

# Capacidad estatal, fiscalidad y subyugación: Panamá entre 1903-1945

**State capacity, taxation and subjugation: Panama between 1903-1945**

**Salomón Kalmanovitz**

Profesor emérito Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano  
<http://orcid.org/0000-0001-5682-4613>  
tiempoyeconomia@utadeo.edu.co

Fecha de recepción: 1 de diciembre de 2014

Fecha de aprobación: 24 de marzo de 2015

**Sugerencia de citación:** Kalmanovitz, S. (2015). Capacidad estatal, fiscalidad y subyugación: Panamá entre 1903-1945. *tiempo&economía*, 2(1), 9-51

## Resumen

Panamá constituye un caso excepcional de construcción de Estado bajo el sometimiento a un imperio que ocupaba su territorio máspreciado y ejercía el monopolio de la fuerza. El desarrollo de una capacidad tributaria durante los gobiernos liberales, y mantenida por los regímenes nacionalistas, fue acompañado de movilizaciones populares que le permitieron ganar una creciente autonomía de Estados Unidos. La organización de una policía en los años cuarenta del siglo XX y la posterior Guardia Nacional le devolvió el monopolio (compartido) del uso de la fuerza. Sin embargo, la fortaleza de su Estado se vio minada por un régimen tributario desigual que afectó poco el excedente económico de la sociedad y por una administración pública politizada, incapaz de recaudar y gastar adecuadamente los recursos públicos.

**Palabras clave:** historia fiscal, construcción estatal, dominación colonial.

**Códigos JEL:** N16, N26, N46



## **Abstract**

Panamá is an exceptional case of state building under the control of an imperial power that occupied its most valuable territory and exercised the monopoly of force. The development of a tax capacity by liberal governments and maintained by nationalistic regimes was accompanied by popular mobilizations that allowed it to gain a growing autonomy from the United States. The organization of a police force in the forties and of the National Guard afterwards gave it back the monopoly of force, still influenced by the U.S authority. However, the strength of the Panamenian state was compromised by an unequal tax regime that hardly touched the economic surplus of the society and by a public administration corrupted by patronage that was incapable of collecting and spending public resources in an adequate manner.

**Key words:** fiscal history, state building, colonial domination.

**JEL Codes:** N16, N26, N46

## Introducción: capacidad estatal y soberanía

Panamá tuvo un desempeño fiscal notable como Estado soberano de la Colombia federal (1856-1886) y una relación fluida con el centro político colombiano. Sin embargo, bajo el centralismo constitucionalizado en 1886, las élites panameñas se sintieron discriminadas, explotadas fiscalmente, y descuidados sus intereses fundamentales hasta su separación, en 1903, bajo la tutela norteamericana. A pesar de convertirse en un protectorado de facto, Panamá fortaleció su Estado y tuvo un manejo fiscal aceptable durante la primera mitad del siglo XX.<sup>1</sup> Se trata de una aparente paradoja, cuyo entendimiento será el objetivo central de este ensayo.

La capacidad estatal ha sido definida como la combinación de dos funciones fundamentales: la extracción de tributos de la sociedad y la provisión de servicios públicos indispensables para el desarrollo económico. Mientras que la primera está asociada con el proceso de centralización política que le permite al Estado un monopolio sobre los medios de violencia en cierto territorio —lo que Centeno y Ferraro llaman “territorialidad”— y sobre la fiscalidad, la segunda función da lugar a las infraestructuras de transporte, energía, servicios sanitarios y salud, justicia y educación, que contribuyen a un desarrollo económico sostenido y a una distribución de la riqueza menos desigual (Besley y Persson, 2011; Dincecco y Katz, 2012). Pero la distribución mejora sólo si las clases subordinadas ganan inclusión política, pueden obtener un aumento del gasto social, y los tributos de los más ricos financian al Estado.

Sí la centralización fiscal permitió el financiamiento adecuado de las funciones del Estado, el gobierno limitado por la división de poderes dio lugar a que cumpliera su papel productivo. El poder legislativo supervisaba el gasto del Ejecutivo, el poder judicial limitaba la corrupción, mientras que la burocracia pública se hizo independiente y se reclutaba por méritos.<sup>2</sup> Para Estados Unidos, la aplicación de los principios de la administración científica al gobierno fue bastante tardía. Woodrow Wilson argumentaba en 1886 que la administración racional de las corporaciones privadas debía ser llevada a la administración pública, cuyas cabezas debían ser cultivadas previamente en las mejores universidades del país.<sup>3</sup> La carencia de este elemento fundamental explica la falta de capacidad estatal en la mayor parte de los países de América Latina, incluido Panamá.

1 En el Barómetro de las Américas de 2014, una medida de capacidad estatal (victimización criminal, percepción de corrupción y capacidad infraestructural, medida por acceso de la población a documento de identidad) colocaba a Panamá en el primer lugar del continente, seguida de Chile (Luna y Toro, 2014).

2 “Los Estados modernos se expandieron y cimentaron su poder creando burocracias que contribuyeron a acumular información que a su debido tiempo fue organizada en bases de datos codificadas. Este proceso creó estándares y categorías que le permitieron al Estado interpretar la realidad social y contribuyeron a su capacidad cognitiva. Las burocracias no sólo crearon rutinas de las prácticas administrativas que establecieron descripciones de tareas y racionalizaron sistemas de promoción, sino que también establecieron rutinas racionales (en el sentido propuesto por Max Weber), relacionadas con la conceptualización de la nacionalidad” (López Alves, 2012).

3 Decía Wilson que la democracia popular había entregado poder de administrar a políticos poco preparados para tan complejas tareas y que era necesario formar una burocracia que funcionara por medio del registro escrito de todas las decisiones, ducha en la ciencia de la administración. Agregaba que “la administración pública es la ejecución detallada y exhaustiva de la ley pública [...] será necesario organizar la democracia por medio de personas bien preparadas que aprueben exámenes de entrada al servicio civil en humanidades y en conocimiento técnico. Un servicio civil educado técnicamente se ha vuelto indispensable en la actualidad” (Wilson, 1886).



La capacidad estatal tiene que ver también con la llamada capacidad infraestructural: “con el poder organizativo y técnico de procesar información, construir estructuras organizativas y mantener sistemas de transporte y comunicación [...] refiere a la capacidad del Estado de coordinar la sociedad mediante la difusión de la ley y de la administración en muchas áreas de la vida social” (Centeno y Ferraro, 2013, p. 11). Tiene que ver también con la capacidad de las políticas públicas para promover o defender el orden constitucional, la prosperidad económica, los servicios públicos o la inclusión social, el control efectivo del territorio, o si su poder sólo se impone a las clases subordinadas y no sobre las élites, es decir, si existen la universalidad, la independencia y el imperio de la ley.

Aunque la capacidad estatal es independiente de la forma centralizada o no de gobierno, la existencia de un poder territorial, independiente del Ejecutivo, también contribuye a que la gestión de los niveles municipal y regional active la tributación local y la gaste de acuerdo con prioridades sociales y para el desarrollo, definidas a ese nivel. Pero la herencia colonial latinoamericana fue de centralismo excesivo, y les robó a las poblaciones de las regiones capacidad de decisión y de iniciativa fiscal, debilitando los niveles locales e intermedios de administración y quitándole eficacia al gobierno central para imponer sus políticas. De hecho, las experiencias de centralización excesiva en América Latina muestran protuberantes fallas en el proceso de fortalecimiento del Estado, en especial la incapacidad de acceder a los excedentes económicos de la sociedad, ya fuera por la vulneración de los derechos de propiedad o por la desconfianza en los procesos de decisión unilaterales y poco consensuados en torno a la tributación y al gasto público. Se puede argumentar que la experiencia de autogobierno de Panamá dentro del federalismo colombiano constituye uno de los fundamentos de su construcción estatal, y una de las razones para que pudiera avanzar en esa gesta, incluso bajo el control norteamericano de su recurso natural fundamental, pues no le impedía y más bien fomentaba que diseñara impuestos que le financiaron una mayor capacidad de gasto.

Para el caso de las sociedades latinoamericanas, hay mayores trabas a la construcción de capacidad estatal por la gran influencia que mantuvieron los terratenientes, el clero y las oligarquías sobre la política, que tomó la forma de regímenes basados en el clientelismo, en el intercambio de favores, a veces liderados por caudillos y gamonales, donde predominaban las relaciones personales y el nepotismo. Se trata de una forma de liberalismo oligárquico que desconoce el principio fundamental de la igualdad frente a la ley. Se acompañaba con el surgimiento de figuras caudillistas, especialistas en el ejercicio de la violencia, que organizaban ejércitos informales que contrarrestaban el control militar del gobierno central o que a veces lo complementaban, cuando se enfrentaban a movimientos sociales.

La debilidad económica y política de la mayor parte de los países del continente favoreció la intromisión de Estados Unidos en ellos para que adoptaran la libre circulación de sus capitales, y, así, establecer un área geopolítica y comercial bajo su dominio, menos presente en los grandes países del Cono Sur. En el caso de economías intermedias y pequeñas, la historia es algo distinta porque se torna más difícil construir Estados fuertes y centralizados que logren una autonomía del Imperio norteamericano, en especial si hacen parte de su retaguardia geopolítica, como sucede con Centroamérica. Los condicionantes internos cumplen un papel importante que se destaca en el caso de Costa Rica, colonizada por campesinos pobres que se repartieron la tierra en forma democrática, constituyendo una base social importante para la construcción de capacidad estatal y desarrollo sostenido desde mediados del siglo XIX; Cos-

ta Rica contrasta con sociedades como las de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, dominadas por terratenientes blancos que oprimen a sus campesinos indígenas, lo que se refleja en su reducida capacidad estatal y escaso crecimiento económico (Nugent y Robinson, 2010), y que son además bastante dependientes de la política norteamericana.

Según Centeno y Ferraro, en América Latina, “la modernización burocrática incompleta o fragmentaria genera Estados débiles en todos sus frentes [...] estructuras vacías parciales que carecen de capacidad para entregar resultados de sus políticas públicas”; constituyen, en fin, un “Leviatán de papel” (Centeno y Ferraro, 2013, p. 406). El proceso de centralización despótica en Colombia constitucionalizado en 1886 no sólo es fallido con respecto a la construcción de capacidad estatal sino que rompe la unidad nacional al provocar la escisión del departamento de Panamá, el más rico de los que conformaban la república.

Panamá se caracteriza por una estructura social en la que terratenientes ganaderos dominan el interior, dejando una estela de campesinos e indígenas empobrecidos,<sup>4</sup> combinada con una débil burguesía comercial que domina la política de las dos ciudades que comunicaban el Pacífico con el Atlántico. Pero los liberales no cuentan con el apoyo de las capas terratenientes ni de la Iglesia, lo que les debilita sus raíces de poder y cultura. Desde el establecimiento del voto universal masculino en Colombia en los años cincuenta del siglo XIX, los liberales tienen más problemas que los conservadores y el clero para convocar a un pueblo poco educado a favor de sus programas. Los comerciantes liberales de Panamá eran cosmopolitas, mucho más que los liberales colombianos, y admitieron en su seno poblaciones raciales mixtas y de diversas religiones, lo cual amplió su base social con el tiempo, y entre 1912 y 1932 les permitió desplazar del poder a los conservadores en el gobierno panameño.

A lo anterior se suma que Panamá es un territorio estratégico para la geopolítica norteamericana, que en el siglo XX entra a dominar el Caribe y extiende sus territorios al Asia con su dominio sobre Hawái y Filipinas. Además de las ventajas comerciales que ofrece el no tener que dar la vuelta por el Cabo de Hornos para comunicar el Atlántico con el Pacífico, para la marina norteamericana era fundamental contar con un paso expedito entre los dos océanos, como lo demandó su guerra contra España por el control sobre Puerto Rico y Cuba, en 1898.

Panamá se separó de Colombia en 1903, después de soportar dos décadas de políticas centralistas que fueron crecientemente rechazadas por las élites del Istmo. La capacidad estatal que comenzó a desarrollar durante la era federal, mediante un aumento de la tributación —que financió gastos sociales, en especial de educación—, fue retrotraída por el desplazamiento de los intereses de sus dirigentes de las decisiones fiscales (Kalmanovitz, 2012). A partir de 1886, el departamento de Panamá sufrió la explotación fiscal en un doble sentido: un aumento

4 “Ha habido, pues, en Panamá, una lucha silenciosa y trágica entre el ganadero y el agricultor, y la ley ha terciado en el conflicto para colmar de favores al primero y dejar al segundo en la inseguridad y el abandono. Dos hechos demuestran la verdad en este aserto. Es el primero, la desmedida protección concedida a los ganaderos con un impuesto prohibitivo sobre la importación de ganados, protección cuyo único resultado ha sido hasta ahora, la carne cara para el consumidor y el cerrarles el mercado de la Zona del Canal a los ganados del país; es el segundo, el principio en vigor hasta hace poco, de que los ganados anden sueltos y que sean los agricultores los obligados a mantener sus cultivos protegidos por cercas sólidas y costosas. Esas circunstancias han contribuido poderosamente a que los pueblos del interior permanezcan en el estado de atraso en que se encuentran, pues la industria dominante en ellos, la ganadería, es el tipo de las industrias rudimentarias” (Morales, 1999, p. 285).



desorbitado de los impuestos y una reducción de los gastos ejecutados en su territorio. Las políticas represivas del régimen de la Regeneración —que se extendió desde 1886 hasta 1905— fueron el caldo de cultivo de dos guerras civiles, la de 1895 y la de 1899-1902, siendo esta última la más cruenta de las guerras intestinas que vivió Colombia durante el siglo XIX; en ella participaron por primera vez los panameños liberales en los conflictos colombianos. De la dominación del conservadurismo colombiano, la provincia de Panamá se independiza para transformarse en un protectorado de Estados Unidos, que supervisa su política y la discrimina social y económicamente. La más fundamental función del Estado —ejercer el monopolio de los medios de violencia— queda en manos de la administración norteamericana del canal, del Departamento de Estado y de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, aunque entrará a ser compartida en los años cuarenta con las élites locales y se fortalecerá bajo la dictadura militar (1968-1989), algo que escapa a la periodización de este estudio.

En este ensayo me propongo analizar el desarrollo de una capacidad estatal en Panamá que se vio entorpecida por el control directo que ejerció Estados Unidos sobre su más preciado recurso natural, y que combinó paradójicamente presupuestos públicos crecientes y políticas de salud pública indispensables para administrar y defender el canal construido entre 1904 y 1914. Era también necesario mantener a raya una población importada del Caribe negro, al lado de los pobres que arrojaba el campo panameño a las dos urbes del Istmo, y que demandaban bienes públicos. A partir de esta introducción, analizaré en una segunda sección el surgimiento de Panamá como nación independiente, el impacto de la construcción del canal sobre la economía y la fiscalidad y su regular funcionamiento en los años veinte. Un tercer acápite analizará las cuentas fiscales durante algunos años y en el largo plazo, incluida una comparación entre el Panamá colombiano y el republicano. Una cuarta sección examinará la economía panameña durante los años cuarenta, que vive un auge económico que alimenta las arcas de un Estado más fuerte que cuenta con una fuerza policial moderna que ahora comparte el ejercicio de la violencia con las fuerzas norteamericanas. Finalmente, haré un balance del desarrollo de la capacidad estatal de Panamá y de su sistema tributario en medio de la dominación del Imperio norteamericano.

## **El surgimiento de Panamá**

En noviembre de 1903, culminada la cruenta guerra colombiana de los Mil Días, las élites panameñas se confabularon con el Departamento de Estado norteamericano para declarar su independencia de Bogotá. Estados Unidos había propuesto un tratado con el gobierno conservador de Colombia para poder concluir el canal iniciado por los inversionistas franceses, pero Miguel Antonio Caro, todavía una figura dominante en la política colombiana, logró que el Senado colombiano lo votara en contra, sin perspectiva alguna de renegociar sus términos. Las objeciones tenían que ver con que se le pusiera un término de arriendo, y no de concesión a perpetuidad. Había además la consideración de que una indemnización de US\$10 millones y una anualidad de US\$250.000 dólares eran insuficientes, frente a la alternativa de recibir los bienes de la empresa de De Lesseps —cuyo contrato expiraba en 1904 y había sido incumplido—, avaluados en US\$40 millones, que ya habían sido negociados entre los norteamericanos y los franceses por el ferrocarril y las obras adelantadas en la construcción del canal (Conniff, 2004, p. 65). El negociador colombiano, Tomás Herrán, firmó una propuesta que era bastante

favorable a Estados Unidos, pues le otorgaba un territorio de 6 millas (9,7 kilómetros), en el que podía desplegar tropas con el consentimiento de Colombia, construir el canal y controlar la salud pública. Colombia renunciaba al pago anual de US\$250.000 por el ferrocarril, a cambio de US\$10 millones y el mismo monto anual de US\$250.000 a partir de 1912 (Maurer y Yu, 2011, pp. 81-82).

Ante la negativa del Senado colombiano, que rechazó la aprobación del tratado por 24 de 27 votos, dos abstenciones y la enfermedad aducida por el senador por Panamá José Domingo de Obaldía, la construcción del canal quedaba aplazada indefinidamente. Los panameños se sintieron de nuevo traicionados por los políticos colombianos en sus propósitos de alcanzar la prosperidad mediante la explotación de su recurso más valioso, mientras que los norteamericanos se aprestaron a construir la vía interoceánica mediante un tratado con una Panamá independiente, en el que pudieron imponerle condiciones más onerosas que las que le habían propuesto a Colombia. Sin embargo, los dirigentes liberales Belisario Porras, Juan B. Pérez y Soto, Buenaventura Correoso y Óscar Terán se opusieron a la maniobra de los conservadores y algunos liberales de precipitar la ruptura con Colombia, de la mano del Departamento de Estado norteamericano.

Al igual que en Colombia, la propiedad de la tierra estaba muy concentrada en Panamá y servía de base a una república oligárquica. Los conservadores eran por lo general terratenientes, católicos y defensores de la herencia hispánica; se fortalecieron con el poder de Estados Unidos desde que construyeron el ferrocarril interoceánico, a partir de 1855, en cuanto coincidían en su búsqueda de orden por medio de la fuerza. Los liberales defendían los intereses de la élite comercial y se apoyaron en las masas mestizas y negras; sus intelectuales eran abogados, maestros, caudillos militares y nacionalistas (Conniff, 1990). Esta configuración política se prestaba para una gran inestabilidad, que incluso se intensificó bajo el protectorado norteamericano que se inauguró en noviembre de 1903.

Las nuevas condiciones que se le dieron a Panamá recién independizada se condensaban en su estatus de protectorado, en el que Estados Unidos ejercía plena soberanía sobre una franja de tierra de 16 kilómetros cuadrados alrededor del canal, con su propia autoridad ejecutiva y fiscal. Un elemento muy conflictivo del tratado fue el de conceder "a perpetuidad" el recurso más valioso del territorio a una potencia extranjera que podía utilizarlo, como evidentemente lo hizo, para avanzar sus intereses en toda América Latina y sobre el mundo durante las dos guerras mundiales del siglo XX.

El gobernador norteamericano de la Zona del Canal dictaba incluso la política tributaria y arancelaria del país, lo que despertó el rechazo de los comerciantes del Istmo, aunque los conservadores no se sintieron afectados. La Zona, como se le vino a llamar, recibía mercancías sin impuestos y las podía vender por fuera de ella, reduciendo uno de los pocos ingresos tributarios de los que disponía el gobierno panameño, algo que se lograría retrotraer más adelante.

Aunque se dice que el dólar fue una condición impuesta por Estados Unidos a Panamá, hay que considerar algo que la élite panameña debió tener en cuenta: la muy alta inflación causada por la emisión descontrolada de la Tesorería colombiana durante la guerra de los Mil Días, que sumó 635% entre 1899 y 1902 (Meisel y López, 1990), era muy difícil de conjurar sin el uso de un nuevo régimen monetario; parecía inapropiado en esos momentos embarcarse en la aventura de crear un nuevo banco central sobre el que el poder ejecutivo podía abusar



de la emisión, como lo habían hecho los conservadores colombianos, entre 1886 y 1903. “No habrá monopolios oficiales”, decía el artículo 38 de la Constitución panameña, para referirse al monopolio de emisión del que disfrutó el Banco Nacional a partir de 1886. En la Constitución se estableció que no habría papel moneda de curso forzoso, y que, por lo tanto, el balboa y el dólar que lo sustentaba debían tener un contenido de metal precioso que lo garantizara.

“En este entorno económico se establecieron las bases del Convenio Monetario de 1904 que facilitó la circulación del dólar norteamericano que evitaría lo que hoy llamaríamos ‘costos de transacción innecesarios’ para los trabajadores del Canal y los residentes norteamericanos” (Fernández, 2008). De hecho, el Estado Soberano de Panamá se había acostumbrado a un patrón monetario dual desde la construcción del ferrocarril interoceánico, culminado en 1855. La mayor parte de sus nóminas se pagaban en dólares, de una fuerza de trabajo que venía fundamentalmente de Jamaica y Barbados, y el dólar continuó siendo utilizado por la empresa francesa que intentó construir el canal hasta el final de la década de los ochenta. En general, las transacciones comerciales del Istmo con otros países eran más intensas que las correspondientes a la enclaustrada Colombia andina. De hecho, los comerciantes panameños rechazaron la moneda fiduciaria colombiana de 1886 en adelante, al percatarse de que perdía valor de manera sistemática frente al abuso de su emisión, y preferían transar con dólares, libras esterlinas o monedas de ley.

Para Galileo Solís, quien fuera ministro de Hacienda en 1936, la ausencia de un banco de emisión hacía que se dependiera de la balanza de pagos para el “abastecimiento monetario” y que la volatilidad que resultaba de su desequilibrio condujera a excesiva o insuficiente liquidez. Cuando había inflación, el gobierno debía hacer contracción fiscal, bajando el gasto y aumentando impuestos, algo que era difícil de ejecutar en el corto plazo. La inflación del dólar mermaba la capacidad adquisitiva de los panameños, y por ello reclamaban que se debía contar con soberanía monetaria, para que la oferta de dinero se ajustara a las necesidades de la producción y el consumo internos (Solís, 1952, p. xxxix). Panamá contaba con el equivalente de una tasa de cambio fija, atada al dólar, y éste, a un patrón oro hasta 1933,<sup>5</sup> que hacía que los choques externos tuvieran efectos más nocivos que en circunstancias en las que la autoridad monetaria podía aplicar correctivos contracíclicos.<sup>6</sup> Este tipo de choque tendería a ser absorbido por el nivel interno de precios mediante una deflación y una contracción de la oferta monetaria y de su producto, en vez de enfrentarlo con una devaluación y un aumento de la cantidad de dinero, algo que se vivió en 1922, y de nuevo, a partir de 1929 hasta la salida tardía del patrón oro por Estados Unidos, en 1933.

---

5 Se desvinculó temporalmente del patrón oro durante las dos guerras mundiales para poder ampliar la emisión primaria y financiar los esfuerzos bélicos correspondientes.

6 Un estudio comparativo de Sebastián Edwards (2001) entre países dolarizados y no dolarizados durante el período 1970-1998 muestra que Panamá tuvo una inflación más baja que la de los países con bancos centrales de emisión, pero que tuvo que recurrir frecuentemente al Fondo Monetario Internacional como prestamista de última instancia y que su sistema bancario ha sido presa de crisis sistémicas; la tasa de crecimiento económico de Panamá durante el período estudiado fue alta pero similar a la de una muestra de países no dolarizados; el costo de capital para Panamá ha sido relativamente bajo pero no el más bajo de la región; por último, a pesar de no poder contar con la emisión para financiar déficits públicos, sí encontró prestamistas aventureros privados y multilaterales que le suministraron fondos por encima de su capacidad de pago y que se vieron enfrentados a sucesivas reestructuraciones de las deudas contraídas, lideradas por el FMI.

La implicación más seria de tener una cámara de conversión de la moneda local, el balboa, con el dólar fue la carencia de un prestamista de última instancia en casos de crisis financieras y fiscales, lo cual forzó a que la legislación bancaria fuera conservadora y a que las finanzas públicas estuvieran acotadas por la capacidad tributaria del nuevo Estado, algo que se cumplió cada vez menos con el paso del tiempo, pues los bancos privados y eventualmente el Fondo Monetario Internacional le prestarían al gobierno con bastante liberalidad.

Lo que perdía definitivamente Panamá al no contar con soberanía monetaria era el ingreso por señoreaje que le deja un banco de emisión a su Estado nacional. Tampoco se beneficiaba tanto con la cercanía geográfica con Estados Unidos; como lo observa Mundell (1961), los países que están muy integrados en términos de movilidad de factores y comercio se benefician de compartir una divisa, algo que no era tan claro para Panamá, cuyos trabajadores no contaban con libre entrada a Estados Unidos y cuyo comercio, en particular sus exportaciones de bienes, no era considerable.

El gobierno de Estados Unidos se hacía cargo de la seguridad del canal e intervenía en donde se generaran amenazas contra el orden público, brindando una influencia decisoria sobre la política panameña, reduciendo la participación de las clases sociales subordinadas y frenando la conformación de sindicatos que no estuvieran asociados con las centrales de trabajadores norteamericanas. A pesar de todo esto, el Imperio no pudo impedir que surgieran movimientos populares y políticos nacionalistas que presionaron crecientemente cambios en el tratado canalero en varios momentos de la historia de Panamá y una mayor soberanía política y económica.

La Constitución panameña de 1904 siguió los lineamientos conservadores de la colombiana de 1886. "La soberanía reside en la Nación, quien la ejerce por medio de sus Representantes" (artículo 2), lo cual compartía el debilitamiento de la soberanía popular que hace su contraparte colombiana. Estableció la elección indirecta de presidente, que favorece su manipulación. Con respecto a la religión, no es muy liberal: "es libre la profesión de todas las religiones, así como el ejercicio de todos los cultos, sin otra limitación que el respeto de la moral cristiana y el orden público. Se reconoce que la religión Católica es la de la mayoría de los habitantes de la República, y la ley dispondrá que se le auxilie para fundar un Seminario Conciliar en la Capital y para misiones de las tribus indígenas" (artículo 26). Se estableció una Asamblea Nacional (unicameral), con un representante por cada 10.000 habitantes, que era convocada cada dos años. Era un régimen igualmente centralista: el presidente nombraba gobernadores, y éstos, a los alcaldes, con muy poca autonomía fiscal en la administración de provincias y municipios, y hasta el impuesto predial o a la propiedad era (y es) recaudado por el gobierno central. Se garantizaba la "independencia de la Republica" por el artículo 136 de la Constitución, que concedió al gobierno estadounidense la autoridad de "intervenir en cualquier parte [...] para restablecer la paz pública y el orden constitucional".

La misma Asamblea Constituyente de 1904 eligió al primer presidente de la República, Manuel Amador, para después convertirse en la Asamblea Nacional por un período. En las elecciones de 1908 se retiró el candidato liberal, por el veto de los norteamericanos, y triunfó José Domingo de Obaldía, sin contendor. Era frecuente la denuncia de fraude y el llamado de los perdedores para que Estados Unidos actuara en su favor, mostrando la poca disposición a aceptar los resultados de la voluntad popular. Por lo general, era un régimen en donde el ganador tomaba todo, aunque a veces se dieron coaliciones que se repartían la burocracia y



los contratos. En 1912 se dividió el Partido Conservador y triunfó el candidato liberal Belisario Porras, quien inició la hegemonía de su partido, que duró hasta 1932. En 1920 tuvo lugar la primera elección directa de presidente, que volvió a favorecer a Porras.

Panamá fue consolidando un régimen político que Guevara Mann caracteriza de anocrático, pues combinaba autocracia y democracia en diferentes proporciones, y para el período 1903-1948 obtiene una calificación de -3 en el puntaje otorgado por Polity IV, donde -10 es una autocracia pura y +10 democracia pura. Guevara hace equivaler el término de anocracia a un régimen oligárquico, donde hay represión de la participación política competitiva, el jefe de gobierno es reclutado por una élite política y ejerce el poder con pocas limitaciones de las otras ramas de gobierno, y de la oposición. “La constitución de 1904, reformada en 1906, 1918, 1928 y 1932, rigió durante 37 años hasta el 2 de enero de 1941, cuando entró en vigencia una nueva carta fundamental” (Guevara, 2014, p. 165) bajo un régimen más autoritario y centralista; ésta fue reemplazada de nuevo en 1946, debilitando relativamente el poder presidencial.

Al igual que en el resto de América Latina, no hay en Panamá un servicio civil profesional, aunque algunas ramas sí cuentan con él. Lo impiden varios elementos: el clientelismo, que intercambia activismo electoral por puestos en la burocracia, y las relaciones de amistad y nepotistas, en una sociedad donde la familia constituye el núcleo fundamental. Hacia 1929, según el informe Roberts (1932), todos los empleados públicos debían pagar 5% de su sueldo al partido político que les había garantizado el puesto. Agregaba el mismo informe que 25% de los empleos públicos podían ser eliminados, sin que tuviera impacto alguno en la operación del gobierno. La inestabilidad política hacía recambiar todas las posiciones del Estado con demasiada frecuencia produciendo una gran ineficiencia del aparato estatal. En un informe del BIRF de 1952, se observa que hay mucha inestabilidad administrativa dentro del Estado e injerencia de la política, que impide contar con una burocracia competente. Agrega que “falta deseo de utilizar el capital en inversiones de desarrollo” y sugiere introducir la planificación y reformar el Consejo de Economía Nacional para que racionalice la administración fiscal, trace hojas de ruta para la construcción de obras públicas e inversiones en la agricultura, apoyada en un sistema bancario público.

Como se verá, el problema de fondo del Estado panameño era la carencia del monopolio de los medios de violencia, que generalmente acompaña el monopolio de la fiscalidad. Aunque el Estado panameño recaudaba impuestos al comercio y a la propiedad, sólo lo podía hacer en el territorio que no estaba controlado directamente por Estados Unidos. En la Zona, sin embargo, se generaba el 40% de los salarios de la República, mientras que los consumos de los zonianos no estaban sujetos a las altas tarifas arancelarias ni a la tasa consular que decretara el gobierno panameño, lo que hacía que el costo de vida fuera inferior en el territorio controlado por Estados Unidos que en el resto de Panamá.

Los panameños estaban ilusionados con la anhelada construcción de su canal, que traería contratos de construcción, salarios, alquileres de tierras y residencias, compras de servicios de profesionales panameños, impuestos, tarifas, exportación de productos locales y, finalmente, provisión de servicios a los barcos que transitaban el canal. Sin embargo, los norteamericanos tenían pensada una zona autosuficiente con acceso a todas las necesidades provistas desde afuera, incluidos los trabajadores, y la demanda de materiales, maquinaria, comida y otros insumos provistos por Estados Unidos.

Como las ciudades de Panamá y Colón quedaban teóricamente en la zona de construcción, resultaron bajo la jurisdicción norteamericana en el tratado de 1903. Los norteamericanos utilizaron la amplia autoridad otorgada para llevar a cabo varios proyectos en ellas, como la organización de la fuerza policial, la construcción de los nuevos sistemas de agua potable y aguas negras, higiene pública y el combate contra el mosquito (Conniff, 1990, p. 25).

La condición militar del canal hizo que fuera una empresa pública, algo inusual para un gobierno republicano como el de Teodoro Roosevelt, y que fue ironizado como fruto del socialismo norteamericano.<sup>7</sup> Fue una de las empresas de mayor envergadura del siglo XX, un hito de la ingeniería moderna, y se hizo concibiendo la Zona como separada del resto de Panamá, regulada bajo el sistema de la ley norteamericana.

Las dos preocupaciones centrales de las autoridades canaleras fueron la sanidad y la estabilidad política. Las enfermedades tropicales habían hecho fracasar la empresa francesa y provocado miles de víctimas. La estabilidad era fundamental para adelantar las obras sin demora y garantizar la seguridad de largo plazo de la arteria interoceánica. Conociendo de los avances de Findlay sobre la transmisión de la malaria por mosquitos que propagaban la enfermedad, se hicieron campañas de fumigación casa a casa y se trató de controlar todas las fuentes de aguas estancadas en las que incubaban los mosquitos, haciendo disminuir radicalmente los efectos mortales de las enfermedades tropicales.

En 1904, por solicitud del presidente Manuel Amador, los norteamericanos disolvieron el pequeño ejército que había participado en el movimiento de independencia del año anterior, manteniendo sólo una fuerza de 250 hombres, incluidos oficiales (Guevara, 1996, p. 52). A partir de ese momento y hasta los años cuarenta, el Estado panameño se desentendió de la función fundamental de ejercer el monopolio de los medios de violencia, que pasó al control de un supervisor norteamericano, asignado por las autoridades de la Zona del Canal para monitorear la Policía. Ésta era mal paga y no contaba con prestigio alguno, lo cual atraía sólo a personas de bajos ingresos. "A la sombra de ejercicio del poder de Estados Unidos, la Policía desempeñó un papel insignificante en la vida nacional hasta los años treinta" (Guevara, 1996, p. 55). La presencia militar de Estados Unidos en la Zona creció paulatinamente hasta llegar a incluir todas las fuerzas norteamericanas en catorce bases militares. La carencia de cualquier remedo de monopolio de los medios de violencia por el Estado panameño contribuyó a su ilegitimidad, como el mismo Belisario Porras admitió en una entrevista: "Mi gobierno no puede adquirir verdadera autoridad [...] Encuentro dificultades hasta para armar [...] la policía" (citado por Szok, 2004, p. 52). Mientras la Policía panameña, mal armada y pobremente organizada, apenas sobrevivía, la del canal era poderosa y siempre estaba lista para atacar manifestaciones o protestas de la abundante población de los dos puertos y de los trabajadores de la obra. La carencia de unas fuerzas policiales propias mínimas fue un factor que permitió que Costa Rica se tomara una parte del territorio panameño en 1921 y que fuera consolidado gracias a la presión norteamericana contra el gobierno al intentar contrarrestarla.

---

7 "El Tío Sam asumió el cuidado de todos los detalles de la vida cotidiana: asignaba la vivienda, vendía los alimentos, el vestuario, los muebles y otras necesidades y lujos a precios bajos; proveía salas de cine, boleras, restaurantes y fuentes de soda, piscinas y mercancía miscelánea en los clubes; vendía gasolina y cigarrillos sin impuesto de ventas; pagaba las cuentas de médicos y hospitales, incluidas las de sus dependientes, y abonaba pensiones generosas a los que se jubilaran" (Biesanz y Biesanz, 1955, p. 69).



En los diez años de construcción, más de 75.000 personas trabajaron en el canal, y el costo total fue de US\$352 millones, incluidos los US\$40 millones pagados a la Compagnie Nouvelle de De Lesseps, y US\$10 millones a Panamá. Oficialmente, unas 5.600 personas murieron por accidentes y enfermedades durante la construcción, pero no existían censos rigurosos de trabajadores, y los damnificados pudieron ser muchos más. En los últimos años de la construcción trabajaron entre 45.000 y 50.000 hombres, que equivalía a la población combinada de Ciudad de Panamá y Colón (McCullough, 1977, p. 559). Todo el transporte para la excavación se realizó por medio del ferrocarril, porque con camiones hubiera sido ineficiente frente a la lluvia y el fango que imponían la difícil geografía y el clima panameños.

Había 5.362 funcionarios en la nómina de oro de la empresa del canal en 1913, afiliados a la AFL, con ochenta posiciones reservadas para panameños de "buenas familias", y 76.000 en la nómina plateada, sin derechos sindicales. Los empleados privilegiados recibían cuatro veces el monto que percibían los de la nómina plateada por las mismas tareas. Los norteamericanos ganaban entre 50 y 75% más en la Zona que si trabajaban en Estados Unidos (Biesanz y Biesanz, 1955, pp. 68 y 75). Durante los diez años de construcción, unos 150.000 angloparlantes llegaron al puerto de Colón para trabajar en el canal. "Hacia 1950, casi tres generaciones de antillanos y sus descendientes vivían en Panamá, Colón y sus suburbios. Ascendían a unas 100.000 personas" (Conniff, 2004, p. 27). Ellos eran discriminados por partida doble: por los norteamericanos y por los panameños.<sup>8</sup> Las condiciones de trabajo de los panameños o negros en la Zona eran equivalentes a lo que se vivía en lo más profundo de Mississippi bajo el sistema conocido como *Jim Crow*: "Vivían en pueblos segregados dentro de la Zona, compraban en comisariatos distintos, bebían Coca-Cola y asistían a cines en fuentes de soda y clubes separados, asistían a centros de salud y salas de clínicas segregados, asistían a escuelas separadas [...] cuando se retiraban obtenían una pensión equivalente a un dólar por año trabajado, y no podían continuar viviendo en la Zona" (Biesanz y Biesanz, 1955, p. 78).

Los comisariatos de la Zona vendían bienes de consumo duradero y ropa, prácticamente sin aranceles, a los que tenían acceso familiares y amigos de los trabajadores del canal, de tal modo que el grueso de la tributación recaía sobre el resto de los trabajadores del país, que tenían salarios inferiores a los de los de la Zona, que aportaban el 50% de los ingresos provistos por los aranceles sobre bienes de consumo esenciales. Otro 30% surgía de impuestos a la gasolina y a licores producidos en Panamá, y el resto, de un impuesto predial. .

El canal resultó ser un negocio muy bueno para Estados Unidos, a pesar de que sus barcos tenían que pagar la misma tarifa que el resto de los usuarios del canal. Maurer y Yu calculan que, bajo supuestos restrictivos, los beneficios del canal en la reducción de los costos de transporte entre el occidente y el oriente de Estados Unidos fundamentalmente explican una décima parte del crecimiento de Estados Unidos durante los años veinte (Maurer y Yu, 2011, p. 152). Pero también bajaron los costos de transporte entre el occidente de Estados Unidos y Europa y entre el oriente norteamericano y el Lejano Oriente. Otros grandes beneficiarios fueron Japón, Filipinas y Chile, que pudieron acceder al grueso del mercado norteamericano, concentrado en su cordón industrial de la costa este. La tasa social de retorno nunca cayó por debajo del 7,7%, y la tasa efectiva promedio sobre la inversión fue cercana al 10% anual, según los mismos Maurer y Yu.

---

8 En 1941, una ley les quitó la nacionalidad a los descendientes de los trabajadores de las islas occidentales; antes, en 1926, se prohibió la inmigración de los negros angloparlantes (Biesanz y Biesanz, 1955, p. 84).

El crecimiento económico de Panamá durante esta década de construcción del canal fue muy alto, basado en unos salarios que eran más elevados que los que se pagaban anteriormente en la adormilada economía del Istmo y en unas inversiones muy cuantiosas; se trataba de una nómina de 80.000 empleados, que, dada una población de 386.000 habitantes en 1911 (Jaen, 1978, p. 22), representaba el 40% de su fuerza de trabajo activa. Por lo demás, las compras de alimentos y materiales de construcción para la obra habían servido para desarrollar varios sectores de la economía panameña.

“La finalización de la construcción del canal en los inicios de la Primera Guerra Mundial tuvo un efecto contractivo en la economía panameña. Los directivos del canal despidieron miles de trabajadores de las Antillas y redujeron los salarios del resto al mínimo. En tanto los salarios pagados por el canal constituían la mayor fuente del ingreso nacional, la economía toda sufrió considerablemente” (Conniff, 1990, p. 611). El gobierno de Panamá quiso que los trabajadores de Barbados y Jamaica fueran repatriados con fondos norteamericanos y que la Zona aumentara sus compras de bienes locales, pero no logró concesión alguna de los norteamericanos. Según las series sobre el PIB panameño construidas por De Corso y Kalmanovitz (ver el anexo 2), el PIB durante el período de construcción 1906-1914 creció a un promedio anual de 6,3%, pero entre 1915 y 1921 se contrajo al 0,2% anual, mientras que el ingreso per cápita se derrumbó al ritmo anual de 4,2%, y el desempleo aumentó exponencialmente.

El canal no cumplió las expectativas de los panameños; en primer término, porque se inauguró en los albores de la Guerra Europea, que desorganizó tanto el comercio mundial que no fue sino años después de terminado cuando la navegación por el canal pudo despegar en forma. Durante la guerra, que culminó en 1918, la inflación norteamericana fue muy elevada: entre 1914 y 1920, el índice del deflactor del PIB norteamericano aumentó 107% (Rockoff, 2004), lo que obviamente redujo la capacidad adquisitiva tanto del pago anual de US\$250.000 como de los rendimientos de la inversión que tenía Panamá en finca raíz de Nueva York. Panamá pudo beneficiarse de alguna manera del incremento del tráfico a través de su canal en los años veinte pero el crecimiento del PIB fue bastante bajo hasta la crisis de 1929, del 1,6% anual.

El dominio político norteamericano facilitó la entrada de sus corporaciones multinacionales. “Las inversiones extranjeras aumentaron significativamente después de la independencia de Panamá. El Chase Nacional y el National City establecieron filiales fuera de la Zona en 1910. La United Fruit Company dobló su extensión cultivada de banano, pasando de Bocas del Toro a la provincia de Chiriquí, y construyó ramales de ferrocarril para alimentarlas. Una filial de la United Fruit, la Tropical Telegraph and Telephone Company, recibió una concesión monopolista para construir la red nacional de comunicaciones. La Pan-American Airlines inició su servicio en 1929” (Maurer y Yu, 2011, p. 200). La Zona del Canal fue una herida abierta en la sociedad panameña, que no tenía acceso a su riqueza geográfica fundamental, y que incluso separaba sus dos grandes ciudades del interior del país, y donde la operación del canal y el tráfico beneficiaban más la Zona que al resto del país.

La influencia de los norteamericanos sobre la política panameña se debilitó con el tiempo. Los conservadores controlaron el movimiento independentista pues los liberales habían participado activamente en la guerra civil colombiana y se opusieron a los términos en que fue negociada la independencia de Panamá. Los primeros retuvieron hasta 1908 el poder apoyados por los norteamericanos, cuando un disidente de su partido, José Domingo de Obaldía,



forjó una alianza electoral con los liberales y los invitó a ocupar varios puestos en su gabinete, después de lo cual éstos ganaron las elecciones en 1912. Se destacó Belisario Porras, quien fue elegido ese año y repitió tres mandatos, con alguna interrupción, hasta 1924. Porras era hijo de un constitucionalista colombiano, él mismo jurista destacado, y había sido considerado un héroe liberal durante la guerra de los Mil Días. Aunque los conservadores trataron de arrebatárle la ciudadanía e invalidarlo políticamente, lo que hicieron fue aumentar su reputación y aceptación entre las clases medias, los negros y los mestizos.

Porras aplicaría un ideario liberal y progresista, moviéndose dentro de los límites impuestos a la política interna por la dominación norteamericana. Enfatizó los cambios legales y fundó una agencia fiscal que logró un creciente recaudo tributario, con el que financió mucha obra pública y la educación. También era pragmático frente al gasto y se preocupaba de que la infraestructura se contratara de manera abierta y que produjera resultados.<sup>9</sup> Hizo aprobar un nuevo código penal, que significó “completar la obra de nuestra [...] independencia”, ya que “no era posible continuar [...] aferrados a tradicionalismo jurídico colombiano, lleno de prácticas ineficaces”. El sistema legal colombiano era anticuado, mientras que los panameños estaban “obligados a ser modernos en todo” (Szok, 2004, p. 58). Según Milciades Pinzón, sociólogo panameño, “la lista de sus ejecutorías es numerosa: códigos nacionales, carreteras, hospitales, telégrafos, escuelas, archivos nacionales, leyes ambientales, promoción de la investigación, denuncia de nuestra situación de protectorado, exposiciones internacionales, acueductos, ferrocarriles, muelles, plazas, puentes, lotería nacional, registro civil, registro de la propiedad, bibliotecas y urbanizaciones” (citado por Gandásegui, 2013).

Lo cierto es que Porras logró consolidar una amplia alianza política liderando unos cambios profundos en el carácter del Estado panameño, que Gandásegui reconoce como de consolidación de la República. Las bases políticas de Porras eran sectores comerciales de las dos ciudades terminales del canal, de los sectores del interior que buscaban una modernización del campo panameño, de un movimiento laboral independiente al que contribuyó con una legislación favorable para su organización, y de jóvenes estudiantes que aspiraban a perfeccionarse en las incipientes instituciones de educación superior y técnica que organizó Porras. Todos ellos sentían la necesidad de liberarse de la opresión económica y social que imponía el Imperio con sus políticas económicas y de exclusión, y Porras ciertamente avanzó considerablemente el ideario nacionalista de la nueva república.

En Panamá, como también en República Dominicana y Cuba, la dominación norteamericana no impidió, y más bien promovió, la modernización estatal y el desarrollo de las funciones públicas fundamentales: servicios públicos, infraestructuras, educación y salud pública, inclu-

---

9 “Belisario Porras vivió en un Panamá [...] con escasez de técnicos y profesionales como ingenieros arquitectos, investigadores de la medicina, médicos, etc. En este contexto sociológico de la educación en Panamá, Belisario decidió contratar a los mejores ingenieros norteamericanos que se encontraban en Panamá, por razón de la construcción del Canal, para obras de ferrocarriles, rellenos, puentes, carreteras, acueductos y alcantarillados bajo la Junta Central de Caminos. De igual forma, contrató a prestigiosos médicos norteamericanos para la administración y las investigaciones médicas de enfermedades tropicales realizadas en la Junta Nacional de Higiene y el Hospital Santo Tomás. También es conocida su admiración por el Dr. Gorgas en cuya memoria construyó y creó el Instituto Gorgas. El arquitecto Villanueva, peruano, diseñó e inspeccionó la construcción y remodelación de los edificios icónicos de sus administraciones, como fueron el Hospital Santo Tomás y la Presidencia de la República. Además, Belisario Porras promovió colonias agrícolas en el interior del país con familias españolas y profesores extranjeros especialistas en agricultura práctica” (Porras, 2013, p. 4).

so las impulsa cuando coinciden sus intereses con los de las élites locales que domina. Los norteamericanos pensaban que la modernización de estas sociedades y el progreso económico le servirían de base a la estabilidad política, algo que probó ser poco cierto (Szok, 2004, p. 52).

La entrada plena en operación del canal en 1920 coincidió con la gran expansión económica que siguió a la Primera Guerra Mundial, intensificada a partir de 1923 hasta conformar una gran burbuja accionaria, inmobiliaria y financiera en Estados Unidos que impulsó a su vez el comercio global, pero dejó poco a Panamá. Los líderes panameños reconocían que no podían poner en peligro la construcción, la explotación, el mantenimiento y la defensa del canal. Porras favoreció la contratación de obra pública con empresas norteamericanas que cumplían, sin preocuparse por desarrollar la burguesía local, lo que fue socavando el apoyo de las clases medias con que había contado el Partido Liberal panameño. “Como en Cuba, Haití y la República Dominicana, el tutelaje norteamericano fomentó importantes cambios económicos, y con ellos, una nueva estructura social a la que el Estado panameño ya no le correspondía” (Szok, 2004, p. 61).

La educación se profundizó: “contrataron a numerosos funcionarios y profesores extranjeros y crearon instituciones que Colombia nunca había provisto al Istmo. En las primeras dos décadas de la vida republicana, la matrícula escolar ascendió de 4.200 a más de 51.000 estudiantes, mientras el gobierno financió la apertura de decenas de nuevas escuelas e importantes instituciones culturales como la Imprenta y el Teatro Nacional, academias para la música y las artes plásticas y programas para la instrucción universitaria en el exterior” (Szok, 2004, p. 60). Sin embargo, al final del mandato de Porras, en 1924, cerca de 38% de los niños todavía no asistía a un colegio.

El sistema político registraba una estructura similar a la del sistema colombiano y a la de muchos países latinoamericanos: las clientelas eran la base social del bipartidismo, al lado de las masas pobres, que podían ser movilizadas por el nacionalismo y la promesa del progreso contenida en que Panamá era avenida del comercio global. El sistema clientelar era jerárquico e involucraba a jefes de activistas en cada barrio o poblado del país que recibían puestos o favores especiales si ganaban las elecciones. El régimen obtenía, así, un apoyo político suficiente que le permitía sobreaguar, aunque la proliferación de grupos y empresas electorales y la ausencia de un sector económico hegemónico contribuyeron a una creciente inestabilidad política. Los nacionalistas fortalecieron la Policía, y ésta comenzó a ser un centro de gravedad de la política, sin ganar tampoco estabilidad con ello.

Si bien la Primera Guerra Mundial frenó el desarrollo de la navegación por el canal, sirvió para encauzar la demanda de la Zona hacia la economía panameña: “agentes de compras del canal empezaron a firmar contratos con proveedores panameños para la obtención de productos principales que se consumían en la Zona. Las escaseces provocadas por la guerra también protegieron los mercados nacionales para estos proveedores. Hablando en términos generales, el café procedía de la montañosa provincia de Chiriquí; el ganado, de la península de Azuero; el azúcar, de Coclé; el ron, de Herrera. (La mayor parte de los plátanos producido en Chiriquí y Bocas se destinaban a los Estados Unidos.) Mientras los proveedores panameños suministraban artículos aceptables a precios razonables, la Zona del Canal los compró” (Conniff, 2004, 258). Sin embargo, una vez normalizada la situación de paz, los panameños debieron competir con la producción de Estados Unidos, de los países centroamericanos y de Colombia



en los suministros de la Zona y sufrieron una merma de sus actividades que ocasionó que el PIB decreciera considerablemente.

## Los ingresos y gastos públicos

Panamá fue un caso sobresaliente de un estado soberano colombiano que, por los incentivos que introduce el federalismo fiscal, recurre a impuestos progresivos a la propiedad, el impuesto directo y otros más regresivos como el de degüello, que lo destaca como el que más tributos por cápita recauda en Estados Unidos de Colombia. El ferrocarril genera mucho comercio y tránsito de bienes y personas, lo cual obviamente genera y aumenta la riqueza disponible. Pero con su independencia, los mandatarios panameños tienen acceso a dos fuentes cuantiosas de recursos, en comparación con su historia previa: las aduanas que antes controlaba el gobierno central colombiano y los ingresos por el uso del canal que le entregan los norteamericanos, una suma de US\$10 millones, de los cuales invierte US\$6 millones en el mercado inmobiliario de Nueva York, y que obtiene unos rendimientos de US\$300.000 a US\$400.000 anuales, y los US\$225.000 anuales que antes obtenía Colombia.

La construcción del canal y la regularización de la navegación en los años veinte aumentan la riqueza del Istmo y, por lo tanto, también el excedente, que se grava con impuestos indirectos. Ante la bonanza tributaria, las élites panameñas dejan marchitar los impuestos a la propiedad y colocan un arancel oneroso al consumo de la mayoría de la población, elevan los impuestos al consumo de alcohol ordinario y se olvidan del impuesto directo, que también alcanzó a ser importante en el Panamá colombiano. Lo que se mantiene es la tradición de generar ingresos fiscales y gastarlos de manera adecuada, lo cual, como se vio, se hace notable durante las administraciones de Belisario Porras.

Terminada la Primera Guerra Mundial, comenzó a utilizarse crecientemente el canal interoceánico, dando lugar a una bonanza bastante sostenida para Panamá. Los ingresos fiscales pasan de promediar US\$6 millones en 1918-1920 a US\$9 millones entre 1926 y 1932, cuando con algún rezago se derrumban, con la Gran Depresión, a US\$7 millones.

Tabla 1. Ingresos corrientes 1921, en millones de balboas

Aduanas	2,8	45%
Rentas internas	2,6	41%
Degüello	0,2	3%
Impuesto propiedad	0,1	2%
Anualidad del canal	0,25	4%
Rentas sobre US\$6m	0,32	5%
Total	6,3	

En 1921 (ver tabla 1) se hace sentir la bonanza de la que comienza a disfrutar Panamá, con unos ingresos fiscales de 6,1 millones de balboas, de los cuales el 9% son derivados de la renta del canal a Estados Unidos y la parte invertida en el mercado de bienes raíces de Nueva York, y que rinde más que la propia anualidad. Las aduanas proveen el 45% de los ingresos, los impuestos a la renta y a los licores, otro 41%, mientras que el impuesto a la propiedad es la mitad de lo que se logra con el impuesto al consumo de carne, aunque ninguno es apreciable. Todos los estados latinoamericanos por estos tiempos tenían una escasa capacidad para poner a tributar a las personas y no existían impuestos al valor agregado, por lo cual se recurría a tasar las importaciones, lo que se facilitaba porque se concentraban en los puertos de entrada y podían ser retenidas hasta que pagaran el arancel.

Porras dejó instalado en la Presidencia a Rodolfo Chiari, quien comenzó a experimentar problemas con una rebelión de los indígenas Cuna en 1925, seguida muy de cerca por un movimiento de inquilinos que protestaban contra el aumento de los arriendos. En 1923 se había formado un movimiento clandestino de clase media, la Acción Comunal, que articuló una plataforma nacionalista y de retorno a la cultura panameña, incluida la defensa de la lengua española, con fuertes inclinaciones de derecha que más adelante se expresaron con apoyos al régimen falangista de Franco y al eje fascista durante la Segunda Guerra Mundial.

Entre los fundadores de Acción Comunal estaba Harmodio Arias, quien denunció al Presidente por apoyarse en las fuerzas norteamericanas para debelar la protesta de los inquilinos. Un nuevo acuerdo con Estados Unidos en 1927, que le otorgaba más privilegios militares en caso de una nueva conflagración mundial, fue derrotado por la movilización política de la Acción Comunal y rechazado por la Asamblea Nacional.

El zenit de la prosperidad se alcanzó al final de la década: “el presupuesto durante el período de 1927 a 1929, para el funcionamiento del Estado nacional era de 14.302.428 balboas, sin incluir los fondos especiales. La deuda nacional era de aproximadamente 18 millones de dólares, distribuidos de la siguiente manera: 16.293.000 balboas correspondiente a la deuda externa y 2.393.055 balboas en deuda interna” (Lobón, 2014, p. 395).

En 1928 fue elegido presidente Florencio Arosomena, a quien le tocó enfrentar los impactos de la Gran Depresión, que dejó cesantes a miles de trabajadores y que sirvió para que se tomaran de nuevo medidas contra los trabajadores antillanos que habían llegado desde la iniciación de la construcción del canal, lo cual tensionó aún más la atmósfera social. En enero de 1931, la Acción Comunal derrocó al Presidente y puso en su lugar a Arias, quien “examinó la legalidad de la relación neocolonial y ofreció una de las más lúcidas denuncias del protectorado que como presidente lucharía por terminar con la negociación de un nuevo tratado” (Conniff, 2004, p. 260).

Según el informe Roberts, hacia 1929, el curso del comercio entre el Lejano Oriente y Europa no había sufrido alteraciones marcadas a causa del Canal de Panamá: ese tráfico continúa efectuándose casi en su totalidad por el Canal de Suez, porque la distancia por aquella ruta es menor. Tampoco afectó el comercio entre la costa oriental de Suramérica y la costa oriental de América del Norte.



**Tabla 2. Gasto público promedio, por rubros, 1920-1929**

Gobierno	32%
Relaciones Internacionales	5%
Hacienda	22%
Educación	21%
Obras Públicas	19%

*Fuente:* Informe Roberts (1932, p. 478).

Durante la década de los veinte, el funcionamiento del gobierno alcanzaba 62% del gasto público (sumando Gobierno, Relaciones y Hacienda), mientras que educación y obras públicas desplegaban un quinto del total cada uno, algo que se comenzó a sentir en términos sociales y del desarrollo productivo del Istmo, al contar con una fuerza de trabajo mejor educada, y con la infraestructura de carreteras, energía y aguas, que facilitaba el desarrollo económico en provincias como Bocas del Toro y Chiriquí; esta última se constituiría en la despensa de Panamá.

El sistema educativo heredado de Colombia era raquítrico. En las pocas escuelas primarias que existían, las clases se dictaban en ranchos improvisados, con sillas y mesas provistas por los padres de los niños, que eran bien pobres; la primaria estaba basada en la memorización del alfabeto, estudiaban la vida de Jesús, aprendían sílabas por medio de las oraciones al Señor, para pasar al Catecismo. Los renuentes eran castigados con correazos, mientras que las jornadas eran largas y extenuantes (Biesanz y Biesanz, 1955, p. 325). En 1911, 70% de los panameños eran analfabetos, cifra que se fue reduciendo hasta alcanzar el 35% en 1945. En 1920 sólo el 27% de los niños en edad asistían a la primaria, hasta alcanzar el 60% en 1945. Los gastos en educación crecieron entre 1923 y 1927 de 1,2 millones de balboas en el año base a 1,75 millones, y se redujeron durante el bienio 1927-1929 a 1,5 millones de balboas en cada uno de esos años (Roberts, 1932, p. 394). Los maestros debían pagar los gastos de campaña de los políticos que triunfaban en las elecciones, y éstos nombraban un buen número de “botellas” (persona que cobra pero no trabaja), que estaban en nómina pero que no trabajaban o lo hacían muy poco (Biesanz y Biesanz, 1955, p. 326).

La Gran Depresión se sintió con fuerza en Panamá: hubo recorte de salarios de la nómina plateada, pero en términos fiscales, lo peor se vivió de 1933 en adelante. La Gran Depresión precipitó fuertes cambios políticos, incluidas grandes movilizaciones nacionalistas contra la injerencia norteamericana en la política interna de Panamá y la aspiración a recuperar su máspreciado territorio.

En el recaudo tributario efectivo entre enero de 1933 y junio de 1934, los impuestos a la importación seguían siendo dominantes, con el 43,3% del total, mientras que los recaudos internos eran 27,1%, y las rentas patrimoniales (anualidad del canal e intereses del fondo invertido en Nueva York) eran el 6,3% de los ingresos (Leland, 1946, anexo 1). En el recaudo interno, los impuestos a los licores eran dominantes y superiores a los que recaían sobre la propiedad y sobre la renta.

Tabla 3. Gasto público por rubros, incluido servicio de la deuda, 1933-1934

	Millones balboas	%
Gobierno y Justicia	2,2	21
Relaciones Exteriores	0,3	2,9
Hacienda	1,2	11
Instrucción Pública	2,0	19
Agricultura y Obras	1,1	10
Servicio deuda	2,2	21
Caminos	0,7	6
Total	10,5	100

Fuente: Contraloría General de la República.

El presupuesto había disminuido un 30% entre 1929 y 1933. “Aunque en 1934 se aprobó un impuesto a la renta, los salarios pagados por las autoridades de la Zona a los panameños quedaron exentos, en virtud del Tratado de 1903” (Looney, 1976, p. 9), dificultando gravar a los que mayores ingresos salariales detentaban y que el gobierno pudiera hacer política fiscal contracíclica para enfrentar la crisis. Panamá dependía demasiado del canal para liderar su crecimiento, por lo cual se dieron propuestas de fomentar la industrialización, mediante la protección arancelaria, política que tuvo algunos logros.<sup>10</sup> El presupuesto de gastos efectivos para el bienio 1934-1935, años caracterizados por una fuerte caída de ingresos y gastos, revela que se destinó a la educación el 19%, (ver tabla 3) pero que el endeudamiento del pasado fue bastante alto y consumió un 21% del presupuesto. En efecto, la deuda pública representó 7,1 millones de balboas en 1919, pero en 1928 se aproximó a los 20 millones, que se mantuvo al mismo nivel para 1934-1935, dando lugar a un creciente servicio, sobre todo de la deuda interna, que era mayor que la externa.

En los años treinta se da un cambio apreciable en la estructura de dominación indirecta norteamericana. La diplomacia armada (*gun boat diplomacy*) se caracterizaba por imposiciones sin tapujos de los intereses norteamericanos y de sus empresas, en particular de la United Fruit Company, pero también de los intereses azucareros en Cuba, Santo Domingo y Puerto Rico, y banano en América Central y Colombia; también, los intereses de las petroleras, para obtener sus fines geopolíticos y de control de mercados, sin tener que tributar a los gobiernos locales. El cambio de regímenes desatado por la Gran Depresión dio lugar a gobiernos más sensibles a las necesidades sociales en América Latina y a que las empresas norteamericanas tuvieran que adaptarse a nuevas condiciones, tales como la participación de las élites locales en los negocios del banano y del azúcar, pagar mayores regalías, en el caso del petróleo, y hacer nuevos acuerdos con los gobiernos locales. Se da entonces un cambio en la forma de dominación: la United Fruit Company, entre otras, quedó sin el respaldo del Departamento de Estado para tumbar gobiernos o invadir países que pusieran en riesgo las inversiones norteamericanas, y cambiaron de estrategia, asociándose con las burguesías locales para entregarles parte de los cultivos, pero reservándose la distribución y el transporte (Bucheli, 2003).

10 Según las cuentas nacionales, la industria representaba el 13,2% del PIB en 1950.



El cambio de gobierno en Estados Unidos, a raíz de la Gran Depresión, que queda en manos de Franklin D. Roosevelt, da lugar a una mayor autonomía de los países subordinados y les resta fuerza a los intereses de los inversionistas norteamericanos en agroindustria, petróleo y transporte. Para el caso de Panamá, la nueva correlación de fuerzas permite la renegociación del tratado Hay-Bunau Varilla, en 1936. A raíz del abandono del patrón oro y la devaluación del dólar de 1934, las autoridades panameñas, encabezadas por Harmodio Arias, demandaron renegociar los términos del tratado original. Estas discusiones incluyeron aduanas, contrabando, comisariatos, la carretera panamericana y la compensación monetaria. "Los elementos principales del acuerdo fueron la eliminación del estatus de protectorado de Panamá [...] la terminación del derecho a adquirir tierra, compromisos para limitar las ventas de los comisariatos al personal del canal, autorización para que Panamá pudiera contar con emisoras de radio (prohibidas desde la Primera Guerra Mundial) y promesas de tratamiento igual para empleados norteamericanos y panameños" (Conniff, 1992, p. 91).

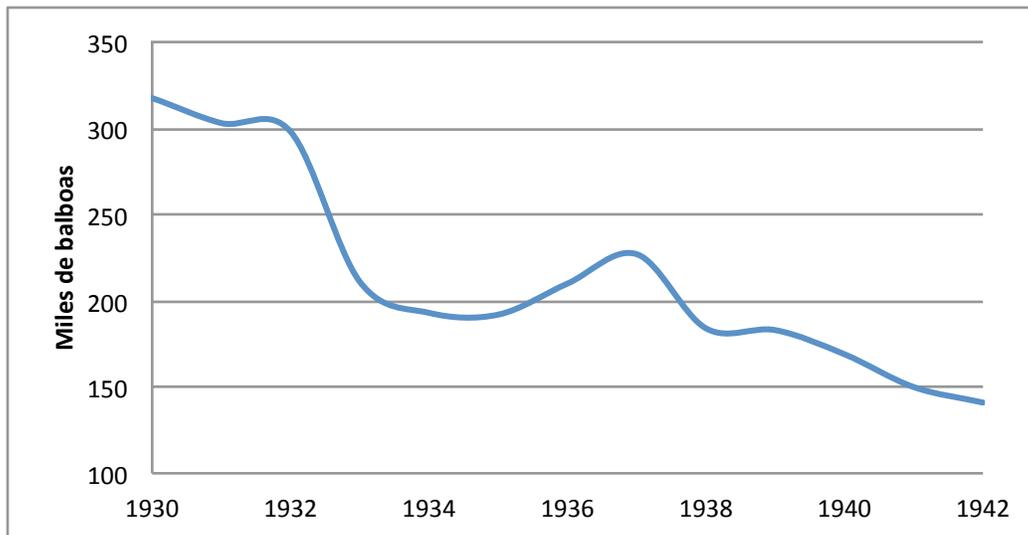
En 1933 Estados Unidos abandona finalmente el patrón oro, que había magnificado los efectos de la Gran Depresión, y el dólar se devaluó 40%, algo que le sirve de justificación a Arias para demandar un reajuste proporcional de la anualidad por el uso del canal en esa magnitud. El gobierno de Frank D. 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, p. 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% entre 1929 y 1934 o sea que la capacidad adquisitiva de la anualidad en bienes norteamericanos se había fortalecido, y el aumento nominal del 40% aumentó todavía más la capacidad adquisitiva del gobierno de Panamá, aunque de ahí en adelante los precios se recuperan en Estados Unidos, 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 Estados Unidos, que afectó el valor de los arriendos y, por lo tanto, los rendimientos de dicho fondo.

Hacia 1937, los impuestos indirectos al comercio exterior sumaban 44,2% de los ingresos del fisco, y los impuestos internos habían perdido participación, aportando 23,1% 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 aprecia en la gráfica 1.

Para el bienio 1941-1942, los ingresos fiscales de Panamá se duplicaron con respecto a 1933. Los impuestos a la importación se complementaron con unos derechos consulares que encubren un aumento considerable, hasta alcanzar casi 40% de los ingresos corrientes del fisco, mientras que los impuestos internos redujeron su participación al 28,5% (ver tabla 4). Esto significa un deterioro adicional en la progresividad tributaria porque se tasan los productos importados de primera necesidad, mientras que los impuestos internos, incluido el que recae sobre la propiedad, pierden participación. Hay un Departamento de Beneficencia, que tiene un ingreso sustancial de casi el 18% del total, que en otros años incluye un impuesto para

Gráfica 1. Renta Fondo Constitucional



Fuente: Contraloría General de la República.

Tabla 4.

Rentas ordinarias 1941-1942, 24 meses	Miles de balboas	%
Impuesto de importación	12.256	31,5
Derechos consulares	3.123	8
Impuesto de exportación	160	0,4
Almacenes de depósito	62	0,2
Impuestos internos	11.075	28,5
Servicios nacionales	1.024	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	

combatir la tuberculosis, pero también un impuesto a la Lotería Nacional. 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
Relaciones Exteriores	991	2,7
Hacienda y Tesoro	2.453	6,7
Educación	5.630	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	

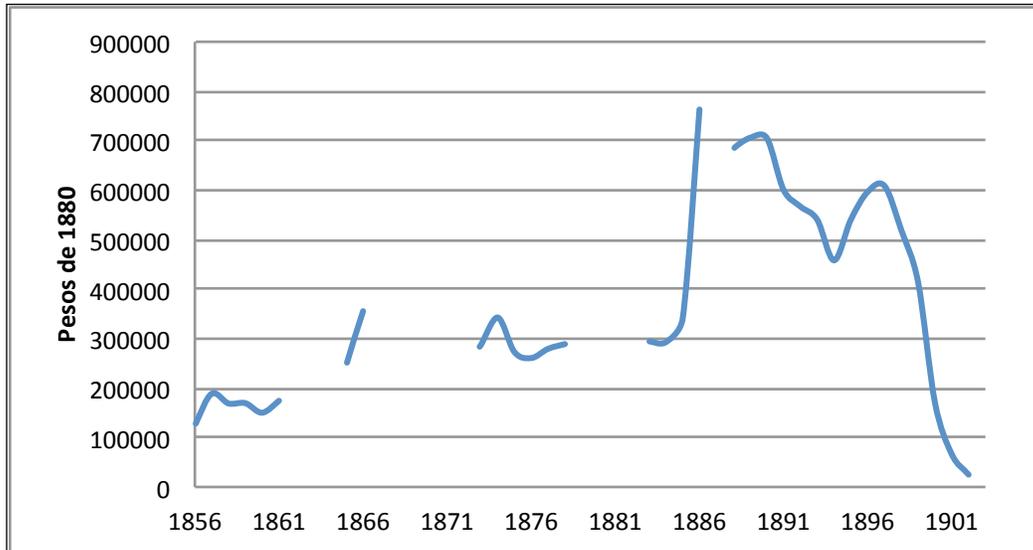
Por el lado de los gastos, es de destacar la pérdida de participación de la educación, ahora con 15,4%, frente al 20% (ver tabla 5) que ocupaba desde los años veinte, aunque se trata de un bienio en medio de la Segunda Guerra Mundial, en el que se aumentan fuertemente los ingresos del gobierno panameño 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 las escuelas normales. Aunque una universidad nacional fue establecida en 1935, mantenía una matrícula baja, y sólo en 1946 fue fortalecida, y recibió el nombre de Universidad Nacional de Panamá. En 1942, salubridad y obras son clasificadas conjuntamente y ocupan la mayor parte del gasto público, un 36% del total. El servicio de la deuda, junto con los imprevistos, alcanza 15,6% del total, por encima del gasto en educación.

Los hermanos Arias (Arnulfo y Harmodio) dominaron la política panameña en los años treinta; fortalecieron la Policía, que se tornaría en una fuerza decisoria en la política de Panamá y contribuiría a aumentar la inestabilidad política que siguió caracterizándola durante las décadas siguientes. En los años cuarenta fueron desplazados por la acción del Imperio, que veía con recelo sus simpatías con el eje fascista, abriendo una nueva fase de golpes y contra-golpes de Estado (Guevara, 1996, p. 62), donde los comandantes de la renovada Policía tuvieron un papel preponderante.

El Panamá colombiano tenía el mayor recaudo por habitante de Estados Unidos de Colombia, lo cual refleja 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, de la que anteriormente el gobierno central de Colombia se apropiaba en su mayoría. 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 US\$2.400.000, y, una vez normalizado el uso del canal, en los años veinte, alcanzó entre US\$6 y US\$15 millones por año.

Gráfica 2. Ingresos fiscales reales del Panamá colombiano 1856-1901



Fuente: Kalmanovitz, 2012.

Frente al creciente desajuste económico y fiscal generado por la Gran Depresión en Panamá en 1929, el presidente Arosemena contrató a George Roberts, vicepresidente de The National City Bank of New York, para que hiciera una evaluación de la situación y propuestas de política que permitieran 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 educación, capital y acceso democrático a la tierra suficiente que le permitieran participar en el auge de los productos tropicales en que se habían embarcado con mayor éxito Costa Rica y las islas del Caribe. Lo había hecho, sí, pero a medias, con las inversiones en banano de la United Fruit Company en Bocas del Toro y Chiriquí, 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 era baja la productividad ganadera, con una tasa de extracción insuficiente, debido a la alta mortalidad de los terneros (Roberts, 1932, pp. 78 y ss.).

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, p. 19); 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 había aumentado en proporción aún mayor. Los empleados no se requerían en esas cantidades, y su labor era evidentemente improductiva (1932, p. 29). A Roberts le cuentan que cada empleado debe pagar el 5% de su salario mensual al partido que lo nombró pero ofrece una suma poco verosímil sobre la cantidad que les entra a los partidos para financiar sus campañas (entre 25.000 y 50.000 por mes, o sea ¡un margen de error de 100%!).11

¿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 del de Colombia y México, como se revela en la tabla 5, y por debajo del de Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba y República Dominicana, y levemente por debajo del de Venezuela, cada uno reflejando un mayor desarrollo exportador, minero o petrolero.

Tabla 5.

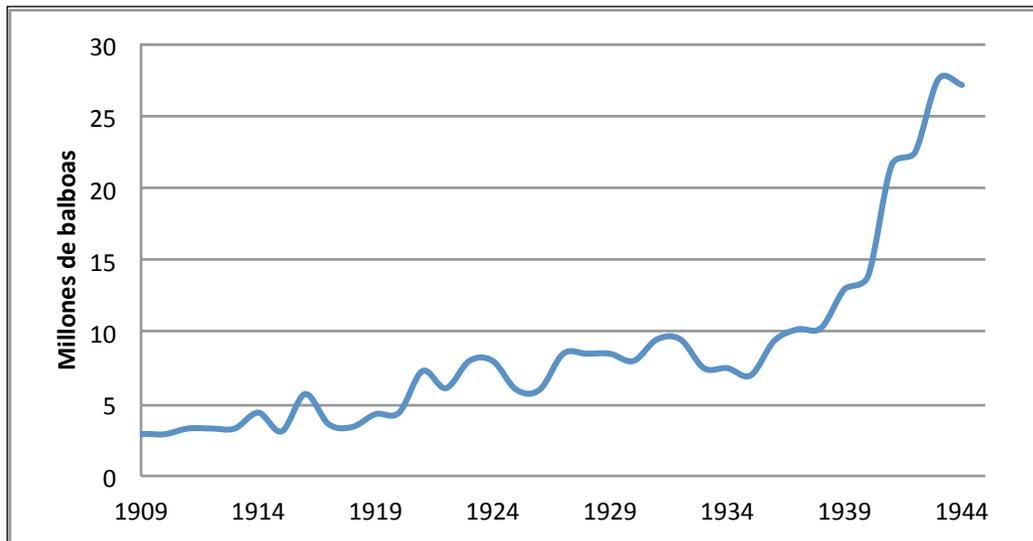
Ingreso público por habitante en 1929 (en dólares corrientes)	
Argentina	27
Chile	34
Colombia	9
Costa Rica	18
Cuba	22
República Dominicana	15
México	10
Panamá	13
Venezuela	14

Fuente: Bulmer-Thomas (p. 179).

Conociendo que la inflación en Estados Unidos fue muy elevada durante la Primera Guerra Mundial y un tanto menos durante la Segunda, 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.

11 Según su cifra de la nómina pública de enero de 1929, que fue de 370.000 balboas, el 5% representaría 18.500 balboas suponiendo que todos pagaban el peaje político.

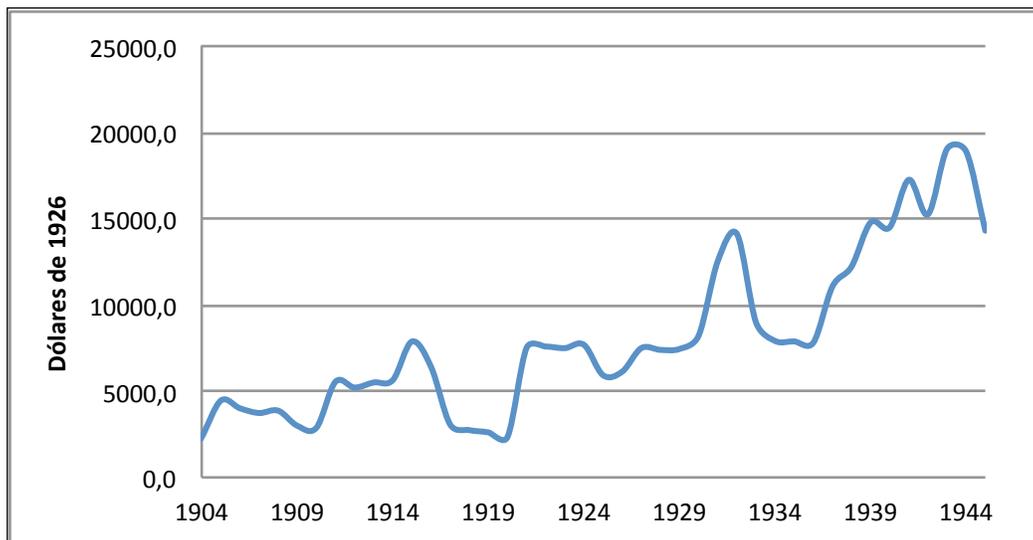
Gráfica 3. Presupuestos nominales 1904-1944



Fuente: Contraloría General de la República.

La gráfica 3 permite comparar los dos períodos de auge fiscal: el de 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.

Gráfica 4. Presupuestos deflactados

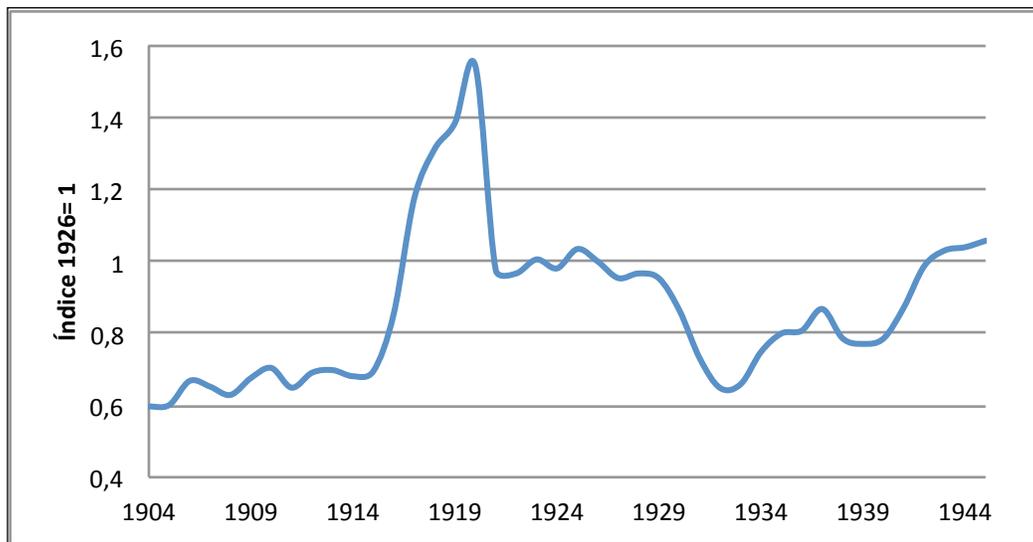


Fuente: Contraloría General de la República y cálculos propios.

Sin embargo, en términos reales los presupuestos panameños sufren una merma considerable durante la Primera Guerra Mundial, al pasar de 8 millones de dólares de 1916 a sólo 2

millones en 1920. En los años veinte hay una recuperación, gracias a que la inflación norteamericana se vino abajo, y la deflación entre 1929 y 1933 aumentó 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.

Gráfica 5. Índice precios al por mayor, EE. UU. 1926=1

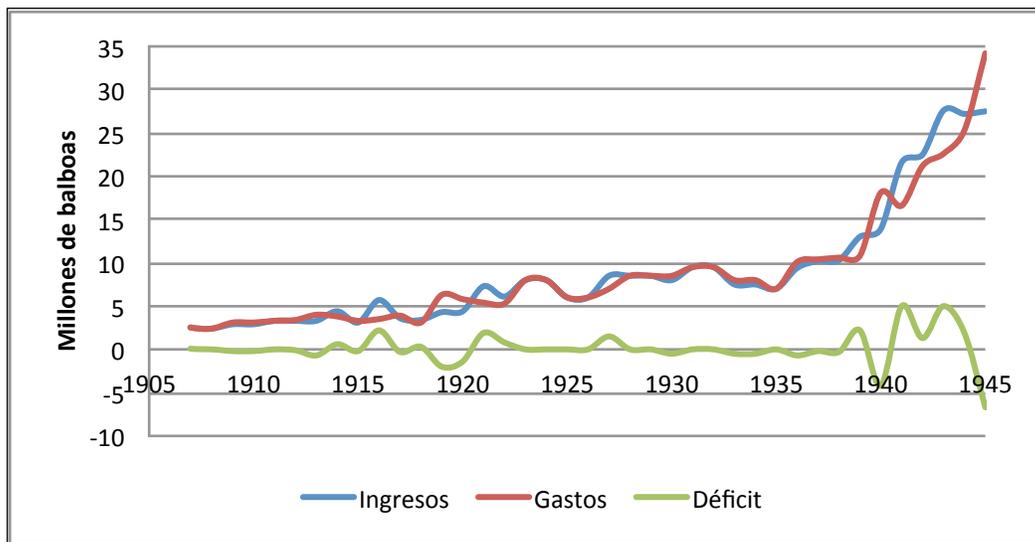


Fuente: Us Bureau of Labor Statistics

La gráfica 5 contribuye a entender cómo la inflación en Estados Unidos durante las dos guerras (102% entre 1915 y 1920; 30% entre 1940 y 1945) y la deflación durante la Gran Depresión (-35% 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.

En la gráfica 6 hemos ordenado el presupuesto de ingresos y egresos que se legislaba por períodos bianuales y que hemos anualizado, aunque posiblemente los presupuestos no coincidieran con los datos de caja que encontramos sólo para algunos de los años del período en cuestión. Si resultan ser una aproximación aceptable, entonces 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, propiciado por el gasto militar de Estados Unidos en el territorio, con la construcción de muchas bases aéreas, navales y del Ejército.

Gráfica 6. Ingresos y gastos presupuestados, 1907-1945



Fuente: Contraloría General de la República.

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 déficits considerables que eran financiados por la banca norteamericana, aunque parte también fuera pagada por los amplios superávits 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%, al tiempo que la oferta monetaria se expandía al 49%, y las reservas internacionales, al 17,3% (Bulmer-Thomas, p. 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 Estados Unidos estaba volcado hacia la industria bélica y restringió la oferta de bienes de capital y de consumo que no tuvieran uso militar.

La economía panameña se caracterizó entre 1903 y 1945 por la volatilidad de su crecimiento, causada por las fuertes rachas de inversión en la construcción del canal y su ampliación durante la Segunda Guerra Mundial, seguidas por las operaciones rutinarias del canal, que no le dejaban mucho a la economía panameña.

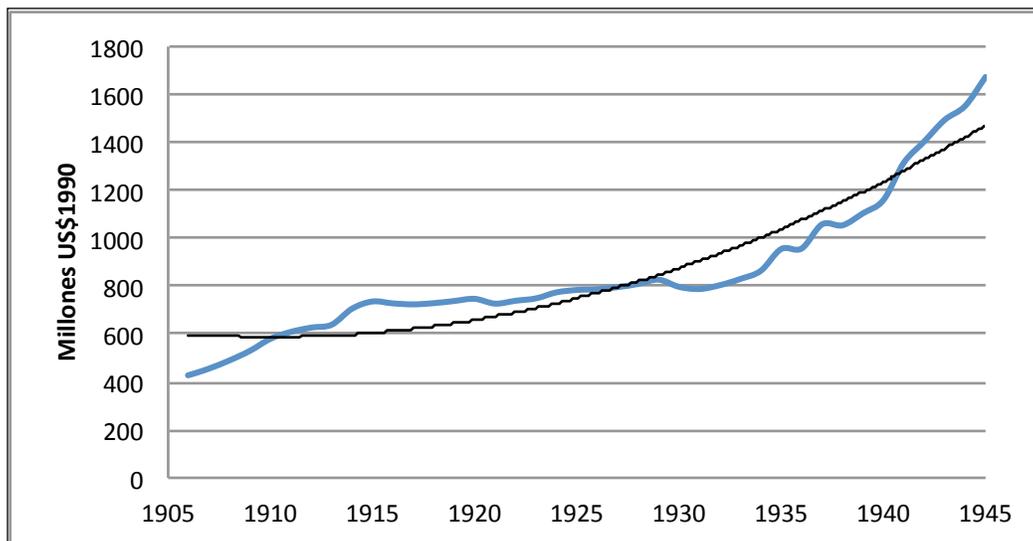
Tabla 6. PIB y PIB per cápita de Panamá

Período	PIB	PIB p.c.
1906-1915	6,3	3,4
1916-1921	-0,2	-4,2
1922-1929	1,6	1,2
1930-1939	3,0	0,4
1940-1945	7,2	4,0

Fuente: De Corso y Kalmanovitz (2015).

La serie del PIB estimado entre 1906 y 1945 se muestra en la gráfica 7

Gráfica 7. PIB de Panamá

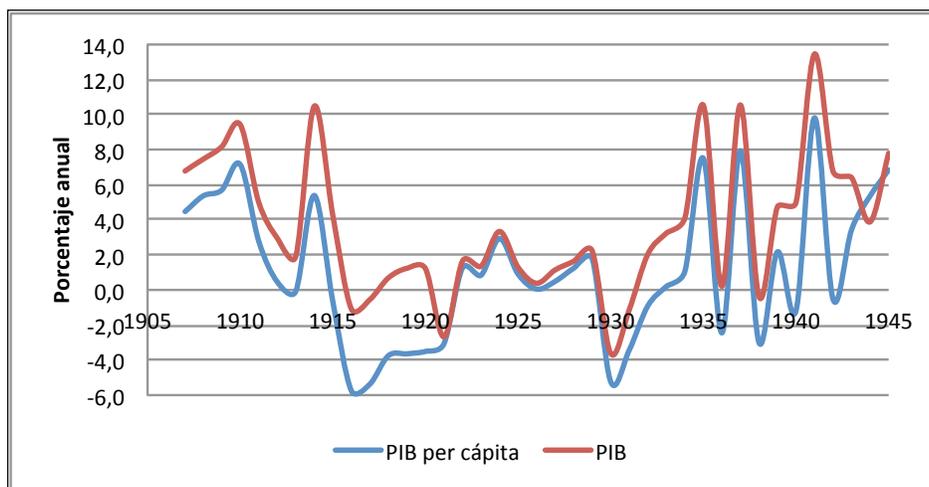


Fuente: De Corso y Kalmanovitz (2015).

Como se puede apreciar en la gráfica 7, entre 1904 y 1914 el PIB de Panamá prácticamente se duplicó, y posteriormente se redujo y estancó, entre 1914 y 1929, pues no jugó en la lotería de las materias primas. En los años treinta, Panamá compartió con América Latina, aunque en menor medida, los beneficios del colapso de la globalización, pues obtuvo cierto desarrollo industrial y agrícola, lo que se acelera notablemente durante la Segunda Guerra Mundial, mediante las grandes inversiones que hacen los norteamericanos en la expansión del canal y en la construcción de nuevas bases militares.

La volatilidad del crecimiento económico de Panamá tiene un fuerte impacto sobre el bienestar de su población, evidente en los períodos de 1916 a 1921, en 1930, 1936, 1938 y 1942, en los que el PIB por habitante decreció significativamente.

Gráfica 8. Crecimiento del PIB y del PIB per cápita



Fuente: De Corso y Kalmanovitz (2015).

## La economía de Panamá en los años cuarenta

La Segunda Guerra Mundial tuvo un impacto sustancial sobre la economía panameña. Hubo "construcción de nuevas autopistas, se trabajó en un tercer sistema de compuertas para el canal y otros proyectos de defensa e incremento de las compras para suministros de la tropa y de los barcos. Las carreteras nuevas incluyeron un tramo entre la ciudad de Panamá y la base militar de Río Hato, a lo largo de la autopista panamericana, otra entre ciudad de Panamá y Colón, la autopista a través del Istmo. Estos trabajos requirieron la importación de 22.000 trabajadores de América Central y las Antillas y enormes compras de alimentos y materiales de todo tipo. Los gastos resultantes crearon un auge económico casi tan grande como el del proyecto de construcción original" (Conniff, 1990, p. 94), pero, según nuestro cálculo del PIB, lo excedió. No es de sorprender que la inflación de Panamá entre 1939 y 1945 haya alcanzado una cota anual de 8,4% (Bulmer-Thomas, 244).

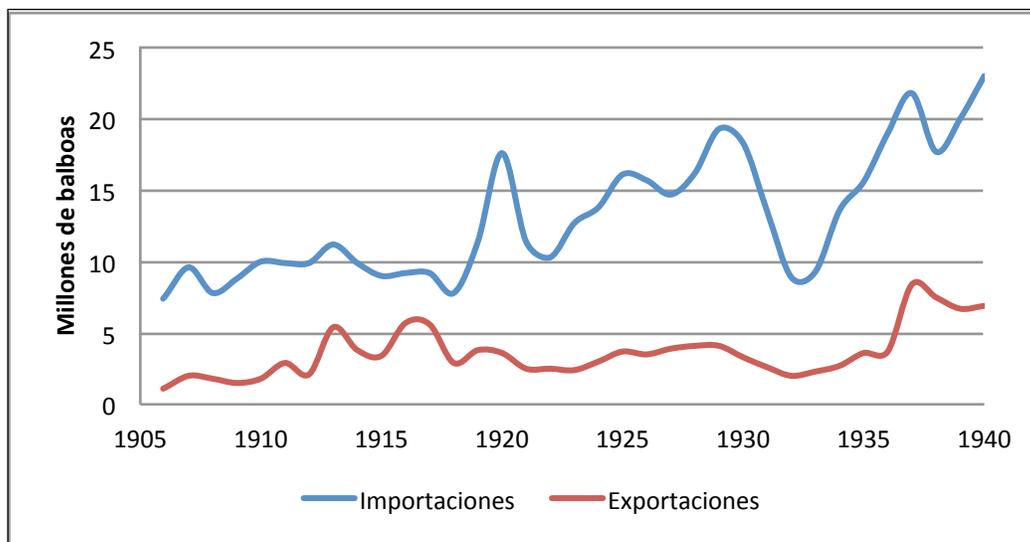
Durante los años treinta, los hermanos Arias habían aplicado una política de seguridad que fortaleció la Policía y que sirvió para dirimir las elecciones a favor de los seguidores del "panameñismo" conducido por ellos. En 1941 Arnulfo Arias hizo aprobar una nueva Constitución que fortalecía el poder presidencial y acudía a la intervención estatal en la economía, estableciendo la preponderancia del interés social sobre los derechos individuales. También les quitó la nacionalidad a las razas de prohibida inmigración, incluidos 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, donde sobresalió la Administración de la Seguridad Social (Guevara, 1996, pp. 61 y 62). La política se hizo crecientemente inestable, con frecuentes cambios de gobierno y la imposibilidad de terminar mandatos de varios presidentes.



Los Arias fueron desplazados del poder por los norteamericanos durante la Segunda Guerra Mundial porque evidenciaban simpatía por el eje fascista, pero Acción Comunal continuó dominando la política del Istmo. Ricardo de la Guardia dio un golpe contra Arnulfo Arias en 1941 y declaró la guerra contra los países del eje fascista, a cambio de concesiones financieras de Washington. En 1946 se abolió la Constitución de 1941 y se retomaron principios tradicionales. La Policía seguía recibiendo instrucción de las fuerzas de seguridad norteamericanas, que se replegaron en sus cuarteles, pero había cambiado de manera estructural el balance de poderes, en contra de la república oligárquica y a favor del caudillismo nacionalista. La Policía fue crecientemente militarizada, adquirió un espíritu de cuerpo y se profesionalizó hasta poder cumplir cabalmente con la defensa del orden público.<sup>12</sup>

El comercio exterior de Panamá durante el período 1907-1940 (ver gráfica 9) presentó un balance negativo, pero hay que considerar que buena parte de sus ingresos externos eran y son por servicios, ya fuera la inscripción de matrícula de miles de barcos mercantes, que se hacía sin hacer muchas preguntas, o los suministros y reparaciones que se ofrecían al tráfico que pasaba por el canal.

Gráfica 9. Comercio exterior de Panamá



Fuente: De Corso y Kalmanovitz (2015).

Las cuentas nacionales de Panamá no se conocieron hasta 1959, cuando fueron publicadas por la Cepal, comenzando por el año 1944.

12 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.

Tabla 7.

El PIB de Panamá, 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	

En ese año, el sector público representaba el 15,8% del PIB, entre consumo del gobierno e inversión pública, que, en comparación con su antigua matriz, Colombia, era más del doble de participación para el mismo año.<sup>13</sup> El año de 1945 fue atípico porque las exportaciones fueron mayores que las importaciones, debido a la represión de la producción civil de Estados Unidos, que generó superávits comerciales en toda la región durante la guerra. El superávit comercial de 16,4% del PIB queda contabilizado como parte del ahorro de casi el 30% del PIB, que sobrepasa ampliamente la inversión total (13,3% del PIB). En los años posteriores, Panamá comenzó a sufrir de nuevo déficits sistemáticos de su balanza comercial, y su ahorro forzoso fue disminuyendo.

Tabla 8. Gobierno general, en millones de balboas

Rubro	1944		1945	
		%		%
Ingreso de propiedad y empresas	2,5	4,8%	2,1	3,9%
Menos intereses deuda pública	-0,7	-1,4%	-0,6	-1,1%
Impuestos indirectos	14	27,0%	15,2	27,9%
Impuestos directos sociedades de capital	1,5	2,9%	1,7	3,1%
Impuestos directos familias	3,9	7,5%	4,5	8,3%
Transferencias corrientes familias	30,6	59,1%	31,5	57,8%
Rentas corrientes	51,8		54,5	

Fuente: Cepal, 1959.

Las cuentas del gobierno revelan datos interesantes: la mayor parte de su ingreso viene de las ventas de servicios a las familias, incluidos matrículas escolares y universitarias, derechos

13 Solamente hacia 1990 Colombia alcanzó una cota similar de participación pública en el PIB, y después superó ampliamente a Panamá, pero más con la tributación indirecta y la renta petrolera, puesto que el impuesto a la renta es bastante bajo.



por pasaportes, multas y licencias, venta neta de lotería y apuestas en el hipódromo, acercándose al 60% de sus rentas corrientes; los impuestos directos sólo alcanzan al 10% de las rentas del gobierno, la mayor parte abonados por las familias (alrededor del 8%), pues las sociedades aportan menos del 3%; los ingresos por el fondo constitucional y la anualidad por el uso del canal aportan entre 4 y 5% de las rentas corrientes, mientras que los intereses de la deuda pública no superan el 2% de esas rentas. Según estas cuentas nacionales, las rentas corrientes alcanzan a ser cercanas al 27% del PIB.

En 1945, el ingreso nacional fue de 214 millones de balboas corrientes, 334 per cápita. El ingreso nacional per cápita, medido en dólares internacionales Geary-Khamis de 1990, alcanzó 2.113, comparado con 1.899 de Colombia, 1.613 de Costa Rica y 1.776 de Cuba (The Maddison Project), dato algo engañoso porque buena parte del ingreso de Panamá se generaba en la Zona. De todas maneras, el dato revela un vigor económico poco reconocido por los historiadores.

La remuneración de los asalariados alcanzó el 49% del ingreso nacional, el 48% era apropiado por ingresos provenientes de propiedades y empresas y el saldo iba al gobierno, como ingreso de sus empresas e impuestos 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 darse una mejora. Ese mismo año, los ingresos netos por factores de producción recibidos del resto del mundo fueron casi 34% del PIB, suma que iría descendiendo con el paso del tiempo, mientras que la depreciación de planta y equipo representaba alrededor del 7% del producto.

En 1945, la participación de la industria era de 8,2% 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, p. 10). Ese mismo año, los servicios generados en la zona alcanzaron 21% del PIB, hasta 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 un freno de toda la economía panameña.<sup>14</sup>

El final de la Segunda Guerra y el lanzamiento de la bomba atómica contra Japón transformaron notablemente la geopolítica global, llevando a Estados Unidos a ser el poder hegemónico y abandonar su papel más regional, en el que el Canal de Panamá jugaba un papel fundamental. La marina norteamericana desarrolló la flota del Pacífico durante la guerra, de tal modo que ya el paso por el canal, que se había quedado pequeño para el tamaño de los portaaviones y barcos de gran calado, resultaba innecesario (Bulmer-Thomas, 2001, p. 292). Al mismo tiempo, las fuerzas nacionalistas dentro de Panamá habían avanzado, y Estados Unidos dejó de preocuparse tanto por ellas, otorgando un mayor grado de libertad a la política interna de Panamá.

En 1946 se entregó un informe encargado al profesor Simeon Leland, de la Universidad de Chicago, 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

---

14 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 en sitio de retiro para jubilados de Estados Unidos y de Canadá.

del ingreso, además del problema asociado con la economía de la Zona del Canal, que generaba el 15,4% del ingreso nacional pero no estaba sujeta a sus leyes tributarias, lo cual debilitaba de por sí el poder económico del Estado. Además, Leland analiza el servicio civil panameño, que hace difícil recaudar los impuestos de manera técnica y, por lo tanto, imposibilita alcanzar el 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— dificultaba que las clases adineradas tributaran en proporción a su riqueza y que, por el contrario, lograran que los ingresos del Estado surgieran de impuestos indirectos y al vicio, más los que arrojaba el monopolio sobre la lotería.

El sistema tributario panameño, según Leland, se basaba en 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 masivo y, por lo tanto, con demasiada severidad sobre los pobres” (1946, p. 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 podía o no quería 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 genera 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 cobros por 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 9.

Partidas mayores del recaudo interno, 1940	%
Licores	14,7
Impuesto a la renta	10,0
Impuesto a la propiedad	2,3
Chance	1,9
Degüello	1,2
Total recaudo interno	34,6
Total recaudo externo	64,4



Como puede observarse de la distribución de los impuestos en 1940, el cobro al consumo de licor era más elevado que el impuesto a la renta, mientras que el impuesto a la propiedad apenas superaba el de loterías, y el de carne vacuna era alto y frenaba su consumo por las clases populares. Los impuestos llamados internos alcanzaban el 35% del total, mientras que los aranceles y derechos consulares sumaban el 65% del recaudo.

En 1940 había 28.000 panameños trabajando en la Zona, 13,5% del empleo total, pero 40% del agregado de los salarios. El gobierno de Panamá pagó por servicios públicos, reparaciones y servicios más de US\$4 millones en 1939 y US\$17,4 millones en 1945. Los ciudadanos de la Zona no pagaban impuestos al gobierno de Panamá, ni tampoco los panameños que trabajaban allí. De esta manera, "las oportunidades de tributación directa están seriamente limitadas" (Leland, 1946, p. 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, incluidos gasolina, autos, tabaco, y la lista de no clasificados, que eran bienes de lujo. Y además se había introducido una tasa consular de 8% para los bienes que no tuvieran arancel, y de 3% como sobretasa a los que sí lo tenían, haciendo más pesada la carga de impuestos indirectos. 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 eran bajas: entre 2 y 9,2% de la renta gravable, la última para ingresos mayores de 50.000 balboas de renta anual. Leland sugiere que se aumente la tarifa máxima al 16%. No existía impuesto a las ganancias ocasionales y, en particular, sobre los predios urbanos, que se venían valorizando paulatinamente, sin aportar a la sociedad por las oportunidades que ésta les brindaba. Leland sugería que se eximiera del impuesto a las personas de ingresos bajos y a pequeños negocios, lo cual no sólo 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" (1946, p. 116); se trataba de una sociedad basada en el *familismo* y en el compadrazgo político, pero también en un férreo individualismo, con escasa solidaridad social. El impuesto a la propiedad mostraba sesgos similares: en 1929 había representado 10% del recaudo total, y en 1944 se había reducido a 2,5% del mismo, porque se había dejado sin actualizar por muchos años el avalúo, 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% y que 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 cuanto a 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 exáme-

nes 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. Hay colocada gente no calificada como jefes de departamento, oficinas y agencias, personas que sabían mucho menos sobre sus trabajos que aquellos a quienes 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 un 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, p. 173)

Por lo demás, las personas mejor calificadas rehúyen 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 éstas dependen de relaciones políticas o familiares.

## Conclusiones

Es claro que Panamá construye capacidad estatal y va ganando soberanía paulatinamente desde que se independiza en 1903 y es colonizada internamente por Estados Unidos. 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% del PIB, que es alto para América Latina y más del doble que el de Colombia, y sin embargo está enfrentado 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 Estados Unidos serán rechazadas por el mundo, inhibiendo su intervencionismo abierto. Sin embargo, el poder económico del Estado será fundamental para financiar una fuerza militar propia que podrá finalmente sustituir a las fuerzas norteamericanas en el mantenimiento del orden interno, pero que abusará con frecuencia de su poder y aprovechará a su favor la inestabilidad política.

La capacidad estatal se ve debilitada por la inequidad y por la naturaleza clientelista de la política en el recaudo tributario, que mantiene los privilegios de las élites tradicionales, adicionadas a una pequeña burguesía industrial, surgida de la protección iniciada en los años treinta. Los impuestos más onerosos recaen sobre el consumo masivo, y los propietarios de tierras y de inmuebles urbanos pagan pocos tributos. El impuesto a la renta es exiguo, y casi inexistente el impuesto a las herencias. Esto le impondrá un techo al desarrollo de la



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 harán 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 para ejecutar políticas redistributivas eficaces. A la dificultad para aumentar el tamaño del Estado se suma la ineficacia de su burocracia.

Los gobiernos conservadores serían desplazados por los liberales, éstos, por los nacionalistas después de 1932, hasta culminar en regímenes cada vez más militarizados. La Guardia Nacional se tornaría en el árbitro efectivo de la política, cuando no en la encargada de asumirla.

Jimmy Carter negociaría la devolución del canal en los setenta, y ésta se haría efectiva en 1999, casi un siglo después de que Teddy Roosevelt declarara que él se había tomado Panamá. La devolución de la Zona removería uno de los obstáculos serios para la construcción de capacidad estatal que enfrentaba el país,<sup>15</sup> 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.

---

15 En 2010, según la Cepal (2013), la participación del Estado panameño en el PIB se mantenía en 16,5%, en términos constantes, aunque crecería en los años siguientes con base en el endeudamiento para financiar las grandes inversiones requeridas en la ampliación del canal, lo cual debía ser coyuntural. Entre tanto, la distribución se había deteriorado, pues el Excedente Bruto de Explotación abarcaba el 55,4% del PIB, frente al 48% mencionado para 1944.

**Anexo 1**  
**Ingresos y gastos del gobierno panameño, 1907-1945**

	Ingresos	Gastos	Déficit
1907	2,4	2,4	0
1908	2,4	2,4	0
1909	2,9	3,1	-0,2
1910	2,9	3,1	-0,2
1911	3,3	3,3	0
1912	3,3	3,4	-0,1
1913	3,3	4	-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
1920	4,4	5,8	-1,4
1921	7,3	5,4	1,9
1922	6,1	5,3	0,8
1923	8	8	0
1924	8	8	0
1925	6	6	0
1926	6	6	0
1927	8,5	7	1,5
1928	8,5	8,5	0
1929	8,5	8,5	0
1930	8	8,5	-0,5
1931	9,5	9,5	0
1932	9,5	9,5	0
1933	7,5	8	-0,5
1934	7,5	8	-0,5
1935	7	7	0
1936	9,4	10,1	-0,7
1937	10,2	10,4	-0,2
1938	10,3	10,6	-0,3
1939	13	10,8	2,2
1940	13,9	18,1	-4,2
1941	21,6	16,6	5
1942	22,5	21,2	1,3
1943	27,6	22,6	5
1944	27,2	25,3	1,9
1945	27,5	34,2	6,7

Fuente: Contraloría General de la República, años varios.



**Anexo 2**  
**Una estimación del PIB de Panamá: 1906-1945**  
 Giuseppe de Corso y Salomón Kalmanovitz (Universidad Jorge Tadeo Lozano)

Hemos calculado una serie del PIB panameño basándonos en una regresión que tiene en cuenta la balanza externa del país y está acotada también por los datos fiscales disponibles entre 1906 y 1945. El punto de partida se basa en un cálculo anterior sobre la evolución del PIB colombiano durante el siglo XIX, combinado con cálculos elaborados por Giuseppe de Corso para el siglo XX.<sup>16</sup> Siguiendo el hecho de que el recaudo tributario fue sistemáticamente más alto en el Estado Soberano de Panamá que en el del resto del país, se supuso que el Panamá independiente contaba con un PIB por habitante un 40% más alto que el colombiano en 1906, que escogimos como punto de partida. Las unidades están dadas en dólares internacionales de 1990, por el método de Geary-Khamis, que es la divisa utilizada por el Maddison Project para calcular los productos de la mayor parte de los países del mundo. Este repositorio introduce los datos del PIB panameño a partir de 1945, con lo cual contamos con un punto final para nuestra serie. Mientras que el PIB per cápita del Maddison Project se basa en el de la Cepal para 1945, y es de 1.671 dólares de 1990, el de nuestra serie arroja 1.673 dólares.

Para entrever la utilidad de la serie, periodizamos las tasas de crecimiento de la economía panameña entre 1906 y 1945, y creemos que ofrece algunos resultados sorprendentes.

**Tabla 1. Crecimiento del PIB de Panamá**

Período	PIB	PIB p.c.
1906-1915	6,27	3,39
1916-1921	-0,19	-4,18
1922-1929	1,63	1,19
1930-1939	3,03	0,38
1940-1945	7.22	3.96

Lo primero es que el crecimiento promedio durante el período de guerra 1940-1945 fue más alto que durante la construcción del canal, entre 1906 y 1915, pues a partir de 1940 se acumularon grandes proyectos de construcción, no sólo del tercer juego de esclusas del canal sino de numerosas bases militares y otros proyectos de construcción civil. Algo más conocido es que después de los grandes proyectos de construcción viene un largo período de ajuste contractivo de la economía, como el que va entre 1916 y 1921. Otro resultado no esperado es que el período de los años veinte, que parecía de gran crecimiento por el desempeño fiscal, fue bastante moderado, de sólo 1,6% promedio anual. Entre 1930 y 1939, que parecía ser un período de freno propiciado por la Gran Depresión, se da al parecer en Panamá una fase de crecimiento que es casi el doble del crecimiento de los años veinte, que coincide con las ten-

<sup>16</sup> "Avance: Una nota preliminar sobre el desempeño de la economía colombiana desde 1888 hasta 2012. Una Nueva Serie del PIB", Revista *tiempo&tconomía*, No. 1, Segundo semestre de 2014, Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.

dencias latinoamericanas, quizás con menor intensidad, al desarrollar una industria mediante protección y la agricultura, que aprovecharon el colapso de la globalización.

Con respecto al PIB per cápita, hay también hallazgos interesantes, como el de que la población continúa su crecimiento después de la construcción del canal, y eso contribuye a una reducción considerable de esta medida, de -4,2% promedio anual entre 1916 y 1921. Obviamente, el PIB por habitante crece poco entre 1921 y 1939, pero tiene un repunte vigoroso durante la Segunda Guerra Mundial, de cerca del 4% anual.

	Población	PIB p. c.	% crecimiento	PIB
	miles	dólares 1990	PIB p. c.	millones dólares 1990
1906	299	1428		427
1907	306	1491	4,43	456
1908	312	1571	5,36	490
1909	319	1661	5,69	530
1910	326	1780	7,16	580
1911	333	1829	2,79	609
1912	341	1838	0,46	627
1913	348	1836	-0,08	639
1914	365	1935	5,39	706
1915	383	1922	-0,67	736
1916	402	1812	-5,75	728
1917	422	1714	-5,37	724
1918	442	1650	-3,75	729
1919	464	1590	-3,64	738
1920	487	1534	-3,51	747
1921	489	1487	-3,07	727
1922	491	1506	1,26	739
1923	493	1519	0,84	749
1924	495	1563	2,93	774
1925	497	1577	0,90	784
1926	499	1578	0,05	787
1927	502	1586	0,49	796
1928	504	1605	1,24	809
1929	506	1634	1,78	827
1930	515	1548	-5,24	797
1931	527	1495	-3,43	788
1932	543	1482	-0,91	804
1933	559	1484	0,20	830
1934	576	1500	1,05	864
1935	592	1613	7,51	955

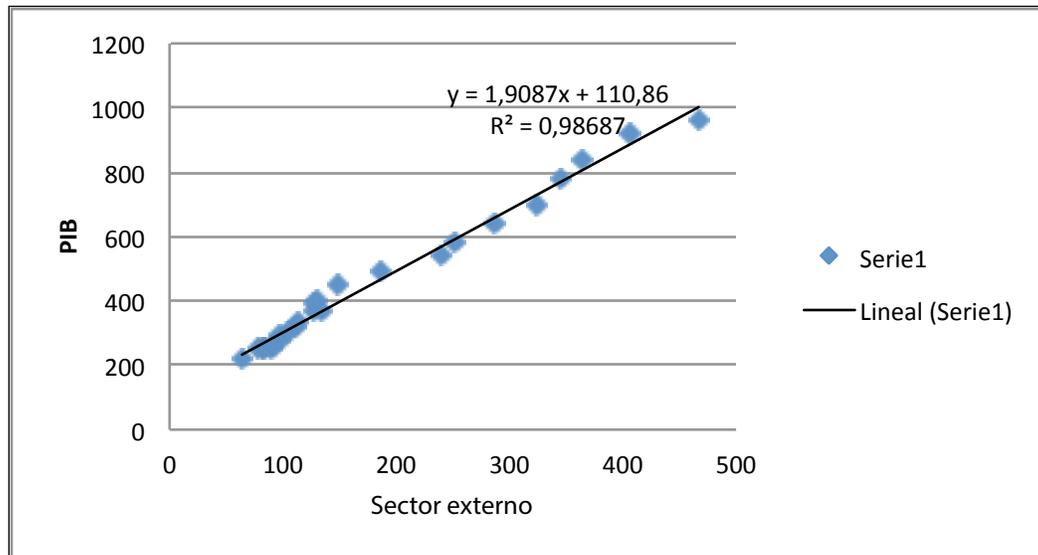


1936	608	1573	-2,45	957
1937	623	1698	7,94	1058
1938	640	1647	-3,00	1054
1939	656	1683	2,17	1104
1940	697	1663	-1,19	1159
1941	720	1826	9,82	1315
1942	773	1817	-0,53	1404
1943	795	1879	3,43	1494
1944	784	1980	5,36	1552
1945	791	2115	6,85	1673

Por último, mostramos la correlación entre el PIB y las exportaciones

	Variable x	Variable y
	Sector externo	PIB
1946	63,9	222
1947	89	250
1948	79	249
1949	84	252
1950	84	249
1951	91	259
1952	96	281
1953	97	294
1954	103	303
1955	111	322
1956	114	335
1957	134	369
1958	127	372
1959	128	391
1960	130	404
1961	148	451
1962	185	491
1963	241	544
1964	251	584
1965	287	641
1966	324	699
1967	345	778
1968	365	837
1969	407	919
1970	467	962

Fuente: De Corso y Kalmanovitz (2015).



Fuente: De Corso y Kalmanovitz (2015).

## Referencias

- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). (1952) "Informe de la misión a Panamá". Disponible en: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/11/13/000425962\\_20121113102807/Rendered/PDF/NonAsciiFileName0.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/11/13/000425962_20121113102807/Rendered/PDF/NonAsciiFileName0.pdf)
- Besley, T., y Persson T. (2009). "The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics." *American Economic Review*, 99(4)
- Biesanz, J. y Biesanz, M. (1955). *The people of Panama*. Nueva York: Columbia University Press.
- Buchelli, M. (2003). United Fruit Company in Latin America. En S. Striffler y M. Moberg (comps.), *Banana wars: Power, production, and history in the Americas*. Durham: Duke University Press.
- Bulmer-Thomas, V. (2001). La zona del canal de Panamá, 1904-1979. En L. Bethel (coord.) *Historia de América Latina*. Cambridge, vol. 14.
- Bulmer-Thomas, V. (2003). *The economic history of Latin America since independence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Castillero, A. (director y editor). (2004). *Historia extensa de Panamá*. Panamá: Comité Nacional del Centenario de Panamá.
- Centeno, M. y Ferraro, A. (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, F. (1985). *La educación en Panamá*. Panamá: Universidad de Panamá.
- Conniff, M. (1990). Panama since 1903. En L. Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, volumen 7. Cambridge: Cambridge University Press.
- Conniff, M. (2004). El canal norteamericano. En A. Castillero, *Historia general de Panamá*. Ciudad de Panamá
- Dincecco, M. y Katz, G. (2012). *State capacity and long-run performance*. IMT Lucca Institute for Advanced Studies.
- Edwards, S. (2001). *Dollarization and economic performance: An empirical investigation*. Working Paper 8274, National Bureau of Economic Research, Boston.
- Fernández, M. (2008). ¿Cómo funciona la dolarización de Panamá? Cartagena: Fondo Latinoamericano de Reservas.
- Gandásegui, M., hijo. (2013). Belisario Porras, el republicano y la nueva República. Conferencia, Universidad de Panamá, Ciudad de Panamá.
- Guevara Mann, C. (2014). La vida política en el siglo XX. En A. Castillero Calvo (director), *Historia contemporánea de Panamá*. Madrid: Random House Mondadori.
- Guevara Mann, C. (1996). *Panamanian militarism*. Athens: Ohio University Press.
- Harding, R. (2006). *The history of Panama*. Westport, Conn.: Greenwood Press.
- Jaen, O. (1978). *La población del istmo de Panamá*. Sin pie de imprenta.
- Kalmanovitz, S. (2012). Federalismo y fiscalidad del Estado Soberano de Panamá, 1856-1886. *Revista de Economía Institucional*, 14. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Leland, S. (1946). A report on the revenue system of Panama. Manuscrito. Biblioteca Nacional de Panamá, Panamá.
- Looney, R. (1976). *The economic development of Panama*. Nueva York: Praeger Publishers.
- López Alves, F. (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, J. P. y Toro, S. (2014). Capacidad del Estado y gobernabilidad democrática en América Latina: un acercamiento de medición y evaluación basado en el Barómetro de las Américas. Recuperado de: <http://America's Barometer.org>
- Maurer, N. y Yu, C. (2011). *The big ditch*. Princeton: Princeton University Press.
- Mavis. (1955). *The people of Panama*. Nueva York: Columbia University Press.
- McCullough, D. (1977). *The path between the seas: The creation of the Panama canal 1870-1914*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Meisel, A. y López, A. (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, E. (1999). *Ensayos, documentos y discursos*. Panamá: Autoridad del Canal de Panamá.
- Moreno Lobón, J. (2014). El proceso económico en el siglo XX. En A. Castellero (director), *Panamá. Historia contemporánea*. Madrid: Editorial Alfaguara (Taurus) y Fundación Mapfre.
- Mundell, R. (1961). A theory of optimum currency areas. *American Economic Review*, 51.
- Nugent, J. B. y Robinson, J. A. (2010). Are Factor Endowments Fate? *Revista de Historia Económica*, 28 (1), marzo, 45-82.
- Porrás, A. H. (2013). *Sobre el oficio del historiador, colonialidad y Belisario Porrás*. Panamá: Universidad de Panamá.
- Roberts, G. (1932). *Investigación económica de la República de Panamá*. Panamá: Asamblea Nacional de Panamá.
- Rockoff, H. (2004). *Until it's over, over there: The U.S. Economy in world War I*, Working Paper 10580. National Bureau of Economic Research, Boston.
- Solís, G. (1952). *Economía y hacienda pública panameña: Memoria presentada a la Asamblea Nacional*. Panamá: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Szok, P. (2004). "Rey sin corona". Belisario Porrás y la formación del Estado nacional: 1903-1931. En A Castellero, *Historia extensa de Panamá*.
- The Maddison-Project. (2013). <http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm>
- Wilson, W. (1886). *The Study of Administration*. Recuperado de: <http://teachingamerican-history.org/library/document/the-study-of-administration/>

