

# Notas Sobre Políticas de Comercio Exterior ¿Quo Vadis Zona Libre de Colón?<sup>i</sup> Sus Problemas y Perspectivas

**José B. Sokol<sup>ii</sup>**

Investigador Asociado, Universidad Católica Santa María La Antigua, Panamá, República de Panamá  
Email: [josesokol@verizon.net](mailto:josesokol@verizon.net)

Recibido: 11 de mayo de 2017  
Aceptado: 18 de octubre de 2017

---

A partir de su creación en 1948 la Zona Libre de Colón (ZLC) ha operado exitosamente como centro internacional de comercio y trasbordo de mercaderías aprovechando las ventajas de haberse convertido en un *centro de comercio entrepót.*<sup>iii</sup> Dichos rasgos afloraron en virtud de seis factores que resultaron claves en expandir las actividades de reexportación y contribuir al desarrollo de la plataforma de servicios en comercio y logística que le ha dado impulso a la economía panameña: (i) un sistema de incentivos basado en un régimen fiscal extraterritorial de transacciones con el exterior, (ii) un alto grado de conectividad,<sup>iv</sup> (iii) costos de operación y transporte competitivos, (iv) despacho de carga expedito, (v) utilización del dólar norteamericano como moneda y (vi) ventas al por mayor financiadas a crédito.<sup>v</sup>

El crédito, junto con la conectividad, fueron los dos factores claves en influenciar la rápida expansión de la ZLC. El crédito les baja a los clientes la necesidad de mantener altos inventarios. Conviene señalar que la conectividad ha contribuido a convertir a Panamá en un centro logístico internacional. Éste integra cuatro aspectos claves del transporte: (a) marítimo a través del canal y los puertos de contenedores; (b) aéreo a través del aeropuerto de Tocumen y las líneas aéreas en él, especialmente COPA. En ese sentido, Tocumen constituye hoy en día el 5 por ciento del PIB; (c) en comunicaciones a través de los cables submarinos de fibra óptica que conectan al país con el exterior; y (d) conectividad bancaria.<sup>vi</sup> A la vez el 66 por ciento del comercio de la ZLC, constituido por mercaderías de alto valor y poco volumen, pasa por Tocumen.

La ZLC acrecentó su competitividad como centro logístico internacional al usufructuar la infraestructura portuaria traspasada a Panamá en virtud de la entrada en vigor de los Tratados Torrijos-Carter, remozada por puertos de contenedores modernos a través de la participación pública-privada. Dichas iniciativas promovieron soluciones intermodales competitivas al transporte de mercaderías que arribaban por vía marítima para ser transportadas por vía aérea a su destino final desde el aeropuerto de Tocumen o en barcos portacontenedores desde tres puertos en el Atlántico y por ferrocarril o carretera a dos puertos en el Pacífico.<sup>vii</sup> En paralelo, las empresas se nutrieron de financiamientos

bancarios a tasas de interés real más bajas que en la mayoría de los países latinoamericanos, lo cual apuntaló la actividad reexportadora.

Las empresas de la ZLC son importadoras de productos de Asia, Europa y Norteamérica que revenden en Centro y Sur América y el Caribe. La aplicación por parte de ellas de tecnologías actualizadas, como entrega justo-a-tiempo, Internet/puerta-a-puerta han contribuido a sostener su competitividad.<sup>viii</sup> Al no replicar sus competidores las características y factores que la han dado sostenibilidad económica, la ZLC aprovechó las oportunidades provenientes de la liberalización global del comercio y expansión de las economías latinoamericanas, especialmente en Centroamérica, el Caribe, Venezuela y Colombia, expandiendo sus reexportaciones vigorosamente. Ello contribuyó a transformarla en la segunda zona franca mundial después de Hong Kong. A su vez la ZLC se tornó en un pilar clave del acelerado crecimiento de la economía panameña durante los años 2004-2014 (el más alto de América Latina y segundo más alto globalmente después de China), en un generador importante de valor agregado y en la principal fuente de empleo en el área metropolitana de Colón.

A fines del 2015 la ZLC tenía empleadas en forma directa 29,786 personas en 2,527 empresas, recibiendo más de 250,000 visitantes anualmente entre empresarios, clientes y turistas, con la mayoría de los primeros de nacionalidad panameña. La actividad generada por la ZLC, la cual representa prácticamente el total de zonas francas, representó el 5.6 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) en el 2015.<sup>ix</sup> El impacto económico de la ZLC medido en términos del Valor Bruto de la Producción (VBP) se estimó en \$8,374.2 millones en el 2014, o sea, en alrededor del 11 por ciento del total del VBP de \$73,199.6 millones. Del total de la logística en el VBP, o sea de \$25,745.8 millones, la ZLC ocupó cerca del 33 por ciento mientras que las otras zonas francas ocuparon cerca del 4 por ciento y el Canal el 20 por ciento. Además, la ZLC representó el 83 por ciento de la economía de Colón, área donde se concentra pobreza urbana.<sup>x</sup> Por otro lado, la ZLC no sólo contribuyó a crear empleos, valor agregado y actividad logística, sino que logró que el consumidor panameño obtuviera acceso a bienes finales a precios competitivos. Ello ha sido posible debido a la fuerte competencia en las empresas, derivada del amplio y rápido acceso a múltiples fuentes de suministros y aprovechamiento de movimientos en el tipo de cambio.

Más recientemente han surgido dudas sobre si la actividad reexportadora podría ser sostenible a raíz de su fuerte descenso en los últimos cuatro años vinculado a problemas que surgieron en las relaciones comerciales con Venezuela y Colombia. Dicho fenómeno ha generado preocupaciones en las autoridades gubernamentales, empresarios, analistas económicos y observadores, las cuales se resumen a continuación. ¿Es éste un fenómeno transitorio o permanente? ¿Cuáles son las causas de su debilitamiento? ¿Se podrán recuperar esos mercados? ¿Influirá su ausencia en disminuir el rol de la ZLC y su contribución al desarrollo del país? ¿Se estará agotando el modelo que le otorgó dinamismo o más bien se requiere un mayor apoyo al *centro de comercio entrepórt*? ¿Existen opciones para que la ZLC expanda y diversifique su actividad para aprovechar las oportunidades en el entorno global? ¿Cuáles son y cómo se podrían aprovechar?

Dichas interrogantes invitan a reflexionar sobre el tema. También incentivan a absorber lecciones derivadas de casi setenta años de operaciones, al igual que de experiencias de otras zonas francas creadas posteriormente en Panamá y en el exterior y del rol que la ZLC podría desempeñar en expandir la plataforma de servicios, para auscultar el papel que podría asumir la política pública en renovarle vigor. Este ensayo trata responder a dichas interrogantes al analizar factores que han influido en la

actividad reexportadora, a la vez que examina políticas públicas que serían beneficiosas para acrecentar su vitalidad y reforzar el desarrollo de la plataforma de servicios para aportar más al crecimiento sostenido de la economía. Por lo tanto, éste enfoca su atención en la posible evolución de la ZLC y las políticas públicas que serían necesarias para lograrlo.

El ensayo analiza el impacto de la pérdida de mercados de Venezuela y Colombia y cómo las relaciones comerciales con ambos países han sido impactadas por la apreciación de sus monedas. Resume las características salientes de sus economías, enfocándose en las relaciones con Colombia, las cuales se deterioraron al imponer ésta aranceles adicionales a reexportaciones de la ZLC, lo cual requirió medidas de retorsión<sup>xi</sup> por parte de Panamá. Luego se discierne si se ha agotado el modelo de la ZLC, analizan los limitantes a su potencial, consideran las experiencias de Singapur como modelo para expandir y diversificar sus actividades, establece el vínculo de la ZLC con la estrategia de desarrollo nacional e identifican prioridades en la política pública.

### **Pérdida de Mercados**

La actividad comercial proveniente de la ZLC refleja flujos importantes. El 72 por ciento de las importaciones proviene del Asia, principalmente de China (33 por ciento) y Singapur (26 por ciento), otros países de Asia (9 por ciento) y Hong Kong (4 por ciento), aunque aquellas provenientes de los Estados Unidos (12 por ciento), Europa (10 por ciento), México (4 por ciento) y países europeos (3 por ciento) también son importantes. Las reexportaciones han tenido como principal destino Centroamérica (26 por ciento), Puerto Rico (21 por ciento), Colombia (13 por ciento), Venezuela (12 por ciento), Panamá (10 por ciento), Norteamérica (5 por ciento), otros países suramericanos (5 por ciento), Ecuador (4 por ciento), otros países (3 por ciento) y Europa (1 por ciento).<sup>xii</sup> El grueso del comercio de reexportación se concentra en productos farmacéuticos y químicos, maquinaria y equipos eléctricos, textiles, joyería, prendas de vestir y calzados.

La merma de un cuarto de sus reexportaciones hacia Venezuela y Colombia ha incidido en aminorar y afectar significativamente la actividad comercial de la ZLC. Una pérdida de esa magnitud en esos dos mercados, aparte del intenso debilitamiento del mercado de Puerto Rico, el cual ha impactado a la ZLC debido a la recesión en curso en ese mercado importante, deberían preocupar a las autoridades gubernamentales y al país como un todo ya que su impacto incide en el sistema financiero y otros sectores y en el empleo con el riesgo que pudiese afectar la tasa de crecimiento de la economía. Por otro lado, dicho entorno no augura bien en incentivar nuevas actividades que podrían surgir para aprovechar el alto grado de conectividad del país. Ello hace urgente la adopción de políticas públicas que contrarresten la pérdida de mercados, desaceleración de otros y la creciente competencia regional.

Venezuela y Colombia fueron impactadas por la caída en el precio internacional del petróleo. En Venezuela la crisis cambiaria limitó la disponibilidad de divisas para importar mercancías y cancelar deudas a empresas en la ZLC. En Colombia las autoridades de ese país les gravaron aranceles adicionales a importaciones de calzados, prendas de vestir y textiles de la ZLC contraviniendo reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC), para tratar de resarcirse de la menor recaudación fiscal ocasionada por la caída en el precio del petróleo, a la vez de proteger su industria manufacturera

---

debido a la apreciación del tipo de cambio, lo cual hacía las importaciones provenientes de la ZLC más baratas.

El deterioro en reexportaciones hacia ambos países se reflejó en una merma de \$5,527 millones en cuatro años. Éstas disminuyeron en 35 por ciento de un pico de \$15,945 millones en el 2012 a \$10,418 millones en el 2016. A la vez, el empleo se redujo en más de 6,000 plazas incluyendo eventuales. El impacto de la contracción no fue insignificante. El PIB generado por la ZLC retrocedió en 7.9 por ciento, influyendo en la disminución de la tasa de crecimiento de la economía a 4.9 por ciento en términos reales en el 2016.

Venezuela constituía el mercado más importante de la ZLC a raíz de la bonanza de ingresos derivados del petróleo, cuyo precio se incrementó desorbitadamente en el siglo pasado. A dicho mercado se le agregó el de Colombia, país que percibía ingresos provenientes de la exportación de petróleo, carbón y actividades ilícitas.<sup>xiii</sup> Ambas economías fueron duramente golpeadas por la caída en el precio del petróleo de un nivel por encima de \$100 el barril a alrededor de \$50 el barril, afectando más a Venezuela que a Colombia. El precio del mineral ha tendido a disminuir recientemente debido a una mayor perforación de pozos, aumento de existencias y violaciones de límites de producción acordados. El riesgo que éste se mantenga cerca de su nivel actual es elevado a pesar de los recortes de producción acordados por miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y Rusia a fines del 2016, además de presiones para más recortes.

Recuperar ambos mercados no será fácil debido a que éstos se encuentran afectados por problemas de la economía global y por una excesiva dependencia en la producción y exportación de petróleo. Entre ellos, el continuo debilitamiento de la economía China,<sup>xiv xv</sup> lenta recuperación de economías en la Unión Europea, debilitamiento de las principales economías latinoamericanas, perspectiva que el precio del petróleo se mantenga en un rango de \$40 - \$55 el barril y cambios estructurales en su producción. Más aún, las tendencias apuntan hacia la baja en el precio debido a que la producción, el franqueo, acumulación de inventarios y mayor utilización de gas natural están aumentando la oferta energética global, especialmente en los Estados Unidos, a pesar de aumentos recientes en el precio. Dichos desarrollos afectan la generación de divisas e ingresos fiscales de ambos países. A su vez, una menor disponibilidad de divisas restringirá el crecimiento de sus importaciones de la ZLC, inclusive si los problemas con Panamá se solucionaran.

### **El Síndrome Holandés y la Capacidad de Importar**

Existen otros dos factores que harán dificultosa una expansión de las exportaciones de bienes manufacturados provenientes de Venezuela y Colombia y, por ende, de sus economías. Ambas economías sufren de lo que se denomina en la terminología económica como el *síndrome holandés* o la *enfermedad holandesa (Dutch Disease)*.<sup>xvi</sup> Debido a ello los bienes manufacturados, los cuales constituyen una opción atractiva para aumentar exportaciones, difícilmente se expandirán con la vigorosidad que logró estimular el crecimiento pasado de la economía global.<sup>xvii</sup>

El *síndrome holandés* o la *enfermedad holandesa (Dutch Disease)* se caracterizan por una condición que se origina en un país al recibir éste un fuerte flujo de divisas proveniente de la producción de minerales. Al concentrarse la actividad productiva en ese sector se aprecia el tipo de cambio y el manejo económico se problematiza al surgir dificultades en reasignar recursos hacia otros sectores. Luego

surgen problemas de pérdida de competitividad internacional, se reduce el crecimiento de la economía y el desempleo aumenta.<sup>xviii</sup> Inicialmente el impacto de la *enfermedad holandesa* hizo baratas las importaciones de mercaderías provenientes de la ZLC, lo cual explica su fuerte expansión en Venezuela y Colombia. Más recientemente las devaluaciones reales no solamente han aumentado la protección a los productos locales en Colombia, sino que los han hecho más competitivos, especialmente con relación a las reexportaciones de la ZLC.

A Venezuela y Colombia no les será fácil desligarse de los efectos de la *enfermedad holandesa* al haber concentrado su capacidad exportadora en el sector energético. Por lo tanto, las condiciones que les vitalizaron su crecimiento pasado serán difíciles de replicar en el corto y mediano plazo. Por otro lado, si se diera una nueva liberalización del comercio a nivel global, ésta tendría un impacto mínimo en la demanda de bienes manufacturados. Eso se debe a que la proporción de las importaciones de bienes manufacturados con relación al PIB en la economía global, así como en países específicos, es alta hoy en día. La mayoría de las economías son mucho más abiertas como resultado de las liberalizaciones que se dieron en el pasado por lo cual el impacto de una nueva ronda de liberalización del comercio sería mínimo, lo cual no beneficiaría a Venezuela y Colombia.<sup>xix</sup> Estos factores apuntan a que las estrategias de crecimiento de ambos países, fundamentadas en la expansión del comercio internacional, no lograrán el dinamismo que promovió los resultados pasados por lo cual éstas deberían ser repensadas.<sup>xx</sup>

## Las Economías de Venezuela y Colombia

**Venezuela.** La economía venezolana está fundamentada en la producción de petróleo. Los ingresos provenientes de esa fuente alcanzan más del 50 por ciento del PIB y 95 por ciento de las exportaciones. Venezuela produce un crudo pesado con alto contenido de azufre, el cual corre el riesgo de ser reemplazado por uno más liviano a medida que las regulaciones ambientales en los países importadores se hagan más severas. Estados Unidos constituye su mercado preferido debido a la capacidad refinadora de crudo pesado en su costa este, aunque Venezuela también exporta cantidades apreciables a la Unión Europea y China. Venezuela también produce acero, aluminio y cemento, además de automóviles, bebidas y alimentos.

Venezuela ha sufrido del *síndrome holandés* en forma intermitente a raíz de su excesiva dependencia en el petróleo desde los años 20 del siglo pasado. Durante 1990-1999 la producción industrial total cayó del 50 por ciento del PIB al 24 por ciento con relación al resto de América Latina, en donde ésta disminuyó del 36 al 29 por ciento. Su manejo macroeconómico nunca ha estado exento de deficiencias, inclusive durante el período de la bonanza petrolera que se inició en 1972, al utilizar tipos de cambio múltiples e intervenir excesivamente en la economía, características que se acentuaron significativamente a partir de 1999. Un manejo estatal deficiente del sector petrolero para financiar un exceso de programas sociales, juntamente con la caída en el precio internacional del petróleo, contribuyó al deterioro económico, generado escaseces y permitiendo que la inflación se acelerara. Instituciones públicas débiles y falta de independencia judicial han socavado los derechos de propiedad y ahuyentado la inversión privada.

Desde el 2003 la economía se encuentra impactada por controles de cambio, devaluaciones, disminuciones en la producción de petróleo, marginalización del sector privado y rápida expansión monetaria y fiscal, fomentando acelerados aumentos de precios que la han hecho perder competitividad.<sup>xxi</sup> Los controles de precios, expropiaciones (en donde se han nacionalizado más de 1,200 empresas), restricción a importaciones y limitado acceso a divisas para pagar el servicio de la deuda pública, han acrecentado las escaseces de todo tipo, especialmente de alimentos y medicamentos. Como consecuencia de las desatinadas políticas públicas, el PIB decreció en 5.7 por ciento en el 2015. De acuerdo con cifras del Banco Central de Venezuela (BCV), Venezuela continúa por cuarto año consecutivo en un ciclo recesivo que después de un crecimiento muy bajo durante el 2013 (1.3 por ciento) experimenta una constante caída en la producción y aumento en la tasa de desempleo a un nivel de más del 20 por ciento. Por otro lado, la corrupción se ha convertido en un problema serio de acuerdo con Transparencia Internacional.

Observadores independientes estiman que la inflación se disparó en 720 por ciento en el 2016, nivel que corresponde al de una hiperinflación, la cual ha comprimido el ahorro privado, afectado duramente a la clase media y aumentado la pobreza.<sup>xxii</sup> A la vez, Venezuela se ha convertido en el ejemplo clásico de un país que sufre de la *enfermedad holandesa*. Dicha situación será muy difícil de cambiar en el corto y mediano plazo al requerir medidas impopulares, disciplina y voluntad política. Mientras no se resuelva la crisis política que mantiene al país seriamente dividido en dos y al borde de una explosión social, esa economía no tendrá ninguna posibilidad de recuperación en el corto, mediano o largo plazo. Dada la abrumadora agenda, fuerte incertidumbre política y perspectiva que el precio del petróleo se mantenga en niveles cercanos al actual, las empresas en la ZLC deberían descartar totalmente una recuperación del mercado venezolano, vendiéndole sólo al contado y en dólares para evitar pérdidas adicionales.

**Colombia.** La economía colombiana está basada en la producción y exportación de bienes. Ésta experimentó un fuerte vigor en su crecimiento en décadas recientes, impulsado por exportaciones de hidrocarburos y flujos de inversión directa extranjera (IDE). Hasta la década de los 60 la generación de divisas se centraba en las exportaciones de café. Eventualmente otras exportaciones tomaron impulso, especialmente las de petróleo y carbón, totalizando el 59 por ciento del total, mientras que el oro constituye el 5 por ciento, con los mercados principales constituidos por Estados Unidos, Panamá y China.<sup>xxiii</sup> Las exportaciones de otros minerales incluyen esmeraldas, zafiros y diamantes. En agricultura, la floricultura y el banano son importantes aparte del café y en el sector industrial los textiles, la industria automotriz, la química y petroquímica. Los socios comerciales más importantes incluyen los Estados Unidos (36 por ciento de las exportaciones totales), China (6 por ciento), España (5 por ciento) y Venezuela (4 por ciento). Otros países incluyen Holanda, Chile, Ecuador, Perú, India, Brasil y el Reino Unido.<sup>xxiv</sup>

Un flujo continuo de IDE en los sectores de energía y minería de exportación contribuyeron a la apreciación del peso. A la vez, se desarrollaron exportaciones ilícitas derivadas de la producción de drogas y el lavado de dinero<sup>xxv</sup> cuyos ingresos permean la economía colombiana,<sup>xxvi</sup> lo cual hace más complejo el manejo macroeconómico.<sup>xxvii</sup> Éstas también les crean serias complicaciones en los temas de gobernabilidad y seguridad a países localizados entre los centros de producción y consumo (México, Centroamérica y Panamá). Una fiscalización más enérgica y la aplicación de medidas más rigurosas para contenerlas lograrían reducirlas, pero no eliminarlas del todo. Eso se debe a que mientras no se

cambien radicalmente los incentivos en los centros de producción y consumo, estas actividades persistirán debido a su alta rentabilidad.

Un manejo económico pragmático y conservador le ha permitido a Colombia un desempeño satisfactorio a través de varias décadas a pesar de sufrir de altos niveles de criminalidad y actividad guerrillera. En paralelo su economía ha demostrado resiliencia a los *shocks* externos e internos, tan fuertes en el 2016, como aquellos experimentados durante la gran depresión de los años 30. La precipitosa y permanente caída en el precio internacional del petróleo a partir del 2014 afectó fuertemente sus exportaciones e ingresos fiscales<sup>xxviii</sup> requiriendo depreciar el peso, lo cual generó presiones inflacionarias. Las autoridades colombianas introdujeron políticas de estabilización, las cuales lograron contrarrestar los *shocks* al ajustarse la economía más rápidamente de lo esperado.

Recortes en el gasto público y aumentos en ingresos provenientes de la reforma tributaria de fines del 2014 le permitieron a Colombia cumplir con su meta fiscal en el 2015 y 2016. Adicionalmente, la política monetaria continuó endurecida asegurando el anclaje de expectativas inflacionarias. Como consecuencia, el crecimiento del PIB cayó a 2.2 por ciento en el 2016. En el 2017 no deberían descartarse ajustes adicionales por lo cual la estabilización podría continuar a la vez que se protege la viabilidad financiera. Eso implica que la expansión económica corre el riesgo de mantenerse restringida afectando las reexportaciones de la ZLC a ese país.

A pesar del éxito logrado en su programa económico y negociaciones del acuerdo con la FARC con el propósito de darle paz al país y fomentar la inversión privada, no todos los problemas económicos han sido resueltos. El gran reto radica en reducir la dependencia en hidrocarburos, diversificar exportaciones para crecer rápidamente y aumentar la productividad de la economía. Ello no será fácil dado el peso del *síndrome holandés* en la economía, lento impacto de los ajustes cambiarios en expandir exportaciones de bienes manufacturados, el debilitamiento global que afecta el crecimiento del comercio internacional e insuficiente aumento en la productividad de los factores de producción.

Ligado a lo anterior, disminuciones en el precio del petróleo aumentarían los riesgos de una devaluación por lo cual se requerirían acciones estabilizadoras adicionales. Por otro lado, una devaluación real sustantiva fortalecería el potencial de exportación, aunque también incentivaría la fuga de capitales.<sup>xxix</sup> Por lo tanto, existen riesgos derivados de las necesidades de financiamiento y la posibilidad que los flujos de capital se tornen negativos tal como ha ocurrido en enero del 2017.<sup>xxx xxxi</sup> Al tratar de reducir los riesgos surgen opciones de tipo tributario para cerrar la brecha fiscal que podrían afectar la economía panameña dado el monto de inversiones colombianas en ella y reexportaciones de la ZLC a Colombia.<sup>xxxii</sup>

## Relaciones Comerciales con Colombia

Los vínculos comerciales y financieros entre Colombia y Panamá se han fortalecido sustancialmente en décadas recientes. Ambas economías mantienen un alto nivel de integración a pesar de no existir vínculos legales que la hayan establecido. La estrecha relación ha convertido a Colombia en el socio financiero más importante de Panamá y uno de los principales socios comerciales de la ZLC. Si se tomara como ejemplo la IDE en Panamá, ésta ascendió a \$39.6 mil millones al 31 de diciembre del

2015 (último año en el cual se dispone de cifras de acuerdo a información procedente del INEC en su cuadro de Posición de la Inversión Directa Extranjera en la República por País de Residencia del Inversionista: al 31 de diciembre de 2013-15).<sup>xxxiii</sup> De ese monto, la IDE de origen colombiano sumó \$6,870 millones En el 2015, o sea, un 17.3 por ciento del total.<sup>xxxiv</sup> Dicha proporción es más alta que la de cualquier país con IDE en Panamá, cubriendo muchos sectores y constituyendo cerca de una quinta parte de la IDE total. A la vez, los bancos con capital colombiano forman parte prominente del sistema financiero mientras que los activos bancarios de origen colombiano constituyen un porcentaje significativo del total.

Las exportaciones colombianas a Panamá y reexportaciones de la ZLC a Colombia constituyen otro aspecto clave de dicha integración. En épocas en que la rápida acumulación de divisas expandía la oferta monetaria y presionaba los precios, las autoridades colombianas crearon 104 zonas libres para facilitar importaciones que desahogaran dichas presiones, lo cual estimuló reexportaciones desde la ZLC. Ello promovió relaciones comerciales de empresas en la ZLC con clientes colombianos. En el 2016 la ZLC importó \$98.8 millones de Colombia en productos agrícolas y manufacturados mientras que las reexportaciones de la ZLC a ella sumaron \$1,049.8 millones, suma significativa a pesar de que se encontraban vigentes los aranceles adicionales. A su vez, las importaciones provenientes de Colombia alcanzaron \$362.1 millones.<sup>xxxv</sup>

La relación entre ambos países no ha sido circunstancial. La misma floreció en virtud de (i) seguridad cambiaria que protege a las inversiones colombianas al utilizar Panamá el dólar como moneda, (ii) tratamiento tributario favorable, (iii) buena rentabilidad de las inversiones, (iv) destino cercano para diversificar inversiones y (v) necesidad de mitigar presiones inflacionarias. Dichos aspectos son vitales para entender el origen de los flujos financieros provenientes de Colombia y su relación comercial con Panamá.

Por otro lado, las autoridades colombianas deben haber estado muy conscientes de la necesidad de cambiar los precios relativos para hacer más competitivas sus exportaciones manufactureras y aumentar las recaudaciones en pesos provenientes de importaciones y pago de impuestos de actividades en el exterior. Debido a lo anterior, las inversiones de capital colombiano en Panamá e importaciones provenientes de la ZLC constituyen una fuente potencial de generación de ingresos tributarios adicionales al devaluarse el peso colombiano.

A raíz de problemas fiscales provenientes de la caída en ingresos de origen petrolero y la necesidad de robustecer su programa económico con ingresos tributarios adicionales, Colombia exige información detallada de empresas e individuos para gravarlas, la cual podría desencadenar impactos delicados, especialmente en el sector bancario, si no se tramitara en forma responsable y cuidadosa. En cuanto al impacto que podría tener el retiro de depósitos en cualquier economía en donde éstos guardan una relación importante con el PIB, viene a la mente el caso de Chipre, país que sufrió una crisis bancaria seria debido al retiro de depósitos provenientes de Rusia. A la vez, hay que tomar en cuenta que en Panamá no existen controles de capital, no se gravan actividades extraterritoriales y las empresas con capital colombiano están registradas como sociedades anónimas panameñas, pagan impuestos y cumplen con las leyes panameñas.

Aunada a las anteriores exigencias, Colombia introdujo aranceles adicionales a reexportaciones de la ZLC por considerarlas contrabando. El meollo del problema del contrabando no se encuentra en las reexportaciones de la ZLC, sino que radica en que las empresas establecidas en las 104 zonas libres colombianas no pagan los impuestos que deben pagar y en la insuficiente fiscalización de ingresos ilícitos en ese país en forma rigurosa.<sup>xxxvi</sup> Dichas acciones fueron refutadas por el gobierno nacional, el cual presentó los reclamos correspondientes ante la OMC. Al fallar ésta dos veces en contra de Colombia,<sup>xxxvii</sup> Panamá adoptó medidas de retorsión incrementando aranceles a una serie de productos provenientes de Colombia.

Si Colombia ajustara sus incentivos para hacerlos más atractivos, podría evitar la fuga de capitales y aumentar sus ingresos tributarios. Ello requerirá políticas públicas que (i) reduzcan el riesgo cambiario, (ii) conviertan su economía en más competitiva, (iii) combatan mejor las actividades ilícitas, (iv) disminuyan la tasa gravable a las sociedades anónimas y (v) racionalicen la alta tasa del seguro social que grava a las empresas, a la vez que (vi) suscriban tratados de libre comercio (TLC) con Panamá y otros países para expandir sus exportaciones manufactureras.<sup>xxxviii</sup>

Las relaciones con la ZLC continuarán problemáticas mientras Colombia (i) mantenga un sesgo fiscal en su relación comercial, (ii) las pérdidas del mercado panameño originadas por las medidas de retorsión no la afecte, (iii) las sanciones de la OMC no le sean adversas y (iv) el programa de estabilización continúe. Dada la insistencia en gravar importaciones de la ZLC y capital colombiano en Panamá, lo cual no es indispensable para asegurar el éxito de su programa económico, un entendimiento entre ambos gobiernos dependerá de la voluntad de Colombia de ponerle fin al conflicto, especialmente si sus exportaciones e ingresos fiscales se recuperaran.

Dadas las anteriores circunstancias, las autoridades nacionales deberían insistir en el cumplimiento de las decisiones de la OMC hasta que se reversen los aranceles adicionales. Los problemas han tomado un giro positivo al solicitar Panamá sanciones por \$210 millones ante la OMC debido a las diferencias comerciales existentes desde el 2013. Ello ha llevado a los gobernantes de ambos países a acordar trabajar en la “flexibilización” del Decreto 1745 sobre las importaciones en ambos países. En el ínterin la ZLC debería considerar otros mercados, al igual que otras actividades, para diversificar y ampliar sus operaciones en otros países, aunque recuperara el mercado colombiano afectado por los aranceles adicionales.

Las autoridades nacionales y empresarios de la ZLC deberían estar conscientes que, aunque eventualmente se podrían resolver las diferencias entre ambos países, la relación comercial futura será diferente a la pasada en términos de volúmenes y montos. Por un lado, ello se debe a que la demanda global de bienes manufacturados que Colombia produce no se va a expandir con la vigorosidad pasada, por lo cual sus exportaciones no petroleras crecerán lentamente. Adicionalmente, el precio del petróleo no va a repuntar sustancialmente para volver a los altos niveles de años anteriores, lo cual limitará la generación de divisas. Luego, el crecimiento de la economía se encuentra constreñido por las medidas de estabilización mientras que la demanda de importaciones, estimulada en el pasado por la apreciación del tipo de cambio, ha sido restringida por la devaluación real del peso.

Dadas dichas circunstancias, convendría enfocar la atención del Estado en (i) fortalecer la conectividad, (ii) reducirle costos de operación a las empresas de la ZLC, (iii) mejorarles los incentivos para asegurarles mayor competitividad internacional y (iv) encaminar una campaña de promoción focalizada y reducción de trámites para atraer IDE en actividades de transformación que generen alto valor agregado y de atracción a empresas multinacionales, a la vez de (vi) expandir mercados para reexportar.

Dichos aspectos son muy importantes dada la naturaleza de las operaciones de la ZLC dentro de la economía panameña en donde el 83 por ciento de la actividad económica y el 90 por ciento de sus exportaciones lo constituyen los servicios. El hecho que Panamá se haya convertido en una economía de servicios ha permitido que por lo menos 125 empresas multinacionales hayan ubicado sus oficinas con su personal, en el país, lo cual augura bien para el desarrollo de nuevas actividades en la ZLC. En paralelo, los aspectos logísticos se están expandiendo al formalizarse un proyecto de un puerto de aguas profundas y una planta de gas licuado en la isla Margarita en Colón que permitiría reexportar el gas licuado, a la vez que se han recuperado 15 de las líneas marítimas que trasladaron su centro de operaciones al Canal de Suez.

Cabe mencionar que algunas actividades de diversificación de mercados y empresas se han iniciado penetrando los mercados de Chile, Bolivia, Ecuador y Perú, al igual de empresas multinacionales importantes, muchas de ellas en el ramo de productos electrónicos, iniciando o por iniciar operaciones para convertir a la ZLC en su centro de distribución regional. Entre ellas se encuentran empresas norteamericanas y de la China, entre ellas Hewlett Packard, Wal-Mart, Sylvania y otras, lo cual augura bien para el futuro de la ZLC. Proveniente de la China se encuentra una de las principales distribuidoras mundiales de productos chinos, Huawei, la cual está abriendo 7 sitios regionales de distribución, con el de la América Latina ubicados en la ZLC.

### **¿Se ha Agotado el Modelo de la ZLC?**

A pesar de que en el 2016 las reexportaciones superaron aquellas generadas en otras zonas francas de la región, algunos observadores argumentan que el modelo de negocios se ha agotado. Quienes comparten ese punto de vista desconocen los ciclos que tradicionalmente atraviesa la ZLC cuando las economías latinoamericanas experimentan épocas de bonanza o de poco crecimiento. Por otro lado, durante esta década la ZLC ha sufrido shocks externos fuertes a raíz del deterioro de los mercados de Venezuela y Colombia. Conviene por lo tanto auscultar si el modelo se ha agotado o, más bien, se trata de que el objetivo de *centro de comercio entropot* se ha ido disipando y no ha recibido el apoyo de la política pública.

El apoyo de la política pública es crucial para resucitar la actividad reexportadora y ampliarla a actividades de transformación. En ese sentido es importante notar que a fines de marzo del 2017 el crecimiento acumulado en dólares en el movimiento de la ZLC (exportaciones más importaciones) alcanzó \$4,786.8 millones, 13.9 por ciento. El grueso de ese crecimiento proviene de las empresas multinacionales y no de las empresas locales, las cuales permanecen fuertemente golpeadas en sus operaciones de reexportación. Los envíos de las empresas Hewlett Packard y Huawei de China y la diversificación de mercados hacia Centro América, Bolivia y otros tuvo mucho que ver con ese aumento. Ello demuestra que la ZLC no solo tiene buena resiliencia a los choques externos, sino que

también tiene la capacidad de recuperarse y despegar en un contexto más amplio si se le provee del tipo de fortalecimiento que se sugiere debajo.

En la apreciación de algunos sectores, las actividades de la ZLC parecieran estar separadas de otras que forman parte de la plataforma de servicios a pesar de participar la ZLC en el gabinete logístico del gobierno nacional. El hecho de que en años recientes la IDE ha sido mínima pareciera opacar y restarle importancia al potencial que ésta tiene en generar valor agregado en sectores asociados.<sup>xxxix</sup> De acuerdo al censo de empresas efectuado en el 2012, un 4.5 por ciento de las empresas en la ZLC contaban con IDE en relación con el promedio de 2.2 por ciento para el resto del país. Desde principios del 2000 hasta el 2013 el flujo neto de IDE en la ZLC alcanzó más de \$700 millones. En el 2014 éste cayó a su nivel del 2004, concentrado mayormente en actividades de comercio. Dichos niveles no son altos ni para la ZLC ni para el país como un todo a pesar de que exceden individualmente a aquellos en una gran mayoría de países latinoamericanos.

Los flujos de IDE que generan valor agregado podrían ser mayores si se tomara en consideración la experiencia exitosa de zonas francas en el Asia, especialmente en Singapur, a la vez que podrían aumentar la generación de empleos mejor remunerados. Ello requeriría tres elementos claves: (i) promoción focalizada y agresiva para atraer nuevos usuarios y nuevas actividades, (ii) reducción drástica en los trámites para efectuar negocios y (iii) ambiente propicio para su desarrollo. La promoción no existe o se ha invertido muy poco en ella. No se efectúan campañas de promoción ni visitas a cámaras de comercio y grupos empresariales para atraer IDE. Más preocupante aún es el hecho que Panamá empeoró su clasificación en el 2017 en relación con 190 países en la encuesta de la Corporación Financiera Internacional sobre facilidad en hacer negocios, mientras que el ambiente propicio en la ZLC es diluido por la fuerte discriminación en el tratamiento fiscal, incentivos, régimen laboral y estabilidad del inversionista y los negocios.<sup>xl</sup>

La discriminación surge al visualizarse a la ZLC como fuente de ingresos tributarios inadecuadamente explotada, por lo cual los incentivos y regímenes fiscal y laboral no son cónsonos con aquellos otorgados a zonas económicas especiales (ZEE) como Panamá Pacífico (PP).<sup>xli</sup> En ese sentido, hay que reconocer que los incentivos otorgados a PP les han permitido a las empresas allí establecidas generar más de 8,000 empleos. Lamentablemente, debido a la falta de incentivos, la ZLC se encuentra impedida para generar empleos adicionales, especialmente en actividades de transformación.

En cuanto a lo que la ZLC se refiere, el enfoque netamente fiscal no gradúa bien el papel del *centro de comercio entrepót* como pilar de la economía y elemento clave de la plataforma de servicios al no distinguir sus vínculos con actividades bancarias, servicios de seguros y reaseguros, servicios legales y financieros, sistemas de transporte aéreo y marítimo, proveedores y actividades complementarias. Tampoco valúa el impacto de la actividad reexportadora al no captar su efecto multiplicador (estimado en 1.5, lo cual implica que por cada dólar vendido en reexportaciones circulan 50 centavos adicionales en la economía).<sup>xlii</sup> En ese sentido, conviene notar que el impacto multiplicador de la ZLC de 1.5 es mayor al del Canal de Panamá estimado en 1.27.

Las premisas básicas de *centro de comercio entrepót* se fueron debilitando afectando dos factores en condiciones de contribuir a su expansión y diversificación: (i) el sistema de incentivos y (ii) el potencial de desarrollar actividades de transformación. Los incentivos se distorsionaron y diluyeron con la

introducción de impuestos nacionales y municipales, así como con cargos en las operaciones de las empresas. A la vez se descuidaron políticas encaminadas a mitigar aumentos en costos de operación y se desestimularon actividades de transformación al transmitir señales negativas en relación con el régimen laboral.<sup>xliii</sup>

El enfoque netamente fiscal discrimina a la ZLC. Ésta paga impuestos que se les exonera a PP (dividendos; FECCI; de capital, patentes y licencias; municipales por mejoras, transferencia de acciones; transferencia de bienes inmuebles; inmueble, importación de vehículos comerciales y el ITBMS, o sea, el impuesto al valor agregado), así como tasas que se les exonera a PP (permiso de operación; depósito de documentos de movimiento comercial – DMCE; depósito de garantía/subarriendo y terraje), a la vez que paga otras tasas más altas que aquellas que paga PP (clave de operación; depósito de garantía de arriendo/derecho de registro; de aseo; de seguridad; y DMCE). Más aún, las empresas que producen, ensamblan o procesan productos de alta tecnología están exentas de todo tipo de impuestos sobre el ingreso o el capital.

También existen incentivos para inversionistas y extranjeros que no se les otorga a la ZLC. Entre ellos, visas especiales para inversionistas, obreros y dependientes, así como exenciones de importaciones con límite y flexibilidad en el empleo de extranjeros. Aunque cierto empleo especializado de extranjeros es justificable en el corto plazo debido a la ausencia de competencias en la mano de obra nacional, no lo es en el mediano ni largo plazo ya que involucra restarle oportunidades al personal nacional que desea ser adiestrado y educado, lo cual podría tener implicaciones sociales fuertes.<sup>xliv</sup> Para establecer actividades de transformación, especialmente para aprovechar el establecimiento de relaciones con la República de China y fortalecer los lazos comerciales con otros países del oriente, dichos incentivos serían necesarios, al igual que aquellos que forman parte del régimen laboral, incluyendo tasa fija de sobretiempo y días libres, flexibilidad para asignar días libres, flexibilidad para operar los domingos y días de fiesta nacional y facilidades para educación terciaria.

En el tema de estabilidad del inversionista y de los negocios, PP es beneficiada por la Ley 54 Sobre Estabilidad de la Inversión, un régimen arancelario especial y una ventanilla única para trámites de permisos y procedimientos. Al brindarle dichos incentivos a la ZLC no se trata de competir con PP u otras zonas francas, sino aprovechar las oportunidades que beneficiarían al país a través de diferentes modalidades para optimizarlo como centro logístico y de comercio.<sup>xlv</sup>

Más recientemente, al confundirse a comerciantes haitianas con lavadores de dinero, se desestimularon reexportaciones hacia Haití, las cuales se trasladaron a la zona libre de Miami. Las actividades comerciales en ésta y otras islas del Caribe son conducidas por vendedores ambulantes (*bucksters*), siempre mujeres. Ellas cargan grandes sumas de dinero en efectivo para comprar mercaderías y luego llevárselas consigo al volver a su isla.

A la vez, es necesario referirse a los problemas de seguridad. Con frecuencia muchos de los clientes que viajan desde Tocumen a la ZLC en automóviles privados o taxis son asaltados, por lo cual desisten de sus arreglos comerciales. Esa situación ha forzado a empresas a establecer salones de exhibición en la ciudad de Panamá. Como consecuencia, éstas han convertido sus operaciones en la ZLC en depósitos de despacho de carga, restándole atractivo como *centro de comercio entrepot.*

## Limitantes al Potencial de la ZLC

Panamá debería promover su comercialización global con la ZLC formando parte integral de esa visión. El modelo de negocios de la ZLC se ha debilitado debido a la falta de apoyo institucional, pero no se ha agotado. Las políticas discriminatorias que impactan sobre la ZLC conllevan el riesgo de hacerle perder competitividad a la vez que sus competidores regionales tratan de replicar aquellos aspectos que le han dado éxito. No es un secreto que muchas empresas han cerrado desde el 2013 ni que se perdieron 3,300 empleos del 2012 al 2015, a la vez que los préstamos bancarios disminuyeron en \$200 millones.<sup>xlvi</sup>

La relación con la ZLC es discriminatoria, específicamente en el régimen impositivo, tratamiento a empresas, trámites y régimen laboral.<sup>xlvii</sup> Dicha condición fue bien asimilada al crearse zonas económicas especiales (ZEE), recibiendo éstas incentivos que le permitirían competir globalmente. Las ZEE fueron creadas para aprovechar la infraestructura y bienes inmuebles en las áreas revertidas de la antigua Zona del Canal. Lamentablemente los incentivos otorgados, especialmente a PP, no fueron encapsulados en una *Ley Marco* ni extendidos a la ZLC. Más aún, no existe una *Ley Marco* que estimule el desarrollo de las actividades logísticas en el país.

La ZLC ofrece las ventajas de conectividad y las actividades que se desarrollan en ella y que se podrían desarrollar en transformación se aprovecharían de esas ventajas. PP tiene cualidades diferentes a la ZLC en cómo se ha desarrollado. Como ambas zonas francas operan actividades complementarias, una *Ley Marco* contribuiría a optimizar su potencial para aumentar sustancialmente nueva IDE, al igual que con la nueva zona franca de Tocumen. Como ejemplo, Singapur cuenta con cinco zonas francas y todas prosperan. Mientras se mantenga el régimen dual discriminatorio se (i) continuará restringiendo el flujo de IDE al país, (ii) limitará desarrollar el potencial de actividades con alto valor agregado, e (iii) incentivará a usuarios potenciales a buscar condiciones más favorables en otros países.

El modelo institucional de entidad autónoma del Estado con una junta directiva, el cual existe desde su creación, no soluciona problemas ni posiciona a la ZLC adecuadamente para aprovechar las oportunidades que surgen globalmente por lo cual ésta debería modernizarse. Un ejemplo de su limitación lo refleja su inhabilidad en asegurar los servicios básicos de una infraestructura de agua que reduzca las primas de seguros contra incendio. Ello no tiene explicación y más bien emite señales de alarma al darse ese problema en Colón, ciudad con una historia trágica de haber sido consumida por las llamas en cinco ocasiones desde su fundación.

Un elemento vinculado al potencial de la ZLC tiene que ver con los flujos de comercio. Éstos son más sensibles a la distancia geográfica en la Región de Latinoamérica y el Caribe que en otras.<sup>xlviii</sup> La conectividad constituye una ventaja comparativa debido a que la región sólo tiene acceso, por el momento, a la red global de transporte marítimo a través de líneas secundarias, situándola en desventaja con otras, condición que Panamá ha aprovechado utilizando el Canal y los puertos de contenedores en el Atlántico y Pacífico. Panamá ha obtenido la calificación más alta de la región en el Índice de Conectividad Marítima, una medida de facilidad de acceso a los sistemas globales de transporte marítimo de elevada capacidad y frecuencia.<sup>xlix</sup>

Un estudio reciente del Banco Mundial muestra que en el 2013 los países del Asia ocuparon los cinco primeros puestos en el índice (China, Hong Kong, Singapur, Corea y Malasia). Bélgica, Alemania, Países Bajos, Reino Unido y Estados Unidos ocuparon la mayoría de los 15 puestos altos restantes. En Latinoamérica sólo Panamá clasificó entre los 30 primeros países (25), seguida por México (38), Colombia (38) y Brasil (39). El resto de los países ocuparon posiciones bajas.<sup>i</sup> En el 2012 Panamá ocupaba el puesto 17 en el Índice de Conectividad Marítima.<sup>ii</sup>

En el Índice de Conectividad Marítima de UNCTAD*STAT* para el 2016 (más actualizado que en el estudio del Banco Mundial), Panamá (53.42) se encuentra ligeramente por encima de Colombia (52.98) y México (50.88), guardando cierta distancia con Brasil (39.93), al perder mucha de su ventaja comparativa.<sup>iii</sup> Ello es evidente al contrastar los resultados del 2016 con los del 2010 cuando las diferencias eran más favorables a Panamá (41.09) en relación a Colombia (26.13), Brasil (31.65) y México (36.35).

Sólo un 17-18 por ciento de países se conectan a través de un servicio marítimo directo. Ello se debe a que la mayor parte de las rutas comerciales necesitan al menos un trasbordo para unir origen y destino. Las rutas con una mayor conexión directa son los servicios entre países asiáticos y entre países europeos. Panamá ofrece ventajas debido a la utilización del canal y los puertos de contenedores, aunque su ventaja ha estado disminuyendo al mejorar sus competidores su conectividad. Una continuación de esa tendencia podría afectar las operaciones de la plataforma de servicios comerciales y logísticos si no se refuerza la conectividad.

Mientras Panamá logre mantener su conectividad por encima de la de sus competidores en términos de costos, eficiencia y tiempo, la plataforma logística continuará expandiéndose exitosamente. Conviene alertar que los tres principales competidores regionales (Colombia, México y Brasil) tienen como objetivo mejorar su conectividad y aspirar a más largo plazo un canal seco para atraer los negocios y actividades que benefician a Panamá. A la vez, Costa Rica y Nicaragua tienen aspiraciones de desarrollar puertos en ambos océanos para conectarlos por carretera. Colombia por otro lado también aspira a tener puertos de aguas profundas.

Un puerto adicional de aguas profundas en el Pacífico constituye una opción indispensable para promover la competencia y mejorar la eficiencia y conectividad de Panamá a través de la calidad de la infraestructura, atrayendo navieras que no operan puertos en Panamá. La capacidad portuaria en el Atlántico excede la demanda por lo cual no hace sentido expandirla. Por otro lado, la capacidad de atender embarcaciones en el Pacífico es insuficiente al aumentar la demanda con el riesgo que esas actividades se trasladen a otros países competidores.<sup>liii liv</sup>

Una alternativa atractiva para mejorar la conectividad marítima sería desarrollar el puerto de Corozal en donde cuatro empresas navieras precalificaron para competir por la concesión.<sup>lv</sup> Nuevos operadores representando navieras adicionales no solo estimularían la competencia, sino que le permitirían a Panamá capturar una mayor proporción de la demanda insatisfecha. Por otro lado, con buques de mayor tamaño para transportar contenedores, mayor número de servicios y número de empresas que implementan buques portacontenedores en los puertos panameños, la ventaja comparativa de Panamá en el índice de conectividad aumentaría.<sup>lvi</sup>

Al igual que en el caso del tercer juego de esclusas del Canal, si Panamá estableciera un consenso y actuara en forma rápida y decidida con relación a ese puerto de contenedores, las pretensiones de los potenciales competidores no pasarían de la etapa de aspiraciones. Las consideraciones anteriores justifican moverse rápidamente en la decisión de autorizar la concesión de un puerto adicional de aguas profundas en el Pacífico.

La expansión de Tocumen y el fortalecimiento de la política de cielos abiertos también constituyen elementos claves para mejorar la conectividad. Tocumen es importante ya que por ese aeropuerto pasan 14.5 millones de pasajeros anualmente, cantidad que podría aumentar muy rápidamente. A la vez, COPA, la línea aérea nacional, mantiene 80 frecuencias en 30 países, manejando 17 millones de pasajeros, mientras que otras líneas aéreas del continente y fuera de él utilizan Tocumen. Lamentablemente la aplicación de la política de cielos abiertos no ha sido adecuada al no ampliarse las frecuencias de líneas aéreas que utilizan Tocumen, limitando la expansión de actividades que le generan al país empleo y valor agregado. France Field no se ha desarrollado adecuadamente a pesar de su posición privilegiada al lado de la ZLC. Convendría considerar el modelo de participación pública-privada para desarrollar su potencial futuro.

Para conservar el liderazgo en conectividad también se requiere asegurar que los costos de operación en la ZLC sean competitivos. El Estado debería invertir y promover infraestructura de mejor calidad ya que éstos son limitantes en desarrollar el potencial de la ZLC. En ese sentido, (i) el alto monto de reembolsos a los usuarios fuerza a las aseguradoras a castigarlos en las primas de seguros contra incendios por no existir una infraestructura adecuada para extinguirlos;<sup>lvii</sup> (ii) las tarifas por KWh en la electricidad (las cuales reflejan la eficiencia del sistema) mejorarían al entrar en operación las líneas 3 y 4 de transmisión y la planta térmica en el área Atlántica que generaría 670 MWh; y (iii) las tarifas que se cobran por arrendamientos deberían ser competitivas con otras zonas francas en la región. Un proyecto de infraestructura de agua, añadido al presupuesto de inversiones del Estado, junto con un acceso vial directo a Tocumen, registrarían una tasa de retorno social alta.

Un sistema de incentivos que adecúe al país a competir globalmente, infraestructura de mejor calidad, simplificación de trámites, tarifas arancelarias bajas y mejor cobertura y calidad de la educación constituyen factores asociados a reexportaciones de bienes más sofisticados. Estos elementos deberían formar parte del paquete de incentivos para beneficiar a la ZLC. La ZLC también necesita apoyo sostenido de las facilidades aeroportuarias, seguridad para sus clientes, adiestramiento en general y específicamente en el idioma inglés, la aplicación eficiente, transparente e igualitaria de la ley y en mejoras en la emisión de visas a sus clientes. Con perspectivas positivas de crecimiento de Latinoamérica a mediano plazo, su mercado natural, y la sostenida aplicación de nuevas tecnologías de logística y cadenas de suministros, la ZLC podría desarrollar y mantener un buen ritmo de crecimiento en expandirse en actividades de trasbordo y transformación si recibiera el apoyo del Estado a pesar de las dificultades de años recientes.

El tema de medidas de retorsión ha surgido con países con los cuales no se cuenta con un TLC. El objetivo de utilizar TLC para expandir exportaciones y acelerar el crecimiento es evidente y hace sentido. Sin embargo, el desbalance comercial desde la segunda mitad de los años 60 ha sido sesgado a favor de países con los cuales se han suscrito. Es difícil comprender por qué las distintas administraciones sacrificaron al consumidor al no requerir mecanismos legales para protegerlo en los

---

TLC.<sup>lviii</sup> La aplicación del control de precios no lo protegería de aumentos en el precio de importaciones ya que éstos provendrían del exportador y no de importadores en Panamá. Al consumidor no le quedaría otra opción que pagar el precio más alto.

Conviene reflexionar sobre las relaciones comerciales con Venezuela y Colombia<sup>lix</sup> y mencionar que el Estado ha actuado juiciosamente en ambos casos. En este tema hay que comprender que las negociaciones diplomáticas pueden tomar tiempo. En el caso de Venezuela, la prioridad del Estado se ha fincado en continuar apoyando la recuperación de las divisas para saldar deudas. A la vez, las empresas de la ZLC deberían estar conscientes que son ellas quienes deben asumir el riesgo de cambio y cobro en sus operaciones.

En el caso de Colombia, el Estado ha actuado con prudencia al tratar de resolver los problemas existentes. Por lo tanto, éste debería mantenerse firme en la aplicación de las medidas de retorsión hasta que se eliminen los aranceles adicionales que se impusieron y se cumpla con las sanciones autorizadas por la OMC en el caso que Colombia no retire los aranceles adicionales, a la vez que se protege a las actividades comerciales y financieras de shocks que podrían surgir en las relaciones entre ambos países.<sup>lx</sup>

Panamá se ha opuesto tradicionalmente, y con razón, a los tratados de intercambio de información financiera y fiscal cuando la solicitud del otro país es general (provistas de un matiz de expediciones de pesca) o se dirige a una persona cuya supuesto falta o delito en su país de origen no puede ser bien acreditada y documentada. Adicionalmente si la información que se solicita es sumamente detallada puede causar perjuicios de pérdida de tiempo a las autoridades que la tramitan, así como a la compañía o banco que tenga que suministrar la información.

Sobre el mismo tema, en la página web del Ministerio de Economía y Finanzas aparece en la columna de publicaciones de interés una noticia de que, en fecha de miércoles 22 de octubre de 2014, Panamá acordó con Colombia explorar la viabilidad de un Tratado para Evitar la Doble Tributación que podría incluir una cláusula de intercambio de información fiscal a requerimiento (“Memorando de entendimiento entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Panamá para la cooperación entre autoridades administrativas en términos de lavado de activos y otros temas, y para un acuerdo para evitar la doble tributación”). Dicho acuerdo podría terminar siendo contraproducente si afectara los depósitos colombianos en bancos panameños, lo cual le crearía serios problemas al sector financiero y a la economía en general.

### **Vínculos con la Estrategia de Desarrollo Nacional**

La actual variante de la estrategia de desarrollo nacional se encuentra cimentada sobre tres pilares: (i) expansión del gasto público a través de megaproyectos, (ii) programas de desarrollo social, y (iii) el Canal ampliado apoyado por un Conglomerado a través de la actividad privada. La efectividad de las políticas públicas en promover el crecimiento dependerá de que (a) la economía se mantenga competitiva, (b) continúe como destino atractivo para los servicios financieros, comerciales y logísticos y (c) desarrolle actividades de transformación para aprovechar una mano de obra más especializada. Ello requerirá (d) capital humano de mejor calidad, (e) instituciones sólidas dotadas de gobernabilidad

y transparencia y (f) metas y acciones que garanticen la libertad, estimulen la responsabilidad y solidaridad y protejan al medio ambiente.<sup>lxi</sup>

La estrategia de crecer hacia afuera ha sido exitosa, beneficiando a todo el país en mayor o menor medida a la vez que su importancia se incrementa. Ello se debe en parte al cambio tecnológico que se ha dado en la economía (reducción de costos),<sup>lxii</sup> a la vez de que cerca de la mitad del valor agregado originado por el comercio mundial se encuentra constituido por servicios generados por las cadenas globales de valor (CGV), proporción que continuará aumentando en el futuro.<sup>lxiii</sup> Ligado a ello, las CGV, las cuales se desarrollan en diferentes países hasta que el producto llegue al consumidor final están tomando cada vez más importancia debido a que dos tercios del comercio global generado cubren por lo menos dos países. Ello se debe a que dos tercios del comercio que se transa globalmente se efectúan en cadenas que cruzan por lo menos una frontera durante su producción y llegada al consumidor final se encuentra constituida por CGV.<sup>lxiv</sup> Aprovechar dichas oportunidades requeriría proveer incentivos para estimular actividades de transformación en la ZLC y en el resto de la plataforma de servicios.

Las estrategias para transformar y reexportar bienes de alta calidad y sofisticación demandarán hacerle frente a desafíos relacionados con el otorgamiento de incentivos, promoción, infraestructura y educación de calidad pública y privada.<sup>lxv</sup> La ZLC, junto con el eje del Canal, puertos de contenedores y servicios auxiliares; turismo; aeropuerto de Tocumen; centro bancario y servicios legales, contables y de auditoría son sus más importantes exponentes.

Mirando hacia el futuro, las políticas públicas deberían tomar adecuada consideración del potencial de generar servicios en la ZLC a favor de un crecimiento más rápido e inclusivo,<sup>lxvi</sup> lo cual requerirá mayor integración de ésta en el desarrollo de la plataforma de servicios. Para alcanzar dicho potencial será imprescindible enfatizar el mejoramiento de la calidad y productividad del capital humano para convertir a la educación en más competitiva.<sup>lxvii</sup>

Al aprovechar un entorno en el cual la economía adquiere capacidades y conocimientos, ésta debería enfocarse en la producción de bienes y servicios más complejos y mejor remunerados para lo cual la mano de obra deberá ser adecuadamente educada y adiestrada para adquirir las competencias que demanda el mercado. Las políticas que mejoran el acceso y calidad de la educación impactarán positivamente en exportaciones que requieren de conocimientos técnicos especializados y son intensivas en el uso de tecnología.<sup>lxviii</sup>

Al funcionar eficientemente el Canal, la coyuntura establece una excelente oportunidad para afinar las políticas que instrumentan la estrategia de desarrollo nacional con el fin de promover nuevas actividades, muchas de las cuales requerirán una mano de obra especializada para competir favorablemente con especialistas externos.<sup>lxix</sup>

La experiencia de una política laboral en áreas que requieren mano de obra especializada se ha dado exitosamente en el sector bancario en donde la mayoría de los funcionarios son panameños, en la operación del Canal de Panamá y puertos de contenedores, en la ZLC donde se ha desarrollado una clase comercial nativa que no tiene nada que envidiarle a ningún país, así como en la profesión médica, legal, de ingeniería y arquitectura y de contabilidad y audits, en donde los profesionales mantienen

---

un alto nivel de calidad y competencia a nivel internacional. Replicarlas demandará atención prioritaria en fortalecer la educación pública y privada.

### **El Éxito de Singapur**

Existe un país, Singapur, en donde las actividades de centro de trasbordo y transformación han funcionado y se han expandido exitosamente con el apoyo de la política pública. Más aún, entre países impulsando una estrategia de crecer hacia afuera altamente inclusiva, Singapur ha logrado el mayor éxito al mejorar la calidad y cobertura de la educación como instrumento clave para su desarrollo, ejemplo que Panamá debería replicar.<sup>lxx</sup> Su modelo de crecimiento se encuentra fundamentado en tres pilares: (i) una economía abierta y competitiva internacionalmente, (ii) un nivel educativo enfocado en alcanzar el más alto grado de calidad globalmente y (iii) un ambiente acogedor a la IDE, apoyados por altos márgenes de gobernabilidad y bajos niveles de corrupción.<sup>lxxi</sup>

Singapur, junto con Malasia, Borneo del Norte y Sarawak constituyeron la Confederación Malaya en 1963 con el propósito de crear un mercado común. En 1965 Singapur fue excluida de la Confederación por no contar con una economía viable, la cual requería de fuertes subsidios, además de las diferencias raciales con los otros tres países. Con anterioridad a su independencia en 1965, el país era un puerto pesquero en miseria, sin recursos naturales (no provisto de agua, tierras agrícolas, etc.) que se las tuvo que valer con trabajo e ingenio. Su economía estaba caracterizada por un pequeño mercado doméstico, altos niveles de desempleo y una enorme pobreza (PIB per cápita de \$516). Singapur estaba obligada a importar todos sus alimentos, energía y agua potable. La mitad de su población era analfabeta y la otra mitad tenía limitado acceso a educación de calidad. Un tercio del total estaba constituido por precaristas.

Dichas condiciones han cambiado radicalmente. Como país pequeño con una población de 5.8 millones, Singapur es el tercero de 242 en densidad de población por km<sup>2</sup>.<sup>lxxii</sup> La tasa de mortalidad infantil es baja, 2.4 muertes/mil nacimientos. La esperanza de vida es la tercera más alta globalmente, 83.1 años (86.1 para las mujeres y 80.0 para los hombres). El analfabetismo prácticamente ha desaparecido.

La economía no sólo es la décima más grande de Asia, sino que cuenta con el centro financiero global más importante después de Nueva York, Londres y Hong Kong y el puerto más activo después de Shanghái. La actividad manufacturera de exportación alcanza el 25 por ciento del PIB mientras que los servicios constituyen el 75 por ciento. Las exportaciones de productos electrónicos, químicos y servicios han convertido al país en un centro de actividades generadoras de riqueza. Singapur enfatiza operaciones *entrepôt* transformando y reexportando importaciones, maximizando de esa manera los servicios comerciales y logísticos.

La IDE fue determinante en asegurar que las actividades de exportación prosperaran a través de cinco zonas francas, la cuales cuentan con un fuerte apoyo gubernamental. Singapur atrae cerca de \$30 mil millones de IDE anualmente (Panamá alrededor de \$5,000 millones, de la cual una parte significativa es constituida por la reinversión de utilidades que no se envían al exterior en los sectores de energía, puertos y minería).

En el 2017 Singapur ocupa el primer puesto de 190 países en la encuesta que prepara anualmente la Corporación Financiera Internacional sobre facilidades para efectuar negocios (Panamá el puesto setenta en el 2017 mientras ocupaba el puesto 67 en el 2016), lo cual requiere simplificar trámites y crear un ambiente favorable para la IDE y nacional. El gobierno de Singapur promueve actividades de alto valor agregado que fomenten aumentos en productividad por lo cual enfatiza el mejoramiento de la calidad de la educación.

El manejo fiscal es conservador. El régimen tributario se caracteriza por reducciones continuas en tasas impositivas a empresas y otorgamiento de incentivos tributarios para atraer IDE. La tasa de 17 por ciento al impuesto sobre la renta, una de las más bajas globalmente, junto con condiciones favorables a inversionistas, constituyen los factores contribuyentes más importantes en el rápido crecimiento económico y fuertes flujos de IDE.

El PIB per cápita alcanzó \$51,855 en el 2016, a la vez que la economía se encuentra en condiciones de pleno empleo al mantener una tasa de desempleo de 2.2 por ciento, con la inflación por debajo del uno por ciento. Alrededor del 80 por ciento de la población ha alcanzado un nivel de ingresos de clase media. Los aumentos salariales e ingresos en hogares de bajos y medianos ingresos reflejan incrementos en productividad por encima de la inflación. Transparencia Internacional considera su sector público como uno de los más honrados y menos corruptos de países en la economía global.

## **Prioridades**

Antes de establecer prioridades para aprovechar las oportunidades para que la ZLC crezca y se expanda sostenidamente como parte de la plataforma logística, conviene reflexionar sobre el tema de crecimiento económico y la importancia de proveerle a la ZLC el marco institucional, los incentivos e infraestructura adecuados para promover su expansión y diversificación como otros países lo han logrado exitosamente. Por un lado, es importante tener clara la diferencia entre un crecimiento estimulado a través del gasto y endeudamiento público adicional en proyectos cuya tasa de retorno social y financiero se desconoce por lo cual no se tiene idea si se van a producir resultados medibles a más largo plazo ni a quién van a beneficiar y por el otro lado crecer en forma inclusiva.

En crecer en forma inclusiva, la idea es crecer, pero cerciorándose de que no se descuide que: (i) la población obtenga la posibilidad de empleos de mayor productividad y por ende de mejor remuneración; (ii) mujeres y hombres tengan igualdad de oportunidades en participar; (iii) los pobres y la clase media participen en la prosperidad futura; (iv) la disparidad de ingresos se reduzca al mejorar la productividad de la mano de obra; (v) haya inclusión financiera, factor que marca una diferencia en lo que se refiere a inversión, seguridad alimentaria y resultados de salud; y (vi) el crecimiento beneficie no solo a la generación actual sino a las futuras.<sup>lxxiii</sup>

El denominador común de dichas iniciativas es que todas procuren fomentar la inclusión, es decir, brindar una oportunidad para que todos los panameños puedan lograr una vida mejor. Promover actividades de mayor productividad en la ZLC y en el país como un todo requerirá de un mejoramiento sustancial en la calidad y productividad del capital humano mejorando la cobertura y calidad de la

educación pública y privada, para que las nuevas oportunidades que surgirían sean accesibles a panameños mejor educados y formados.

Al reflexionar como adecuar a la ZLC en expandir la plataforma de servicios y lograr una racional explotación de las oportunidades que surgen globalmente, es conveniente puntualizar las principales políticas públicas que habría que enfatizar. Dicho ejercicio debería formar parte de la implementación de la estrategia de desarrollo nacional, la cual debería enfocarse en (i) cómo sacar de la pobreza a alrededor de un millón de panameños adecuándolos a participar en actividades productivas, (ii) reformar un sistema educativo que discrimina contra la población joven y (iii) reducir la disparidad de ingresos.

Panamá cuenta con opciones para hacerle frente a esos desafíos, las cuales bien instrumentadas la pondría en condiciones de aumentar rápidamente el PIB per cápita en forma inclusiva si se tomaran decisiones adecuadas y oportunas en las políticas públicas. Vinculado a lo anterior, las principales prioridades para apoyar el desarrollo futuro de la plataforma logística con la ZLC son las siguientes:

- Integrar adecuadamente a la ZLC a la plataforma logística, para aprovechar oportunidades en el trasbordo de mercancías y de su transformación.
- El Estado debería: (i) fortalecer la conectividad, (ii) igualar los incentivos con los de las ZEE o alternatively promulgar una *Ley Marco*, (iii) simplificar trámites, (iv) apoyar reducciones en los costos de operación de las empresas y (v) mantener el acceso al crédito bancario a tasas competitivas internacionalmente en términos reales.
- Dotar a la ZLC de los incentivos que usufructúa PP, preferiblemente a través de una *Ley Marco* que regule las zonas francas e inversiones en su infraestructura, a la vez que incentive el desarrollo de la plataforma logística. Modernizar su marco institucional para hacerle frente a las cambiantes circunstancias globales. A la vez, reinventar y transformar el modelo de administración de la ZLC considerando las experiencias de Singapur, PP y de una administración pública-privada.
- Reducirle costos de operación a las empresas a través de: (i) aprovisionamiento adecuado de agua, (ii) electricidad competitiva, (iii) mejoramiento de la infraestructura vial y (iv) revisión de las tarifas de alquiler de terrenos e inmuebles para hacerlas competitivas.
- Desarrollar un puerto adicional de aguas profundas en el Pacífico para contrarrestar la creciente competencia regional y mejorar el índice de conectividad. Completar las siguientes etapas de modernización del aeropuerto de Tocumen. Mejorar la infraestructura vial para conectar en forma directa y rápida la Transistmica con Tocumen evitando áreas urbanas para asegurar ahorros en tiempo, combustible y mantenimiento de vehículos que transportan carga.
- Junto con la utilización del mecanismo de retorsión, renegociar los TLC para incluir cláusulas de fusiones de empresas, acuerdos de colusión y monopolios de manera de proteger al consumidor.<sup>lxxiv</sup>

- Analizar cuidadosamente iniciativas de negociar TLC con China y la Alianza del Pacífico, especialmente con relación a su impacto adverso sobre las empresas establecidas en la ZLC para evitar una situación en la cual los productos manufacturados provenientes del Oriente lleguen al país libre de impuestos de importación mientras que las reexportaciones de esos mismos productos a través de la ZLC pagarían impuestos de importación. A la vez aprovechar en la ZLC las oportunidades en actividades de transformación que brinda el establecimiento de relaciones con la República de China.
- Finalmente, es importante recalcar la necesidad de crear consensos nacionales en los aspectos económicos y financieros. En ese sentido, el Canal de Panamá, los puertos de contenedores, la ZLC, el centro bancario internacional, Tocumen y el turismo se han desarrollado y aportado al país debido a los consensos alcanzados. Como ejemplo de ello, el turismo se ha convertido en el mayor generador de divisas del país.

---

<sup>i</sup> *Quo Vadis* es una frase en latín que significa ¿Adónde vas?

<sup>ii</sup> El autor es economista e investigador asociado de la Universidad Santa María La Antigua (USMA) de Panamá. El autor agradece a Héctor Alexander, Nicolás Ardito Barletta, Victor Elias, James Hanson, Miguel E. Martínez, Miguel Schloss y Juan Ramón Vallarino Jr. por sus comentarios, al igual que a Fernando Aramburú Porras, José Bettsak, Francisco Bustamante, Arístides Hernández, Usha Mayani y David Saied por compartir estadísticas y estudios relacionados al tema. Las opiniones emitidas en este ensayo son de la total responsabilidad del autor.

<sup>iii</sup> Un *centro de comercio entrepôt* constituye un centro de comercio y distribución de mercancías con o sin transformación *in situ* con una actividad preponderantemente internacional. La primera mención de una zona franca se encuentra en el *Informe Roberts*, preparado en 1929 por el vicepresidente del National City Bank of New York, George E. Roberts. Entre sus recomendaciones se encuentra la creación de la Contraloría General de la República para introducirle disciplina al manejo financiero. La conceptualización de la ZLC como *centro de comercio entrepôt* provino de Joseph Harrington, gerente de Pfizer Internacional en Panamá, empresa dedicada a la comercialización de medicamentos en la América Latina. Harrington le comentó al profesor Rubén Darío Carles Jr. la importancia de aprovechar la posición geográfica a través del *comercio entrepôt*. Carles promovió el concepto con el presidente Enrique A. Jiménez con el propósito de revitalizar la economía de Colón, la cual había sido afectada por la reducción de empleos y actividades en la Zona del Canal al finalizar la segunda guerra mundial. Jiménez comisionó un estudio a Thomas E. Lyons, el cual enfatizó los beneficios de una zona franca, por lo cual promulgó el Decreto Ley No 18 de junio de 1948 creando la ZLC.

<sup>iv</sup> Los costos asociados con las distancias son relativamente altos en la región latinoamericana. Panamá ocupó la posición 17 en el Índice de Conectividad Marítima en el 2012. La conectividad aérea también es alta y ha sido apoyada por las expansiones del aeropuerto de Tocumen y la política de cielos abiertos. Al compararse el índice de conectividad marítima con Colombia y México, la diferencia con esos dos países se redujo en el 2016 en la estimación de UNCTADSTAT.

<sup>v</sup> El uso del dólar como moneda le permite a la ZLC efectuar transacciones comerciales con un alto grado de confiabilidad y seguridad. El financiamiento bancario a la ZLC es importante, el cual se estima en alrededor de \$1,000 millones anualmente a través de más de 15 sucursales de bancos establecidas en ella.

---

<sup>vi</sup> Nathan Associates Inc., *Programa de Dimensión del Impacto del Canal de Panamá Sobre la Economía del País, Informe Final Entregable No. 8*, 3 de abril del 2012. La noción de clúster marítimo es ampliada para incluir todos los elementos propios del hub logístico: puertos, transporte aéreo, ferroviario, red vial, zonas francas, terrenos desarrollables, fuerza laboral y estructura institucional, constituyendo elementos que interactúan sistémicamente o en forma de red. Un nodo o enlace de la red puede o no constituir un cuello de botella dependiendo de su ubicación, nivel de desarrollo y sincronía con respecto a los demás elementos. La presencia o no de un marco institucional y regulatorio organizado, claro y eficiente podría ser generador de externalidades para los operadores que conforman la red logística. Bajo el enfoque de red, la calidad, oportunidad y frecuencia de la información gerencial y socioeconómica, constituye elemento clave para el funcionamiento óptimo del sistema. Los puertos con sus patios de contenedores, terminales de carga en aeropuertos y zonas francas constituyen los nodos de la red. El transporte terrestre, ferroviario, aéreo y a través del canal constituyen los enlaces de la red logística.

<sup>vii</sup> Alrededor de 13,000 naves transitan el canal cada año y aproximadamente 60 líneas aéreas de pasajeros y carga utilizan el aeropuerto de Tocumen. Éste se ha convertido en un importante *hub aéreo* (centro aéreo) en la América Latina, lo cual resulta ventajoso para las reexportaciones de la ZLC. En 2014 Panamá lideraba la clasificación de calidad de infraestructura portuaria muy por encima del promedio de los países OCDE. Los costos de envío por contenedor de 20 pies eran los más baratos de América Latina. *Cambiando Esclusas: Un Diagnostico de Crecimiento de Panamá*, Ricardo Hausmann, Luis Espinoza y Miguel Ángel Santos, CID Faculty Working Paper Series No. 325.

<sup>viii</sup> Nicolás Ardito Barletta, *Estrategia para el Desarrollo Nacional: Visión, Realización, Actualización*, Editora Excedra, Panamá 2011.

<sup>ix</sup> *Cambiando Esclusas*, Ibid.

<sup>x</sup> Usha Mayani, *Zona Libre de Colón: La Falsa Percepción del Modelo Agotado*, La Prensa, marzo 16, 2017 y Rubén Lachman, *Impacto Económico y Social de la Zona Libre de Colón: Síntesis de Resultados*, INTRACORP, enero 2016, Asociación Usuarios Zona Libre de Colón.

<sup>xi</sup> Las medidas de retorsión consisten en la imposición de aranceles adicionales a importaciones provenientes de países con los cuales no se ha suscrito un TLC, autorizadas por la Organización Mundial de Comercio (OMC) al fallado esta última a favor de Panamá. Como consecuencia de dichas medidas existe el riesgo de aumentos de precios al desviarse exportaciones de Colombia hacia otros países. El exportador de países con TLC con Panamá podría aumentar sus precios al aumentarse automáticamente la protección por lo cual se beneficiaría al no existir cláusulas que protejan al consumidor panameño cuando el exportador aprovecha para aumentarle los precios al producto.

<sup>xii</sup> *Cambiando Esclusas*, Ibid.

<sup>xiii</sup> Wikipedia, *Colombia Calls a Draw in the War on Drugs*, Foreign Policy. August 2015. El valor del comercio ilegal de cocaína se ha estimado en \$10 mil millones anualmente a la vez que la producción de cocaína proveniente de Colombia se estima en 43 por ciento de la producción global.

<sup>xiv</sup> David Dollar, John L. Thornton China Center, Brookings, *China's New Macroeconomic Normal*, March 2017. La tasa de crecimiento del PIB de la China ha disminuído, el stock de capital ha caído, y la productividad de los factores de producción (TFP) ha declinado precipitosamente. La inversión estatal continúa orientada hacia las empresas públicas. Como la TFP lo indica, los retornos a las inversiones están disminuyendo; China está invirtiendo más y recibiendo menos de los recursos empleados. El liderazgo político, acostumbrado a altas tasas de crecimiento, se encuentra aferrado a la meta de un crecimiento de por lo menos 6.5 por ciento anual, lo cual requerirá aumentos en inversión sustancialmente mayores a los programados para alcanzarla y mantenerla.

<sup>xv</sup> James Hanson, *Economic Issues around the World in Early 2017*, March 25, 2017. El crecimiento económico en China se ha desacelerado en años recientes a tasas altas de un dígito. A pesar de que China perdió alrededor de \$1 trillón en divisas de \$4 trillones a fines del 2014 a \$3 trillones a fines del 2016 a través de salidas de capital y disminuciones en el superávit en la cuenta corriente de su balanza de pagos, la fuga de capital parece haberse aminorado a raíz de la reimposición de controles. La nueva política ha variado un poco la tendencia que existía hacia la liberalización de mercados. Sin embargo, los problemas de crecimiento y distribución del ingreso continúan debido al continuo impacto en los ingresos que financian las jubilaciones debido a la política anterior de autorizar un hijo(a) en la composición de la fuerza laboral y la relación hombre/mujer.

<sup>xvi</sup> Los ajustes cambiarios en economías que sufren del *síndrome holandés* no necesariamente aumentan sus exportaciones. Su impacto consiste en restringir importaciones al hacerlas más caras. Ello se da particularmente en países que dependen de exportaciones de minerales y materias primas como Venezuela y Colombia. La opción más viable para diversificar y expandir exportaciones a corto plazo es entrar en tratados de libre comercio con otros países.

<sup>xvii</sup> A. Aksoy *Limits to Trade Growth, Decomposing Manufacturing Trade*, International Journal of Economics and Finance, 2017. Es muy probable que las tasas de crecimiento del comercio internacional disminuyan en el futuro. Ello se debe a que la mayor parte del crecimiento del comercio exterior que se dió en el pasado tuvo su origen en la liberalización que se produjo en economías muy cerradas cuando la relación de importaciones al PIB era muy baja. Por lo tanto, al liberalizarse el comercio en dichas economías, el crecimiento de las importaciones se aceleró registrando una relación importación/PIB alta. Con dicha relación en niveles relativamente altos hoy en día, sería prácticamente imposible replicar las tasas de crecimiento pasadas. Más aún, con las economías de China y Corea del Sur con problemas, la demanda de bienes primarios generada por ellos no replicará la intensidad del pasado, lo cual afectará a Venezuela y Colombia directa e indirectamente.

<sup>xviii</sup> El calificativo *La enfermedad holandesa, o síndrome holandés (Dutch Disease)* fue acuñado por la revista *The Economist* en 1977 para identificar las consecuencias negativas que sufre un país cuando experimenta un crecimiento inesperado en los ingresos de divisas. Éste describió el deterioro del sector manufacturero holandés con posterioridad al descubrimiento en Groningen, Holanda en 1959 del enorme campo de gas natural. El problema del *síndrome holandés* por lo general está asociado con la explotación de recursos naturales, recursos que son descubiertos, explotados y exportados, lo cual en el corto plazo puede significar enormes ingresos para el país, pero que tienen un efecto negativo en otros sectores productivos. Cuando ingresan fuertes montos de divisas, la consecuencia más mediata es la revalorización o apreciación de la moneda, disminuyendo la competitividad de la economía.

<sup>xix</sup> A. Aksoy, *Ibid.*

<sup>xx</sup> A. Aksoy, *Ibid.* Ellos requieren una ronda de reformas comerciales que eliminen restricciones existentes en algunos subsectores. Luego, el comercio internacional debería expandirse hacia áreas que sean diferentes a las de la producción de bienes manufacturados. Finalmente, las políticas para reajustar la demanda interna y externa tendrán que ser analizadas sin poner en peligro beneficios logrados a través de la integración global.

<sup>xxi</sup> El déficit fiscal promedió alrededor de 16 por ciento en años recientes mientras que la relación de deuda pública/PIB se mantuvo en alrededor del 50 por ciento.

<sup>xxii</sup> La hiperinflación está fundamentada en la rápida pérdida del poder adquisitivo de una moneda. El profesor Philip Cagan define la hiperinflación en su libro *The Monetary Dynamics of Hyperinflation* como una inflación mayor del 50 por ciento mensual en su primer mes y luego disminuye por debajo del 50 por ciento y se mantiene en esa tasa por un año. Su causa proviene del aumento masivo de la

cantidad de dinero no apoyado por el crecimiento en la producción de bienes y servicios. La hiperinflación se genera cuando la inflación se dispara sin control al entrar a funcionar las expectativas de inflación, o sea, cuando los precios de los bienes y servicios aumentan rápidamente al mismo tiempo que la moneda pierde su valor a un ritmo acelerado. Los salarios pierden su valor en términos reales, los ahorros y fondos de pensiones se evaporan, los seguros de vida pierden su valor, etc. Dicha situación destruye la economía y muy en especial a la clase media.

<sup>xxiii</sup> Las exportaciones de petróleo y carbón alcanzan tres quintas partes del valor de las exportaciones de bienes. Colombia se convirtió en un exportador de petróleo a mediados de la década del 80 del siglo pasado. El país exporta alrededor de la mitad de su producción, principalmente a los Estados Unidos. Las exportaciones de petróleo y sus derivados y carbón se han convertido en fuente importante de ingresos fiscales. Con la caída del precio internacional del petróleo y del carbón, las finanzas públicas, generación de divisas y el tipo de cambio se vieron afectados.

<sup>xxiv</sup> Trading Economics, *Colombian Exports 1958-2017*, marzo 2017.

<sup>xxv</sup> Organización de Estados Americanos, *El Problema de Drogas en Las Américas: Estudios, La Economía del Narcotráfico*, 2013. La industria de la minería es actualmente una de las principales fuentes del crecimiento económico en la región andina y una fuente importante de lavado de dinero. En algunos casos, las organizaciones criminales convierten el oro en joyería, la cual puede ser transportada con mayor facilidad que el dinero en efectivo.

<sup>xxvi</sup> U. S. Department of State, International Narcotics Control Strategy Report, Volume II, *Money Laundering and Financial Crimes*, March 2017. A pesar de esfuerzos en restringir el lavado de dinero proveniente de la producción ilícita de drogas, minería ilegal de oro y grupos guerrilleros, esas actividades continúan penetrando la economía colombiana afectando sus instituciones financieras. Las organizaciones criminales contrabandean mercaderías para lavar dinero a través del sistema financiero utilizando actividades comerciales, del sistema financiero no bancario y del mercado negro de divisas. Los bienes adquiridos son contrabandeados a través de países vecinos o llevados directamente a las aduanas colombianas evitando pagar impuestos, tarifas y derechos de importación. La evasión de cargos aduaneros es frecuentemente facilitada por la complicidad de las autoridades de aduana. Las 104 zonas de libre comercio son vulnerables debido a regulaciones y supervisión inadecuada y falta de transparencia en sus operaciones.

<sup>xxvii</sup> La puerta de entrada de capitales ilícitos se abrió en 1974 al crearse, en medio de un rígido control a la entrada de divisas establecido por el Estatuto Cambiario de 1968, lo que se conoció como la *ventanilla siniestra* del Banco de la República, para comprar dólares sin preguntar por el origen de los fondos. En 1991 la *ventanilla* fue eliminada.

<sup>xxviii</sup> Global Capital, *Colombia set to reap rewards for post-slump discipline*, April 1, 2017. Los ingresos tributarios provenientes del petróleo cayeron en 97 por ciento del 2013 al 2016. En una época éstos alcanzaban prácticamente el 20 por ciento de los ingresos tributarios mientras que hoy en día ni siquiera alcanzan el uno por ciento. Las exportaciones colombianas cayeron de \$67.2 mil millones en el 2013 a \$41.6 mil millones en el 2016 mientras que la IDE en el sector petrolero cayó de \$5.1 mil millones a \$1.6 mil millones durante el mismo período. El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos se disparó a 6.5 por ciento del PIB en el 2015 de 2.9 por ciento en el 2011.

<sup>xxix</sup> Trading Economics, *Ibid.* Las exportaciones colombianas a los Estados Unidos aumentaron 39.9 por ciento (2.61 mil millones) en enero del 2017 en relación con enero del 2016. Dicho aumento mensual fue el más alto logrado desde noviembre del 2011. Fue impulsado por el mejoramiento en los términos de intercambio y la venta de combustibles, así como por productos minerales, productos agrícolas, alimentos y bebidas. Los productos manufacturados disminuyeron 0.2 por ciento, menor

que la caída de 9 por ciento en diciembre 2016. A la vez, los flujos de capital se tornaron negativos en \$3.3 mil millones afectando significativamente el nivel de IDE.

<sup>xxx</sup> FMI, *El Directorio Ejecutivo del FMI concluye la Consulta del Artículo IV con Colombia correspondiente a 2016*, 5 de mayo de 2016 y también a 2017, 17 de marzo de 2017.

<sup>xxxi</sup> Swarnali Ahmed Hannan, IMF Working Paper, *The Drivers of Capital Flows in Emerging Markets Post Global Financial Crisis*, 2017. La ralentización de flujos de capital en años recientes se debe a una combinación de perspectivas de un crecimiento lento en los países receptores y de un sentimiento de empeoramiento de riesgos globales. El débil crecimiento colombiano resultante del programa de estabilización ha creado preocupaciones que la recuperación económica no será rápida por lo cual los flujos de capital podrían verse afectados.

<sup>xxxii</sup> El programa económico incluye otros riesgos. Ello explica la insistencia de Colombia en aumentar los ingresos fiscales. Eso explica la razón de haber solicitado información sobre inversiones colombianas en Panamá e incrementado el arancel que grava importaciones de la ZLC. El programa requiere que los ingresos del gobierno central se fortalezcan para mantener un balance fiscal que restrinja la demanda agregada, reduzca presiones inflacionarias y mantenga el flujo de divisas a la cuenta de capital sosteniendo la estabilidad cambiaria y promueva exportaciones para impulsar el crecimiento. A pesar de su implementación exitosa en estabilizar la economía, el programa no logró estimular las exportaciones manufactureras ni el crecimiento en el 2016. Por otro lado, si se gravaran adicionalmente las actividades domésticas, se corre el riesgo de contraer la economía aún más. Para asegurar un balance fiscal y lograr un reflujo de capitales las autoridades optaron por gravar importaciones de la ZLC, así como inversiones colombianas en Panamá, cuyos ingresos tributarios se verían aumentados en pesos colombianos a raíz de devaluaciones que mejorarían la competitividad de las exportaciones no petroleras. Por otro lado, el programa pareciera asumir que con los ajustes cambiarios se promoverían exportaciones manufactureras, pero no toma suficientemente en consideración el efecto del *síndrome holandés* en Colombia ni tampoco el impacto de liberalizaciones anteriores en la demanda de bienes manufacturados globalmente.

<sup>xxxiii</sup> Durante el 2016 la IDE anual fue por un monto de \$5,209.3 millones, reflejando un incremento porcentual de 15.9 por ciento respecto a la registrada en el 2015. La distribución porcentual de los ingresos de capital extranjero, que en términos absolutos alcanzó un incremento de B/.715.1 millones, estuvo constituida en 66.5 por ciento de utilidades reinvertidas, 18.5 por ciento correspondió a la partida de otro capital y 15.0 por ciento fue por compra de acciones de empresas nacionales.

<sup>xxxiv</sup> Office of the United States Representative, Executive Office of the President, *U.S. Panama Trade Facts*, 4/14/2016. La IDE norteamericana en Panamá alcanzó \$4.7 mil millones en el 2014, un incremento de 1.1 por ciento en relación con el 2013. Dicha inversión comprende empresas holding no bancarias, comercio al por mayor y actividades manufactureras. Por otro lado, la IDE panameña en los Estados Unidos ascendió a \$1.2 mil millones en el 2014, un 12 por ciento menor que en el 2013. Dicha inversión se concentra en bienes raíces, sector manufacturero y comercio al por menor. Cifras de INEC muestran que la IDE norteamericana en Panamá alcanzó \$5.1 mil millones en el 2016.

<sup>xxxv</sup> INEC.

<sup>xxxvi</sup> *San Andrés*, la más grande de las islas que forman parte del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina localizado frente a la costa de Nicaragua, tiene una extensión de 26 km<sup>2</sup>. En 1954 Colombia declaró a *San Andrés* como puerto libre. Debido a ello y a las migraciones posteriores, tanto del interior de Colombia como de extranjeros, se impulsó la actividad turística y comercial, incentivada por los bajos costos de las mercancías. Dicha zona libre fue seguida por el establecimiento de otras en las principales ciudades de Colombia, las cuales suman 104 y se les conoce

---

como *San Andresitos*. Las mercaderías adquiridas en las *zonas con un régimen aduanero especial* están exentas de impuestos de importación.

<sup>xxxvii</sup> El Órgano de Solución de Disputas de la OMC creó un panel para determinar el cumplimiento o no por parte de Colombia del fallo de la organización que le instó a retirar un arancel a importaciones de textiles, prendas de vestir y calzados panameños. El gobierno nacional aprobó un aumento a los impuestos de importación de productos tradicionalmente importados de Colombia a raíz del fallo. La medida se suma al Decreto Ejecutivo que aumentó de manera temporal el arancel nacional de importación en rubros tales como flores, carbón mineral, cemento sin pulverizar y prendas de vestir. El incremento se aplica al café, tableros de madera, papel toalla (de baño), perfiles de aluminio y ciertos alambres y cables provenientes de países con quienes no se tiene tratados comerciales vigentes.

<sup>xxxviii</sup> En el 2017 la tasa de impuesto a las sociedades anónimas colombianas asciende a 25 por ciento, la misma que prevalece en Panamá. Del 1997 al 2016 dicha tasa promedió 32.45 por ciento, alcanzando un pico de 32.45 por ciento en 1998 y un piso de 25 por ciento en el 2013. Las tasas por encima a las de otros países fueron un factor clave en desplazar capitales hacia el exterior, aparte de decisiones de diversificar portafolios financieros para reducir costos operativos y resguardarse del riesgo cambiario y actividades de violencia. Para atraer inversiones extranjeras y mantener las nacionales, Colombia debería reducir dicha tasa de manera de contrarrestar el posible impacto del riesgo cambiario. Con una tasa impositiva más baja sus recaudaciones aumentarían a la vez que se estimularía la inversión extranjera y nacional. La contribución de los patronos al seguro social también aumenta los costos. Ella asciende a 40.2 por ciento mientras que la de los empleados alcanza el 8 por ciento.

<sup>xxxix</sup> *Special Economic Zones in Panama: A Critical Assessment*, Ricardo Hausmann, Juan Obach, and Miguel Angel Santos, CID Faculty Working Paper No. 326 October 2016 (Revised Jan. 2017).

<sup>xl</sup> *Special Economic Zones in Panama*, Ibid., Table 1: Benefits of Special Economic Zones (SEZ) in Panama.

<sup>xli</sup> *Special Economic Zones in Panama*, Ibid.

<sup>xlii</sup> Rubén Lachman, Ibid. El estudio comisionado por la Asociación de Usuarios de la ZLC señala que en el año 2014 el impacto económico de la ZLC se estimaba en \$8,374.2 millones. Dicha estimación incluye el impacto directo (valor bruto de la producción; VBP). La ZLC representaba el 11 por ciento del VBP total del país y el 83 por ciento del de la economía de Colón. La ZLC aportó \$199.1 millones al fisco, \$423.7 millones corresponden a ingresos disponibles para el consumo y \$2,883.3 millones a ingresos disponibles para la inversión, lo cual totaliza \$3,506.1 millones de contribución al PIB. La ZLC empleaba directamente alrededor de 23,800 personas e indirectamente 76,383 personas. El impacto directo representa el VBP o ventas de la ZLC por un monto de \$5,728.3 millones. Como resultado de los encadenamientos generados, se produce un impacto indirecto de \$2,222.2 millones, lo cual representa la suma de todos los proveedores del sector. A su vez, el impacto genera un ingreso disponible que circula en la economía, tanto por los salarios como por el llamado ingreso mixto (generado por profesionales o trabajadores por cuenta propia). Ello da como resultado un efecto inducido de \$423.7 millones. Al dividir el impacto total (\$8,374.2 millones – impacto directo+ impacto indirecto+ efecto inducido) entre lo que directamente produjo la ZLC (\$5,728.3 millones), el resultado da 1.5. Esta cifra representa el efecto multiplicador de la actividad.

<sup>xliii</sup> Un ejemplo de ello se dió en la industria litográfica. A fines de la década de los 60 una empresa argentina que producía libros se vió forzada a cerrar operaciones al evadir las autoridades competentes sus responsabilidades en resolver demandas laborales exageradas. La empresa empleaba 150 obreros y contaba con planes de emplear varios cientos más. Desafortunadamente la política laboral ahuyentó a inversionistas potenciales en desarrollar el tipo de actividades que le permitieron a Singapur alcanzar un PIB per cápita por encima de los \$50,000 hoy en día. En épocas pasadas en la ZLC también se

enrollaban tabacos cubanos, se reempacaban medicamentos y se ensamblaban prendas de vestir. Dichas actividades desaparecieron debido a que el costo de la mano de obra no era competitivo. Dicha experiencia apunta a requerir mano de obra más calificada y de más alta productividad para desarrollar industrias de transformación que generen un valor agregado más alto y por consiguiente remuneraciones más altas.

<sup>xliv</sup> Panamá requiere definir una política migratoria en apoyo del desarrollo de la economía y beneficio de su población. Dicha política debería incluir entre otros los siguientes elementos: (i) visas especiales para inversionistas, obreros y dependientes cuyas competencias no existen o son inadecuadas, ligadas a compromisos formales de las empresas empleadoras de adiestrar a nacionales en las mismas; (ii) desarrollo de programas públicos/privados en la formación de competencias que el país requiere; (iii) programas públicos/privados de adiestramiento enfocados en el desarrollo de la plataforma logística e industrias del turismo y construcción; (iv) preferencia al empleo de nacionales en actividades de turismo y construcción; y (v) apoyo gubernamental a las universidades públicas y privadas para lograr un nivel de igualdad con las cien mejores universidades a nivel mundial en un plazo de diez años.

<sup>xlv</sup> *Special Economic Zones in Panama*, Ibid., Table 1: Benefits of Special Economic Zones (SEZ) in Panama.

<sup>xlvi</sup> *Special Economic Zones in Panama*, Ibid.

<sup>xlvii</sup> United States Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report, Volume II, Money Laundering and Financial Crimes*, March 2017. En marzo del 2017 existían 18 zonas libres en Panamá.

<sup>xlviii</sup> Charles P. Brown, Daniel Lederman, Samuel Pienknagura y Raymond Robertson, resumen del libro *Mejores vecinos: hacia una renovación de la integración económica en América Latina*, Banco Mundial, 2017.

<sup>xlix</sup> El Índice de Conectividad de Carga Marítima determina en qué medida los países se mantienen conectados a las redes mundiales de transporte marítimo. El cálculo lo realiza la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) sobre la base de cinco componentes del transporte marítimo: número de buques, su capacidad para transportar contenedores, tamaño máximo de los buques, número de servicios y número de empresas que implementan buques portacontenedores en los puertos de un país. Para cada componente se divide el valor de un país por el valor máximo de cada componente en 2004, los cinco componentes se promedian para cada país y el promedio se divide por el promedio máximo para 2004 y se multiplica por 100. El índice genera un valor de 100 para el país con el mayor índice de promedio en 2004. Los datos básicos provienen de Containerisation International Online.

<sup>1</sup> Charles P. Brown, Daniel Lederman, Samuel Pienknagura, Raymond Robertson, Ibid. La conectividad se mantendrá mientras Panamá conserve altos niveles de eficiencia y continúe mejorándolos. Existen por lo menos dos factores que explican por qué los costos asociados a la distancia son relativamente altos en Latinoamérica. El primero tiene que ver con la infraestructura. La capacidad de las economías de integrarse eficientemente a la economía global depende de la calidad de la infraestructura (transporte y comunicaciones), servicios financieros, procesos fronterizos y prácticas aduaneras, además del entorno empresarial y regulador. De hecho, los costos de transacción y del comercio nacional pueden tener un impacto sustancial en la competitividad internacional. La calidad de la infraestructura de la región latinoamericana es un determinante importante de los costos relativamente altos vinculados a la distancia. El segundo se refiere a la posición relativa de la región en la red mundial de transporte aéreo y marítimo. El acceso a estas dos modalidades de transporte, el cual corresponde a cerca del 80 por ciento del comercio mundial total, no es homogéneo entre países.

<sup>ii</sup> Nathan Associates Inc., Ibid.

---

<sup>lii</sup> UNCTADSTAT, *Liner shipping connectivity index, annual, 2004-2016*, United Nations Conference on Trade and Development.

<sup>liii</sup> CentalAmericaData.com, *Lo que pierde Panamá sin un puerto en Corozal*, marzo 20, 2007.

<sup>liv</sup> Nathan Associates Inc., *Ibid.* El problema de insuficiente capacidad es más grave en el Pacífico ya que el crecimiento en el tráfico ha sido más rápido y la terminal de contenedores de Balboa tiene una limitada área de “back up”. Si Panamá desea continuar siendo competitiva en el negocio de transbordo, tendrá que proporcionar el área de “back up” adicional para Balboa en los próximos dos años y agregar capacidad sustancial, nueva, de terminal dentro de los próximos tres a cinco años.

<sup>lv</sup> Lamentablemente, a raíz de la oposición al puerto por grupos con intereses personales y otros por ser ignorantes de los análisis de demanda en el estudio de Nathan Associates Inc. Y de la confusión creada a través de campañas mediáticas bien orquestadas, se declaró desierto su licitación al no recibirse propuestas para la construcción y operación del puerto. Mientras tanto, otros países centroamericanos y suramericanos están procediendo a ampliar o construir nuevos puertos en el Pacífico que le podrían restar actividad a Panamá. Convendría que la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) con el apoyo del Estado continúe promoviendo el proyecto ya que los intereses del país privan sobre los intereses particulares de grupos privados.

<sup>lvi</sup> Nathan Associates Inc., *Ibid.* La consultora plantea tres escenarios en los cuales se requerirá de mano de obra importada durante el 2013-2025. El escenario base muestra esa mano de obra aumentando de cerca de cero durante los primeros cinco años, aumentando luego a medida que Panamá se convierte en un atractivo centro internacional de empleo. En el 2025, alrededor del 33 por ciento de la oferta total de empleo provendría de fuentes externas. En el escenario más optimista, más del 45 por ciento de la oferta provendría de fuentes externas. En el escenario pesimista, alrededor del 28 por ciento de los trabajadores serían extranjeros. Un importante efecto secundario consistiría en que trabajadores panameños sean despedidos o no puedan encontrar trabajo debido a que sus salarios esperados son más altos que los de extranjeros. Por lo tanto, sería posible que se diera una tasa de desempleo relativamente alta con un rápido crecimiento económico y un promedio de salarios más altos. La afluencia de inmigrantes es difícil de controlar. Estados Unidos ha visto grandes flujos de inmigrantes como “turistas” que luego permanecen en el país como trabajadores indocumentados, situación que podría darse en Panamá por leyes de inmigración más abiertas y flexibles.

<sup>lvii</sup> Capital Financiero, *Dotar de Agua a ZLC Ayudaría a Reducir Costos de Seguros*, [jgomez@panama.com.pa](mailto:jgomez@panama.com.pa).

<sup>lviii</sup> D. Daniel Sokol, *Order without (Enforceable) Law: Why Countries Enter into Non-Enforceable Competition Policy Chapters in Free Trade Agreements*, Chicago-Kent Law Review, Vol. 83, 2008, and University of Missouri-Columbia School of Law Legal Studies Research Paper No. 2007-13. Los TLC generan compromisos de liberalizar regulaciones que afectan el libre comercio. Muchos incluyen un capítulo sobre políticas de competencia. En ningún de los tratados suscritos por Panamá existen mecanismos para resolver disputas relacionadas a aspectos fundamentales sobre fusiones de empresas, acuerdos de colusión o monopolios que protejan al consumidor panameño.

<sup>lix</sup> Nicolás Ardito Barletta, *Ibid.*

<sup>lx</sup> Panamá ha indicado su intención de imponer sanciones comerciales anuales por US\$ 210 millones a Colombia tras ganar una disputa legal contra un llamado arancel por “lavado de dinero”. Dicha demanda dependerá en gran medida en llegar a un acuerdo permanente sobre el retiro de los aranceles. El origen de la disputa está en el arancel del 10 por ciento más valor adicional por kilo que Colombia impuso y que impactó las exportaciones de la ZLC. La medida colombiana es un arancel del 10 por ciento más un valor adicional estimado entre \$1.75 y \$5 por cada kilo de mercadería a textiles, confecciones y calzados provenientes de la ZLC. Las autoridades colombianas basaron su apelación

al fallo favorable a Panamá en que el sobre-arancel impuesto “lucha contra el lavado de activos y, en particular, contra el uso de las importaciones de prendas de vestir a precios artificialmente bajos para lavar activos”. El 27 de noviembre de 2015, el Grupo Especial, conformado para atender a la solicitud de consultas hecha por Panamá resolvió que el sobre-arancel que impuso Colombia a la importación de textiles, prendas de vestir y calzado era “incompatible” con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT).

<sup>lxi</sup> Nicolas Ardito Barletta, *Ibid.*

<sup>lxii</sup> *Sense and Economics: An Oral History with Arnold Harberger*, Interviews conducted by Paul Burnett in 2015 and 2016, Oral History Center, The Bancroft Library, University of California, Berkeley, California. La economía panameña fue la principal economía latinoamericana en lograr altas tasas de crecimiento por lo menos durante la década de los 60. Dicho episodio, iniciado en 1962, se extendió a los años 70, en donde la economía mantuvo un buen crecimiento, aunque no espectacular (Brasil fue el líder de crecimiento de la década del 70). ¿De dónde provino dicho crecimiento? Provino de la contribución del cambio tecnológico. La verdadera reducción de costos, o sea el cambio tecnológico (o como se le desee llamar), es el componente más volátil de las tasas de crecimiento de la economía. Es siempre grande cuando se dan grandes éxitos en el crecimiento y siempre pequeño cuando se dan grandes fracasos en el mismo (efectos de factores que incluyen reducción de costos o cambio tecnológico incluyen la promulgación de la ley bancaria de 1970 y, a través de ella, el consiguiente desarrollo del centro bancario; reforma arancelaria; privatización de los puertos, electricidad y telecomunicaciones; la expansión del canal y el Metro de Panamá). Por otro lado, cuando las tasas de crecimiento aumentan, las expectativas también aumentan, por lo cual los líderes políticos esperan una continuación de altas tasas de crecimiento, particularmente al continuar endeudando al país. En realidad, las altas tasas de crecimiento tienen poco que ver con la política pública en un país pequeño como Panamá, mientras que, durante los periodos de bajo crecimiento, éstas tienen poco que ver con la política pública. Dicho crecimiento tiene que ver con lo que sucede con el precio de las exportaciones, el porcentaje del comercio mundial que transita por el canal, el clima y el impacto de este último en la agricultura, entre otros factores. Cada gobierno hereda contribuciones de gobiernos anteriores (buenas y malas), contribuyendo luego con aspectos legales (algunos buenos y otros no muy buenos). En los aspectos no muy buenos pueden existir algunos que son inalterables, por lo cual no se les puede mejorar. En realidad, existen muy pocos de estos segmentos que se pueden optimizar. Algunos de ellos se mejoran a la vez que algunas políticas públicas probablemente los empeoran en algunos casos, por lo cual dichos segmentos se trasladan a la administración gubernamental siguiente. Ese es el proceso como impactan las políticas públicas. Luego, dicho nuevo gobierno reclama el acrecentamiento en la tasa de crecimiento o el mantenimiento de la misma como éxito de su administración. No obstante, y mucho más que una regla general, no se le debería atribuir la contribución de dichos segmentos al rápido crecimiento a la administración gubernamental que los hereda.

<sup>lxiii</sup> Las CGV separan el proceso productivo para que diferentes pasos de éste se lleven a cabo en países diferentes. Dichos arreglos han transformado el proceso de operación del comercio internacional. Global Value Chain Development Report, Measuring and Analyzing the Impact of GVCs on Economic Development, The World Bank Group, the Institute of Developing Economies, the Organisation for Economic Co-operation and Development, the Research Center of Global Value

Chains headquartered at the University of International Business and Economics, and the World Trade Organization, 2017.

<sup>lxiv</sup> Foreword by Michael Spence, Global Value Chain Development Report, Ibid.

<sup>lxv</sup> Xiaodan Ding and Metodij Hadzi-Vaskov, IMF Working Paper, *Composition of Trade in Latin America and the Caribbean*, 2017. El estudio concluye que la calidad de infraestructura, educación, tarifas arancelarias y disparidad de ingresos son factores claves en determinar la composición de las exportaciones. Primero, infraestructura de mejor calidad, tarifas arancelarias bajas, mayor cobertura en educación secundaria y menor disparidad de ingresos están asociados con actividades económicas de mayor complejidad. Segundo, mejor infraestructura, tarifas arancelarias bajas, mejor educación y mayor disparidad de ingresos se encuentran asociados con una menor concentración de productos exportables (mayor diversificación de exportaciones). Tercero, exportaciones más sofisticadas se encuentran asociadas con un mayor nivel educativo y menor disparidad de ingresos. Cuarto, mejor infraestructura, mejor cobertura escolar y mayor disparidad de ingresos se encuentran asociados con una mayor ventaja comparativa revelada (VCR) y mayor proporción de bienes intensivos en el uso de conocimientos técnicos especializados.

<sup>lxvi</sup> *Cambiando Esclusas*, Ibid. Panamá ha desarrollado un sector competitivo de servicios transables (logística, comunicaciones, transporte, servicios comerciales e información) a un nivel cercano al de las economías de la OCDE.

<sup>lxvii</sup> *Cambiando Esclusas*, Ibid. En Panamá la tasa de retorno a la educación terciaria es más alta que las de educación primaria y secundaria. El retorno a la educación superior se incrementó ligeramente de menos de 4 por ciento a 5 por ciento en el 2015, con un breve periodo entre 2011 y 2012 con tasas tan altas como del 6 por ciento.

<sup>lxviii</sup> José B. Sokol, Ibid. Esas actividades le permitirían aumentos de productividad más rápidos a la mano de obra y por lo tanto en lograr salarios más altos. La productividad no solo impulsa el crecimiento, sino que explica las diferencias en ingresos. Los aumentos de productividad se refieren a la conversión eficiente de insumos a producto. Mientras más rápidos son, mayor será el nivel de vida alcanzable y más amplias las opciones para mejorarlo. La productividad ha estado disminuyendo globalmente en la última década con la tasa global de productividad reduciéndose al 1.5 por ciento en el 2015 y 2016. En Panamá también ha disminuido el crecimiento de la tasa de productividad en los últimos años. Para fomentar incrementos de productividad se deberían remover barreras innecesarias que impiden aumentar la competencia, reducir trámites e invertir más en educación y adiestramiento.

<sup>lxix</sup> *Special Economic Zones in Panama*, Ibid.

<sup>lxx</sup> José B. Sokol, *Crecimiento con equidad e inclusión: Políticas públicas en la economía panameña para lograrlo*, Universidad Santa María la Antigua de Panamá, Revista IPC, Volumen 4, Numero 1, enero-abril de 2016.

<sup>lxxi</sup> José B. Sokol, Ibid.

<sup>lxxii</sup> Por falta de espacio Singapur crece en tres direcciones: horizontalmente, reclamando tierras en el mar; hacia arriba, mediante rascacielos; y hacia abajo, con ocho pisos de subterráneos para transporte público, defensa, equipamiento para generación eléctrica, existencias de agua y otras materias vitales.

<sup>lxxiii</sup> Gustavo Adler, Romain Duval, Davide Furceri, Sinem Kiliç Çelik, Ksenia Koloskova, and Marcos Poplawski-Ribeiro, IMF Staff Discussion Note, *Gone with the Headwinds: Global Productivity*, April 2017.

<sup>lxxiv</sup> Kimberly Beaton, Aliona Cebotari, and Andras Komaromi, IMF Working Paper, *Revisiting the Link between Trade, Growth and Inequality: Lessons for Latin America and the Caribbean*, 2017. La región latinoamericana es relativamente débil con relación a otras economías y regiones emergentes en aprovechar oportunidades para incrementar actividades comerciales que apoyen el proceso de

crecimiento. La evidencia existente sugiere que una mejor integración, inter e intra regional, podría lograr beneficios importantes en promover el crecimiento económico.

Blog de Rubén Lachman, *Comprendiendo el Potencial del Clúster Económico de Logística*, mayo 2, 2017. El Gabinete Logístico está integrado por los Ministerios de la Presidencia, Comercio e Industrias, Relaciones Exteriores, Obras Públicas, Economía y Finanzas, Vivienda y Ordenamiento Territorial. También por la Autoridad del Canal de Panamá, Autoridad Marítima de Panamá, Aeronáutica Civil, Aduana, Tránsito y Transporte Terrestre, Secretaria Nacional de Ciencia y Tecnología, Secretaría del Metro, ZLC y Tocumen S.A. Según el Ejecutivo, el Gabinete Logístico es dirigido por el Ministerio de la Presidencia y el sector privado del país. Se trata de una comisión y no de una institución de gestión de proyectos con un enfoque metódico para planificar y orientar los procesos del proyecto de logística de principio a fin.