

# Estrategias de intervención Estatal: Una mirada alternativa al paternalismo para la superación de la dualidad económica y social en Panamá.

*David Ricardo Mora Montaña*

**Resumen:** *La tesis central del presente documento es que, frente a la existencia de una economía dual, se da una combinación de elementos estructurales que propician el desarrollo asimétrico y heterogéneo de un país. Como resultado de lo anterior, a menos de que se implementen políticas gubernamentales correctivas, las zonas geográficas alejadas de los centros de producción de riqueza, permanecerán relegadas a un segundo plano, y junto a ellas su población.*

**Abstract:** *The central thesis of this paper is that, given the existence of a dual economy, a combination of structural elements encourages the development of an asymmetric and heterogeneous country. As a result, unless corrective governmental policies are implemented, the geographical areas that are remotely located from the centers of wealth production will remain relegated to the background, next to them and their people.*

*“Los economistas llaman a las ideas bienes no rivales, en el sentido en que el uso de una idea por parte de una persona no disminuye la habilidad de otros para utilizarla. Por tal motivo, podemos avizorar un mundo en el que todo el mundo alcanzará la prosperidad”*

*Jeffrey D. Sachs*

## Introducción

Durante los últimos dos siglos se ha escrito abundante literatura acerca las causas y los medios que incentivan la generación de riqueza y el desarrollo económico de los países. De igual forma, aunque con menos trayectoria y antigüedad, pensadores y académicos –principalmente de países desarrollados- han dedicado sus investigaciones para comprender la génesis de la pobreza y la desigualdad, como fenómenos independientes pero también como taras al desarrollo.

Algunos de estos trabajos no se detienen en el simple diagnóstico, y han formulado “*recetas*” con las que se pretende resolver los problemas de formación de capital e inversión en los países en vía de Desarrollo. Dependiendo del contexto, sus propuestas se han diseñado desde una visión exclusivamente mercantilista y económica, pero también ha habido algunas surgidas en un nivel más integral donde se abordan aspectos de economía política, tales como el rol y la forma o (ausencia) de intervención del Estado en el modelo económico de un país, las políticas fiscales, tributarias y macroeconómicas.

Independientemente de la valoración –relativa- que se pueda hacer de estas recomendaciones teóricas (desde el punto de vista de su validez y eficacia), lo único sobre lo cual existe un consenso generalizado –respaldado en datos duros tales como la evolución del coeficiente de Gini de la CEPAL- es que América Latina ha experimentado una profundización dramática en los niveles de desigualdad social, hasta el punto de que hoy coexisten “*dos mundos: el primero y el tercero dentro de una misma nación, bajo las mismas autoridades y la misma bandera*”.<sup>1</sup> Esta lectura de la realidad es lo que teóricos como Julius H. Boeke (1953) han denominado “*sociedades duales*”.

Panamá, como país latinoamericano, no es ajeno a esta realidad descrita, y los diagnósticos de diferentes organismos internacionales tales como la CEPAL, el BID, el BM y el PNUD coinciden en que, el problema del país no es en sí el de la generación de riqueza (recordemos que su PIB *per cápita*<sup>2</sup> es uno de los más altos de la región al igual que su IDH)<sup>3</sup> sino la forma como la misma se encuentra distribuida. No obstante, la hipótesis que aquí se plantea es que la desigualdad del país se ha venido acentuando, no tanto por la ineficiencia de las políticas redistributivas, sino principalmente, por la manera cómo la estructura económica y territorial panameña se ha venido desarrollando.

El modelo *transitista*, que descansa en las actividades derivadas del canal tales como la plataforma logística, financiera y de servicios complementarios ha llevado a la concentración de la riqueza en la zona sobre la que se asienta el eje Panamá-Colón, y ante la ausencia de medidas de dinamización económica paralela, la mayoría de provincias, con excepción de Chiriquí, se han venido estancando notoriamente. Sin embargo, más allá de las tradicionales políticas

---

1. De Sebastián Luis. “América Latina: la sociedad dual”. Artículo publicado por el diario El país, en su edición del 3 de septiembre de 2001. Acceso en [http://piket.es.com.ar/www/latinoamerica/archivos/sociedad\\_dual.htm](http://piket.es.com.ar/www/latinoamerica/archivos/sociedad_dual.htm) (fecha de consulta: 2/19/2010)

2. De acuerdo con las estimaciones del Banco mundial y el FMI, el PIB per cápita de Panamá se sitúa actualmente sobre el orden de US \$11.300 ajustados a la metodología de paridad de poder adquisitivo.

3. En el reciente informe de Desarrollo Humano de 2009 titulado “Superando barreras: movilidad y desarrollo humano, Panamá se ubicó en el puesto 60 del mundo, con un IDH de 0.84, lo que permite ubicar al país en el rango de “Desarrollo Humano alto”.

redistributivas, parecería haber mecanismos alternativos de intervención estatal que merecen ser evaluados y que de ser implementados, podrían ayudar a superar la heterogeneidad en los niveles de desarrollo socio-económico de las regiones desconectadas de este eje de tránsito y de la próspera y agroindustrial Chiriquí.

No será objeto del presente texto analizar en detalle los planteamientos centrales sobre el pensamiento en materia de desarrollo económico sino ofrecer elementos de análisis y reflexión para la construcción de dicha propuesta de acción gubernamental. Para ello se parte de la siguiente consideración: Panamá posee una estructura económica que en esencia, se acomoda a las definiciones de la teoría dual.

No obstante, se hace la salvedad de que esta aproximación teórica simplifica la realidad económica del país, porque no reconoce la existencia de un tercer sector fundamental para el país como el que representa el sector terciario o de servicios, y cuya trascendencia es indiscutible al evaluar su peso relativo dentro de la estructura económica nacional.<sup>4</sup>

Dicho esto, el primer apartado recorrerá históricamente, algunos de los planteamientos más relevantes sobre los medios y las causas que generan riqueza. En el segundo apartado se hará una caracterización de la estructura económica del país a la luz de la teoría de economías duales y sociedades duales para ver determinar el grado de cercanía entre los postulados teóricos y la realidad panameña, y finalmente, se procurará introducir elementos de reflexión para la formulación de una eventual propuesta de acción gubernamental alternativa que fomente la generación de riqueza local, y que por esa vía, facilite la igualación de los niveles de desarrollo social y económico entre las provincias.

### **I. Aportes teóricos del debate: una revisión a los planteamientos sobre los medios de producción de riqueza. De los clásicos a los economistas del desarrollo.**

El siglo XVIII marcó el inicio del estudio de la Economía como disciplina científica. Este momento histórico coincide con el surgimiento de las primeras escuelas de pensamiento económico, así como los primeros economistas célebres. En ese sentido, al centrar la atención en aquellas tesis que explican los medios a través de los cuales se obtiene la riqueza en los países, resulta ineludible encontrarse con los postulados de los Fisiócratas y Mercantilistas, así como los principales exponentes de la Escuela Clásica: Adam Smith y David Ricardo.

---

4. De acuerdo con las mediciones realizadas por la Contraloría General de la República, el 78% del PIB de Panamá es generado desde el sector terciario.

Aunque no es formalmente considerada como escuela que haya desarrollado una teoría económica,<sup>5</sup> el Mercantilismo recoge el pensamiento y las prácticas económicas de los nacientes estados nacionales, entre el siglo XV y XVIII. Durante este periodo, se creía que la riqueza de los países provenía principalmente de la acumulación de metales preciosos. La forma de acumular oro y plata estaba asociada a las prácticas comerciales proteccionistas, en las que mediante la existencia de aranceles y restricciones al intercambio, los gobiernos de los países procuraban una balanza superavitaria (más exportaciones que importaciones) para así lograr la acumulación de capital.

Posteriormente, Smith y Ricardo abordaron la cuestión de la riqueza a través de teorías sistemáticas que fueron consignadas en sus dos célebres obras: “*Una investigación acerca de las causas de la riqueza de las Naciones*” (Smith, 1776) y “*Principios de Economía Política y Tributación*” (Ricardo, 1817). Ambos tratados sostienen que la fuente de riqueza de un país radica en el factor trabajo. Para Smith, la división del trabajo -entendida como la especialización de los individuos en roles específicos- conlleva a la eficiencia productiva y de ahí a la generación de riqueza la cual estaría limitada al tamaño del mercado y la posibilidad de comerciar. Sobre esta premisa de especialización del trabajo, Ricardo elabora su teoría de la Ventaja Comparativa,<sup>6</sup> como una aproximación que pretende explicar los incentivos y motivaciones del comercio internacional.

Para los Fisiócratas (escuela francesa de mediados del siglo XVIII), y concretamente para François Quesney, no son ni el comercio, ni los artesanos los artífices de la creación de riqueza. Este economista francés dirige su mirada hacia la tierra, y más concretamente hacia la agricultura<sup>7</sup> y afirma que es en esta rama de las actividades económicas donde se produce plusvalía, a diferencia de las demás profesiones, que califica de “estériles”, pues asegura que ellas solo permiten la recuperación de lo invertido en capital y trabajo pero no generan excedentes. Al contrario del planteamiento hecho desde el Mercantilismo, para los fisiócratas el libre mercado o *laissez-faire* debe ser el valor orientador de cualquier acción estatal.

En los albores del siglo XIX y con la llegada de la Revolución Industrial se sentaron las bases que al menos, desde el punto de vista económico,

---

5. Gómez Gómez, C.M. El pensamiento Mercantilista, Historia del pensamiento económico: apuntes.

6. De acuerdo con los postulados de Ricardo, un país tenderá a especializarse en la producción de un bien siempre que su costo sea menor al costo de producción de otros bienes nacionales, y desde luego, que el precio de dicho bien sea inferior en comparación al resto de países.

7. En efecto, para los Fisiócratas “la tierra es la única fuente de riqueza, y la agricultura el medio de multiplicarla”. J.F Quesnay, III Máxima General del Gobierno Económico de un reino agrícola. Cita del artículo “La Escuela fisiócrata” cuyo autor es Jesús Mora Contreras. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de los Andes (Economía, XVIII, 8;1993).

separaron a los países ricos de los países pobres. Desde luego, la suerte de unos y otros con relación al éxito económico no dependió exclusivamente de la velocidad con la que se transformó su estructura económica, toda vez que en este proceso también jugaron variables de tipo político, cultural, social, geográfico e histórico.

El economista Jeffrey D. Sachs en su libro *“El fin de la pobreza: posibilidades económicas para nuestro tiempo”* (2005), analiza con precisión el punto de inflexión histórico que marcó el proceso industrial. Sachs sostiene que el siglo XIX significó el inicio de lo que en historia económica se denomina el periodo Crecimiento Económico Moderno, el cual se caracterizó por la explosión de las tasas de crecimiento económico y de población alrededor del mundo. Por lo vertiginoso que resultó el proceso de crecimiento a partir de este punto, es posible entender por qué los países ricos comenzaron a tomar ventaja sobre los pobres. La tesis central que sustenta las actuales diferencias entre regiones se explica a grandes rasgos a partir de las siguientes ideas:

La tasa de crecimiento promedio de los países ricos siempre fue constante y más elevada que la de los países pobres durante los últimos 180 años. (por ejemplo, 1.7% de EEUU vs 0.7% de África).

El cambio tecnológico<sup>8</sup> ha sido la fuerza motriz detrás del crecimiento sostenido, y no la explotación del mundo rico sobre el mundo pobre, como comúnmente se cree.

Sachs presenta un análisis multidimensional para explicar los motivos por los cuales el epicentro de dicha revolución fue Gran Bretaña y no otro país. Aunque la lista de factores expuestos es muy interesante, el autor pone el acento en el hecho de que este país se convirtió en uno de los centros líderes de la revolución científica europea. De lo anterior podría deducirse que el cambio tecnológico se encuentra directamente relacionado con la fortaleza científica y con la capacidad de impulsar actividades de investigación y desarrollo. Pero la investigación requiere de fuertes inversiones de dinero, a la par de un marco jurídico que proteja los incentivos económicos –pecuniarios- para aquellas empresas que desean invertir.

Ahora bien, durante buena parte del siglo XX, los enfoques de algunos economistas como Kenneth J. Arrow (premio Nobel de Economía en 1972 y autor del modelo de Crecimiento Endógeno), Walt Withman Rostow (proponente del modelo del despegue o etapas del crecimiento económico, 1960) y Ragnan

8. Por cambio tecnológico, Sachs se refiere al desarrollo de nuevas formas de producción más eficientes. En el contexto de la Revolución Industrial, dicho cambio se reflejó en la utilización del vapor, y los combustibles fósiles, y posteriormente, la electricidad.

Nurske (teoría del Círculo Vicioso de la pobreza y los problemas de formación de capital en países subdesarrollados) se centraron en la tesis de que la prosperidad económica es alcanzable en la medida en que los países logren aumentar sus niveles de productividad, para que los excedentes generados permitan formar capital, y de esta manera se pueda impulsar la inversión, con el fin de hacer mayores las productividades marginales de los factores de producción.

Esta revisión actualizada sobre los medios que promueven la generación de riqueza permite entrever que detrás del aumento en la productividad del aparato económico de un país, subyace el argumento de Sachs, en virtud del cual el cambio tecnológico es una de las variables centrales que permiten el crecimiento elevado y sostenido del producto nacional a través del tiempo. Las palabras de Sachs sobre esta idea son elocuentes:

A partir de este planteamiento, se estaría levantando el puente entre el paradigma de la industrialización como fuente de desarrollo y prosperidad, y la llamada era del conocimiento, como se le conoce a la etapa cronológica más reciente, en materia de formulaciones teóricas acerca de los medios que facilitan la producción de riqueza. Hoy en día, se ha llegado al consenso de que los países que más avanzan y más avanzarán en el futuro desde el punto de vista económico, no lo harán a través de la producción de mercancías o bienes tangibles, sino a través del conocimiento y la forma en que este sea aplicado a los bienes y servicios. Es justamente allí donde la teoría ha puesto sus ojos y atención, porque eso es lo que la evidencia empírica está mostrando.

Desde luego, la economía del conocimiento no niega el destacado rol que las exportaciones de mercancías juegan como motor de progreso y generación de riqueza para los países. Lo que trata de hacer este nuevo enfoque es demostrar que la agregación de valor en los bienes actúa como un multiplicador de riqueza, pero también como fuente de solución a los problemas, y como impulsadora de la competitividad de los países. Pero, al mismo tiempo, trata de demostrar la indisoluble relación que existe entre la investigación y el desarrollo (producción y aplicación de ideas) y el valor agregado en los productos que se obtiene de ellas.

Un pequeño paréntesis debe abrirse para hacer mención especial a los aportes de Amartya Sen<sup>9</sup> (1991) como autor intelectual del concepto de Desarrollo Humano, que también se encuentra plenamente vigente, a la par de la era de la economía del conocimiento. Aun cuando estos aportes no hacen parte de

---

9. Sen propone una alternativa que no se limita al entendimiento del progreso en términos de desarrollo económico, sino que extiende las fronteras más allá de la producción de riqueza. Para este economista el desarrollo humano es un proceso multidimensional por medio del cual, los individuos acceden a los medios necesarios que garantizan la libertad individual y les permite escoger todo aquello que valoran para sí. Bajo este enfoque, el fin no es la producción material sino la prosperidad espiritual del hombre.

las reflexiones centrales y la línea argumentativa del presente texto, es inevitable no tomar en cuenta la propuesta de este paradigma.

Sin duda alguna, el Desarrollo Humano posee un pensamiento moral y ético más amplio e integral que aquel pensamiento centrado exclusivamente en el aspecto material del desarrollo -la producción de riqueza-, y que debe orientar cualquier política de acción gubernamental, sin importar la naturaleza de la misma. Por tanto, si buscamos completar la tarea en lo que a Desarrollo respecta, será necesario incorporar otro tipo de elementos.

## **II. Panamá: ¿una realidad dual desde el punto de vista de su economía y su sociedad?**

Al inicio del presente estudio se advierte que los alcances de la teoría de economía dual no cubren ni la extensión ni la complejidad de la actual realidad económica de Panamá. Sin embargo, se podría tomar como un punto de partida válido porque al revisar sus postulados, muchos de estos se corroboran con la evidencia empírica. El concepto de economía dual fue acuñado por el economista J.H. Boeke quien desde principios del siglo XX realizó una exhaustiva investigación para determinar los efectos que económicos y sociales que producía la influencia colonial de Holanda en Indonesia. Dicho estudio fue publicado en los años 50 bajo el nombre de *“Economics and economic policy of dual societies, as exemplified by Indonesia”* (Boeke, 1953).

La tesis central de la citada obra señala que un país periférico y colonial, o que en su defecto posea un enclave colonial dentro de su territorio, tenderá a producir dos sectores económicos y consecuentemente dos tipos de sociedades que no interactúan entre sí, lo que en el largo plazo generará grandes desigualdades en los niveles de desarrollo del país. En ese sentido, existirá por un lado un sector económico tradicional, intensivo en mano de obra en el que se llevan a cabo actividades de baja productividad y agregación de valor tales como la agricultura y ganadería de subsistencia. Y al mismo tiempo, dentro de las mismas fronteras nacionales, coexiste otro sector moderno, en el que a diferencia del sector tradicional, se desempeñan actividades económicas productivas caracterizadas por la intensividad en el uso de capital.

Como es de esperarse, los habitantes del sector tradicional cuentan con bajos niveles de remuneración y poca capacidad adquisitiva, por lo que tenderán a ser pobres y a vivir bajo condiciones precarias. Por el contrario, los habitantes del sector moderno poseen una remuneración alta y mayor capacidad adquisitiva, con lo cual tenderán a vivir en condiciones absolutamente favorables.

Aunque Panamá no ha sido estrictamente una colonia de EEUU, el canal y su zona contigua si fueron sometidas a la administración autónoma de los norteamericanos, lo que técnicamente se conoce como un enclave Colonial. Durante 8 décadas, el ejército norteamericano ejerció ocupación efectiva sobre la denominada zona de tránsito, amparado en las disposiciones “contractuales” consignadas en el Tratado Hay – Bunau Barilla, celebrado en 1903, una vez Panamá adquirió su independencia sobre Colombia, y posteriormente, con el Tratado Torrijos-Carter de 1977, en virtud del cual EEUU se comprometió a ceder el control y la soberanía a Panamá en el año de 1999.

En consecuencia, el desarrollo económico y social de Panamá ha sido moldeado por la existencia simultánea de dos territorios: 1) por un lado la denominada zona de tránsito, que incluye a las ciudades de Panamá y Colón, y por el otro lado, 2) el resto de provincias con excepción de Chiriquí. En ese orden de ideas, bien es sabido que en el territorio contiguo al Canal se viene desarrollando desde hace casi 100 años, una formidable plataforma logística que incluye la existencia del ferrocarril interoceánico, puertos en ambos litorales así como una moderna red de infraestructura vial. Simultáneamente, y como ciudad de comercio y de negocios internacionales, Panamá ha visto consolidar con el paso de los años su Centro Bancario Internacional, y más recientemente, el florecimiento de una industria inmobiliaria cuyo target se dirige a los pensionados de países europeos y Norteamérica.

La ciudad de Colón, terminal portuaria de gran importancia para el país, posee la segunda Zona Libre más grande del mundo, área desde la cual se generan cuantiosas transacciones internacionales, tales como importaciones, exportaciones y re-exportaciones. Datos de la Contraloría General de la República indican que a 2008, el monto global de las transacciones por diferentes conceptos ascendió a la suma de US \$ 18.679 millones de dólares, y el aporte de la ZLC a la economía panameña fue del orden de 8% del PIB,<sup>10</sup> razón por la cual es considerada, junto al canal y al centro financiero, como uno de los pilares de la economía nacional. Paradójicamente, la ciudad de Colón exhibe considerables niveles de pobreza, informalidad en el desarrollo urbano y una desigualdad rampante entre los habitantes locales, y los grandes empresarios que se benefician directamente de la Zona libre.

Con relación a la provincia de Chiriquí, si bien su dinámica comercial y económica se ha producido al margen de la denominada zona de tránsito, históricamente ha sido una región que por sus condiciones geográficas ha sido propicia para las actividades agrarias y pecuarias. Con David como la segunda ciudad más importante del país, la provincia *chiricana* ha sido receptora de importantes inversiones, lo que le ha permitido fomentar su agroindustria, hasta

10. Estadísticas oficiales de la Contraloría General de la República, sobre la ZLC. Acceso en <http://www.contraloria.gob.pa/inec/Temas/10/50/0011zonalibre.PDF> (fecha de consulta: 18/03/2010)

el punto de que hoy se le conoce como la “*despensa de Panamá*” y cuyos excedentes productivos están siendo exportados a Centroamérica y la UE.

En el estudio prospectivo “*Escenarios de Gobernabilidad 2010-2014*” elaborado por el PNUD en el año 2009, se estimaba que el aporte de estas 3 provincias al PIB de Panamá era de aproximadamente el 80%. Los datos parecen corroborarse con lo expuesto en el documento del Foro económico Mundial y el Reporte de Competitividad Global 2009-2010 preparado por el Banco Mundial. De acuerdo con los datos de este último documento, el PIB de Panamá a precios corrientes de 2008 fue de US \$ 21.000 millones. De los cuales Panamá aportó US \$11.400 millones, Colón US \$ 2.670 millones y Chiriquí con US \$ 1.170 millones, para un total de US \$15.240 millones, lo que equivaldría al 72 % del PIB.<sup>11</sup>

Los anteriores datos no solo ponen en evidencia la marcada concentración de la riqueza que se produce en Panamá, sino que además, al analizar la estructura económica de cada provincia, encontramos que las más ricas concentran el grueso de sus actividades en el sector terciario o de servicios, mientras que las más pobres, dedican el grueso de su población económicamente activa en actividades primarias.

Como es de suponer, el tipo de estructura económica de una zona determina las condiciones sociales de sus habitantes, aunque también es cierto que la producción de riqueza per se no es suficiente para garantizar unos niveles de vida relativamente equitativos. Lo anterior encuentra explicación en el hecho de que puedan darse fenómenos de explotación laboral así como un acceso precario o limitado a los servicios de salud y educación, entre otros. Independientemente de ello, no sorprenden las grandes diferencias que existen entre los habitantes de la Ciudad de Panamá y los habitantes de La Palma en Darién si se les compara según el nivel de renta per cápita. La existencia de una estructura económica dual, ha permitido que Panamá y Colón cuenten con un nivel de renta ostensiblemente mayor al del resto del país.

Por ejemplo, las cifras del Reporte de Competitividad Global 2009-2010 indican que el PIB per cápita de Colón es de US \$13.000, cifra superior al PIB promedio del país (US \$ 11.800). Sin embargo, no deja de ser paradójico que esta ciudad tenga el nivel más alto de ingreso de todo Panamá, pero la mayoría de población se encuentre sumida en la pobreza. Al establecer una comparación entre la renta per cápita de Colón y la de Darién -la provincia más pobre del país cuyo PIB per cápita es de tan solo US \$1.600- encontramos una diferencia de 8.5 veces. Al hacer una nueva comparación con la Ciudad de Panamá, encontramos que la diferencia disminuye a 5 veces pero sigue habiendo

11. Gordón, Carlos A. Población y Economía: el tamaño y carácter de las economías provinciales de Panamá. Acceso en [http://mapeandopanama.blogspot.com/2009/12/poblacion-y-economia-el-tamano-y\\_16.html](http://mapeandopanama.blogspot.com/2009/12/poblacion-y-economia-el-tamano-y_16.html)

una gran asimetría entre los niveles de ingresos de estas ciudades. Por lo tanto, sobre esta base de diferenciación geoeconómica, se entiende el porqué de la existencia de sociedades duales.

Adicionalmente, este tipo de sociedades no solamente se relaciona con la existencia de grupos o sectores sociales diferenciados a partir de su actividad económica y su nivel de ingresos, sino que esta diferenciación se profundiza más, e incluye la existencia de divisiones en otras categorías como la étnica o racial. En las sociedades duales no hay espacio para la movilidad social ni tampoco interacción entre los diferentes segmentos de sociedad. De ahí que en términos generales, convivan grupos poblacionales cuya calidad de vida difiere notoriamente entre sí. Quienes están insertados dentro del sector moderno, perciben altos niveles de remuneración y en consecuencia acceden a unas condiciones de vida que les permite seguir progresando toda vez que tienen garantizado el acceso a buenos servicios educativos y de salud. Quienes por el contrario, se encuentran insertados en el sector tradicional, difícilmente avanzan porque su nivel de ingresos es considerablemente menor, lo cual les hace caer en la denominada trampa de la pobreza y por lo general, no tienen oportunidades de formación académica e intelectual de calidad, ni buen servicio de salud.

Este es el mismo lugar común al que llegan la mayoría de reflexiones acerca de Panamá en esta materia. Sin embargo, no debería seguir siendo el punto de partida para la formulación de una política de intervención estatal correctiva, porque podría correr el riesgo de no constituirse como una verdadera alternativa de acción. Los diagnósticos de organismos multilaterales y analistas locales nos recuerdan que la pobreza en Panamá existe por que el Estado ha fallado en la implementación de mecanismos redistributivos pero olvidan que la concentración de la riqueza también tiene una fuerte explicación histórica que se resume en los postulados de la teoría de la economía dual y sociedad dual.

Para que una estrategia de intervención pueda convertirse en una “*alternativa*”, se requiere que además de una revisión al entendimiento del problema se replantee el punto de vista desde el cual se pretender resolverlo. Por lo tanto, el “*nuevo*” supuesto de donde se quiere partir subyace a la idea de que en Panamá no se estarían aprovechando a plenitud ni las oportunidades económicas ni los recursos que ofrecen las provincias desligadas de los polos tradicionales de desarrollo y que podrían constituirse en motores para la homogenización del desarrollo social, territorial y económico de Panamá. Por el contrario, las estrategias de intervención se han concentrado principalmente en la utilización de los pilares tradicionales buscando un “*efecto derrame*” de la riqueza sobre el resto del territorio nacional.

### **III. Construyendo una alternativa de intervención estatal para la superación de la dualidad social, más allá del paternalismo.**

No hay duda que ante la ausencia de intervención estatal las fuerzas del mercado actúan en favor de las zonas en las que ya existe una dinámica comercial, financiera, y productiva importante, en detrimento de aquellas otras donde todavía el desarrollo económico y la dinámica empresarial e industrial son inexistentes o en su defecto, incipientes. Lo anterior refleja en buena medida lo que ha sido el proceso histórico de Panamá, en lo que respecta al desarrollo económico del territorio, y uno de los argumentos que explican el por qué de la pobreza e inequidad en Panamá. Pero es importante aclarar que a la par del efecto concentrador que se deriva del sesgo geográfico, también ha habido un fomento a la concentración del capital amparado en decisiones políticas impulsadas por los diferentes gobiernos.

Independientemente de la génesis de la desigualdad y la pobreza, lo que se quisiera dejar claro es que existen otros caminos que no han sido explorados en profundidad, y que como se advierte en el apartado anterior, podrían constituirse como alternativas para el crecimiento y desarrollo socio-económico del país sin que se dependa forzosamente de las fuentes tradicionales de producción de riqueza. Para ello, es fundamental partir de la necesidad de reconocer las potencialidades económicas de las provincias desligadas de la zona de tránsito, así como de aquellos recursos que no están siendo explotados por el país.

Más importante aún es comprender que las acciones gubernamentales no deben centrarse en la promoción de políticas asistencialistas. Desafortunadamente, la mayoría de medidas gubernamentales implementadas hasta el momento, han hecho que el rol del Estado sea concebido bajo una visión paternalista. Sin desconocer los efectos positivos en el bienestar y la calidad de vida que tienen algunos de estos programas sobre la población, es cierto que el Estado debe garantizar mínimos comunes tales como el acceso y cobertura total tanto en educación como en salud. Sin duda alguna, este es el primer paso para construir sociedades que, de manera potencial, puedan ser más iguales.

Las políticas públicas que apuntan a la cobertura universal –sean estas en salud o educación– tampoco son suficientes por si solas. Es la calidad de estos servicios la variable diferenciadora y aunque para lograr un equilibrio entre las citadas dimensiones se requiere de un elevado gasto social, se advierte desde ya que Panamá tiene los recursos para hacerlo.<sup>12</sup>

---

12. Estudios y estadísticas de la CEPAL indican que Panamá es uno de los países con el mayor gasto social en América Latina, tal vez superado por Chile. Lo cual quiere decir que la mala calidad de los servicios públicos no se debe a falta de recursos, sino a la manera como estos son gastados. Además, con la expectativa de ampliación del Canal de Panamá, el gobierno nacional contará con recursos considerables. Actualmente, las transferencias que la ACP gira al gobierno

Conviene aclarar que el poder político y económico del Estado no debe ser utilizado para que los gobernantes de turno estructuren y ejecuten programas de subsidios al consumo, dado que estas modalidades de intervención se constituyen en un excelente instrumento para impulsar proyectos políticos populistas y personalistas que carecen de sostenibilidad financiera o de capacidad de transformación sustancial sobre la realidad y las condiciones de vida de la gente ya que no generan ningún tipo de retorno social en el largo plazo, y muy por el contrario, solo beneficios de corto plazo que se diluyen rápidamente.

Por lo anterior, las políticas públicas deben ir más allá del simple remedio a los problemas de corto plazo, así esta visión no sea políticamente atractiva. Las políticas deben ser formuladas para cumplir con los objetivos estratégicos del país. En el caso de Panamá el marco de referencia de estos objetivos ya se encuentra debidamente circunscrito en los Acuerdos de la Concertación Nacional. Lo valioso de estos acuerdos es que su contenido ha sido legitimado en una negociación colectiva que incluye una diversidad de miradas que son complementarias entre sí, y que a partir de la divergencia han logrado constituir el “deber ser” sobre el Norte que Panamá debe fijar en el mediano y largo plazo.

Dicho esto, la alternativa de intervención estatal debería centrar todos sus esfuerzos en el desarrollo y consolidación de los siguientes pilares:

- Desarrollo de Industrias Verdes basadas en la inmensa biodiversidad.
- Consolidación del turismo ecológico a partir del desarrollo de infraestructura y programas de promoción.
- Formación de capital humano destinado a las dos actividades mencionadas, y a la creciente industria de servicios derivada del *hub* “servicio al cliente” que se viene consolidando desde los últimos años.

Las anteriores apuestas no buscan profundizar el modelo de crecimiento y desarrollo socio-económico tradicional que ha sido aplicado en Panamá, basado en el esquema de “efecto derrame”. Por el contrario, son ideas que si fueran articuladas “con lo que ya se tiene”, se constituirían en un esquema complementario interesante. Estas consideraciones deberían ayudar a profundizar el debate histórico existente entre quienes han apostado al modelo de crecimiento endógeno, y quienes han apostado al modelo de crecimiento exógeno. Podría decirse que parte de este debate ya fue resuelto en 1999, con la devolución del Canal de Panamá por parte de los EEUU y no hay duda de que el país le apuesta a su recurso natural máspreciado: la posición geográfica. Pero sigue quedando se estiman en US \$900 millones al año. En el 2025, el monto de recursos a ser transferidos (según estimaciones de la propia ACP) será superior a los US \$4000 millones.

en discusión la forma como se quiere y se debe desarrollar la totalidad del territorio panameño, y es acá donde tiene justificación, reflexionar acerca de las estrategias de intervención.

### **Industrias Verdes y ecoturismo**

Ningún político menciona en su discurso la necesidad de mirar el potencial y la riqueza que Panamá cuenta en términos de su biodiversidad. En la actual era del conocimiento, las fuentes que producen el mayor nivel de riqueza y agregación de valor son los descubrimientos y aplicaciones en áreas como la bioquímica, biomedicina, nanotecnología y más recientemente con el boom de la conciencia sobre la protección ambiental, las industrias verdes y sus derivados. Al menos la Provincia del Darién, podría beneficiarse inmensamente del denominado negocio verde, sin perjuicio de excluir otras provincias del País.

Dentro de las teorías que explican las razones que dan lugar a los flujos del comercio Internacional, el modelo Hecksher-Ohlin –que se basa en la teoría de David Ricardo sobre ventajas comparativas- desarrolla una idea especialmente relevante para justificar la necesidad de desarrollar tanto las Industrias Verdes como la infraestructura necesaria para la consolidación del Turismo Ecológico.

De acuerdo con el postulado principal de dicho modelo, los países tenderán a especializarse en la exportación de aquellos bienes cuya producción requiera el uso intensivo del factor con el que están más dotados en términos relativos. La idea de fondo que subyace a esta teoría es que los países deben exportar aquellos bienes o servicios cuyo aparato económico y condiciones se encuentran más adaptados para producir.

En ese sentido, la dotación relativa de Panamá en términos de sus recursos naturales y biodiversidad, hacen que las Industrias Verdes y el Ecoturismo tengan sentido económico. Las condiciones geográficas y la dotación de recursos naturales hacen que ambas industrias tengan un potencial enorme de desarrollo en este país centroamericano. Pero, para poder aprovechar esta fuente potencial de riqueza “descentralizada”, es necesario preparar a su población para que pueda ser ella misma quien explote dichas fuentes, y por ello es necesario hablar de formación de capital humano.

Dicho sea de paso, por infraestructura, nos referimos a la construcción de vías de acceso, equipamiento como acueductos, redes eléctricas, telefónicas, y de telecomunicaciones, así como de aeropuertos o incluso puertos alternos a los ya existentes. También, y dependiendo de los estudios de impacto ambiental, hoteles compatibles con el medio ambiente, y que además sean auto-sostenibles.

## **Capital Humano**

Uno de los grandes obstáculos para el desarrollo socio-económico del país reside en la mala preparación de la población panameña hablando en términos generales. Lo anterior ha incentivado a muchas empresas a “importar capital humano” de otros países con lo cual se ha ejercido una presión considerable a los flujos migratorios en Panamá, que de por sí ya son inmensos. No se trata de que el país asuma un rol de ostra y se cierre al intercambio comercial y migratorio, pero sí de que haya conciencia de que el país requiere profesionales bien preparados indistintamente del área a la cual se vaya a dar énfasis en el marco de una intervención gubernamental como la que se está describiendo.

Panamá necesitará una suerte de escuadrón de ingenieros y biólogos formados con los más altos estándares de educación para que pueda emplear a su población en el desarrollo de las Industrias Verdes, o los servicios de hotelería. El tema de formación de personal para brindar servicio al cliente no puede ser un tema menor. El país se ha venido consolidando como *hub* de operaciones para muchas empresas multinacionales, las cuales han visto a Panamá como un punto geográficamente estratégico para dirigir sus respectivos negocios dentro de la escala regional. Pero a efectos de aprovechar estas oportunidades, y para poder brindar servicios de clase mundial, es necesario que también se diseñen programas de capacitación especialmente dirigidos a estos sectores en mención.

Se requerirá el esfuerzo no solo del Gobierno Nacional, sino de los institutos y universidades de todo el país para que la formación académica de los futuros trabajadores panameños pueda elevarse a los estándares de calidad, eficiencia y productividad que exige el nivel mundial. Y para ello, es urgente que la modificación en el modelo de educación no solo se centre en los niveles de licenciatura y posgrados. Los niveles primarios y vocacionales son particularmente críticos, porque es en edades jóvenes donde se influye más sobre una persona.

La calidad de la educación impartida en esta etapa también dependerá de la capacidad que el Gobierno tenga para poner a disposición de escuelas públicas y privadas, una fuerza de docentes con un nivel de preparación muy competitivo, y que además se ofrezcan planes de estudio que incluyan disciplinas y herramientas no tradicionales, así como la incorporación de TICs, y donde se le enseñe al estudiante a pensar, analizar y desarrollar el sentido de la crítica, y dejar de lado el modelo de enseñanza basado en la repetición de información. Si se prefiere, pasar de un modelo de reproducción a uno de producción de ideas y de conocimiento, pero sobretodo de competencias básicas (lectura, escritura).

La idea esencial de todo lo que se ha mencionado con anterioridad no es pretender que las provincias sean exactamente iguales. Existen ventajas comparativas y competitivas que marcarán la división entre lo que se puede realizar, y lo que no es viablemente realizable. Incluso, no estará de más recurrir a estudios DOFA para averiguar con certeza, potencialidades ocultas, o no identificadas todavía, así como amenazas y debilidades.

Finalmente, el acento se marca una vez más sobre el hecho de que existen múltiples soluciones y combinaciones que permitirían transformar a las zonas geográficas atrasadas en nuevos polos de impulso económico y desarrollo. Mientras los gobiernos de turno sigan insistiendo en políticas redistributivas o asistencialistas –vía transferencias, por citar un ejemplo- la situación no cambiará sustancialmente. Menos aún si se tiene en cuenta que los costos transaccionales son muy elevados, pues son innegables los vicios de corrupción y clientelismo que han moldeado el actuar del sistema político panameño.

## **Bibliografía**

Antúnez I., César. “**Modelo de Lewis**”. Artículo publicado en la serie “*Notas de Crecimiento Económico*”. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de San Marcos, Perú. Acceso electrónico en <http://www.monografias.com/trabajos-pdf2/modelo-lewis-economia/modelo-lewis-economia.pdf> Fecha de consulta (02/18/2010).

Gómez Gómez, C.M. “**El pensamiento Mercantilista**”. Artículo publicado en la serie “Historia del pensamiento económico: apuntes”. Departamento de Fundamentos de Economía e Historia Económica. Universidad de Alcalá. Acceso electrónico en <http://www2.uah.es/econ/hpeweb/HPE981.html>. Fecha de Consulta: (02/21/2010).

Fernández Díaz, Andrés. “**Las implicaciones del teorema Heckscher-Ohlin-Samuelson en la teoría de la planificación**”. Artículo publicado por la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Madrid. Acceso en [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/11/RECP\\_058\\_039.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/11/RECP_058_039.pdf) (fecha de consulta: 24/03/2010)

Jaffe Carbonell, Klaus. “**La Riqueza de las Naciones: Una visión interdisciplinaria**”. Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad Simón Bolívar. Publicación conjunta con el Banco Central de Venezuela. Acceso electrónico en <http://www.cee.usb.ve/La%20riqueza%20de%20las%20naciones.pdf> (fecha de consulta: 02/21/2010).

Nohlen Ditier, y Zilla, Claudia. “**Fernando Enrique Cardoso; Dependencia y Desarrollo en América Latina**”. Artículo de la serie D+C Desarrollo y Cooperación. Edición No.1, Enero/Febrero 2002. P. 23-26. Acceso en <http://www.inwent.org/E+Z/zeitschr/ds102-8.htm> (fecha de consulta: 02/19/2010)

Sachs, Jeffrey D. “**The End of Poverty: Economic Possibilities for our Time**”. Capítulo II: *The spread of economic prosperity*. Editorial Penguin Group, Nueva York, 2005. ISBN 1.59420-045-9

Yamada, Hideo. “**Boeke's view of Eastern Society –with special reference to his critics**”. Capítulo del libro “The developing Economies” Acceso en [http://www.ide-jetro.jp/English/Publish/Periodicals/De/pdf/66\\_03\\_04.pdf](http://www.ide-jetro.jp/English/Publish/Periodicals/De/pdf/66_03_04.pdf) (fecha de consulta: 22/03/2010).