



Evaluación preliminar de la economía extralegal en 12 países de Latinoamérica y el Caribe



Reporte de la investigación en Panamá

RESUMEN EJECUTIVO



Instituto Libertad y Democracia

Las Begonias 441, Piso 9

Lima 27, Perú

Tel: (51-1) 222-6800

Fax: (51-1) 221-6949

E-mail: postmaster@ild.org.pe

Web: <http://www.ild.org.pe>

CONTENIDO

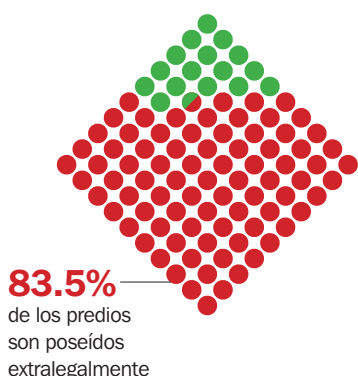
1 La extralegalidad en Panamá:	
¿Cuántos viven en ella, dónde están, qué les falta?	5
2 El mundo extralegal y algunas de sus prácticas	7
3 Los obstáculos legales que explican la extralegalidad y sus consecuencias	11
3.a. Obstáculos del sistema de propiedad	11
3.b. Obstáculos del marco legal que regula la empresa	14
4 Oportunidades para Panamá	19

1 | La extralegalidad en Panamá:

¿Cuántos viven en ella, dónde están, qué les falta?

El 83.5% de los predios urbanos (633 mil predios), el 72% de la superficie rural (2 millones de has.) y el 87.5% de las empresas en Panamá (265,364 empresas) son extralegales por estar excluidos de los beneficios de una economía moderna, al no poder acceder sus titulares a instrumentos institucionales esenciales tales como derechos de propiedad para obtener crédito, sistemas de participación para capturar inversión, o personería para ser identificados en todo el país y en la economía global.

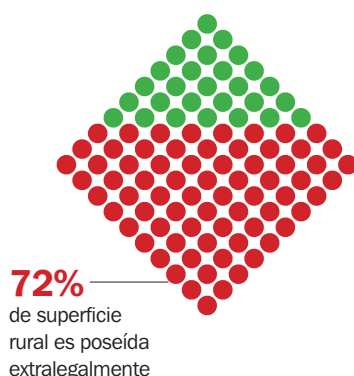
SECTOR URBANO



SON EXTRALEGALES:

- Ocupación de hecho de terrenos privados
- Ocupación de hecho de terrenos del Estado
- Ocupación de hecho de terrenos municipales (ejidales)
- Pedios adjudicados por el Banco Hipotecario Nacional (BHN) cuyo otorgamiento de escrituras finales se encuentra suspendido hasta la culminación del pago del precio.
- Predios privados con problemas de titularidad por transferencias no registradas.
- Predios con problemas de superposiciones o propiedad en conflicto (no coincidencia entre registros públicos y el catastro)
- Independizaciones irregulares
- Edificaciones clandestinas

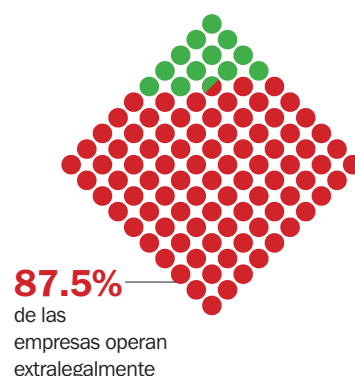
SECTOR RURAL



SON EXTRALEGALES:

- Invasión de tierras de propiedad privada
- Invasión de tierras del Estado (baldías nacionales y patrimoniales del Estado)
- Invasión de áreas protegidas/ forestales (campesinos)
- Invasión de tierras dentro de comarcas indígenas (conflictos entre latinos e indígenas)
- Tierras agrícolas privadas con problemas de titularidad por transferencias no registradas
- Tierras agrícolas privadas con problemas de linderos o propiedad en conflicto (no coincidencia entre registro público y el catastro)
- Tierras agrícolas sobre las que se tienen derechos posesorios

SECTOR EMPRESARIAL

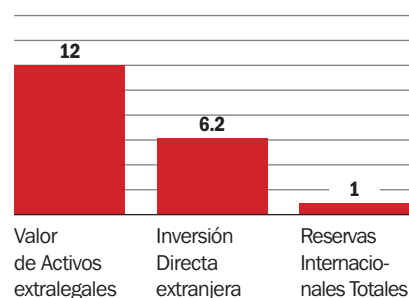


SON EXTRALEGALES:

- Empresas no constituidas legalmente o que operan únicamente con licencia o registro comercial.
- Empresas operadas por comerciantes individuales que carecen de responsabilidad limitada.

INDICADORES PANAMEÑOS

Cifras en miles de millones de dólares



El total de activos extralegales tiene un valor cercano a los **US\$ 12 mil millones**. Al no poder combinarse para generar valor agregado, ni hacerse líquidos para generar inversión, ni tener suficiente escala para promover la división eficiente del trabajo y el incremento de la productividad, estos activos **constituyen capital muerto**.

Ese valor equivale a 12 veces las Reservas Internacionales Totales en 2003, 2 veces la Inversión Directa Extranjera recibida entre 1980 y 2003 y 12 veces del total de la Asistencia Oficial para el Desarrollo recibida en el período 1970-2003.

La economía extralegal es muy grande no sólo por el volumen de sus activos, sino también porque cerca del **50% de la población panameña** desarrolla por lo menos parte de sus actividades en ella. Se le llama economía extralegal porque le faltan tres instituciones legales básicas que permiten a los ciudadanos organizar su desarrollo económico:

Derechos de propiedad eficientes, que permitan:

- Identificar a los propietarios con sus activos, a los activos con direcciones, a las direcciones con obligaciones específicas, y en tal medida posibilitar el cumplimiento de la ley.
- Facilitar el acceso al crédito, identificando individualmente a las personas y haciéndolas responsables frente a sus acreedores.
- Reducir los riesgos y costos de hacer negocios, al juntar y estandarizar información dispersa sobre los activos.
- Permitir que los activos sirvan como garantía para acceder a liquidez.
- Promover la inversión sobre posesiones al asegurar que lo invertido será disfrutado por el propietario o sus herederos.
- Identificar a los predios como terminales de servicios públicos que permitan cobrar tarifas, impuestos y expandir sus redes.

Formas legales de organización empresarial que permitan:

- Establecer jerarquías para dividir el trabajo e incrementar la productividad.
- Crear una entidad distinta de los propietarios aislada de sus deudas personales, que asegure que el capital aportado no se retire sin un procedimiento previamente establecido y que acumule capital e historial empresarial propio.
- Limitar la responsabilidad de los socios para diversificar el riesgo entre varias empresas y no arriesgar su patrimonio familiar.
- Representar sus activos en acciones, letras u otros títulos para acceder a liquidez.
- Tener reglas de liquidación predecibles y proteger a socios minoritarios para incentivar su participación como inversionistas.

Mecanismos para operar en mercados expandidos que sirvan para:

- Contratar con trabajadores, proveedores y clientes más allá de los círculos familiares y de amigos, tanto en los mercados nacionales como en los de importación y exportación.
- Obtener financiamiento de desconocidos y entidades financieras formales.
- Proteger nombres comerciales, marcas y patentes.
- Resolver conflictos mediante el sistema más adecuado para su negocio, independientemente de las relaciones de parentesco, amistad o vecindad.

2 | El mundo extralegal y algunas de sus prácticas

La inaccesibilidad del sistema legal no anula la actividad económica y empresarial de los agentes extralegales. Ellos no dejan de comprar, subdividir o habilitar la tierra o de desarrollar una pujante y creativa actividad empresarial que brinda empleo. Sin embargo, lo hacen al margen de la protección del Estado y fuera de las estadísticas oficiales, en el seno de sus propias instituciones extralegales.

A continuación presentamos tres ejemplos de prácticas extralegales.

EJEMPLO 1: PRÁCTICAS EXTRALEGALES SOBRE DERECHOS DE PROPIEDAD

El uso de de derechos posesorios como mecanismo de transferencia de predios

- En el Departamento de Veragua, pese al trabajo del Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT), todavía existe una gran cantidad de predios que no tiene títulos de propiedad.
- Cuando un poblador de Veragua quiere comprar un inmueble y la parcela carece de título, lo que hace es confeccionar un contrato de “transferencia de derechos posesorios”. Aunque para comprador y vendedor lo que se está transfiriendo es la propiedad, lo que legalmente se transfiere es el hecho de la posesión y la expectativa de que si ese hecho se mantiene en el tiempo, el comprador pueda eventualmente ser declarado propietario.
- Lo interesante de esta práctica es que las partes hacen intervenir a la autoridad de Reforma Agraria (ver Figura 1) que con su participación reviste de cierta seguridad a la transacción. La intervención de la autoridad en una transferencia de derechos posesorios pone en evidencia que las propias autoridades reconocen las dificultades que tienen los ciudadanos para regularizar su propiedad y ser capaces de utilizar los mecanismos del registro.
- Si bien estas prácticas extralegales permiten la circulación de los activos inmobiliarios sin título, es evidente que no permiten extraer todo el valor económico que estos potencialmente tienen. En primer lugar, si es que el propietario extralegal encontrara una oportunidad de negocio, ningún inversionista estaría dispuesto a realizar inversiones sobre la tierra si no cuenta con la seguridad de que la inversión rendirá sus frutos y no será aprovechada por un tercero que alegue un mejor derecho. Si es que el propietario quisiera vender, el precio será mas bajo que el de una parcela titulada porque el precio refleja el mayor riesgo de estas transacciones. Si el propietario quisiera dar el predio en garantía de créditos, independizar los aires o el subsuelo, no podría hacerlo. En general, no podrá hacer efectivas todas las funciones que ofrece un sistema moderno de propiedad.



DOCUMENTO EN EL QUE SE SOLICITA A LA AUTORIDAD DE REFORMA AGRARIA EL VISTO BUENO A LA TRANSFERENCIA DE DERECHOS POSESORIOS.

EJEMPLO 2: PRÁCTICAS EXTRALEGALES SOBRE FORMAS ORGANIZACIONALES

Sociedades extralegales sin jerarquías claras ni separación patrimonial: la cabina de internet de doña Vilma y sus socios

- La señora Vilma notó una demanda insatisfecha de servicios de Internet en su barrio en el distrito de San Miguelito. Junto con su primo y un sobrino, decidió abrir una cabina pública, para lo cual aportaron en partes iguales el capital inicial. Los socios se reúnen periódicamente en juntas en las que se decide por mayoría de votos sobre los asuntos más



- importantes. Han definido una organización según la cual Vilma administra el día a día del negocio y representa a la empresa frente a proveedores y autoridades. Además han decidido repartir las utilidades mensualmente en partes iguales.
- Doña Vilma y sus socios han optado por llevar a cabo su actividad sin constituir forma organizacional alguna. Jurídicamente, la empresa es una empresa unipersonal, con un registro comercial a nombre de ella porque de esa manera puede lidiar más fácilmente con gran parte de los tributos y regulaciones contemplados por la legislación panameña.
 - Si bien los socios logran hacer empresa, no pueden organizar más eficientemente el trabajo. Al no poder establecer jerarquías claras ni hacer una evaluación objetiva del trabajo, se frena la eficiencia de la empresa y deben reposar exclusivamente en la buena voluntad de las partes. Si Vilma se excediera en sus atribuciones, los demás tendrían pocas posibilidades de deslindar la actividad de Vilma de la de la empresa, porque para el mundo “Vilma es la empresa”.
 - Para efectos de la facturación o la representación legal, sólo Vilma “da la cara” como si fuera ella la que contratara. Eso significa que ella asume todo el riesgo de la empresa y responde con su patrimonio personal y familiar por lo que suceda con ella. Por otro lado, en el supuesto caso que se presentara una disputa entre los socios, éstos podrían ser fácilmente desembarcados con muy pocas posibilidades de hacer valer sus derechos. Por eso los socios son muy conservadores cuando se trata de reinvertir las utilidades.

EJEMPLO 3: PRACTICAS EXTRALEGALES SOBRE MERCADOS EXPANDIDOS

Los extralegales no pueden publicitar sus productos o servicios

- Don Roberto es un empresario de ebanistería de la zona de Arraiján, en las afueras de la Ciudad de Panamá. En su taller trabaja con 4 personas, con las que en la práctica funciona en muchos aspectos como una empresa. Don Roberto es quien centraliza los cobros, las relaciones con los clientes y los gastos. Sin embargo, prefiere no asociarse con ellos sino que les arrienda espacio y maquinaria.
- Para Don Roberto, es preferible no asociarse a largo plazo con terceros porque “la ley no te protege del abuso de un socio”. En su opinión, formalizarse le reportaría más costos que beneficios, principalmente por la renovación de patentes, tributos y costos laborales.
- Don Roberto desarrolla su actividad empresarial prácticamente a escondidas de las autoridades. El local de su empresa no tiene un cartel o alguna otra señal que lo identifique, ni ha publicitado sus servicios en algún medio de comunicación, principalmente porque “si (las autoridades) saben que tienes un negocio vienen a querer cobrarnos impuestos y exigir requisitos innecesarios”.
- En ese contexto, don Roberto no puede ampliar su clientela, su mercado está restringido a aquellas personas que ya conocen su trabajo lo recomiendan. Así, la empresa está condenada a no tener más de algunas decenas de clientes.



3 | Los obstáculos legales que explican la extralegalidad y sus consecuencias

Las tres instituciones básicas para el desarrollo mencionadas (derechos de propiedad, formas de organización empresarial y mecanismos para operar en mercados expandidos) están presentes en la legislación panameña. Sin embargo, un análisis más cercano y cuidadoso del marco legal en cuanto a su naturaleza, alcance y efectividad revela deficiencias cuyas consecuencias las sufren principalmente los segmentos sociales menos favorables, si acaso no todos los panameños.

3.a | Obstáculos del sistema de propiedad

En esta evaluación preliminar se ha identificado algunos de los **retos que enfrenta el sistema de propiedad** predial en Panamá:

- El marco legal que regula la asignación, transferencia, reconocimiento y protección de los derechos de propiedad se encuentra disperso en múltiples leyes, decretos, resoluciones y directivas de difícil conocimiento, compilación y acceso al público usuario.
- El Registro de la Propiedad, entidad encargada de dotar de seguridad jurídica al sistema, atraviesa por un proceso de modernización con evidentes aciertos en materia tecnológica (digitalización, interconexión, interrelación catastro – registro). Sin embargo, dicho proceso aún no ha concluido. Actualmente el Registro suministra información que no es del todo confiable (existen contradicciones entre la realidad, la información del Registro y la del Catastro) y afronta el gran reto de actualizar e integrar las normas accesorias que regulan su actividad.
- La evidencia recogida indica que la titulación de la tierra urbana y rural en Panamá afronta grandes retos en el terreno legal e institucional.
 - La labor de titulación en tierras urbanas se encuentra a cargo de múltiples entidades, las que aplican su propia legislación y procedimiento de adjudicación, haciendo muy compleja la determinación del procedimiento a seguir. Agrava aún más la situación el desconocimiento por parte del Estado no sólo de los bienes que cada entidad administra, sino fundamentalmente de los bienes que le pertenecen.
 - En el área rural, se aplican dos métodos de titulación. Dentro de las áreas objeto de regularización del PRONAT, existe un proceso acelerado de titulación, que no se ha desarrollado en los últimos años de manera uniforme. Fuera de dichas áreas, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, procesa con lentitud los títulos que se le solicitan, lo que explicaría el motivo por el cual en lugar de culminar el trámite de adjudicación, muchos solicitantes se quedan en el “derecho posesorio”, que posteriormente negocian de manera informal.
 - Las actividades vinculadas al desarrollo de la tecnología avanzarían con mayor rapidez que las actividades normativas. Este es el caso del Código Agrario, ley aplicable tanto por el PRONAT como por la Dirección Nacional de Reforma Agraria. Este código requiere modificaciones urgentes si se quiere simplificar, acelerar y abaratar el procedimiento de titulación. No ha habido por parte de ningún gobierno la decisión necesaria para gestionar su reforma.
 - Se pone énfasis en la asignación de tierras, sin considerar la importancia de crear derechos de propiedad fungibles. Los títulos se entregan con “reserva de propiedad”, lo que restringiría su transferibilidad y utilización económica de manera formal.

LOS 6 EFECTOS DE LA PROPIEDAD ESTÁN AUSENTES PARA LA MAYORÍA DE PANAMEÑOS

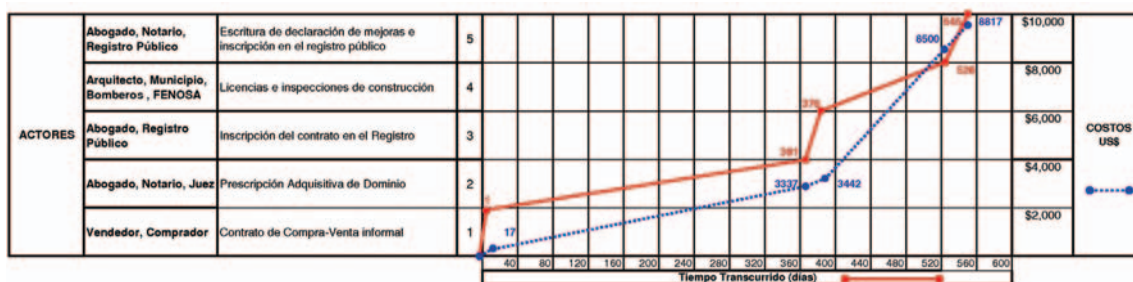
Los hallazgos de esta evaluación preliminar permiten afirmar que, al igual que en la mayoría de los países en desarrollo, el sistema de propiedad de Panamá no ofrece a sus ciudadanos los 6 efectos fundamentales de la propiedad:

- **Fijar el potencial de los activos:** Representando por escrito -en títulos, contratos u otros documentos- las características económica y socialmente más relevantes de los activos. Esta representación escrita asegura los intereses del propietario y también de terceras partes, clarificando responsabilidades, dando información y estableciendo las reglas y mecanismos relativos a las obligaciones involucradas. El valor potencial de los activos está justamente en su capacidad de ser representados en títulos universales y de fácil transmisión, que permite no sólo su utilización física sino una vida paralela propia como movilizador de capital.
- **Integrar información dispersa:** Juntando los diversos acuerdos extralegales sobre la propiedad en un sistema único, consistente y sistematizado de representaciones que opera dentro de un consenso nacional. Esto permite actuar en mercados expandidos con un único sistema legal de títulos y registros estandarizados.
- **Hacer fungibles a los activos:** Representándolos de manera tal que puedan ser fácilmente movilizados, resulten más accesibles al mercado y tengan mayor funcionabilidad. Esto involucra estandarizar las definiciones y representaciones de activos para facilitar una medición de bajo costo de sus atributos, la combinación de activos para alcanzar su mayor valor, la división de los activos en acciones y la valuación objetiva de las mismas, el suministro de un historial de transacciones sobre acciones, entre otros.
- **Hacer responsables a las personas:** Cambiando la legitimidad de derechos de propiedad protegidos por acuerdos politizados vigentes sólo a nivel de las comunidades locales, por la legitimidad y protección de derechos de propiedad bajo el imperio impersonal de la ley. Esto desmasifica a los poseedores de activos, pues vincula cada activo con sus propietarios de manera tal que éstos puedan ser individualmente identificados y localizados, y por lo tanto, pierdan su anonimato. Se alienta la confianza entre los ciudadanos al poder ellos utilizar la propiedad para crear una garantía adicional al cumplimiento de contratos, sean éstos comerciales o financieros.
- **Poner a las personas en red:** Creando el marco institucional que permita conectar a bajo costo, todos los activos y sus titulares con un mercado expandido en el que puedan combinarse con otros agentes para múltiples fines y desarrollo de productos. Ello a través de registros, cadenas de empresas y otros sistemas de integración empresarial de servicios varios, entre ellos los fiduciarios y los de seguros, que reduzcan los costos de transacción y los riesgos.
- **Proteger las transacciones:** Asegurando no sólo los activos sino su utilización económica, a través de mecanismos que brinden información al mercado sobre el camino que han seguido las representaciones de esos activos, pasando de un propietario u acreedor a otro, creando una cadena de buena fe y confianza para compradores, inversionistas y terceros en general, lo que permitirá obtener el mayor valor de intercambio del activo.

Como ilustración de la desconexión existente entre el sistema de propiedad panameño y las necesidades de la mayoría de la población, presentamos el siguiente ejemplo:

ACCESO A DERECHOS DE PROPIEDAD FUNGIBLES:

¿Qué implica obtener un terreno, registrarlo y construir su vivienda siguiendo todos los requerimientos de la ley?



COSTOS Y TIEMPOS

545 días

US\$ 8,817

- Este es el caso típico para el panameño que adquiere un terreno de un vendedor que no cuenta con un título firme. El proceso involucra: la compraventa del terreno, el saneamiento de la titularidad hasta su inscripción y la obtención de la licencia de construcción.
- Seguir el procedimiento le significa al panameño 545 días y 8,817 dólares (2.17 veces el ingreso Nacional Bruto per cápita).

Además de las consecuencias económicas descritas, el **no contar con un sistema de derechos de propiedad, produce efectos sociales específicos a Panamá:**

- La dificultad del Estado panameño de controlar la expansión del conflicto colombiano en su territorio ya que la falta de un marco legal que proteja los derechos de propiedad permite que la guerrilla colombiana se desplace fácilmente a través de la frontera.
- La dificultad para alcanzar una mayor equidad entre los grupos indígenas y el resto de la población, porque cuando no se cuenta con sistemas de identidad y títulos de propiedad seguros los indígenas están en situación de desventaja para hacer valer sus derechos.
- La escasa capacidad del Estado para reducir los niveles de desigualdad extremos ya que el sistema propicia el desarrollo de grupos de poder y limita la participación de la gran mayoría de panameños.
- La dificultad para que las reformas institucionales que se han implementado en los últimos años tengan un impacto positivo a largo plazo y un efecto multiplicador en la economía debido a la falta de herramientas de propiedad legal que permitan a los empresarios maximizar los beneficios del sistema.

3.b | **Obstáculos del marco legal que regula la empresa**

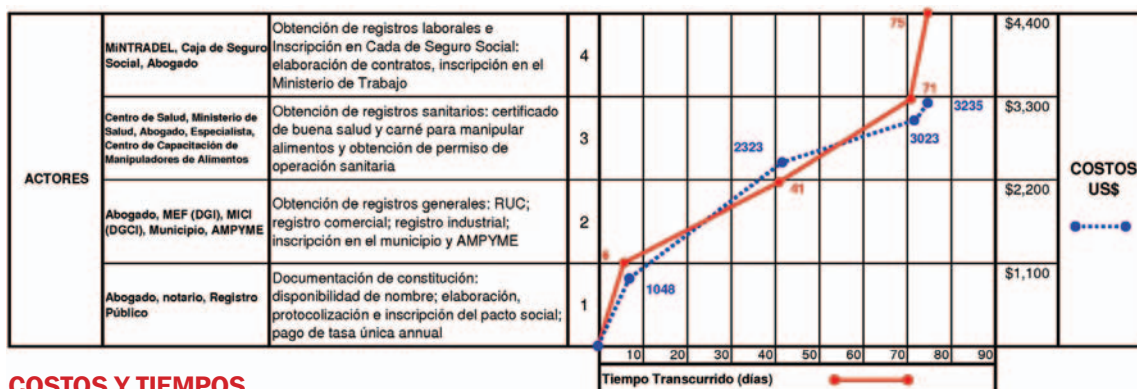
Estos son algunos de los **retos identificados que enfrenta el marco legal que regula el acceso y operación de la empresa formal** en Panamá:

- La gran mayoría de negocios en Panamá se desarrolla bajo la forma de comerciante individual. Esto presenta una serie de limitaciones ya que la gran mayoría de empresarios no puede limitar su responsabilidad diferenciando el patrimonio de los propietarios o fundadores del patrimonio de la propia empresa.
- Existe poca coordinación entre los distintos registros administrativos. No existe un flujo de información adecuado ni coordinación entre ellos mismos. Esta situación ha generado una dispersión de la información estadística acerca de las empresas panameñas que impide tener una amplia perspectiva de la realidad.
- Uno de los principales problemas que los usuarios enfrentan para operar es el hecho que tienen que acudir a múltiples instituciones, muchas de las cuales no tienen oficinas en las zonas alejadas del país y cumplir con una serie de requisitos redundantes que incrementan los costos de transacción.
- Las iniciativas para la simplificación de trámites y la mejora del ambiente de negocios como las de AMPYME y la ventanilla única presentan oportunidades de mejora, pero no logran revertir el hecho que las relaciones de la autoridad con las empresas aun se caracterizan por la falta de transparencia y predictibilidad.
- Los procedimientos de ejecución de hipotecas son largos y onerosos ya que los jueces tienden a proteger al deudor en la falsa creencia de que es la parte débil de la relación contractual.

Para ilustrar la brecha existente entre el sistema legal que regula la actividad empresarial y las necesidades de la mayoría de los empresarios, presentamos dos ejemplos:

ACCESO A FORMAS DE ORGANIZACIÓN EMPRESARIAL:

La empresa de emprender un negocio



COSTOS Y TIEMPOS

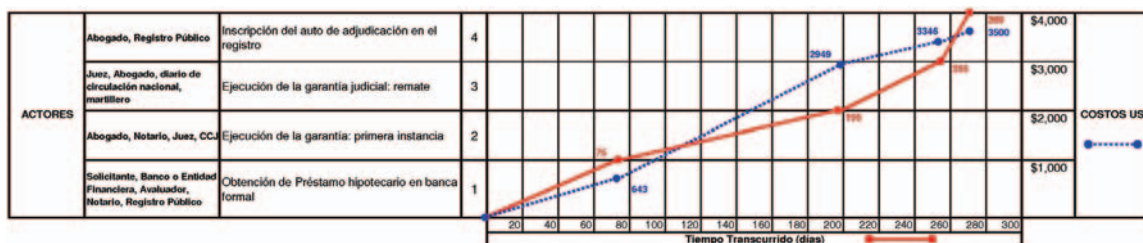
75 días

US\$ 3,235

- Si un panameño quisiera abrir una pequeña panadería, gozando de las ventajas de una forma corporativa y contando con todos los permisos y licencias, tendría que enfrentar un procedimiento que toma 75 días y cuesta US\$ 3,235 equivalentes a casi al 80% del Ingreso Nacional Bruto per cápita.

ACCESO A MERCADOS EXPANDIDOS:

las barreras legales que diluyen el apalancamiento de la garantía inmobiliaria



COSTOS Y TIEMPOS

269 días

US\$ 3,500

- Si el panameño de nuestro ejemplo anterior lograra constituir su empresa, obtener los permisos para operar su panadería y mantenerla operativa durante 5 años ¿qué tan sencillo le resultaría obtener un crédito bancario de entre US\$ 10,000 y 20,000, utilizando una garantía hipotecaria?
- Obtener el crédito bancario, incluyendo la constitución de hipoteca (asumiendo que tiene un título de propiedad saneado), requiere 75 días y un costo total de US\$ 643. No obstante, la mayor dificultad se presenta en la imposibilidad de reunir la documentación exigida por los bancos. Otro serio obstáculo es que el costo de ejecución de hipotecas toma 194 días y US\$ 2,857. En conclusión, obtener un crédito hipotecario y cubrir los costos de la ejecución de la hipoteca, requeriría 269 días y tendría un costo total de US\$ 3,500. Esta cifra equivale a casi al 86% del Ingreso Nacional Bruto per cápita.

Las consecuencias de no contar con un marco legal que regule adecuadamente el funcionamiento de las empresas se expresan en:

- **Empresas sin jerarquías.** Las empresas panameñas típicamente operan en entornos que entremezclan familia, vecinos y paisanos. Al estar excluidas de un marco normativo que permita establecer su estructura jerárquica, definiendo derechos y deberes de los accionistas, no logran centralizar las decisiones, operar bajo una gestión profesional, ni dividir el trabajo para volver más productiva su empresa.
- **Empresas ocultas y con plantas atomizadas.** Para evitar las fiscalizaciones, las empresas tienen que hacerse invisibles a las autoridades, para lo cual mantienen pequeño el tamaño de su planta y prefieren dispersar sus activos y operaciones, muchas veces operando en sus casas. La atomización elude los costos reguladores, pero incrementa los costos de supervisión y las obliga a participar en un círculo de corrupción con los funcionarios públicos.
- **Empresas sin economías de escala y alcance.** las empresas extralegales no tienen una identidad legal incorporada en un título estandarizado a nivel nacional y global que informe quiénes son sus dueños, cuáles son sus activos y qué representan su marca y razón social. Por ello les es difícil contratar trabajadores ajenos al círculo de confianza personal, realizar transacciones con terceros o desarrollar asociaciones con otras empresas. Esto las obliga a participar en negocios donde no pueden reducir los costos unitarios por volumen de producción, ni por diversificación de productos.
- **Empresas sin liquidez por la falta de representaciones de valores económicos.** Los empresarios extralegales no tienen acceso a los distintos instrumentos del derecho formal que representan derechos de propiedad sobre activos como registros, títulos, valores, acciones y contratos. Por eso no pueden entregar acciones a cambio de inversión líquida, o aportes en activos, o cuentas por cobrar de otros socios en letras y otros valores documentados. Su único acceso al crédito es por la vía extralegal, incrementando el costo y exponiéndoles a grandes riesgos.
- **Empresas sin capital por falta de protección a socios capitalistas.** Las empresas extralegales no gozan de los instrumentos institucionales que eviten que los socios que manejan la empresa se comporten oportunista o abusivamente. No operan con directores independientes, con mecanismos para cuestionar legalmente decisiones controvertidas de la administración, ni con reglas estándar que establezcan claramente los derechos de los socios. Por ello, les es difícil acceder al capital que podrían aportar socios potenciales no interesados en gestionar el negocio.
- **Empresas sin acumulación ni sucesión de capital.** Al no constituir la empresa una entidad con patrimonio autónomo, el capital aportado por un socio puede ser retirado repentinamente arruinando el negocio para el resto, lo que dificulta la acumulación de capital y desincentiva asociarse para hacer empresa. Además, si el empresario original se retira o muere, la empresa como unidad productiva desaparece, lo cual impide que siga en marcha independientemente del propietario, acumulando conocimiento, capital e historial empresarial propio.

- **Empresas sin posibilidad de reducir o manejar riesgos.** Sin la separación patrimonial que ofrece la ley, la empresa responde por las obligaciones personales de sus dueños, su riesgo financiero se eleva, se dificulta su acceso al crédito y se obliga a sus acreedores a gastar en buscar información sobre los antecedentes de los propietarios. Asimismo, al no poderse limitar legalmente la responsabilidad de los propietarios frente a las deudas de la empresa, el patrimonio personal y familiar de los socios se encuentra en permanente peligro, lo que incentiva inversiones de bajo riesgo que a menudo son de bajo retorno. Esto también impide separar distintos negocios en empresas independientes, para así diversificar los riesgos y acceder al crédito.
- **Empresas vulnerables.** Para ocultarse, las empresas extralegales privilegian el uso de efectivo, no operan con bancos y mueven moneda física por la ciudad entre sus varias plantas y locales de proveedores, volviéndose vulnerables ante la delincuencia.

4 | Oportunidades para Panamá

Este estudio preliminar de la extralegalidad en Panamá ha sido realizado por el Instituto Libertad y Democracia (ILD) de Lima, Perú, a pedido del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). Es un esfuerzo que es resultado de dos semanas de investigación de gabinete, seguidas de dos semanas de investigación en el campo, con el aporte de aproximadamente un centenar de personas conocedoras del tema en Panamá.

El informe no pretende ser una imagen fiel y exhaustiva de la extralegalidad panameña. Es sólo un botón de muestra, cuyos resultados concuerdan con aquellos obtenidos en otros países en desarrollo luego de estudios más completos, que generalmente requieren entre dos a tres años de trabajos intensos.

Mediante un diagnóstico más profundo y un posterior análisis de convergencia, se puede formular respuestas integrales a esta realidad.

Es claro que para lograr un desarrollo satisfactorio que brinde bienestar a la mayoría de sus ciudadanos, el Estado panameño debe avanzar en varios campos a la vez: educación, salud, desarrollo de infraestructura física, etc. Pero si también aspira a que la mayor parte de su población participe directamente en la creación de la riqueza, es obvio que no podrá lograrlo sin que se identifique las causas precisas por las cuales los activos de la mayoría de panameños no están sirviendo para obtener crédito, para captar inversión y generar valor agregado. No podrá integrar a la mayoría de la población en el desarrollo económico si no se logra entender por qué los empresarios no pueden establecer jerarquías empresariales que permitan incrementar la productividad sin arriesgar su patrimonio familiar, o cómo establecer reglas claras para proteger sus inversiones y hacer cumplir las obligaciones contraídas.

El conocimiento profundo de las causas de la extralegalidad permitiría liberar la indiscutible energía empresarial que despliegan con imaginación y esfuerzo los que hoy en día son pobres y pequeños empresarios, ayudándolos a darle vida a su capital muerto. Ello permitiría, además, superar otros desafíos tales como lograr una integración ventajosa con la economía legal nacional y global, articular una capacidad de respuesta a la incidencia de desastres naturales, alcanzar el crecimiento económico sin daño ecológico y desactivar las causas de la violencia social.