

**DIRECTRICES PARA LA CONCESIÓN DE AUXILIO ESTATAL A  
EMPRESAS NEGATIVAMENTE AFECTADAS  
POR LA APERTURA COMERCIAL*****Resumen***

*No obstante los beneficios de bienestar, crecimiento económico y equidad que puede generar, la apertura comercial tiende a sufrir oposición de los grupos sociales negativamente afectados por los cambios, generando nuevas demandas por protección y otras formas de apoyo estatal.*

*El objetivo de esta Nota Técnica es proponer un diseño para el mecanismo de concesión de auxilio estatal para empresas negativamente afectadas por la apertura que induzca a un ajuste estructural consistente con las señales de mercado (pro-competitivo), evitando que el apoyo se convierta en un mero obstáculo a la competencia.*

**DIRECTRICES PARA LA CONCESIÓN DE AUXILIO ESTATAL A EMPRESAS  
NEGATIVAMENTE AFECTADAS POR LA APERTURA COMERCIAL**

Enero, 1998

**I. Introducción**

Gran parte de los beneficios potenciales de las reformas económicas en curso en Panamá son derivados de la re-asignación de recursos productivos resultante de la reestructuración de empresas a que la apertura comercial induce. La mayor exposición a la competencia internacional incentiva a las empresas ineficientes a reducir los costos operacionales, a disminuir los márgenes de ganancia, a restringir la producción a bienes en que tengan ventajas competitivas o, cuando las demás alternativas son inviables, a salir del mercado. El resultado de ese proceso es que insumos antes subutilizados son dirigidos para usos más productivos.

No obstante los beneficios en términos de bienestar, crecimiento económico y de equidad que puede generar para la economía como un todo, el proceso de ajuste estructural tiende a sufrir oposición de los grupos sociales negativamente afectados por los cambios. De hecho, desde el anuncio de la rebaja arancelaria de Enero de 1998 se nota un aumento generalizado de los pedidos de protección comercial por las empresas o sectores amenazados por la competencia internacional.

Además, para que el proceso de transición hacia una economía de libre mercado ocurriera sin traumas sociales, el propio gobierno estableció el 21 de noviembre de 1997, un Programa de Apoyo al Sector Privado. Tal programa, manejado por el Consejo de Apoyo a la Reforma Comercial, creado en igual fecha, otorgará recursos públicos para auxiliar las empresas privadas a ajustarse al nuevo marco competitivo.

La adopción de medidas de auxilio estatal a empresas o sectores negativamente afectados por la apertura comercial involucra posibilidades y riesgos. Cuando es diseñado apropiadamente, el auxilio estatal puede aumentar el bienestar económico y reducir la oposición política a las reformas. Cuando son adoptadas con base en las demandas particulares de los grupos de presión y sin los debidos cuidados, las medidas de auxilio tienden a convertirse en obstáculos a la competencia, perpetrando configuraciones productivas ineficientes e impidiendo que la apertura comercial produzca los resultados esperados.

El cuidado principal a ser tomado es que las medidas de auxilio no estimulen al mantenimiento de la configuración productiva existente pero sean, de hecho, incentivos para la realización del ajuste estructural señalado por el mercado (pro-competitivo). En ese contexto, aunque constituyan distorsiones temporales al proceso de competencia, las

medidas de auxilio tendrían como resultado final la restauración de la viabilidad económica de la empresa o sector apoyados y el incremento a largo plazo del bienestar.

El objetivo de ese documento es proponer directrices para la formación de un mecanismo de asignación de medidas de auxilio estatal a empresas negativamente afectadas por la apertura comercial que sea pro-competitivo. La función de las presentes Directrices es precisamente evitar que la adopción de tales medidas se conviertan en meros obstáculos a la competencia. La sustentación legal para esa iniciativa de la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (CLICAC) es concedida por los numerales 10 y 13 del Artículo 103 de la Ley N° 29 de 1996.

## II. AMBITO DE APLICACIÓN Y DEFINICIONES

Las directrices que serán especificadas más adelante se aplican a cualquier tipo de auxilio estatal para empresas negativamente afectadas por la apertura comercial, sea en la forma de protección arancelaria o en la forma de medidas designadas por el Programa de Apoyo al Sector Privado (subsidios al crédito; entrenamiento de mano de obra; apoyo a la relocalización; apoyo a la búsqueda de puestos de trabajo, etc.). Esas medidas tienen como objetivo exclusivo auxiliar a la Reestructuración Industrial de la empresa o sector amenazados por el proceso de apertura.

Las medidas *anti-dumping* y antisubsidios no son consideradas auxilio estatal. Los derechos anti-dumping y compensatorios son regidos por la Ley N° 29 de 1996.

En cuanto a los auxilios concedidos en la forma de protección arancelaria, sólo los casos en que el arancel sea inferior al techo negociado con la Organización Mundial de Comercio (OMC) son objeto de esas Directrices.

Por reestructuración se comprende la restauración de la viabilidad económica de largo plazo de la empresa (precio superior al costo medio de largo plazo). La reestructuración incluye normalmente uno o más de los siguientes elementos: el abandono de las líneas de producto deficitarias, la reducción de los costos operacionales y el aumento de la calidad de los productos restantes.

Por auxilio estatal se comprende cualquier medida pública que beneficie a una empresa o a un grupo de empresas en detrimento del restante de la economía (productores y consumidores del bien) y que distorsione de manera significativa la competencia local o internacional. Los auxilios a la reestructuración no se confunden con auxilios de emergencia destinados a mantener temporalmente la situación de una empresa que ya sea insolvente o que tenga problemas de liquidez.

Por empresas en dificultades causadas por la apertura, se comprende las empresas cuya viabilidad económica esté amenazada por cambios en las condiciones de competencia directa o indirectamente causados por la apertura comercial.

### **III. Directrices**

1. Los auxilios deben destinarse exclusivamente a los casos en que se puede demostrar que la distorsión temporal de la competencia (representada por el auxilio) permite, en un plazo razonable, el restablecimiento de la viabilidad económica de largo plazo de la empresa en un ambiente de libre competencia.
2. En ningún caso los auxilios concedidos pueden ser utilizados por las empresas, directa o indirectamente, como una ventaja competitiva para la conquista de nuevos mercados.
3. La restauración de la viabilidad de largo plazo de la empresa debe basarse principalmente en cambios internos (y no externos) a la empresa. Las hipótesis sobre las alteraciones en las condiciones de competencia en el sector (tales como aumento de precios y de la demanda) deben ser plenamente aceptables y ocupar una posición secundaria en la argumentación respecto a la viabilidad económica de la empresa.
4. Los auxilios deben ser concedidos por un período de tiempo limitado y claramente establecido. En el caso de que el auxilio sea en la forma de protección arancelaria, ésta debe ser declinante en el tiempo.
5. Medidas específicas que directamente aumenten la movilidad del capital y del trabajo y que vuelvan disponible información y tecnología y reduzcan el riesgo de la actividad de reestructuración son preferibles a medidas generales (protección arancelaria), evitando que la distorsión a la competencia sea mayor que la necesaria.
6. La cantidad de recursos públicos invertidos en la forma de auxilios debe ser limitada a lo necesario para la remoción de los obstáculos a la reestructuración, evitando que sean creadas nuevas distorsiones al proceso de competencia.
7. La empresa que solicita el auxilio público debe haber agotado todas las alternativas disponibles en el mercado. Por ejemplo, si una empresa solicita auxilio crediticio, ésta debe demostrar que las ofertas de las instituciones privadas no ofrecen las condiciones necesarias a la reestructuración de la empresa.
8. Las medidas de auxilio deben, en la medida de lo posible, estar dirigidas directamente para la falla de mercado que pretende corregir. Por ejemplo, si se identifica que el principal obstáculo a la reestructuración es la calificación de la mano de obra entrenada entonces, el auxilio del gobierno debe, idealmente, ser hecho a través del apoyo al entrenamiento y formación técnica y no, a través de medidas generales como la protección arancelaria.
9. La empresa beneficiada por el auxilio está impedida de recurrir a cualquier otro tipo de auxilio en un período determinado, a partir del término del Plan de Reestructuración.

10. El auxilio debe ser concedido bajo la metodología presentada en el punto IV. La Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor no recomienda la adopción de ninguna clase de auxilio a empresas en dificultad fuera de ese marco regulatorio.

#### **IV. Metodología Básica**

IV.1. Presentación de un Plan de Reversión Industrial (PRI). El Plan debe contener, como mínimo:

- i) Un análisis de las causas de las dificultades por las cuales atraviesa el sector demostrando cómo cambios repentinos en las condiciones de competencia en el sector afectan el desempeño de la empresa;
- ii) Un análisis de cómo los factores de producción disponibles en el mercado son insuficientes para permitir la recuperación de la empresa;
- iii) Un programa detallado de acciones a ser implementado; explicando cómo cada una de las acciones contribuyen para restablecer la viabilidad económica de largo plazo de las empresas.
- iv) Un cronograma de metas parciales, al final del cual la viabilidad económica de largo plazo de la empresa deberá quedar restablecida.

IV.2. Aprobación o no del PRI por la CLICAC, quien indicaría la concesión o no del auxilio demandado;

IV.3. Monitoreo semestral por la CLICAC de la ejecución del PRI y evaluación del cumplimiento de las metas estipuladas.

IV.4. El no cumplimiento de una meta semestral puede generar la emisión de una advertencia para la empresa beneficiada por el auxilio.

IV. 5. La reincidencia en el incumplimiento de las metas estipuladas provocará la suspensión de los beneficios y la aplicación de las sanciones establecidas.

#### **V. Sanciones**

V.1. En el caso de auxilios de naturaleza monetaria (subsidios al crédito, excepciones fiscales, etc.) la sanción debe ser el reembolso de dos hasta cinco veces el valor actualizado de las transferencias de recursos públicos.

V.2 En el caso en que el auxilio sea en la forma de protección arancelaria, la sanción será el reembolso de dos hasta cinco veces el valor actualizado de las transferencias de recursos públicos. El cálculo de la transferencia de recursos en ese caso se basará en la pérdida de bienestar sufrida por el consumidor y tomará la metodología utilizada para la determinación del daño provocado por la formación de carteles, conforme lo estipulado en la Ley N° 29.