

Estudio de Caso

# LAS EXPORTACIONES PANAMEÑAS DE BIENES



Roger Durán  
Rosemary Piper  
Ninotshka Tam

**Centro Nacional de Competitividad. Estudio de Caso: Las Exportaciones Panameñas de Bienes. 2019.**

Las opiniones, análisis y conclusiones expresadas por el autor no necesariamente reflejan el punto de vista de la Junta de Síndicos ni el Directorio Ejecutivo del Centro Nacional de Competitividad (CNC).

Este documento puede reproducirse, descargarse o imprimirse libremente para fines no comerciales. Si se utiliza el contenido en algún documento, presentación u otro medio, deberá citarse la fuente.

El Centro Nacional de Competitividad (CNC) reconoce y agradece el apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas para la realización de este trabajo.

# Contenido

Contenido.....	3
Introducción .....	4
A. Situación de las exportaciones en Panamá.....	7
B. Preguntas de Reflexión .....	9
1. ¿Cómo afectan los costos laborales, las variaciones en el tipo de cambio, el costo de “Doing Business” y la normativa el potencial de exportación de bienes del país?.....	9
2. ¿Por qué la industria no exporta más? En ese sentido, ¿qué se requeriría para desarrollar actividades de transformación utilizando al país como un componente en una cadena de valor de bienes que se transan globalmente? .....	14
3. ¿Por qué no han tenido mayor impacto los acuerdos comerciales en el aumento de las exportaciones de bienes? .....	17
4. ¿Cuáles son los obstáculos administrativos y de políticas públicas a la exportación de bienes y cómo podrían subsanarse a corto y mediano plazo? .....	20
5. ¿Contribuiría a un alza en las exportaciones el establecimiento de relaciones con China y la promoción de inversiones provenientes de otros países? .....	23
Conclusiones .....	30
Lecciones .....	30
Recomendaciones .....	31
Bibliografía .....	32

# Introducción

Existe una diferencia entre el avanzado desarrollo de los países asiáticos en comparación a los países de la región latinoamericana, basada principalmente en el enfoque de las políticas públicas en relación con la exportación de bienes. Los asiáticos focalizaron sus esfuerzos en identificar áreas estratégicas para que el Estado interviniera de forma coordinada con el sector privado, con la finalidad de crear ventajas competitivas; fomentando el ahorro y la inversión, y mejorando la calidad de su educación. Los países latinoamericanos, se centraron en limitar la entrada de bienes tanto agrícolas como industriales, contratando deudas y levantando obstáculos para las nuevas tecnologías y capital extranjero, con lo que se denomina sustitución de importaciones que busca incentivar la producción local de un país frente a la alternativa de la importación, lo que supone un freno al comercio libre entre distintos países.

Por su parte Panamá, no escapó a dicha realidad, pero ha evolucionado a través del tiempo, hasta contar con un modelo de inserción económica comercialmente abierto, que aprovecha su posición geográfica participando en el comercio hacia la región y al mundo a través del conglomerado del Canal interoceánico. De acuerdo con el documento de la UNTAC (2016)<sup>1</sup> Panamá tiene un alto grado de apertura<sup>2</sup> y es el país más abierto de la región (al año 2014), condición que ha crecido desde la década de los 90.

Actualmente las exportaciones de servicios representan el 95% de las exportaciones totales del país, es decir B/.14 mil millones de dólares, mientras que la exportación de bienes muestra poco avance en los últimos años. Esta diferencia en la proporción de exportaciones de servicios en comparación con las exportaciones de bienes no está del todo mal, ya que exportar servicios de forma competitiva es positivo para el desarrollo del país, como es el caso de Singapur que es una economía basada en la exportación de servicios y logra generar empleos y altos niveles de vida para su población. No obstante, existen oportunidades en la exportación de bienes que pueden ser aprovechadas por las empresas nacionales y que les permitirían seguir creciendo y aportando al país.

Uno de los expertos consultados<sup>3</sup> para este trabajo indicó que Panamá cuenta con una oferta exportable “muy limitada y dirigida a productos que no son de valor agregado”. Ante esto, la política comercial ha buscado la forma de fomentar y apoyar a los exportadores panameños a través de incentivos y de programas (como el caso de Panamá Exporta) para alcanzar mayor impulso en esta importante actividad, donde toman un rol determinante la productividad y la capacidad exportadora<sup>4</sup> de las empresas panameñas.

Que la empresas incursionen en actividades de valor agregado, le permitiría al país tener una mayor participación en la cadena de valor de los bienes que se comercializan a nivel mundial, eliminando

---

<sup>1</sup> Marco de Política Comercial, CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL COMERCIO Y DESARROLLO- UNCTAD Naciones Unidas, 2017.

<sup>2</sup> Se define como el cociente entre la suma de las importaciones y exportaciones y el PIB. Marco de Política comercial-UNCTAD.

<sup>3</sup> Jurado, R. (comunicación personal, 9 de mayo de 2019).

<sup>4</sup> Es la cualidad en la gestión integral que tiene una empresa para exportar, incrementando sus fortalezas y minimizando sus debilidades, para de esa manera aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado internacional y reducir el impacto de las amenazas externas. PROMPERÚ

los obstáculos administrativos y de políticas públicas que impidan un mayor desarrollo de las exportaciones de bienes en el país. Aunado a ello, también existen situaciones internas de las empresas que deben subsanarse para lograr ampliar sus mercados y competir internacionalmente.

Las exportaciones están directamente vinculadas al comercio mundial. La Organización Mundial del Comercio (OMC) en un reciente informe prevé que el crecimiento del volumen del comercio de mercancías caiga en 2.6% en el 2019, debido a las tensiones comerciales en alza y a una mayor incertidumbre económica<sup>5</sup>. Sin embargo, el presidente de la Asociación Panameña de Exportadores (APEX), Rosmer Jurado, tiene una perspectiva positiva para el país, pues de acuerdo con estimaciones de la asociación que dirige, las exportaciones de bienes alcanzarán los B/.985 millones en el 2019, es decir, un incremento de 46.5%; impulsadas por la exportación de cobre, banano, y las oportunidades con China (particularmente con cobia (marisco) y carne). Positiva también es la perspectiva del presidente del Sindicato de Industriales de Panamá (SIP), Roy Rivera, que espera que el sector industrial exportador siga creciendo y que pueda recuperar, en el corto plazo, los mil millones de balboas en exportaciones de bienes logrados hace 10 años.

Conocer qué condiciones limitan el crecimiento de las exportaciones de bienes en Panamá se han expuesto a través de las siguientes preguntas de reflexión:

- ¿Cómo afectan las variaciones en el tipo de cambio, los costos laborales y el costo de “Doing Business” el potencial de exportación de bienes del país?,
- ¿Qué se requeriría para desarrollar actividades de transformación utilizando al país como un componente en una cadena de valor de bienes que se transan globalmente?,
- ¿Por qué no han tenido mayor impacto los acuerdos comerciales en el aumento de las exportaciones de bienes?,
- ¿Cuáles son los obstáculos administrativos y de políticas públicas a la exportación de bienes y cómo podrían subsanarse a corto y mediano plazo?,
- ¿Contribuiría a un alza en las exportaciones el establecimiento de relaciones con China y la promoción de inversiones provenientes de otros países?

### Del propósito y metodología

El propósito de este estudio es el establecer las causales que han limitado el incremento de las exportaciones de bienes en Panamá, para lo que se utilizaron diversas metodologías:

- Investigación en fuentes primarias de estadísticas relevantes.
- Análisis del informe “Doing Business” que prepara el Banco Mundial.
- Investigación sobre la normativa legal con impacto en la actividad exportadora.
- Encuestas aplicadas a los miembros del Sindicato de Industriales de Panamá (SIP) y de la Asociación Panameña de Exportadores (APEX).
- Entrevistas realizadas a Rosmer Jurado, presidente de APEX; Roy Rivera, presidente del SIP; Andy Espinosa, economista del SIP; Ricardo Sotelo, expresidente del SIP y Hernando Llorente, empresario exportador.

---

<sup>5</sup> <http://laestrella.com.pa/economia/reduce-perspectivas-crecimiento-para-comercio-mundial/24119773>

- Análisis de la experiencia de países que han sido exitosos en promover exitosamente una estrategia de exportaciones.
- Análisis cuantitativo y cualitativo de la información recabada.

## A. Situación de las exportaciones en Panamá

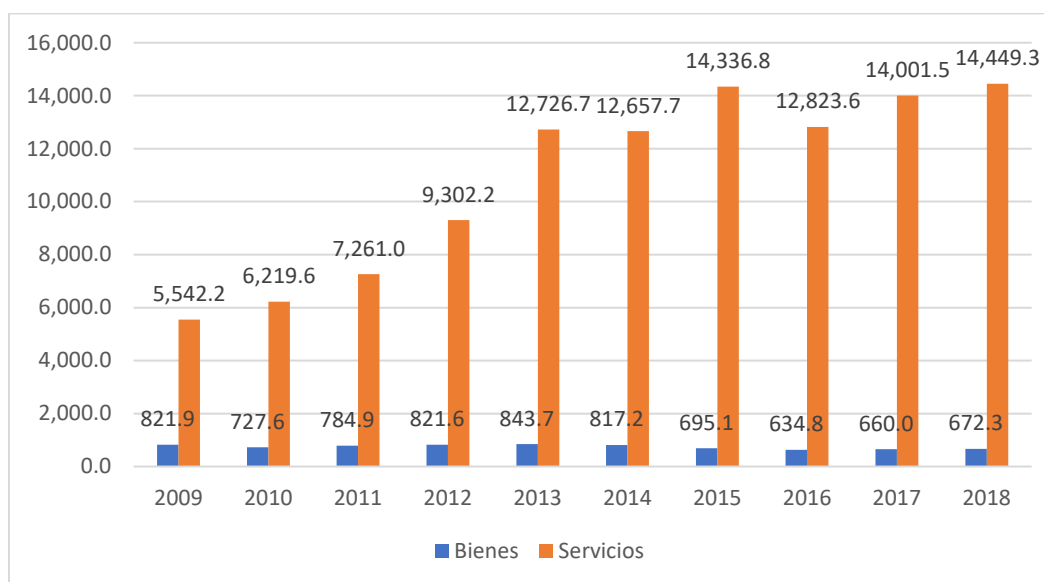
Las exportaciones o demanda exterior de un país es la demanda de los extranjeros (no residentes) por bienes y servicios que se producen en el país, es decir, las ventas de bienes y servicios que realiza un país hacia el exterior.

Las exportaciones son un factor muy importante en la economía de los países de todo el mundo, puesto que con un nivel de exportaciones mayor se multiplican los ingresos de la economía en general, además de los ingresos de las empresas que participan en el proceso. También resultan positivos para la balanza comercial, la cuenta corriente y la balanza de pagos.

En Panamá las exportaciones de bienes y servicios totalizaron B/. 15,121.6 millones para el cierre del 2018, en los que predominan las exportaciones de servicios con B/. 14,449.3 millones que representa el 95.5% y las exportaciones de bienes con B/. 672.3 millones que representa el 4.5% de las exportaciones nacionales.

Para el año 2009, las exportaciones de Panamá totalizaron B/. 6,364.1 millones, de igual forma fueron predominantes la de servicios; sin embargo, la proporción es diferente. Las exportaciones de servicios eran B/. 5,542.2 millones, representando el 87.1% y las exportaciones de bienes fueron B/. 821.9 o sea el 12.9% de las exportaciones nacionales de ese año (ver Gráfica 1).

**Gráfica 1 Exportaciones de Bienes y Servicios de Panamá (años 2009-2018).**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC

Panamá, al tener un modelo económico donde predomina el servicio, han primado las exportaciones de servicios y crecido a mayor velocidad por, entre otros, la ampliación del Canal y las mejoras en la plataforma logística, así como el sector turismo y sector financiero. Sin embargo,

es evidente que las exportaciones de bienes están decreciendo en proporción; no obstante, en los últimos dos años registraron un aumento en términos de valor absoluto.

En el mismo sentido, al relacionar las exportaciones de bienes/PIB, también ha perdido importancia relativa en la economía, en el año 2009 representaba el 3% del PIB Nominal, disminuyendo hasta ubicarse en 1% en el año 2018, una reducción de 2 puntos porcentuales.

### Principales países de destino de las exportaciones panameñas

Entre los principales socios comerciales tenemos: Países Bajos, Estados Unidos, China, India y Costa Rica. Es importante señalar que históricamente Estados Unidos ha sido nuestro principal socio comercial; sin embargo, las exportaciones de bienes con destino a Estados Unidos han ido disminuyendo de B/. 157.3 millones para el año 2014 a B/. 112.9 millones para el año 2018, una reducción de 28.2%.

Las exportaciones hacia los Países Bajos (Holanda) se han ido incrementando al pasar de B/. 42.9 millones en el año 2014 a B/. 114.4 millones para el 2018, mostrando un alza impresionante de 166.7%. Eso le permitió colocarse como el principal de destino de las exportaciones de bienes superando a Estados Unidos por B/. 1.5 millones.

**Cuadro 1 Principales países de destino de las exportaciones de bienes. Años 2014-2018**  
(en millones)

Destino	2014	2015	2016	2017	2018
Países Bajos (Holanda)	42.9	28.7	96.8	109.2	114.4
Estados Unidos	157.3	130.5	130.2	120.6	112.9
China	69.0	40.5	35.5	42.7	49.4
India	22.1	22.0	24.0	33.5	42.0
Costa Rica	54.9	53.3	38.4	35.3	36.4
Zona Libre de Colón	29.8	26.5	21.9	23.3	31.2
Taiwán	30.8	29.0	26.8	36.3	30.6
España	24.0	17.4	15.4	24.1	21.1
Tailandia	8.5	6.9	6.8	12.3	17.6
Vietnam	35.0	24.7	21.5	33.0	15.6

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC



## B. Preguntas de Reflexión

La determinación de los aspectos que limitan la capacidad de exportación de bienes en el país se realizará mediante la respuesta a cinco preguntas de reflexión. La resolución de estas permitirá una visión más amplia de la situación que afecta a las exportaciones de bienes y también darán luces sobre sus posibles soluciones.

### 1. ¿Cómo afectan los costos laborales, las variaciones en el tipo de cambio, el costo de “Doing Business” y la normativa el potencial de exportación de bienes del país?

#### Costos laborales

Panamá cuenta con una norma de salarios mínimo que hace que éstos sean revisados cada dos años por una comisión tripartita denominada Comisión de Salario Mínimo, que está compuesta por los trabajadores, empresarios (sector privado) y el sector público. En las últimas revisiones, el salario mínimo se ha ido incrementando sin tomar en consideración la productividad laboral y muy por encima de la inflación y del aumento de la canasta básica de alimento.

Nuestro país registra uno de los salarios mínimos más altos de la región siendo un obstáculo para la competitividad de la producción al ser los costos laborales uno de los factores más importantes al momento de producir y por ende exportar.

Esta consideración es compartida por Rosmer Jurado, presidente de la Asociación Panameña de Exportadores (APEX)<sup>6</sup> quien sostiene que en Panamá la mano de obra es costosa relacionada a productos intensivos en manos de obra, como el caso del sector agropecuario. Adicionalmente, el costo laboral es el principal obstáculo para exportar, según el grupo encuestado.

En esa línea, el país debe dirigir sus políticas públicas hacia una producción tecnificada y de valor agregado que no sea intensiva en mano de obra para poder competir en los mercados internacionales.

#### Tipo de cambios de principales socios comerciales

El tipo de cambio o tasa de cambio es la relación entre el valor de una divisa y otra, es decir, nos indica cuantas monedas de una divisa se necesitan para obtener una unidad de otra. Ello se determina por la oferta y demanda de cada divisa, es decir, por medio del mercado de divisas. Sin embargo, en algunos sistemas los bancos centrales de un país intervienen en el mercado para establecer un tipo de cambio que favorezca a su economía.

El tipo de cambio proviene de la existencia del comercio entre distintos países que poseen diferentes monedas. Por lo tanto, el tipo de cambio afecta o influye directamente al comercio exterior. Las variaciones de los tipos de cambio pueden afectar profundamente a la producción, al empleo y a la inflación. Todos estos efectos hacen que el tipo de cambio sea importante para todos los países.

---

<sup>6</sup> R. Jurado (comunicación personal, 9 de mayo de 2019).

La ilustración a continuación refleja el comportamiento de las monedas de los principales socios comerciales de Panamá, de la cual se desprende que el dólar estadounidense se ha fortalecido con relación de las otras divisas. Esto influye en el intercambio comercial panameño por tener como moneda al dólar estadounidense, encareciendo las exportaciones y favoreciendo a las importaciones.

**Ilustración 1 Evolución de los tipos de cambio de principales socios comerciales. Años 2007-2018**

**Euro/U.S. Dólar Estadounidense**



**U.S. Dólar Estadounidense/China Yuan**



**U.S. Dólar Estadounidense/Rupia India**



**U.S. Dólar Estadounidense/Colon Costarricense**



Fuente: Daily FX

Expertos indican que el dólar es un arma de doble filo<sup>7</sup>: para los países que exportan utilizando la devaluación de su moneda, la misma se convierte en una herramienta para abaratar sus productos en el mercado de exportación. Como Panamá no tiene su propia moneda no puede utilizar el tipo de cambio a su favor, esto no sería una barrera para el país si se contara con exportaciones de productos de valor agregado los que utilizando la tecnología lograsen ser más productivos; pero actualmente Panamá se enfoca en exportaciones de *commodities* (bienes sin valor agregado como piña, banano, entre otros).

### Doing Business

Otro aspecto que se conjuga con las variables anteriormente mencionadas es la facilitación de comercio, medido en este caso, por el informe Doing Business 2018-2019 del Banco Mundial el cual, entre otros, registra el tiempo y el costo relacionados con el proceso logístico de exportación e importación de bienes. En él se mide el tiempo y el costo (excluidos los aranceles) y un grupo de procedimientos —cumplimiento documental y cumplimiento fronterizo— dentro del proceso general de exportación o importación de un cargamento de mercancías.

Panamá obtuvo la posición 57 de 190 países en el indicador Comercio Transfronterizo. En los aspectos relacionados a la exportación, los resultados del país son alentadores en comparación con la región de América Latina y el Caribe, pero aun distantes al compararnos con los países de la OCDE.

De acuerdo con el Doing Business, se necesitan 24 horas para el cumplimiento de la regulación aduanera y regulación relativa a otras inspecciones que son obligatorias para que el cargamento cruce la frontera del país, como también el tiempo de manejo en el puerto o frontera para la exportación; con un costo de B/. 270.00 dólares. En promedio, los países de América Latina logran completar este trámite en dos días y medio, a un costo de casi el doble que en Panamá. Sin embargo, los países de la OCDE realizan todo este proceso de exportación en menos de 13 horas con un costo mucho menor (ver tabla N°1).

En cuanto a los procesos del cumplimiento documental que incluyen el tiempo y costo para realizar los requisitos de presentación de documentos de todos los organismos gubernamentales de la economía de origen, la economía de destino y las economías de tránsito, en Panamá solo se necesitan 6 horas con un costo de B/. 60.00 dólares; una ventaja al compararlo con el promedio

<sup>7</sup> R. Jurado (comunicación personal, 9 de mayo de 2019).

latinoamericano que requiere de más de dos días y B/.110.00 dólares pero ciertamente atrás en relación al promedio de los países que conforman la OCDE que es de 2 horas y B/.35.00 dólares.

**Tabla 1 Tiempo y Costo para Exportar e Importar**

Indicador	Panamá	América Latina y el Caribe	OCDE ingreso alto
Tiempo para exportar: Cumplimiento fronterizo (horas)	24	61.9	12.5
Costo para exportar: Cumplimiento fronterizo (USD)	270	529.8	139.1
Tiempo para exportar: Cumplimiento documental (horas)	6	52.5	2.4
Costo para exportar: Cumplimiento documental (USD)	60	110.4	35.2
Tiempo para importar: Cumplimiento fronterizo (horas)	24	62.6	8.5
Costo para importar: Cumplimiento fronterizo (USD)	490	647.2	100.2
Tiempo para importar: Cumplimiento documental (horas)	6	79.1	3.4
Costo para importar: Cumplimiento documental (USD)	50	116.3	24.9

Fuente: Doing Business 2019

Los resultados de Panamá deben mejorarse para lograr ser más competitivos y poder así responder oportunamente a la demanda del mercado internacional. Vale la pena señalar que el Doing Business evalúa los procesos directamente relacionados a la exportación y no considera la documentación previa o complementaria a dicho trámite. Al considerar la tramitología previa a la exportación, uno de los entrevistados mencionó que existen demoras e ineficiencia en los procesos, y puso como ejemplo que para obtener un registro sanitario se tomaba cerca de 6 meses, trámite que en países modernos solo toma 48 horas.

En este sentido cabe destacar que los empresarios encuestados identificaron en los trámites, el segundo mayor obstáculo para exportar (después de los costos laborales).

### Normativa

Esta variable se integra al considerar que sin leyes que promuevan la actividad exportadora y aún más a la producción, no se pueden lograr mejores resultados o detonar el potencial del sector industrial.

Existen leyes en Panamá que buscan mejorar la producción nacional y promover las exportaciones entre ellas:

- Ley 25 de 4 de junio de 2001, que establece la Política Nacional para la Transformación Agropecuaria que busca brindar apoyo administrativo y financiero para mejorar la productividad, competitividad y desarrollo del sector agroalimentario, agroindustrial y agroexportador. Esta ley busca el crecimiento de las actividades agropecuarias mejorando la eficiencia económica en las diferentes etapas del proceso de producción y mercadeo, y promoviendo alternativas productivas nuevas y más rentables.
- Ley 82 de 31 de diciembre de 2009, que establece el Programa de Fomento a la Competitividad de las Exportaciones Agropecuarias, que entre sus objetivos es promover la

competitividad de la agroexportación mediante la reducción de los costos de comercialización incurridos en concepto de empaque, de embalaje y de transporte y flete interno, además de proveer oportunidades para el crecimiento del sector agropecuario nacional y el desarrollo de actividades de alto valor añadido. A través de esta ley se expide el Certificado de Fomento a las Agroexportaciones (CEFA).

- Decreto Ejecutivo 42 de 22 de mayo de 2009. Por el cual se establecen tasas en concepto de servicios en la Ventanilla Única de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio e Industrias en la cual se centralizan los trámites de las exportaciones panameñas.
- Ley 105 de 21 de noviembre de 2013 en la cual se establece el Programa para la Promoción y Modernización Agropecuaria y Agroindustrial (PROMAGRO). Esta ley fue creada en base a la necesidad que existía de aquellos productores que no aplican a la ley del CEFA establecida en el MICI, por lo cual se identificó establecer una ley que incentivara a fomentar y mejorar la productividad, competitividad y desarrollo integral de las actividades del sector agrícola en las diferentes etapas de la cadena productiva. En este programa se expide el Certificado de Fomento a la Productividad (CFP).
- Ley 107 de 21 de noviembre de 2013 que crea el programa de incentivos a la producción nacional de granos y otros productos agrícolas que tiene como objetivo fortalecer la actividad agrícola e incentivar la competitividad en estos rubros.
- Ley 25 de 23 de mayo de 2017 de Fomento y Desarrollo al Sector Industrial, que espera mejorar la productividad y la competitividad del sector industrial y agroindustrial. Esta ley busca entre otros el crecimiento de la industria panameña con base, fundamentalmente, en la incorporación efectiva de tecnología de alto valor añadido. También busca atraer nuevas inversiones extranjeras y nacionales, así como fomentar la inversión local con miras a incentivar la eficiencia en los canales de producción nacional y su subsiguiente incorporación dentro de la cadena de valor agregado y contribuir al desarrollo económico de Panamá a través de la innovación, la investigación y el desarrollo. A través de esa ley se expide el Certificado de Fomento Industrial (CFI).

En materia de normativa, las afectaciones no están en las leyes sino en su implementación. El presidente de APEX señala que, en efecto, hay incentivos, pero no se reconocen a tiempo. Como ejemplo, a través de la ley de PROMAGRO se le adeudan millones de dólares a los productores; en el caso de los CEFA se repite la misma situación, aunque en menor escala. Mientras que los CFI, de la ley de fomento industrial, que sí se emiten, la DGI no los reconoce aduciendo no tener presupuesto. En fin “¿de qué sirve tener incentivos sino pueden usarse para el pago de los impuestos sino después de varios años?”<sup>8</sup>.

Los encuestados (en su mayoría) dicen desconocer los incentivos a la exportación (80% Ley 25, 65% CEFA y 80% PROMAGRO), con excepción del Certificado de Fomento Industrial (CFI) que marcó un mayor número de empresarios que lo conocen (50%). En cuanto a su utilización se observa un bajo porcentaje que llega al 10% de los encuestados en el caso del CFI, 5% en el CEFA y 5% en PROMAGRO.

---

<sup>8</sup> R. Jurado (comunicación personal, 9 de mayo de 2019).

## **2. ¿Por qué la industria no exporta más? En ese sentido, ¿qué se requeriría para desarrollar actividades de transformación utilizando al país como un componente en una cadena de valor de bienes que se transan globalmente?**

Ricardo Sotelo<sup>9</sup>, expresidente del Sindicato de Industriales de Panamá y actual miembro de la junta directiva de dicho gremio, considera que la industria no exporta más “porque no existe una política pública dirigida al desarrollo industrial”. Las industrias no solo deben afrontar obstáculos de trámites y de instituciones ineficientes, sino que no cuentan con políticas públicas diseñadas para la actividad industrial. Dada la diversidad de actividades industriales en el sector, el objetivo sería, aprovechar las experiencias de las empresas que actualmente están exportando (sin pretender acciones para favorecer a empresas en forma particular), mejorando las condiciones del entorno institucional que impulse su crecimiento, se perfeccione el sistema de soporte estatal y permitir que otras empresas del sector industrial puedan integrarse y aprovechar estas experiencias modificadas. Mejorar lo bueno que se está haciendo y que sea replicable para todo el que quiera desarrollar la experiencia.

Asimismo señaló que “otro elemento es el bajo y desorganizado rendimiento de la producción local, con lo cual la cadena de suministro se vuelve insuficiente e insegura. Hay que buscar mecanismos que apoyen al productor, permitiéndole organizarse y producir con objetivos claros del mercado que necesita satisfacer, en cuanto a cantidad, calidad y precio”.

Roy Rivera<sup>10</sup>, presidente del Sindicato de Industriales de Panamá (SIP) sostiene que “lo más importante es tener una política de Estado en defensa de la inversión y la producción; con esa base se define el curso a seguir de las diferentes inversiones en exportación”. A esto complementa Andy Espinosa<sup>11</sup>, economista del SIP, indicando que se requiere de un enfoque de país que comprenda que las ventajas de nuestra posición y plataforma de servicios logísticos solo pueden ser aprovechadas al máximo integrando a los sectores de producción y transformación, una adecuada política industrial, la integración de los acuerdos comerciales regionales y un marco jurídico apropiado que permita atraer inversiones para el modelo de negocio global que sigue ganando terreno.

Según el presidente de APEX<sup>12</sup> en los últimos 20 años el enfoque de la producción fue al mercado local, con pocos incentivos para desarrollar las industrias, que aunado a las barreras internas y a una política pública orientada al servicio ha impedido el desarrollo de las industrias dedicadas a la exportación. Citó el caso de Costa Rica, país que a pesar de depender de sus productos agrícolas, le agrega valor a los mismos. Por ejemplo, la exportación de piña con tecnología IQF, que le permite llevar su fruta congelada a diversos mercados manteniendo su frescura y propiedades, además le permite desligarse de riesgos de tiempo de transporte y merma de la fruta. También se han especializado en otro tipo de exportaciones como instrumentos médicos, donde son muy competitivos.

---

<sup>9</sup> R. Sotelo (comunicación personal, 24 de mayo 2019).

<sup>10</sup> R. Rivera (comunicación personal, 22 de mayo 2019).

<sup>11</sup> A. Espinosa (comunicación personal, 22 de mayo 2019).

<sup>12</sup> R. Jurado (comunicación personal, 9 de mayo 2019).

En Panamá, la actividad para agregar valor a los bienes no se ha logrado por la falta de efectividad en las políticas públicas que incentiven al sector, ya que este tipo de inversión requiere altos montos de dinero con retornos a mediano a largo plazo, por lo que otorgar y aplicar adecuadamente los incentivos ayudaría a fomentar la transformación. Además, indicó sobre la posibilidad de incluir actividades que agreguen valor en la cadena de valor, que Panamá no ha aprovechado esa posibilidad, debido a los obstáculos que impiden al sector ser competitivo. El país se ha enfocado al mercado local, el cual es muy pequeño, y no ha explotado las economías de escala, ni responde a las realidades de este siglo, dejando de lado una inminente revolución industrial para la cual se debe estar preparado.

Panamá, de acuerdo con Jurado, tiene oportunidad de desarrollar un *hub* alimentario y un *hub* farmacéutico con miras al mercado global, donde se complemente la producción nacional con la extranjera, se agregue valor y se utilice la plataforma logística y los tratados comerciales para convertir a Panamá en un centro de exportación para Centroamérica y el resto de América, como es el caso de Holanda con el puerto de Rotterdam para Europa.

#### RECUADRO NO. 1

##### Caso de Éxito # 1 – Costa Rica

Al 2017 las exportaciones de bienes de Costa Rica representaron el 19% del PIB. Este país ha experimentado, de acuerdo con el Banco Mundial, un crecimiento económico sostenido en los últimos 25 años, debido a la implementación de una estrategia orientada al exterior, basada en la apertura a la inversión extranjera, así como en una gradual liberalización comercial. Este país era exportador principalmente de productos sin ninguna transformación, pero han cambiado sus estrategias de exportación, ubicándose entre los primeros 10 exportadores de la región de América Latina y el Caribe con B/. 11,255,809 miles de dólares (1/).

Costa Rica tiene varios años reforzando su apertura comercial, y ha aplicado acciones para cumplir con sus objetivos. El país ha encontrado fortalezas y les ha apostado a ellas. Costa Rica invierte cerca del 8% del PIB en educación (contando con una población educada y bilingüe) e invierte en investigación y desarrollo, esto le ha favorecido en la atracción de grandes multinacionales de tecnología y alcanzando, según el Global Innovation Index 2018 la segunda posición como país más innovador de América Latina después de Chile (#54 entre 126 economías). De acuerdo con la revista Summa, en un artículo tomado de BBC Mundo, “el país sigue embarcado en su plan de atraer más inversión extranjera directa, fomentar la creación de nuevas empresas tecnológicas y exportar productos con valor agregado”.

El país ha tomado fuerza en el aspecto tecnológico, entre los que destaca el desarrollo de equipos médicos, para lo que ya cuenta con tres centros que se dedican a ello, resaltando que son de los más grandes del mundo. Lo anterior es una muestra de la inversión que hace Costa Rica en materia de innovación. Estos avances se reflejan en las exportaciones donde el sector de equipo de precisión y médico es el principal producto de exportación de Costa Rica, actividad que representa el 29% del total de ingresos por exportaciones.

(1/) En Trademap algunos países cuentan al 2018 con cifras espejo (utiliza los datos de los países socios) que serán modificadas, por lo que la posición del país está sujeta a dichas revisiones.

**RECUADRO NO. 2****Caso de Éxito # 2 – Holanda**

Al 2018, el valor de las exportaciones de bienes con respecto al PIB alcanza el 82%. Hace algunos años eran el octavo país exportador de bienes, pero han mejorado su posición llegando al quinto lugar en ese año, representando el 3.7% de las exportaciones de bienes del mundo, alcanzando los B/.723.3 miles de millones de dólares.

Según la base de datos del Instituto Español de Comercio Exterior, Holanda es el mayor exportador de Europa de productos agroalimentarios, por encima de potencias como Francia o Alemania, a pesar de ser un país pequeño con 17 millones de habitantes. Gran parte de sus exportaciones son alimentos que han sido importados previamente (Holanda es centro de distribución en Europa), pero las exportaciones netas siguen siendo las más elevadas de Europa.

Holanda es el segundo exportador mundial de productos agrícolas, después de Estados Unidos. Ello, gracias a que la producción agrícola ha aumentado en los últimos años, donde por ejemplo la producción de fresa se ha incrementado un 47% hasta las 58,000 toneladas en 2016, similar a lo ocurrido con tomates, cebollas o patatas, debido a nuevas técnicas de producción, esto también se extiende a productos de la ganadería. Holanda está logrando producir mucho más con menos, usando al mínimo los pesticidas y reduciendo las emisiones de CO2. Utilizando esta estrategia ha conseguido colocarse como segundo país del mundo en exportaciones agroalimentarias. Según el *Global Innovation Index 2018*, el país ocupa la segunda posición a nivel mundial en innovación en una comparación entre 126 países. En cuanto al *Doing Business*, este país ocupa la primera posición a nivel mundial, de entre también 126 países, en el indicador de comercio transfronterizo.

Los resultados del país en materia de producción con innovación y de facilidad para la exportación no fue de casualidad, hace más de 9 años el Gobierno Holandés identificó sectores prioritarios para su economía donde existían fortalezas y que podían potenciarse tales como: agroalimentación, química, industria creativa, energía, sistemas y materiales de alta tecnología, logística, ciencias de la vida y sanidad, horticultura y gestión de las aguas. Para cada sector existe una plataforma de colaboración cuyo objetivo es el intercambio de experiencias, conocimiento e ideas, y en la que cooperan la industria, los centros de

Por otro lado, en el informe Globalización en Transición de McKinsey Global Institute, se analiza la dinámica de las cadenas de valor globales y encuentra cambios estructurales, observando un crecimiento más rápido del comercio de servicios en comparación al de bienes; así como una diferencia en la creación de valor de estos, en el que el comercio de servicio lidera. Indica en el informe que las cadenas de valor globales son cada vez más intensivas en conocimiento que va en detrimento de la mano de obra poco calificada, presentando un cambio importante en la industria al compararla con el desarrollo de ellas en los años noventa y en la primera década de este siglo.

Tres factores explican los cambios en la exportación:

- Las cadenas de valor productoras de bienes se han vuelto menos intensivas en el comercio. Tanto la producción como el comercio continúan creciendo en términos absolutos, pero



ahora una parte más pequeña de los bienes que salen de las líneas de ensamblaje del mundo se comercializa a través de las fronteras. Entre 2007 y 2017, las exportaciones disminuyeron de 28.1% a 22.5% de la producción bruta en las cadenas de valor productoras de bienes. Sin embargo, esta tendencia no indica que la globalización haya terminado, sino que “refleja el desarrollo de China y otras economías emergentes, que ahora, están consumiendo más de lo que producen” (McKinsey Global Institute, Executive Summary 2019, página 5).

- El crecimiento de cadenas de suministro internas más integrales ha reducido la dependencia de las importaciones de bienes intermedios. Por ejemplo: China produce muchos bienes intermedios y lleva a cabo más investigación y desarrollo en sus propias cadenas de suministro nacionales, lo cual frena la intensidad del comercio mundial de bienes. La construcción de industrias domésticas integradas verticalmente permite a China capturar más valor agregado, y simultáneamente, generar empleos y desarrollo económico.
- El impacto de las nuevas tecnologías, donde algunos avances que trae consigo la 4ta revolución industrial tales como plataformas digitales, *blockchain* e *IoT*, continuarán reduciendo los costos de transacción y logística. También pueden reducir los flujos comerciales, ya sea cambiando la economía y la ubicación de la producción o cambiando los bienes y servicios. El informe citado, indica que la tecnología podría frenar el comercio mundial de bienes mientras continúa alimentando los flujos de servicios.

Todas estas apreciaciones impactan el comercio de Panamá con el mundo. Los cambios estructurales, deben evaluarse para buscar una mayor participación en las cadenas de valor quizás a través del aprovechamiento de nuestra proximidad geográfica o a la plataforma logística existente que permite acercarnos a la demanda. Mejorar la productividad y las habilidades será esencial para mantener el ritmo de los avances de fabricación y de logística. Tal como dice el informe de Mckinsey, los países de América Latina (entre otras regiones) tienen una limitada participación en las cadenas de valor globales, y también están menos conectados con el resto del mundo en los flujos de finanzas, personas y datos. El desafío de nuestra región será encontrar nuevas aperturas y crear el entorno empresarial, la infraestructura, las bases de las políticas y el capital humano necesarios para competir en el comercio global.

### **3. ¿Por qué no han tenido mayor impacto los acuerdos comerciales en el aumento de las exportaciones de bienes?**

Los Tratados de Libre Comercio (TLC), los Tratados de Promoción Comercial (TPC) y los acuerdos comerciales entre dos o más países procuran establecer reglas claras, equitativas y comunes para normar la relación comercial entre ellos, brindando mecanismos de solución de controversias comerciales eficaces que garanticen el cumplimiento de los acuerdos, así como el efecto de proporcionar seguridad jurídica y confianza para el desarrollo de las actividades productivas.

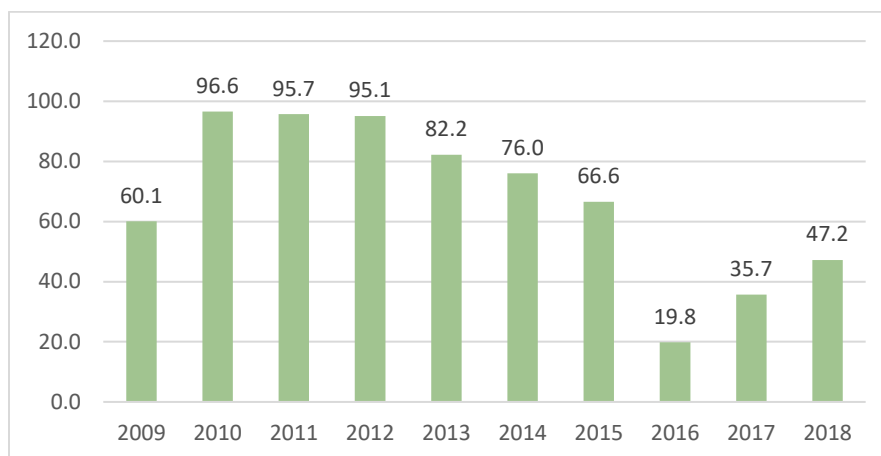
Al hablar de beneficios para el país es importante manifestar que los acuerdos comerciales son instrumentos comerciales que promueven las exportaciones y la competitividad del sector productivo e inciden positivamente en la creación de empleos. El hecho de que los productos panameños tengan asegurada la entrada a diversos mercados libres de arancel de importación podría estimular la creación de más empresas exportadoras y la ampliación de las ya existentes, y con ello, de más fuentes de trabajo.

Cabe destacar que no sólo quienes venden directamente productos panameños en el exterior se beneficiarán de la exportación; también se favorecen las empresas que producen los bienes que luego son exportados por las comercializadoras, así como las empresas que venden a estas otras sus insumos, servicios y materias primas. Así, por ejemplo, las exportaciones de carne bovina y avícola benefician no sólo a las plantas procesadoras, sino a los miles de panameños que participan en todo el proceso. Lo mismo es cierto para todos los demás bienes de exportación. Además, como el valor agregado que generan las exportaciones es muy grande, con ello se benefician también restaurantes, profesionales, empresas de transportes y todo tipo de empresas nacionales que necesitan que los panameños tengan ingresos para que puedan comprarles. Igualmente, la eliminación de barreras al comercio entre los países del acuerdo brinda a su vez nuevas opciones a los consumidores.

Panamá cuenta con 19 tratados comerciales vigentes y 1 en negociación (Panamá-China Continental). En dichos tratados se acuerdan beneficios en inversión, propiedad intelectual, acuerdos de cooperación y lo principal, intercambio de bienes y servicios.

Las exportaciones vía tratados comerciales para el año 2010, siendo el año con mayores exportaciones por esta vía, representaba el 13.3% de las exportaciones totales de bienes, sin embargo, esta proporción ha caído hasta el 2016 que fue 3.1% y para el año 2018 se recuperó ubicándose en 7.0%. En este mismo sentido, pero en valores absolutos, las exportaciones vía tratados comerciales fueron cayendo desde el año 2010 cuando se exportaron B/. 96.6 millones, hasta llegar a B/. 19.8 millones para el año 2016 lo que representó una caída de 80% en las exportaciones vía tratado. Se comenzaron a recuperar logrando cerrar el 2018 con B/. 47.2 millones, incrementándose más del doble con relación al 2016, mostrando un comportamiento similar de las exportaciones totales de bienes.

**Gráfica 2 Exportaciones de bienes a través de tratados comerciales, en millones, Años 2009-2018**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC

La recuperación de las exportaciones vía tratados pudo ser afectada por la ruptura de relaciones diplomáticas con Taiwán a mediados del año 2017, que representaba en promedio 6% de las exportaciones vía tratado y también por la tensa situación comercial con Colombia debido a los problemas con ciertas mercancía procedentes de la Zona Libre de Colón.

Para el 2018, fueron 11 los países destinatarios de bienes exportados vía tratados, siendo el principal Costa Rica con el 37.7%, Nicaragua con el 24.4% y Estados Unidos con el 10.8%.

**Cuadro 2 Exportaciones de bienes vía tratados, según país de destino. Año 2009, 2014 - 2018**  
(en millones de B/.)

Países	2009	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Total</b>	<b>67,081,552</b>	<b>75,998,980</b>	<b>66,609,989</b>	<b>19,820,128</b>	<b>35,719,820</b>	<b>47,212,690</b>
Canadá	-	0	0	0	560,885	202,061
Chile	2,744,039	5,489,030	4,210,783	299,945	964,669	1,711,467
China Taiwán	2,362,897	7,289,366	1,924,917	0	0	0
Colombia	3,732,988	2,402,566	2,382,523	1,189,292	81,188	0
Costa Rica	36,638,052	40,368,172	42,690,700	10,104,384	17,295,271	17,788,073
El Salvador	4,512,568	4,451,469	6,201,460	4,460,266	1,735,560	2,612,231
Estados Unidos	0	65,232	129,207	0	5,856,169	5,086,936
Guatemala	3,634,138	4,530,874	2,923,756	565,879	682,162	807,106
Honduras	10,291,582	2,297,993	766,247	654,817	1,568,011	2,368,947
México	-	0	0	0	2,195,205	4,917,910
Nicaragua	2,784,868	8,392,458	5,174,703	2,545,545	4,738,070	11,538,509
Perú	-	438,379	83,233	0	0	56,587
Puerto Rico	-	0	0	0	0	122,863
Rep. Dominicana	380,420	273,441	122,460	0	42,630	0

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC

(-) No estaba en vigencia

Por otro lado, existe un fuerte desbalance en el comercio exterior vía tratados: para el año 2018 Panamá exportó B/. 47.2 millones *versus* B/. 2,264.6 millones que se importó vía tratado, una diferencia de 98%, dejando en evidencia que no estamos aprovechando los tratados para potenciar la capacidad exportadora panameña.

Sobre las razones por la que los tratados comerciales no tienen mayor impacto en las exportaciones panameñas, expertos en el tema dan su opinión. R. Jurado<sup>13</sup>, presidente de APEX señala las siguientes:

- Panamá no cuenta con una industria de valor agregado desarrollada, situación que le impide aprovechar los tratados comerciales. Es por ello por lo que los empresarios utilizan mayormente los tratados para la importación, pues las grandes empresas y distribuidoras lo ven como un negocio más rentable que el producir localmente.
- El sector productivo no ha estado preparado para aprovechar los tratados comerciales, la oferta exportable es básicamente productos agrícolas, madera o desechos, que no tienen ningún tipo de valor agregado, perdiendo competitividad.

<sup>13</sup> R. Jurado (comunicación personal, 9 de mayo 2019).

- Lo anterior, unido a los costos de salarios, costos y calidad de energía y el bajo uso de tecnología no le permite al sector ser más eficiente ni competitivo.

Por su parte, A. Espinosa<sup>14</sup> (economista del SIP) considera que “la firma de acuerdos comerciales fue una estrategia muy bien intencionada, pero sin planificación. Esto nos ha llevado a minimizar nuestra presencia en los mercados internacionales y nos convertimos un país importador de bienes...Solo es posible revertir este rumbo si comenzamos a interesarnos en promover primeramente a nuestra industria nacional, robustecerla e impulsarla a los mercados internacionales”.

Entre algunas de las apreciaciones de los empresarios encuestados se encuentran: la falta de difusión, no contar con una estrategia, oferta exportable limitada, la existencia de tratados que no terminan de completarse (como el de Corea), la competencia con Centroamérica con países que tienen monedas devaluadas, no ha sido prioridad para el Estado el fomentar las exportaciones de bienes, no se produce para exportar y por negociar con países mucho más competitivos que Panamá, dándole ventajas a ellos, entre otros.

#### **4. ¿Cuáles son los obstáculos administrativos y de políticas públicas a la exportación de bienes y cómo podrían subsanarse a corto y mediano plazo?**

R. Rivera<sup>15</sup>, presidente del SIP indica que “el principal obstáculo a la exportación es la ineficiencia en la gestión de procesos y de *permisología* de exportación en especial por parte del Departamento de Protección de Alimentos (DEPA, departamento del Min. de Salud) que tiene mil peros para los registros de productos de consumo humano”. Además, incluyó “la falta de créditos de exportación y de infraestructura productiva que sirva de base de generación de exportación”. Considera que el Estado debe “desempeñar un rol en la generación de material productivo en Panamá. Para exportar primero se debe producir y eso se basa en tener capacidad productiva de exportación, se debe facilitar la inversión, la permisología, eliminar los *Red Tape* y sobre todo los funcionarios deben ser facilitadores de la producción”.

Espinosa<sup>16</sup> complementó lo anterior indicando que la inexistencia de políticas activas en el ámbito industrial, poco apoyo o inexistente acompañamiento institucional, falta de condiciones atractivas para las inversiones hacia el sector industrial (nacionales y extranjeras), falta de economías de escala en el sector manufacturero exportador y la carencia de un modelo de desarrollo económico que integre a los sectores de producción y transformación al modelo económico de tránsito histórico siguen siendo un ancla para el despegue de nuestra industria nacional hacia los mercados internacionales.

Por su parte, el empresario Hernando Llorente<sup>17</sup> indica que en el caso de su empresa, los principales obstáculos que confronta son los costos laborales, los costos de la energía, los impuestos de renta (que son iguales para todos sin distinguir tamaño ni industria) , los costos de combustible, los constantes tranques, el no tener unos agregados comerciales en las embajadas en disposición de

---

<sup>14</sup> A. Espinosa (comunicación personal, 22 de mayo de 2019)

<sup>15</sup> R. Rivera (comunicación personal, 22 de mayo 2019)

<sup>16</sup> A. Espinosa (comunicación personal, 22 de mayo de 2019)

<sup>17</sup> H. Llorente. (comunicación personal, 27 de mayo 2019),

cooperar, las barreras arancelarias, las barreras fitosanitarias, la burocracia, que podrían ser, entre otras, algunas de las causas que afectan su capacidad exportador. Otra limitante identificada por el empresario es que la pequeña industria es limitada en cuanto a cantidad que puede comprar en materia prima: “si Panamá tuviese una zona libre no de carteras, zapatos, y electrodomésticos, sino de materias primas capaz de abastecer la región utilizando los mega puertos tendríamos oportunidad de pedir justo a tiempo y no tener grandes y costosos inventarios”.

Los empresarios encuestados, indicaron que existen también elementos internos de las empresas que le impiden aumentar las exportaciones, principalmente: los altos costos de producción, altos costos de materia prima, baja productividad y falta de conocimiento del mercado de destino. Este grupo señala los siguientes como los principales obstáculos administrativos y de políticas públicas para la exportación de bienes:

- La existencia de un ambiente que favorece a la importación y no a la exportación, lo que desincentiva la producción nacional ya que sale más rentable importar.
- La institucionalidad no está coordinada, se están haciendo algunos esfuerzos con el trabajo en conjunto del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) y el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) con el programa Exporta Panamá, pero aún falta integrar a otros actores.
- Excesiva burocracia.
- El apoyo al sector exportador recae principalmente sobre una dirección del MICI que no cuenta con la fuerza ni representación que requiere.
- Las instituciones tienen sistemas tecnológicos, pero los mismos no están integrados.
- Existe una Ventanilla Única para la Exportación, pero que no es completamente digital requiriendo presentación de documentos en papel.
- No se generan polos de desarrollo en el interior, desaprovechando la oportunidad de crear negocios de exportación que agreguen valor, lo cual generaría mano de obra directa e indirecta.
- Existen incentivos para exportar, pero no son entregados de forma oportuna al empresario.
- Un régimen laboral poco flexible que no responde a las demandas actuales.
- Costo de transporte interno (sale más caro mover productos de la ciudad de Panamá hacia Colón, que moverlo de Colón hacia Cartagena).
- Falta de capacidades del recurso humano nacional.

### Sugerencias de subsanación

Los expertos consultados (entrevistas y encuestas) ofrecieron las sugerencias para subsanar los obstáculos a la exportación:

- Agilización de procesos, eliminando la burocracia y la discrecionalidad de los funcionarios, usando trámites digitalizados por medio de una ventanilla única electrónica.
- Brindar un entorno que de seguridad para el inversionista y que pueda agregar valor, aminorando la percepción de que es una inversión de alto riesgo.
- Capacitar a los empresarios en talleres de comercio exterior.
- Contar con una estrategia industrial que permita la planificación de mediano y largo plazo, en un escenario dinámico de competencia global, que permita aprovechar en el corto plazo

las potencialidades de algunas cadenas productivas para incrementar las exportaciones e ir transitando de forma gradual a un modelo de desarrollo industrial manufacturero de clase mundial.

- Crear centros de formación de alto nivel que capacite al recurso humano.
- Crear mediante una alianza pública-privada, una agencia de promoción comercial parecido a Procomer de Costa Rica, que tenga una junta directiva con representación público y privado donde se integre el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Reconocerle al productor los incentivos (tanto incentivos a la producción como a la exportación) en un tiempo razonable, lo que le permitirá disponer de capital de trabajo para que realicen sus proyectos.
- Establecimiento de una zona especial (como la ZLC) de materias primas. Con esto se equilibraría el acceso a materias primas y costos de producción que permitan mejorar la competitividad.
- Hacer un minucioso inventario de la industria panameña, con el fin de determinar los aspectos específicos que no permiten que ese producto pueda abastecer a su sector, a su provincia y al país. Con una buena identificación y atención a esas limitantes, el producto podría alcanzar mercados internacionales.
- Implementar un *Trade Capacity Building* o inteligencia comercial para apoyo al exportador.
- Seguir realizando las misiones comerciales donde se localizan clientes potenciales y el Estado financia la logística de alojamiento y concertación de citas de negocios resultaría positivo.
- Mejoras a la Ley Laboral.
- Promover los créditos para exportación.
- Reforzar el apoyo al desarrollo del sector productivo, brindando las herramientas para que tengan mayor productividad, incentivando las actividades que agreguen valor a los bienes.

## 5. ¿Contribuiría a un alza en las exportaciones el establecimiento de relaciones con China y la promoción de inversiones provenientes de otros países?

Existe gran potencial comercial al establecer relaciones con la República Popular China, y la pregunta es ¿por qué? Se prevé que para el 2030 China se convertirá en la primera potencia mundial; este país representa el 20% de la población mundial; para el 2025 se estima que duplique su consumo de lujo y represente el 40% del gasto de los consumidores del mundo. También, es el segundo usuario del Canal de Panamá; es el primer proveedor de mercancías de la Zona Libre de Colón; existen posibles beneficios económicos con la atracción de importantes inversiones y la negociación de un tratado de libre comercio podría incrementar las exportaciones de nuestro país.

### La relación con China

En junio 2017, Panamá se sumó a los 174 países que avalan la Resolución 2758 de 1971 de Naciones Unidas, que reconoce a China como el único representante ante ese organismo, y establece relaciones diplomáticas con dicho país.

Panamá ha firmado sendos Memorando de Entendimiento (*Memorandum of Understanding*, MoU, por sus siglas en inglés) con la República Popular China y entre los relacionados al intercambio comercial entre ambos países se tienen:

- **MoU para la promoción del comercio e Inversiones**

Acuerdo de promoción comercial que formaliza una política de intercambio comercial entre ambos países, facilitando la apertura de las exportaciones panameñas a China.

Contenido: Formaliza la política de asistencia bilateral para la atracción de la inversión de China a Panamá y facilita la apertura del mercado de China para las exportaciones panameñas, haciendo realidad las alianzas estratégicas entre empresas exportadoras panameñas y empresarios chinos, alcanzadas durante la primera misión comercial de empresarios chinos a Panamá. Se espera generar un gran potencial de ventas en producción panameña exportables.

- **MoU de factibilidad de TLC**

Panamá y China inician estudio de factibilidad para negociar un TLC

Contenido: Memorando de Entendimiento por el cual Panamá y China inician estudios para evaluar la factibilidad de un Tratado de Libre Comercio entre ambos países, reconociendo la importancia de profundizar y dinamizar el intercambio comercial, y las oportunidades y complementariedades económicas que abren las puertas a una relación comercial y económica más estrecha.

- **MoU de cooperación en capacidad productiva e inversión**

Panamá y China alentarán la inversión y fortalecimiento en los ámbitos de infraestructura, energía, logística, el sector agrícola, entre otras.

Contenido: Acuerdo marco por el cual Panamá y China promoverán la capacidad de producción y la cooperación en áreas de interés común, especialmente: construcción y operación de

infraestructura, industria de servicios, incluida la navegación de buques; Zonas industriales y de cooperación económica; fabricación; agricultura y procesamiento de alimentos; entre otros.

Para ello, ambos países conforman un Comité Directivo liderado por el Ministerio de Economía y Finanzas, por la parte panameña, y la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (NDRC), por la parte China.

Como parte del acuerdo, ambos países alentarán a empresas y otras organizaciones a llevar a cabo acciones y proyectos de cooperación, que se acuerden mutuamente, a través de las siguientes modalidades: inversión directa; empresas conjuntas, construcción; gestión y transferencia; contratación de proyectos; suministro de equipo; estudio conjunto; intercambio de experiencias; intercambio de tecnologías; soporte técnico; entre otros.

- **MoU sobre el desarrollo de medidas sanitarias y fitosanitarias**

Memorando de Entendimiento fitosanitario permitirá a Panamá adoptar medidas para que sus productos sean aptos para la exportación al mercado chino.

Contenido: Se trata de un Memorando de Entendimiento entre autoridades competentes para la facilitación del cumplimiento de las medidas fitosanitarias según convenios firmados por ambos países en el marco de la Organización Mundial del Comercio.

- **MoU de cooperación agrícola**

Memorando de Entendimiento de cooperación agrícola que permite mejorar la capacidad productiva agrícola y ganadera de Panamá, necesaria para la exportación al mercado chino.

Contenido: Se trata de un Memorando de Entendimiento entre autoridades competentes para el desarrollo de la agricultura y ganadería, que da paso a la exportación de productos agrícolas de Panamá a China. Incluye la cooperación técnica e intercambios de experiencias sobre germoplasma, inocuidad de los alimentos de origen vegetal y animal, sistema reglamentario sanitario y fitosanitario, uso de la tierra y nutrición del suelo, irrigación de las tierras de cultivo y ahorro de agua, medio ambiente agrícola y cambio climático, nutrición animal, tecnología de diagnóstico en el sector agrícola, horticultura protegida, procesamiento y logística agrícola, y áreas relacionadas en la forma de proyectos conjuntos de investigación, orientación técnica y otras actividades que puedan aumentar la capacidad para la comercialización y aplicación de resultados de investigación e investigación.

- **MoU para la cooperación en zonas económicas y comerciales**

Panamá y China fortalecen las zonas económicas especiales, priorizando la cooperación en logística, almacenaje, procesamiento, manufactura, industrias, tecnología, servicios, entre otras.

Contenido: Con el fin de fortalecer el desarrollo económico y la promoción del desarrollo industrial, y en atención a las ventajas complementarias de ambos países establecerán un marco de cooperación económica y comercial para fortalecer el segmento de zonas económicas especiales, sobre la base del beneficio mutuo, la igualdad y la reciprocidad.



Las áreas de prioridad de la cooperación podrán incluir, la logística, almacenaje, procesamiento, manufactura, industrias, alta tecnología, servicios, entre otras.

Jurado<sup>18</sup>, presidente de APEX, se mostró positivo ante el establecimiento de las relaciones con China, en cuanto al beneficio del sector exportador. Considera que es positivo en la medida que se logre una negociación que favorezca a la producción nacional y su exportación a ese importante mercado; protegiendo las áreas sensitivas del país y los rubros con un desarrollo a nivel de manufactura importante, identificando los productos con alta demanda que pueda generar un impacto real en las exportaciones.

Para Rivera<sup>19</sup> y Espinosa<sup>20</sup>, expertos del SIP, China es una excelente oportunidad para que la industria aproveche la apertura del mercado e incremente las exportaciones, también incursionando en la exportación de productos no tradicionales. El problema, de acuerdo con los expertos consultados, no son los tratados que firmamos sino la falta de visión país que no permite aprovechar esta herramienta para expandir nuestro comercio con el resto del mundo. Asimismo, resaltan la necesidad de modernizar las instituciones adecuándose a la dinámica de negocios.

Por el lado de los encuestados, el 40% cree que las relaciones con China favorecerán sus exportaciones, mientras el 60% piensa que no. Los encuestados que lo ven con optimismo lo consideran como una oportunidad es un mercado con gran demanda. Sin embargo, los que consideran que no es favorable, ven desventajas en los precios, distancias, capacidad de producción y alarmas en cuando a la situación comercial entre China y Estados Unidos.

**Tabla 2 ¿Favorecerán las relaciones con China las exportaciones?**

Sí, porque	No, porque
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es un mercado interesante y muy desarrollado</li> <li>• Su magnitud puede representar una mayor demanda de productos</li> <li>• Es un importante mercado que puede dinamizar la economía local y regional</li> <li>• Tenemos productos con oportunidades de exportación ante una demanda exponencial</li> <li>• Ampliará nuestro mercado, siempre y cuando el gobierno de China y Panamá puedan ser más expeditos en las certificaciones necesarias.</li> <li>• Se podrá conseguir materias primas y otros insumos a mejores precios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es un mercado de cantidad y bajos precios.</li> <li>• Limitaría la oportunidad con Taiwán porque nos favorece más al ser un mercado de alto precio y calidad.</li> <li>• Al final vendrán bloqueos y rechazos por parte de USA, los que exportan a China no serán muy bien vistos por USA, estamos en medio de una guerra comercial</li> <li>• Porque nuestra capacidad no tiene el volumen para ese mercado</li> <li>• Dificultad de competir</li> <li>• La mayor parte de nuestro portafolio es de un tiempo de vida corto, por lo que las distancias y los tiempos de tránsito hacen poco viables las exportaciones a China</li> </ul>

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta.

China es el tercer país al que Panamá exporta mercaderías, superado por Países Bajos y Estados Unidos de América. La evolución de las exportaciones de bienes hacia China ha tenido un

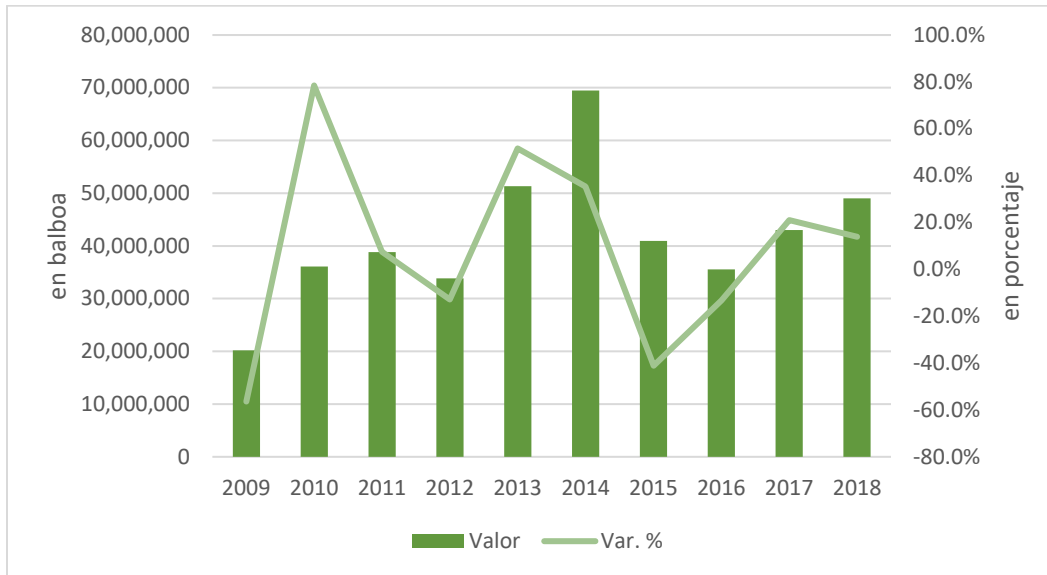
<sup>18</sup> R. Jurado (comunicación personal, 9 de mayo 2019).

<sup>19</sup> R. Rivera (comunicación personal, 22 de mayo 2019).

<sup>20</sup> A. Espinosa (comunicación personal, 22 de mayo de 2019).

comportamiento cíclico como se muestra en la Gráfica 3. Para el año 2009 las exportaciones eran de B/. 20.2 millones hasta ubicarse para el año 2014 en 69.4 millones triplicando las exportaciones en 6 años, y siendo la mayor cantidad exportada en el periodo señalado. Para el cierre del 2018, se exportaron a China B/. 49.4 millones, que representa un incremento de 15.8% con relación al año previo, en otras palabras, B/. 6.7 millones más.

**Gráfica 3 Exportaciones de Bienes de Panamá hacia China. Años 2009-2018**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC

Las exportaciones a China representaron, a 2018, el 7.3% de las exportaciones totales de bienes y entre los principales productos que se exportan tenemos: harina de pescado, maderas, desperdicios metálicos y café. También fue el cuarto destino que más creció en término de exportaciones y los productos que más aportaron fueron harina de pescado, café y maderas.

Existen oportunidades para exportar hacia esa nación ya que su población está cambiando y con ello la clase media está creciendo con un mayor poder adquisitivo. Por ende, los consumidores chinos van a demandar mejores y/o mayor cantidad de productos, abriendo un abanico de oportunidades en productos que se pueden exportar para cubrir dicha demanda. Entre ellos, de acuerdo con el informe “China Luxury Report 2019” de la compañía consultora global McKinsey & Company, se encamina a ser el motor del consumo de lujo a nivel global ya que los consumidores jóvenes están impulsando el fuerte crecimiento. De acuerdo con el informe citado, China representó más de la mitad del crecimiento global en el gasto en productos de lujo de 2012 a 2018 y se espera que aporte el 65% del gasto adicional mundial para el año 2025. Se prevé también en dicho informe, que los consumidores chinos casi dupliquen su consumo de lujo actual a 1.2 billones de yuanes (178,000 millones de dólares) para el año 2025, lo que representa el 40% del gasto del mundo.

### RECUADRO NO. 3

#### ¿Qué sucede con China?

Las exportaciones de bienes de China al 2017, representaron el 20% del PIB. Este país es el mayor exportador de mercaderías a nivel mundial con el 12.9% de las exportaciones del mundo, alcanzando B/. 2,494.2 miles de millones de dólares. En cuanto a las importaciones, es el segundo país después de Estados Unidos, demandando cerca de B/. 2,134.9 miles de dólares, es decir, el 10.7% de las importaciones de bienes mundiales.

A finales de los años ´70, China inicio una importante transformación que se evidenció con más contundencia a partir de los ´90, donde pasó de una economía eminentemente agrícola a una economía con fortaleza en su industria. Proceso de cambio que ha ido acompañado, además, de la liberalización económica y la extensión de la propiedad privada. El país se ha favorecido por su tipo de cambio, por la mano de obra barata que, junto a la disciplina, permitió dicha transformación, logrando producir a bajos costos y poder competir en el precio de sus productos.

En la actualidad dicha economía está inmersa en un proceso de transición de una economía esencialmente industrial a una economía en la que los servicios y el consumo privado sean motores del crecimiento, tal como se refleja en el hecho de que en los cuatro últimos años el sector servicios haya sobrepasado al sector industrial en contribución al PIB y al empleo. Nos dice el Informe Económico y Comercial 2018 de la Oficina Económica y Comercial de España en Pekín: “Un análisis rápido del crecimiento del PIB por el lado de la oferta nos muestra que el sector industrial, en los últimos años, crece a un menor ritmo que el sector servicios, rasgo impropio de una economía emergente y señal de la progresiva consolidación de China como potencia económica mundial y país más cercano al término desarrollado”.

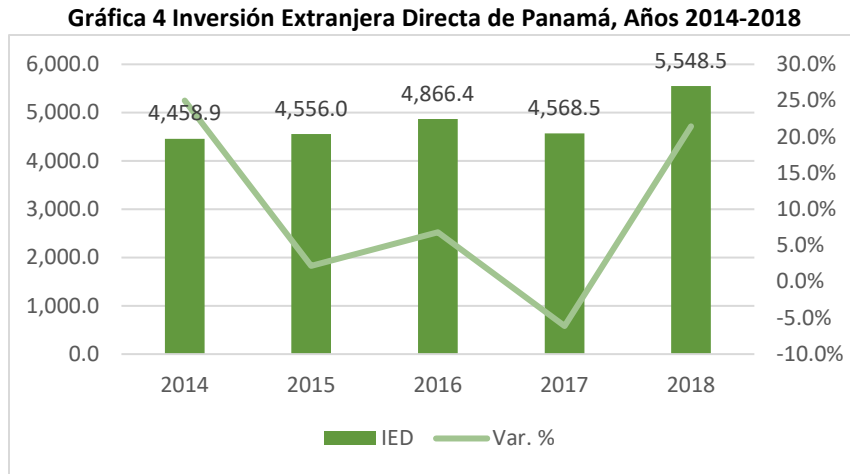
Las exportaciones han crecido, pero en menos escala, ya que consume gran parte de lo que produce y por la importancia de los servicios en su estructura económica. Sus importaciones han aumentado en 16% en los dos últimos años, reflejando una gran oportunidad como receptor de bienes de otros países, convirtiéndose en una oportunidad para ampliar el comercio internacional de muchos países.

Según el Global Innovation Index 2018 el país ocupa la posición 17 a nivel mundial en innovación, entre 126 países. En cuanto al Doing Business, China, en el indicador de comercio transfronterizo, ocupa la posición 65/128 economías, mejorando 12 puntos con relación a la medición anterior.

#### Promoción de Inversiones Extranjeras

La Inversión Extranjera Directa (IED) es un factor que impulsa el crecimiento económico principalmente por la inversión que ellas realizan en las economías receptoras y por el conocimiento que traen consigo y dejan en el país. La IED en Panamá ha ido en incremento alcanzando al 2018

B/.5,548.5 millones de dólares (B/.1,089.6 millones más que en el 2014), representando el 9% del total del PIB a precios corrientes.



Con la Ley 41 de 24 de agosto de 2007 se creó el régimen especial para las Sedes de Empresas Multinacionales (SEM)<sup>21</sup> lo que permitió junto con el desempeño económico atraer a estas empresas al suelo nacional. Actualmente se cuenta con más de 150 empresas multinacionales registradas bajo el régimen SEM.

**Ilustración 2 Sede de Empresas Multinacionales en Panamá**



Fuente: Dirección General de Sedes de Empresas Multinacionales, <https://sem.gob.pa/>

<sup>21</sup> La Ley 57 de 24 de octubre de 2018 que reforma la Ley 41 de 2007, con lo que se establecen nuevas reglas para las empresas SEM con el objetivo de fortalecer el régimen SEM, y de cumplir con los estándares internacionales en materia de Fiscalidad Internacional (BEPS)

Jurado<sup>22</sup>, de la APEX, considera que las inversiones extranjeras son positivas para las exportaciones, pero dependerá del tipo de inversión. Favorecen las exportaciones aquellas inversiones en el sector productivo del país que no sean solo oficinas de operaciones sino que traigan consigo, por ejemplo, el desarrollo de plantas de producción. Han llegado pocas inversiones de ese tipo a Panamá, debido a que los inversionistas ven más rentable utilizar al país como sede, que producir en él.

Por su parte, los expertos consultados en el Sindicato de Industriales de Panamá mencionan que durante los últimos años la inversión extranjera hacia el sector industrial manufacturero representó apenas un 3% del total de la inversión captada por el país. Esto se debe principalmente a una carencia de condiciones necesarias para atraer al empresario a invertir y desarrollar la industria de exportación. Esto coincide con Jurado, sobre la importancia de que las inversiones extranjeras sean de transformación o de producción.

Llorente<sup>23</sup> considera que es positivo si estos inversionistas “invirtieran y aportaran su conocimiento empresarial a pequeños productores y fabricantes panameños; pensamos que podría ser muy beneficioso para ayudar a que la producción de éstos llegue más rápido a la calidad de exportación”.

En cuanto a la percepción de los beneficios de la atracción de inversión extranjera para la exportación, el 65% de los empresarios encuestados consideran que contribuirían a las exportaciones mientras que el 35% piensa que no es beneficioso. Algunos de los motivos para considerar positiva las inversiones extranjeras a la exportación son:

- ✓ El país necesita desarrollo, y el desarrollo proviene de la inversión.
- ✓ Para mejorar y aumentar nuestra capacidad productiva como país y no depender de las importaciones, debemos producir.
- ✓ Incrementa las oportunidades de Panamá como un Hub
- ✓ Si Panamá desarrolla un sector clúster de producción exitoso, podemos sumar a nuestra posición geográfica, desarrollo logístico y conectividad un entorno más favorable para la producción.
- ✓ Incrementaría el volumen de la base productiva local, lo cual es vital para exportar.
- ✓ Brinda conocimiento en la cadena de abastecimiento e implementación de nuevas tecnologías.
- ✓ Ayudaría a fomentar el parque industrial de Panamá.

---

<sup>22</sup> R. Jurado (comunicación personal, 9 de mayo 2019).

<sup>23</sup> H. Llorente. (comunicación personal, 27 de mayo 2019).

## Conclusiones

- Los altos costos laborales para producir, costos elevados del transporte interno, la tramitología lenta y burocrática, las ventajas/desventajas de los tipos de cambio que afectan los precios de exportación, los impuestos que no discriminan tamaño ni actividad, los incentivos que demoran en hacerse efectivos, la falta de capacidades del recurso humano, son variables que afectan el potencial exportador de bienes en Panamá.
- La oferta de bienes limitada y no aportar o generar valor agregado en los productos, afecta la capacidad exportadora del país. Si no se innova nos quedaremos rezagados.
- La producción nacional debe mejorarse: incorporar tecnología e innovación para lograr ser más productivo y poder exportar en mayor nivel.
- Existe un fuerte desbalance en el comercio exterior de bienes vía tratado, ya que para el año 2018 se importó muchísimo más de lo que se exportó con una diferencia de 98%.
- Para que los tratados comerciales tengan mayor impacto en las exportaciones, el sector exportador debe prepararse para responder a las oportunidades que éstos ofrecen; además se deben brindar a los exportadores las condiciones propicias para realizar esta actividad.
- A pesar de las proyecciones de la OMC que indican una caída en el comercio mundial, existen buenas perspectivas de crecimiento en el sector exportador panameño previéndose que alcance hasta el 46% de incremento para el año 2019 impulsado por las exportaciones de cobre, banano, cobia y carne.
- Existe un gran potencial en las exportaciones hacia China particularmente en productos de lujo o de alto valor agregado, ya que la población de clase media está creciendo y paralelamente su poder adquisitivo también.

## Lecciones

- No existe una buena articulación entre los organismos gubernamentales que atienden el tema de las exportaciones en Panamá.
- El país carece de una estrategia para la exportación, lo que disipa los esfuerzos que se hacen para fomentarla.
- Es bueno tener tratados comerciales, pero el poder traducirlo al usuario y que el mismo pueda aprovecharlo debe ser el principal objetivo.
- Los empresarios tienen claridad en sus necesidades y hasta deficiencias, pero no encuentran en el Estado el apoyo para satisfacerlas o subsanarlas.
- Existen incentivos para la exportación, pero no son ampliamente conocidas y menos utilizadas por quienes deberían aprovecharlas.
- La falta de producir con valor agregado está impidiendo competir en los mercados internacionales.

## Recomendaciones

- Es necesario para apoyar al sector exportador y fortalecer la institucionalidad que lo respalda. La vinculación correcta de todos los actores, la agilización de los trámites (utilizando más la tecnología, por ejemplo), eliminar la burocracia, la orientación de la institución al servicio del exportador (inteligencia competitiva, aprovechamiento de los tratados, etc.), principalmente, ayudarían a facilitar las exportaciones panameñas.
- La creación de una agencia focalizada en la promoción de la exportación con una marca país es una recomendación de los expertos muy atinada. Existe en Panamá la marca Panamá Exporta, donde participan 19 empresas exportadoras; pero forma parte del Ministerio de Comercio e Industrias, no tiene independencia ni la fuerza institucional, lo cual se necesita para que se convierta en una agencia similar a la de Procomer-Costa Rica.
- Fortalecimiento de la Dirección General de Exportaciones para dar mayor apoyo al exportador en agendas comerciales y participación en ferias internacionales.
- Generar polos de desarrollo en el interior, aprovechando la oportunidad de crear negocios de exportación que agreguen valor, aportaría a la creación de mano de obra directa e indirecta.
- Conciliar en una entidad todo lo relacionado con las exportaciones e importaciones de los productos para hacer más eficiente y expedito el comercio exterior.
- Cumplir de forma oportuna con el pago de los incentivos para evitar la afectación de las operaciones de las empresas ya que no solo limita su capacidad de exportación sino que también amenaza su continuidad. Mientras se logra normalizar los pagos de forma oportuna, los bancos estatales podrían aceptar los incentivos como pago a préstamos, de forma tal que el incentivo ayude a la empresa de forma más directa.

## Bibliografía

- Banco Mundial (<https://www.bancomundial.org/es/country/costarica/overview>)
- Banco Mundial. (s.f.). Doing Business. Sitio web: <http://espanol.doingbusiness.org/es/data>
- BBC Mundo. Revista Summa (<https://revistasumma.com/como-costa-rica-se-convirtio-en-uno-de-los-paises-mas-innovadores-de-america-latina/>)
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) de las Naciones Unidas. (2017). Marco de Política Comercial. Recuperado de: [https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/ditctncd2016d3\\_es.pdf](https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/ditctncd2016d3_es.pdf)
- Daily FX. (s.f.). Sitio web: <https://www.dailyfx.com/espanol>
- Embajada del Reino de los Países Bajos en Madrid. España. Negocios con Holanda (<https://www.holanda.es/es/negocios-con-holanda/negocios-con-holanda/por-que-hacer-negocios-con-holanda/una-economia-abierta/>)
- El Economista. España. Holanda revoluciona la agricultura: exporta más alimentos que España y Francia juntas con métodos sostenibles (<https://www.eleconomista.es/economia/noticias/8885958/01/18/Holanda-revoluciona-la-agricultura-exporta-mas-alimentos-que-Espana-e-Francia-juntas-con-metodos-sostenibles.html>)
- Informe Económico y comercial. Julio 2018. Oficina Económica y Comercial de España en Pekín. Recuperado de: [http://www.ivace.es/Internacional/Informes-Publicaciones/Pa%C3%ADses/China\\_y\\_Hong-Kong/chinainforme\\_icex2018.pdf](http://www.ivace.es/Internacional/Informes-Publicaciones/Pa%C3%ADses/China_y_Hong-Kong/chinainforme_icex2018.pdf)
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censo. Anuario de Comercio Exterior, Volumen II-Exportación: Año 2009-2018.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censo. Cuentas Nacionales-Avance de Cifras del Producto Interno Bruto: Anual y Trimestral 2018
- McKinsey & Company. (abril 2019). China Luxury Report 2019. Recuperado de: <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/featured%20insights/china/how%20young%20chinese%20consumers%20are%20reshaping%20global%20luxury/mckinsey-china-luxury-report-2019-how-young-chinese-consumers-are-reshaping-global-luxury.ashx>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). Informe Económico y Social 2018. Recuperado de: <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2019/04/MEF-DAES-Informe-Econ%C3%B3mico-y-Social-A%C3%B1o-2018.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (s.f.). Resumen de Acuerdos suscritos entre la República de Panamá y la República Popular China. Recuperado de: [https://www.mire.gob.pa/images/PDF/resumen\\_de\\_acuerdos.pdf](https://www.mire.gob.pa/images/PDF/resumen_de_acuerdos.pdf)



Munariz, R. (Marzo 2017). Capacidad Exportadora. Presentado en el Seminario Miércoles del Exportador, de PromPerú, Lima Perú. Recuperado de:  
[http://repositorio.promperu.gob.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/1654/capacidad\\_exportadora\\_2017\\_exportaciones.PDF?sequence=3&isAllowed=y](http://repositorio.promperu.gob.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/1654/capacidad_exportadora_2017_exportaciones.PDF?sequence=3&isAllowed=y)