezuela y Ecuador; pero el inicio del crecimiento más elevado de su historia (1971-1981) coincidió con la creación de la Ley Bancaria de 1970. La crisis de pagos de América Latina de inicios de los ochenta produjo tres años de caídas en la actividad re-exportadora, después de la cual volvió a crecer sostenidamente con la excepción de los años del caos político interno culminado en 1989 y la desaceleración regional de finales de los noventa (Figura 11).

Figura 11.
Reexportaciones de la ZLC: 1965-2008
(dólares corrientes y tasa de crecimiento)



Fuente: Contraloría General de la República.

En realidad, la ZLC es una mezcla de servicios comerciales y de servicios financieros al comprador final. La cercanía del área segregada al que fue el puerto más importante de Panamá (Cristóbal, hasta 1979 bajo propiedad norteamericana, pero también de uso nacional) facilitaba el trasiego de las mercancías importadas, especialmente del oriente (Japón y Hong Kong en sus inicios) para su venta a los países de Suramérica. Las facilidades crediticias que los bancos radicados en Panamá le otorgaban y le otorgan a las empresas de la ZLC permite la importación de grandes volúmenes de mercancías, a costos financieros competitivos, que se distribuyen posteriormente a los compradores finales.

Pero estas facilidades no son exclusivas de Panamá. Con el correr del tiempo, las limitaciones de importación y la eliminación paulatina de los controles de capital (con la excepción actual de Venezuela) podrían ser imitadas en aquellos países por empresas que puedan comprar mercancías directamente a los proveedores internacionales y almacenarlas en las

diversas zonas comerciales que ya existen en la región: Barranquilla, Iquique y Manaos, por ejemplo. ¿Dónde está entonces la ventaja comparativa de la ZLC? La respuesta es en la sinergia entre el conocimiento de décadas de los mercados de importación, los bajos costos de operar en Colón (en especial, el régimen tributario) y las facilidades de financiamiento que ofrece el vendedor a los compradores tradicionales en forma de cuenta abierta (es decir, sin cartas de crédito bancarias). Existen compradores regionales que adquieren sus mercancías en efectivo por no tener una historia crediticia con las empresas de la ZLC (estas compras pueden llegar al 30% del total de ventas, pero no se tienen datos oficiales al respecto). De nuevo, estas compras al contado se facilitan por la circulación oficial del dólar y por la ausencia de controles de movimientos de capitales (salvo la obligación de reportar a las autoridades toda transacción individual superior a los US\$10,000).

La existencia de la ZLC, pues, ha creado un sistema de coordinación comercial entre compradores internacionales y nacionales que reduce los costos de transacción. Los compradores que tienen restricciones para obtener créditos bancarios en sus países de origen, sí lo tienen mediante cuentas abiertas con las empresas de la ZLC. Las empresas de la ZLC obtienen créditos bancarios a tasas competitivas local e internacionalmente, con garantía de inventario y el sistema ha funcionado con poca volatilidad a través del tiempo.

El Gobierno es el propietario de las tierras de la Zona Libre de Colón donde están ubicadas las oficinas de las empresas y las bodegas. Una agencia del Estado panameño –la Zona Libre de Colón –administra la zona franca comercial. Al momento de su creación en 1948, el Estado proporcionó las tierras y facilidades portuarias para inducir a los empresarios a ubicar sus negocios en una zona deprimida en esos momentos. El régimen tributario vigente desde su inicio exonera de impuestos sobre la renta a las utilidades que provienen de la venta de productos en el extranjero (reexportación), pero somete a régimen fiscal normal a las operaciones que realicen las empresas ubicadas en la ZLC en el mercado local. Las importaciones de bienes no están sujetas a tributo alguno e igualmente las ventas de los bienes en el extranjero no están sujetas a impuestos de exportación.

La Zona Libre de Colón pasó de ser un re-exportador de bajo valor por unidad de peso en los sesenta a uno de alto valor en los noventa. Además, la ZLC ha dejado de ser un trasegador de bienes entre Asia y Suramérica para convertirse en un mecanismo de financiamiento de cuenta abierta del vendedor en Colón al comprador tradicional en Colombia, Venezuela o Ecuador. El

comercio con Cuba se ha desarrollado en las últimas dos décadas como resultado del boicot comercial de Estados Unidos y de otros países.

Un caso reciente de autodescubrimiento y coordinación en Panamá ocurrió con la decisión del Gobierno en el año 2004 de presentar una ley para crear una zona industrial y comercial en la antigua base militar de Howard ubicada en el lado Pacífico del Canal (en el extremo opuesto del Canal al de la ZLC). Para que la ley pudiera ser aprobada en la Asamblea Legislativa, el Gobierno tuvo que negociar con las “fuerzas vivas” de Colón un intercambio a la mejor usanza del mercantilismo decimonónico: la nueva zona industrial-comercial, llamada Agencia del Área Económica Especial Panamá Pacífico (AEEPP), podría incluir dentro de sus negocios la exhibición de productos para la venta al por mayor (compitiendo con la ZLC) a cambio de que el Gobierno se comprometiera a construir una autopista entre las ciudades de Panamá y Colón (un bien público) que redujera los costos a los viajeros de hacer sus negocios en Colón en vez de hacerlos en Howard. La autopista será inaugurada a mediados de 2009, la ZLC reducirá sus costos de comercialización (o por lo menos los de los compradores que llegan por avión a la Ciudad de Panamá) y la AEEPP podrá ampliar la gama de negocios para incorporar ventas al por mayor. Esta fue una solución “win-win” negociada entre tres las tres partes relevantes: los usuarios de la ZLC, los promotores de la AEEPP y el Gobierno Nacional.

5.1.2 Las Zonas Libres de Petróleo

Las zonas libres de petróleo son de reciente creación. En 1993 se estableció el mecanismo legal para el establecimiento y funcionamiento de estas zonas francas donde se puede llevar a cabo la importación, refinamiento, almacenamiento, mercadeo, venta, exportación y reexportación de petróleo crudo y sus derivados. El petróleo y sus derivados ingresan a las zonas libres de petróleo libres de impuestos, para posteriormente ser reexportados o vendidos libres de impuestos a buques que transitan el Canal de Panamá o cuyo destino sea un puerto extranjero. Las zonas de petróleo surgieron como consecuencia de la cesación de operaciones de la única refinería que existía en el país y que suplía toda la demanda por combustible del país. A partir de la terminación de la actividad de refinación, el Estado determinó abrir la importación de combustibles al mercado local, para el suministro de búnker marino e industrial cuando se ubicaran en estas zonas. La exportación de derivados del petróleo está exonerada de impuestos de introducción y sobre la renta mientras que la venta al mercado local está sujeta a los

impuestos ordinarios. Las operaciones con el Canal, incluyendo el “*bunkering*”, se consideran exportaciones.

El negocio de “*bunkering*” marino para el área del Canal¹³ es de alrededor de 30 millones de toneladas al año, la mayoría exportada a los barcos que transitan el Canal. La industria tiene los siguientes eslabones: un sistema de almacenaje de combustible en tierra con capacidad de 15 millones de barriles para satisfacer la demanda de los barcos que transitan por el Canal y de otros clientes menores; operadores internacionales que estén en capacidad de contratar la compra de combustible en los mercados globales; y el transporte en barcas de las instalaciones de los puertos especializados a los barcos.

Las ZLP fueron oficialmente creadas a través del Decreto de Gabinete No. 36 del 17 de septiembre de 2003, con base en la legislación de la década de 1990 que dio origen a las zonas procesadoras de exportación. En la actualidad operan un total de ocho ZLP en el territorio nacional. Las ZLP son áreas cerradas con sus propias medidas y controles de migración, donde actividades como importación, reexportación, refinamiento, almacenaje y exportación de productos del petróleo pueden ser llevadas a cabo bajo ventajas tributarias especiales.

Una característica importante de las ZLP es que, a diferencia de la ZLC, las ZLP no responden a una ubicación geográfica determinada. Por el contrario, la ubicación del proyecto determina la ubicación de la ZLP dando lugar a una mayor flexibilidad para su establecimiento en cualquier lugar del territorio nacional.

Una concesionaria de una ZLP puede practicar actividades relacionadas con petróleo crudo, semi-procesado o cualquier otro producto del petróleo y, en particular: introducir, almacenar, manufacturar, refinar, mezclar, comerciar, transportar, transferir, procesar, transformar, vender o en cualquier otra manera despachar en el mercado doméstico, exportar o reexportar.

Las provisiones legales también permiten instalar u operar refinerías de petróleo y otras instalaciones, incluyendo tanques de almacenamiento; instalaciones de bombeo y cañerías de petróleo, aceite y gas natural; puertos de construcción; estaciones de tren; facilidades de carga y descarga para navíos y aviones; y, para derechos de adquisición o arrendamiento con respecto a la propiedad localizada dentro de las ZLP. Los productos que entran a las ZLP están exentos de

¹³ El búnker también se utiliza para la generación eléctrica, pero este mercado es comparativamente pequeño.

cualquier responsabilidad o impuesto de importación mientras que la misma exención aplica para sus transferencias o ventas siempre no sean vendidas para el consumo doméstico.

El estatus de exoneración de impuestos es aplicable en productos que son exportados, reexportados o vendidos a entidades oficiales del gobierno de EE.UU. (de acuerdo al Tratado del Canal de Panamá), vendidos a navíos que cruzan el Canal de Panamá, desde o hacia puertos panameños o aeronaves que utilizan aeropuertos panameños.

Aunque las ZLP incluyen diferentes centros de acopio y distribución, la más importante de ellas se encuentra en el oeste del país y consiste en un complejo de oleoductos y almacenamiento propiedad de la empresa mixta Petroterminal de Panamá, S.A. El oleoducto transístmico fue inaugurado en 1982 para el trasiego de crudo (no de productos finales) entre el Pacífico y el Caribe panameño al oeste del país.¹⁴ Su concepción fue el resultado de la necesidad de coordinación internacional entre inversionistas norteamericanos (Northville Terminal y Chicago Bridge & Iron) y el Gobierno panameño para sacar provecho de una distorsión económica importante: la ley norteamericana que prohibía la venta de crudo de Alaska al Asia y que obligaba a su venta al mercado interno de los Estados Unidos. Por ello, el oleoducto movía crudo en la dirección oeste-este, únicamente. Sólo en el caso del trasiego de petróleo, el Estado contribuyó con recursos de inversión: tierras y otras inversiones menores, a cambio de los cuales obtuvo un 40% del patrimonio inicial del proyecto.

El oleoducto tiene una longitud de 131 kilómetros. Su ubicación se vio favorecida por la profundidad de las aguas en ambos lados del Istmo. El proyecto también incluyó la construcción de puertos terminales. La capacidad original del ducto era de 600,000 barriles diarios de potencial de bombeo y una capacidad de almacenamiento de crudo de 2.5 millones de barriles en ambos extremos.

La Ley que creó la empresa mixta Petroterminal de Panamá, S.A. fue aprobada por la Asamblea Legislativa en el año 1977 aunque el oleoducto empezó a funcionar en 1982. En su momento el oleoducto produjo ingresos al Estado panameño superiores a las que proveía el Canal, en ese entonces bajo la propiedad y administración norteamericanas. Una vez vencida la

¹⁴ Cuando se puso en vigencia la Ley de Zonas Libres de Petróleo, el área de operación de PTP pasó a ser la primera zona libre cobijada por esta ley, dado que ya había operado durante más de dos décadas anteriores.

vigencia de esta ley marítima en Estados Unidos, el oleoducto y sus instalaciones cayeron en la obsolescencia económica.

El oleoducto desapareció a mediados de los ochenta porque se “secó” el mercado para el cual fue creado. En el 2007 el Gobierno y los promotores extranjeros firmaron un nuevo acuerdo que le permitirá a la empresa propietaria y operadora invertir US\$125 millones para revertir la dirección del flujo de crudo con respecto a su situación original para así mover petróleo de los países árabes, Venezuela y eventualmente Brasil a los mercados del Asia. Un proyecto de refinería de petróleo co-financiado por los Gobiernos de Panamá y Qatar (que aún está bajo estudio) que utilizara estas instalaciones podría crear una sinergia competitiva con el actual oleoducto.

En la actualidad, la posición geográfica vuelve a tomar preponderancia puesto que se ha reactivado el oleoducto, pero cambiando el flujo de crudo del Caribe hacia el Pacífico para poder mover petróleo de proveedores del Este hacia los mercados asiáticos.

5.2 Zonas libres y fallas de mercado internacionales

La ZLC nació en 1948 como una idea dirigida a resolver el problema de la caída de la demanda externa y del empleo en la ciudad de Colón, empobrecida desde la terminación de la Segunda Guerra, ya que esta ciudad quedaba adyacente a Cristóbal, el principal puerto marítimo de la República de Panamá, que recibía una buena parte de la flota naval de los Estados Unidos, administrador y propietario de ese puerto.

Pero esta iniciativa estaba respaldada por un modelo de negocios basado en la importación de mercancías del Oriente para venderla a mercados en los que existían dos distorsiones: altos aranceles de importación y restricciones al endeudamiento en moneda extranjera. Al igual que los ejemplos analizados en este trabajo para las exportaciones de servicios, las re-exportaciones de bienes manufacturados sin procesamiento alguno tomó ventajas de mercados regionales no competitivos internamente. No es de extrañarse, pues, que al auge de la ZLC se dio en la década de los setenta cuando estas distorsiones eran más evidentes.

Las zonas libres de petróleo aprovecharon ventajas de la ubicación de Panamá, pero el oleoducto transistmico (la zona libre más importante del país) nació como resultado de la coordinación pública-privada para tomar ventaja de la “renta de localización” que podría mover el crudo de Alaska hasta la costa este de los Estados Unidos, dado que la legislación

norteamericana vigente prohibía (por razones estratégicas) hacer lo económicamente correcto: exportarlo al Asia. Una vez que quedó sin efecto esta ley, el oleoducto desapareció como negocio viable. Sólo en los últimos dos años, el oleoducto ha vuelto a tener perspectivas, pero se requirió nueva inversión para revertir el flujo y poder así, bombardear crudo del Caribe al Pacífico.

5.3 Efectividad de las políticas aplicadas a las zonas libres

La Zona Libre de Colón ha sufrido años de auge y de recesión, directamente vinculados a la situación financiera de Venezuela y Colombia. En los momentos difíciles, los empresarios han reaccionado con rapidez abriendo, aunque fuese temporalmente, nuevos mercados más pequeños como Cuba, Haití o Jamaica. En todo caso, la ZLC ha representado históricamente un porcentaje importante del PIB, del orden de 5% ó 6% (semejante al de la banca o al del canal). Además es la fuente más importante de empleo en la ciudad de Colón.

Aún es temprano para determinar si las zonas libres de petróleo van a convertirse en un sector dinámico por razón del estímulo tributario. El principal mercado de las empresas que operan en estas zonas de petróleo (diferentes de aquella en que se encuentra el oleoducto) estará en los barcos que pasarán por el canal expandido. El “bunkering” representa uno de los principales pilares del conglomerado del canal, tal como fue definido en los estudios de impacto económico de la expansión del canal.¹⁵

5.4 Resumen y recomendaciones

La principal zona libre comercial de Panamá es la ubicada en Colón (ZLC) que aporta alrededor de un 5% del producto bruto del país y está ubicada en una de las áreas más deprimidas de la República de Panamá. Su negocio principal es la reexportación (sin procesamiento) de mercancías importadas del Oriente (China, Japón). Sólo alrededor del ocho por ciento de las ventas de la ZLC se realizan en el territorio nacional, aunque con el pago de los aranceles de importación respectivos.

La ZLC fue creada por la iniciativa de empresarios panameños, algunos de los cuales tenían negocios comerciales en la Ciudad de Colón, puerto del Caribe panameño. La coordinación público-privada surgió de la necesidad de los comerciantes de los países vecinos

¹⁵ Este conglomerado incluye además: los astilleros, el servicio a las naves, el financiamiento de los peajes, los seguros de carga, las actividades de protección marítima, entre otros (Intracorp, 2004).

(en particular Venezuela, Ecuador y Colombia) de poder importar a sus países bienes suntuarios como electrodomésticos, perfumes y joyas, en especial a los centros de “tolerancia fiscal” de esos países: Isla margarita, La Playita y Maicao. Los actores económicos y sociales de Panamá no se sintieron amenazados por este proyecto porque no tenía “perdedores” locales y, por el contrario, lo han favorecido históricamente.

Desde los años noventa, las diferentes reformas fiscales que se han intentado adelantar en el país han buscado eliminar la franquicia tributaria de la que ha gozado la ZLC con el fin de eliminar la inequidad de este negocio respecto a las otras en el país que sí tributan sobre sus utilidades. Pero la fortaleza política de los empresarios de Colón (que se apoyan en líderes sindicales y políticos) lo ha impedido. Una anécdota que refleja este poder es que antes de 1996 la tasa impositiva a las ganancias en la ZLC era de 8%. El Gobierno propuso subirla a 20% y, debido a las presiones de las “fuerzas vivas” de Colón tuvo que reducirlas a cero por ciento, es decir, por debajo del nivel existente antes de las propuestas de reforma. El gobierno de Ricardo Martinelli anunció en la campaña que iba a adoptar un “flat tax” como estrategia tributaria, lo cual equivaldría a gravar las utilidades de la ZLC a la misma tasa que el resto de las actividades productivas. Cualquier reforma tributaria, sin embargo, no entrará a regir sino probablemente en el período 2011.

Las zonas de petróleo fueron el mecanismo utilizado para otorgar a los negocios de exportación de bunker marino a los barcos que esperan en fila para atravesar el canal y a los barcos que acodan en los puertos nacionales, un tratamiento fiscal semejante al de la Zona Libre de Colón ya que en ambos casos las empresas beneficiadas re-exportan bienes no procesados localmente. Tanto para el caso de la ZLC como las de petróleo, las operaciones que realicen en el mercado local tributan de manera normal.

6. Políticas públicas verticales con intervención de mercado (1): crédito subsidiado a las viviendas populares

“El Estado establecerá una política nacional de vivienda destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso.”

Constitución Política de la República de Panamá, 1972

6.1 Origen y actores de las políticas públicas dirigidas a producción y adquisición de las viviendas populares

La PDP que se analizará en este aparte es el subsidio a las tasas de interés para los préstamos a viviendas de interés social que se instituyó en 1985.

La construcción ha sido un sector de gran importancia en Panamá. Contribuye con 6% del PIB (promedio de las dos últimas décadas) y ocupa alrededor del 9% de la población ocupada. Un 18% del valor agregado de la industria manufacturera es generado por la producción de cemento y de otros materiales de construcción. La construcción es un sector de no-transables y su dinámica depende de los ingresos que proveen las actividades exportadoras de la economía. Por ello, cuando ocurren perturbaciones externas, la construcción (y el empleo que ella genera) sufren de inmediato. Los gobiernos buscan paliar estos vaivenes con PDP dirigidas a, por lo menos, estabilizar el crecimiento de la construcción. A partir de los años noventa el Gobierno abandonó casi por completo la participación directa en la producción de viviendas y mantuvo solamente la tarea regulatoria territorial y una pequeña actividad de mantenimiento y mejoras de las viviendas que había construido en las décadas de los setenta y ochenta. Entre las diversas PDP dirigidas a este sector se encuentra una que se analizará en este capítulo: la ley de intereses preferenciales que otorga un subsidio a los intereses pagados en sus préstamos hipotecarios a los adquirentes de bajos ingresos de una vivienda nueva.

Esta es una PDP relevante para el análisis ya que ha sido una de las pocas intervenciones de las autoridades en la libre determinación de las tasas de interés en el Centro Bancario panameño, caracterizado históricamente por su libertad de contratación.

En los años ochenta Panamá se encontraba en una delicada situación política ya que el gobierno militar de la época no favorecía la inversión extranjera, sino por el contrario, creó empresas estatales, incluyendo bancos para el otorgamiento de créditos hipotecarios (Banco Hipotecario Nacional), industriales (Corporación Financiera Nacional) y agropecuario (Banco de

Desarrollo Agropecuario). Posteriormente, se propuso un sistema que incentivara la construcción en el país con políticas dirigidas al sector, pero sin un esfuerzo fiscal que debilitara la ya precaria situación de las finanzas públicas (es decir, sin que tuviera el Estado que construir, prestar y cobrar por las viviendas populares). Un aumento en la construcción provocaría un impulso económico a la demanda interna para compensar la ausencia de demanda externa. Se propone entonces una tasa de interés preferencial para ciertos préstamos hipotecarios que brindarían un incentivo para la construcción de viviendas para la clase media y baja de la población panameña.

El sistema de intereses preferenciales fue ideado con el fin de apoyar a familias de bajos ingresos brindándoles una reducción en el costo financiamiento otorgado por la banca hipotecaria que operaba en la plaza panameña. Como requisito la ley exigía que la residencia fuera nueva y especificaba que dicho financiamiento no podría ser utilizado para realizar mejoras en una vivienda previamente habitada. La idea esencial era abaratar los costos del crédito para así reducir los pagos mensuales del deudor por concepto de financiamiento.

El origen económico del subsidio a los préstamos otorgados para la adquisición de viviendas populares a través del mercado bancario (y de cooperativas) surgió de dos intereses: uno del sector público, de activar la economía en medio de una fuerte desaceleración (objetivo macroeconómico) y el otro, de eliminar una distorsión tributaria que existía en Panamá desde antes de 1980 que era a la vez ineficiente e inequitativa (objetivo microeconómico). El primero respondía a un activismo gubernamental para activar la demanda interna y el empleo directo.

El objetivo de equidad tuvo que ver con el hecho de que, hasta la creación de la tasa preferencial en 1985, las personas que presentaban su declaración de renta (a diferencia de quienes pagaban los impuestos personales a través de retenciones en la fuente de los ingresos, especialmente los asalariados) podían deducir de su renta gravable el monto de los intereses pagados en el año previo. Este monto de deducción ha tenido y tiene un valor máximo, pero este hecho no cambia el análisis de los efectos sobre la eficiencia general de la economía. De esta forma, un porcentaje de los intereses pagados por quienes lo deducían en sus declaraciones de renta, era absorbido por el fisco en proporción a la tasa impositiva. Como las tasas del impuesto personal a la renta eran (y siguen siendo) progresivas, quienes más se favorecían con esta reducción del impuesto efectivo eran las familias de altos ingresos gravables que vivían en casas y apartamentos de altos precios (y con altas hipotecas).

El Banco General de Panamá *contrató* a la firma INDESA para diseñar un mecanismo *temporal* de igualación al margen de los pagos de intereses entre todos los grupos de ingreso de la población. La característica de temporalidad tenía dos razones: la primera, que este incentivo a los préstamos se reflejara en un estímulo a la construcción de viviendas de bajos precios relativos (por el menor costo efectivo de sus hipotecas) y activar así la construcción durante el ciclo recesivo; la segunda, que debía permitir a las autoridades “ganar tiempo” para realizar las reformas tributarias necesarias para evitar la inequidad del sistema (por ejemplo, eliminando la deducción de los intereses de los préstamos hipotecarios). Como se analizará posteriormente, en Panamá no es probable que una medida temporal permanezca como tal, por la fuerza de los beneficiados y por la debilidad de las autoridades.

A partir de su establecimiento, los préstamos personales para la adquisición de viviendas nuevas con un costo igual o menor a cierta cantidad (que ha ido cambiando a lo largo del tiempo, como se verá) son favorecidos por una “tasa preferencial” que se determina de la siguiente manera:

- La Superintendencia de Bancos establece periódicamente una tasa de referencia;
- Sobre esta tasa de referencia, cada banco puede otorgar un descuento de hasta cuatro puntos porcentuales a los clientes calificados para el subsidio;
- Una vez llenados los requisitos establecidos por la Ley, el banco emisor del préstamo solicita al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) un certificado por un valor igual a la diferencia entre la tasa de referencia y la tasa efectivamente cobrada;
- Este certificado puede utilizarse como crédito fiscal y es de libre negociación.

Hasta la fecha ha resultado en un instrumento eficaz para el fomento de viviendas de bajos costos, lo cual le ha quitado al sector público la tarea de construir viviendas de interés social (y cobrar las hipotecas respectivas, que se constituyó en la restricción política más complicada del proceso) como había sido la costumbre de todas las administraciones antes de la promulgación de la ley respectiva; pero a lo largo del tiempo se han venido añadiendo arandelas legales que amplían el ámbito de cobertura de la Ley, y por tanto sus costos fiscales.

A partir de los primeros años de vigencia de este mecanismo, los beneficios de la Ley, si bien siguen llegando a familias de bajos ingresos, fueron apropiados por la industria de la construcción y por los corredores de bienes raíces, quienes aparecen en la actualidad como los actores más beligerantes en promover los cambios que dicha ley ha venido sufriendo a lo largo de su historia y sobre todo en impedir que esta ley se elimine cuando vence el periodo de vigencia (el cual normalmente los gobiernos extienden por presiones de casi todos los ángulos de la sociedad).

Los actores de esta PDP están vinculados al sector privado y han coordinado acciones con los Gobiernos para obtener beneficios económicos con repercusiones sociales y políticas. El principal actor privado es el gremio de la construcción, la Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC), creada en 1961 y constituida principalmente por los constructores privados más importantes del país. Su carta constitutiva plantea claramente su posición frente a las políticas públicas cuando establece dentro de sus objetivos:

“Obtener la protección adecuada de los poderes públicos para el fomento de la industria de la construcción y sus actividades conexas, el incremento de las obras públicas y particulares y el desarrollo de una política y planes nacionales de construcción, que propendan a desarrollar la infraestructura del país y, en especial, avanzar hacia la solución del problema de la vivienda”.

El poder político de este grupo es importante: han logrado convencer a las autoridades de mantener, no sólo la ley de intereses preferenciales, sino también la exoneración de impuestos de inmuebles a aquellas viviendas nuevas. Esta exoneración tuvo una vigencia inicial de 20 años, aunque se ha ido reduciendo en años recientes. Además, han tenido la capacidad de ir incrementando los topes del interés preferencial lo cual en la práctica es la indexación de los costos de la vivienda para efectos de considerarlas beneficiarias de las tasa preferenciales. Es la CAPAC con el sindicato único de la construcción (SUNTRACS) quienes acuerdan las convenciones colectivas de trabajo (un avance en materia de contratos, pero es el resultado de un monopolista y de un monopsonista en una mesa de negociación).

6.2 Causas económicas de las políticas públicas relacionadas con la vivienda popular

Antes de que se estableciera la ley de intereses preferenciales, las señales de precios (en este caso el costo de los préstamos) apuntaban a favorecer el apalancamiento máximo de la compra de viviendas costosas. En efecto, mientras más alto fuera el préstamo hipotecario al cliente, mayor resultaba el beneficio fiscal de la deducción siempre y cuando dicho cliente presentase declaración jurada de su renta anual¹⁶. Los deudores de bajos ingresos debían pagar las tasas de interés que correspondían a su categoría de riesgo, no tenían alivio alguno en el costo del crédito y por ende la demanda efectiva por viviendas llamadas “populares” era reducida, dejando al Estado la responsabilidad de satisfacer este creciente mercado.

Desde el punto de vista de la asignación de los gastos familiares, la ley fiscal panameña que permitía la deducción de los intereses hipotecarios en la declaración de la renta personal (en ausencia de intereses preferenciales) inducía una mayor demanda por viviendas caras ya que su precio relativo se privilegiaba. Este privilegio era mayor para quienes tuvieran un mayor endeudamiento, es decir, además de privilegiar los precios altos de las viviendas, el estatus existente promovía el endeudamiento en detrimento de la inversión patrimonial.

Además, al incrementarse adicionalmente la demanda efectiva por viviendas costosas, la oferta de estas viviendas respondió a este estímulo. Si bien no se puede concluir que el crédito bancario otorgado a estas construcciones y a estas hipotecas por esta intervención estatal redujo la posibilidad de que ese crédito se otorgara a otro segmento del mercado, es probable que los constructores fueran favorecidos al dedicar sus recursos reales (cemento, tierra, materiales, etc.) a actividades de construcción en un margen operativo mayor (viviendas de altos precios) en comparación con las viviendas de bajos precios.

De lo antes dicho se desprende que el mecanismo tributario favorecía a las personas de altos ingresos en comparación con las de ingresos bajos y medios; a los constructores de viviendas de precios altos, y sin duda, incrementó el precio de la tierra urbana. ¿Cuán grande fue este efecto? No es posible determinarlo con los datos existentes, pero todo indica que esta era la

¹⁶ En sentido estricto, un empleado cuyo impuesto individual a la renta fuera retenido mensualmente por el empleador (es decir, que no presentara declaración de sus rentas) podía avisar a éste del monto de su deuda hipotecaria y entonces la retención se reducía de acuerdo al tamaño de su compromiso. Este mecanismo no ha sido utilizado de manera amplia, entre otras cosas, porque el pago de intereses no es una cantidad fija mensual, sino que disminuye con el paso del tiempo y esto hacía muy complicado el cálculo exacto de la deducción mensual al trabajador.

situación prevaleciente cuando un grupo de bancos y promotores discutió en 1984 con el Gobierno Nacional la modificación de las normas vigentes para tratar de atenuar la caída –ya reportada –de la actividad de la construcción a mediados de la “década perdida de América Latina”.

Desde un ángulo de eficiencia económica, la nueva ley lo que hizo fue ampliar una distorsión que existía dentro de un actividad particular (viviendas baratas versus viviendas costosas) para convertirla en una distorsión general (sector de construcción de viviendas versus el resto de los sectores). Es cierto que se intentó eliminar la desventaja relativa que tenían los prestatarios de viviendas populares, pero a cambio se creó una señal más amplia al mercado al aumentar la rentabilidad de la inversión en todo el sector.

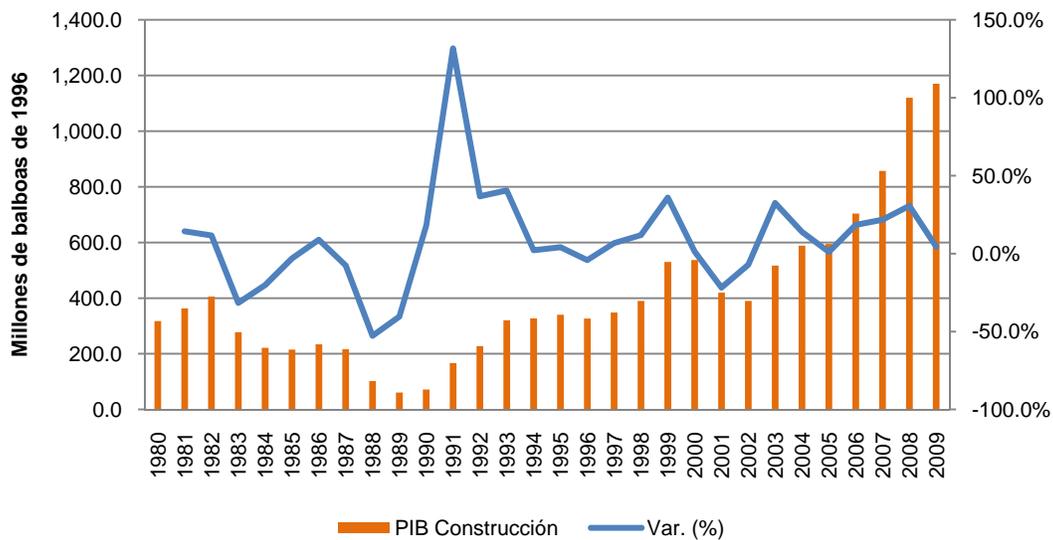
Como se mencionó, la presión de los grupos económicos importantes hacia el Gobierno fue el resultado de un indudable desequilibrio entre los tipos de viviendas, pero principalmente fue la respuesta a una inminente recesión en el sector. Si se hubiera planteado el problema desde el punto de vista de asignación de los recursos, la respuesta de las políticas públicas hubiera sido eliminar la deducción de los intereses por préstamos hipotecarios. Pero el enfoque que prevaleció fue el macroeconómico: estimular la demanda por vivienda en todos los sectores con el usual argumento de que esto contribuye al PIB, al empleo y tiene connotaciones innegables de “bienestar social”.

6.3 *Efectividad de las PDP en viviendas populares*

El régimen de intereses preferenciales otorga a personas de ingresos medios y bajos la posibilidad de abaratar el costo de sus viviendas a través de subsidios al crédito bancario y no bancario, de acuerdo a los parámetros ya descritos. La Ley (y sus modificaciones periódicas) ha tenido éxito en dirigir los recursos de crédito formal hacia el sector beneficiado por los incentivos al prestatario de ingresos medios, aún al costo de la eficiencia general de la economía. Una mirada rápida al efecto inmediato de la creación de este régimen provee hallazgos interesantes en la evolución del valor agregado de la construcción (Figura 12).

Figura 12.
PIB real de la construcción

(millones de balboas a precios de 1996 y variación porcentual anual)



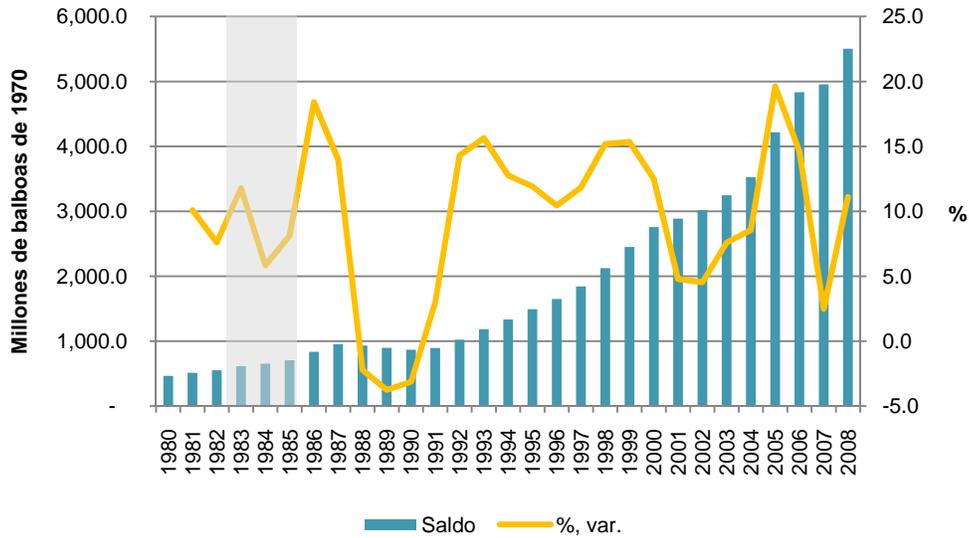
Fuente: Contraloría General de la República.

El valor agregado de la construcción sufrió un estancamiento en 1983 y 1984. Después de crecer 11.7% en 1982, el sector cayó 31.6% y 20.2% para estos años, respectivamente, para luego contraerse 3% en 1985. Fue precisamente en ese año que surgió el régimen de intereses preferenciales a viviendas de bajo precio, que eran (y son) las de mayor demanda, posiblemente re-estimulando la actividad en el sector que se expandió 8.9% en 1986. Sin embargo, la actividad de construcción decreció durante el resto de la década por motivo de la crisis financiera y política, lo cual dificulta medir el efecto directo inmediato de esta PDP sobre la oferta de viviendas. Para el periodo 1990-2008, la producción real de la construcción creció a una tasa media anual de 4.4%, inferior al promedio de la economía de 5.1%. Sin embargo, en los últimos cinco años la construcción creció al 13% anual en promedio, mientras que la economía lo hizo al 7%.

Una tendencia similar se observa analizando la evolución de los saldos de crédito hipotecarios del sistema bancario nacional (Figura 13). Estos saldos sufrieron una desaceleración durante el periodo 1983-1984 con un aumento a partir de 1986, cuando registra una expansión de 18.4% para luego caer como consecuencia de la crisis política del trienio posterior. Si bien la evidencia no es concluyente, lo anterior sugiere un aumento inmediatamente posterior al

establecimiento del régimen en el acceso al crédito que podría ser parcialmente atribuible al mismo.

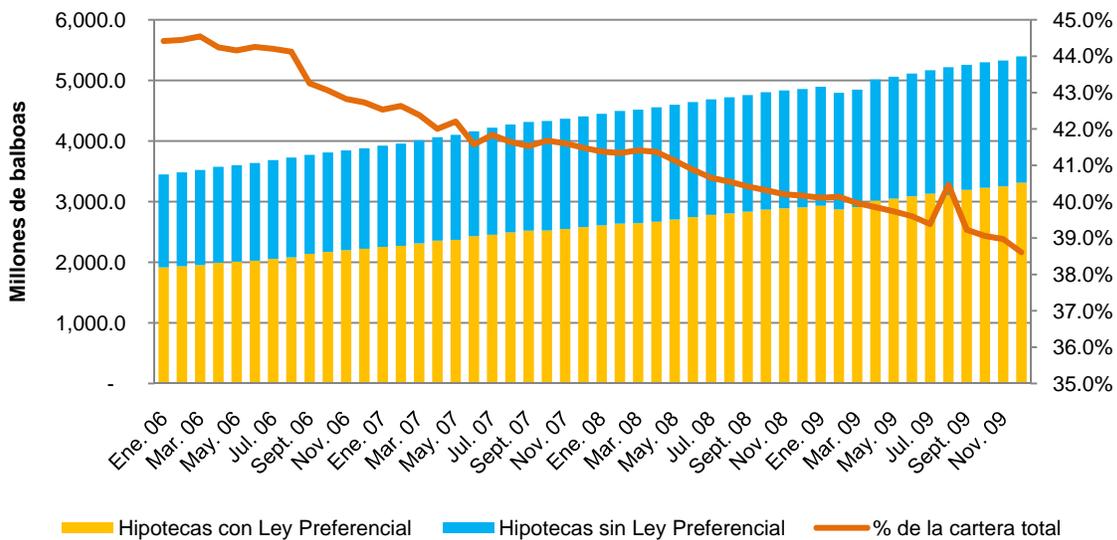
Figura 13.
Saldo de préstamos hipotecarios del Sistema Bancario Nacional: 1980-2008
(millones de balboas a precios de 1970)



Fuente: Contraloría General de la República.

Un resultado del sistema de intereses preferenciales es que ha dirigido los recursos de crédito formal hacia el sector beneficiado por los incentivos al consumidor logrando así una colocación permanente de recursos de crédito para la adquisición de viviendas preferenciales. Muestra de lo anterior es la consistencia del volumen relativo de la cartera de crédito preferencial, lo cual se puede deducir por la evolución de estas carteras durante los últimos tres años, en los cuales el peso relativo del crédito preferencial ha oscilado entre 40% y 45% dentro de una cartera total que se ha expandido 46% (Figura 14).

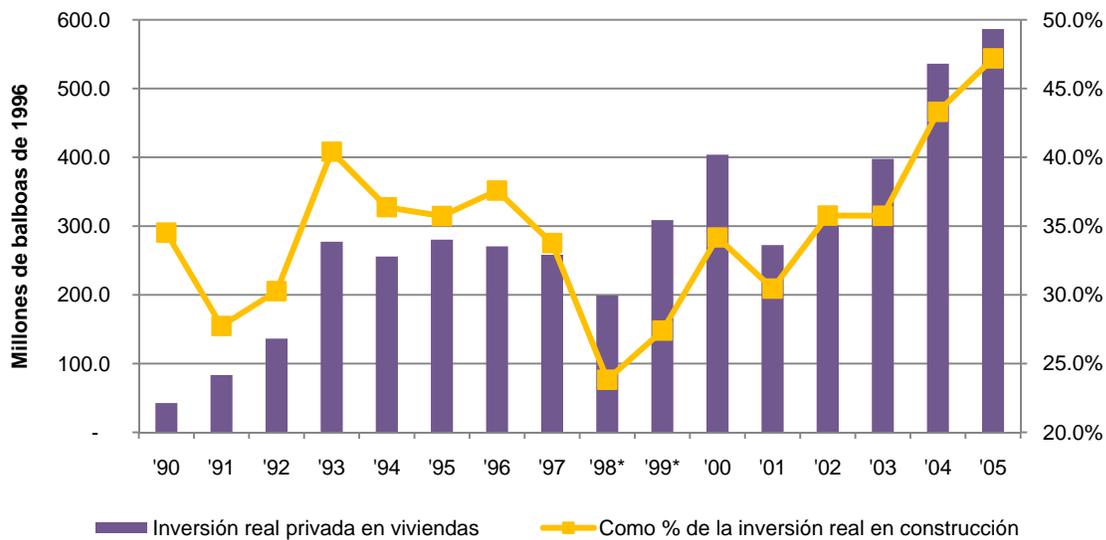
Figura 14.
Saldo de hipotecas preferenciales y no preferenciales: Ene. 2006 – Dic. 2009
(millones de balboas y como porcentaje de la cartera hipotecaria total)



Fuente: Superintendencia de Bancos de Panamá.

A pesar de las posibles distorsiones económicas que pueden derivarse de un subsidio, el enfoque que prevaleció para el establecimiento del régimen fue el macroeconómico, pues se buscaba estimular el desarrollo de viviendas por su potencial contribución al PIB y al empleo. Además del obvio beneficio social, otro efecto de una mayor capacidad de endeudamiento de los hogares de ingresos medios y bajos –a través de un subsidio– ha sido el aumento en la oferta privada de viviendas de rangos preferenciales. Esto ha traído como resultado una focalización de la construcción privada en relación con la inversión total real en viviendas, que se ha expandido a una tasa compuesta de crecimiento de 17.8% durante el período entre 1990 y 2005, último año para el cual se encuentran cifras oficiales de los componentes de la demanda (Figura 15).

Figura 15.
Inversión real privada en viviendas: 1990 – 2005
(millones de balboas de 1996 y como porcentaje de la inversión real en construcción)



Fuente: Contraloría General de la República de Panamá.

**Nota:* La súbita disminución en el peso relativo para el bienio 1998 - 1999 es en parte explicada por el desarrollo privado de obras de infraestructura de alto presupuesto para la expansión de la red vial nacional durante este período.

En 1990, cinco años después de la creación del régimen y una vez iniciado el proceso de estabilización política del país, la inversión del sector privado en la construcción de viviendas se tradujo en un aumento en la participación de la inversión real privada en viviendas en el sector construcción al incrementar la misma de 34% a 47% del total de inversión para el período concluido al cierre de 2005 (Figura 15).

Además de impulsar la economía a través del sector construcción, este régimen posee un componente social importante al ampliar la capacidad de compra de estratos medios y bajos facilitando su obtención de activos a largo plazo. Por ejemplo: con un abono inicial de 5% sobre el monto de la vivienda, una familia con un ingreso familiar mensual de seiscientos balboas (B/.600.00) podría invertir en una casa de treinta y cinco mil balboas (B/. 35,000.00) mientras que la misma familia difícilmente podría acceder a una vivienda de este rango y sólo podría optar por una vivienda de veintitrés mil balboas (B/.23,000.00) de no existir el régimen preferencial.

El número de hipotecas vigentes en el sistema bancario nacional –como indicador sustituto de la adquisición de viviendas nuevas– sugiere que, en la actualidad, más del 90% de las hipotecas vigentes corresponden a viviendas dentro del rango preferencial. Asimismo, el

aumento en el poder adquisitivo de estas familias se deriva de un mayor acceso a crédito evidenciado en un 58% de los créditos hipotecarios vigentes correspondientes a estas viviendas (Cuadro 9).

Cuadro 9.
Saldo de la cartera hipotecaria local: Diciembre 2008
(número de hipotecas, balboas corrientes y como porcentaje acumulado del total)

Límite	Hipotecas	como % acumulado	Saldo	como % acumulado
20,000	42,738	34%	577,275,505	10%
50,000	59,248	80%	1,815,560,424	43%
62,500	10,195	88%	570,767,450	54%
75,000	3,042	91%	208,660,359	58%
100,000	3,742	94%	323,135,409	64%
125,000	2,119	95%	237,736,361	68%
150,000	1,543	97%	211,276,057	72%
200,000	1,666	98%	287,248,942	77%
250,000	866	99%	194,355,326	80%
300,000	554	99%	151,890,220	83%
300,000+	1,285	100%	925,762,135	100%
TOTAL	126,998		5,503,668,188	

Fuente: Superintendencia de Bancos de Panamá.

Como resultado de este aumento en el poder adquisitivo en la compra de viviendas el 75% de los panameños posee vivienda propia: uno de los porcentajes más elevados de propietarios de América Latina.¹⁷ Otros grupos beneficiados con el régimen de intereses preferenciales han sido los constructores, los promotores de vivienda y las entidades de financiamiento hipotecario.

Generalmente, una política que busca la eficiencia económica eliminará cualquier subsidio y dejará que el mercado –demanda y oferta de crédito en este caso –establezca el tipo de interés para cada actividad, plazo y riesgo del cliente. Sin embargo, dado el éxito del régimen preferencial mostrado en este resumen, cada vez que se ha acercado el periodo de vencimiento de la Ley de Intereses Preferenciales, los grupos de interés (ej., constructoras, promotoras, desarrolladoras, sindicatos, etc.) han abogado –con éxito –por su renovación.

¹⁷ Asociación Panameña de Corredores y Promotores de Bienes Raíces (ACOBIR).

6.4 *Resumen y recomendaciones*

La construcción de vivienda popular en Panamá ha sido una política gubernamental explícita y prioritaria a partir de los años setenta. El Gobierno militar (1968-1989) privilegió este sector de manera directa mediante la creación del Banco Hipotecario Nacional como ente financiero del sector y con el Ministerio de Vivienda como ente regulador.

Entre el año 2000 y 2008 se construyeron alrededor de cien mil unidades de viviendas populares, la mayor producción anual de cualquier país de América Latina con relación a su tamaño económico.

La construcción de viviendas populares se ha beneficiado de una PDP vertical que ha usado un instrumento de mercado: el crédito subsidiado realizado a través de instituciones bancarias de licencia general y sin obligatoriedad de parte de los bancos de asignar porcentaje alguno de su cartera a este menester.

Sin duda, el sistema ha sido acogido por constructores, promotores, bancos y ciudadanos; sin embargo, por presiones de los dos primeros, las viviendas favorecidas deben ser nuevas y no se benefician las mejoras realizadas a las mismas para dar ventajas a los nuevos proyectos. Por tanto, cuando una familia que tiene un préstamo preferencial desea vender su casa o apartamento, el comprador no se puede acoger a los intereses reducidos, lo cual elimina en la práctica el necesario mercado secundario. Esto debe corregirse o condenaría a las familias a permanecer en las mismas viviendas que obtuvieron con préstamos preferenciales, o a tener que vender sus casas a precios que descuenten el costo financiero más elevado de los nuevos compradores.

7. Políticas públicas verticales con intervención de mercado (2): crédito subsidiado a la agricultura

*“... existen tres Panamá: el de la región
de tránsito internacional, el interior agrario y...
la selva de la costa del Caribe, incluyendo Darién.”
Nicolás Ardito-Barletta, 2005*

7.1 Origen y actores de las PDP para la agricultura

Además de las políticas horizontales de apoyo a las exportaciones agropecuarias, la agricultura -ya sea de exportación o destinada al mercado local- es la beneficiaria de políticas públicas directas de parte del Estado, las cuales han tomado diferentes formas a través de la historia. La más notable -y que aún persiste desde los años sesenta- es la protección mediante tarifas arancelarias de los productos sustitutos de la producción local. Sin embargo, la PDP que será discutida en esta sección es un subsidio a las tasas de interés de los préstamos agropecuarios.

Éste opera de manera cruzada producto de la creación del Fondo Especial de Compensación de Intereses (FECCI) cuya fuente de recursos es una sobretasa a los intereses cobrados por bancos, financieras y cooperativas a los préstamos comerciales y al consumo; los usos de estos fondos son: un aporte al banco estatal de fomento agropecuario y el subsidio a los intereses que las instituciones financieras otorgan (de manera voluntaria) a los préstamos dirigidos a la agricultura y a la ganadería. Las sobretasas y los subsidios han variado a través del tiempo, pero la norma histórica ha sido que las primeras son de un punto porcentual, mientras que los segundos no han sobrepasado los cuatro puntos porcentuales.

El Fondo Especial de Compensación de Intereses fue creado mediante la Ley 20 de 1980, la cual fue posteriormente modificada por la Ley 4 del 17 de mayo de 1994. El Decreto Ejecutivo 74 de 27 de mayo de 2008 autorizó a la Superintendencia de Bancos para que pudiese fijar una tasa de descuento mayor a la establecida originalmente, con el objetivo de abaratar el financiamiento a la producción de rubros estratégicos como: arroz, maíz, frijoles, carnes (avícolas, porcinas y bovinas) y leche fresca y para tratar de incrementar las colocaciones de la banca al agro. El FECCI es administrado por la Superintendencia de Bancos de Panamá que además regula la tasa del interés preferencial para los préstamos agropecuarios. El monto máximo de los préstamos beneficiados con la tasa preferencial es en la actualidad de doscientos mil balboas (B/. 200,000), exceptuando aquellos dirigidos a grupos asociativos que pueden

solicitar créditos de mayor cuantía. Así mismo la Ley sólo permite un préstamo para un solo rubro en cada ciclo productivo.

Los ingresos provenientes de la sobretasa son distribuidos de la siguiente manera: la mitad se destina al Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA), entidad gubernamental creada para dar crédito a las actividades del sector primario y, el restante cincuenta por ciento se destina a reembolsar a la banca establecida en la plaza panameña la diferencia entre una tasa de referencia anunciada por la autoridad bancaria (la cual se explicará más adelante) y la tasa que el banco decida cobrar a sus clientes, siempre y cuando esta diferencia no fuere superior a lo establecido en la Ley. Una pequeña porción de este último cincuenta por ciento es destinada a sufragar los gastos operativos y administrativos derivados del FECCI.

El objetivo principal de la creación del FECCI en 1980 como política pública fue ofrecer un incentivo para impulsar la producción del sector primario del país en un periodo de contracción económica. La razón que se adujo para instituirlo no fue la existencia de fallas de mercado (de naturaleza microeconómica) sino de baja demanda (de naturaleza macroeconómica). Se pensaba que la producción agropecuaria se había estancado por los altos costos del financiamiento y que un subsidio a las tasas de interés resolvería en parte este problema. En realidad, el financiamiento agropecuario se había desarrollado en los setenta de manera importante por parte del Banco nacional de Panamá y del Banco Nacional de Panamá, los cuales tenían operaciones importantes en el interior de la república apoyados por sucursales en los principales centros agrícolas. Además, el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA), entidad estatal creada por Ley N°13 de 25 de enero de 1973 (contenida en la Gaceta Oficial N°17271 ese año) ya estaba operando en todo el país para otorgar créditos “baratos” a los productores agrícolas y agroindustriales.

En realidad, la creación de esta PDP ocurre a principios de los años ochenta cuando la Comisión de Legislación creada por el Gobierno Nacional, y con una mayoría de legisladores vinculados directa o indirectamente al sector primario, propusieron que la banca asignara obligatoriamente un diez por ciento de su cartera de crédito al sector primario (lo que llamaría hoy día una “gaveta” de préstamos).

Este tipo de asignaciones de préstamos no existía en el sector financiero panameño pero la Ley Bancaria de 1970 (creadora del sistema financiero abierto y libre), si bien establecía la libertad de fijación de tasas de interés tanto activas como pasivas, no impedía la creación de

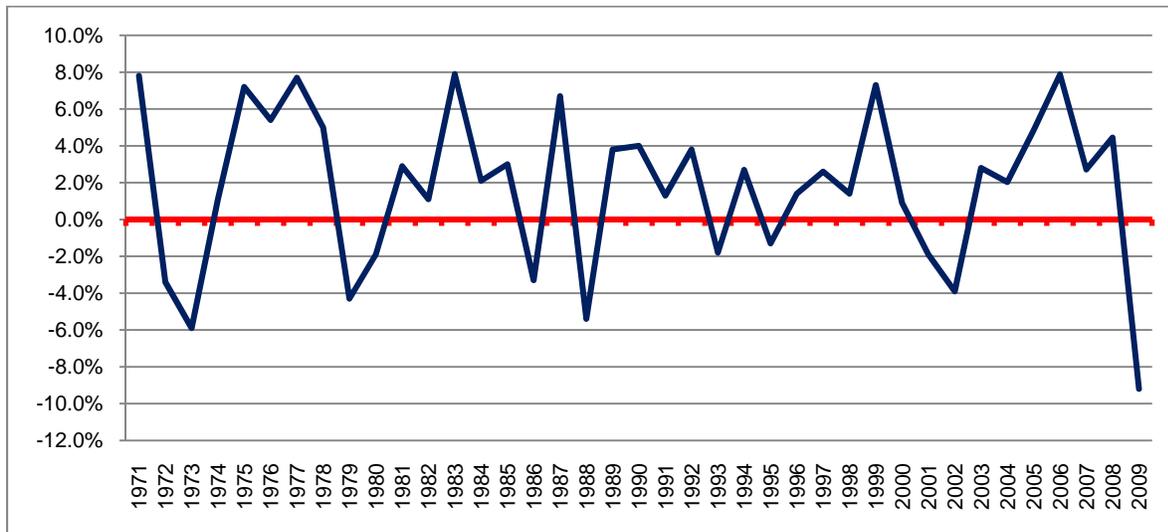
cupos de crédito por sector. El Órgano Ejecutivo (en especial el Vice-Presidente Ricardo de la Espriella, encargado de los temas económicos) estaba en desacuerdo con la iniciativa legislativa, aunque aceptaba la tesis de que parte del escaso desarrollo del sector agrícola -fuente de apoyo político importante en ese entonces- se debía a la carencia de crédito a largo plazo para la agricultura y la ganadería y que el BDA no tenía el músculo financiero para subsanarlo. Por otra parte, el sector bancario privado veía esta iniciativa de asignación sectorial de cartera como una mala asignación de riesgos y como un primer paso para restringir la libre toma de decisiones crediticias.

La solución al dilema se logró mediante una concertación tripartita entre el sector bancario, el Órgano Legislativo y el Ejecutivo en la cual se propuso utilizar un mecanismo temporal de intervención de mercado para solucionar el problema de falta de recursos de crédito, pero especialmente de altos costos financieros. En este sentido, la génesis del FECCI fue similar a la que posteriormente fue la Ley de Intereses preferenciales a las viviendas populares, estudiada en el capítulo anterior.

Los préstamos personales –señalaba la Ley- se gravarían a una tasa establecida por la Comisión Bancaria Nacional (ente regulador de la banca en ese entonces) y se crearía el FECCI para alimentar el subsidio de la tasa de interés otorgada por la banca (por voluntad propia) a los productores del sector primario. La misma Comisión Bancaria establecería quiénes podrían ser los beneficiarios potenciales de estos créditos subsidiados.

La producción primaria creció entre 1980 y 1983, pero cayó a finales de la década. Durante el período de treinta años. Las fluctuaciones del valor agregado del sector han sido notables, tal como se desprende de la Figura 16. Para contrastar las variaciones del PIB agrícola con el resto de la economía, la Figura 17 presenta la contribución relativa del PIB agrícola a la producción nacional desde 1970, la cual muestra una disminución constante de la importancia relativa del sector agrícola en la producción nacional.

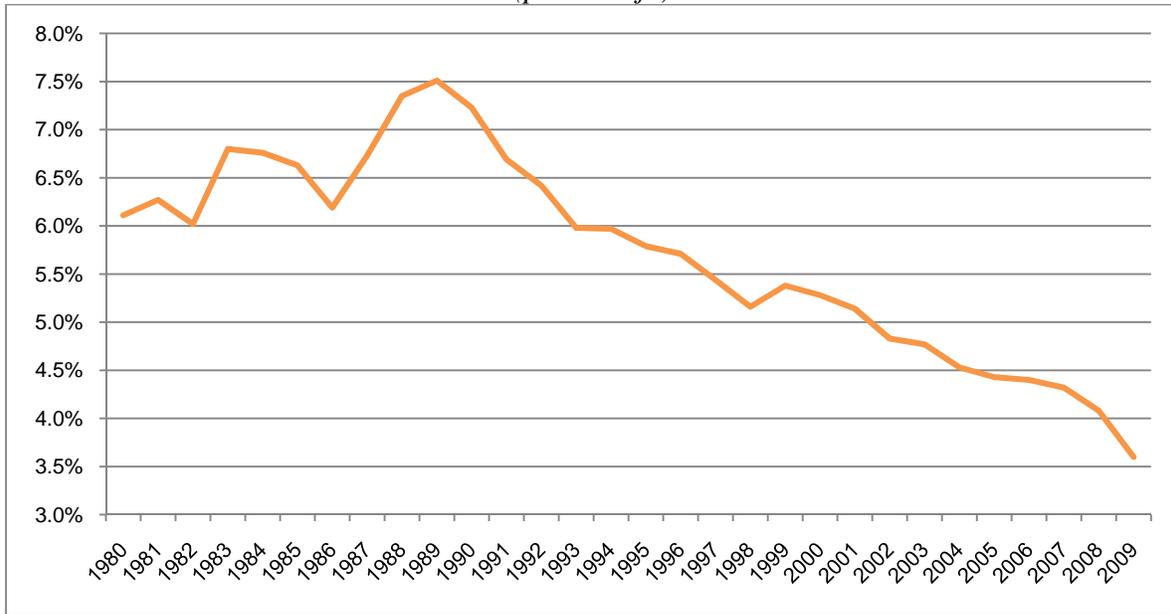
Figura 16.
PIB real agrícola: 1971-2009
(variación porcentual anual)



Fuente: Contraloría General de la República.

La actividad agropecuaria no ha respondido de manera sostenida a las tasas preferenciales de interés, porque la agricultura ha estado vinculada a los vaivenes del mercado interno (que han sido elevados), y como se analizó en el capítulo de exportación de bienes, los principales problemas detectados para la competitividad del sector están vinculados a la falta de infraestructura productiva más que al costo de los préstamos.

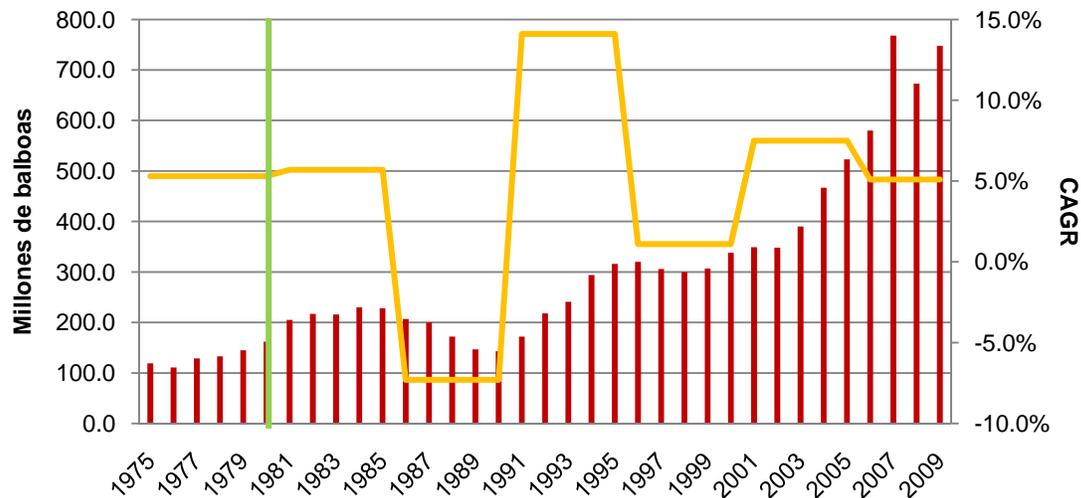
Figura 17.
Contribución relativa del valor agregado de la agricultura en la economía nacional real:
1980-2009
(porcentaje)



Fuente: Contraloría General de la República.

El FECCI como instrumento de afectación de los precios relativos del crédito bancario crea dos distorsiones: la primera es el aumento artificial del costo de los créditos al consumo y al comercio; la segunda es la reducción artificial en el costo de los préstamos al sector agrícola. En el primer caso, uno de los efectos secundarios en el mercado es incrementar la posibilidad de impagos de los préstamos (especialmente los personales) con relación a una situación donde prevaleciera un “costo de mercado”. Del lado de los préstamos al agro, el subsidio hace aparecer como si fuera rentable –desde el punto de vista del propietario- una inversión que no lo sería si tuviera que pagar el precio adecuado al riesgo del proyecto. Los bancos no especializados en los préstamos a la agricultura ven en el subsidio estudiado aquí una buena oportunidad de servir a los clientes de fuera del área metropolitana por la flexibilidad de poder obtener hasta cuatro puntos del costo del dinero de forma directa, pero consideran que se requiere una “masa crítica” de colocaciones para poder atender adecuadamente al análisis de los préstamos (por ejemplo, mediante la contratación de ingenieros u otros profesionales).

Figura 18.
Saldos de los créditos al sector agropecuario: 1975-2009
(Millones de balboas y tasa compuesta de crecimiento)

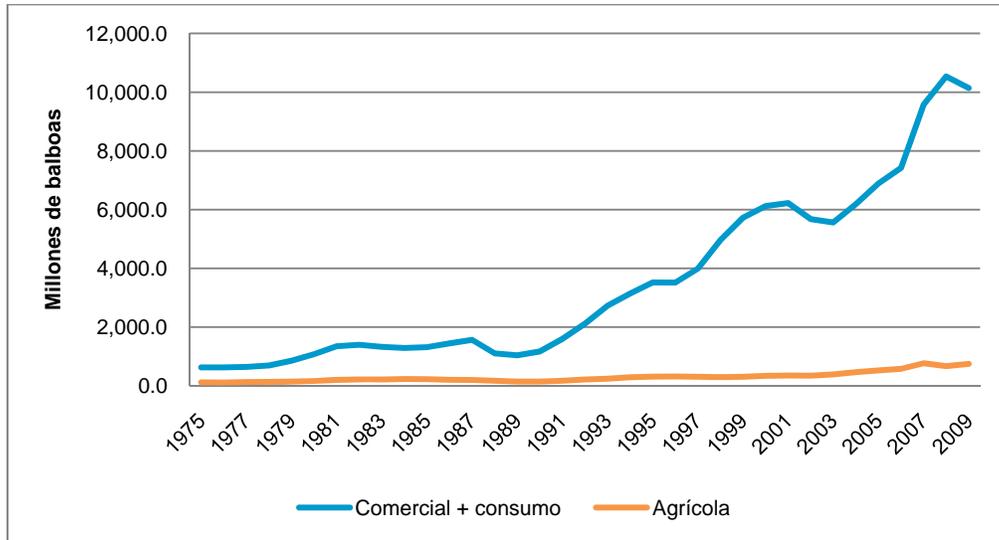


Fuente: Superintendencia de Bancos de Panamá.

La Figura 18 muestra la evolución de los saldos de créditos al sector agrícola y su tasa compuesta de crecimiento calculada para periodos de cinco años. El año 1980 define el inicio del FECI sin que se observe un aumento importante en el crecimiento de los créditos al sector agrícola durante la década, salvo un pequeño salto entre 1981 y 1984. La caída de fines de esa década tuvo que ver con la desaceleración (y la recesión) de la economía panameña (hay que recordar que la agricultura, la ganadería y la agroindustria en esos años estaban dirigidas sólo al mercado local). Los inicios de los noventa presenciaron el retorno de los capitales que se habían retirado del país a fines de los ochenta y la demanda interna creció de manera acelerada. A partir de la presente década, el crecimiento de la cartera de crédito (en términos nominales) al sector ha sido semejante al del ingreso nacional.

La expansión de la cartera agropecuaria mostrada sugiere que este crecimiento guarda una mayor relación con el ciclo económico que con un efecto directo de los subsidios provenientes del FECI. La Figura 19 compara los valores de las carteras de consumo y comercio (los principales componentes de las operaciones que alimentan el FECI) con los valores de la cartera de los préstamos agrícolas que usan los fondos del FECI.

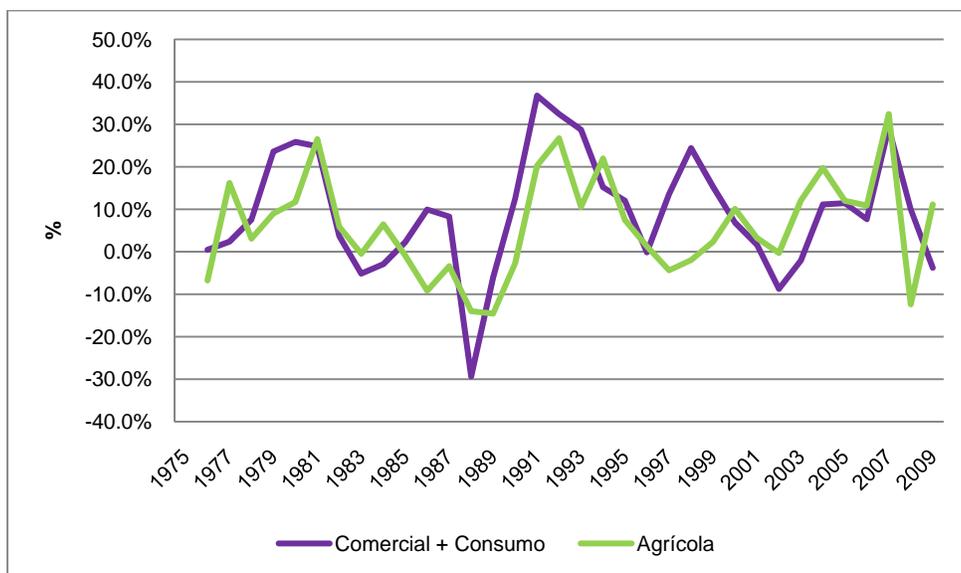
Figura 19.
Saldo de créditos al consumo y comercio comparado con el agrícola: 1975-2009
(millones de balboas)



Fuente: Superintendencia de Bancos de Panamá.

Un comportamiento esperado en un mecanismo de transferencia cruzada exitoso en su objetivo de redirigir recursos productivos, evidenciaría cierto paralelismo en ambas carteras. Sin embargo, la evidencia sugiere lo contrario. Especialmente en el periodo posterior a la estabilización económica del país cuando la actividad de crédito recobró cierto grado de dinamismo, más no así para el caso del crédito agrícola que en ocasiones se ha desacelerado a pesar expansiones en la actividad económica (Figura 20).

Figura 20.
Saldos de créditos al consumo y agrícola: 1975-2009
(porcentaje de variación anual)



Fuente: Superintendencia de Bancos de Panamá.

Desde el punto de vista distributivo, los beneficios del subsidio llegan principalmente a los agricultores, ganaderos y agro-productores de tamaño grande y mediano, pues el 54% de los préstamos se han dirigido a la ganadería, que es extensiva en el país; en segundo lugar, porque los bancos, al momento de reducir sus riesgos asociados al cobro de préstamos, prefieren agricultores medianos y grandes por la capacidad de otorgar garantías reales que los pequeños productores no pueden proveer. El FECI no causa ningún tipo de costo fisco, ya que el Estado no asume en ningún momento el subsidio (a diferencia del subsidio a las viviendas populares).

7.2 *¿Fallas de mercado o rentas económicas?*

El FECI no nació para suplir una falla de mercado, sino para evitar la intervención más directa de las autoridades en la asignación obligatoria de crédito por parte de la banca. El sistema bancario históricamente ha provisto créditos al sector agropecuario que equivalen al 3.4 por ciento de la cartera total de créditos internos y 3.86 por ciento del valor agregado del sector.

Salvo para el caso de la ganadería de carne y de la producción de algunas frutas tropicales, la actividad agropecuaria no ha sido competitiva. Las políticas de apoyo al sector han sido dirigidas a mantener un nivel mínimo de vida de los productores pequeños y evitar la

migración rural-urbana. Una de las características de las PDP dirigidas al sector primario en los años setenta fue la creación de empresas estatales (semillas, seguros, maquinarias, comercialización, azúcar, jugos de frutas) las cuales, en su gran mayoría, desaparecieron por no ser una fuente de gastos irrecuperables y de poco impacto económico y social.

El FECCI es atractivo para los bancos, que pueden “calibrar” el precio de sus riesgos dentro de un margen de cuatro puntos porcentuales, aunque los incentivos están dirigidos a que las entidades financieras ofrezcan todo el margen del subsidio. El FECCI no tiene costo fiscal alguno, y de hecho, el manejo de los saldos de efectivo del fondo y el cobro que según la Ley hace la Superintendencia de Bancos le permite obtener ingresos que ayudan a financiar sus gastos e inversiones.

7.3 *Resultados de la política*

Una interpretación de esta observación sugiere una creciente disponibilidad de recursos para el FECCI, provenientes de la expansión de la cartera de crédito al consumo y comercial. No se tienen datos oficiales del saldo del FECCI, pero la Superintendencia de Bancos ha publicado desde 1992 los usos del fondo por tipo de actividad subsidiada, los cuales aparecen en el Cuadro 10.

Cuadro 10.
Descuento en la tasa de interés desembolsado a la banca panameña: 2002-2008
(millones de balboas)

Año	Agricultura	Ganadería	Avicultura	Acuicultura	Silvicultura	Apicultura	Agro Industrial	Total
2002	2,366.5	3,261.9	151.6	95.5	78.0	0.0	13.3	5,966.8
2003	2,744.7	4,494.0	143.2	94.6	71.0	0.8	18.2	7,566.5
2004	3,656.0	6,237.8	193.1	123.2	63.5	1.2	-	10,274.8
2005	4,541.4	7,147.9	308.7	132.9	619.1	4.4	-	12,754.4
2006	5,237.0	8,054.9	214.7	155.1	677.1	3.2	-	14,342.0
2007	6,177.9	8,624.5	219.1	172.5	260.2	0.5	-	15,454.8
2008	7,411.8	9,346.1	200.3	212.8	38.5	1.1	-	17,210.6

Fuente: Superintendencia de Bancos de Panamá

El subsidio monetario a la tasa de interés se ha más que duplicado en los últimos cinco años, pero aún así, su monto equivale no es significativo. Un uso más efectivo de estos fondos es

su traslado al programa de apoyo directo a los agricultores, a través del programa de competitividad.

7.4 Resumen

Una conclusión es que esta PDP vertical no fue el resultado de una política explícita de eliminación de una externalidad de mercado, sino un mecanismo para evitar la creación de una distorsión en el mercado financiero que hubiera abierto el campo para otras iniciativas futuras de semejante naturaleza. Existen muchas “manos” manipulando esta PDP: los bancos privados, el Banco de Desarrollo Agropecuario, el Instituto de Seguro Agropecuario, la Superintendencia de Bancos y los grupos favorecidos por el subsidio a la tasa de interés.

A diferencia del subsidio al crédito a las viviendas populares, esta PDP parece no tener “dueño”: los usuarios del crédito comercial y personal pagan un sobrecosto; los bancos, en su mayoría, no tiene apetito por el riesgo en este sector; la Superintendencia de Bancos se ha convertido en un administrador de fondos, lo cual escapa a sus tareas fundamentales; el BDA, beneficiario de una parte del FECI no es un actor preponderante en el sector, y el Gobierno ha dirigido sus esfuerzos en el agro al programa de “escoger ganadores” para fomentar la exportación de bienes primarios.

8. Lecciones de la experiencia de Panamá y recomendaciones para futuras acciones

“Institutions [are] the humanly devised constraints that shape human interactions”

Douglass North, 1990

El diseño de políticas públicas para el desarrollo (PDP, por sus siglas en inglés) se remonta a los albores de la República, a raíz de la independencia del país de Colombia, aunque no se diseñaron como soluciones a problemas vinculados a ineficiencias en la economía local. Las instituciones que se crearon en los primeros cincuenta años del siglo pasado fueron el sistema monetario-bancario y la territorialidad fiscal. Ambas complementaron la privilegiada posición geográfica del país, apalancada por el canal interoceánico.

El éxito de los servicios internacionales fue el resultado de la creación de instituciones legales que fomentaron las ventajas comparativas del país frente a las limitaciones que otros

países ponían al desempeño de sus mercados financieros y del comercio internacional. A fines de los cuarenta y de los setenta este “modelo” se replicó con el desarrollo de las zonas libres de comercio y de petróleo (con el oleoducto como vanguardia).

Sin embargo, no hubo “efecto demostración” para el resto de la economía. En los años sesenta, con el incipiente crecimiento de la manufactura y bajo la égida intelectual de las políticas de sustitución de importaciones, se empezaron a crear instrumentos de protección a la producción primaria y secundaria, actividades que dependían del pequeño mercado local como fuente de crecimiento. Los principales instrumentos de apoyo a estas actividades fueron las tarifas arancelarias y las restricciones no-arancelarias, al igual que ocurrió en la mayoría de los países de América Latina.

Estos “dos Panamá” (tres los llamó Ardito-Barletta si consideramos además el Caribe inexplorado) han coexistido con muy poca interrelación. El desarrollo de la economía de servicios no permeó al resto de la economía, creando así la dualidad productiva que aún hoy permanece. Pero esta conclusión no puede ser validada todavía: la reversión del Canal a propiedad y administración panameña en el 2000 cambiará la historia del país, no sólo por razón de haberse eliminado una frontera interna que impedía a Panamá el uso de activos y tierras de gran potencial productivo, sino además porque, con la ampliación del canal a partir del 2014, se desarrollarán conglomerados productivos más vinculados a la economía interna.¹⁸ Por tanto las conclusiones que se puedan desprender de este estudio deberán ser revisadas en la medida en que este proyecto empiece a operar.

En un plazo más corto, el repaso de los éxitos y fracasos de las PDP que se han aplicado en las últimas décadas deben servir como materia prima para los procesos de diálogo nacional recientemente formalizados en Panamá, en especial frente a los cambios en las autoridades políticas que ocurrirá a mediados del 2009. En particular, la tema que debe ser objeto de permanente debate es porqué Panamá crece menos que su potencial y por qué este crecimiento es tan disparado dentro del país a pesar del activismo estatal en promover leyes, acuerdos, escogencia de ganadores, subsidios, protecciones y otras políticas adicionales. Es decir, qué ha logrado el modelo panameño positivo para el país y qué cambios deben hacerse para mejorarlo.

¹⁸ Estudio de los Impactos del Canal sobre la Economía panameña: 2005-2025”, elaborados por Intracorp, S.A. y Asesores Empresariales, ACP, 2004.

Para realizar un examen de las políticas públicas para el desarrollo (PDP), se escogieron para el análisis seis casos distribuidos a lo largo del tiempo de forma tal que cubrieran diferentes épocas (desde la construcción del Canal pasando por la sustitución de importaciones y terminando en años más recientes). Estos casos fueron: la promoción de las exportaciones de servicios, las de bienes, dos tipos de zonas libres (comercial y de petróleo), y dos tipos de subsidios a las tasas de interés: a la adquisición de vivienda popular –un “non-tradeable” –y a la producción agropecuaria.

Los ejemplos estudiados ratifican la importancia de las instituciones como los pilares sobre los cuales se puede sostener un proceso de crecimiento económico de largo plazo. La economía de servicios y las zonas libres han sido el resultado de la fortaleza de sus instituciones, en el sentido de North (1990). Las débiles instituciones (“reglas de juego”) que han caracterizado a las PDP para la promoción de las exportaciones de bienes -y en general, para el fomento de la producción agropecuaria- explican su escaso desarrollo.

La dualidad de la economía nacional se explica por las diferentes “productividades” de las PDP en la historia del país; los desafíos de la sociedad panameña frente a la ampliación del canal y de sus conglomerados es “subir” los sectores atrasados al nivel de los modernos y no desfavorecer éstos en beneficio de aquéllos. El país tendrá que seguir buscando los mecanismos para que los servicios “ganadores” sigan transformándose para aprovechar las oportunidades que aparecerán y “escoger” las actividades agropecuarias y agroindustriales que –con la ayuda requerida- puedan competir al igual que lo han hecho los servicios.

8.1 Conclusiones generales

- La apertura de los servicios internacionales y la protección de la actividad local han sido la principal fuente de crecimiento y a la vez de dualismo de la economía panameña: ello se ha reflejado en las diferencias en la productividad de la mano de obra, en la productividad general de la economía (PTF) y en los salarios reales.
- Un análisis de economía política de las reformas propuestas permite concluir que ha habido poca oposición a aquellas que se han dirigido a aprovechar las ventajas institucionales nacionales frente a las distorsiones externas, pero

- Las autoridades que han propuesto reformas de apertura económica del sector tradicional de la economía se han enfrentado al argumento esgrimido por los grupos de interés agrícolas e industriales de que la economía panameña, al no tener una moneda propia (no existe una devaluación nominal del circulante) y tener una tasa de inflación relativamente baja, no presenta los signos de crisis que tienen otros países sin esas características, lo cual dificulta a las autoridades plantear recetas económicas para curar una enfermedad que la sociedad no percibe que la afecta.
- Por ello, las iniciativas de reformas propuestas por las autoridades en los años setenta y ochenta, sin un diálogo previo con la sociedad civil, se han percibido con sospechas, especialmente las que han tenido el apoyo explícito de las instituciones financieras internacionales como el FMI y el Banco Mundial, pues se han percibido más como mecanismos para solucionar problemas fiscales coyunturales que para lograr un mayor crecimiento.
- Las políticas públicas dirigidas al desarrollo de los sectores o actividades de *exportación de bienes* ha creado históricamente un rechazo a los cambios en el *status quo* por parte de los sectores protegidos de la economía, en particular la agricultura tradicional, la manufactura y los “*non-tradeables*” como la construcción y el transporte interno.
- De los casos estudiados, las PDP vinculadas a la promoción de servicios internacionales y la promoción de las exportaciones de bienes no se plantearon al debate nacional como soluciones a fallas explícitas de mercado: mal podrían haberlo hecho las autoridades que no creían en las fuerzas del mercado en los ochenta y difícilmente lo habrían acogido los actores sociales que consideraban que el corregir esas fallas no iba a solucionar un problema que se reputaba de otra naturaleza.
- Las excepciones a este *dictum* han sido dos: las tasas de interés preferenciales para viviendas populares (que fue una iniciativa de los bancos y acogida de inmediato por los constructores y por los grupos de bajos ingresos) y el

programa de competitividad nacional (que fue diseñado como una compensación para apoyar a los “perdedores” potenciales con el TLC con los Estados Unidos).

- Las instituciones que se vincularon a las exportaciones de servicios y a las zonas libres de comercio y petróleo han sobrevivido a los cambios en el entorno internacional (y de hecho se han fortalecido a lo largo del tiempo), mientras que las vinculadas al mercado local, por ejemplo: el Fondo Especial de Compensación de Intereses y el Banco de Desarrollo Agropecuario no han sido eficientes.

8.2 *Conclusiones de naturaleza particular*

- La promoción de las *exportaciones de servicios* ocurrieron por el desarrollo de sinergias en lo que hemos denominado tres pilares: la posición geográfica del país, el sistema monetario-bancario y la territorialidad de la renta. La ubicación del país más que un concepto estático y determinístico ha sido el resultado de diversas acciones de política y de elementos de la geo-política: (1) el Tratado de 1903 que permitió la construcción del canal por parte del Gobierno de los Estados Unidos, y especialmente la integración de plena de ese canal a la economía cuando el control de su administración pasó al Estado panameño el 31 de diciembre de 1999; (2) la apertura del trasiego de petróleo a través de un oleoducto transístmico desde fines de los setenta; (3) el desarrollo de los puertos a inicios de los noventa; y (4) la inversión nacional y extranjera en las telecomunicaciones (a partir de las privatizaciones de 1997).
- El sistema monetario-bancario se perfeccionó con la ley bancaria de 1970, la de reaseguros en 1976, la de fideicomiso en 1984 y la de fundaciones privadas en 1995. La territorialidad de la renta, formulada en los años treinta, pero instituida formalmente en 1956, permitió el auge de instituciones de servicios que se encontraban vigentes, pero adormecidas por la falta de un mecanismo creíble de institucionalización.
- Una mirada al futuro cercano permite concluir que esta exportación de servicios podrá continuar creciendo debido a la consolidación del “hub” de

pasajeros en el aeropuerto de Tocumen y de la zona económica especial multimodal y multisectorial en la antigua base aérea norteamericana de Howard y con la culminación de la ampliación del canal en 2014.

- En los casos examinados, las políticas que cimentaron este sector fueron diseñadas y puesta en práctica por la existencia de “fallas de mercado” que no ocurrían en la economía local sino en la economía global: controles cambiarios, restricciones a las importaciones La ley de sociedades, la de abanderamiento de naves, la de banca (y sus extensiones financieras), la Zona Libre de Colón y el oleoducto transístmico (ambas estudiadas en el capítulo 5) surgieron de iniciativas privadas que fueron recogidas por las autoridades respectivas en forma de leyes (las cuales aún perduran). Se debe anotar que el nacimiento de las instituciones de servicios ocurrió tanto en gobiernos democráticos como autocráticos y su crecimiento ha sido promovido como política de Estado más que de Gobiernos específicos.
- La coordinación para establecer las políticas de promoción de los servicios internacionales empezó con la identificación de las oportunidades externas por parte de los agentes locales y luego fue transmitida a los tomadores de decisiones gubernamentales; la PDP que han seguido el patrón opuesto (iniciativa pública “vendida” al sector privado) han tenido poco éxito o han fracasado.
- En el caso de las PDP dirigidas a la promoción de la *exportación de bienes*, las conclusiones son diferentes:
 - Los certificados de abono tributario fueron ideados a mediados de los setenta como una compensación (“second-best”) a la fortaleza del dólar y a los altos costos laborales del país que los productores locales argüían como los principales obstáculos a la competitividad nacional. La Ley que los creó en 1974, sin embargo, fue promulgada como una concesión a los grupos empresariales que se encontraban en pugna política con el Gobierno militar, el cual le había dado poder a los grupos de izquierda anti-mercado para obtener su apoyo en las entonces futuras negociaciones respecto a los Tratados del Canal.

- Los programas de ajuste estructural fracasaron porque fueron promovidos por diferentes autoridades (1983-2004) que no creían en ellos (por razones ideológicas más que económicas, salvo en el año de duración de la Presidencia de Nicolás Ardito-Barletta), y que tuvieron como contraparte las IFI (y no los productores) por la necesidad del Gobierno de obtener recursos fiscales a la raíz de la sequía del mercado financiero internacional de principio de los ochenta.
 - Las ineficiencias en los mercados que se deseaban corregir eran las correctas y estos programas fueron planteados con el objetivo de resolverlas: ineficiencias productivas en las empresas públicas, controles de precios, elevados aranceles agropecuarios e industriales y elevada protección efectiva al mercado interno.
 - El sector privado percibió que el Gobierno estaba proponiendo ajustes a las empresas, pero que no se estaban planteando suficientes reformas al sector público, hasta la negociación del SAL II. De nuevo, las iniciativas partieron del Gobierno y no fueron acogidas por el resto de la sociedad ya que los mecanismos de coordinación no existieron y ni siquiera se intentó desarrollar un diálogo nacional al respecto.
 - El Programa de Competitividad (2000 hasta la fecha) propone la construcción de infraestructura para mejorar la producción, especialmente en el campo, para adecuar a los productores –especialmente los agroindustriales- a las nuevas condiciones de competencia internacional originadas en las firmas de tratados comerciales con varios países y en un futuro cercano, posiblemente con los Estados Unidos.
- Se estudiaron dos casos de las zonas libres: la comercial en la ciudad de Colón (ZLC) y las zonas de petróleo (las cuales más que un concepto geográfico son un concepto legal). La ZLC nació en 1948 como una iniciativa de empresarios panameños que tenían operaciones en una ciudad que había perdido su lustre económico después de la Segunda Guerra Mundial. El modelo de negocios inicial (que aún se conserva en buena parte) era la importación de mercancías libre de los derechos de importación (diferentes de alimentos) provenientes del Oriente para almacenarlas y reexportarlas a los países vecinos a Panamá, los cuales tenían

restricciones arancelarias y financieras para hacer las importaciones directamente. Los inventarios se mantenían en Panamá, aprovechando las bajas tasas relativas de interés y el financiamiento abundante para capital de trabajo. Con el perfeccionamiento del centro bancario a partir de 1970, muchos bancos –tanto de capital nacional como extranjero- abrieron agencias en los predios de la ZLC para facilitar las transacciones crediticias.

A lo largo del tiempo, diferentes Gobiernos han tratado de reducir las ventajas tributarias de esta actividad que genera entre el 5% y el 6% del PIB, pero los grupos de interés de la ciudad han logrado sostener el estatus al aliarse con oficiales locales, trabajadores e inclusive movimientos de desempleados en contra de estas iniciativas.

- Las zonas libres de petróleo se crearon en 1995 para incentivar las operaciones internacionales de trasiego de crudo y sus derivados y el servicio de suministro de combustible a los barcos que transitan por el Canal. La zona libre más representativa es la que corresponde al oleoducto propiedad de la empresa mixta Petroterminal de Panamá, S.A. que de 1973 a 1985 movía crudo de Alaska a la costa este de los Estados Unidos. El oleoducto se creó como respuesta privada-pública a la prohibición legal en la Unión Americana de vender crudo de Alaska al Oriente, como hubiera recomendado la lógica comercial. Recientemente, el Gobierno nacional renegó con los dueños internacionales del proyecto un nuevo contrato-ley que le permitirá a la empresa ampliar su capacidad de almacenaje y revertir el flujo de crudo desde el Caribe hacia el Pacífico para mover crudo “del este” hacia el Asia. De nuevo, estos contratos no tuvieron obstáculos serios para su implementación, puesto que se reputan como favorecedores de todos los agentes sociales en el país.
- El subsidio a la compra de viviendas “populares” (y por razón de la nueva demanda que lo generan, el estímulo a los constructores y agentes de bienes raíces) mediante la creación de un crédito fiscal ha tenido el éxito esperado, pero se ha desvirtuado hasta el punto de llevar este subsidio a viviendas que demanda un grupo medio y medio-alto de ingresos. La presión para ir modificando las normas que originaron esta PDP ha proveniendo de constructores (vinculados a la

CAPAC) y de intermediarios (vinculados a ACOBIR) que han tenido éxito en indexar el tope del costo de la vivienda favorecida por el subsidio, en mantener los beneficios sólo para viviendas nuevas y en extender las exoneraciones de los impuestos al inmueble (que en Panamá es nacional y no local).

- El subsidio a la tasa de interés a los préstamos agropecuarios fue el resultado de la iniciativa pública por “hacer algo” para detener la caída de la producción del sector en los finales de los setenta y los ochenta. El Gobierno creó el Banco de Desarrollo Agropecuario que se alimentó de los fondos del presupuesto y más tarde con más del cincuenta por ciento % del Fondo especial para la Compensación de Intereses (FECCI). Este banco (que a pesar del nombre no está sujeto a la Supervisión bancaria nacional porque no es tomador de depósitos) y por ende, no está sujeto a las normas de gobernanza y transparencia de otras instituciones estatales de crédito como el Banco Nacional de Panamá y la Caja de Ahorros.

Este subsidio fue diseñado como una política de escogencia de “ganador” que tenía pocas posibilidades de éxito a priori, ya que, salvo la ganadería de carne y algunas frutas, el sector primario panameño no es competitivo internacionalmente. La iniciativa fue una presión del “lobbying” agropecuario en la Asamblea Legislativa. Los resultados han sido pobres, a juzgar por los resultados de producción y de exportaciones.

8.3 *Recomendaciones generales de políticas*

Una de las lecciones positivas de la historia reciente de Panamá es la formalización del mecanismo de diálogos nacionales entre la sociedad civil y los políticos, los cuales, aunque distan mucho de haber sido totalmente efectivos, han creado la plataforma para un debate organizado sobre los temas de interés para el futuro del país, y proponemos que el marco de análisis elaborado en este estudio sea un insumo para estos futuros eventos.

Los diálogos datan de inicios de la década de los noventa con los Encuentros Bambito I, II y III entre 1993 y 1994. Bambito I reunió a los partidos políticos, el gobierno, la sociedad civil, la iglesia católica y las universidades para la elaboración de una agenda nacional que incluyó la modernización de la educación, de la salud, de la administración pública y de la

justicia. En el año 2000 el diálogo se centró en los temas vinculados a la reversión del Canal y de las bases militares norteamericanas a jurisdicción panameña.

En junio de 2005 el Gran Diálogo Nacional por la Caja de Seguro Social fue convocado por el Presidente Martín Torrijos para revisar las reformas a la seguridad social y construir acuerdos para resolver su crisis financiera. El diálogo, que contó con la participación del Gobierno Nacional, la empresa privada y diversos gremios logró la revisión y mejora de la totalidad de los capítulos de la antigua ley de seguridad social, “así como la adopción de un nuevo modelo de pensiones basado en un sistema compuesto en el que coexisten un subsistema de reparto y otro de ahorro individual” (PNUD, página web).

Como consecuencia del referéndum aprobatorio de la ampliación del Canal de Panamá en el 2006, el Gobierno Nacional se comprometió a convocar un mecanismo formal de discusión de las políticas públicas que se ha formalizado recientemente y que se conoce como Consejo de Concertación Nacional de Concertación para el Desarrollo, el cual deberá producir un acuerdo consensuado sobre la estrategia de desarrollo de Panamá. Los temas generales son el combate a la pobreza y la competitividad para el crecimiento, pero los temas específicos pueden ser incorporados al debate por parte de la sociedad civil o el Gobierno. Antes de su creación ya el diálogo había aprobado temas tales como la Ley de Salud, la de descentralización administrativa y otras.

Como principio general, es indispensable, dada la experiencia estudiada en este trabajo, que las políticas públicas para el desarrollo económico sean el resultado de una coordinación privada-pública que ya está institucionalizada en Panamá. El mejor ejemplo de éxito en este proceso ha sido el referéndum sobre la ampliación del Canal cuyo debate dio origen al sistema de concertación nacional recientemente formalizado.

Como *recomendaciones específicas* se pueden presentar las siguientes:

- La experiencia histórica demuestra en los casos del CAT, de los subsidios a la tasa de interés para préstamos a las viviendas populares y las tasas preferenciales al sector agropecuario que las PDP *temporales* terminan siendo permanentes porque los grupos beneficiados capturan a las autoridades de turno con argumentos ajenos a la existencia o no de las fallas de mercado que originaron estas políticas. Es deseable que las PDP acordadas por la sociedad sean concebidas como permanentes, por supuesto hasta que las circunstancias

exijan un cambio de las normas, pero este cambio no debe tener una “fecha de cumpleaños”.

- En *exportaciones de servicios*, el proceso de crecimiento de las actividades del sector no es predecible, ya que históricamente éstas han sido el resultado de eventos o distorsiones no anticipables, especialmente en los mercados globales. Sin embargo, un desafío muy importante a una parte de la economía de servicios es la presión internacional que (por primera vez en la historia del país, al menos en esta magnitud) surge de los países del G-20 y de la OECD para que Panamá cambie parte de su estructura legal internacional, en particular en los que se refiere a intercambio de información tributaria. La propuesta de los abogados internacionales ha sido mantener el estatus a pesar de las presiones internacionales y aplicar la Ley de Retorsión del 12 de diciembre de 2002 en caso de medidas discriminatorias extranjeras contra la República de Panamá. El Gobierno, desde 2002, ha tratado de mantener distancia con respecto a esta propuesta cuando propuso estudiar algunos cambios en la legislación de sociedades anónimas, aunque tales cambios no se han tenido efecto aún.
- La aplicación de la Ley de Retorsión no es aceptada por el sector comercial e industrial y las autoridades perciben que no resultará en una amenaza creíble, y puede tener costos elevados para el país i en materia de inversión extranjera. Es muy posible que la aprobación del TLC con los Estados Unidos esté condicionada al perfeccionamiento de los mencionados tratados bilaterales de de información tributaria, cuyas consecuencias indirectas deben discutirse a fondo antes de su aprobación legislativa.
- Este debate es una oportunidad para que el Gobierno contrate un estudio sobre la eficiencia y los aspectos distributivos de la existencia de Panamá como “paraíso fiscal” y que los resultados se discutan en la Concertación nacional, creada en 2005 con el propósito de debatir los temas de políticas públicas que requieran un amplio consenso nacional.
- El lo que respecta a las exportaciones de bienes proponemos eliminar el CAT, el cual, por su pequeño monto en la actualidad y por la existencia del plan de

competitividad que otorga montos importantes de apoyo a la exportación de bienes, no tienen sentido económico ni político.

- Se debe continuar con la PDP vinculada a la provisión de bienes públicos (infraestructura, asistencia técnica, entre otros) vinculada al Programa Nacional de Competitividad. Este programa, aunque demoró mucho en empezar a operar de manera efectiva, fue el resultado de una iniciativa conjunta privada-pública
- Con relación a los subsidios a las tasas de interés para los préstamos para la adquisición de vivienda popular proponemos:
 - Eliminar la deducción de los intereses hipotecarios (cuyo monto máximo es aún grande, 15,000 balboas anuales).
 - Negociar con la debida anticipación con los constructores y agentes inmobiliarios el no “indexar” el tope de acceso a los beneficios del crédito subsidiado.
 - Aprobar una ley que establezca que serán beneficiarios del subsidio aquellos que compren una vivienda que sea su primera vivienda, en vez de exonerar la casa se exonere al comprador y que se puedan incluir en estos costos las mejoras a las viviendas compradas en el mercado secundario y califiquen para el subsidio.
- Por último, al analizar el sector agropecuario se llegó a las siguientes conclusiones:
 - En las PDP estudiadas, en la promoción de las actividades vinculadas al agro se encuentra la mayor falta de coordinación institucional: dos bancos del estado ofrecen financiamiento a este sector y una empresa estatal de seguros toma riesgos excesivos. Un subsidio a los créditos agrícolas lo maneja la Superintendencia de Bancos, la cual, sin embargo, no supervisa al BDA y un instituto de mercadeo para apoyar a los agricultores, se encarga de vender al detal. Si el país decide “escoger ganadores” en este sector, se debe sintonizar a todas las instituciones en la misma onda para reducir la captura de algún

eslabón en la cadena de decisiones por aparte de algún grupo de interés.

- Que se debe trasladar la cartera corriente (“good banking”) a un fideicomiso en el Banco Nacional de Panamá y dejar en el BDA la cartera morosa (“bad banking”) sólo para efectos de cobro judicial. La mayoría de los créditos que otorga el BDA se realizan a cultivos para el mercado local y no para la exportación. La protección arancelaria (en sí una distorsión económica)....
- Sólo financiar bienes transables, pasar el BDA al BNP para cambiar el énfasis del crédito de “barato” a “oportuno” y pasar el FECI al fondo de infraestructura agropecuaria del Plan de Competitividad.
- Las suspicacias respecto a las reformas de apertura requieren de un programa de educación económica para periodistas y líderes empresariales.
- En todo caso, la firma de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos en el 2010 ó 2011 sería un hito en la historia económica del país pues permitirá el desplazamiento de recursos escasos hacia la exportación de bienes, lo cual podría contribuir significativamente a una mejora de la equidad distributiva en el país. Como toda medida estática, su éxito dependerá de que dicho tratado se capaz de dinamizar la inversión nacional e internacional, las cuales necesitan un entorno institucional más sólido del que el país posee.

Bibliografía

- Acemoglu, D. 2009. *Modern Economic Growth*. Princeton, Estados Unidos: Princeton University Press, 2009.
- Acemoglu, D., y J. A. Robinson. 2006. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge University Press, 2006.
- Ardito-Barletta, N. 2005. *La Economía de Panamá en el siglo XX*. San José, Costa Rica: INCAE.
- Banco Mundial. 1996. *Panamá: Una economía dual*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Banco Mundial e International Finance Corporation. 2009. *Doing Business, 2009*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Cárdenas, M., y N. Salazar. 2008. “From discovery to self-discovery: The case of Panama”. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Documento mimeografiado.
- Castillero Calvo, A. 2008. “La primera Globalización y los Metales”. Ciudad de Panamá: Banco Nacional de Panamá.
- Centro Nacional para la Competitividad. 2008. *Memoria del Tercer Foro Nacional para la Competitividad*. Ciudad de Panamá: Centro Nacional para la Competitividad.
- CEPAL. 2008. “Pobreza y Distribución de la Riqueza en Panamá”. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chapman Jr., G.O. 2007. “Experiencias de una Economía Dolarizada”. Ciudad de Panamá: INDESA.
- Contraloría General de la República de Panamá. Varios años. *Informes del Contralor*. Ciudad de Panamá: Contraloría General de la República de Panamá.
- Fernández, M.A. 1995. “Bases para la Discusión de las Políticas que afectan al Sector Vivienda en Panamá”. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 2008. “Cómo funciona la dolarización en Panamá”. Bogotá, Colombia: Fondo Latinoamericano de Reservas. https://www.flar.net/documentos/1302_Fernández.pdf
- Fontaine, E.R. 2008. *Evaluación Social de Proyectos*. Upper Saddle River, Estados Unidos: Pearson-Prentice Hall.
- Goldfajn, I., y G. Olivares. 2000. “Full dollarization: The case of Panama”. Rio de Janeiro, Brasil: Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro.

- Harberger, A. 1976. "Perspectives on the Monetary and Banking System of Panama". Memorandum preparado para el Ministerio de Planeación y Política Económica de Panamá.
- Hausmann, R., J. Hwang y D. Rodrik. 2007. "What you export matters". *Journal of Economic Growth* 12: 1-25.
- Hausmann, R., y D. Rodrik. 2003. "Economic development as self-discovery". *Journal of Development Economics* 72:603-633.
- Hausmann, R., A. Velasco y D. Rodrik. 2005. "Growth Diagnostic". En: J. Stiglitz y N. Serra, editors. *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- INDESA. 1998. "Valoración de los Activos revertidos a Panamá". Ciudad de Panamá: Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá.
- INDESA-IGT. 2008. "Impacto del TLC con Estados Unidos sobre la Economía de Panamá". Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Intracorp. 2004. *Estudio del Impacto económico del Canal en el Ámbito nacional*. Ciudad de Panamá: Intracorp.
- Irrázabal, R. 2006. "Protección efectiva en la Agricultura panameña". Ciudad de Panamá: Ministerio de Economía y Finanzas, 2006.
- Jaén Suárez, O. 2002. *Las negociaciones sobre el Canal de Panamá*. Ciudad de Panamá: Grupo Editorial Norma.
- Liviatan, N., editor. "Proceedings of a Conference on Currency Substitution and Currency Boards" World Bank Discussion Paper 207. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Marks, S. 1991. "Panama Customs Reform". Washington, DC, Estados Unidos: USAID.
- Melo, A., y A. Rodríguez-Clare. 2006. "Productive Development Policies and Supporting Institutions in Latin American and the Caribbean". Competitiveness Studies Series Working Paper C-106. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Moreno-Villalaz, J.L. 1999. "Lessons from the Monetary Experience of Panama: A dollar economy with financial integration". *CATO Journal* 18(3): 421-39.

- Morgan Jr., E. 2009. "Economía y derecho en el contexto de la globalización (memo)".
Disponible en: <http://www.eduardomorgan.com/blog/?p=58&lang=es>
- Mundell, R. 1995. "The International Monetary System: The Missing Factor". *Journal of Policy Modeling* 17(5): 479-92.
- Ocampo, J.A. 1994. "Regímenes Monetarios variables en una Economía Preindustrial: Colombia, 1985-1933". En: F. Sánchez Torres, editor. *Ensayos de Historia Monetaria y Bancaria de Colombia*. FEDESARROLLO y Asociación Bancaria.
- . 2002. *Rethinking the Development Agenda*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Panzer, J. 1985. "La Protección Arancelaria en Panamá". Ciudad de Panamá: Ministerio de Planificación y Política Económica.
- Porter, M. 1998. *The Comparative Advantage of Nations*. Nueva York, Estados Unidos: Free Press.
- Roberts, E.G. 1933. *Investigación Económica de la República de Panamá*. Ciudad de Panamá: Gobierno de Panamá, Imprenta Nacional.
- Rodríguez-Clare, A. 2005a. "Clusters and Comparative Advantage: Implications for Industrial Policy". Research Department Working Paper 523. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 2005b. "Coordination Failures, Clusters and Microeconomic Interventions". Research Department Working Paper 544. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rodrik, D. 2007. *One economics, many recipes*. Princeton, Estados Unidos: Princeton University Press.
- Stiglitz, J. 1998. *Más instrumentos y metas más amplias: Desde Washington hasta Santiago*. Washington, DC, Banco Mundial.
- Williamson, J. 2000. "What Should the World Bank Think About the Washington Consensus?" *World Bank Research Observer* 15(2): 251-264.
- Williamson, J., and P-P. Kuczynski, editores. 2003. *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington, DC, Estados Unidos: Peterson Institute for International Economics.