



Tareas

E-ISSN: 0494-7061

cela@salacela.net

Centro de Estudios Latinoamericanos

"Justo Arosemena"

Panamá

Kalmanovitz, Salomón

CAPACIDAD FISCAL Y SUBYUGACIÓN: PANAMÁ ENTRE 1903-1945 (Segunda parte)

Tareas, núm. 153, mayo-agosto, 2016, pp. 5-26

Centro de Estudios Latinoamericanos "Justo Arosemena"

Panamá, Panamá

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=535055492002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

HISTORIA Y SOCIEDAD

CAPACIDAD FISCAL Y SUBYUGACIÓN: PANAMÁ ENTRE 1903-1945 (Segunda parte)

Salomón Kalmanovitz*

Resumen: Este ensayo analiza el desarrollo de la capacidad fiscal de Panamá en la primera mitad del siglo XX. La misma se vio entorpecida por el control directo que ejerció EEUU sobre su posición geográfica (el recurso natural más valioso). También se analiza el impacto que tuvo el Canal de Panamá sobre los ingresos fiscales y las consecuencias de la gran depresión sobre la economía. Enseguida se abordan las reformas introducidas en 1936 al Tratado del Canal y el auge económico de principios de la década de 1940. Finalmente, se hace un balance de la capacidad estatal de Panamá, en medio de la presencia dominante de EEUU. El artículo se dividió en dos entregas. En el número 152 de Tareas apareció la primera parte.

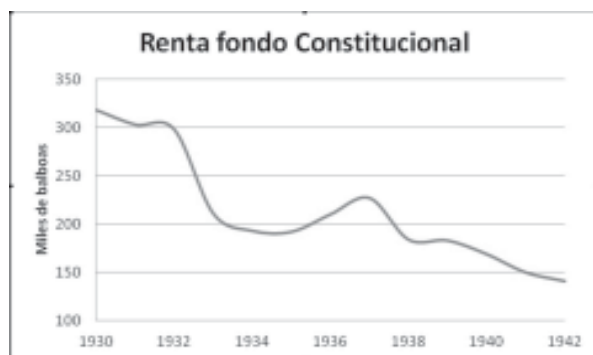
Palabras clave: Panamá, economía, fisco, EEUU, Canal de Panamá.

*Economista, profesor de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, editor de *Nueva historia económica de Colombia*.

En 1933 EEUU abandona finalmente el patrón oro que había magnificado los efectos de la Gran Depresión y el dólar se devaluó 40 por ciento, algo que le sirve de justificación a Arias para demandar un reajuste proporcional de la anualidad por el uso del Canal en esa magnitud. El gobierno de Franklin D. Roosevelt acordó aumentarla a US\$430,000, aceptando que la devaluación del dólar afectaba el poder adquisitivo de la renta, dentro de la política del “buen vecino”. Aunque Harding (2006, 40) afirma que no fue un buen negocio para Panamá, sí lo fue en dos sentidos: El índice de precios norteamericano se había contraído en cerca de 35 por ciento entre 1929 y 1934, es decir, la capacidad adquisitiva de la anualidad en bienes norteamericanos se había fortalecido y el aumento nominal del 40 por ciento aumentó todavía más la capacidad adquisitiva del gobierno de Panamá, aunque de ahí en adelante los precios se recuperaron en EEUU, pero de manera moderada hasta que se inicia la segunda guerra mundial. Otra ventaja fue que la devaluación del dólar alivió la presión deflacionaria dentro de Panamá, encareció las importaciones de terceros países e hizo más competitivas sus exportaciones de bienes y servicios al resto del mundo.

Entre tanto, las inversiones inmobiliarias del Fondo Constitucional se deterioraron crecientemente por la baja de la tasa de interés en EEUU que afectó el valor de los arriendos y por lo tanto los rendimientos de dicho fondo.

Gráfica 1



Fuente: Contraloría General de la República.

Hacia 1937, los impuestos indirectos al comercio exterior sumaban 44.2 por ciento de los ingresos del fisco y los impuestos internos habían perdido participación, aportando 23.1 por ciento del total. También perdió participación la renta derivada de la anualidad por el uso del Canal, aunque no parecen figurar los rendimientos de las inversiones hechas en el mercado inmobiliario de Nueva York, que también venían reduciéndose como se verá más adelante.

Tabla 4
Rentas ordinarias 1941-1942
24 meses

	Miles balboas	%
Impuesto de importación	12,256	31.5
Derechos consulares	3,123	8.0
Impuesto de exportación	160	0.4
Almacenes de depósito	62	0.2
Impuestos internos	11,075	28.5
Servicios nacionales	1,02	2.6
Rentas patrimoniales	1,518	3.9
Ingresos varios	1,320	3.4
Departamento Beneficencia	6,935	17.9
Varios	1,342	3.5
Total	38,815	
Equivalente anual	19,407	

Fuente: Contraloría General de la República.

Para el bienio de 1941-1942, los ingresos fiscales de Panamá se duplican. Los impuestos a la importación se complementan con unos derechos consulares que encubren un aumento considerable para alcanzar casi 40 por ciento de los ingresos corrientes del gobierno, mientras que los impuestos internos reducen su participación al 28.5 por ciento. Esto significa un deterioro adicional en la progresividad tributaria porque se tasan los productos importados de primera necesidad, mientras que los impuestos internos, incluyendo el que recae sobre la propiedad pierden participación. Hay un Departamento de Beneficencia que tiene un ingreso sustancial de casi el 18 por ciento del total que en otros años incluye un

impuesto para combatir la tuberculosis. Las rentas patrimoniales (anualidad por el Canal más rendimientos de las inversiones en Nueva York) aparecen ahora magnificadas, por fuera de la tendencia de los años treinta.

Tabla 5
Gastos causados 1941-1942
24 meses

	Miles balboas	%
Gobierno y Justicia	7,315	20.0
Relaciones Exteriores	991	2.7
Hacienda y Tesoro	2,453	6.7
Educación	5630	15.4
Salubridad y Obras	13,183	36.1
Agricultura y Comercio	905	2.5
Contraloría	345	0.9
Deuda externa	1,967	5.4
Deuda interna	3,319	9.1
Imprevistos	417	1.1
Total	36,525	
Equivalente anual	18,262	

Fuente: Contraloría General de la República.

Por el lado de los gastos, se destaca la pérdida de participación de la educación, con 15.4 por ciento frente al 20 por ciento que ocupaba en los años veinte, aunque se trata de un bienio en medio de la segunda guerra mundial, en el que se aumentan fuertemente los ingresos del gobierno panameño frente al promedio de la década anterior. Los maestros hicieron huelgas en 1942 que ganaron y lograron ser adscritos al servicio civil, sus sueldos mejoraron y se prepararon mejor en escuelas normales y en la universidad. Aunque una universidad nacional fue establecida en 1935, mantenía una matrícula baja y sólo en 1946 fue fortalecida y recibió el nombre de Universidad de Panamá. En 1942, salubridad y obras son clasificados conjuntamente y ocupan la mayor parte del gasto público, un 36 por ciento del total. El servicio de la deuda, junto con los imprevistos, alcanza 15.6 por ciento del total, por encima del gasto en educación.

Gráfica 2
Las cuentas fiscales en el largo plazo



Fuente: Kalmanovitz, 2012.

El Panamá colombiano tenía el mayor recaudo por habitante de los Estados Unidos de Colombia, reflejando el auge comercial y el tránsito de personas por el Istmo desde antes de que se inaugurara el Ferrocarril de Panamá en 1855. Sin embargo, eran cifras modestas comparadas con las que obtendría bajo el protectorado norteamericano que le asignó una anualidad, que anteriormente el gobierno central de Colombia apropiaba en un 90 por ciento. En 1887, en una fase de fuerte explotación tributaria por Bogotá, los ingresos fueron de 763.000 pesos, equivalentes a unos 550.000 dólares. Lo que se viene después es una pérdida real del valor de los presupuestos por el aumento creciente de la inflación que los licúa totalmente entre 1900 y 1903. Como se mencionó antes, la captura de las aduanas de los bienes que entraban a la economía panameña, descontando la zona como tal, explica parte de la diferencia. En 1907 el presupuesto panameño era de 2,400,000 dólares y una vez normalizado el uso del Canal en los años veinte alcanzó entre 6 y 15 millones de dólares por año.

Hacia 1914, terminado el Canal, el canon por su uso era de US\$250.000 al año y los intereses por la inversión de US\$6 millones en bienes inmuebles en Nueva York (de los 10 millones que recibió por compensación de territorio canalero)

de US\$320,000, lo cual sumaba US\$570.000 por año. Cuando era colombiano, Panamá recibía sólo US\$25.000 al año y el gobierno central se **quedaba** con US\$225.000. En 1903, el presupuesto colombiano para Panamá era equivalente a un millón de dólares.

Frente al creciente desajuste económico y fiscal que estaba siendo generado por la Gran Depresión en Panamá en 1929, el presidente Arosemena contrató a George Roberts, vicepresidente del The National City Bank of New York, para que haga una evaluación de la situación y haga propuestas de política que permitan superar la crisis. El banco era acreedor del gobierno de Panamá, por lo cual Roberts estaba en una situación de riesgo moral en la que podía confundir los intereses de su cliente con los de la entidad para la cual laboraba, interesada en que se pagara la deuda externa del país, por encima de cualquier otra consideración. No obstante, el documento es interesante de por sí y es una reflexión sobre las ilusiones de desarrollo que se forjaron con la construcción del canal y las realidades de una economía que no estaba dotada de suficiente educación, capital y acceso democrático a la tierra que le permitiera participar en el auge de los productos tropicales en que se habían embarcado con mayor éxito Costa Rica y las islas del Caribe dominadas por el imperio norteamericano. Lo había hecho sí, pero a medias, con las inversiones en banano de la United Fruit Company en Bocas del Toro, en algo con el cacao, pero no se había embarcado en la producción de café, su clima no era adecuado para plantaciones de caña de azúcar y sus latifundios ganaderos no producían suficiente carne de buena calidad como para participar en los mercados internacionales. Había pocos potreros sembrados con pastos de alto rendimiento, no había selección de razas y la productividad ganadera era por lo tanto baja, con una tasa de extracción insuficiente debido a la alta mortalidad de los terneros. (Roberts, 1932: 78)

Panamá había heredado poco de Colombia, “en concepto de obras y edificios públicos y de instituciones y de servicios públicos apenas si existían principios primitivos...calculando en oro las erogaciones presupuestas para dos años (1901-1903) llegarían casi a un millón de balboas...las rentas públicas de la República de Panamá para el período fiscal que terminó el

30 de junio de 1927 fueron de \$14.996.053” (Roberts, 1932). Roberts se confunde porque el peso colombiano tenía un componente de plata igual al del dólar norteamericano, sólo que la emisión de papel moneda lo había desvalorizado y como se ha visto el valor real del presupuesto en los años de la guerra de los Mil Días se había venido abajo.

Roberts advierte que con la gran depresión encima y con una situación económica cada vez más deteriorada no es posible seguir con la política de crear nuevas plantas de trabajo público; mostraba que entre 1923 y 1929 el número de empleados había pasado de 3.586 a 5.209, mientras que los sueldos habían aumentado en proporción aún mayor. Lo peor era que los empleados no se requerían en esas cantidades y su labor era evidentemente improductiva. A Roberts le cuentan que cada empleado debe pagar el 5 por ciento de su salario mensual al partido que lo nombró pero ofrece una suma poco verosímil sobre la cantidad que le entra a los partidos para financiar sus campañas (entre 25.000 y 50.000 por mes o sea un margen de error de 100 por ciento).¹

¿Qué tanta capacidad estatal económica había construido Panamá, comparada con otros países latinoamericanos? Hacia 1929, el ingreso público por habitante de Panamá estaba por encima de Colombia y México, como se revela en la tabla, pero por debajo de Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba y República Dominicana y levemente por debajo de Venezuela, cada una reflejando un mayor desarrollo exportador, minero o petrolero.

Tabla 6
Ingreso público por habitante en 1929
(en dólares corrientes)

Argentina	27
Chile	34
Colombia	9
Costa Rica	18
Cuba	22
Rep. Dominicana	15
México	10
Panamá	13
Venezuela	14

Fuente: Bulmer-Thomas (2003).

Conociendo que la inflación en EEUU fue muy elevada durante la primera guerra mundial y un tanto menos durante la segunda gran guerra, hemos deflactado los presupuestos por el índice de precios al por mayor de la economía norteamericana para aproximarnos a la capacidad de compra del presupuesto panameño de bienes norteamericanos.

Gráfica 3

**Presupuestos nominales
1904-1945**



Fuente: Contraloría General de la República.

El gráfico 3 permite comparar los dos períodos de auge fiscal 1921-1933 y el de 1937-1944 que es más intenso. En el primero, el presupuesto nominal ronda los 7 millones de balboas, contra 15 millones en el segundo período.

Sin embargo, en términos reales los presupuestos panameños sufren de una merma considerable durante la primera guerra mundial al pasar de 8 millones de dólares de 1926 a sólo 2 millones en 1920. En los años veinte hay una recuperación, gracias a que la inflación norteamericana se viene abajo y la deflación entre 1929 y 1932 aumenta el poder adquisitivo de los presupuestos panameños en bienes norteamericanos. Durante la segunda guerra, la inflación propiciada por el esfuerzo bélico estuvo mejor controlada y no redujo tanto la capacidad adquisitiva del gobierno panameño.

La inflación en EEUU durante las dos guerras (102 por ciento entre 1915 y 1920; 30 por ciento entre 1940 y 1945) y la deflación durante la Gran Depresión (-35 por ciento entre

1929 y 1932) afectaron la capacidad de los presupuestos panameños para adquirir bienes norteamericanos, aunque obviamente la capacidad de adquirir productos y servicios panameños dependería de la mezcla entre bienes importados y nacionales en las compras estatales, de la inflación panameña y del nivel de salarios de los empleados del sector público.

El presupuesto de ingresos y egresos que se legislaba, en aquella época, por períodos bianuales nos muestran una evolución bastante positiva de la capacidad de gasto del Estado panameño que aumenta considerablemente durante la bonanza de los años veinte y de nuevo por un auge durante los años cuarenta, propiciada por el gasto militar de EEUU en el territorio con la construcción de muchas bases aéreas, navales y del ejército.

Para completar la situación fiscal de largo plazo presentamos la relación entre ingresos y gastos, anualizando las partidas que eran aprobadas por bienios. Allí se puede observar la práctica de una equivalencia entre ingresos (que incluyen entradas por financiamiento interna y externo) y gastos entre 1907 y 1940, con equilibrios durante casi todo el período, incluso con algunos años de superávit y la presencia de un déficit durante la primera guerra mundial en dos años, que fueron relativamente pequeños.

Como ya se ha visto, el endeudamiento fue considerable durante los años veinte y obligó a destinar a su servicio fuertes sumas, precisamente en momentos en que se derrumbaron los ingresos públicos. En los años cuarenta, comienzan a surgir déficit considerables que eran financiados por la banca norteamericana, aunque parte también fuera pagada por los amplios superávit obtenidos en 1938 y 1940. Hay que anotar que entre 1939 y 1945 los precios al por menor en Panamá crecían a una tasa anual de 8.4 por ciento, al tiempo que la oferta monetaria se expandía al 49 por ciento y las reservas internacionales al 17.3 por ciento (Bulmer-Thomas, 2003:244), todo resultado de una racha de inversiones militares de los norteamericanos en la defensa del Canal, de términos de intercambio favorables y de un constreñimiento de las importaciones porque EEUU estaba volcado hacia la industria bélica y restringió la oferta de bienes de capital y de consumo que no tuvieran uso militar.

1. La economía de Panamá en los años cuarenta

Durante la década de 1930, los gobiernos aplicaron una política de seguridad que fortaleció a la Policía y que sirvió para dirimir las elecciones a favor de los seguidores del “panameñismo”. En 1941 Arnulfo Arias hizo aprobar una nueva constitución que fortalecía aún más el poder presidencial y acudía a la intervención estatal en la economía, estableciendo la preponderancia del interés social sobre los derechos individuales. También le quitó la nacionalidad a las ‘razas prohibidas’, incluyendo negros, semitas y asiáticos. Los negocios de muchos inmigrantes chinos les fueron expropiados y entregados a los seguidores del presidente. La administración Arias promovió el desarrollo nacional y la redistribución del ingreso mediante la creación de un gran número de agencias públicas, sobresaliendo la Caja de Seguro Social (Guevara, 1996: 61).

En 1941 el presidente Arnulfo Arias fue desplazado del poder por los norteamericanos por su insistencia en pedir recompensas económicas por las bases militares que quería EEUU fuera del perímetro de la Zona del Canal. La Policía seguía recibiendo instrucción de las fuerzas armadas norteamericanas que desde Panamá se proyectaban sobre el escenario bélico del Pacífico. La Policía fue crecientemente militarizada, adquirió un espíritu de cuerpo y se profesionalizó hasta poder cumplir cabalmente con la defensa del orden público.² El comercio exterior de bienes de Panamá durante el período 1907-1940 presentó un balance negativo. Hay que considerar que buena parte de sus ingresos externos eran y siguen siendo por servicios a las múltiples actividades que se desarrollaban en la Zona del Canal.

Las cuentas nacionales de Panamá no se conocieron hasta 1959, cuando fueron publicadas por la CEPAL, comenzando por el año 1945.

Tabla 7
El PIB de Panamá: 1945
(en millones de balboas de 1950)

	1945	%
Consumo privado	164.3	59.9
Consumo público	28.6	10.4
Consumo total	192.9	70.3
Inversión privada	22	8.0
Inversión pública	14.5	5.3
Inversión total	36.5	13.3
Exportaciones	131.7	48.0
Importaciones	86.7	31.6
Balance externo	45	16.4
Ahorro	81.5	29.7
PIB	274.4	

Fuente: CEPAL, 1959.

En 1945, el sector público representaba el 15.8 por ciento del PIB, entre consumo del gobierno e inversión pública, que por comparación con su antigua matriz, Colombia, era más del doble de participación para el mismo año.³ El año de 1945 fue atípico porque las exportaciones fueron mayores que las importaciones, debido a la represión de la producción civil de EEUU que generó superávit comerciales en toda la región durante la segunda guerra mundial. El superávit comercial de 16.4 por ciento del PIB queda contabilizado como parte del ahorro de casi el 30 por ciento del PIB, que sobrepasa ampliamente la inversión total (13.3 por ciento del PIB). En los años posteriores, Panamá comienza a correr de nuevo déficit sistemáticos de su balanza comercial y su ahorro forzoso va disminuyendo.

En 1944 el ingreso nacional fue de 206.4 millones de balboas corrientes. La remuneración de los asalariados alcanzó el 49 por ciento del ingreso nacional, el 48 por ciento era apropiado por ingresos provenientes de propiedades y empresas y el saldo iba al gobierno, como ingreso de sus empresas e im-

puestos directos sobre las sociedades de capital (sólo de 1.5 millones de balboas). La distribución del ingreso se empeoraba después de impuestos, aunque por el lado del gasto podría haber alguna mejora. Ese mismo año, los ingresos netos por factores de producción recibidos del resto del mundo fueron casi 34 por ciento del PIB, suma que iría descendiendo con el paso del tiempo, mientras que la depreciación de planta y equipo representaba alrededor del 7 por ciento del producto.

En 1945, la participación de la industria era sólo 8.2 por ciento del PIB, aunque la gran expansión de las operaciones de tránsito y las inversiones norteamericanas en la Zona durante la segunda guerra mundial habían provisto economías de escala para varias ramas de la producción (Looney, 1976). Ese mismo año los servicios generados en la zona alcanzaron 21 por ciento del PIB, para reducir rápidamente su participación con la normalización de la economía a condiciones de paz global, manifestando de nuevo que el desfallecimiento del sector líder provocaba una fuerte contracción de toda la economía panameña.³

La estructura impositiva de Panamá en los años cuarenta

En 1946 se entregó un informe encargado al profesor de la Universidad de Chicago, Simeon Leland, sobre el sistema tributario panameño. Se trata de un análisis cuidadoso y exhaustivo sobre los impuestos que regían a Panamá en ese momento y su impacto sobre la distribución del ingreso. Además, el problema asociado con la economía de la Zona del Canal que generaba el 15.4 por ciento del ingreso nacional pero no estaba sujeta a sus leyes tributarias, lo cual debilitaba de por sí el poder económico del Estado. La jurisdicción del Estado panameño quedó limitada por la existencia de la Zona.

Leland también analiza el servicio civil panameño que hace difícil recaudar los impuestos de manera técnica y, por lo tanto, imposibilita el recaudo del potencial tributario que ofrecía la joven nación. Hay que agregar que el sistema político con empoderamiento de los propietarios de la finca raíz y la ausencia de igualdad frente a la ley imposibilitaba que las clases adineradas tributaran en proporción a su riqueza y que por el contrario lograran que los ingresos del Estado surgie-

ran de impuestos indirectos y al vicio, más el monopolio sobre la Lotería.

El sistema tributario panameño descansaba en 1946 sobre impuestos indirectos, repartidos entre tarifas de importación, derechos consulares e impuestos al consumo de alcohol y a la carne vacuna. “Las tarifas de importación descansan pesadamente sobre los artículos de consumo de masas y, por lo tanto, con demasiada severidad sobre los pobres”. (Leland, 1946: ii).

Los impuestos a la propiedad son recaudados por el gobierno central, algo que en la mayor parte de países pertenece al nivel municipal de la administración, pero que el centralismo excesivo de Panamá lo adjudica al poder central que no puede o no quiere actualizar el catastro y supervisar adecuadamente la facturación de cada ciudad o pueblo del país.

La evolución de la legislación tributaria panameña sigue el principio de que los impuestos viejos son buenos impuestos lo cual no es cierto: Por el contrario, los intereses afectados y las condiciones económicas que crea están lejos de maximizar el bienestar colectivo. El sistema no sigue los principios de adecuación fiscal, en los que su gobernanza resulta en bienestar y justicia social. Hay separación entre habilidad y beneficio: Los impuestos no se pagan de acuerdo con la capacidad económica de los contribuyentes ni tampoco de manera proporcional a los beneficios recibidos.

No existe el concepto de financiar obras por medio de impuestos de valorización, de acuerdo con la plusvalía que generan para los propietarios que se benefician del gasto pero que no contribuyen a financiarlo. Hay poca efectividad en la administración del recaudo tributario porque no existe la igualdad frente a la ley en general y en especial frente a la ley tributaria que carece de aplicación universal y rigurosa. Para rematar, la politización de la administración pública incuba corrupción y ambas acaban por quitarle toda eficiencia a la recaudación tributaria.

Tabla 8
Partidas mayores del recaudo interno 1940
(en porcentajes)

Licores	14.7
Impuesto a la renta	10.0
Impuesto a la propiedad	2.3
Lotería	1.9
Degüello	1.2
Total recaudo interno	34.6
Total recaudo	100

Fuente: Cálculos del autor basados en datos de la Contraloría General de la República (1941).

Como puede observarse de la distribución de los impuestos en 1940, casi 15 por ciento tasaba el consumo de licor, el impuesto a la renta aportaba 10 por ciento, el impuesto a la propiedad sólo el 2.3 por ciento, el impuesto a la Lotería cerca del 2 por ciento y el de carne vacuna el 1.2 por ciento. Los impuestos llamados internos alcanzaban el 35 por ciento del total, mientras que los aranceles y derechos consulares sumaban el 65 por ciento del recaudo.

Tabla 9
Recaudo como porcentaje del PIB

	1940	1944
Licores	3.7	2.8
Impuesto a la renta	2.5	1.9
Impuesto a la propiedad	0.6	0.4
Lotería	0.5	0.4
Degüello	0.3	0.2
Recaudo interno	8.8	6.5
Recaudo externo	18.4	13.7
Total recaudo	27.2	20.2

Fuente: Contraloría General de la República.

En términos del PIB, el recaudo total mordía el 27 por ciento en 1940, con cerca del 9 por ciento de ingresos por actividades internas y 18 por ciento por arancel y derechos consulares. En 1944 se había reducido la participación impositiva en el PIB, pues este creció más rápido que la recaudación, mostrando su poca elasticidad frente al ingreso; se mantenía la estructura desigual de dos tercios derivado de los impuestos al comercio y un tercio a los impuestos a la renta, la propiedad y a los licores.

En 1940 había 28.000 panameños trabajando en la Zona, 13.5 por ciento del empleo total, pero 40 por ciento del agregado de los salarios. El gobierno de Panamá pagó por servicios públicos, reparaciones y servicios más de US\$4 millones en 1939 y 17.4 millones en 1945. El costo de vida era más alto en Panamá que en la Zona, por la exención de aranceles a la entrada de bienes extranjeros y las tarifas bastante altas que le imponía Panamá a las importaciones. Los residentes de la Zona no pagaban impuestos al gobierno de Panamá ni tampoco los panameños que trabajaban allí o sea que alrededor del 40 por ciento del ingreso no estaba sujeto a los impuestos personales. De esta manera, “las oportunidades de tributación directa están seriamente limitadas”. (Leland, 1946:52)

El arancel se había tornado en la fuente más importante del recaudo tributario panameño. Incrementado sustancialmente en los años treinta para fomentar la industria local, las tarifas eran muy altas para los bienes de consumo masivo y menos punitivas para los bienes de consumo de los más ricos, incluyendo gasolina, autos, tabaco y la lista de no clasificados que eran bienes de lujo. Pero, además, se había introducido una tasa consular de 8 por ciento para los bienes que no tuvieran arancel y de 3 por ciento como sobre tasa a los que sí lo tenían, haciendo más pesada la carga arancelaria. Había un pequeño impuesto a la exportación de banano que pagaba la United Fruit Company, pero que la dejaba exenta del impuesto a la renta.

El impuesto a la renta era modesto y las tarifas bajas: entre 2 y 9.2 por ciento de la renta gravable, la última para ingresos mayores de \$50.000 balboas de renta anual. Leland sugirió que se aumentara la tarifa máxima al 16 por ciento. No existía impuesto a las ganancias ocasionales y en parti-

cular sobre los predios urbanos que se venían valorizando paulatinamente, sin aportar a la sociedad por las oportunidades que esta les brindaba. Leland sugería que se eximiera del impuesto a las personas de ingresos bajos y a pequeños negocios, lo cual no solo era justo sino que simplificaba la administración de ese tributo.

El impuesto a la herencia produjo sólo \$143.000 en 1944 que era “demasiado bajo” y hacía pensar que “no hay conciencia de obligación social para con la comunidad por la riqueza apropiada” (p. 116); se trataba de una sociedad basada en el familismo y en el compadrazgo político pero también en un fuerte individualismo, con poca solidaridad social. El impuesto a la propiedad mostraba sesgos similares: en 1929 había representado 10 por ciento del recaudo total y en 1944 se había derrumbado a 2.5 por ciento del mismo, porque se había dejado el avalúo sin actualizar por muchos años lo cual producía “desigualdades escandalosas”. La tarifa era inadecuada, de sólo 5 por mil, mientras que incluso lo que se declaraba no era recaudado efectivamente ni cobradas las deudas acumuladas de los contribuyentes con el fisco. Leland sugería que la tarifa mínima debía ser el 1 por ciento y los avalúos catastrales debían ser actualizados con urgencia y de manera automática año tras año.

Sobre la administración pública, Leland se explayó: debía contratarse una misión de expertos en la organización del servicio civil que entrenara al personal panameño de mayor rango, seleccionado por mérito. Había que especificar las condiciones requeridas para cada posición del servicio público, en términos de calificación y experiencia, para eliminar a todos los incompetentes y recomendados políticos de las posiciones en juego y que ocuparan las posiciones para las cuales estaban preparados de la mejor forma. Había que hacer concursos con exámenes que filtraran a los mejores candidatos a las posiciones en la burocracia estatal e impedir el abuso de poder en su selección. Destaco el siguiente párrafo del informe:

La invasión del patronazgo político en el servicio público ha impedido el desarrollo de una administración tributaria eficiente. Ha colocada gente no calificada como jefes de

departamento, oficinas y agencias, personas que sabían mucho menos sobre sus trabajos de aquellos que supervisaban. El patronazgo político también ha invadido las posiciones subordinadas, sin respetar las calificaciones técnicas requeridas en ciertas posiciones ni historiales de servicio competente prestado por funcionarios leales que han sido desplazados. Cuando se han dado cambios drásticos en los partidos políticos que controlan el gobierno, se han producido despidos masivos a todo lo largo del servicio, lo cual ha sido aceptado como el premio a la victoria. 'La política del despojo', como se conoce a este sistema, casi nunca ha provisto gobierno eficiente y a bajo costo, por la simple razón de que a mayor número de empleos que se pueden ofrecer, mayor la felicidad (temporal) del partido. A menor eficiencia de los trabajadores, un mayor número de ellos se hace necesario. La eficiencia socava las oportunidades de patronazgo y es por lo tanto resistida. (Leland, 1946:173)

Por lo demás, las personas mejor calificadas rehuyen el servicio público y los que están dentro saben que no pueden contar ni con promociones ni con estabilidad por la labor cumplida, no importa cuán meritoria sea, porque estas dependen de relaciones políticas o familiares.

2. Conclusiones

Es claro que Panamá construye capacidad estatal y va ganando soberanía paulatinamente desde que se independiza en 1903 y es colonizada internamente por EEUU. Los hitos son el liberalismo nacionalista de Belisario Porras y el nacionalismo de derecha de Acción Comunal de los años treinta. En 1946 el Estado comanda 16 por ciento del PIB panameño que es alto para América Latina y más del doble que Colombia. Sin embargo, está enfrentada a limitaciones estructurales en la construcción de poder estatal.

La capacidad estatal económica como tal no apuntala la autonomía. La soberanía será obtenida por movilizaciones populares y gobiernos nacionalistas, mientras que las intervenciones militares de EEUU serán rechazadas por el mundo. Sin embargo, el poder económico del Estado será fundamental para financiar una fuerza militar propia que podrá eventualmente sustituir a las fuerzas norteamericanas en

el mantenimiento del orden interno, pero que abusará de su poder y aprovechará la inestabilidad política a su favor.

La capacidad estatal se ve debilitada por la inequidad y por la naturaleza clientelista de la política, tanto en el recaudo tributario que mantiene los privilegios de las elites comercial y terrateniente, adicionada por una pequeña burguesía industrial, surgida de la protección iniciada en los años treinta.

Los impuestos más onerosos recaen sobre el consumo de masas y los propietarios de tierras y de inmuebles urbanos pagan pocos tributos. El impuesto a la renta es exiguuo y casi inexistente el impuesto a las herencias. Esto le impondrá un techo al desarrollo de capacidad estatal que para superar cierto umbral debe tener acceso al excedente económico de la sociedad, que es el que puede financiar en fin de cuentas la buena marcha del Estado. A su vez, el clientelismo y la corrupción de la función pública le hará perder capacidad para construir mejor infraestructura, ejercer una justicia que reconozca la igualdad de los ciudadanos frente a la ley, llevar educación de buena calidad a toda la población y que pueda ejecutar políticas redistributivas eficaces. A la dificultad para aumentar el tamaño del Estado se sumará la ineficacia de su burocracia.

Los gobiernos liberales serán desplazados por los nacionalistas (conservadores) después de 1932 y estos a su vez por regímenes cada vez más militarizados, ya sea por la Policía y más adelante por la Guardia Nacional. La Guardia será un cuerpo ya totalmente militarizado, tornándose en el árbitro efectivo de la política, cuando no en el encargado de asumirla.

La entrega del Canal a Panamá se haría efectiva en 1999, casi un siglo después de que Teddy Roosevelt declarara que él se había tomado Panamá. La eliminación de la Zona remove-ría uno de los obstáculos serios a la construcción de capacidad estatal que enfrentaba el país, ⁵ pero permanecerían la inequidad y el sistema clientelista de organizar la política, limitando la participación del Estado en la renta nacional y reduciendo su eficiencia.

Notas

1. Según su cifra de la nómina pública de enero de 1929, que fue de 370.000 balboas, el 5 por ciento representaría 18.500 balboas suponiendo que todos pagaban el peaje político.
2. Los regímenes militares se extenderían por dos décadas entre 1969 y 1989, como intento infructuoso de superar la gran inestabilidad política de los gobiernos civiles. El general Omar Torrijos pudo avanzar en la gesta nacionalista en su negociación con Carter por la devolución del canal e introdujo reformas democráticas. De todas maneras, esta evolución marca una distinción importante en el carácter del régimen político panameño que pasa por adquirir un mayor control de los medios de violencia, aunque todavía sometidos a los intereses norteamericanos de largo plazo.
3. Solamente hacia 1990 Colombia alcanza una cota similar de participación pública en el PIB, pero después supera ampliamente a Panamá, pero más con la renta petrolera que con la tributación que es igualmente baja.
4. Más adelante, Panamá optaría por ser un centro financiero internacional, para lo cual insistió en mantener impuestos bajos o inexistentes para el capital y la propiedad; se convirtió en un refugio para los empresarios y las clases medias de los países latinoamericanos afectados por regímenes populistas o dictaduras extremas y como sitio de retiro para jubilados de EEUU y de Canadá.
5. En 2010, según la Cepal (2013), la participación del estado panameño en el PIB se mantenía en 16.5 por ciento, en términos constantes, aunque crecería en los años siguientes con base en las grandes inversiones requeridas en la ampliación del canal, lo cual debería ser coyuntural. Entretanto, la distribución se había deteriorado pues el Excedente Bruto de Explotación abarcaba el 55.4% del PIB frente al 48% mencionado para 1944.

Bibliografía

- Biesanz, John y Mavis, 1955, *The people of Panama*, Nueva York, Columbia University Press.
- Bonilla, Heraclio y Gustavo Montañez (eds.), 2004, *Colombia y Panamá*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Bulmer-Thomas, Victor, 2003, *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Castillero C., Alfredo (director y editor), 2004, *Historia extensa de Panamá*, Panamá, Comité Nacional del Centenario de Panamá
- Castillero, Alfredo, 2005, "Ciclos y coyunturas en la economía panameña", segunda parte, Panamá, *Tareas*, N°120.
- Castillero, Alfredo. 2010 *Cultura alimentaria y globalización, Panamá, siglo XVI a XXI*, Panamá, Editora Nova Art.
- Centeno, Miguel, Agustín Ferraro. 2013 *State and Nation Building in Latin America and Spain*, Cambridge, Cambridge University Press.
- CEPAL, 1959, *Análisis y proyecciones del desarrollo económico: El desarrollo económico de Panamá.*, CEPAL, Panamá
- CEPAL. 2013, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile.

- Céspedes, Francisco, 1985, *La educación en Panamá*, Panamá, Universidad de Panamá.
- Correa, Juan Santiago, 2012, *The Panama Railroad Company o cómo Colombia perdió una Nación*, Bogotá, Colegio de Estudios Superiores de Administración.
- Díaz Espino, Ovidio, 2001, *How Wall Street Created a Nation*, Nueva York, Four Walls Eight Windows
- Dincecco, Mark y Gabriel Katz, 2012, "State Capacity and Long-Run Performance" IMT Lucca Institute for Advanced Studies.
- Edwards, Sebastian, 2001, "Dollarization and Economic Performance: an Empirical Investigation", Working Paper 8274, National Bureau of Economic Research, Boston.
- Fernández, Marco, 2008, "¿Cómo funciona la dolarización de Panamá?" Fondo Latinoamericano de Reservas, Cartagena.
- Gandásegui, h., Marco, 2013, "Belisario Porras, el republicano y la nueva República", conferencia, Universidad de Panamá.
- Guevara Mann, Carlos, 2014, "La vida política en el siglo XX", en Alfredo Castillero Calvo (director), *Historia contemporánea de Panamá*, Random House Mondadori.
- Guevara Mann, Carlos, 1996, *Panamenian Militarism*, Athens: Ohio University Press.
- Harding, Robert., 2006, *The History of Panama*, Greenwood Press: Westport, Conn.
- Jaén, Omar, Carlos Alvarado, Carlos A. Vargas, Abdiel J. Adames, 1999, *El Canal de Panamá*, Panamá, Ediciones Balboa.
- Kalmanovitz, Salomón, 2012, "Federalismo y fiscalidad del Estado Soberano de Panamá, 1856-1886", *Revista de Economía Institucional*, vol. 14, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Leland, Simeon., 1946, "A Report on the Revenue System of Panama", manuscrito, Biblioteca Nacional de Panamá.
- Lemaitre, Eduardo, 2003, *Panamá y su separación de Colombia*, Bogotá, Intermedio Editores.
- Looney, Robert, 1976, *The Economic Development of Panama*, New York, Praeger Publishers.
- López Alves, Fernando. 2012. "Which State, Which Nation? States and National Identity in Europe, South America and the United States Compared 1750-1950. Buenos Aires : Universidad del CEMA.
- Luna, Juan Pablo, Sergio Toro, 2014, "Capacidad del Estado y gobernabilidad democrática en América Latina: Un acercamiento de medición y evaluación basado en el Barómetro de las Américas", <http://America'sBarometer.org>
- Maurer, Noel, Carlos Yu, 2011, *The Big Ditch*, Princeton, Princeton University Press.
- McCullough, David, 1977, *The Path Between the Seas: the Creation of the Panama Canal 1870-1914*, New York, Simon and Schuster.
- Meisel, Adolfo y Alejandro López, 1990, "Papel moneda, tasas de interés y revaluación durante La Regeneración", en *El Banco de la República, antecedentes, evolución y estructura*, Bogotá, Banco de la República.

- Morales, Eusebio, 1999, *Ensayos, documentos y discursos*, Panamá, Autoridad del Canal de Panamá.
- Moreno Lobón, Juan, 2014, “El proceso económico en el siglo XX”, en Alfredo Castellero, director, *Panamá. Historia contemporánea*, Madrid, Editorial Alfaguara (Taurus) y Fundación Mapfre.
- Mundell, Robert, 1961, “A Theory of Optimum Currency Areas,” *American Economic Review*, 51.
- Nugent Jeffrey B. and James A. Robinson, “Are Natural Endowments Fate?” *Revista de Historia Económica* / Volumen 28 / Issue 01 / marzo 2010, pp 45 – 82.
- Porras, Ana Elena, 2013, “Sobre el oficio del historiador, colonialidad y Belisario Porras”, Panamá, *Tareas* 146, enero-abril 2014.
- Pizzurno, Patricia, Celestino Araúz, 1996, *Estudios sobre el Panamá republicano, 1903-1986*, Panamá, Manfer S.A.
- Roberts, George, 1932, *Investigación económica de la República de Panamá*, Asamblea Nacional de Panamá, Ciudad de Panamá.
- Rockoff, Hugh, 2004, “Until it’s over, over there: the U.S. Economy in World War I”, *Working Paper* 10580, National Bureau of Economic Research, Boston.
- Solis, Galileo, 1952, *Economía y hacienda pública panameña: Memoria presentada a la Asamblea Nacional*, Panamá, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Sosa, Juan Bautista, *Compendio de historia de Panamá*, en <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia/hispa/hispa05e.htm>
- Wilson, Woodrow, 1886, “The Study of Administration”, en <http://teachingamericanhistory.org/library/document/the-study-of-administration/>

ANEXO
Ingresos y gastos del gobierno panameño 1907-1945

Año	Ingresos	Gastos	Déficit
1907	2.4	2.4	0.0
1908	2.4	2.4	0.0
1909	2.9	3.1	-0.2
1910	2.9	3.1	-0.2
1911	3.3	3.3	0.0
1912	3.3	3.4	-0.1
1913	3.3	4.0	-0.7
1914	4.4	3.8	0.6
1915	3.1	3.3	-0.2
1916	5.7	3.5	2.2
1917	3.6	3.9	-0.3
1918	3.4	3.1	0.3
1919	4.3	6.3	-2.0
1920	4.4	5.8	-1.4
1921	7.3	5.4	1.9
1922	6.1	5.3	0.8
1923	8.0	8.0	0.0
1924	8.0	8.0	0.0
1925	6.0	6.0	0.0
1926	6.0	6.0	0.0
1927	8.5	7.0	1.5
1928	8.5	8.5	0.0
1929	8.5	8.5	0.0
1930	8.0	8.5	-0.5
1931	9.5	9.5	0.0
1932	9.5	9.5	0.0
1933	7.5	8.0	-0.5
1934	7.5	8.0	-0.5
1935	7.0	7.0	0.0
1936	9.4	10.1	-0.7
1937	10.2	10.4	-0.2
1938	10.3	10.6	-0.3
1939	13.0	10.8	2.2
1940	13.9	18.1	-4.2
1941	21.6	16.6	5.0
1942	22.5	21.2	1.3
1943	27.6	22.6	5.0
1944	27.2	25.3	1.9
1945	27.5	34.2	-6.7

Fuente: Contraloría General de la República.