

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

DIRECCIÓN DE ANÁLISIS Y POLÍTICAS ECONÓMICAS

INFORME ECONÓMICO

1994 -1999

República de Panamá
Agosto, 1999

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Dirección de Análisis y Políticas Económicas

Fernando Aramburú Porras
Ministro

Héctor Alexander H.
Viceministro de Economía

Norberta Tejada C.
Viceministra de Finanzas

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Dirección de Análisis y Políticas Económicas

Mario L. Lee
Director

Gaudencio Rodríguez
Jefe del Departamento de Análisis Económico

Juan Luis Moreno Villalaz
Asesor

Personal Técnico:

Carlos Osorio A.
David Wilson M.
Omar Zambrano V.
Robinson Sucre
Javier Arosemena R.
Iraida Rodríguez D.
Yanina H. de Morales
Ana S. de Bonilla
Olivia Rivera
Jaime Rodríguez C.
Casilda Quiróz (Secretaria)

INDICE

INTRODUCCION	i
CAPITULO I: MODELO DE DESARROLLO ECONOMICO HASTA 1994	
I. El Modelo de Desarrollo Latinoamericano	2
1. El fundamento del modelo	2
2. Los problemas del modelo de desarrollo	3
3. El caso panameño	5
II. Los Problemas de Eficiencia del Modelo Panameño	7
1. Falta de crecimiento de la productividad	7
2. La política agropecuaria	7
3. Ineficiencia en la industria	11
4. El Estado productor	13
5. Por qué Panamá era caro	16
III. Sesgo Anti-Exportador	17
IV. Las Dificultades de Generar Empleo	20
V. Falta de Desarrollo de la Infraestructura y Uso de Recursos Disponibles	25
VI. La Problemática de las Finanzas Públicas	26
VII. El Problema Educativo	27
VIII. El Problema Social, las Condiciones de Pobreza y la Distribución de Ingresos	28
IX. El Problema Económico de Panamá	30
CAPITULO II: EL PROGRAMA ECONOMICO DEL GOBIERNO	
I. El Concepto del Programa Económico	32
II. La Política de Liberalización Comercial	32
III. Mejoras del Ambito Competitivo	33
1. La Ley de Universalización de Incentivos Tributarios	33
2. Establecimiento del marco legal de protección a la competencia	34
3. Leyes marcos en materia sanitaria relativas al comercio internacional	34
4. Reformas en el sector financiero	35
5. Legislación laboral	35
6. Otra legislación	36
IV. El Programa de Privatización	36
1. El Concepto	36
2. La privatización de empresas estatales	37
3. Los resultados del proceso	39
V. El Desarrollo de la Infraestructura	40
VI. Política Financiera del Sector Público	42
VII. Política y Programa Social	45
VIII. La Modernización del Sector Público	47

**CAPITULO III: EVOLUCION ECONOMICA, 1994 - 1998 Y
PRIMER SEMESTRE 1999**

I. Evolución	49
II. Sectores y Mercados Relevantes	51
1. Exportaciones	51
2. Mercado laboral	53
3. Finanzas Públicas	54
4. Gobierno Central	57
5. Sector bancario	59
6. Evolución de precios	60
7. Sector agropecuario	62
8. Industria manufacturera	65
9. Zona Libre de Colón	67
10. Puertos	70
11. Electricidad, gas y agua	71
12. Construcción	74
13. Comisión del Canal	76

CAPÍTULO IV: EL CAMINO A SEGUIR: PROCESO DE TRANSFORMACIÓN ULTERIOR.	78
---	----

INDICE DE CUADROS

Nº		Página
1	Comparación de Rendimiento, Sector Agropecuario	9
2	Costo Comparativo de los Productos en Panamá	17
3	Comparación de Costos en Panamá, Costa Rica y Centro América 1992	17
4	Exportaciones de Bienes y Servicios	20
5	Inversión en el Sector Público	26
6	Recursos e Inversiones de la Privatización	40
7	Inversiones Públicas	41
8	Saldo de la Deuda del Sector Público	44
9	Operaciones de Reducción de Deuda	44
10	Exportaciones Netas de Bienes y Servicios	52
11	Salario por Hora a Precios Constantes de julio de 1993	53
12	Empleo Asalariado y Desempleo	54
13	Sector Público No Financiero	56
14	Operaciones del Sector Público No Financiero	57
15	Pago de Impuestos con Documentos Fiscales, año 1995-1999	58
16	Operaciones del Gobierno Central	59
17	Saldo de Préstamos de la Banca por Sectores. 1994-1998	60
18	Venta de Empresas Estatales de Energía (IRHE)	73
19	Inversión en Construcción, según Tipo, años 1995 a 1998	74
20	Actividad de Tránsito por el Canal de Panamá. Año Fiscal: Oct./Sept. 1994 a Oct./Sept. 1998	76

INDICE DE GRÁFICAS

Nº		Página
1	Evolución del Saldo de la Deuda Pública Externa	43
2	Crecimiento Porcentual del PIB. Panamá y América Latina 1990-1998	49
3	Tasas de Intereses en Panamá. 1994-1998	60
4	Índice de Precios al Consumidor, según mes: 1994 (enero) a 1998 (diciembre)	61
5	Actividad Comercial de la Zona Libre de Colón. I Sem. 1994 - I Sem. 1999	69
6	Movimiento de Contenedores 1994 - 1998	70
7	Movimiento de Contenedores, según Destino. 1994-1998	71
8	Generación de Energía Eléctrica 1994-1998	73

RESUMEN EJECUTIVO

Antecedentes

La política económica de Panamá estaba basada en la aplicación del modelo de sustitución de importaciones, que estuvo de moda en América Latina durante los años cincuenta y sesenta. El modelo de desarrollo estaba basado en una economía semi-cerrada, orientada al mercado interno, con un estado productor, e intervención en los precios y mercados por parte del gobierno. El modelo se agotó ya para fines de los años ochenta, en Panamá y en América Latina, estancándose la economía. Esto debido al bajo crecimiento de la productividad, estrangulamiento del sector externo, desequilibrios financieros por el exceso de gasto público, y su incapacidad de responder adecuadamente a choques externos como el aumento del precio del petróleo.

El caso panameño tuvo peculiaridades propias, producto de su sistema monetario y de su especialización en servicios. En Panamá, se gestó un sistema económico segmentado, calificado como una “economía dual”, en que coexistían sectores orientados hacia el mercado interno protegido y sectores de servicios orientados al mercado externo o al comercio local, los cuales operaban sin intervención estatal en mercados competitivos. Un sector lleno de rigideces y distorsiones y otro sector, de mercado.

El agotamiento del modelo en Panamá se da con los signos tradicionales. El crecimiento económico pasa del 8.0% en los años sesenta, al 5.3% en los setenta, al 1.7% en los ochenta. Esta tendencia hacia la baja se debió en gran parte, por el bajo crecimiento o decrecimiento de la productividad, como se encontró en investigaciones preliminares. La crisis económica de 1988-1989, provocada por conflictos políticos internos y externos, produce una caída del PIB per cápita, que no se recupera hasta 1993, después de lo cual el crecimiento se desacelera. A su vez se redujo el nivel de inversión, de un 30% del PIB en los setenta a 20% en los ochenta, por falta de inversión externa y de capacidad de inversión pública. El sistema no tenía capacidad de generar empleos bien remunerados; en efecto, el salario real por nivel de educación bajó considerablemente. Por último se gestó un alto nivel de deuda externa, que estaba morosa a mediados de los noventa. Panamá se convirtió en un país caro, con precios en muchos casos superiores al doble de los precios internacionales. Las exportaciones no crecían, como resultado de un sesgo implícito anti-exportador de la política económica, por la falta de crecimiento de las exportaciones no tradicionales; a su vez, a pesar de un largo período posterior al tratado Torrijos-Carter, no se estaba utilizando las ventajas de la posición geográfica ni incorporando las áreas revertidas. Por último, las condiciones de pobreza y distribución de ingreso no mejoraban, lo que se agravó como consecuencia de la crisis de 1988-89.

El conjunto de precios, incentivos y regulaciones existentes habían resultado en una orientación económica con parámetros distintos a los de una economía de mercados competitivos, como se discutió con anterioridad. La intervención estatal en precios, en mercados, en producción, era otro factor determinante de la falta de una economía de mercado. Existían barreras a la entrada de empresas, a productos, restricciones a la flexibilidad de precios, por medio de restricciones a la importación o incluso normas legales. Esto inducía a actividades de baja productividad, en el sector agropecuario, en la industria, aunque había una alta productividad de algunas actividades de exportación.

Las finanzas públicas estaban en una situación de desequilibrio, con un alto nivel de morosidad, pocas inversiones, altos precios de los servicios públicos, dificultades para lograr ahorros. El Estado productor, como en otras partes, no llenó las expectativas, ni operativas ni en la capacidad de gestar inversiones eficientemente. En todos los casos, los niveles de eficiencia de las empresas estatales eran bajos comparados incluso con otras empresas de la región. Así mismo, había el dilema de usar los recursos generados en las mismas para financiar su inversión, o para financiar inversiones sociales. Por último, la situación de fragilidad financiera del gobierno mismo restringía la capacidad de las empresas. A su vez la falta de ingresos del gobierno incidía en un deterioro en la educación pública, cuya calidad había llegado a niveles bajos.

El programa económico.

El programa económico y la acción del gobierno del Dr. Ernesto Pérez Balladares, tuvo como objetivo una reforma profunda a la estructura económica, siguiendo el modelo de libre competencia y en respuesta a las necesidades panameñas. La orientación programática vino dada en el documento *Programa de Políticas Públicas para el Desarrollo Integral: Desarrollo Social con Eficiencia Económica*, publicado en 1994, al iniciarse el gobierno. El objetivo era una reforma estructural para transformar la estructura económica y orientarla hacia un sistema competitivo.

Los principales componentes del programa económico fueron:

Finanzas públicas: Renegociación de la deuda externa, acuerdo de stand-by con el Fondo Monetario, manejo prudente del gasto y el déficit.

Privatización: Se privatizaron la empresa de telecomunicaciones, los puertos, las empresas de energía eléctrica. Se dan en concesión la construcción del Corredor Norte, Sur y la carretera Panamá-Colón; en materia de producción de energía eléctrica y telefonía celular. Se privatizaron otras actividades, incluyendo juegos de azar, ingenios de azúcar y algunos servicios administrativos.

Liberalización Panamá ingresó a la OMC, se eliminaron restricciones cuantitativas a las importaciones, se redujeron los aranceles hasta llegar a un rango no mayor del 15%, con algunas excepciones.

Entorno competitivo Se equipararon los incentivos y se eliminaron las restricciones a la competencia, se flexibilizó el mercado laboral. Se eliminaron los controles de precios. Se estableció un marco legal de defensa de la competencia.

Inversión pública: Se focalizó el gasto público en mayor inversión en infraestructura vial urbana, rural y carreteras nacionales, en hospitales, e inversiones de carácter social.

Reestructuración del sector público. Se crearon entidades y leyes que reflejan los conceptos modernos de regulación en los sectores privatizados, en la protección al consumidor, en la banca y la bolsa. Se reformó la estructura del sector público. Se incorporaron las áreas revertidas a la producción nacional.

Sectores sociales. Se planteó una nueva estrategia educativa, se definió una estrategia de pobreza, y hubo en desarrollo un extenso programa social. Además, se reformó y fortaleció la administración del área social.

Los resultados del programa económico están a la vista. Primero ha habido una transformación radical de la estructura económica, con una orientación hacia afuera, con la

participación de la empresa internacional, con la modernización. Se logró cambiar una tendencia de desaceleración a un crecimiento relativamente alto, a pesar de condiciones coyunturales negativas. El crecimiento de la economía, que fue de sólo 2.8% en 1994 a 1996, llega a un promedio superior al 4% de 1997 a 1999. Se están generando empleos en forma satisfactoria y en el sector formal. Un particular éxito fue el aumento en el nivel de inversión, en particular de empresas internacionales y mayor dinamismo de las exportaciones.

Desarrollo sectorial y de mercados relevantes.

- Las exportaciones neta de bienes y servicios aumentaron entre 1994 a 1998, en 5.2% anualmente. Se destaca: el aumento significativo de los productos marinos (camarones), productos agropecuarios (las bananas frescas y café sin tostar) y otros bienes (medicamentos, azúcar, productos de empresas maquiladoras y exportaciones en los tratados bilaterales). Las exportaciones de servicios se vieron afectadas por las caídas en la venta de servicios al Departamento de Defensa por cierre de las bases militares, en las operaciones de la Zona Libre de Colón y de la Banca Internacional.
- En el mercado laboral, según las encuestas de hogares, el empleo aumento en 24,500 puestos anualmente entre agosto 1993 a agosto 1998, y creció algo más en 1999. La tasa de desempleo, de 13.3% en agosto de 1993 y 13.4% en agosto de 1998, se mantuvo durante el período a pesar de un fuerte aumento de la población económicamente activa. Sin embargo, el desempleo llegó a 11% en junio de 1999.
- En las finanzas públicas, el nivel de gasto corriente sobre el PIB bajó ligeramente para el caso del gobierno general, y más aún para el gobierno central. El ahorro del sector público, entre 1993 a 1997, pasó del 6.6% al 7.5%. El déficit del gasto total bajó en 1993 a un superávit entre 1994-1996; sin embargo, para 1998, registró un déficit de 2.5%, producto principalmente de la baja en ingresos provenientes de las empresas estatales ya privatizadas y un mayor gasto de capital. Durante 1999 se ha hecho un esfuerzo exitoso para contener el gasto y mantener el déficit dentro de lo programado.
- A pesar de la crisis económica en la región, el crecimiento del sector bancario se manifiesta por el crecimiento del crédito interno, en particular al sector privado dirigido al consumo y al comercio. Los préstamos a la construcción y vivienda, si bien con altibajos en su crecimiento, mantienen una tendencia dinámica a largo plazo. Las tasas de interés muestran una tendencia a la baja, siguiendo la evolución de las tasas internacionales de interés.
- La tasa de inflación, entre 1994 a 1998, se ubicó en 1.4%, siendo la tasa de inflación para 1998 de 0.6%. Sin embargo, los mayores aumentos de precios se dan en 1996 con 1.2% y 1997 con 1.3%. La canasta básica de alimentos mostró un crecimiento promedio anual de 0.9%, entre 1994 a 1998; sin embargo, en 1998, ésta aumentó apenas en 0.4%. El índice de precios al por mayor disminuyó en 0.2% anual entre 1994 a 1998, que se explica por una caída de los precios de los productos importados.
- La tasa de crecimiento promedio anual del sector agropecuario, entre 1994 a 1998, fue de – 0.3%, que se explica al fuerte impacto negativo prolongado y generalizado del Fenómeno de El Niño en la producción de granos que ocasionó una reducción de la superficie sembrada y los rendimientos por hectárea, el conflicto bananero y las restricciones impuestas al banano

latinoamericano. En cambio, el sector de pesca mostró un fuerte crecimiento por la expansión del volumen exportado de productos marinos.

- El índice de producción de la industria manufacturera creció cerca del 3.0%, entre 1994 a 1998, a pesar de los reajustes, producto de la reorganización del sector como respuesta al cambio en la política económica. La Comisión del Canal, en el período fiscal de octubre de 1994 a septiembre de 1998, mostró un crecimiento promedio anual de 4.3% en los ingresos por peajes, principalmente por un aumento en las tarifa de peajes.
- La actividad comercial en la Zona Libre de Colón mostró un comportamiento irregular. Primero una crisis producto del llamado efecto tequila, con un fuerte crecimiento hasta principios de 1998 y un decrecimiento, posteriormente. Esto último, producto de la crisis económica en la región latinoamericana.
- La privatización y modernización de los puertos han tenido como beneficio directo una expansión substancial de la capacidad de manejo de los contenedores. Hasta hace unos años, existían en los puertos panameños en manos del Estado, dos grúas pórticas y para 1998 existían catorce grúas pórticas operando. La administración y operación privada de los puertos ha reducido los costos de manejo de carga a los usuarios, debido principalmente a la mayor competencia entre las navieras.
- El sector construcción cuyo ciclo de expansión de la construcción de edificios comerciales y residencias de lujo se completó en 1996, inicia una fase de recuperación a mediados de 1997 por la construcción del Corredor Sur, la ampliación del muelle de Balboa, la rehabilitación y ampliación de la carretera interamericana y la construcción de la carretera Panamá-Colón le dan dinamismo al sector. En 1999, hay señales de una reactivación del mercado de viviendas.

La reforma estructural entró en una segunda etapa. Primero, con la profundización de la política de liberalización. Esto debido a que normas sanitarias, entre otras, han desfasado el efecto de la rebaja de aranceles, por lo que no se manifiesta adecuadamente en una reducción de precios al consumidor. Segundo, hay que proseguir el programa hacia las reformas de segunda generación, incluyendo fortalecimiento de las normas jurídicas, reforma tributaria, entre otras. El programa social está desfazado significativamente en su ejecución, en inversiones, y en sus efectos en la educación. La reforma de la administración pública hay que completarla. Hay que mantener la política prudencial de la administración de las finanzas públicas.

Es hora de hacer un alto, para evaluar lo que se ha hecho y hacer una mapa del camino a seguir. En algunos casos, complementar las políticas o corregir omisiones. En otros, encontrar las nuevas prioridades ya que se ha completado una etapa.

INTRODUCCIÓN

El programa económico y la acción del gobierno a partir de septiembre de 1994, se plantearon una transformación profunda a la estructura económica y con clara orientación hacia una economía competitiva y de libre mercado. Los elementos programáticos claves están contenidos en el documento “Programa de Políticas Públicas para el Desarrollo Integral: Desarrollo Social con Eficiencia Económica”. Los principales componentes del programa económico fueron: 1) la redefinición de la función del Estado y la reducción de la intervención del gobierno en lo productivo y en lo regulador; 2) la eliminación de la política de sustitución de importaciones; 3) la eliminación de las políticas de incentivos que privilegian a ciertos sectores y grupos sociales a costa de los demás; 4) la orientación hacia afuera de la economía y la promoción de la inversión extranjera; 5) el manejo prudente de las finanzas públicas y la modernización de la administración pública, y 6) la focalización del gasto público de respaldo a los grupos de menores ingresos y hacia la inversión en la infraestructura.

En el Capítulo I, se hace un análisis exhaustivo al modelo de política económica de sustitución de importaciones señalando los problemas de eficiencia del modelo panameño en la falta de crecimiento de la productividad, ineficiencia en la industria, las dificultades de las empresas estatales y la incapacidad del sistema económico panameño de generar empleo.

En el Capítulo II, se principia con la conceptualización del programa económico del actual del gobierno, cuyos componentes se enmarcan en la política de liberalización comercial, mejoras del ámbito competitivo, el programa de privatizaciones, el desarrollo de la infraestructura, el manejo prudente de las finanzas públicas, la política y programa social encaminado a mejorar los niveles de vida de amplios grupos de la población y la modernización de sector público.

En el Capítulo III, se hace un análisis de la evolución económica de los principales sectores y mercados relevantes, teniendo como horizonte temporal los años de 1994 a 1998. Se enfatiza que el crecimiento en este período fue afectado por dos tipos de fuerza: uno, de naturaleza estructural y de largo plazo, relacionada con un mejoramiento en el nivel de confianza al implementarse la reforma económica y la competitividad de nuestro país; dos, de naturaleza coyuntural y de corto plazo, con sus claros efectos positivos y negativos. En lo positivo se destaca el crecimiento en términos reales de los sectores de la Zona Libre de Colón, los servicios portuarios y el sector pesquero; en lo negativo, los efectos del Fenómeno de El Niño sobre el sector agropecuario, el Canal de Panamá, la producción eléctrica, el cierre de las bases militares, la prolongada huelga bananera y el impacto indirecto de la crisis del Asia y los problemas políticos-económicos de los principales clientes de la ZLC.

En el Capítulo IV, a pesar de haberse implementado cambios en la estructura productiva en Panamá, como es la incorporación de grandes empresas internacionales, las áreas revertidas, el desarrollo de actividades productivas de exportación, etc., se hace necesario evaluar, hacer correcciones y profundizar las reformas en marcha del programa de Políticas Públicas. En el ámbito social, se requiere mejorar la calidad y elevar el nivel de vida de los grupos sociales más vulnerables.

CAPITULO I: MODELO DE DESARROLLO ECONOMICO HASTA 1994.

I. El Modelo de Desarrollo Latinoamericano.

Desde la década de 1940 hasta la de 1970, estuvo en boga en América Latina una estrategia de desarrollo basada en el crecimiento “hacia adentro” por medio de la sustitución de importaciones, en contraste al crecimiento “hacia afuera”, basado en el desarrollo del sector exportador. Esa orientación económica, respaldada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), estaba fundamentada en la concepción del sistema centro-periferia, en la experiencia histórica de los países industrializados, en la idea de que los problemas económicos de la región eran estructurales y, subyacentemente, en el desempeño económico supuestamente exitoso de los países socialistas, de economías centralmente planificadas.

1. El fundamento del modelo.

Se argüía que la inserción en el mercado mundial de los países de la periferia producía una especialización en algunos productos tradicionales, con una tendencia secular al deterioro de los términos del intercambio. La tesis era que los precios de las exportaciones de la región bajaban en relación a los precios de las importaciones. El argumento estaba basado en observaciones sobre precios históricos, y en que la demanda de alimentos y productos primarios por los países industrializados crecía poco, ya que era "inelástica" con respecto al ingreso. Se creía que los aumentos de la productividad industrial en el “centro” se traspasaban a aumentos de salarios debido a la capacidad de negociación de los sindicatos en los países desarrollados. Sin embargo, se aducía que los aumentos de la productividad agrícola en nuestros países, se reflejaban, en cambio, en bajas en los precios relativos de dichos productos. La limitada capacidad para importar, a su vez, reducía el potencial de crecimiento económico. Para poder crecer más era necesario reducir la relación de importaciones al producto bruto, mediante la sustitución de importaciones.

Existía la convicción que el sistema de mercado no podía resolver los problemas existentes, que eran considerados “estructurales”, y que era reducida la respuesta de los agentes económicos a los incentivos de precios. Lo que se reforzaba por la existencia de problemas dinámicos, a los que se pensaba la teoría económica ortodoxa no tenía respuesta, en particular, los bajos niveles de ahorro. En la agricultura, se argumentaba que el producto marginal de la mano de obra era cero o al menos menor que el ingreso promedio, y que evidenciaba la existencia de desempleo encubierto o excedente de mano de obra en dicho sector. Por ello, el excedente de mano de obra agrícola se podía transferir al más productivo sector industrial, sin costo económico. La concentración de la propiedad agrícola y su organización tipo “hacienda” no respondían a criterios de optimización económica o a incentivos del mercado; y el productor de subsistencia no respondía a los mecanismos de precios. En general, se creía que eran bajas las elasticidades de la oferta y de sustitución de los factores en la producción (eran comunes los modelos con coeficientes tecnológicos fijos). El postulado de la existencia de heterogeneidad estructural, es decir, que los grados de avance tecnológico y de uso relativo de los factores en distintos sectores económicos eran marcadamente diferentes, se usaba como explicación del porqué los precios no se igualaban a los costos marginales, desvirtuando las presunciones de los modelos económicos neoclásicos. Todo lo anterior justificaba reorientar la operación del sistema hacia una política deliberada de desarrollo, a través de la intervención estatal, con intervención en el sistema de precios.

La planificación del desarrollo y de la acción del Estado en la economía, formaba parte integral y necesaria del concepto de desarrollo. Se argumentó, por una parte, que la burguesía local no tenía la capacidad para liderar la transformación de la estructura económica, en contraste con la experiencia de Europa, donde sí lo hizo. La intervención estatal era necesaria para elevar el coeficiente de ahorro, reorientar el crédito, canalizar los recursos hacia los sectores prioritarios, para la transformación directa de los sectores agrícolas rezagados, y la captación por el Estado del crédito internacional. El proceso de planificación permitía identificar los desequilibrios dinámicos, las desviaciones y desajustes inherentes al crecimiento y tomar medidas correctivas mediante la acción directa. La intervención estatal, si bien contraria al *laissez-faire*, se consideraba no sólo compatible con la operación de la iniciativa privada sino que mejoraba su eficacia. Esta concepción, sin embargo, era contraria a una economía de mercado competitivo. Al sistema de precios no se le permitía ser el mecanismo correctivo o de asignación de recursos, y, al contrario, se le imponía una serie de controles e intervenciones, generalizándose la distorsión de los precios.

Un aspecto esencial del esquema estructuralista era la necesidad de expandir la industria, no importando que su productividad fuese inferior a la del Centro. La menor productividad exigía que se la protegiese contra la competencia externa. Dicha protección se justificaba asimismo por la necesidad de lograr economías de escala, lo que se reforzaría por la integración de los mercados latinoamericanos. Para impulsar el desarrollo industrial “hacia adentro”, se justificaba interferir en el sistema de asignación de recursos mediante cambios de precios relativos, intereses subsidiados, tipos de cambio que favorecían al productor para el mercado local en contra del exportador, y otros incentivos.

Por último, se validaba el papel del Estado productor, el Estado empresario, cuya principal manifestación fue el desarrollo de la Corporación de Fomento en Chile, y el Estado productor desarrollado en Argentina, México, Brasil y otros países donde el sector público llegó a tener innumerables empresas. El gobierno se involucró directamente en actividades consideradas estratégicas como acero, petróleo, productos químicos, energía, teléfonos, banca de desarrollo y muchas otras. Reemplazar la iniciativa privada por iniciativa pública se justificaba aduciendo la capacidad del gobierno para gestar proyectos de gran envergadura y una concepción de la empresa más tecnocrática que empresarial. Así mismo, debido a la absorción de nuevas funciones en el área social, de la planificación y la regulación de la economía, el resultado fue un Estado considerablemente más grande y con un papel determinante en el desarrollo.

2. Los problemas del modelo de desarrollo.

La experiencia no validó el modelo de desarrollo de la CEPAL. Estudios posteriores desvirtuaron asimismo su justificación teórica. La tendencia a declinar de los precios del intercambio de los países de la periferia probó no ser cierta en general, ni para grupos específicos de bienes. Investigaciones realizadas para períodos más largos encontraron un deterioro menor (la mitad) que el indicado por los índices calculados por Raúl Prebisch. Otros factores, que no habían sido tomados en cuenta, resultaron ser importantes, principalmente la baja en los costos del transporte internacional durante este siglo, la mayor calidad de los productos industriales, el mayor valor por unidad de peso, y la aparición de nuevos productos que no eran tratados adecuadamente en los índices de largo plazo. Al momento no se percibió que los argumentos sobre la tendencia de precios de los productos de la periferia, aún de ser ciertos, se aplicaban

solamente a las exportaciones tradicionales y no a productos exportables no tradicionales, que se hubieran desarrollado de haber condiciones adecuadas (como se probó posteriormente en Chile). Más importante, la subida de precios del petróleo durante los años setenta echó por tierra completamente la argumentación de la desventaja de la periferia.

El pesimismo existente en los años de la década de 1940 y 1950 sobre las elasticidades de demanda y de las exportaciones, y sobre las perspectivas del comercio internacional, tampoco fue validado en la práctica, ya que posteriormente hubo un crecimiento sin precedentes en el comercio internacional. De hecho, América Latina, a diferencia de Asia, perdió una magnífica oportunidad de beneficiarse del crecimiento mundial de esos años, precisamente por haber cerrado sus economías.

Las distorsiones que se introdujeron en la economía condujeron a la creación de monopolios y a que se perdieran las ventajas para generar eficiencia y productividad que proporciona una economía de mercado. El argumento de la industria naciente sólo en raras ocasiones mostró ser válido. Los cálculos de protección efectiva demostraron que el nivel de protección real y, por ende, la distorsión causada, era bastante mayor que las tarifas nominales. Las empresas industriales expandían el proceso de sustitución de importaciones con nuevas líneas de producción o de integración vertical “hacia atrás”, manufacturando partes, componentes y accesorios, donde había una mayor rentabilidad debido a la protección. La falta de desarrollo financiero y las diferencias en la rentabilidad de sectores, producto a su vez de las políticas seguidas, creaban diferenciales en el costo efectivo del capital y en el acceso al crédito, las que explicaban en gran parte el uso de las diferentes proporciones de capital-trabajo. La ampliación del mercado mediante la integración regional era necesaria, pero los propios intereses de las industrias protegidas en cada país no la permitieron.

El modelo de desarrollo tenía sus propios desequilibrios dinámicos, que no pudo resolver y que llevaron a crisis recurrentes o a la desaceleración del crecimiento. El sistema se hizo dependiente y vulnerable a las fluctuaciones del mercado externo, ya que los insumos industriales eran importados. La falta de dinamismo de las exportaciones, agravada por la orientación hacia adentro, produjo recurrentes crisis de balanza de pagos. La ampliación del Estado productor, y las crecientes funciones económicas y sociales asignadas al gobierno, las pérdidas de las empresas estatales, la rigidez y falta de elasticidad del sistema tributario crearon crisis financieras, que se resolvieron monetizando los déficits, generando a su vez severos problemas inflacionarios. Ante la inflación, se postuló la tesis de la inflación estructural (como alternativa a la explicación monetarista), pero que reflejaba desequilibrios inherentes al modelo. Por ejemplo, la inelasticidad de la oferta agrícola frente al aumento de la demanda se hacía responsable de la subida de estos precios, pero dicha inelasticidad era causada por las restricciones a la importación de dichos productos (agravada por la falta de divisas). Con una economía abierta la oferta de productos es elástica porque incluye la oferta internacional. Los actores y grupos sociales peleaban por ampliar su participación en el ingreso nacional, creando conflictos distributivos y transferencias que inevitablemente incidían en el déficit del gobierno, en emisión monetaria e inflación.

La estructura de producción cerrada no tenía capacidad o flexibilidad de respuesta a crisis externas, como la crisis del petróleo. Otros elementos del modelo tampoco operaron como se esperaba; por ejemplo, hubo serios problemas para generar empleos en la industria después de la

primera etapa de sustitución. El sistema no aumentó la productividad ni la tasa de inversión. La planificación se convirtió en un ejercicio cuantitativo, disociado de las políticas económicas. Las políticas seguidas transferían ingreso a los propietarios industriales, y a una élite de obreros urbanos (con altos salarios) en contra de los obreros agrícolas y de otros sectores. Esto ocurría porque los precios industriales eran mayores y porque el crecimiento del sector agrícola estaba restringido. Por lo tanto, el crecimiento económico no fue acompañado por mejoras en la distribución del ingreso

La aplicación del modelo de sustitución de importaciones a países como Panamá y Centro América no tuvo justificación alguna, ni siquiera usando los argumentos expuestos por la CEPAL, ya que la industria no podía alcanzar las economías de escala necesarias para ser eficiente. La experiencia internacional enseña que mientras más pequeño es un país, más importante es su incorporación al mercado externo y más cruciales sus exportaciones como sector promotor del desarrollo.

El modelo de sustitución de importaciones tenía una dinámica que inevitablemente lo llevó a su agotamiento. El crecimiento industrial o hacia adentro era fácil en su primera etapa, donde se desarrolla la industria ligera (vestuario, zapatos, bebidas, productos alimenticios, bienes de consumo no duradero, etc.). No eran necesarias grandes economías de escala, ni alta intensidad de uso del capital o tecnologías avanzadas para desarrollar una planta eficiente en esta etapa. Posteriormente, al profundizarse el proceso de sustitución, éste se hizo cada vez más difícil y costoso. Las industrias secundarias, de bienes de consumo duradero y de bienes de capital, requerían mayores economías de escala, eran más intensivas en capital y con tecnologías más complejas. Debido a ello, el costo interno se hizo mayor e incidió negativamente en las otras actividades (que usaban dichos productos como insumos). Todo lo cual desaceleró el crecimiento.

3. El caso panameño.

El modelo de política económica, si bien seguía el patrón general, se presentó con variantes importantes en el caso panameño. La promoción de la producción industrial se inició en la década de 1920 (azúcar, ropa, aceite, ciertos materiales de construcción), acentuándose en la década siguiente con una reforma arancelaria y la introducción de aranceles específicos, y extendiéndose a la protección y promoción de la producción agrícola en la década de 1940 y a comienzos de la década de 1950. La política de sustitución de importaciones se formalizó por medio de la Ley 430 de 1957, que trató de aprovechar el fuerte aumento de la demanda interna causada por la suspensión del privilegio de los residentes en los comisariatos de la Zona del Canal. Los principales mecanismos de política económica eran las leyes de incentivos, elevadas tarifas y restricciones cuantitativas a la importación. El estudio de la CEPAL para Panamá respaldaba la sustitución de importaciones; sin embargo, recomendó una política de protección no muy alta y decreciente. En la práctica, la protección fue alta y creciente hasta principios de los ochenta.

Como resultado, se gestó un sistema económico segmentado, calificado como una “economía dual” o “a la panameña”, en que coexistían sectores orientados hacia el mercado interno protegido y sectores de servicios orientados al mercado externo o al comercio local, los cuales operaban sin intervención estatal en mercados competitivos. Un sector lleno de rigideces

y distorsiones y otro sector, de mercado. Las distorsiones se extendieron a otros sectores, como medicinas, alquileres y registros, y se afianzaron dentro de un marco legal.

Una variante del sistema panameño fue el uso de contratos con la Nación, con mayor connotación de influencia política. Además, en Panamá las exportaciones ligadas a la posición geográfica mantuvieron un relativo dinamismo hasta los ochenta. Gracias a su sistema monetario, el modelo panameño tampoco tuvo los mecanismos discriminatorios a las exportaciones usados en otros países, ya sea distorsiones en el tipo de cambio, o transferencia de crédito sectorialmente, ni tampoco existieron los desequilibrios macroeconómicos típicos de América Latina. Por lo que las deficiencias del modelo se evidenciaron aún más; en consecuencia, en términos del poco crecimiento de la productividad y el menor crecimiento económico. El Estado productor, por último, se desarrolló en Panamá posteriormente, y en menor grado que otros países. Al no poder monetizar los déficits, las empresas del Estado no tenían las cuantiosas pérdidas observadas en otros países; sin embargo, esto se lograba con precios más altos de sus productos o servicios.

En Panamá, el fenómeno de la desaceleración del crecimiento fue claro. La tasa de crecimiento promedio del PIB, que fue 8.0% por año en la década de 1960, bajó a 5.3% por año en la década de 1970, y a sólo 2.7% por año en el período 1980-1996¹. Pero el PIB real per cápita llegó a su máximo en 1982 y se estancó, y el ingreso nacional per cápita, en términos reales, se redujo significativamente a partir de 1983. Esto era una evidencia clara del agotamiento del modelo económico seguido. La tasa de inversión, que era cercana al 30% del PIB hasta 1976, y de nuevo a principios de los ochenta, bajó al 20% y se mantuvo en menos del 25% hasta 1993, en parte por la caída de 4 a 6 puntos porcentuales en la inversión pública, y por falta de inversión externa.

La crisis política y las sanciones económicas impuestas por el gobierno norteamericano durante 1988-1989 afectaron el crecimiento, particularmente por la caída en la inversión durante esos años. Parte de la pérdida fue, sin embargo, recuperada posteriormente por el crecimiento de la población, de la experiencia y el conocimiento, y de las exportaciones que fueron afectadas poco a largo plazo; además, hubo compensaciones: la donación norteamericana de casi B/500 millones y el no pago de la deuda externa. Sin embargo, la crisis afectó los niveles de vida severamente, la recuperación tomó mucho tiempo y se perdieron oportunidades que afectaron al mercado de trabajo severamente y a la generación que entraba a la fuerza de trabajo en ese período.

En Panamá, la sustitución de importaciones industriales estuvo limitada por la estrechez del mercado, agotándose las posibilidades de sustitución ya desde la década de 1970. Muchas de las nuevas actividades industriales tenían poco valor agregado por unidad de producción. El sector industrial fue uno de los motores del desarrollo en 1960-1971 con un crecimiento del 10.7% por año². Posteriormente, el crecimiento industrial fue bajo (3.4% en 1970-1979 y sólo 2.5% en 1980-1996), e inferior a la tasa de crecimiento de la economía, por lo que su participación en el PIB corriente se redujo del 11% a menos del 9%. Se hace notar que los

¹ Aunque hay indicaciones de sub-estimación del crecimiento, pero el panorama descrito general se mantiene.

² Esta cifra incluye cierta sobrestimación del crecimiento industrial en el período inicial de la sustitución de importaciones. Esto debido a que las nuevas industrias se registran a precios locales (mayores que los productos que substituyen). Además, la refinería, que empezó en 1982, era principalmente para exportar no para substituir importaciones.

sectores dinámicos de la economía en los noventa han sido los sectores no protegidos, como la Zona Libre de Colón, la construcción y el comercio.

II. Los Problemas de Eficiencia del Modelo Panameño.

1. Falta de crecimiento de la productividad.

La política de sustitución de importaciones, la política de incentivos a productos sin ventajas comparativas, el Estado productor y las distorsiones en el sistema de precios tuvieron una incidencia negativa en el crecimiento de la productividad y en la eficiencia del sistema, tema reconocido en la literatura sobre el desarrollo. Esto es evidente en Panamá, cualesquiera sean los diferentes indicadores de productividad que se utilicen en comparación con otros países. El cálculo de la productividad total de factores en Estados Unidos señala un aumento de la eficiencia de 0.5% anual en el período 1960-1987, y de 1.9% anual para los países asiáticos del este (Singapur, Corea, Taiwan). La cifra correspondiente a los países de América Latina durante el mismo período fue cero. En Panamá, la estimación de crecimiento de la productividad fue negativa³ (-1.4% anual para el período 1970-1986, pero con mejoras en la productividad de 1977-1986 y -1.9% anual de 1986 a 1995⁴). Es decir, en Panamá, el crecimiento del capital y de la mano de obra en conjunto fue mayor que el crecimiento de la producción, por lo cual la productividad disminuyó. La razón marginal producto-inversión, definida como el aumento del PIB dividido por la inversión bruta, tuvo un valor entre 0.40 á 0.50 para los países asiáticos en 1980-1987, de 0.20 para los países latinoamericanos, y 0.26 para Panamá⁵; lo que es bajo para un país especializado en servicios. La pérdida anual de eficiencia provocada por la política de sustitución de importaciones se ha estimado, para otros países, entre el 6% y el 8% del PIB, usando modelos de equilibrio parcial, y una pérdida mayor, usando modelos de equilibrio general.

Los factores causantes de la pérdida de productividad han sido ilustrados en casos específicos, y en estudios e informes sobre ciertas actividades. Aquí discutiremos algunos ejemplos del sector agropecuario e industrial.

2. La política agropecuaria.

El objetivo de la política agropecuaria fue, por una parte, la autosuficiencia alimentaria aún cuando fuese ineficiente y costosa, y la transferencia de ingresos a los productores agrícolas aún cuando se perjudicase al consumidor y las familias, o la transferencia no le llegase a los productores de menor ingreso. Esto se lograba mediante precios mayores que los del mercado internacional. Esta transferencia no incluía al productor de carne vacuna, la que se mantenía con precios menores que en los mercados internacionales (pero se subsidiaban los intereses). En la agricultura se beneficiaba a ciertos productos (en particular granos), en perjuicio de los demás (en especial carne de res), lo que distorsionaba la rentabilidad de cada actividad, cambiando la asignación de la tierra de una manera reñida con la eficiencia. Se dirigían los recursos a las actividades favorecidas, que mostraban un mayor rendimiento económico debido a sus mayores precios, pero que no necesariamente contaban con la mayor productividad, en contra de resto de las actividades. Como resultado se usaban tierras que no eran aptas para ciertos cultivos, pero

³ Se corrigieron los cálculos de Pou, eliminando la ZC, usando salarios por nivel de educación de 1995 y se ajustó el cálculo para eliminar, con una estimación tentativa, el efecto de la baja en la calidad de la educación.

⁴ Sin embargo problemas de estimadores de las cuentas nacionales pueden cambiar estos resultados, aunque una situación similar se infiere de los cambios en los salarios reales por nivel de educación.

⁵ Los períodos se han escogido para excluir el aumento del PIB debido al cambio en la definición territorial como resultado del Tratado Torrijos- Carter.

cuya producción se justificaba por los altos precios, en vez de usarlas en actividades de mayor rendimiento. Por ejemplo, las tierras altas producían papas, reduciendo su producción de productos exportables potenciales, vegetales o flores; las áreas arroceras se dedicaban al cultivo de caña, las áreas dedicadas al arroz o maíz podían haber sido estar utilizadas en la ganadería.

La política de autosuficiencia alimentaria sin la orientación a la exportación restringió el crecimiento del sector, dado la pequeñez del mercado local y la baja elasticidad-ingreso de los alimentos en la canasta familiar. En efecto, el crecimiento del sector había sido bajo, 1.7% anual en 1970-1980 y 2.4% en 1980-1995, en ambos casos menor que el crecimiento de la población. Hay indicios que la productividad en el sector registró un crecimiento menor. Así por ejemplo, en los granos, el rendimiento por hectárea aumentó 1.3% por año entre 1980-1994, comparado con un 2.1% anual en Estados Unidos, y no hubo aumentos de rendimientos promedios en la caña, yuca, ñame, aunque sí en el maíz, melón y sandía.

Una justificación de la política de protección al sector agropecuario fue el argumento de subsidios a dichos productos en otros países, en particular E.U. y Europa. Esta justificación no era completamente válida, puesto que E.U. no subsidiaba productos en donde eran competitivos y, además, generalmente el subsidio era al productor y no al precio, por lo que se vendía a precios internacionales. Europa, en cambio, subsidiaba precios, pero eso se redujo y ya casi no existe debido a convenios internacionales de comercio, implementándose ahora subsidios al productor.

En el sector se crearon mecanismos de administración del mercado, bajo la tutela del gobierno. Se negociaba el precio y la cantidad. Esto, entre los productores agropecuarios, las empresas distribuidoras comerciales, los industriales, y los importadores, bajo las llamadas comisiones consultivas.

Arroz. Los productores de arroz por inundación, con dos y media cosechas al año, en tierras de alta calidad, con tecnología moderna, tienen rendimientos (mayor de 130 quintales por hectárea por cosecha) que los hacen, con toda probabilidad, competitivos internacionalmente. Sin embargo, el precio-costo usado para establecer precios de referencia se hizo sobre el costo-rendimiento de los productores de secano, de menor rendimiento. Por ello, se establecieron precios de referencia al arroz por encima del precio en el mercado mundial, sobre el cual se calculaba el arancel, resultando en un impuesto a la importación del 170%. La alta protección, mantenida con restricciones a la importación, creó ineficiencia, al dar incentivos a los productores de menor eficiencia. Por ello, el rendimiento promedio por hectárea era la mitad del de Argentina y un tercio del rendimiento en Estados Unidos (incluye agricultura de subsistencia, véase Cuadro 1). Los altos precios indujeron, a su vez, al uso intensivo y excesivo de insumos como fertilizantes y herbicidas.

Actualmente, con menor protección, el precio pagado a los productores de arroz en el campo es sólo 10.4% por sobre el precio internacional del arroz en cáscara. Sin embargo, el precio del arroz pilado es 90% superior al precio internacional. Esto significa que el beneficio de la protección lo recibe el molinero y no el productor. Esta excesiva protección a la molienda ha llevado a un exceso de capacidad ociosa en molinos, otra forma de ineficiencia. El costo por molienda, internacionalmente, es menos de 3 centavos la libra, pero casi 14 centavos en Panamá

(porque incluye, para aquellos que tienen mercado para su producto pilado, un diferencial o renta por la restricción a las importaciones).

Papa. El cultivo de papa en Panamá tiene un bajo rendimiento, menos de la mitad del de Estados Unidos (véase Cuadro 1). Por ello, el precio de la papa, hasta recientemente, era dos veces o más al precio en Estados Unidos. La situación real es más grave, ya que se usan las tierras de Cerro Punta, que son las mejores tierras y con el mejor clima en Panamá, una forma ineficiente de usar un recurso escaso y valioso. El estimado de costo de producción por hectárea es alto, más del doble que el de Chile, principalmente debido a altos costos de la semilla, que se vende en un mercado no competitivo.

Cuadro 1: COMPARACION DE RENDIMIENTO, SECTOR AGROPECUARIO
(Kg/Ha)

Producto	Panamá	Argentina	E. U.
Arroz	2151	4298	6718
Maíz	1373	4232	8697
Porotos	423	1333	1773
Sorgo	2000	3518	4585
Caña de Azúcar	50000	76087	76251
Papas	17000	21000	37394
Zanahorias	8438	17680	32272
Melones	9897	11290	20538

Fuente: Informe Anual de Producción, FAO, 1994

Azúcar. En muchos países, incluyendo los Estados Unidos, se ha protegido la producción del azúcar a pesar que sus rendimientos son inferiores a los de lugares de alta productividad. En Panamá, el rendimiento agro-industrial, que mezcla la productividad de la producción de caña y el contenido de azúcar, era en 1985 menor que en Argentina y Estados Unidos. El precio del azúcar en Panamá incide en los precios de chicles, ciertas pastillas, dulces y salsa de tomate, ya que el azúcar se usa como insumo, y en particular en los costos de la “chicha”, un producto de consumo popular. El alto precio del azúcar se mantiene con restricciones cuantitativas a la importación.

Maíz versus puerco-pollo. En Panamá, se protegía la producción de maíz, en donde no tenemos suficiente eficiencia productiva. Por ejemplo, el rendimiento por hectárea en maíz es varias veces inferior al de Argentina o Estados Unidos (véase Cuadro 1). A su vez, el precio del maíz es de 1.9 veces superior al precio internacional. El precio de referencia y el impuesto de importación daban un nivel de protección del 111% para el maíz. El alto costo del maíz afecta el costo de producción de carne de puerco y pollos, donde el maíz es un insumo. Por ello, los precios del puerco y de los pollos eran cerca de dos veces su precio internacional (y con menor calidad). Las restricciones a la importación también afectaban al jamón y productos derivados del puerco (salchichas, etc.) Una reducción de la producción de maíz sería sustituida por un aumento en la producción de puerco-pollo, la cual se demandaría más al reducirse su precio. Y en términos de precios, la baja de precios del pollo-puerco compensaría una subida probable de la carne, que ahora se encuentra a precios menores que en el mercado internacional.

Carne de res versus producción de granos. El bajo precio de la carne, sólo un 70% del precio en el mercado internacional (y aún menos recientemente), versus el alto precio de los granos, cambia la rentabilidad relativa de las actividades, favoreciendo la expansión de la producción de granos y desfavoreciendo la producción de carne. La alta eficiencia de la ganadería de carne se demuestra por sus precios menores a los del mercado internacional, y una relación de 1 cabeza por hectárea, que se compara favorablemente con otros países de América Latina (Argentina). El alto precio de los granos y otros productos protegidos genera una renta, lo que sube el precio de las tierras usadas en dichos productos, y de la tierra en general. Esto desplaza a la ganadería hacia tierras altas de menor rendimiento, y aumenta sus costos de producción. En efecto, el número de cabezas bajó de 1.1 a 0.9 por hectárea y la cantidad de cabezas de ganado disminuyó entre 1981 y 1991.

Carne versus leche. En Panamá ha habido incentivos a la producción de ganadería de leche en contra de la producción de ganadería de carne. A partir de la década de 1970, se establecieron programas de financiamiento, respaldados por organismos internacionales, además de precios altos a la leche de grado A para promover la producción de leche. El ganado en Panamá es básicamente Cebú, más resistente a las condiciones de clima tropical, pero con bajo rendimiento de leche, por lo que no se es eficiente en su producción. En cambio, el ganado Holstein, de mayor rendimiento de leche, no se adapta adecuadamente al clima local, aunque es el que se usa en muchas fincas. Este es un caso típico y claro donde se incentiva la producción para el mercado interno, en actividades donde no se tiene ventajas comparativas, a costa de la producción para exportaciones, a costa de actividades en que sí somos eficientes. Otro uso sub-óptimo de los recursos nacionales. A su vez, el resultado es un precio alto de la leche de primera, en tanto que los productores de doble propósito (leche y carne) venden la leche a precios bajos, dado que la misma es un sub-producto.

Sal de esteros versus camarones de estanque. Aunque de menor importancia, la producción de sal de estanque usa una tecnología obsoleta, con mayores costos (en particular en un país con salarios altos en relación a sus vecinos), y usa tierra particularmente apta para el cultivo de camarones para exportación. La sal de minas, que se da en otros países, tiene un costo de extracción casi nulo, y existe en abundancia. Así es que producimos sal, que vale 38 centavos por libra, en vez de camarones que valen B/. 7.00 por libra. Además, la sal se usa en la actividad ganadera, por lo que su mayor precio en alguna medida incide en mayores costos en la ganadería.

Mecanismos de administración del mercado. La administración del mercado se efectuaba por medio de las Comisiones Consultivas por rubro. Estas Comisiones están compuestas por los gremios de productores, empresas comercializadoras (bienes finales y de insumos), banca estatal y sector gobierno. En el seno de las Comisiones se tomaban decisiones, durante cada ciclo agrícola, relativas al volumen de producción, área de producción, crédito agrícola, faltantes de producción a ser cubiertas por importaciones, período durante el cual se registrarían las importaciones y precios en la cadena de comercialización, incluyendo precios al consumidor. Las cuotas de importación jugaron el papel de reguladores del mercado. En otras palabras, para que la agroindustria tuviera acceso a las cuotas de importación de materia prima agrícola era necesario que comprara la producción local.

3. Ineficiencia en la industria.

Mecanismos de protección

La protección a la industria se hizo mediante altos aranceles a los productos sustitutos, superiores al 60%, bajo arancel a insumos, prohibiciones de importación, contratos con la Nación, incentivos de impuestos y, en algunos casos, prohibición de importaciones. Esto impuso una barrera al producto importado y, por ende, a la competencia, la cual se mejoraba por el uso de restricciones cuantitativas y mecanismos de registros sanitarios que actuaban como barreras adicionales. El nivel de protección efectiva⁶ era alto. El incentivo a la industria era mayor como resultado de prácticas de control de precios que limitaban la competencia y favorecían al productor. La relación de precios locales a precios internacionales de productos industriales, era de 1.5 a 2.0 (véase Cuadro 2). Esto, aunado a una menor eficiencia, ganancias excesivas o rentas, resultado del monopolio; y en ocasiones, altos precios de insumos. De todas formas, una baja eficiencia relativa era manifiesta.

Varios factores contribuyeron a la baja eficiencia de la industria local, entre ellos, (i) la excesiva protección y su extrema dispersión, que incentivó actividades ineficientes y de alto costo de producción; (ii) la falta de competencia, dado que es conocido que debido a ello se pierden incentivos para competir bajando costos y precios, es decir, ser más eficiente.

Protección efectiva. La protección a la industria se hizo con altos aranceles al bien final (superiores al 50%), bajos aranceles a los insumos (3% o menos), y en ocasiones, restricciones directas al producto importado. Esto resultó en una protección efectiva, sobre el valor agregado, entre 100% a 200%⁷ (aún con aranceles de sólo 40%), lo que es muy alto, y mayor en los casos donde hay restricciones cuantitativas a las importaciones. Los actuales estándares internacionales son de una protección efectiva del 20% o menos, 11% en Chile y aún menos en los países desarrollados. Dado el nivel y forma de la protección (con menor impuesto a los insumos), en las actividades con poco valor agregado la protección efectiva era altísima⁸, por encima de 250% y mayor mientras menor era porcentualmente el valor agregado nacional. Es decir, se protegía más la actividad que agregaba menos al producto, lo cual atentaba contra la racionalidad económica.

En el caso del petróleo, el contrato con la refinería es oneroso para Panamá. Se usa como precio de referencia el precio del Caribe (precios Platts), en vez de usarse el precio de los puertos del Golfo, que es más bajo. Esto, junto a mayores costos de refinación resultan en 5.63 centavos de costo adicional para el caso de gasolina sin plomo (en 1997). La distribución de petróleo se hace por un número pequeño de empresas en condiciones no competitivas, lo que resulta en mayores costos o márgenes de comercialización (excluyendo impuestos), 1.79 centavos adicionales comparado con Chile. En el caso del diesel pesado para el IRHE, hay un sobrecosto de B/.2.00 por barril. Todo lo cual representa un costo adicional al consumidor, o al país, y mantiene en operación una instalación obsoleta.

⁶ La protección efectiva es la protección al valor agregado. Matemáticamente es la relación entre el valor agregado que resulta de la tarifas a productos e insumos, versus el valor agregado a precios internacionales. En caso de una tarifa uniforme la protección efectiva es igual a dicha tarifa.

⁷ La protección efectiva a productos agropecuarios, sin no hay otras restricciones, sería alrededor del 70%.

⁸ Con la propuesta de 10% y 3% de aranceles a productos e insumos, la protección efectiva sería del 20%, aunque 30% o más para las actividades con poco valor agregado.

Como consecuencia del nivel y forma de la protección a la industria, se generaron actividades con utilidades excesivas y proliferaron actividades que en vez de manufacturar, eran meras emparadoras o pseudoindustrias con un bajo valor agregado por unidad de producción. Casos conocidos abundan: se cortaba el papel para venderlo en hojas; algunas medicinas y ciertos productos de tocador eran solo empaquetados; así mismo, algunas sopas deshidratadas, productos marinos, etc., simplemente se empacaban, o se soldaban piezas de automóviles como frenos y embrague, algunos productos plásticos, barras de acero, etc. Estas actividades no calificarían como industria local siguiendo las normas internacionales, que exigen para ello un 30% de valor agregado a precios internacionales. Otras actividades que tampoco manufacturaban era el aceite, que se importaba hecho, y la mantequilla, que se importaban en forma de aceite.

En Panamá, no se justificaban las industrias que requerían importantes economías de escala o que usaban intensivamente el insumo electricidad (que es caro). Sin embargo, la protección existente permitía que varias de estas industrias operaran lucrativamente, tales como las empresas que producían barras de acero o latas de aluminio, productos plásticos, etc. Los casos extremos de ineficiencia eran aquellos que generaban un valor agregado negativo (medido a precios internacionales).

Falta de competencia. En una industria protegida, el número de empresas era bajo, de tres o menos empresas en muchos casos, por lo cual no existía suficiente competencia. Esta situación fue agravada por la falta de competencia de productos importados. La competencia es importante pues intensifica las motivaciones y los incentivos para reducir los costos mediante mejoras en la eficiencia de la empresa, la llamada eficiencia-X. En un ambiente competitivo las empresas están motivadas a ser más eficientes por el incentivo de las utilidades y, además, por el acicate de la competencia. En contraste, en una organización oligopólica del mercado, esta eficiencia se pierde.

Suficiente competencia se logra mediante la eliminación de barreras a la entrada, para lograr un alto número de productores, o mediante la importación de productos directamente. Las barreras a la competencia surgen generalmente con barreras a los productos importados mediante aranceles altos, cuotas, permisos de importaciones usados como restricciones de entrada o restricciones de registros sanitarios.

Efectos de ineficiencia en la economía.

La principal evidencia de falta de productividad en la industria, generalizada en el modelo de sustitución de importaciones, fue que no se desarrolló la capacidad para exportar, invalidando el argumento de la industria naciente. Además, las empresas industriales mantuvieron un exceso de capacidad (tanto en Panamá como en la región) como un mecanismo de protección contra los competidores potenciales, o por razones de indivisibilidad del equipo utilizado. Esta es otra paradoja del modelo: la sub-utilización del capital, el recurso más escaso en la economía.

Los altos precios y la baja calidad de los productos industriales condujo a ineficiencias en otras actividades que los utilizaban como insumos. Esto debido a que por razones de precios o disponibilidad de insumos, estos sectores se ajustan reduciendo su producción o calidad. Esto sucede, por ejemplo, en el caso del pan, los materiales de construcción, el efecto de los altos precios de productos derivados del petróleo y, también, lo evidencia el hecho que por muchos

años no hubo un producto especializado de cemento para repello (se usaba el cemento regular). El alto costo de la construcción aumenta el costo de operación de los hoteles y reduce el atractivo de Panamá para el turismo, sector donde los recursos usados tienen mayor rendimiento.

Aspectos generales del efecto de la protección

Las medidas para incentivar a la industria hacían más rentables su inversión. Esto era aun mayor si se consideran subsidios o incentivos fiscales que reducían los impuestos sobre la renta en dichas actividades. Las medidas reducen la competencia directamente por las barreras a la importación e indirectamente por barreras al número de productores. Los menores impuestos a insumos no se trasladaban completamente al consumidor dado la existencia de oligopolios en la actividad. Esta distorsión de precios cambia la rentabilidad relativa entre sectores, lo que tiene un efecto de eficiencia al nivel global.

En el contrato de la Refinería Panamá se establece una tarifa de protección del 20% sobre el valor CIF, tarifa que estará sujeta a una reducción anual de un 1%, hasta llegar a 5%. Esto es una protección excesiva, dado el poco valor agregado, aún con el 5% final. A su vez, el precio de referencia usado, el del Caribe, no es un precio de mercado, por lo que implica una protección aún mayor. Por último la definición de dumping que se establece en el Contrato no corresponde a las normas internacionales y protege innecesariamente a la empresa.

En otras actividades, no necesariamente industriales, también existían mecanismos que interferían en la operación del mercado. En el caso de la carga terrestre había restricciones de entrada a la Zona Libre de Colón. La restricción se pone de manifiesto por el valor de las tarifas cobradas por km., las cuales son superiores a las observadas entre el Puerto de Balboa y la Ciudad de Panamá.

En el área de mercadeo de turismo (agencias de viajes), existen restricciones a la propiedad por parte de extranjeros en el comercio al por menor, lo que implica una restricción a la entrada. Esta restricción afecta la existencia de operadores internacionales, que están más vinculados al resto del mundo (donde está la demanda). Esto es un factor que explica el lento desarrollo del sector turístico en Panamá.

4.- El Estado productor

En Panamá, la expansión del Estado productor se hizo evidente en la década de 1970, si bien en menor grado que en otros países de la región. En gran parte, se llevó a cabo en actividades estratégicas (electricidad) o con objetivos socio-políticos (banca de desarrollo). A su vez, las empresas estatales no tuvieron ingentes pérdidas, como en otros países, con excepción de la banca de desarrollo (COFINA, BHN y el BDA), debido a que no eran subsidiadas y trasladaban sus costos al consumidor. Aun así, el modelo del Estado productor no cumplió con las expectativas y tuvo un alto costo de eficiencia, tanto en sus inversiones como en sus operaciones.

El agotamiento del modelo del Estado productor se dio a mediados de la década de 1980. Como en otros países de la región esto fue el producto de la falta de recursos por lo que el Estado no pudo para cubrir las inversiones en esas empresas. Había un dilema en el manejo financiero de las empresas públicas. Si el Estado asumía las responsabilidades de inversión en las mismas, esto drenaba las finanzas públicas y reducía la capacidad de invertir en otros sectores como

sucedió a principios de lo ochenta. Por otra parte, si se usaban los excedentes de producción de las empresas estatales para financiar al gobierno, esto dejaba a dichas empresas sin suficientes fondos para su expansión, como pasó a principios de los noventa. Este dilema nunca se pudo resolver adecuadamente.

Las inversiones. Muchas inversiones de las empresas estatales fueron ineficientes o tuvieron problemas de ejecución. El caso más conocido fue el Ingenio de Felipillo, establecido en un área con bajo rendimientos y altos costos de producción, el cual tuvo que cerrarse. Si bien la Hidroeléctrica de Fortuna podía considerarse un proyecto de alta rentabilidad debido al alto costo del petróleo en la década de 1970, el proyecto tuvo serios problemas en la construcción de la casa de máquinas, que llevó a la necesidad de rediseñarla, con un aumento de costos y rezagos en su operación; el costo de la inversión a precios actuales llegó a más de B/700 millones (o más según algunas estimaciones). Los beneficios del proyecto se redujeron debido a que se demoró la construcción de la represa alta, y cuando pudo entrar en operación, el precio del petróleo bajó. Por último, la devaluación del dólar con respecto al yen en la década de 1980 agravó el costo financiero del proyecto. Esto se debió a que una parte del proyecto fue financiado con una canasta de monedas, con alto contenido del yen, que se apreció en el período, lo que reflejó una forma de ineficiencia financiera.

El Aeropuerto de Tocumen resultó también mucho más costoso que lo planeado. Las tierras usadas no eran aptas, lo que significó demoras, la necesidad de rediseñar el proyecto y de reforzar la pista. Debido a la demora, se tuvo que rehabilitar la vieja pista, siendo ésta una operación costosa mientras la misma se estaba utilizando. Precisamente lo que se quiso evitar con el nuevo aeropuerto. El tráfico aéreo fue inferior al que se esperaba porque hubo un cambio tecnológico que permitió que los aviones volaran a mayor distancia, sin necesidad de detenerse en Panamá.

El puerto de Vacamonte fue diseñado para exportar atún, pero debido a problemas de dragado, que no se previeron en los estudios preliminares del proyecto, esto no era eficiente (y posteriormente hubo un embargo al atún exportado desde Panamá). Finalmente, el puerto se convirtió en un puerto para camarones (que fue un subsidio a este sector). La represa del Bayano se sub-utilizó por muchos años, por desperfectos en una de las máquinas y el lago no retuvo la cantidad de agua que se había programado, reduciendo substancialmente los beneficios del proyecto. Se construyó para los Juegos Centroamericanos, un polígono de tiro y pistas especiales para las competencias de bicicletas, que se cerraron inmediatamente después.

No todas las inversiones fueron ineficientes. Ejemplos de inversiones bien concebidas y ejecutadas, con alto rendimiento, fueron las inversiones en el área social (escuelas, hospitales, centros de salud), los caminos de penetración, las hidroeléctricas de Estrella y los Valles, etc. En cambio, no se realizaron suficientes inversiones necesarias para el desarrollo de la economía, tales como escuelas, agua, el proyecto Centro Puerto, la carretera Panamá- Colón

La eficiencia operacional. La eficiencia de las operaciones de las empresas estatales era baja, ya que éstas mezclaban objetivos políticos, objetivos sociales, de empleo, y beneficios excesivos a los empleados, sacrificando la eficiencia. La influencia de los sindicatos en estas empresas llevó al establecimiento de normas más costosas y menor eficiencia en la operación. Los procedimientos burocráticos y los controles para el manejo del presupuesto, las compras, y en los

proyectos de inversión, redujeron la eficiencia de las empresas. Esta baja eficiencia y mayores costos se transferían a los consumidores a través de cargos elevados por los servicios, llevando a precios entre un 50% a 100% superiores a los de Estados Unidos (véase Cuadro 2).

En el IRHE, el número de empleados era excesivo, superando con creces las normas internacionales. Así por ejemplo, en otros países de la región el número de clientes por empleado era de 120 a 154, y las ventas, entre 540 a 700 MWh por empleado; en el IRHE, en cambio, había sólo 57 clientes por empleado y las ventas por empleado eran de sólo 377 MWh. La razón de salarios a valor de ventas era el doble en el IRHE que en una empresa eléctrica norteamericana de similar tamaño. La razón de salarios por cliente era 1.5 veces superior a la de los Estados Unidos, pese a que en este país el nivel de salarios es mucho mayor. Las pérdidas de electricidad superaban el 20%, siendo el estándar, 10%-15%. Todo esto se reflejaba en precios de la energía superiores a 10 centavos por Kvh, en tanto que en Estados Unidos era de 7 centavos por Kvh. Debido a problemas de suministro se construyeron costosas instalaciones de emergencia en los edificios, para paliar los efectos de los cortes de electricidad. Así, el país perdió los beneficios de las economías de escala que se generan en una empresa eléctrica.

En el IDAAN, se perdía el 40% del agua producida, en gran parte por deficiencias en las tuberías madres que nunca se repararon, pese a la escasez de agua en la ciudad. El IDAAN tenía 11 empleados por cada 1,000 conexiones, siendo la norma en América Latina de 6 a 7 empleados. Sólo el 20% de los clientes tenía medidores, la morosidad en el cobro era de 30% y el sector público no pagaba sus cuentas, lo que condujo a un inadecuado uso e ineficiencias en el consumo. En ocasiones, la ciudad de Panamá se quedó literalmente sin agua o con el suministro cortado. Como consecuencia, se construyeron reservas en los edificios o viviendas en laderas de colinas, incrementándose substancialmente los costos. Ciertas tierras aldeañas no se podían incorporar a la ciudad por falta de agua. Esto hacía más costosa la construcción y generaba ineficiencias en el uso de recursos existentes.

En el INTEL, había 18 empleados por 1,000 líneas, comparándose desfavorablemente con una operación eficiente de no más de 10 empleados, y 4 en Estados Unidos. Tomaba 3 á 4 semanas instalar líneas (aunque en otros países de la región era peor). La entidad operaba como un monopolio, restringiendo la competencia; por ejemplo, no se autorizaron operadores de teléfonos celulares, ni el internet hasta 1995, ni el sistema Swift para la banca. No se promovieron servicios baratos de comunicación de computadora a computadora, o el uso de sistemas digitales. Las tarifas de llamadas internacionales eran al menos 20% mayor que en Estados Unidos, fondos que se usaban para subsidiar la tarifa básica. En el interior, sin embargo, se cobraba por llamada, un recargo injustificado.

En los puertos, los contenedores eran manejados con dotaciones de 20 personas, siendo más que suficientes 7-8 personas. Adicionalmente habían empleados subutilizados, y se pagaban salarios norteamericanos equivalentes. Los servicios portuarios eran ineficientes y poco confiables, lo que incidió en mayores tarifas navieras a Panamá (30% más que las cargadas a Jamaica) e hizo que empresas navieras, como la Evergreen, mudaran sus operaciones desde Panamá a otros países. La autoridad portuaria no tenía la capacidad ni los recursos para desarrollar el concepto del Centropuerto.

El ferrocarril se deterioró completamente, nunca se usó como una vía alterna competitiva al

transporte de carga, y al final tuvo que suspender sus servicios. La banca de desarrollo estatal (COFINA, BHN, BDA) produjo cuantiosas pérdidas, tal como ha sido la experiencia en otras partes. En otras empresas estatales, los resultados fueron peores. La Corporación de Desarrollo del Bayano, la Corporación Azucarera La Victoria, Cítricos de Chiriquí, Cemento Bayano y Air Panamá tuvieron ingentes pérdidas acumuladas, de varios cientos de millones de Balboas.

5. Por qué Panamá era caro

Son tres los factores que explican por qué Panamá era caro: la alta protección, la baja productividad y la organización monopólica-oligopólica de la producción. Hemos analizado cómo los bajos niveles de eficiencia incidían en precios más altos para los productos agropecuarios e incluso para los servicios públicos. Los productos agropecuarios, con excepción de la carne, tenían un precio 1.5 a 2 veces superiores a los precios internacionales (véase Cuadro 2). Lo mismo se aplica a los precios de los servicios públicos. En el caso del arroz, la protección al molinero aumentó enormemente el precio del producto al consumidor. Los precios de los productos de la canasta básica eran altos, 50% mayores que en Costa Rica, mostrando una tendencia a crecer más que el índice de precios al consumidor.

La actividad industrial estaba dominada por sub-sectores donde existía poca competencia, comúnmente una organización oligopólica, como en el caso del petróleo. Por ello no se transferían al consumidor los menores costos logrados gracias a ciertos incentivos (el bajo impuesto de importación a los insumos y el capital, menores impuestos sobre la renta), o sólo se hacía parcialmente; incluso, se retrasaba pasar al consumidor la reducción de los precios internacionales, mediante la colusión entre productores para mantener un precio alto, como pasó recientemente con la harina. En la práctica, la situación puede ser peor en los casos donde la calidad del producto local es menor, como es el caso de los clavos, pan, leche, baterías, huevos, piezas para automóviles, queso, jamón, embutidos, azúcar, arroz (con un porcentaje mayor de granos quebrados), sal, pastas, sobres de manila, y otros. Un caso extremo es el plywood, que en Panamá se hace con relleno de cativo, lo que resulta en un producto que no tiene los estándares de calidad internacional y está más cercano a la madera prensada.

En el caso de la madera, el sistema de cuotas restringía la oferta, lo que llevó a precios 100% más altos al precio internacional. Las normas existentes para las medicinas restringieron el uso de productos genéricos, y extendieron la exclusividad más allá que en los países de origen, contribuyendo a que los precios fuesen más altos. En la cebolla, en el período fuera de estación, se mantenía la prohibición de importaciones, por lo que se vendía una cebolla en mal estado pero a precios altos dada la escasez.

Los costos de tramitación eran altos para los registros de los productos, los insumos agropecuarios, los registros mercantiles, los procedimientos legales, etc. En parte esto se debía a la existencia de normas engorrosas, pero también correspondía al efecto de las restricciones a la entrada (que privilegiaban a los abogados). Los monopolios y las restricciones en el transporte de carga, a la Zona Libre, por ejemplo, aumentaban los costos de manejo de la mercancía.

Los mecanismos de formación de precios no eran de mercado y estaban distorsionados, por arreglos institucionales y concertación entre productores y distribuidores, generalmente tutelada por el Estado. En el caso de la agricultura, la tutela se ejercía a través de las comisiones consultivas por producto. La oficina de control de precios servía para validar los precios de los

productos industriales en las actividades oligopólicas, de las cuales tomaban la información. Los mecanismos de regulación servían para patrocinar arreglos de colusión o cartel, en vez de exigir la apertura a la competencia, como en la distribución de productos de petróleo, los seguros, y otras actividades.

Los altos precios de ciertos productos o sectores constituían distorsiones. Por ejemplo, las tarifas de larga distancia eran superiores a las de muchos países de América Latina y se usaban en parte para subsidiar las tarifas locales. Esto se acentúa en las actividades protegidas cuyos precios sean superiores a los del mercado internacional en la industria, agricultura y otros sectores. Uno de los grandes inconvenientes de un mercado administrado es que los precios domésticos no guardaban relación con los precios internacionales. Esto se debía a que desde su inicio, la política de sustitución de importaciones fijó precios superiores a los mismos para incentivar la producción. Además, existían sobrecostos en la cadena de producción, debido a que insumos como semillas, fertilizantes y pesticidas se compraban en mercados no competitivos.

III. Sesgo Anti-Exportador.

El modelo de desarrollo hacia adentro tenía un fuerte sesgo anti-exportador. Era común en América Latina tipos de cambio múltiples que favorecían a los importadores de insumos industriales, y discriminaban en contra de los exportadores, en general. Esto producía menores ingresos “en pesos” a los exportadores, lo que llevó al estancamiento de las exportaciones. Otros incentivos, como los topes sectoriales de crédito en favor a la industria, incentivos tributarios y de intereses, etc., tenían el mismo sesgo anti-exportaciones. El modelo latinoamericano era, en este sentido, el reverso del asiático, donde hubo países como Corea que, aunque dieron protección a la actividad interna, también promovieron la orientación hacia el mercado externo y basaron su crecimiento en las exportaciones.

**Cuadro 2: Costo Comparativo de los Productos En Panamá.
(Como razón a los precios en Estados Unidos)**

Productos Agrícolas	1992	Productos Industriales	1992/94	Servicios Públicos	
Pollos	1.86	Pasta Tomate	1.45	Agua	1.6
Puerco	1.96	Salsa Tomate	2.10		
Papas	2.15	Plywood	1.72	Electricidad.	1.5
Sorgo	2.00	Cemento	1.43	Puertos	1.8
Maíz	1.88	Azulejos	1.35	Construcción	2.0
Huevos	1.70	Arroz Pilado	1.62	Llamadas Intern.	2.2
Arroz	1.60	Leche en Polvo	1.81		
Leche	1.40	Bolsas Basura	1.54		
Carne	0.70	Cloro	1.84	Azúcar	1.5
Poroto	1.65	Harina	1.42		

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

La política económica tradicional de Panamá fue ambivalente: discriminó en contra de las exportaciones, particularmente las no tradicionales, pero se promovieron las exportaciones ligadas a la posición geográfica o aquellas en las que Panamá tenía ventajas absolutas: entre estos la negociación de salarios y el Nuevo Tratado del Canal con los Estados Unidos - que

aumentaban la captación interna de recursos generados por el Canal; la refinería de petróleo - para abastecer a los buques en tránsito - la banca internacional, la Zona Libre de Colón, y el oleoducto para el trasiego de petróleo. Era evidente que los incentivos otorgados a sectores protegidos aumentaba su rentabilidad y desviaban hacia ellos recursos de inversión y capacidad empresarial - el cual era el propósito de estas políticas - sin embargo, esto se logró a costa del uso de dichos recursos en actividades de exportación, particularmente las no tradicionales.

Cuadro 3: Comparación de Costos en Panamá, Costa Rica y Centro América, 1992.
(en Balboas)

	Unidades	Panamá	Costa Rica	Centro América
Salario mínimo	Por mes	195.52	153.31	78.67
Costo laboral	Por hora	1.40	1.02	0.52
Electricidad	por KWH	.09	.06	.06
Diesel	por galón	1.19	1.09	1.08
Agua Potable	por m ³	.80	.60	.16

Fuente: Moreno Villalaz, Juan Luis (1994)

De la misma forma, los CATs, como medida de promoción a las exportaciones, tenían un dudoso valor. Se usaron para subsidiar las exportaciones tradicionales - como los camarones o la carne - y se han prestado para abusos.

El alto precio de los productos locales, en particular de los bienes relevantes en la canasta de los asalariados (bienes-salario), conducía a un mayor nivel de salarios en dólares con el propósito de lograr un determinado nivel de ingreso real. Estos elevados salarios aumentaban los costos de producción local, disminuyendo la competitividad de la economía. Este es un fenómeno conocido por la teoría económica, de que un impuesto a la importación, vía su efecto en la economía, se traslada en parte como un impuesto a la exportación. Se estima que la tasa de cambio real estaba sobre-estimada en 25% en Panamá, por este concepto. Los mayores costos de construcción y el alto costo de la energía habían afectado incluso a los servicios como los hoteles. Por otra parte, las políticas desincentivaban otras exportaciones o no se les daba la prioridad que ameritaban. A continuación, algunos ejemplos:

a) Los altos costos de los puertos (que incidían en mayores costos para las navieras) y las restricciones al transporte elevaban significativamente los costos de manejo de mercancías en la Zona Libre de Colón. Esto, a su vez, reducía la capacidad de la ZLC para operar en productos de mayor unidad de valor por peso. Tampoco se desarrollaron otras actividades con potencial de exportación, en particular el Centropuerto, o el uso de las áreas revertidas, o incluso el turismo, al cual no se le dio la prioridad adecuada. En las décadas de 1970 y 1980 se restringieron las exportaciones de cueros, harina de pescado, café y carne.

b) Panamá es competitivo internacionalmente en la producción de carne de res. Por mucho tiempo, sin embargo, hubo restricciones y cuotas a la exportación. El ingreso extra de la venta de carne de exportación era recibido por el intermediario o por los productores con permisos de exportar, y no por el sector productivo, eliminando así los incentivos a producir. El laboratorio de toxicología nunca entró en operaciones, lo que descalificó al país para exportar carne a México. Este es un problema que se arrastra por 20 años. No se ha hecho el esfuerzo necesario para lograr entrar al mercado norteamericano, pese a que nuestro ganado está libre de fiebre

aftosa. Argentina, en cambio, logró recientemente ser habilitada para exportar a los Estados Unidos, pese a tener aftosa en ciertas áreas. Así mismo, Brasil ha logrado clasificar para exportar pollos.

c) En el caso del banano, se respaldaron acciones y actividades que redundaron en mayores costos de producción, reduciendo el atractivo de producir en Panamá, y disminuyendo probablemente el área sembrada. Entre estas medidas cabe destacar las normas sindicales de alto costo, más allá de lo razonable, las restricciones en la forma de empacar y manejar la carga, y el establecimiento de producción local de cajetas de cartón corrugado con un alto precio. No es de extrañar que la producción y exportaciones de banano se hayan estancado en la década de 1980.

El crecimiento de la economía panameña ha sido el resultado del crecimiento de sus exportaciones. Esto se demuestra porque la relación de importaciones al PIB se ha mantenido tradicionalmente dentro de un rango del 35 al 40%. La reforma estructural entra en una segunda etapa. Primero, con la profundización de la política de liberalización. Esto debido a que normas sanitarias, entre otras, han desfasado el efecto de la rebaja de aranceles, por lo que no se manifiesta adecuadamente en reducción de precios al consumidor. Segundo hay que proseguir el programa hacia las reformas de segunda generación, incluyendo fortalecimiento de las normas jurídicas, reforma tributaria, entre otras. El programa social está desfazado significativamente en su ejecución, en inversiones, y en sus efectos en la educación. La reforma de la administración pública hay que completarla. Hay que mantener la política prudencial de la administración de las finanzas públicas.

Es hora de hacer un alto, para evaluar lo que se ha hecho y hacer una mapa del camino a seguir. En algunos casos complementar las políticas, o corregir omisiones. En otros encontrar las nuevas prioridades ya que se ha completado una etapa. En este caso sobresalen acciones en los social y el mercado laboral. A su vez, hay que tener más éxito en el aumento de exportaciones., sin una tendencia a bajar como habría sido de esperar en un modelo típico de sustitución de importaciones. Durante la década de 1960, las exportaciones fueron el motor del crecimiento, con un aumento del 9.3% anual en términos reales, junto con el crecimiento industrial que fue del 10.7%, llevando ambas a la economía a crecer un 8.0% por año. De 1970 a 1979, la economía creció 4.3% por año, como resultado de un menor crecimiento de las exportaciones de 3.6% anual en términos reales.

Cuadro 4: Exportaciones de Bienes y Servicios
(En millones de Balboas)

Productos	1980	1984	1987	1991	1995
Bienes	330.7	338.1	437.6	450.9	553.2
Zona Libre de Colón	218.3	93.8	211.9	233.4	508.9
Dpto. de Defensa	194.6	241.1	289.2	357.3	389.3
Comisión del Canal	319.1	332.6	361.7	432.3	541.7
Turismo	171.2	188.6	191.9	203.4	310.4
Banca	61.5	101.4	156.5	177.5	212.6
Petroterminales	16.3	100.6	71.8	7.5	1.0
Petróleo	25.4	9.0	5.3	4.7	11.7
Otras Exportaciones	122.3	178.3	186.9	164.7	222.0
Total	1459.4	1583.5	1912.7	2031.6	2750.7
A precios de 1985	1675.6	1575.6	1918.5	1799.5	2275.2

Se hace notar que un cuadro como éste es posible ahora porque la información de la Balanza de Pagos se da con mucho más detalle.

* Excluyendo utilidades de las empresas internacionales

** Neto

Fuente: Balanza de Pagos, Direcc. de Estadística y Censo Contraloría General de la República.

El crecimiento económico de Panamá depende del crecimiento de las exportaciones, en particular las ligadas a la posición geográfica, como las actividades del Canal, Zona Libre de Colón, petroterminales, turismo, servicios bancarios y jurídicos. Al desacelerarse el crecimiento de estas actividades, como pasó durante la década de 1980, esto trajo como consecuencia una desaceleración del crecimiento de la economía. Por ejemplo, la tasa de crecimiento de las exportaciones, en términos reales⁹, de 1980 a 1995, fue de sólo 2.1% anual y la tasa de crecimiento del PIB fue 2.7% por año (véase Cuadro 4). Sin embargo, el crecimiento real de los ingresos de divisas sería 2.5% al año si se ajusta por los beneficios de la baja en el precio del petróleo (y algo más considerando que ahora hay más panameños trabajando en la Comisión del Canal); lo que corrobora la hipótesis que el crecimiento de la economía está ligado al crecimiento de los ingresos reales por exportaciones. En la década de 1990, las exportaciones crecieron más debido al alto crecimiento de la Zona Libre de Colón. El cierre de petroterminales, la falta de recuperación de las exportaciones de servicios bancarios, el bajo crecimiento real de los ingresos del Canal y la salida de los militares norteamericanos, constituyeron factores negativos para el crecimiento de las exportaciones y, por ende, del PIB. Para incrementar el PIB a una tasa de 7% anual, habría que aumentar en la práctica las exportaciones netas en igual porcentaje, lo que hoy significa un aumento cada año de B/. 200 millones.

IV.- Las Dificultades de Generar Empleo.

El sistema económico panameño tuvo dificultades e incapacidad para generar empleos en el sector formal. El estancamiento económico fue la causa principal de la falta de crecimiento de la demanda y generación de empleos. Los sectores exportadores tradicionales, como la Comisión del Canal, la banca, los servicios jurídicos, la Zona Libre de Colón, eran sectores de un alto nivel de ingreso, pero con un bajo número relativo de empleados, empleando menos de un 3% de la fuerza de trabajo. Las políticas seguidas habían disminuido el potencial de generar

⁹ Deflactados con el índice de Precios al Productor de los Estados Unidos.

empleos en la economía para un nivel determinado de producción, por lo que no se generaban empleos, o éste se creaba en actividades informales.

Esta situación era evidente desde la década de 1970, en la cual el empleo creció a sólo un 1.8% por año (y 2.6% en el área metropolitana), comparado con una tasa de aumento del 3.6% en la década de 1960. El empleo en la agricultura disminuyó, siguiendo la tendencia prevaleciente desde fines de la década de 1960. El sector privado, afectado por el Código de Trabajo y los problemas del petróleo, no tuvo capacidad de generar empleos en la década. El sector público absorbió así el 73.5% de los nuevos puestos de trabajo. La tasa de desocupación no aumentó mucho, por la reducción relativa de la población económicamente activa, que paso de 61.3% en 1970 a 56.1% en 1983. Esto último fue el resultado del fuerte aumento de la población escolar (5.3% por año) por la expansión en la educación, y del aumento de los jubilados y pensionados (11.3% por año) debido a la jubilación por adelantado. Sin embargo, estos elementos constituyeron un paliativo temporal, que se agotó al lograrse una alta cobertura educativa y porque no se pudo mantener, por el alto costo financiero, las jubilaciones a temprana edad, como en efecto sucedió.

La situación era diferente a partir de inicios de la década de 1980. En la década de 1970 hubo mucha inversión pero poca generación de empleo, en tanto que en los últimos 15 años hubo una menor tasa de inversión pero relativamente mayor generación de empleo. El empleo había crecido 2.9% por año entre 1986-1996. La elasticidad de empleo relativo al crecimiento del capital fue 0.56 entre 1977-1986 y 0.75 entre 1986-1995. Sin embargo, estas cifras no presentaban la historia completa. Por una parte, se habían hecho correcciones estadísticas a la muestra de empleos¹⁰, y por otra, había aumentado el empleo informal y el subempleo, y había bajado aún más el salario real. Es decir, se estaban creando empleos que requerían poco capital y generaban poco ingreso.

El empleo informal o subempleo subió, de 1986 a 1995, del 10.4% de la población ocupada al 16.5%¹¹. Por otra parte, el nivel de desempleo, con respecto a la población económicamente activa, aumentó del 8.7% en el período 1977-1982, al 11.2% en 1984-1987 y al 14.0% en 1994-1996. Esto implicaba que más del 28% de la población económicamente activa estaba siendo sub-utilizada (y más si se incluye el sub-empleo agrícola), lo que era una evidencia de la ineficiencia del sistema. El crecimiento del empleo, corregido por el ajuste estadístico y el empleo informal, sería de 2.4% por año entre 1986-95, igual al crecimiento de la población de 15 años y más. Los problemas de empleo se acentuaban porque se agotaba la capacidad del gobierno para generar empleo. Los empleos en el sector público aumentaron sólo en 5.2% entre 1986-1995; por otra parte, el sector agrícola había disminuido su empleo.

Otro de los problemas en el mercado laboral era la caída del salario real. Desde 1970 a 1982, el salario real para los empleados en áreas urbanas bajó en 8.7% para aquéllos con educación primaria y en 20% para los ocupados con educación secundaria y universitaria. En cambio, subió sólo 1.6% para los ocupados sin educación. La situación de 1986 a 1995 empeoró. El promedio de salario real no agrícola bajó en 6.2%¹², la mediana de salarios real

¹⁰ La muestra de la encuesta de hogares se revisó en 1992, se incorporó lo que era la Zona del Canal y se corrigió una sub-estimación que existía (del orden del 5.3% en el empleo). La definición de desocupados se cambió en 1977, y es diferente a la de otros países.

¹¹ El crecimiento de las empleadas domésticas había sido alto, 4% al año.

¹²Excluyendo los empleados del Canal e instalaciones militares norteamericana, y las empleadas domésticas.

bajó 9%, la situación para las mujeres era peor, con una baja del 20% en la mediana de salarios reales¹³ en el área metropolitana. La condición real es aún peor, dado que el salario real promedio debió haber crecido 13% por el aumento en la escolaridad de la población ocupada¹⁴. Es decir, había una población con más años de educación pero ganando menos, sólo en la Comisión del Canal se estaba empleado a más panameños y con mejores salarios.

El nivel real de salarios estaba ligado a la productividad del sistema. La caída del salario real en Panamá era producto de la pérdida de productividad - analizada previamente - del inadecuado uso del capital existente, de la baja en la calidad de la educación, pero sobre todo, del bajo crecimiento de la demanda de empleos. Si no hay crecimiento económico no hay empleo ni puede haber mejoras en el salario real.

Las principales políticas que afectaron negativamente la capacidad de generar empleo, para un nivel de producción determinado fueron las siguientes:

El salario mínimo. El salario mínimo era muy alto. Así lo señalaban diversos indicadores. Por ejemplo, la falta de empleo en el sector formal y el alto crecimiento del sector informal. Además, el personal en el comercio tenía una gran rotación, lo cual se hacía para evitar incurrir en costos salariales altos, pese a que la falta de estabilidad tenía un costo en la eficiencia. El efecto del salario mínimo se agravó en la década de 1990. Pese a que el país no había salido de los efectos de la crisis económica, el salario mínimo se incrementó en 22%, 10 puntos porcentuales más que el aumento de los precios¹⁵.

Legislación laboral. El Código de Trabajo fue diseñado para una economía cerrada y protegida, y no para una economía abierta y competitiva. La legislación laboral incluía una serie de normas que creaban rigideces en la administración de los empleados, restringían la libertad de acción de los empresarios para administrar dicho recurso eficientemente, hacían muy costoso los despidos e imponían cláusulas de estabilidad. Los procedimientos de administración de las normas laborales eran complicados, la tramitación y administración eran engorrosas, demoradas y de altos costos. Además, existía una fuerte participación del gobierno en las negociaciones laborales. En Panamá había, comparado con otros países, más días no trabajados pero pagados, más impuestos directos pagados por la firma y mayores beneficios sociales. Se inhibía el pago a destajo, los contratos temporales, la contratación fuera de la empresa, había mayores costos de la hora extra y existía la garantía de estabilidad. A su vez, el Código Laboral no era neutral, porque estaba sesgado particularmente a favor de los sindicatos, así como en varias normas específicas, de una forma más pronunciada que la legislación laboral de otros países. A su vez, se establecieron normas que reducían los incentivos a mejorar la productividad o restringían formas de contratación menos costosa, como el utilizar mano de obra fuera de la empresa. El Estado se involucraba directamente en las relaciones obrero-patronales, en las negociaciones de convenciones colectivas y en los mecanismos de despido. El gobierno manejaba una agencia de empleo y se prohibían las agencias privadas. Esto tenía como consecuencia aumentar el costo de usar la mano de obra y poner barreras o incentivos negativos al empleo, ya que proporcionar empleo acarrearía un pesado compromiso contingente. Los costos sociales adicionales por cada

¹³ Sin incluir empleadas domésticas.

¹⁴ Se tomó la mediana de salario por nivel de educación multiplicado por el número de personas en cada grupo en la población ocupada, se hizo un ajuste tentativo por reducción en la calidad de la educación. Aunque no se hizo un ajuste por la mayor oferta relativa de personas educadas, lo que tiende a bajar sus salarios.

¹⁵ Y seis puntos porcentuales en 1995 para compensar el aumento de precios.

Balboa de salario aumentaron y eran relativamente elevados, más del 55% del costo total.

Incentivos a la sustitución de capital en vez de mano de obra. La política de incentivos preferenciales en favor del capital y la inversión reducía el costo relativo de usar maquinaria capital con respecto al costo de la mano de obra. Este efecto era aún mayor, considerando que, simultáneamente, la legislación laboral introducía sobrecostos por el uso de la mano de obra. Entre estos incentivos estaban: menor impuesto o libre importación de bienes de capital, reducción del impuesto sobre la renta a la reinversión de utilidades y a las ganancias de las empresas industriales, depreciación acelerada, etc. En la práctica, se había creado condiciones para la sobrecapitalización de las empresas y sustitución de la mano de obra.

El respaldo a una política de subsidios a la capitalización se fundamentaba en supuestos poco apropiados: i) se consideraba que la demanda de fuerza de trabajo era proporcional a la inversión, y su crecimiento estaba asociado a la tasa de acumulación; ii) que la productividad de los recursos era más alta en la industria y sectores modernos, por lo que era conveniente una mayor acumulación en dichos sectores. Estos conceptos, comunes en el pensamiento de la CEPAL y de los años cincuenta y sesenta, se fundamentaban en una tecnología de producción con coeficientes fijos (cero sustituitibilidad entre los factores, o muy baja). Pero esto no es así, ni en teoría ni en la práctica. En efecto, en diversos estudios en países en vías de desarrollo es común encontrar una elasticidad de sustitución entre 0.8 a 1.0 (muy diferente a cero, como presumen los modelos de coeficiente fijo). En otras palabras, por cada 10 por ciento de aumento en el precio relativo de la mano de obra con respecto al capital, el empleo disminuiría entre 8 y 10 por ciento. Por lo que al hacer más costoso la mano de obra, se reducía el empleo.

Otros ejemplos de los incentivos a las actividades intensivas en capital son los siguientes: incentivos a la construcción de viviendas particulares, donde el gobierno asume el 30% del pago de intereses de las hipotecas. Como la vivienda es una actividad intensiva en el uso de capital, el efecto de este incentivo era de dedicar a este sector una mayor parte del stock existente de un recurso escaso como es el capital, en vez de usos alternativos con una mayor capacidad de generación de empleos. Este efecto se agrava en la industria protegida, donde los sindicatos pueden lograr salarios por encima del mercado. Esto es conocido en otros países, donde se ha encontrado una correlación entre la proporción en que el salario excede el salario de mercado y el grado de protección efectiva en dicho sector.

Como resultado de las distorsiones de precios, parte la capitalización se usaba no para generar empleos, como se presumía, sino para sustituir empleos (reemplazándolas por un mayor uso de maquinaria¹⁶). Esto es una forma socialmente ineficiente de usar los recursos disponibles, que reduce la elasticidad-empleo por unidad de inversión o aumento de producción.

El sector industrial¹⁷ y el empleo. La importancia y evolución de la industria protegida era muy diferentes de la perspectiva que presentaban los industriales sobre la misma. De los 84,399 personas ocupadas en la industria en 1995, más de la mitad lo eran en empresas con menos de 5 personas (las que no tienen protección). El aumento del empleo en empresas de más de 5 personas, que incluye las actividades protegidas, fue de sólo 15.6% en los diez años desde 1982

¹⁶ Los economistas califican como “perversos” los incentivos que no solamente no logran los objetivos para los cuales fueron diseñados sino que hacen lo contrario, como es el caso de los incentivos a la inversión en Panamá.

¹⁷ En este acápite se excluyó la Refinería de las cifras discutidas.

hasta 1992 (en cambio, fue mayor en el resto de las actividades industriales). Esta variación en el período intercensal es mucho menor que el crecimiento en el empleo o en la población económicamente activa. En los últimos 15 años, la productividad de los factores de producción usados en la industria bajó, una evidencia de lo cual es que el capital por trabajador subió más que la producción por trabajador¹⁸. Se invirtió alrededor de B/60 millones por año (a precios de 1992) para poder expandir la producción sin expandir correlativamente el empleo, o para substituir empleos por maquinaria.

La industria en Panamá tiene un bajo valor agregado por persona ocupada, menor que el del comercio al por mayor. Gran parte de la actividad de las empresas industriales correspondieron realmente a actividades de importación y de mayoreo de sus productos, lo que era claramente visible por el alto volumen de inventarios (35% de los activos). Se pudo asignar el 30% del empleo industrial a la actividad de importación-mayoreo (incluyendo 12% de los operarios y obreros)¹⁹. A su vez hubo restricciones que afectaban el costo de producción industrial, especialmente, el alto costo de la energía y el petróleo, y la restricción a contratos por terceros (la suma pagada a terceros por trabajos industriales es sólo B/.9 millones, 60% en la industria de alimentos).

El aumento del empleo en la industria de materiales de construcción se hizo, en gran parte, a costa de la reducción del empleo en la industria de la construcción. En efecto, una reducción del 20% al 30% por ciento en el precios de los materiales de construcción (como sería el resultado de la baja de aranceles al 10%) significaría una reducción de 10 al 15 puntos porcentuales en el costo de la vivienda y edificios. Esto aumentaría el volumen de construcción, al construirse más viviendas o viviendas con un área mayor, así como el empleo en dicha actividad. El gobierno subsidio a la empresa de cemento, pero ésta fue parte una política industrial de dudosa efectividad.

La industria de la construcción también estuvo afectada por un alto salario, B/.2.00 por hora para un trabajador no especializado, el doble del salario mínimo. El mayor costo relativo de la mano de obra y el menor costo del capital, contribuyeron a que se substituyeran obreros por maquinarias, lo que es evidente en las construcciones de edificios, o al compararse la tecnología de construcción en otros países (intensiva en mano de obra, como en Colombia) con la de Panamá (más intensiva en capital).

Sesgo anti-exportador. El sesgo anti-exportador también redujo la capacidad de generar empleos. Es el caso de las actividades exportadoras intensivas en el uso de la mano de obra como la bananera, Centropuerto o la Zona Libre de Colón que pudieron crear nuevos empleos. Esto también se aplicaba al desarrollo de las exportaciones no tradicionales. A su vez, la ZLC se ha especializado en actividades de alto valor por unidad de peso, por los altos costos de manejo de la carga, pero estas actividades generaban menos empleo. Estudios en otros países han demostrado que las actividades de exportación no tradicional son más intensivas en mano de obra que las industrias substitutivas de importaciones. Esto corrobora el argumento teórico de la especialización en actividades intensivas en el uso del factor abundante.

¹⁸ Un efecto realmente mayor dado los aumentos en la escolaridad.

¹⁹ Como es un estimado global, es inexacto, pero puede ser mayor, dado que hay industrias que hacen comercio al por mayor directamente.

Empleomanía en la empresas estatales. La políticas de empleo en las empresas estatales se hizo a costa de la eficiencia, generando altos precios, lo que a su vez reducía la capacidad de otras actividades para crear puestos de trabajo. En los puertos, las prácticas laborales contribuyeron a un mayor precio-costo, lo que redujo la capacidad de competir en actividades que, como la Zona Libre de Colón, pudieron generar más empleos. El alto costo de electricidad redujo la eficiencia y aumentó los costos de las industrias como la del cemento. Altas tarifas y baja calidad de los servicios telefónicos estatales afectaban la competitividad del centro bancario.

En resumen, la falta de demanda por empleos fue el resultado de la desaceleración del crecimiento, agravada por incentivos y políticas sesgadas, directa o indirectamente, en contra del empleo. El mercado laboral se ajustó mediante una menor migración, la creación de empleo en el sector informal y una baja en los salarios reales. Los problemas de generación de empleos ilustraban la existencia de problemas de ineficiencia dinámica. El proceso de sustitución llegó a sectores y productos en los que cada vez había menos ventajas comparativas; se expandió la producción agrícola en actividades donde no había ventajas comparativas versus aquellas en las cuales sí existía eficiencia; las empresas estatales poco eficientes eran cada vez más un componente mayor de la economía. Creció la inversión y la capitalización que substituyó la mano de obra, y aumentó la sub-utilización de recursos.

V. Falta de Desarrollo de la Infraestructura y Uso de Recursos Disponibles.

La inversión pública se paralizó desde mediados de la década de 1980, debido a que se redujo la capacidad del gobierno para aumentar su endeudamiento. Este desarrollo tuvo su origen en la crisis de la deuda externa en la región latinoamericana, en el alto servicio de la deuda en Panamá y en el bajo nivel de ahorro público (véase el Cuadro 5). En Panamá, gran parte del programa de inversiones fue financiado con organismos internacionales, pero la contrapartida o contribución local era financiada con préstamos en la banca privada internacional. La reducción del endeudamiento con el sector privado a partir de 1984-1985 significó una drástica reducción en la inversión pública, situación que se agravó seriamente a raíz de la crisis de 1987-1989, donde la inversión del Estado se paralizó. Esta restricción llevó a un grave deterioro de la infraestructura. En 1990, un tercio de la capacidad terminal del IRHE no estaba utilizable, y casi el 60% de las carreteras pavimentadas no estaban en buenas condiciones. También era evidente este deterioro en la falta de ampliación de las carreteras principales, el deterioro de los caminos de penetración, la falta de mantenimiento y reparaciones de las escuelas, estadios, hospitales y otros edificios públicos. No se expandió ni modernizó la red vial inter-urbana ni las facilidades viales urbanas. Todas ellas desarrollaron severos problemas.

A pesar de contarse con recursos financieros a principios de la década de 1990, no se hizo un esfuerzo por recuperar los niveles de inversión pública anteriores, no se invirtió significativamente en las empresas estatales, y no se desarrollaron, o se demoraron, los programas de inversión financiados por organismos internacionales. El Cuadro 5 muestra que el nivel de inversiones cayó en 1985-1987 por falta de financiamiento, se redujo substancialmente en 1988-1990 por la crisis económica, pero apenas se recuperó a los niveles de 1985-1987 en 1991-1994. De hecho, la decisión fue dar prioridad a la reducción de la deuda pública. Se redujo la deuda existente con la Caja de Seguro Social y la deuda del IRHE (por encima de la reducción de la deuda con las IFIs acordada como parte de la donación del gobierno norteamericano); y se acumularon recursos líquidos en el Banco Nacional que sobrepasaron, a

principios de 1994, los mil millones de Balboas. Había permanecido, en consecuencia, un significativo déficit en inversión de mantenimiento, expansión de carreteras y caminos, de edificios escolares, hospitales, vivienda social, etc.

Cuadro 5: INVERSION EN EL SECTOR PUBLICO
(En millones de Balboas)

Períodos	Promedio Anual	Como % del PIB
1980-84	359.7	7.9%
1985-87	181.0	3.3%
1988-90	100.9	2.0%
1991-94	223.2	3.2%

Fuente: Cuentas Nacionales, Dirección de Estadística y Censo, Contraloría General de la República.

Desde la década de 1980, otros factores de sub-utilización de recursos afectaron el crecimiento y la capacidad para exportar. Cabe destacar la falta de desarrollo y utilización de las áreas revertidas, pese a que la primera reversión se dio en 1977. La falta de desarrollo de las áreas revertidas representaron una sub-utilización de capacidad instalada, de tierras y del uso de las ventajas de la posición geográfica. Durante el gobierno militar, se usaron algunas instalaciones para las fuerzas de defensa y para ciertas entidades oficiales o de empresas estatales. Posteriormente, se aprobaron leyes y se creó una institución para el manejo de las mismas, pero con muy pocos resultados concretos. La falta de desarrollo de estas áreas hasta hace poco es difícil de explicar y representa una marcada falta de voluntad política o incluso incompetencia manifiesta por parte de varios gobiernos y del sector público en general. Un fenómeno similar, de no aprovechar oportunidades existentes, fue el no desarrollar el proyecto Centropuerto, cuyo potencial se conocía desde 1984-1985, pero el primer paso sólo se dio en 1993, con la concesión para el desarrollo privado del puerto de Manzanillo. La falta de desarrollo y de políticas para dar concesiones mineras, que estuvieron estancadas, es otro ejemplo de sub-utilización de recursos.

VI.- La Problemática de las Finanzas Públicas.

Las finanzas públicas sufrieron graves problemas a fines de la década de 1980. La suspensión del servicio de la deuda en 1988, y la no renegociación de la misma de 1990 a 1994, afectó directamente la capacidad de endeudamiento público, e indirectamente aumentó el riesgo-país para el inversionista extranjero y la banca. Previo a esta situación, las finanzas públicas ya adolecían de problemas de estrechez fiscal, como resultado de un alto nivel de endeudamiento, bajo nivel de ahorros, falta de elasticidad de los ingresos fiscales (que creció menos que el ingreso nacional), problemas de eficiencia y equidad del sistema tributario, alto nivel de gasto corriente, inversiones en sectores que ya no tenían prioridad, ineficiencia administrativa y falta de información adecuada y oportuna, etc. A su vez, el gasto social tampoco era eficiente, gran parte se gastaba en salarios, lo que significaba que la burocracia administrativa no permitía que los beneficios llegaran a los destinatarios de bajos ingresos. Al iniciarse el nuevo gobierno, en 1994, persistían problemas relacionados con el refinanciamiento de la deuda, las finanzas de la

Caja de Seguro Social y la administración financiera del gobierno.

Desde principios de la década de 1980, el nivel relativo de la deuda externa de Panamá era alto, mayor que el de los otros países de la región. Panamá pudo, con esfuerzos y reduciendo el programa de inversiones, mantener el pago del servicio de la deuda hasta 1987, pero debió suspenderlo (incluyendo el pago a las IFIs) como consecuencia de la crisis político-económica de 1988-1989. Durante 1990-1994 el gobierno anterior pagó, con fondos donados por los Estados Unidos, los atrasos a los organismos internacionales.

Sin embargo, en 1990-1994 no se renegoció la deuda con la banca privada, a pesar de tener recursos suficientes para ello. Esto tuvo ligado a un círculo vicioso de política económica: dado que no se implementaba el programa de modernización, no era prioritario la renegociación con la banca privada; a su vez, dado que no se renegociaba la deuda con el sector privado, no había urgencia de implementar el programa de liberalización y modernización. Por otra parte, la deuda morosa con la banca privada siguió acumulándose y llegó a ser B/2.0 millardos, incluyendo los intereses morosos.

Otro problema fue que no se utilizó la capacidad de endeudamiento, durante el período 1990-1994, para financiar las inversiones públicas de urgente necesidad. Al estar en mora con la banca privada, el gobierno no podía acceder al mercado privado, y al comenzar a pagarse los atrasos y los intereses, el resultado fue un financiamiento neto negativo considerable. En el caso del IRHE, no se amplió su capacidad, puesto que se decidió reducir su deuda en vez de usar el financiamiento externo. De la misma forma, en vez de renovarlos, los bonos de la Caja de Seguro Social se amortizaron en efectivo a su vencimiento. Esta política redujo considerablemente la capacidad de gasto del gobierno central, creando por el contrario un exceso de liquidez en el Banco Nacional, sobrepasando los mil millones de balboas a principios de 1994.

Las finanzas de la Caja de Seguro Social, sufrieron un deterioro substancial durante la crisis de 1988-1989 debido a la fuerte caída de las contribuciones. Una reforma era necesaria, pues los programas de retiro eran muy liberales, con jubilaciones adelantadas, temprana edad de retiro, pagos más altos que las reservas acumuladas, sin fundamento actuarial. En 1992, se hizo una modificación importante al sistema al eliminar la jubilación por adelantado, subir la edad de jubilación y reducir el monto de la jubilación. Además, se eliminaron las jubilaciones de más de B/.1,5000 mensuales y los derechos especiales que eran cargados al sistema de seguridad social. Pero quedó pendiente la corrección del programa del Fondo Complementario en el sector público.

VII.- El Problema Educativo.

La educación en Panamá evidencia problemas serios. Hay poca participación de la población de menor ingreso, baja calidad de la educación pública en todos sus niveles, falta de desarrollo de formas complementarias al sistema de educación formal, tales como la educación pre-escolar, programas de educación continua y educación de adultos. En el caso de la agricultura, se terminaron los programas de extensión agrícola por el MIDA y el crédito supervisado en la banca privada, sin desarrollar substitutos.

El puntaje promedio de las pruebas de conocimientos generales y de capacidades

académicas para ingresar a la Universidad de Panamá fue sólo de 44.2 en 1987 y decreció a 38.3 en 1991, con puntajes más bajos para estudiantes provenientes de las provincias. Estos resultados indicaban una comprensión de lectura substancialmente menor que las normas internacionales. El promedio académico de los estudiantes de la Universidad de Panamá era menor que C, una señal de serios problemas.

La educación pre-primaria cubría sólo 28% de la población en edad escolar. La educación primaria tenía amplia cobertura, con excepción de las regiones indígenas y rurales, pero un porcentaje significativo (60%) no completó el ciclo en los 6 años, con 40% o menos para las provincias con menor grado de desarrollo económico. La educación secundaria pública era gratuita pero no mandatoria, cubría el 77% de la población para los grados 7-9, pero con una cobertura muy baja en Darién y San Blas. Además, había un alto grado de deserción y fracasos en las escuelas públicas. El sistema se complementaba con escuelas privadas de mayor calidad, principalmente en la capital y para escuelas secundarias; la educación universitaria privada se había expandido. El gasto en educación tenía una alta concentración en la enseñanza universitaria (un tercio), el cual beneficiaba a sólo el 10% de la población estudiantil, en donde los pobres tenían una mínima representación.

La falta de inversión en escuelas había obligado al sistema usar las escuelas existentes en dos turnos. Esto contribuyó a reducir la calidad de la enseñanza, a eliminar ciertos cursos, a reducir las actividades extra-curriculares, y contribuyó a serios problemas de socialización del niño, el cual pasaba horas en la calle o en un ambiente inapropiado. Mejorar la calidad de la educación tiene alta prioridad para el país, además de ser el mecanismo más exitoso para lograr una mejor distribución del ingreso. La educación contribuye al desarrollo y permite beneficiarse del mismo. Esta interpelación significa que la educación sin oportunidades no tiene valor, pero las oportunidades sin educación no se pueden aprovechar.

VIII.- El Problema social, las Condiciones de Pobreza y la Distribución de Ingresos.

Durante la década de 1970 se hizo un esfuerzo para mejorar los niveles y calidad de vida de la población de menor ingreso. Esto contempló el desarrollo de centros comunales de salud, ampliación de la educación primaria y universitaria, construcción de caminos de penetración, reforma agraria y ampliación de la frontera agrícola, empleo directo del gobierno, incentivos e inversión pública en polos de desarrollo, incluso un código de trabajo para aumentar la capacidad de negociación de los grupos obreros organizados. A su vez, el aumento en los niveles de ingreso, en el grado de urbanización, conjuntamente con estas políticas sociales, tuvieron un impacto en términos de las condiciones de vida, mejoramiento de la esperanza de vida y la mortalidad infantil, niveles de escolaridad, reducción en la natalidad, etc. Por ello es que Panamá tenía un buen “índice de condiciones humanas”.

A pesar de este desarrollo positivo y mayores niveles del PIB per cápita, desde 1970, no ha habido un mejoramiento en la distribución del ingreso, sino más bien persistentes problemas de pobreza crítica y desigual distribución del ingreso. La relación del nivel de ingreso de las familias con el 20% de ingreso más bajo a las familias con el 20% de ingreso más alto era de cuarenta y cinco a uno (45:1). El porcentaje de la población debajo de la línea de pobreza era cercana al 47% con 22% clasificada como de pobreza crítica. A su vez, esta condición no ha mejorado en los últimos 25 años, habiéndose mantenido esencialmente constante el coeficiente

de Gini. Este resultado no es producto de la existencia de una economía capitalista; en efecto, en los países desarrollados o en los países asiáticos, esta razón está en un rango de 5:1 y 7:1. Por ello, se puede colegir que la desigual distribución del ingreso en Panamá es producto de las equivocadas políticas económicas seguidas y no del sistema de economía de empresa privada per se.

Las políticas de incentivos crean un sistema donde los grupos sociales se convierten en actores que apropian renta (rent-seekers). La política proteccionista tiene un efecto de transferencia de ingreso del consumidor a los sectores privilegiados, como resultado de los altos precios. De acuerdo a un informe, el 50% o más del precio del maíz, arroz, sorgo y porotos se transfería al productor o molinero; incluso la asociación de molineros lo reconoció. Algo similar sucedió en la industria. Esto había beneficiado a los grupos de mayor ingreso en perjuicio de los grupos de menor ingreso. Además, el sistema impositivo era regresivo, las inversiones industriales estaban exentas del impuesto sobre la renta, los comerciantes de la ZLC pagaban un porcentaje bajo y no pagaban impuesto a la renta, no había impuesto sobre la herencia o de vivienda, los intereses sobre depósitos o sobre bonos privados estaban exentos de impuestos, así como las utilidades en actividades agropecuarias. Los artículos de lujo se habían clasificados como “bienes turísticos” (joyas, electrónicos, etc.) y desde la década de 1930 tenían un impuesto de importación bajo o cero. En cambio, los asalariados pagaban una carga excesiva de impuestos.

El sistema de precios en Panamá era regresivo. Los productos de consumo popular eran caros y se vendían en mercados oligopólicos. Como consecuencia, el poder adquisitivo de los asalariados era bajo y el costo de la canasta básica era alto en relación al ingreso familiar. Incluso, el costo de la canasta básica había aumentado más que el índice de precios. Los mecanismos que transferían ingresos a los grupos protegidos no era neutrales y tenían un costo de eficiencia, lo que afectaba adicionalmente a los grupos no protegidos. La protección industrial creaba un grupo de obreros privilegiados, que participaban de la renta de las empresas protegidas, por lo que la distribución de salarios también mostraba una alta concentración. Diferentes grupos trataban de obtener beneficios y privilegios, el Estado trataba de resolver el problema de todos y se convertía en un estado paternalista, dando privilegios a los sindicatos, a los jubilados, a ciertos empleados públicos, ciertas profesiones, los estudiantes y al sector universitario, etc., en desmedro de los más pobres.

La segmentación en la economía había producido una segmentación social. Existía evidencia de la estratificación social, donde la educación de los padres y la condición de la familia jugaban un papel importante en la determinación de los ingresos del trabajo, independientemente de la educación y de la experiencia del trabajador. La falta de oportunidades de empleo, la concentración económica en grandes empresas, y la pérdida de calidad de la educación también contribuyeron a desmejorar la distribución del ingreso. Las políticas de gastos, dirigidas a mejorar los ingresos de ciertos grupos sociales, como los subsidios cruzados a los productos, las becas, los empleos públicos y los servicios públicos, no llegaban ni estaban focalizados a los grupos pobres, que eran los grupos excluidos de los beneficios del desarrollo, en áreas marginadas geográficamente o en áreas urbanas marginales.

Los problemas de mejoramiento en los niveles de vida de los grupos marginados estaban ligados, principalmente, a la baja tasa de crecimiento económico, la que conllevó a una falta de

oportunidades de empleos y, adicionalmente, a las políticas de protección, y a un sistema impositivo y de precios regresivo. Una alta tasa de crecimiento per cápita abre nuevas oportunidades de empleo, de trabajo por cuenta propia con relativo alto ingreso, de migración fuera de los bolsones de pobreza, de aumento de los salarios reales. Esto beneficia relativamente más a los grupos marginados, que son absorbidos en la economía moderna o formal.

IX.- El Problema Económico de Panamá.

El conjunto de políticas económicas seguidas en Panamá definió un sistema que no era de mercado, dado que los incentivos no eran neutrales y creaban distorsiones, donde se desvirtuaba el mecanismo de precios, había escasa competencia y una economía parcialmente cerrada que era ineficiente y estaba estancada. La ineficiencia estática del sistema se manifestaba en una baja productividad en muchos sectores, la existencia de factores de producción sub-utilizados (recursos físicos y humanos), la desigual asignación de los recursos, el bajo nivel de inversión, la falta de competitividad, la desigual distribución del ingreso y problemas de pobreza. El conjunto de políticas económicas (distorsiones en precios, mercados, el Estado regulador-productor, el sesgo anti-exportador) no estaba diseñado para generar eficiencia (ni en la agricultura, ni en la industria, o en empresas estatales), además de dirigir los recursos hacia usos sub-óptimos.

Más importante aún, el sistema tenía ineficiencias dinámicas: poco o ningún crecimiento, bajo aumento de la productividad, crecientes problemas en el mercado laboral, bajo crecimiento de las exportaciones, empeoramiento de los problemas sociales. Las distorsiones de precios y del sector productivo tenían efectos dinámicos negativos. Se pudo determinar que los países con un menor número de distorsiones crecieron hasta 4% más al año que los países con un mayor número de distorsiones. Este es el caso de Panamá. De haber registrado un crecimiento en la eficiencia del 2% anual en vez de un 2% anual negativo, se habría tenido un crecimiento superior al existente en 4 puntos porcentuales al año. Esto se valida con un mayor crecimiento de las exportaciones, un alto nivel de inversión -especialmente externa, el uso pleno de los recursos (humanos y físicos) y de la posición geográfica, y por un mejoramiento de la calidad de la educación.

En la actualidad, existe una sociedad con privilegios y privilegiados que debe ser reemplazada por una sociedad de normas con equidad, que no benefician o privilegian a sectores o grupos. Una política de mercado competitivo, que por definición es neutral, no privilegia a grupos o sectores, y es óptima de acuerdo a la teoría económica. Establecer una economía de mercado exige corregir las distorsiones creadas por las políticas existentes y que son las causantes del subdesarrollo, del bajo crecimiento, de la inadecuada distribución del ingreso. Históricamente, las economías abiertas, con orientación al mercado, han tenido un éxito singular y han resuelto el problema económico del crecimiento. Esto está respaldado por la experiencia, en el siglo pasado, de los países industrializados europeos; y en este siglo, con el desarrollo de los Estados Unidos; recientemente, con el surgimiento de los países asiáticos que orientaron sus economías hacia afuera y, en nuestro continente, por la experiencia chilena en la última década.

Una economía semi-cerrada como la panameña, involucra distorsiones que establecen barreras a productos y empresas, impidiendo una mayor competencia. Un resultado, aquí descrito, es una baja de productividad y competitividad. Otro resultado es transferir ingresos, mediante ganancias y precios superiores a las de un mercado competitivo, por ejemplo, a los

factores usados en las actividades protegidas. Las barreras de entrada descritas provienen de restricciones a la importaciones, ya sea cuantitativas o debido a altos impuestos, normas de registro que se usan como restricciones, monopolios de diversa orden. A su vez, se distorsiona la rentabilidad en la producción con medidas adicionales, tales como subsidios, privilegios impositivos, etc. Diferenciales artificiales en la rentabilidad afecta la asignación de recursos entre sectores generando una distribución ajena a la óptima.

En resumen, no hay crecimiento porque no aumenta la eficiencia, resultado de la persistencia de políticas económicas anti-mercado, porque el nivel de inversiones es bajo, porque no aumentan las exportaciones. No se genera suficiente demanda por empleos porque hay insuficiente crecimiento, porque se usa la inversión para substituir empleos, por una política laboral errónea; el mercado laboral se ajusta mediante el crecimiento de informales y con una baja en el salario real. La economía no tiene capacidad para insertarse en los mercados mundiales por falta de competitividad, producto de la falta de una organización de mercado competitivo. La pobreza y la distribución del ingreso empeoran porque no se crean oportunidades de empleo por falta de crecimiento, porque hay transferencias de ingreso de la población en general a los grupos protegidos en particular, porque el nivel de salarios reales está estancado, porque el sistema de precios e impuestos son regresivos.

CAPITULO II : EL PROGRAMA ECONOMICO DEL GOBIERNO

I.- El Concepto del Programa Económico.

El programa económico y la acción del gobierno del Dr. Ernesto Pérez Balladares, tuvo como objetivo una reforma profunda a la estructura económica, siguiendo el modelo de libre competencia y en respuesta a las necesidades panameñas. La orientación programática vino dada en el documento *Programa de Políticas Públicas para el Desarrollo Integral: Desarrollo Social con Eficiencia Económica*, publicado en 1994, al iniciarse el gobierno. El objetivo era una reforma estructural para transformar la estructura económica y orientarla hacia un sistema competitivo. Esta reorientación de la política económica era necesaria porque el conjunto de precios, incentivos y regulaciones existentes habían resultado en una orientación económica con parámetros distintos a los de una economía de mercados competitivos, como se discutió con anterioridad.

Los principales componentes del programa económico fueron: i) la redefinición de la función del Estado y la reducción de la intervención del gobierno en lo productivo y en lo regulador; ii) la eliminación de la política de sustitución de importaciones; iii) la eliminación de las políticas de incentivos que privilegiaban a ciertos sectores y grupos sociales a costa de los demás; iv) la orientación hacia afuera de la economía, y la promoción de la inversión extranjera; v) un manejo prudente de las finanzas públicas y la modernización de la administración pública, y, por último, vi) la focalización del gasto público, principalmente hacia la inversión en infraestructura, y el respaldo de los grupos de menor ingreso.

Intentos de liberalizar la economía panameña empezaron desde hace 15 años, con acuerdos de reforma estructural con el Banco Mundial, pero por iniciativa panameña. En la práctica fue muy poco lo que se logró (se eliminaron los contratos con la nación, gran parte de los impuestos específicos, etc.). Las presiones de los grupos beneficiados con la política existente impidieron la reforma de las mismas hasta recientemente. Las líneas generales del programa y las acciones tomadas se discuten a continuación.

II.- Política de Liberalización Comercial

Un componente importante en el programa económico fue el desmantelamiento de la política de protección a la producción para el mercado interno. Este cambio estructural se realiza mediante la alteración de las señales de precios e incentivos vigentes para promover la competitividad, lo que es necesario para poder vincularse a los mercados internacionales.

El proceso siguió un camino contenido en acuerdos con el Banco Mundial y se procedió a la incorporación de Panamá en la Organización Mundial del Comercio (OMC). En una primera etapa, se transformaron los impuestos específicos a impuestos *ad valorem*. Se eliminaron las restricciones cuantitativas a la importación (cuotas, permisos previos y normas sanitarias usadas como restricciones). Se redujo el arancel a un máximo de 40-50% para productos industriales y agro-industriales, y hasta 60% para ciertos productos agrícolas. Se eliminó el uso de precios de referencia (que aumentaban el impuesto efectivo) y se extendió a todos los importadores el trato preferencial de una tarifa del 3% a los insumos. En el protocolo de la OMC, Panamá se comprometió a reducir las tarifas de importación a un rango del 0 al 30% en cinco años.

En julio de 1997, en una decisión unilateral, pero consecuente con el esquema de las políticas descritas, se bajó al 10% la tarifa de importación para la harina, aceites comestibles y materiales de construcción (madera, cemento, acero, pinturas, clavos, tuberías, zinc, etc.). Posteriormente, se decretó una rebaja general de aranceles, efectiva a partir del 1 de enero de 1998, y se consolidó el universo arancelario en 5 tramos, a saber: 0% para agroquímicos y maquinaria agrícola, 3% para materia prima y maquinaria de uso industrial, 5% para artículos de consumo semidurables, 10% aceites comestibles, materiales de construcción y harina, 15% los demás productos de consumo. Las únicas excepciones fueron el arroz con un arancel de 50%, automóviles con un tope de 20% y los productos lácteos con 50%.

Resultados Preliminares y limitaciones

La apertura comercial es un componente esencial de la reforma económica. La misma elimina distorsiones de precios y rentabilidad relativa entre sectores, sirve para que introducir competencia en la economía, orientar recursos hacia las exportaciones. A su vez, un objetivo esencial, reduce los costos de productos, en particular de la canasta básica.

La apertura comercial estaba señalada en el documento de Políticas Públicas, que contenía el Programa de Gobierno, con el objetivo de lograr un arancel único y bajo. Esto no pudo lograrse, porque se adujo razones de seguridad jurídica, por lo que se consideró necesario mantener aranceles menores a los insumos. A su mismo, el uso de normas no arancelarias, en particular normas sanitarias cuya reglamentación no ha sido modernizada, continúan actuando con restricciones a las importaciones. Por ello, los precios en el mercado de abastos de la mayoría de productos del agro en general no han bajado.

III.- Mejoras del Ambito Competitivo.

La reforma económica ha estado acompañada de un intenso programa legislativo para adecuar las normas jurídicas. El programa legislativo es un complemento en el proceso de modernización y tiene como objetivo la creación de un entorno de economía de mercado competitivo. Se han aprobado normas que redefinen la función del Estado, respaldan un sistema de libre competencia, liberan las restricciones laborales, propugnan la eliminación de los monopolios. Las más significativas han sido las siguientes:

1.- La Ley de Universalización de los Incentivos Tributarios.

Este fue un instrumento legal que se utilizó para eliminar barreras de entrada a nuevas empresas y a productos importados en algunos mercados, extender beneficios a todos los entes económicos dentro de un mismo sector económico, eliminar ciertos incentivos paulatinamente o igualar incentivos entre sectores. En la Ley 29, Universalización de Incentivos, se derogó la Ley 3 de Incentivos a la Industria Manufacturera. Con este acto se eliminó el Registro Industrial, el cual era considerado una restricción de entrada a nuevas industrias. La Ley de Universalización se extendió a todas las empresas e hizo automáticos los beneficios más importantes de la antigua ley industrial. Incluyendo entre otros, el derecho a importar materias primas, bienes intermedios y maquinarias, que anteriormente se importaban al amparo de la Ley 3. Ahora todos los productores pueden hacerlo pagando 3% ad valorem de impuesto de importación, y pueden importar libre de impuestos las materias primas incorporadas en productos de exportación.

2.- Establecimiento del marco legal de protección a la competencia.

La Ley 29 de febrero de 1996, "Por la cual se dictan normas sobre la defensa de la competencia y se adoptan otras medidas" está dirigida a promover el proceso de libre competencia económica, la libre entrada de agentes económicos a los mercados (libre competencia), erradicar las prácticas monopolísticas y otras restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios. La Ley determina como ilegales y, por lo tanto, castiga las prácticas entre competidores destinadas a fijar precios, restringir la oferta de un producto o servicio, así como la división del mercado. A su vez, se aprobó la ley de Defensa de la Libre Competencia, que abolió la Oficina de Control de Precios, creó la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor, para la protección de este último.

Se ha tomado una serie de medidas de liberalización de precios. Se comenzó con la eliminación de los controles de precios de los productos agrícolas, con algunas excepciones, y se aprobó la Ley de Libre Competencia. Se abolió la Oficina de Control de Precios y en 1997, se eliminaron los controles de precios restantes.

No obstante el avance logrado en la generación de competencia entre ciertos productos ha habido problemas en la ejecución de las mismas, lo que retrasa sus efectos en ciertos productos. Por ejemplo, se mantienen restricciones ligadas a normas sanitarias, no se eliminó con la anuencia de la casa fabricante para la obtención del registro sanitario en nuevos productos. A su vez, la legislación no modificó las normas de registro de medicamentos, las que efectivamente restringen la competencia en dicho sector.

3.- Leyes marcos en materia sanitaria relativas al comercio internacional.

En el marco de las negociaciones para la adhesión de Panamá a la Organización Mundial del Comercio (OMC), se estableció como un requisito la adopción de una moderna legislación en materia de sanidad vegetal y animal compatible con las normas internacionales. El objetivo era velar por la salud vegetal y animal dentro del país y establece disposiciones tendientes a impedir la entrada de enfermedades procedentes del exterior, pero a su vez, evitar que estas regulaciones fuesen utilizadas como obstáculos, o barreras no arancelarias, al comercio.

Las normas desarrolladas contienen requisitos para la importación de productos vegetales, incluyendo su aprobación por el Ministerio de Agricultura (MIDA). Para importar productos de origen animal frescos refrigerados o congelados, se necesita además contar con una licencia zoosanitaria de importación y una certificación sanitaria del Ministerio de Salud. A su vez se introdujeron normas para agilizar el proceso y expedición de certificados, y eliminar condiciones de exclusividad en las importaciones.

Sin embargo, este grupo de normas sanitarias continúa teniendo el efecto de una restricción cuantitativa a las importaciones, y por lo tanto, una reducción de la competencia. Esto, debido a demoras en el desarrollo de reglamentación de esta legislación, la existencia de engorrosos y costosos procedimientos de certificación, falta de recursos en los ministerios encargados. Esto ha demorado la aplicabilidad de normas neutrales, además de mantener cierto grado de discrecionalidad en la administración.

4.- Reformas en el sector financiero.

Se reforzaron los planes privados de pensiones y se autorizó el manejo privado de los fondos provenientes de la liquidación del Fondo Complementario. Dentro del programa de reforma estructural se aprobó una legislación sobre el lavado de dinero, para contribuir a su detección y eliminación, y se aprobó el establecimiento de normas internacionales de contabilidad para las empresas.

Así mismo, se aprobó y se inició la implementación de una nueva ley bancaria y se puso en marcha la Superintendencia de Bancos. El objetivo de la legislación fue reforzar los mecanismos de regulación prudencial, introducir las normas del Comité de Basilea como estándar en las operaciones de los bancos, reforzar la capacidad regulatoria de la entidad encargada, mejorar y modernizar las normas que dan seguridad y respaldo al depositante. Las nuevas normas incluyen:

- i) Consolidación de la supervisión. Creación de la Superintendencia de Bancos, con normas de autonomía sobre su presupuesto y personal, además de la autoridad efectiva para inspeccionar, regular e incluso intervenir a los bancos.
- ii) ii) Requisitos de adecuación de capital. Se estableció el requerimiento de capital de al menos ocho por ciento de los activos ponderados por el riesgo directo y el riesgo en operaciones fuera del balance ("off-balance sheet operations"). Además, se aumentó el mínimo de capital a los bancos con licencia general de \$1 millón a \$10 millones.
- iii) Límites de concentración de crédito. Se estableció un límite a la concentración del crédito, en 25% del capital de cada banco. Se eliminaron las excepciones que existían para ciertos créditos con colaterales. Se estableció un límite del 20% para bancos de capital mixto, con casa matriz en Panamá, que son primariamente prestamistas a otros bancos. Se establecieron límites y condiciones estrictas a los créditos a partes relacionadas, incluyendo a las firmas relacionadas al banco y sus directores, a empleados y a grupos económicos asociados.
- iv) Otras normas. Se eliminaron las reservas legales a depósitos y el crédito de contingencia. Se mantiene el secreto bancario, pero la Superintendencia tiene la facultad para obtener información sobre las mismas cuando así lo requiera.

Ley de Valores: Mediante el Decreto Ley No.1 de 8 de julio de 1999, se crea la Comisión Nacional de Valores y se Regula el Mercado de Valores en la República de Panamá. Este Decreto Ley establece el marco regulatorio, a través de la Comisión, de las bolsas de valores, centrales de valores, casas de valores, asesores de inversiones, ejecutivos principales, corredores de valores, analistas, administradores de inversión, y demás. La Comisión Nacional de Valores será un organismo autónomo del Estado con personería jurídica y patrimonio propio. Actuará en lo concerniente a las solicitudes de registro; otorgamiento, suspensión, revocación y cancelación de licencias; reglas de conducta y normas éticas a seguir; regulará las normas de la información financiera; además, examinará, supervisará, fiscalizará, sancionará, entre otras, las actividades del mercado. Estas atribuciones se cumplirán de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto-Ley.

5.- Legislación laboral. Se reformó el Código Laboral, reduciendo la intervención del gobierno en las relaciones obrero-patronales y proporcionando más flexibilidad a los empresarios en sus decisiones sobre salarios, reasignación de personal, adecuación del empleo a las necesidades del mercado y reducción de las condiciones y costos de despido. Asimismo, se creó un sistema de reservas para compensaciones por terminación del contrato laboral, manejadas por empresas privadas independientes, lo que garantiza que las mismas se paguen aún frente al cierre de la empresa. Se aprobaron leyes laborales para beneficiar a las zonas procesadoras. A su vez, después de una costosa e injustificada huelga en la bananera, se aprobó una ley de arbitraje obligatorio, en ciertas condiciones, para suspender una huelga en caso de grave deterioro a la

economía. Se reforzaron los planes privados de pensiones y se autorizó el manejo privado de los fondos provenientes de la liquidación del Fondo Complementario.

6. - Otra legislación. La Ley 28 puso término a una serie de incentivos fiscales que modifica la rentabilidad de las inversiones en las diferentes actividades, con el objetivo de que el sistema de precios, las preferencias y el riesgo en el mercado determinasen la rentabilidad de las actividades. Esto era esencial para la creación de un mercado competitivo. Entre estas modificaciones se incluye la deducibilidad como gasto del 30% de las sumas invertidas en las actividades agrícolas, pecuarias y agroindustriales. A su vez se elimina a partir del 31 de diciembre del 2002, el incentivo a las exportaciones no tradicionales, conocido como Certificado de Abono Tributario (CAT). La Ley 28 también se utilizó para cerrar algunos vacíos legales que permitían el no pago de impuestos y se estableció una tasa única de 30% para el pago del impuesto sobre la renta para personas jurídicas. Esta medida tiende a evitar el fraccionamiento de las empresas.

La Corte Suprema declaró ilegal el monopolio del transporte de bienes a la (ZLC), lo que permitió liberar la competencia en la misma. Se eliminó el monopolio público en la generación, distribución y transmisión de energía eléctrica, abriendo estas actividades a la participación del sector privado. Se aprobó una nueva legislación fitosanitaria y de propiedad industrial, más acorde con las normas internacionales vigentes. Se instituyeron normas antimonopólicas y provisiones anti-dumping dentro de los estándares de la OMC. Por último, se completó la legislación para facilitar el establecimiento y operación de zonas procesadoras y se cambió la regulación de los alquileres. A su vez, se liberaron parcialmente los controles de precios de las viviendas alquiladas.

IV- El Programa de Privatización

1.- El concepto

La privatización de empresas estatales es un pilar de la modernización económica, tanto en Inglaterra como en América Latina, que redefine la función del Estado y la estructura productiva del país. La principal justificación del proceso de privatización fueron las limitaciones del Estado productor y del modelo económico en que estaba fundamentado, discutidas previamente. El objetivo del programa de privatización era poder aumentar la eficiencia y productividad de las empresas, mejorar la competencia en los sectores restringidos al monopolio estatal, liberar y ampliar los recursos del Estado para destinarlos a las inversiones sociales prioritarias, y atraer la inversión privada extranjera. El proceso de privatización se efectuó por la vía de vender empresas estatales, otorgar concesiones para las empresas que se encargaran de ciertos servicios públicos (juegos de azar), dar concesiones de inversiones privadas en ciertas actividades. En Panamá, el proceso de privatización ha sido uno de los éxitos más importantes de la nueva política económica

El proceso de privatización, en general, se diseñó con asesoría de organismos internacionales y empresas con experiencia. Las normas seguidas siguieron las mejores prácticas vigentes, en particular en cuanto a la transparencia del proceso de licitación. Como apoyo al proceso de privatización, se aprobó una legislación para incorporar a Panamá a la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones del Banco Mundial (MIGA) y se ratificó la Convención

para resolver las disputas sobre inversión, lo que da mayores garantías a inversionistas extranjeros

Dentro del programa de privatización se incluyó el establecimiento de un marco jurídico en materia de regulación y tarifas, y la creación de una institución especializada para ejercer dicha regulación. Primero, se separó la parte de regulación, de formulación de las políticas y de provisión de servicios públicos en los sectores de agua potable y saneamiento, electricidad, telecomunicaciones y Puertos. Se creó el Ente Regulador de los Servicios Públicos (electricidad, telecomunicaciones, y agua potable), como una medida previa a la privatización de dichos servicios y con el propósito de regular la calidad de los servicios prestados y evitar abusos una vez los mismos pasasen al control del sector privado.

2. - La privatización de empresas estatales

La privatización misma se inició en forma modesta en el gobierno anterior, que aprobó una ley marco para normar el proceso de privatización, y estableció una Oficina de Privatización (PROPRIVAT). En el período 1991-93, sólo se privatizaron empresas menores, como COBANA Y COBAPA, Cítricos de Chiriquí, se liquidó Air-Panama y en 1994 se privatizó Cemento Bayano. A su vez, en 1990 se inició un proceso de “planes de acción” para mejorar la administración de las empresas públicas, programa que se ejecutó parcialmente. El Gobierno del Dr. Ernesto Pérez Balladares respaldó la privatización de todas las empresas públicas. Las principales acciones concretas se lograron a partir de principios de 1997, dada la necesidad de cumplir con los procedimientos adecuados, aprobar las leyes especiales y negociar con los obreros.

Telecomunicaciones.

INTEL. El proceso de licitación pública para la venta del 49% de las acciones del INTEL S.A., culminó con la venta de dichas acciones a la empresa británica "Cable & Wireless" por un valor de B/652.0 millones. A la empresa británica se le otorgó un contrato de administración de la compañía telefónica por un período de 20 años para la prestación de los servicios de comunicación básica residencial, larga distancia nacional, comunicación internacional, terminales públicas, y alquiler y servicios de discado de voz. El contrato incluye un período de exclusividad de cinco años, así como también cláusulas de metas de expansión y calidad de servicios, y un nuevo régimen tarifario.

Concesiones de telefonía celular móvil. En 1996 se dio una concesión de operación a la empresa Bell South de Panamá, por un valor de B/72.6 millones. A la compañía Cable & Wireless se le otorgó la concesión de la otra banda autorizada, por igual valor.

El Sector Portuario

El Consejo de Gabinete mediante Resolución N°245 de 16 de agosto de 1995 adoptó los lineamientos generales para la reforma de los sectores de infraestructura básica. En el sector portuario, el objetivo de la reforma era crear las condiciones para hacer eficiente la operación de los actuales y futuros puertos y establecer una nueva estructura institucional orientada a la regulación y fiscalización del sistema portuario nacional.

Los lineamientos para la obtención del objetivo propuesto incluían: (i) modificación del marco legal e institucional, y (ii) desarrollar y consolidar el régimen de concesiones en el sistema portuario nacional, uniformando el método para su otorgamiento y transfiriendo las operaciones de los puertos nacionales al sector privado, de manera que se fomente la competencia y lograr mejoras en la prestación de servicios.

Concesiones para la construcción de nuevos puertos.

La primera concesión para la construcción de un nuevo sitio portuario, en la Isla de Manzanillo, se le otorgó a la empresa Manzanillo International terminal, la cual inició operaciones en abril de 1995.

La segunda concesión se le dio a la Empresa Evergreen, la cual inició operaciones en 1997 en el área de Coco Solo.

Concesión de puertos existentes.

Los puertos de Balboa y Cristóbal fueron transferidos a la Empresa Panama Port Company, el 1° de marzo de 1997, mediante el Contrato Ley N°5 de 1997.

El Sector Eléctrico.

La reforma al sector eléctrico se inició con la modificación a su marco legal (Ley Orgánica del IRHE), la cual se efectuó por medio de la aprobación de la Ley 6 de 1995 que permitió la existencia de empresas generadoras privadas que le vendieran electricidad al IRHE, pero manteniendo la integración vertical de la entidad y el monopolio sobre las actividades de transmisión y distribución.

En 1995, mediante la Resolución de Gabinete 245 se adoptan los lineamientos generales para la reforma de los sectores de infraestructura básica, incluyendo al sector eléctrico. Los objetivos de la reforma en este sector estaban relacionados con el incremento de la eficiencia, racionalización de los costos y asegurar el suministro adecuado y confiable del servicio. Los lineamientos para la obtención de los objetivos propuestos incluían: (i) separación de las funciones de formulación y coordinación de políticas (que se asignan al Organismo Ejecutivo), de la función de regulación del sector (asignada a un Ente Regulador, que es independiente y autónomo); (ii) el establecimiento de reglas claras y transparentes para la prestación del servicio; (iii) creación, instalación y capacitación del Organismo Regulador, y (iv) definición de los elementos para la organización del mercado eléctrico.

Posteriormente, se dicta la Ley 6 de 3 de febrero de 1997, por la cual se crea el marco legal e institucional para la prestación del servicio público de electricidad. Esta Ley establece la separación de las actividades del IRHE en empresas independientes de generación, transmisión y distribución, así como la venta de las mismas por medio de acciones, con excepción de la empresa de transmisión. La Ley también crea la Comisión de Política Energética, la Oficina de Electrificación Rural y adscribe las funciones de fiscalización del sector al Ente Regulador de los Servicios Públicos (creado por la Ley 26 de 1996). Además, establece el régimen de

otorgamiento de concesiones y licencias, la aplicación de tarifas a las empresas reguladas, así como también, permite la implementación de un mercado mayorista de electricidad.

Durante 1997 y 1998, se realizó la labor de reestructuración del IRHE en 8 empresas: cuatro de generación, una de transmisión y tres de distribución. En este período, también se efectuó la venta del 51% de las acciones de las empresas distribuidoras y de la empresa de generación térmica y del 49% de las acciones de las empresas de generación hidroeléctrica.

Luego de la exitosa privatización del IRHE, quedan pendiente la culminación del Programa de asistencia técnica que contempla la realización de actividades hasta el año 2001, las cuales están orientadas al fortalecimiento institucional del Ente Regulador de los Servicios Públicos, la Oficina de Electrificación Rural, la Comisión de Política Energética y la Empresa de Transmisión, S. A.

Otras Privatizaciones. **Además, se privatizó la Azucarera la Victoria. En 1998, se otorgó en concesión administrativa los Casinos Nacionales y se empezó a operar privadamente el Hipódromo Nacional. Está en proceso la privatización, vía concesiones, el Centro de Convenciones Atlapa, el Aeropuerto de Tocumen, el puerto de Vacamonte. Se han dado en concesión la administración de ciertas actividades, entre otros en el registro público.**

3.- Los resultados del proceso

Ingresos fiscales. Los ingresos obtenidos por la privatización han sido muy superiores a lo esperado o a las evaluaciones previas de los recursos, como se puede ver en el Cuadro 6. Los recursos provenientes de la privatización han permitido crear un Fondo Fiduciario para el Desarrollo para proyectos sociales, que a fines de 1998 tenía un saldo de B/. 1038.9 millones. Los ingresos reales del gobierno son mayores, ya que el otro 50% de las acciones de propiedad del Estado, se estima tenga un valor similar. Por lo que se ha creado un patrimonio nacional de alrededor de B/ 2,500 millones. A su vez, al no existir las necesidades de inversión en estas empresas, se están generando mayores recursos de inversión para infraestructura y proyectos sociales.

Inversiones. Las inversiones en progreso de las empresas privatizadas y de las concesiones administrativas son cuantiosas, como se observa en el Cuadro 6. Los puertos presentan un claro ejemplo de la incorporación de capital internacional para el desarrollo. En Manzanillo se invirtieron B/150 millones, la empresa Hutchinson empezó un programa de inversión de B/160 millones; la empresa Evergreen, de B/100 millones, el ferrocarril espera invertir B/80 millones.

Cuadro 6: Recursos e Inversiones de la Privatización

(En millones de Balboas)

Entidad	Ingresos por Venta*	Inversión programada
Corredor Norte		102.0
Corredor Sur		223.0
Panamá-Colón		226.0
Telefonía Celular	145.2	
Teléfonos (INTEL)	652.0	500.0
Electricidad (IRHE)	603.3	1,500.0
Hutchinson		100.0
Evergreen		210.0
Ferrocarril		60.0
Manzanillo		150.0
Azucareras	15.9	
Hipódromo y Casinos		7.0
Planta Potabilizadora / Laguna Alta		30.0

*Las empresas también asumieron la deuda pública de las entidades por un monto De B/.169.3 millones.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Modernización y aumento de productividad. La modernización de las empresas y actividades, como resultado de la nueva política económica y la privatización es evidente. En telecomunicaciones, el país cuenta con teléfonos celulares, fibras ópticas, telefonía digital completa y acceso a internet. En infraestructura, se construyeron modernas vías inter-urbana el Corredor Norte y Sur y una carretera de cuatro vías al interior del país.

En los puertos, las empresas han invertido en grúas de pórtico con la última tecnología, incluyendo grúas super-post Panamax en proceso de instalación. El desarrollo portuario es la realización del concepto de Centropuerto, que se va a ampliar con operaciones de transbordo de contenedores y actividades colaterales, centros de acopio de productos internacionales, operaciones de consolidación de carga. La reducción de costos y mejor calidad de servicios portuarios aumentó la competitividad de la ZLC y redujo los costos a los importadores y exportadores. Se hace notar que para fines de 1997, al iniciar operaciones las tres empresas portuarias, el número de empleados era alrededor del 80% del nivel previamente existente, y se espera en el mediano plazo aumentos de 50 a 100%.

Servicios y precios. La calidad de algunos servicios, como en los puertos han mejorado inmediatamente. Esto también se manifiesta en los casinos y el hipódromo. Otros tomarán algún tiempo más. Los precios de la electricidad y de las llamadas internacionales bajaron en más del 10%. En los puertos, la reducción en precios a los usuarios fue alrededor del 30%. Otros precios podrían disminuir más adelante cuando se terminen los períodos de operación preferencial.

V.- El Desarrollo de la Infraestructura.

Se ha hecho un esfuerzo especial para el desarrollo de la infraestructura y la utilización plena de los recursos nacionales disponibles.

Inversión en infraestructura. La inversión pública se incrementó de 3.2% del PIB en 1991-94 a 4.6% del PIB en 1995-96. En particular, se aumentó la inversión en las áreas de educación, salud, vivienda, transporte y sector agropecuario, es decir, fuera de las empresas estatales. El nivel de inversión en dichos sectores pasó de B/250 millones en 1994 a B/740 millones en 1996 (véase cuadro 7). Dentro de la inversión en infraestructura pública destaca el sector vial. Se destacó la inversión en infraestructura vial (carreteras, caminos, calles), que se incrementa de B/50 millones en 1994 a B/191 millones en 1996. Hay programas por más de B/10 millones de “caminos de producción”. Con esto se responde a las necesidades acumuladas por una década de baja inversión pública.

Entre las obras más importantes está la construcción a 4 vías de la carretera interamericana, terminada en su mayor parte. Así mismo, la reconstrucción de la carretera David-Chapala y la construcción de la carretera David-Almirante. Por último, se hizo la reparación y ampliación del Puente de las Américas. La atención de la necesidad de infraestructura vial se complementó con la concesión a inversionistas privados del desarrollo del Corredor Norte y la carretera Panamá-Chilibre, ya completados. Así mismo, la construcción del Corredor Sur al aeropuerto de Tocumen, ha sido completada en su etapa inicial.

**Cuadro 7: Inversiones Publicas
(En millones de Balboas)**

Sector	1994		1996	
	Funcionam	Inversión	Funcionam	Inversión
Educación	333.6	29.2	418.4	53.0
Salud	423.1	53.3	558.6	272.7
Vivienda	16.2	84.9	20.8	132.6
Transporte	82.5	49.6	88.6	191.1
Agropecuario	39.8	60.1	48.9	91.2

Fuente: Memoria 1996 MIPPE

Areas revertidas. El desarrollo de las áreas revertidas empezó a tener efecto a fines de 1996, después de demoras, no obstante con anterioridad se habían aprobado de las normas legales e inicio de estudios. Este desarrollo implicó la utilización de las instalaciones y las tierras con potencial de exportación, entre ellos: i) Zonas procesadoras. Desarrollo en Davis de una zona procesadora para la exportación. Hay varias empresas establecidas para exportar productos plásticos, textiles y vestuarios y otros. ii) Desarrollo turístico. Se firmaron contratos para la construcción de hoteles y desarrollo turístico en Amador, un hotel ecoturístico al noreste de Gamboa, y se firmó un contrato para el desarrollo turístico donde operó la Escuela de las Américas en Colón. iii) Centros educativos. Se otorgó la concesión de instalaciones para una Escuela Suiza de Turismo. La Universidad Texas A&M está estableciendo un Centro de Enseñanza Marítima en Panamá. Está en proceso de desarrollo la Universidad de la Ciudad del Saber. Otros proyectos: el Centro Comercial de Albrook; la venta de viviendas en Margarita, Curundú, Balboa, Espinar y Davis; la ampliación de las facilidades para el manejo de combustible. Además, se han cedido tierras a entidades públicas y se han dado concesiones a pequeñas empresas comerciales y de servicios. Por último, se completó y aprobó el Plan

General de Uso de Suelos para el Area y la Cuenca Hidrográfica del Canal.

Recursos mineros. Ha habido un intenso programa de concesiones de explotación para desarrollar y utilizar los recursos de la minería. Los casos más conocidos son las minas de Petaquilla y la de Cerro Colorado. A su vez, se han dado varias concesiones para la explotación de oro y plata, algunas de las cuales han iniciado sus inversiones. Sin embargo, la baja en los precios de minerales, en particular del oro, ha paralizado el desarrollo de estas explotaciones.

VI.- Política Financiera del Sector público.

Evolución de la Deuda Externa

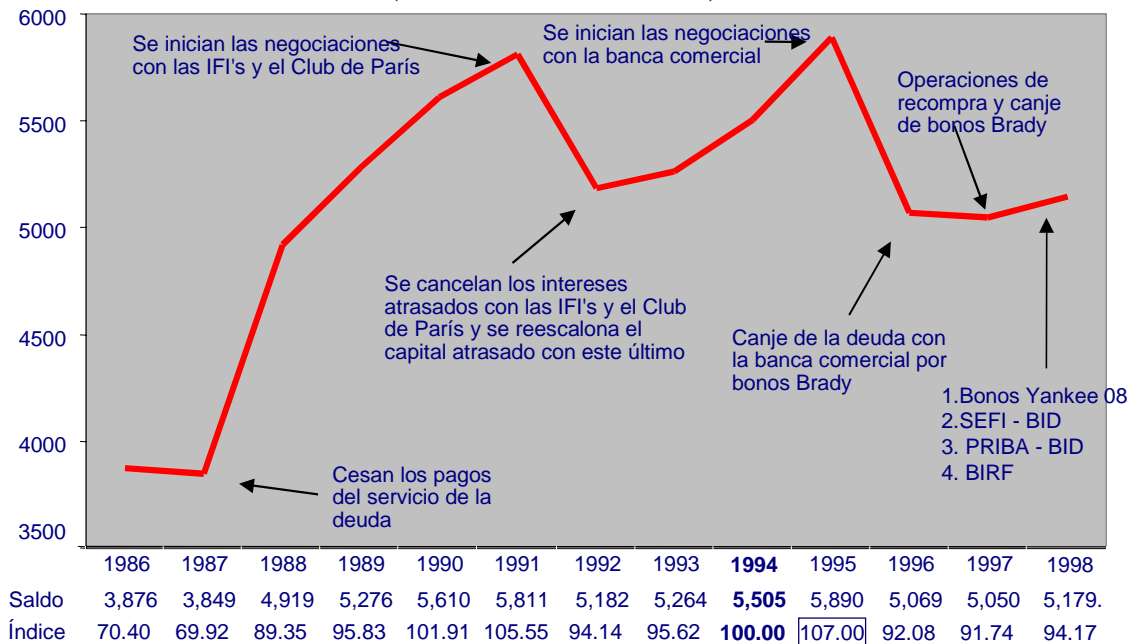
El componente principal de la política financiera del sector público fue la renegociación y manejo de la deuda externa y el programa acordado con el FMI. Entre finales de 1987 y junio de 1996, la República de Panamá presenta una situación ascendente de morosidad y atrasos en la atención de sus compromisos de crédito con la banca comercial externa y otros acreedores privados. Observándose que en 1987 el saldo de la deuda externa era de US\$3,849.7 millones y al finalizar el año 1995 era del orden de los US\$5,891.0 millones. Esto a pesar de que en 1992, se produjo una reducción de más de US\$600 millones productos de la amortización de saldos morosos con las IFI's y el Club de París, apoyada con la obtención de financiamiento y donaciones internacionales para la ejecución e implementación de programas de modernización de la económica.

Como indicamos en párrafo anterior al no llegarse a reestructurar la deuda con la Banca Comercial (63% de la deuda total), sino hasta julio de 1996, cuando el saldo de la deuda con la banca comercial más intereses morosos ascendía a US\$3,834.0 millones (incluye US\$1,946.0 millones en intereses vencidos). Se logra, el 17 de julio de 1996, la reestructuración de esta deuda bajo la modalidad financiera del "Plan Brady", lo que produce una reducción directa de este saldo de US\$600.0 millones y llevar el nuevo saldo de la deuda comercial reestructurada a los US\$3,227.0 millones con una reducción a finales de ese mismo año de US\$800.0 millones comparado con el año anterior. Esta reducción se produce en los intereses vencidos, que fueron renegociados con una saldo menor.

**Gráfica 1: Evolución del Saldo de la Deuda Pública Externa
Diciembre 1986-Diciembre 1998**

1994 = 100

(en millones de Balboas)



La renegociación de la deuda externa fue uno de los elementos más importantes de la nueva política económica. Panamá no podía avocarse a un programa de modernización económica con morosidad en su deuda externa. Al renegociar la deuda y ponernos al día en la misma el país se benefició al poder obtener el gobierno crédito internacional para sus proyectos de inversión. Pero más importante, se creó confianza en la política económica, y se disminuyó la percepción del riesgo país. Esto baja el costo extra de fondos prestados o invertidos en Panamá, incluyendo en los mercados privados. Debido a ello se reducen los intereses locales, bancos privados pueden incursionar en los mercados financieros internacionales, y hay más fondos disponibles internamente. Todo esto, que en efecto sucedió, contribuye a un mayor crecimiento económico.

A partir de 1996, se continua con una agresiva política de administración de la deuda, bajo criterios específicos cuyos objetivos eran:

1. Lograr la reducción en el total de la deuda;
2. Reducción en el servicio;
3. Mejorar el flujo de caja al obtener plazos más largos en la amortización;
4. Ahorro absoluto en todas las operaciones de deuda reestructurada (morosa);
5. Ahorro en término del valor presente de los flujos reestructurados.

En ese mismo año 1996, se logra reestructurar y cancelar con sustancial ahorro la deuda petrolera con México y Venezuela que totalizaba US\$307.0 millones se cancela con US\$199.3 millones realizándose una ganancia en la operación de US\$107.7 millones.

Cuadro 8: Saldo de la Deuda del Sector Público.
(en millones de balboas y porcentaje)

Detalle	1994	1995	1996	1997	1998
Deuda Interna	1,805	1,679	1,778	1,717	1,739
Fuente Privada	138	118	175	241	180
Fuente del Sector Público	1,667	1,561	1,603	1,476	1,559
Deuda Externa	5,506	5,891	5,070	5,051	5,180
Multilaterales	733	764	827	933	1,149
Bilaterales	527	518	518	490	425
Banca Comercial	3,480	3,834	96	71	4
Bonos	433	433	3,594	3,528	3,601
Proveedores	58	44	35	29	1
Acuerdo de San José	275	298	-	-	-
Deuda Pública Total	7,311	7,570	6,848	6,768	6,919
% Deuda Total/PIB	94.6	95.75	83.08	78.14	75.76
% Deuda Externa/PIB	71.21	74.51	61.51	58.31	56.72

Fuente: Crédito Público, Ministerio de Economía y Finanzas

Para 1997, una vez reestructurada la deuda con la Banca Comercial (Plan Brady), y obtener la calificación de las compañías calificadoras de riesgos Standard & Poor's y Moody's de BB+/Ba1 respectivamente, Panamá da un giro importante ante la imagen internacional, y en el mercado internacional de capitales con una emisión inaugural de Eurobonos por US\$500.0 millones, cuyo producto también fue destinado a operaciones de recompra de deuda Brady's generando una reducción con el stock de la deuda y un ahorro de US\$109.5 millones entre lo pagado y la nueva emisión.

Cuadro 9: Operaciones de Reducción de Deuda
(en millones de Balboas)

Instrumentos	Deudas	Nuevas Emisiones	Pagado	Reducción de Deuda	Ahorro
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Banca Comercial/Brady	3,834.0	3,227.0	223.0	607.0	384.0
Eurobonos 02		500.0	395.5	505.0	109.5
Globales 27	81.3	700.0	671.0	793.8	122.8
Acuerdo San José	307.0	105.2	199.3	307.0	107.7
Recompra Brady's	80.0	44.4	59.8	80.0	20.2
Total	4,302.3	4,576.5	1,548.6	2,292.8	744.2

Fuente: Dirección de Crédito Público

De igual forma en septiembre de 1997, se realiza una nueva emisión de US\$700.0 millones (Globales 27), cuyo principal objetivo era también de reducción de deuda, invitando a los tenedores de deuda Brady para que canjearan a valor de mercado la deuda por el nuevo bono,

lográndose la colocación total con una reducción neta de la deuda de US\$94.0 millones y ahorro en la operación de US\$123.0 millones.

Esta política ha continuado con otras operaciones menores pero siempre cumpliéndose los principales objetivos anteriormente señalados.

Reforma de impuestos. La Ley de Universalización de Incentivos eliminó las exenciones tributarias, lo que ha logrado un aumento de la recaudación. Originalmente, se aumentó el impuesto sobre los ingresos en la ZLC al 15%, el cual se eliminó posteriormente (dejándose la actividad sin impuestos). Se unificó la tasa de impuestos sobre la renta a las corporaciones al 30%, con excepción de las empresas que se benefician de los incentivos a la sustitución de importaciones. Se acordó que los (Certificados de Abono Tributario) CAT se extenderían solamente hasta 2002.

Finanzas públicas. En 1995, el Gobierno logra un acuerdo Standby y en 1997 se inicia un programa bajo la modalidad de facilidad ampliada. Lo anterior refleja la importancia que la actual administración ha concedido a la estabilización de las finanzas públicas. Por ello se tomaron medidas para lograr el objetivo de un estricto control sobre el gasto público, para adecuarse a las metas programadas. El Gobierno ha enfatizado en orientar el gasto público a los servicios sociales y a incrementar el nivel de inversión en infraestructura. El detalle de la evolución de las finanzas pública se discute en el siguiente capítulo.

VII.- Política y Programa Social

El objetivo y la prioridad del programa económico era el mejoramiento de los niveles de vida de amplios grupos de la población. El concepto de mejoramiento de la calidad de vida de los grupos más necesitados estaba basado en la introducción de las condiciones que corregían las causas que originaban y generaban la pobreza y la desigual distribución del ingreso, bajo el principio de que la mejor política social es una buena política económica. Esto se lograría principalmente mediante el restablecimiento de las condiciones de un crecimiento mayor y sostenido, la eliminación del sesgo anti-empleo de las políticas existentes, la creación de condiciones para aumentar la productividad, las mejoras en la calidad de la educación, y la reducción del costo de la canasta básica.

El Gobierno apuntaba asimismo a mitigar la pobreza y las inequidades existentes mediante una mayor eficiencia y eficacia del gasto social, focalizando el gasto en proyectos y áreas específicas con mayores necesidades, aumentando el acceso de los grupos más necesitados a los servicios públicos (más que aumentar dichos servicios a la población en general). Hay un vasto inventario de proyectos sociales en distintas etapas de ejecución, con fondos por encima de los B/850 millones, principalmente en el área de combate a la pobreza, educación y desarrollo comunitario, apoyo a la producción, los que se distribuirán hasta el año 2003. Estas acciones estaban por encima de la acción regular de los ministerios y de las entidades gubernamentales orientadas a la prestación de servicios sociales.

Se ha gestó un Programa de Desarrollo Institucional en el área social para mejorar la eficacia del gasto orientado a programas sociales, y se le dio respaldo al Gabinete Social. A su vez, se hicieron reformas institucionales, entre ellas, se creó el Ministerio de la Juventud, la

Mujer, la Niñez y la Familia. Además, se aprobó la Ley General del Medio Ambiente y se creó la Autoridad Nacional del Medio Ambiente.

Para la definición adecuada de un programa social, primero se hizo una investigación extensa de las condiciones de vida y pobreza en el país. Esta investigación no se había hecho desde 1983, y ahora se implementó usando las técnicas modernas en esta área. Como resultado se confeccionó un “Nuevo Enfoque Estratégico Frente a la Pobreza” para 1998-2003, un programa comprensivo de metas y acciones.

1. Proyectos de salud. El Proyecto de Salud Rural financiado con el Banco Mundial, por B/42 millones, está dirigido a reducir la desnutrición en niños menores de 5 años y en mujeres embarazadas o que estén amamantando. El proyecto incluye el uso de promotores entrenados que puedan suministrar ciertos servicios de atención primaria, incluyendo monitoreo de la nutrición de los niños, aconsejar a las madres sobre las prácticas de salud y promover la utilización de servicios de salud preventivos. El proyecto de Salud Rural tiene un componente de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural, un Programa de Fluoración de la Sal. Se completó la construcción del Hospital San Miguel Arcángel (de San Miguelito) y se aprobó su manejo con nueva modalidad en la gestión administrativa que introduce la competencia en el sector público. También, se están construyendo cuatro hospitales regionales (Santiago, Aguadulce, Las Tablas y La Chorrera)

2. Fondo de Emergencia Social. Se le dio apoyo al Fondo de Emergencia Social (FES), intermediario entre los ejecutores de proyectos, las comunidades y los recursos financieros. Se destacan los proyectos de construcción de instalaciones educativas, servicios de agua y alcantarillado, reparación y construcción de caminos de acceso. Sobresalen el Segundo Programa de Inversión Social FES-BID por B/37.5 millones, el programa de Desarrollo Rural de las comunidades Ngobe-Bugle por B/14 millones, financiado con el FIDA; el Programa de Desarrollo y Crédito a Micro-empresas Rurales Informales, financiado en B/8 millones por la Comunidad Económica Europea, y el apoyo al Programa de Nutrición Infantil, como un complemento del Programa de Nutrición Escolar del Ministerio de Educación.

3. Proyecto de desarrollo agropecuario con objetivos sociales. En el Proyecto de Desarrollo Comunitario y de Producción de Alimentos, con la ayuda del Programa Mundial de Alimentos, se respaldó a los productores de áreas marginadas y de pobreza extrema, con la distribución de alimento, crédito, y programas de infraestructura. Existe un programa de Pobreza Rural y Manejo de Recursos Naturales con el MIDA/INRENARE y Banco Mundial; un Programa de Desarrollo Sostenible del Darién (MIDA/ANAM/FIDA), y está en ejecución un Programa de Desarrollo Rural Sostenible en Colón, Coclé, Capira, por parte del MIDA/FIDA. Se ha ampliado, además, el programa de Titulación de Tierras.

4. Programa de vivienda y otros. El programa de vivienda MIVI-BID proporciona subsidios a los grupos de ingresos medios para que puedan tener su vivienda propia. Existe también un programa de aportes y seguros de hipotecas para los préstamos financiados por la banca privada. Se está ampliando el programa de préstamos para materiales de construcción. Se creó un programa de seguridad en los barrios, para la protección de la población en áreas marginadas, mediante el aumento policías. Esto, a su vez, contribuye a la creación de empleos para jóvenes en el área metropolitana. Se tiene un programa de respaldo a la incorporación de la mujer

marginada al proceso de desarrollo económico y social, y programas asistenciales a grupos especiales (mujeres, juventud, discapacitados). Se contrató el desarrollo de una red nacional de Radio y TV educativa.

5. Educación. Está en marcha un programa, con financiamiento del BID y del Banco Mundial, para lograr mayor accesibilidad de los grupos poblacionales más necesitados, y mejorar la calidad de la educación. Se aprobó una ley de Modernización de la Educación. Se ha extendido la obligatoriedad de la educación hasta el noveno grado. Pre-primaria. Expansión de la enseñanza pre-primaria en áreas rurales donde existe poca cobertura, mediante el entrenamiento de madres en aspectos de socialización y enseñanza pre-escolar. Recursos didácticos. Se contempla mejorar los currículum, proveer de textos, materiales de enseñanza para ciencia, laboratorios de computadoras, financiar pequeñas bibliotecas escolares en las escuelas primarias y secundarias. Entrenamiento. Se dará entrenamiento a los docentes para enseñar de acuerdo con los nuevos programas, y mejorar la técnica de enseñanza en salones de varios grados. Se ampliará el programa de becas en los corregimientos de menor ingreso, en especial a las niñas, y se aumentarán las becas para los puestos distinguidos. Mejoras en la organización. Se descentralizará la administración educativa, con una mayor participación de los padres de familia y de la comunidad. Se desarrollaran asimismo pruebas de evaluación del aprendizaje. Construcción de establecimientos. Existe un extenso programa de rehabilitación de salones, construcción de escuelas, y expansión de las instalaciones. Universidad. Está en marcha un programa para mejorar el nivel académico, respaldo a los programas de investigación, perfeccionamiento de los docentes y para adquisiciones de libros y material didáctico, y construcción de facilidades. En 1998 se avanzó en la ejecución del nuevo programa de modernización del sector educativo, incluyendo reformas al currículum, cambios de horarios y entrenamiento a educadores. Además, se continuó un extenso programa de habilitación física a los colegios. Se inició la descentralización administrativa, con participación comunitaria. Se entregaron 2,700 becas en 185 corregimientos más pobres

Sin embargo, en el programa social los programas y resultados han estado desfasados. Primero, la confección de los programas fue posterior, ya que previamente había que diseñar y ejecutar el programa económico. Segundo, más recientemente, varios proyectos con contenido social se han demorado por falta de contrapartida. Tercero, las reformas institucionales y la estrategia de reducción de la pobreza se ejecutaron o se definieron solo en el último año.

VIII.- La Modernización del Sector Público.

Conjuntamente con los otros aspectos del programa, está en proceso un programa de modernización de la administración pública. Varios ministerios tienen programas de modernización de la gestión y administración, con financiamiento internacional. Dentro de este programa se crearon el Ministerio de Economía y Finanzas, que agrupó los anteriores ministerios de Planificación y Hacienda. La Autoridad Marítima de Panamá, que recogió el manejo de temas relacionados, anteriormente dispersos en varias instituciones, y el Viceministerio de Comercio Exterior. Se consolidó la función de Tesorería en el Ministerio de Hacienda. Se está modernizando la administración financiera del gobierno, se creó la Tesorería Nacional para administrar los recursos del Estado en forma integrada. Se introdujeron métodos computarizados para el manejo de la deuda, se perfeccionó el sistema presupuestario. También se han aprobado normas sobre la administración de la región interoceánica y de las operaciones del Canal

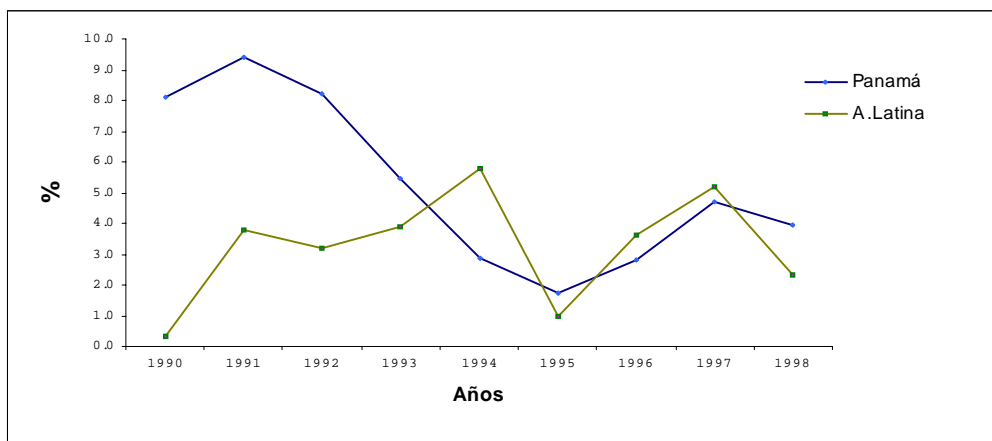
Se expandió los mecanismos de contratación y de pagos a los pequeños proyectos, con el desarrollo del Programa de Dinamización, que pasó de B/30 millones en 1994, a B/170 millones a 1999. Se aprobó una ley de carrera para los funcionarios de relaciones exteriores. Se desarrollaron los trabajos para el establecimiento de una carrera administrativa: clasificación y valorización de puestos, propuesta de ley general de sueldos. A su vez se empezó la implementación de la misma otorgando la clasificación de funcionarios de carrera a numerosos empleados de varios ministerios.

CAPITULO III: EVOLUCIÓN ECONÓMICA, 1994 - 1998 Y PRIMER SEMESTRE 1999

I. Evolución

Entre 1994 y 1998, la economía creció a una tasa anual de 3.3%. Se puede esquematizar que durante este período, el desempeño económico ha sido afectado por dos tipos de fuerzas que han incidido de diferente manera. El primer tipo es de naturaleza estructural y de largo plazo, que está relacionado con un mejoramiento en el nivel de confianza al implementarse las reformas económicas con el objetivo de aumentar: i) la eficiencia y la competitividad de nuestro aparato productivo, y ii) fortalecer una economía de mercado. Se observa que a lo interno: i) la renegociación de la deuda externa ha mejorado el ambiente para la inversión extranjera; ii) la banca ha aumentado su financiamiento a actividades domésticas que se ha reflejado en un fuerte crecimiento del gasto de consumo; iii) el gobierno ha incrementado su inversión, directamente en carreteras y obras de infraestructura, e indirectamente en vías urbanas concesionadas al sector privado; iv) la privatización ha traído como resultado aumentos en las inversiones externas en servicios, y el regreso de empresas extranjeras a Panamá y v) la ampliación del crédito e inversiones en empresas comerciales y edificios. En el entorno internacional, ha sido favorable la continua expansión de la economía de los Estados Unidos.

Gráfica 2: Crecimiento Porcentual del PIB. Panamá y América Latina 1990 - 1998.



Fuente: Ministerio Economía y Finanzas. Análisis Económico. En base a datos de la Contraloría General de la República.

El segundo tipo de fuerza es coyuntural y de corto plazo y sus efectos son tanto positivos como negativos. De efectos positivos ha sido el crecimiento en términos reales, hasta el primer semestre de 1998, de las exportaciones de la Zona Libre de Colón; el fuerte incremento de la exportación de servicios portuarios a partir de 1996 y el crecimiento del volumen exportado del sector pesquero. De efecto negativo se destacan, la reducción de la carga trasegada por el Canal, los efectos del fenómeno de El Niño sobre el sector agropecuario y la producción eléctrica, el cierre de las bases militares; la prolongada huelga en la empresa bananera a principios de 1998, y la crisis latinoamericana que está afectando seriamente las exportaciones de la Zona Libre de Colón.

La desaceleración que experimentó la economía desde 1992, empezó a revertirse a partir del segundo semestre de 1996 y se mantuvo firme en 1997 cuando se logró un crecimiento económico de 4.7%; en 1998, una mejor perspectiva se vio truncada por la prolongada crisis latinoamericana y la huelga bananera (Ver Gráfica 2).

Con la excepción del sector agropecuario, que registró una tasa negativa (-0.3%) de crecimiento promedio anual, prácticamente todos los sectores de actividad económica, entre 1994 y 1998 presentaron una tasa promedio positiva. En el sector agropecuario, si bien el desempeño de sus diferentes rubros tuvieron un resultado variado, el comportamiento global estuvo determinado por dos hechos esenciales. El primero, el persistente declive en la producción de banano durante todo el período debido a las restricciones en el mercado europeo, los conflictos laborales y las condiciones climáticas desfavorables, las cuales se conjugaron y explican esta tendencia. Por último, El Niño, que deprimió en forma generalizada el sector en el año de 1997. Sin embargo, muy favorable para el sector primario fue el vigoroso crecimiento de la pesca con una alta tasa promedio de crecimiento anual de 17.7% en el período.

El sector secundario creció a una tasa sostenida de 2.6% anual durante el período; en algunos años hubo excepción de este comportamiento en sus ramas componentes, así la construcción y la manufactura se contrajeron en 1996; la primera, al agotarse la demanda por condominios de lujo y grandes centros comerciales. La última, al caer la producción de prendas de vestir, de calzado y materiales para la construcción. En los servicios básicos, la contracción se dio en el bienio 1997-1998, al caer la producción eléctrica por la sequía.

En el sector terciario, los servicios comerciales y de transporte crecieron a una tasa promedio anual de 3.8% entre 1994 y 1998, aunque con fluctuaciones en sus diferentes actividades. El comercio al por mayor y al por menor crecieron uniformemente a una tasa moderada, el comercio de la Zona Libre de Colón presentó un fuerte incremento en 1997, después de una contracción de dos años y después volvió a perder dinamismo. La actividad hotelera y el transporte y comunicaciones han tenido una alta tasa promedio anual de crecimiento (5.9%), sobresaliendo los últimos dos años la gran actividad en el transbordo de contenedores y las comunicaciones. El tráfico por el Canal ha mantenido un buen perfil, pero con una contracción en 1997, cuando descendió sustancialmente el comercio internacional de granos básicos. Finalmente, los servicios gubernamentales se expandieron a una tasa promedio anual de 3% entre 1994 y 1995. Mientras que en el resto del período registró una contracción en su crecimiento.

Las expectativas de la economía son favorables a largo plazo, pero no a corto plazo. Una expectativa positiva a largo plazo proviene del efecto de las reformas económicas implementadas, la inversión extranjera proveniente de la privatización, la orientación hacia afuera, y la incorporación de las áreas revertidas; compensadas por la disminución de ingresos provenientes de servicios del ejército de los EU. Este conjunto de elementos significa aumentos en la productividad, un alto nivel de inversiones y de exportaciones. A largo plazo, existe una buena base para un alto crecimiento, pero aún subsisten algunos puntos débiles tales como la baja calidad de la educación, el gasto público poco productivo y la incorporación poco efectiva de las áreas revertidas en términos de exportaciones. La existencia de fondos públicos excedentes (en caja o como acciones), producto de la privatización, garantizan una solidez

financiera al gobierno. Sin embargo, el sistema tributario es inflexible e inelástico, y la Caja de Seguro Social ha estado acumulando déficits actuariales significativos, lo cual es preocupante.

En el período inmediato, las circunstancias no son favorables. En el primer trimestre de 1999, ha habido una importante desaceleración de la economía, producto principalmente de la baja en las exportaciones de la ZLC, la menor producción de camarones de estanque como resultado de un virus, la baja en la calidad del banano exportado y aumento en las tarifas navieras. Un estimado del crecimiento del PIB para el primer semestre de 1999, arroja un incremento de 3.1% en comparación con el primer semestre de 1998. Por último, el impacto de la disminución de exportaciones al ejército norteamericano fue compensado en 1999 por indemnizaciones resultantes de la terminación de los contratos laborales; sin embargo, esto no ocurrirá en el año 2000. La caída en la Zona Libre de Colón se espera se mantenga por un tiempo, dados los problemas de la región. No obstante, dado que las reexportaciones bajaron desde el año pasado, su impacto relativo disminuirá paulatinamente. Por otra parte, hay factores positivos, tales como es un mayor nivel de permisos de construcción y la continuación de la expansión del crédito bancario.

Una preocupación a corto plazo es la situación de las finanzas públicas. Por un lado, hay compromisos serios, en términos de los aportes al SIACAP y servicios de la deuda. Por otro lado, hay una mayor deuda acumulada en el corto plazo, o contratos por pagar provenientes principalmente de inversiones. Además, existe inflexibilidad presupuestaria en ciertos gastos o sectores, y poco crecimiento esperado de ingresos. El entorno internacional, si bien ha mejorado, no deja de ser difícil y preocupante. No se espera que continúe por mucho tiempo los altos niveles de crecimiento de los E.U. En varios países de América Latina persisten condiciones deflacionarias, entre ellos en Argentina, Chile, Ecuador, Venezuela y Brasil.

II. Sectores y Mercados Relevantes

1. Exportaciones

Las exportaciones netas de bienes y servicios aumentaron en 5.2% anual entre 1994 y 1998, destacándose el aumento significativo de las exportaciones de bienes más que el de las exportaciones de servicios.

En cuanto a las exportaciones de servicios, algunos factores coyunturales negativos afectaron su dinamismo a partir de 1995 como es el caso de fuerte caída en la venta de servicios al Departamento de Defensa de los Estados Unidos, de las operaciones de la Zona Libre de Colón y de la banca internacional. No obstante, se acentúa aún más la disminución a partir del segundo trimestre de 1998 de las exportaciones de servicios de la ZLC, consecuencia de los efectos indirectos de la crisis de Asia y de las dificultades económicas en América Latina; la continuación en la baja de ingresos prestados al ejército norteamericano, por cierre de las bases militares, tuvo un impacto negativo mucho mayor en el crecimiento de las exportaciones de servicios.

El aumento en las exportaciones de bienes (sobre todo productos marinos) y la fuerte participación de los ingresos por exportación de los servicios portuarios y de los productos no agropecuarios han revertido la tendencia de algunos sectores, lo cual pone de manifiesto la

capacidad del sector exportador de dinamizar la actividad productiva, lo que evidencia los efectos positivos de mantener una estrategia que impulse el crecimiento orientado a los mercados externos.

Cuadro 10: Exportaciones Netas de Bienes y Servicios
(en millones de B/.)

	En millones de B/.				
	1994	1995	1996	1997	1998
Exportaciones Totales	2,617.5	2,801.9	2,796.3	3,101.3	3,209.0
Exportaciones de bienes	527.9	560.5	540.7	638.2	691.1
Productos agropecuarios	258.5	261.1	240.8	233.1	210.5
Productos marinos	110.1	125.3	115.4	159.6	230.5
Otros bienes 1/	159.3	174.1	184.5	245.5	250.1
Exportaciones de servicios	2,089.6	2,241.4	2,255.6	2,463.1	2,517.9
Comisión del Canal	547.0	617.6	630.3	669.9	727.4
Zona Libre de Colón	618.7	616.2	588.1	675.8	640.3
Dpto. de Defensa de los E.U. de A.	398.7	389.4	345.5	329.5	234.6
Gastos de Turistas	261.6	309.4	343.1	374.2	378.8
Servicios Bancarios	107.6	120.6	133.0	125.3	130.7
Servicios de Transporte 2/	9.2	23.5	47.9	100.0	141.6
Servicios Comerciales y Varios	146.8	164.7	167.7	188.4	264.5

Nota: Las exportaciones netas excluyen insumos, un tratamiento diferente al de Balanza de Pagos. Esto se hace en reexportaciones (ZLC y otras), la venta de derivados de petróleo (directo y al transporte) y las maquiladoras. En la banca excluyen las ganancias en operaciones "offshore"; en el Departamento de Defensa se incluyen ingresos por jubilaciones. 1/ Incluye las maquiladoras y la venta de derivados de petróleo. 2/ Incluye únicamente los ingresos por servicios de transbordo de contenedores.

Fuente: Elaborado en la Dirección de Análisis y Política Económica, Departamento de Análisis Económico, sobre la base de la Balanza de Pagos y estimaciones del Departamento de Análisis Económico.

Las exportaciones de bienes crecieron en 7.0% anual entre 1994 y 1998 (Ver Cuadro 10). Dicho crecimiento se dio a pesar de restricciones a la exportación de banano en el mercado europeo, y a la prolongación de la huelga bananera y rehabilitación de las plantaciones bananeras, que hicieron bajar su participación en el valor de exportación de B/. 206.6 millones en 1994 a B/. 138.7 millones para 1998. Dificultades en la producción de frutas frescas en 1996 por aumentos en la lluvias y problemas de registro en 1997, y la baja en el volumen físico en las exportaciones del café (1997 y 1998) se compensaron con aumentos en los precios de exportación.

En cuanto a los productos marinos, se destacó la fuerte participación de las exportaciones de camarones y langostinos congelados siendo los Estados Unidos su principal mercado.

Otros bienes o productos no agropecuarios (azúcar, medicamentos, prendas de vestir, oro y plata, metales comunes, maquiladoras, envase para cerveza y los tratados bilaterales) mostraron un comportamiento significativo, más acentuado en los dos últimos años.

Las exportaciones de servicios entre 1994 y 1998 creció en 4.8% anual. Sin embargo, algunos factores incidieron en que dicho crecimiento no fuera mayor; por ejemplo, la disminución de las actividades de intermediación comercial de la ZLC afectada por la crisis del Asia y los problemas económicos de sus principales clientes; la disminución de los ingresos por

servicios al Departamento de Defensa y el estancamiento en los gastos de turistas fueron compensados por aumentos en las jubilaciones y pensiones.

Sin embargo, el comportamiento fue positivo en los ingresos por exportación de la Comisión del Canal debido a aumentos en los peajes; en los ingresos por servicios de transbordo, que se iniciaron en 1995 con las operaciones del puerto de Manzanillo, el traslado de las operaciones de la Evergreen a Panamá y el aumento de la capacidad de movimientos de contenedores con la instalación de nuevas grúas pórticos; en el aumento de los servicios comerciales, a partir de 1997, explicado por los saldos favorables de los servicios financieros, sobre todo en las comisiones y otros ingresos recibidos por los bancos de licencia general, y en los recaudos consulares.

Las exportaciones netas de bienes y servicios para el primer semestre de 1999 en comparación a igual período de 1998, crecieron cerca del 1%, explicado por la reducción en el valor de las exportaciones de servicios: principalmente en las actividades de intermediación comercial en la Zona Libre de Colón, menores gastos de turistas y menores ventas por exportación al Dpto. de Defensa de los E.U. por el retiro de las bases militares. Las exportaciones de bienes crecieron significativamente, con aumentos en el valor de las exportaciones de bananos, pescado frescos y en menor medida las frutas frescas. El aumento hubiera sido mayor, si no se hubiera presentado el problema de la mancha blanca en los camarones de cultivo, la baja en los precios internacionales del café y los problemas climáticos que afectaron la producción de frutas frescas.

2. Mercado Laboral

Evolución reciente de los salarios reales, el empleo asalariado y el desempleo en Panamá.

Cuadro 11: Salario por Hora a Precios Constantes de Julio de 1993

Año	Salario Horario	Salario Horario			
		Empleados del gobierno	Empleados de empresas privadas	Servicio domestico	Empleados de la Comisión del Canal
1993	2.13	2.74	1.80	0.58	7.93
1997	2.14	2.81	1.87	0.63	6.96
Variación porcentual	0.5	2.6	3.9	6.8	-12.6

Nota: excluye a los empleados que no declaran salarios u horas trabajadas, a aquellos que declaran salarios nulos y a aquellos empleados que declaran trabajar en su ocupación principal mas de 70 horas por semana pues esto resulta implausible.

En el Cuadro 11 se presenta el salario por hora a precios constantes de julio de 1993. El salario por hora es un mejor indicador del precio del trabajo que el salario mensual, pues no depende de las horas trabajadas y no es afectado por el ciclo económico ni por la composición de la fuerza laboral.

En principio, los salarios por hora promedio (todo el país) han crecido medio punto porcentual. Durante el período 1993-1997, dicho crecimiento, aparentemente bajo, se debe exclusivamente a la caída en el salario por hora de los empleados de la zona del canal y sitios de defensa. Debido a que este área esta en proceso de reversión, la caída de los salarios de este

grupo puede bien solo reflejar un cambio en su composición demográfica u otro cambio no asociado al estado de la economía. Esto debe ser estudiado en detalle utilizando un período más largo. Así, para analizar el comportamiento de corto plazo, conviene excluir a estos trabajadores. De esa forma, vemos que los salarios han crecido mas vigorosamente durante el periodo estudiado.

Los salarios más representativos del estado de la economía son sin duda los salarios del sector privado. Estos han crecido 3.9% en términos reales durante el periodo estudiado. Finalmente, vale la pena destacar que los salarios del servicio doméstico, significativamente menores a los salarios medios, han crecido 6.8%.

En el Cuadro 12 se analiza el comportamiento del empleo asalariado durante 1993-1997. Este comprende a los individuos ocupados como empleados del gobierno, empleados de empresas privadas, servicio doméstico y empleados de la Comisión del Canal o sitios de defensa. El crecimiento del empleo es alto, podría decirse que vigoroso. Durante el periodo estudiado, el empleo asalariado creció 11%. Aun así, el desempleo no se redujo durante este periodo. Por el contrario, éste subió, aunque en forma no significativa, de 8.5% a 9.3%. De hecho, subió el desempleo masculino mientras que se redujo el desempleo femenino. Es importante destacar que nuestra medición del desempleo difiere de la publicada oficialmente por la Contraloría de la Nación. La idea es construir una medición del desempleo que sea comparable a las mediciones internacionales. La medición que presentamos aquí es aproximadamente equivalente y, por tanto, comparable a la utilizada, por ejemplo, en Argentina.

Cuadro 12: Empleo Asalariado y Desempleo

Año	Empleo asalariado	Desempleo(%)		
		Total	Masculino	Femenino
1993	651,730	8.5	7.1	11.4
1997	721,498	9.3	8.7	10.6
Variación porcentual	11%	---	---	---

Nota: Medición excluyendo a los supuestos trabajadores desalentados y a aquellos que no buscaron en la semana de referencia (incluye a aquellos que esperan noticias) [comparable a la medición Argentina]

Las cifras preliminares para junio de 1999 comparado con junio de 1998, muestran un crecimiento de la ocupación en el ámbito nacional del 4.1%, en condición en que la tasa de la PEA creció 2.7% y la tasa de participación se ubicó en 63.5%. La tasa de desempleo en el ámbito nacional se ubicó en 11.0%, de 13.0% en el ámbito metropolitano y de 7.6% en el resto del país. Desde junio de 1998 a junio de 1999 la ocupación muestra un aumento en casi 39,800 personas, siendo el mayor empleador la empresa privada. Los indicadores de calidad de empleo corroboran el aumento en la ocupación, al aumentar en un 35% el índice para oficinistas y vendedores, pero con baja en el índice para profesionales y de 25% de aumento en los anuncios de empleos.

3. Finanzas Públicas.

La evolución de las finanzas públicas siguió las normas provenientes de la política fiscal acordada: reducir los gastos corriente y el gasto de personal, aumentar la inversión, pero reducir

el déficit para lograr un manejo prudente de las finanzas públicas. Esto se logró con creces, incluso los ahorros corrientes aumentaron significativamente, aunque en 1998 hubo un exceso de inversión y un déficit algo mayor que el programado. Debido a la renegociación de la deuda ahora el gobierno esta pagando los intereses sobre la misma, lo que significó un desembolso adicional por más de B/ 100 millones.

Los resultados del manejo de las finanzas públicas se pueden ver en el Cuadro 13 a continuación. El nivel del gasto corriente sobre el PIB baja algo para el caso del gobierno general, y más aun para el gobierno central. El ahorro del sector público sube del 6.6% en 1993 al 7.5% en 1997, sin embargo pasa al 6.2% en 1998. En ahorro real es menor. Por una parte en 1997-98 hay ingresos extraordinarios. A su vez por definiciones tradicionales en las finanzas públicas ciertas partidas se incluyen como inversión, aunque no representan aumento de capital. Por lo que persiste la necesidad de un mayor esfuerzo de ahorro público. A su vez el déficit del gasto total baja del 1.4% en 1993 a un superávit entre 1994-96, con un pequeño déficit (0.3%) en 1997, sin embargo llega al 2.5% en 1998. Este deterioro es solo aparente, producto principalmente de la baja en ingresos provenientes de las empresas estatales, ya que se privatizaron o gastos de la privatización en proceso reducían el nivel de aportes al estado. A su vez hay un ingreso adicional implícito, que no está registrado, ya que un porcentaje importante de las ganancias de las empresas privatizadas es de propiedad del gobierno.

La contención del gasto público durante el período, proviene de un firme programa control del gasto público corriente. Esto se ha logrado mediante programas de retiro voluntario (ya desde el gobierno anterior), y controlando la expansión de los salarios y la fuerza laboral. Se aprobó la ley que eliminó el Fondo Complementario de Pensiones de los Empleados Públicos, lo que reducirá un importante drenaje a las finanzas del Estado, aunque inicialmente incide negativamente en el mismo al suspenderse los aportes.

Durante 1999 los ingresos fiscales, como puede verse en el Cuadro 14, fueron algo mayores de lo esperado en el programa, en parte como resultado del acuerdo de pago de B/49.9 millones en dividendos del Banco Nacional para amortizar deuda acumulada. Sin embargo los ingresos corrientes, sin esta partida son sólo un poco mayor que los del año anterior. Un crecimiento de ingreso menor de los esperado es en parte producto de que no se lograron ingresos programados de las empresas privatizadas. Los gastos totales se mantuvieron algo mayor a los programado, particularmente por B/60.7 de un mayor gasto de inversión.

Cuadro 13: Sector Público No Financiero
(en millones de balboas)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ^(P)
Ingresos del Sector Público						
Gobierno General:						
Gobierno Central	1,151	1,204	1,287	1,325	1,446	1,554
CSS.....	475	522	587	614	613	667
Agencias Consolidadas.....	59	56	89	58	58	70
Total	<u>1,685</u>	<u>1,782</u>	<u>1,963</u>	<u>1,997</u>	<u>2,117</u>	<u>2,291</u>
Balance Operación Empresas Públicas.	361	397	365	312	267	134
Balance Agencias No Consolidadas.....	-5	12	-18	-16	24	70
Balance Seguro Educativo.....	22	14	-1	-23	4	-17
Ingresos de Capital	19	24	16	19	30	27
Donaciones.....	0	1	8	5	71	57
Total	<u>2,081</u>	<u>2,231</u>	<u>2,333</u>	<u>2,294</u>	<u>2,513</u>	<u>2,563</u>
Gastos del Sector Público						
Gastos Corrientes Gobierno Central						
Gobierno Central	863	821	816	857	940	1,038
CSS.....	610	652	720	725	781	815
Agencias Consolidadas	129	113	117	124	136	140
Total	<u>1,602</u>	<u>1,586</u>	<u>1,653</u>	<u>1,707</u>	<u>1,856</u>	<u>1,993</u>
Gasto de Capital	289	267	272	312	402	509
Total	<u>1,891</u>	<u>1,853</u>	<u>1,925</u>	<u>2,019</u>	<u>2,259</u>	<u>2,502</u>
Balance sin incluir intereses⁽¹⁾	<u>190</u>	<u>378</u>	<u>407</u>	<u>274.8</u>	<u>254</u>	<u>61</u>
Intereses Externos Pagados.....	83	98	132	121	242	271
Balance (base caja)	<u>107</u>	<u>280</u>	<u>275</u>	<u>153.8</u>	<u>12.4</u>	<u>-210</u>
Intereses Externos Atrasados	208	256	261	10	4	0
Capitalización de Intereses.....	0	0	0	109	36	20
Balance General (base devengada)..	<u>-101</u>	<u>24</u>	<u>14</u>	<u>35</u>	<u>-28</u>	<u>-230</u>
Porcentaje del PIB	<u>-1.4%</u>	<u>0.3%</u>	<u>0.2%</u>	<u>0.4%</u>	<u>-0.3%</u>	<u>-2.5%</u>

^(P) Cifras Preliminares.

⁽¹⁾ Excluye intereses externos.

Fuente: Contraloría General de la República y Ministerio de Economía y Finanzas.

Durante los primeros seis meses de 1999 hubo un programa deliberado para cumplir con las metas del programa con el FMI hasta Junio, como en efecto sucedió. El éxito del programa se debió a un control adecuado para evitar inversiones que hubieran producido un desembolso excesivo. Esto requirió un gran esfuerzo. Incluso el monto de la vigencia expirada está dentro de los límites normales en la practica gubernamental. Sin embargo, el gasto de capital se mantiene a niveles superiores a lo previsto, una situación de cuidado.

**Cuadro 14: Operaciones del Sector Público No Financiero
(en millones de Balboas)**

Detalle	Preliminar Jun-98 (1)	Preliminar Jun-99 (2)	Programa Jun-99 (3)
Ingresos Totales	1,310.6	1,333.7	1,285.8
Ingresos Corrientes	1,245.1	1,316.4	1,272.1
Ingresos de Capital	15.5	17.3	13.7
Donaciones	50.0	0.0	0.0
Gastos Totales	1,380.9	1,416.9	1,377.1
Gastos Corrientes	1,115.9	1,156.2	1,177.1
Superávit Corriente	129.2	160.2	95.0
Gastos de Capital	265.0	260.7	200.0
Superávit/ Déficit	<u>-70.3</u>	<u>-83.2</u>	<u>-91.3</u>
Porcentaje del PIB	-0.8	-0.9	-0.9

Fuente: Contraloría General de la República, DGI y Programa Fiscal

4. El Gobierno Central

Las operaciones del Gobierno Central en el período 1994 – 1997 mejoraron significativamente, el déficit fiscal con respecto al PIB, pasó de 3.1% en 1994 a 0.4% en 1997. Este déficit para 1998 subió a 4.4%, lo cual se observa un poco alto al compararlo con el año anterior. Sin embargo, está dentro de lo programado para dicho año y se debió a pagos de transferencias a la Caja de Seguro Social por un monto de B/155.2 millones, además de incrementos en el programa de inversiones.

Los ingresos del Gobierno Central presentaron un crecimiento promedio anual de 6.9% al pasar de B/1,363 millones en 1994 a B/1,739 millones en 1998, esperándose para 1999 un nivel similar al año anterior. Entre los ingresos con mayor crecimiento en las recaudaciones se destacan los impuestos al comercio exterior, con un 10% de crecimiento promedio, debido básicamente a la reducción de las exoneraciones y el aumento en las importaciones.

Entre los incentivos y otros créditos fiscales que el Estado emite a través de documentos como CAT, CPC, intereses preferenciales, cheques fiscales, subsidio al gas licuado y otros, utilizados por las empresas para pagar impuestos, tenemos que de 1995 a junio de 1999 como se observa en el Cuadro 15, el Fisco recibió estos documentos por valor de B/176.0 millones como pago de impuestos, cantidad que no se considera como recaudación fiscal.

Cuadro 15: Pago de Impuestos con Documentos Fiscales
Año 1995-1999
(en millones de Balboas)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999 Ene- Jun
Certificado de Abono Tributario	12.9	14.8	18.6	17.8	13.1
Cupón con Poder Cancelatorio	2.4	1.6	2.5	1.2	0.8
Interés Preferencial Hipotecas	8.2	10.8	12.0	10.3	1.1
Cheques Fiscales	3.3	2.0	1.5	0.6	0.1
Subsidio Gas Licuado	6.6	6.7	6.6	5.0	1.5
Compensación Bananos	1.8	1.2	0.3	0.3	0.0
Otros	0.3	0.6	7.1	1.9	0.5
Total	35.5	37.7	48.6	37.1	17.1

Fuente: DGI, Ministerio de Economía y Finanzas

Los gastos corrientes en general presentan un comportamiento medido con un 6.4% de crecimiento promedio entre 1994 y 1998, situándose dentro de lo establecido en el programa financiero. A excepción de los montos adicionales pagados en transferencias en 1998, como se explicó en párrafos anteriores, los gastos dedicados a salarios y compra de bienes y servicios no superaron el 5% de crecimiento anual promedio, en tanto que para 1999 se espera que estos crezcan en solo 2.5%.

El componente dedicado a los gastos de capital en el Gobierno Central presenta crecimiento en el periodo, el cual pasa de B/.154 millones en 1995 a B/.347 millones en 1998, esperándose para 1999, según lo programado, dedicar B/.225 millones, lo cual suma en los cinco años B/.1,136.6 millones, de los cuales B/.918.7 millones fueron dedicados a inversiones directas. Como se observa en el Anexo.

En el gobierno central, durante los primeros seis meses de 1999, los ingresos corrientes fueron mayores que lo esperado, debido a los B/50 millones de dividendos del Banco Nacional (Ver Anexo). Los gastos corrientes fueron de acuerdo a lo esperado, y los gastos de capital algo mayor. La reducción de gastos corrientes con respecto al año anterior fue debido a que en dicho año se pagaron deudas atrasadas con la Caja de Seguro Social. Por lo que el déficit del gobierno central fue significativamente menor que lo programado. Este resultado se logra a pesar de la dinámica aplicada a los pagos de vigencia expirada que afectaron los rubros de gasto corriente y de inversión. En el caso del gobierno central también hubo un intenso y exitoso esfuerzo de contención del gasto, en particular de inversiones, para lograr las metas acordadas en el programa con el FMI.

**Cuadro 16: Operaciones del Gobierno Central
(en millones de Balboas)**

Detalle	Preliminar Jun-98 (1)	Preliminar Jun-99 (2)	Programa Jun-99 (3)
Ingresos Totales	864.8	907.9	851.9
Ingresos Corrientes	814.2	906.5	851.4
Ingresos de Capital	0.6	1.4	0.5
Donaciones	50.0	0.0	0.0
Gastos Totales	1,134.6	1,060.1	1,046.8
Gastos Corrientes	957.5	874.5	873.9
Superávit Corriente	-143.3	32.0	-22.5
Gastos de Capital	177.1	185.6	172.9
Superávit/ Déficit	<u>-269.8</u>	<u>-152.2</u>	<u>-194.9</u>
Porcentaje del PIB	-3.0	-1.6	-2.0

Fuente: Contraloría General de la República, DGI y Programa Fiscal

5. Sector bancario

El crecimiento de la actividad bancaria, en particular el crédito interno, ha sido uno de los factores más importantes en la reactivación de la economía. La nueva política económica, en especial la renegociación de la deuda externa, sirvió para crear confianza en el sistema y hacer que los bancos inyectaran recursos; algunos bancos locales ahora financian sus operaciones directamente, emitiendo bonos en el exterior. El crecimiento de la banca se manifiesta por el crecimiento del crédito interno, en particular al sector privado, como puede verse en el Cuadro 15. Este crecimiento tiene una tasa anual promedio superior al 10% que se acelera en los últimos dos años. Hubo un impresionante crecimiento del crédito al consumo, un crecimiento cercano al 20% anual, pero también un fuerte crecimiento del crédito al comercio, después de recuperarse de una caída en 1996. Los préstamos a la construcción y vivienda, si bien con altibajos en su crecimiento, mantienen una tendencia dinámica a largo plazo.

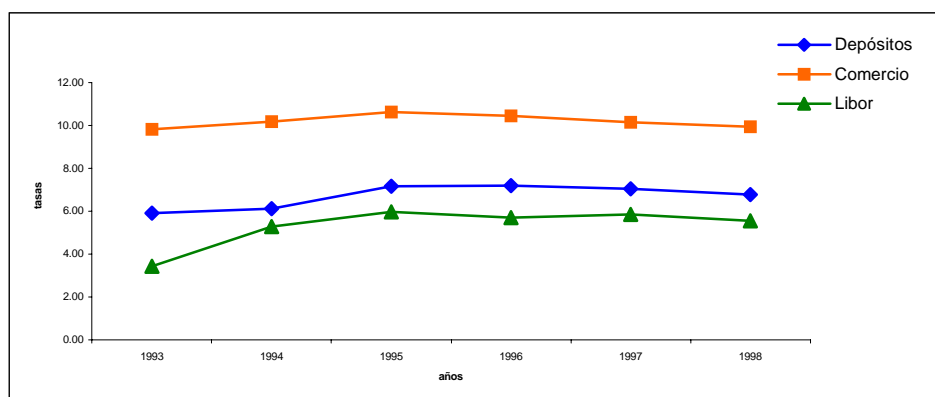
Lo anterior se ha dado a pesar de que la crisis económica de la región y el desarrollo en otras áreas redujeron las operaciones internacionales de la banca o su posición competitiva. El crédito al sector externo no ha crecido en forma dinámica, y estuvo estancado en los últimos años, debido a la crisis financiera en los países Latinoamericanos. Es de notar que la dinámica interna de la banca subsiste a pesar de condiciones financieras internacionales poco favorables y la disminución de las operaciones offshore de la banca en Panamá. Cuando se habla de contagio a otros regímenes financieros esto no afecta al de Panamá. Actualmente, en otras partes se está hablando de adoptar el sistema de dolarización e integración financiera al estilo del modelo panameño.

Cuadro 17: Saldo de Préstamos de la Banca por Sectores. 1994-1998
(en millones de Balboas)

	Dic. 1994	Dic. 1995	Dic. 1996	Dic. 1997	Dic. 1998
TOTAL	6,524	7,156	7,570	8,295	9,828
Sector Público	1,104	1,036	1,096	1,083	1,044
Sector Privado	5,420	6,120	6,474	7,212	8,784
Sector Primario	293	316	341	320	313
Industrias	286	367	371	415	463
Comercio	2,394	2,671	2,568	2,896	3,424
Construcción y Vivienda	1484	1680	1946	2122	2356
Consumo Personal	748	849	948	1097	1596
Emp. Financieras	215	237	300	362	632

Fuente: Superintendencia de Bancos

Gráfica 3: Tasas de Interés en Panamá, 1994-1998



Fuente: Superintendencia de Bancos

Las tasas de interés muestran una tendencia a la baja, siguiendo la evolución de las tasas internacionales, como puede verse en la Gráfica 3. Dada la evolución de las tasas internacionales de interés, las tasas de interés en Panamá fueron estables en 1997-1998. Se hace notar que la mayor competencia interna ha reducido el diferencial entre la tasa sobre préstamos y la tasa sobre depósitos; y también, entre las tasas en Panamá y en el exterior.

6. Evolución de los precios

Para el período comprendido entre 1994 a 1998, la tasa de inflación promedio anual se ubicó en 1.1%, con una menor tasa de inflación de 0.6% en 1998, y se calcula 1.4% para el primer semestre de 1999.

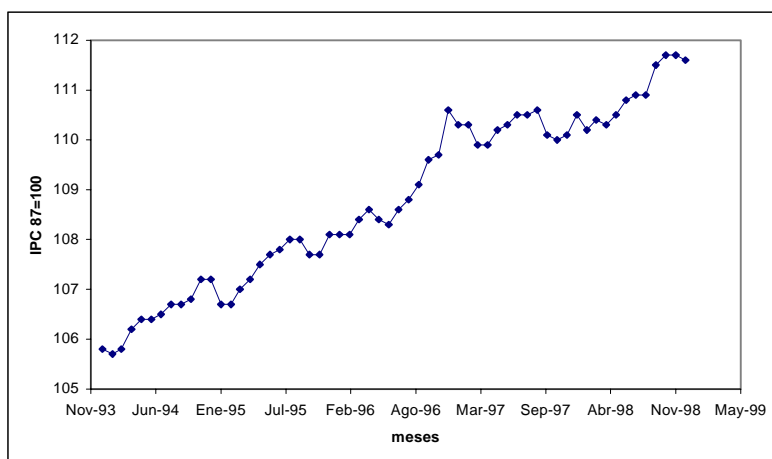
Como se puede observar en la Gráfica 4, entre 1994 a 1998 la mayores tasas de inflación ocurrieron en 1996 con 1.2% y en 1997 con 1.3%. El aumento de precios en 1996 se registró en

pescado y marisco, equipo de transporte, alquiler, servicio doméstico, productos medicinales y servicios médicos. En cambio, en 1997 toda la alza de precios ocurrió en septiembre, en artículos para el hogar, servicios domésticos, productos medicinales y equipo de transporte personal.

La variación porcentual de precios que entre enero a agosto de 1998 respecto a enero a agosto de 1997 venía reflejando un crecimiento de apenas del 0.3% en el IPC, las alzas de precios posteriores a finales de 1998 (con excepción de diciembre) elevaron el IPC a 0.6%. A finales de 1998, toda el alza de precios se dio en alquiler, servicios domésticos, productos medicinales, servicios médicos y enseñanza.

La canasta básica de alimentos (CBA) entre 1994 a 1998, mostró un crecimiento promedio anual del 0.9%. A diferencia de 1995 y 1996, en que la tasa de crecimiento de la CBA creció en 2.1% y 2.4% respectivamente, para el resto del período, creció entre el 0.4% y 0.8%. Todo el aumento en el CBA se dio en carne de pollo y pescado, leguminosas, aceite de vegetal, vegetales y verduras. Pero para 1998, el costo promedio del CBA aumentó apenas en 0.4% que se explica por menores precios de los principales alimentos, con excepción de los precios de las frutas, verduras y carne de res.

Gráfica 4: Índice de Precios al Consumidor, Ciudad de Panamá, Según Mes: 1994 (Enero) a 1998 (Diciembre)



Fuente: Elaborado en la Dirección de Análisis y Política Económica, Departamento de Análisis Económico sobre la base de Indicadores Económicos de la Dirección de Estadística y Censo.

El índice de precios al por mayor disminuyó en 0.2% anual entre 1994 a 1998, siendo la disminución mucho mayor en 1997 y 1998, respectivamente. En ambos casos, producto de una caída de los precios de productos importados. Esto a su vez, en particular, por la disminución del precio del petróleo, por caídas en los precios internacionales del crudo (lo que también se reflejó en la reducción de los precios industriales), en contraste con un aumento de los precios de los productos agropecuarios.

El IPC para el mes de junio de 1999 en comparación al mismo mes del año pasado, creció en 1.4%. La variación acumulada entre enero/junio de 1999 con respecto a enero/ junio de 1998 creció en 1.4%, mucho mayor a igual período de 1998/1997 que resultó del 0.3%. Todas las alzas en precio se dan en alquiler, servicio doméstico, productos medicinales/servicio médico y, enseñanza.

En cuanto al costo de la CBFA en mayo de 1999 respecto al mismo mes de 1998, disminuyó en 1.1%, atribuida principalmente a bajas en precios de las lentejas, vegetales, aceite vegetal, carne de pollo y pescado, café molido nacional.

7. Sector agropecuario

En 1994 el desempeño de la agricultura fue algo inferior al del producto Entre los rubros de exportación, las cosechas de banano y café mejoraron (4.3 % y 11.9%, respectivamente) paralelamente a los esfuerzos de los exportadores por colocarlas en el mercado internacional. Los productores de banano contaron, además, con buenas condiciones climáticas y ausencia de conflictos laborales prolongados. La vertiginosa recuperación de las cotizaciones del café entre mayo y septiembre activó su recolección. La producción de azúcar, que logró avanzar en la apertura de nuevos mercados, se incrementó en 1.6%. Las cosechas de los principales productos agrícolas de consumo interno, cereales y hortalizas, aumentaron moderadamente (2.2%).

El sacrificio de ganado vacuno cayó en 2.7%, mientras la producción porcina aumentó levemente (1.2%) y la avícola tuvo un mejor desempeño, con una expansión de 12.5%, cónsono con un aumento en la producción de embutidos y derivados de pollo. La actividad pesquera, favorecida por la mayor demanda interna y externa y las inversiones en la industria de elaboración, se vio impulsada por un aumento de 2.7% en la captura del camarón, al tiempo que la producción de aceite de pescado presentaba un espectacular incremento de 76%.

En el período de 1994 a 1998, el comportamiento del sector agropecuario tuvo la signatura de lo acontecido en la producción del banano, ya que este rubro, al aportar un 31% al PIB agrícola le confirió un peso muy significativo. En su totalidad, la tasa promedio de crecimiento anual del sector fue de -0.3% en este período; al excluirse el banano, la tasa promedio de crecimiento anual pasa a ser de 3.4%, siendo el año 1997 en que la actividad del sector se contrajo debido al fuerte impacto negativo por lo prolongado y generalizado del fenómeno de El Niño.

La producción de banano ha estado declinando desde 1994 a una tasa promedio anual de 10.6%, tendencia vinculada estrechamente con el régimen restrictivo de comercialización que estableció la Unión Europea al banano procedente de América Latina y que favoreció a los países de la Convención de Lomé. Además, se dieron en esos años conflictos laborales y condiciones climáticas adversas que mermaron la producción. Por otra parte, las consecuencias de la prolongada huelga en febrero de 1998 hizo que la actividad al final del año fuera menor en 23% que en 1997. En el primer trimestre de 1999, con el restablecimiento de las plantaciones, la menor oferta de la fruta de Centroamérica por efecto del huracán Mitch y la eliminación del impuesto de exportación, se logró el mejor registro en las exportaciones de los últimos cuatro años; pero el surgimiento posterior de la sigatoka negra desmejoró la calidad de la fruta, con lo cual las exportaciones durante el primer semestre, si bien fueron un 31.6% mayor que el primer

semestre de 1998, representó aún un nivel más bajo que el del primer semestre de los cuatro años anteriores.

En el cultivo de cereales, los principales granos, el arroz y el maíz, crecieron en promedio, a una tasa anual de 1.6% durante 1994-1998. Otros granos como el frijol y el sorgo presentaron una tasa negativa. En 1997, El Niño tuvo un fuerte efecto en la producción de granos; su incidencia se dio doblemente al ocasionar una reducción de la superficie sembrada y los rendimientos por hectárea. La producción de arroz cayó en 33.4%, la de maíz en 38.9% y la de frijol de bejuco en 10.5%. Para 1998, el arroz repuntó para ubicarse en los niveles de 1996, considerado un año normal para el cultivo. Lo mismo sucedió con el maíz, no obstante este cultivo formó parte de los contemplados en el Programa de Reconversión de la Producción por lo que la superficie sembrada declinó. En el primer semestre de 1999, el calendario de siembra de cereales se normalizó acompañado de un régimen favorable de lluvias y un grado de avance en la siembra, de tal modo que refleja un adecuado equilibrio entre el consumo y el abastecimiento proyectado.

La producción de caña de azúcar que creció entre 1994 y 1998 a una tasa de 6.1% anual, sufrió una caída de 5.7% en 1995. El aumento de la oferta y un nivel alto en las existencias de azúcar a nivel mundial, generaron las expectativas que motivaron que se liberaran tierras dedicadas al cultivo de este rubro. En el resto del período, la producción creció, logrando un punto alto en 1997, cuando se logró una alta productividad por hectárea además de haberse ampliado en 3.3% la superficie sembrada y coincidiendo con un aumento de la demanda en el mercado preferencial. La zafra de 1999, según indicadores preliminares, disminuyó en 4.4%.

Entre 1994 y 1998, el café creció en 12.6% anual, significativo fue el año 1995 cuando el volumen exportado se duplicó en relación a 1994; los dos años subsiguientes presentaron reducciones, pero en 1998 se dio un aumento en la cantidad exportada de 12.3% y un ligero incremento en el precio recibido, a pesar de la coyuntura del mercado internacional, en el cual precio promedio por libra descendió en 18.6%. Para la primera mitad del año 1999, las exportaciones cayeron en 0.2% comparado con el primer semestre de 1998, que reflejó los daños ocasionados en las plantaciones por los vendavales de La Niña. En otras frutas de exportación, como el melón y las sandías, la tendencia en la producción fue un tanto errática; entre 1994 y 1996 declinó de 35.5 mil TN a 17.2 mil TN, pero desde este año a 1998 había aumentado a 55 mil TN para declinar nuevamente en 1999 a 26.4 TN. La producción de estas frutas es muy sensible a las condiciones climáticas cuando las precipitaciones irregulares impidieron, primero, sembrar una mayor superficie; posteriormente, ocasionó daños en los sembradíos y también limitó la resiembra en las áreas afectadas, ya que al desplazarse en el calendario, el precio pagado por el producto era más bajo.

La producción de hortalizas y legumbres creció a una tasa de 4.6% anual durante 1994 y 1998, algo parecido fue el comportamiento de las frutas de consumo interno; no obstante, en 1999 perdió dinamismo y según las estadísticas del mercado de abasto durante el primer trimestre de 1999, las ventas de hortalizas disminuyeron en 3.4%, sobre todo en los dos primeros meses cuando se contrajo la oferta y se produjo un aumento en los precios; igual tendencia se dio en las frutas, el volumen que entró al mercado de abastos fue inferior en 24.1%, con respecto al primer trimestre de 1998.

Durante el período, en el subsector agrícola se intensificaron las acciones tendientes a mejorar la eficiencia de la producción: la modernización y ampliación de la infraestructura de riego, lo que permitirá alcanzar mejores resultados y un mejor control en la producción. Otra acción, con un gran impacto en las comunidades por su alto rendimiento, es la del cultivo de arroz bajo fangueo. La asistencia técnica que en 1994 la recibían el 3% de las explotaciones agropecuarias, actualmente la cobertura alcanza el 15%.

El valor agregado de la producción pecuaria creció en promedio en 4.3% anual en el período 1994-1998; la cría de aves y subproductos fue el rubro que presentó una mejor dinámica (6.9% anual), seguido de la producción porcina (4.9% anual) y por último, la explotación de ganado vacuno que creció a una tasa de 2.8% anual, siendo este rubro el de mayor peso relativo en la producción de carne. Durante el período, solo en un año la producción avícola 1996 y la producción porcina 1997 presentaron una leve contracción de medio punto porcentual, no así la producción vacuna que fue seriamente afectado por el fenómeno de El Niño durante el año 1997, con una caída de 1.3%. Hubo 16,359 explotaciones ganaderas que sufrieron daños durante el período, ocasionando una drástica disminución en la producción de leche y de carne. La pérdida económica fue consecuencia de la reducción en el peso de los animales, el sacrificio de animales no aptos, la mortalidad por falta de pasto y agua, el aumento en los costos de la actividad debido a la utilización de alimentación complementaria, control de salud y el traslado de animales a otras áreas para su recuperación además de la baja fertilidad y muerte prematura de terneros. Durante el primer semestre de 1999, el sacrificio de ganado vacuno se redujo en 4.2% con respecto al primer semestre de 1998, siendo probable que la actividad estuvo retomando el patrón de extracción que precedió al fenómeno de El Niño. La producción de las otras carnes creció como la porcina, en 3.5%; y la avícola, en 5% en el primer semestre de 1999.

Por parte de la industria avícola, el abastecimiento del mercado nacional se dio en forma satisfactoria, siendo el país uno de los que tiene el consumo per cápita más alto en Latinoamérica. Con un crecimiento sostenido en los últimos años, la industria avícola estuvo sorteando en forma competitiva los retos del mercado, exportando huevos fértiles y con la posibilidad de exportar carne de pollo al Caribe y Centroamérica.

La gestión de las empresas exportadoras y precios atractivos, contribuyeron a aumentar la presencia de Panamá en nuevos mercados para la carne de ganado vacuno, como el de Colombia, Ecuador, Japón y República Dominicana.

En este período, se implementaron programas para la modernización de la ganadería de carne y de leche. El programa de salud animal, de inseminación artificial, de nutrición y pastos mejorados así como el programa de entrega de sementales fortalecieron el plantel y mejoraron el índice de natalidad.

Frente a la apertura comercial, el Gobierno impulsó un programa de reconversión en los productores agropecuarios de maíz, sorgo, tomate industrial, hortalizas y fincas dedicadas a la porcicultura. El apoyo estatal efectuó inversiones en infraestructura de riego, compra de equipo, mejoramiento genético y gestión comercial, además de agilizar la disponibilidad de financiamiento bancario. Este programa tiene en mira aumentar la competitividad en algunos rubros y transformar otros en cultivos de exportación.

Pesca

El sector pesquero, de 1994 a 1998, presentó un vigoroso crecimiento, con una significativa expansión en el volumen exportado de productos marinos de 32% en ese lapso. Los principales productos se incrementaron anualmente a una tasa promedio alta; se observa que en la pesca de reducción, principalmente la captura de anchoveta y arenque, ésta fue de 8%; para la producción de pescado fresco y filete de pescado fue de 34% anual; y la producción de camarón, incluyendo el desembarque y la proveniente de los estanques, creció anualmente en 18.6%. En los últimos años, se observa que se incrementó la proporción del camarón de cultivo frente a la de desembarque, esto ha sido el resultado del fomento institucional y de la iniciativa empresarial.

En 1995, el Gobierno promulgó el "Plan Nacional para el Desarrollo de la Acuicultura", se modificó el marco legal con la Ley 58 de 1995. Esta Ley insertó a la acuicultura como una actividad agropecuaria, permitiéndole acogerse a los incentivos de este sector. También, simplificó la legalización de las áreas utilizadas en la actividad haciéndolas sujetos de crédito en la banca. El resultado se evidenció en el crecimiento de la actividad, las hectáreas en producción pasaron de 4,045 en 1994 a 8,100 en 1998 aproximadamente, dándose también un aumento en el valor producido por hectárea.

En los primeros meses del año 1999, se detectó el virus de la mancha blanca que ha afectado a las fincas camaroneras, esto se ha reflejado en una disminución de 11.7% en las exportaciones de camarones y nauplios durante el primer semestre. Las exportaciones de harina y aceite de pescado disminuyeron este semestre en 86%, lo que nos estaría indicando una fuerte contracción en las capturas de anchoveta y arenque mientras que las exportaciones de pescado fresco y de filete presentaron un modesto crecimiento de 1%.

8. Industria manufacturera

La industria manufacturera creció 3.0% anual, en promedio desde 1994 a 1998. Al mismo tiempo, la industria se enfrentó a un proceso de ajuste y reestructuración, motivado por el cambio en la política de sustitución de importaciones. Esta transformación de la industria está creando nuevos conceptos de eficiencia, teniendo una mayor dinámica empresarial frente a la competencia por parte de los productos importados.

El índice de producción industrial creció en 3.3% en 1994 con respecto al año anterior. Factores exógenos incidieron en un mayor crecimiento, como es el caso de la disminución en la demanda de productos alimenticios en la región centroamericana y el incendio ocurrido en la Refinería Panamá (IV trimestre de 1994), lo cual mermó su producción en 69.7%.

La actividad tabacalera, creció en 3.2% en 1994, siendo una de las actividades más dinámicas del año. Además, el buen desempeño del sector construcción favoreció a las actividades relacionadas con los materiales de construcción y las actividades vinculadas a la fabricación de muebles de madera, cemento y de vidrios. Inducidos por el torneo electoral, creció igualmente la industria de papel e imprenta en 18.9% y 9.6%, respectivamente.

Para el año de 1995, la producción manufacturera se mantuvo prácticamente estacionaria, la cual creció en 0.7% con respecto al año anterior. Este estancamiento se debió a que la producción de

las principales divisiones industriales fueron bastantes similares a las de 1994 y en algunos casos levemente inferiores. La división de productos alimenticios y bebidas no logró conservar el nivel del año anterior, creciendo solamente en 0.8%.

La elaboración de productos del tabaco presenta una disminución de 5.0%, debido a la baja en la exportación de cigarrillos hacia Puerto Rico, producto de la terminación del convenio que existía entre la compañías subsidiarias de la Phillis Morris en Panamá con la ciudad de Guaynabo (Puerto Rico); mientras que la de minerales no metálicos se contrajo significativamente (-7.6%) a causa de la exigua demanda de la industria de la construcción, disminuyendo la producción de artículos elaborados de hormigón y yeso, y la producción de cemento.

Otras actividades importantes como la fabricación de papel y las actividades de edición presentaron incrementos de 0.8% y 3.9%, respectivamente. La división de refinación de petróleo reflejó un alza de 15.7%, motivada principalmente por el restablecimiento de una de sus plantas afectadas por los incendios que sufriera en 1994 y la modernización de sus instalaciones, lo cual aumentó su capacidad en el cuarto trimestre de 1995.

En 1996, el índice de producción industrial presentó una leve disminución (0.1%) con referencia al mismo periodo del año anterior. Se reflejó este descenso en: las industrias de bienes de consumo (-0.7%), a pesar de una mejoría en la producción de alimentos elaborados y bebidas (1.5%), y elaboración de productos de tabaco (10.2%); las industrias relacionadas con los materiales de construcción (-6.5%), aún cuando la fabricación de metales comunes creció 12.1%; industrias de bienes de capital (-0.8) y otras industrias (-0.4%). En cambio, la refinación de petróleo creció 64.6% debido a la reapertura de la refinería tras el siniestro que sufrió en 1994.

A partir de 1997, se sustituyeron las cuotas y permisos de importación y los aranceles específicos y mixtos por aranceles ad valorem. Se redujeron los límites superiores de los aranceles aplicables a las importaciones de productos industriales y agroindustriales al 40% y 50%, respectivamente, y se rebajaron los impuestos sobre los productos agrícolas y los automóviles. Sin embargo, la industria manufacturera mostró al finalizar el año de 1997, un crecimiento durante todos los trimestres, el cual se ve reflejado en el índice de producción industrial, presentando una tasa promedio anual de 5.7%. Destaca el crecimiento de la industria de materiales de construcción mayor al 15%, producto del aumento en proyectos de carreteras. El crecimiento es real en este sector si se considera que la fabricación de productos primarios de hierros creció en 39.0%.

Otras divisiones industriales contribuyeron igualmente a dicho incremento, entre las cuales podemos mencionar: la división de productos alimenticios y bebidas, que mostró un crecimiento anual de 8.2%, resultado del aumento significativo en la producción de carne de ganado vacuno en canal y carne de pollo en 8.6% y 19.5%, respectivamente; el procesamiento y conservación de pescado y productos de pescado registraron un crecimiento de 35.8%, como consecuencia del aumento en la captura de camarones. La industria del petróleo se vio afectada por una caída importante en la refinación del petróleo en el tercer y cuarto trimestre, por reparaciones y mantenimiento que se dieron en las instalaciones, aún así creció en 1.7%. Por otro lado, resulta importante señalar que las divisiones de elaboración del tabaco, la fabricación de prendas de

vestir, curtido y adobo de cueros, y fabricación de calzado y la fabricación de papel, entre otras, mostraron tasas negativas de 4.6%, 10.8% 8.8% y 6.9%, respectivamente.

El índice global de producción industrial para el año 1998 creció en 4.1% impulsado por el crecimiento de materiales de la construcción, ligados al crecimiento de las actividades de construcción de carreteras. Se destaca la fabricación de cemento, cal y yeso en 10.5% y la fabricación de artículos de hormigón, cemento y yeso en 22.9%. Algunas actividades industriales han encontrado que es más favorable, por razones de reorganización internacional y concentración de la producción, producir fuera de Panamá, como es el caso de la Colgate Palmolive, la Kimberly Clark y las empresas elaboradoras de tabaco.

La producción de alimentos y bebidas creció en 2.8% contribuyendo a este aumento un mayor sacrificio de ganado vacuno (8.3%), la elaboración de productos lácteos (7.5%) y la elaboración de productos de molinería (8.5%). Por su parte, el crecimiento de las exportaciones de los productos pesqueros significó un aumento del 11.4% en la actividad de procesamiento de los mismos. De igual forma, el aumento de la cosecha de caña implicó un aumento del 10.6% en la fabricación de azúcar. La fabricación de productos de petróleo creció en 10.8% debido al incremento en la demanda de gasolina y porque el año anterior se efectuaron modificaciones en la planta.

Redujeron su incremento, los aserraderos (-17.6%), la fabricación de pinturas (-11.0%) y la fabricación de productos primarios de hierro y acero (-43.0%). En este último caso, la producción se vio afectada por la baja de los precios internacionales, además de rezagos por remodelación, por lo que las empresas aprovecharon sus ventajas en el mercado para convertirse temporalmente en mayorista-importador. También, hubo una reducción en la actividad de prendas de vestir (-3.5%) y calzados (-39.4%). Algunas fábricas de cajetas de cartón tuvieron que disminuir su producción debido a la prolongada huelga en la bananera.

En el primer trimestre del año 1999, el índice global de producción de la industria manufacturera mostró un decrecimiento de 1.2% con respecto al primer trimestre de 1998. Esta caída se reflejó en las industrias de bienes de consumo. Con respecto a la producción de azúcar, la misma disminuyó (13.2%) por la reducción en la cuota de exportación, y a la sobreoferta mundial, que trajo consigo una disminución de los precios internacionales.

Registraron crecimiento las industrias relacionadas con los materiales de construcción, aumentando significativamente la fabricación de productos minerales y no metálicos, los productos primarios de hierro y acero. La industria del petróleo creció en 34.8% al igual que las industrias intermedias.

Los cambios en la política económica han transformado algunas actividades del sector industrial; se han registrado algunas pérdidas en la productividad, pero igualmente se han experimentado transformaciones positivas, creando nuevas estrategias de integración empresarial frente a los cambios la apertura económica.

9. Zona Libre de Colón

Durante el período 1994-1998, el comportamiento de la Zona Libre de Colón (ZLC) no ha sido regular, ya que se experimentaron períodos de elevado crecimiento y otros de

decrecimiento, debido a la sensibilidad de esta zona franca ante los cambios económicos internacionales (Ver Gráfica 5).

En 1994, hubo un auge del comercio realizado a través de la ZLC, estimulado por la apertura de nuevos mercados en Brasil y Ecuador. Las importaciones de mercancías se elevaron cerca de 31% respecto al año anterior. En tanto, la demanda externa fue muy favorable, lo que originó un aumento de las reexportaciones de 25%; esto hizo que el comercio de la ZLC continuase representando un factor de dinamismo.

En 1995, el comercio de bienes se expandió a un ritmo más lento que el del año anterior, lo cual se reflejó en una disminución de las exportaciones y de las importaciones en cerca del (16.0%) y (18.0%), respectivamente. Por una parte, los principales mercados de la zona reexportadora se debilitaron, algunos por problemas económicos, entre ellos el efecto tequila en México y Venezuela, la recesión en Argentina, los aumentos arancelarios en Brasil, y los conflictos fronterizos entre Perú y Ecuador. Por otra parte, la revaluación de las monedas de Japón y Corea incrementaron los precios de los productos importados en forma considerable. Es necesario mencionar que en este año se inició la implementación de las reformas estructurales. Nos deja claro que 1995 fue un año difícil para el comercio de la ZLC.

Por segundo año consecutivo, en 1996, la Zona Libre de Colón mostró caída en sus operaciones. Las importaciones se redujeron en 4.3% y las reexportaciones se incrementaron en 9.7%. Es necesario mencionar que durante 1996 siguieron vigentes las disposiciones de la Ley 28 sobre la Universalización de Incentivos Tributarios promulgada en 1995, en la que se dispuso un aumento de 8.5% a 15% en el impuesto sobre la renta aplicable a las empresas que operaban en la Zona Libre de Colón. La adopción del tributo provocó un enérgico rechazo de dichas empresas, que condujo a la supresión total del gravamen a partir de enero de 1997; posteriormente se procedió a la restitución de los impuestos pagados durante 1996 que se abonaron a pagos futuros por conceptos de tributación.

Durante 1997 la Zona Libre de Colón experimentó un notable crecimiento. Las reexportaciones registraron un total de B/. 6,268.5 millones, incrementándose en 13.5%, mientras las importaciones un 19.7%. El mayor aumento de las importaciones reflejó un fuerte crecimiento de los inventarios, en parte producto del incremento en el número de empresas. El crecimiento de la actividad real fue mayor, ya que hubo una disminución de los precios e indicaciones de menores márgenes de comercialización, por aumentos en la competencia entre los comerciantes y expansión de otras zonas libres en el extranjero.

Varios elementos contribuyeron al crecimiento de la Zona Libre de Colón, entre éstos la eliminación del impuesto sobre la renta, la reducción de precios como resultado de la revaluación del dólar y el alto crecimiento de las economías de América Latina en 1997, la caída de las tarifas de navieras y del transporte interno, y la incorporación de nuevos empresarios del medio oriente, entre otros.

Un factor particular del crecimiento de la ZLC, en 1997, es que hubo una mayor apertura en los mercados de Colombia y del Ecuador, ya que éste último estuvo cerrado por un tiempo al comercio con la ZLC. Como estos países representaban un 32.7% y 8.9%, respectivamente del comercio de la Zona Libre, su mayor crecimiento contribuyó al alto dinamismo en ese año.

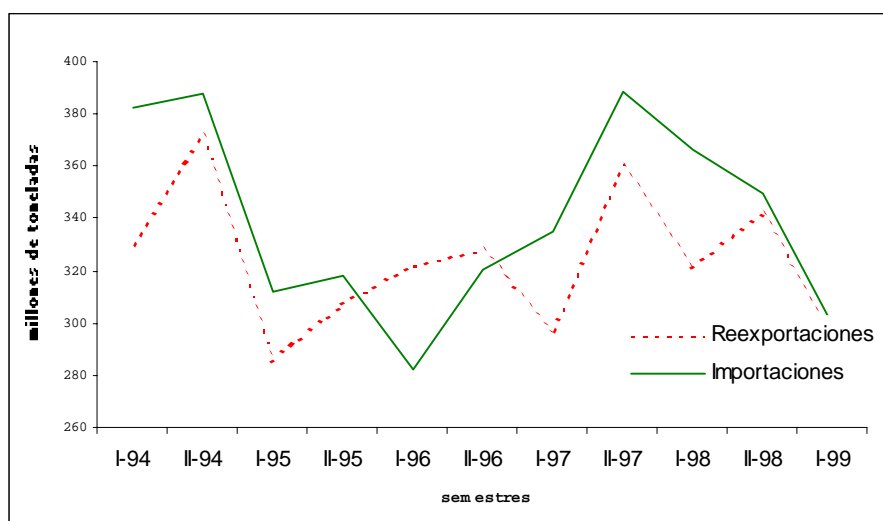
La actividad de la Zona Libre de Colón, que desde mediados de 1997 estaba recuperando sus niveles anteriores y mantuvo un alto crecimiento en la primera parte de 1998, cayó a finales de 1998 cerrando el año con un crecimiento anual de 0.8%.

A su vez, en 1998 el crecimiento total de las importaciones fue de -0.9% mientras que las reexportaciones experimentaron una disminución de 5.5%. Esto se debió a que bajaron las exportaciones hacia Brasil y Ecuador. La situación a finales de este año se empeoró con la reducción en las exportaciones hacia Colombia y Venezuela, afectadas por la baja de precios del petróleo y problemas políticos, y hacia Centro América, por la devastación que produjo el huracán Mitch en ésta región.

Prácticamente, todos sus mercados han estado afectados adversamente. Recientemente, la devaluación en Brasil (40%) acentúa los problemas de la región y afecta centros ligados a la ZLC como Manaus e incluso Paraguay. A su vez, Colombia y Ecuador están tomando medidas para reducir el contrabando, lo que puede afectar, directa o indirectamente, las reexportaciones de la ZLC a dichos países. Por último, el precio del petróleo bajó aún más a fines de 1998, lo que afecta la demanda de Venezuela y Ecuador.

Aún, durante el primer semestre de 1999 la ZLC no se ha recuperado, esto debido al mal estado en que se encuentran las economías de sus principales clientes. Durante el I Sem.-1998 y I Sem.-1999 el volumen (peso) de las reexportaciones bajó (8.6)% mientras que las importaciones, por su parte, decrecieron aún más 18.4% (en peso). La tendencia de las importaciones y las reexportaciones es hacia la baja, pero ésta es más marcada en las importaciones debido al exceso de inventarios y a la poca demanda. Las perspectivas para el resto del año son poco alentadoras, puesto que el impacto de la crisis asiática ha afectado varias de las economías suramericanas.

**Gráfica 5: Actividad Comercial de la Zona Libre de Colón
I Sem. 1994 - I Sem. 1999
(en toneladas netas)**



Fuente: Zona Libre de Colón y Contraloría General de la República

10. Puertos

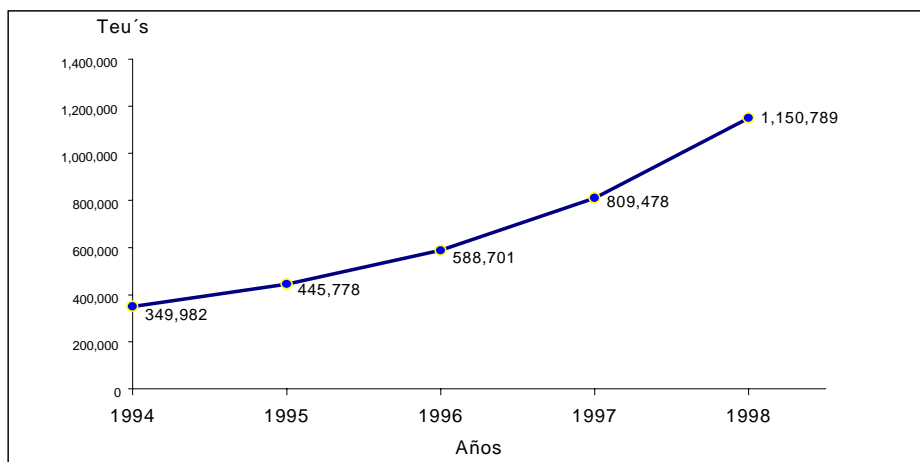
Como resultado de las políticas de privatización del gobierno panameño, la actividad portuaria ha tenido un significativo cambio estructural que ha resultado en un incremento de cinco puertos privados especializados en el manejo de carga contenerizada. Cabe señalar que la carga en contenedor representa el 72.4% del total.

La privatización y modernización de los puertos trajo consigo una expansión substancial de la capacidad de manejo de contenedores. Hace unos pocos años, había en Panamá sólo dos grúas de pórtico, ya para 1998 existían catorce operando. La administración y operación privada de los puertos ha reducido los costos de manejo de carga a los usuarios, debido principalmente a la mayor competencia entre las navieras.

En 1994 inició sus operaciones el Puerto de Manzanillo; en 1996, se otorgaron en concesión las terminales portuarias de Balboa y Cristóbal a la empresa Panamá Ports Company S.A.; posteriormente, en noviembre de 1997, entró en operación el puerto de Colon Container Terminal (Evergreen); y en 1998, Colon Ports Terminal (concesionario local), empezó la construcción del Puerto de Chiriquí Grande por Petroterminales de Panamá.

El movimiento de contenedores que registró el Sistema Portuario Panameño en el año 1998 alcanzó la cifra de 1,150,789 Teu's, lo que significó un incremento de 42.2% con relación a 1997. Durante los últimos cinco años se ha observado un incremento significativo en el movimiento de contenedores, pasando de 349,982 Teu's en 1994 a 1,150,789 Teu's en 1998, con una tasa promedio de crecimiento anual de 34.7% (ver Gráfica 6).

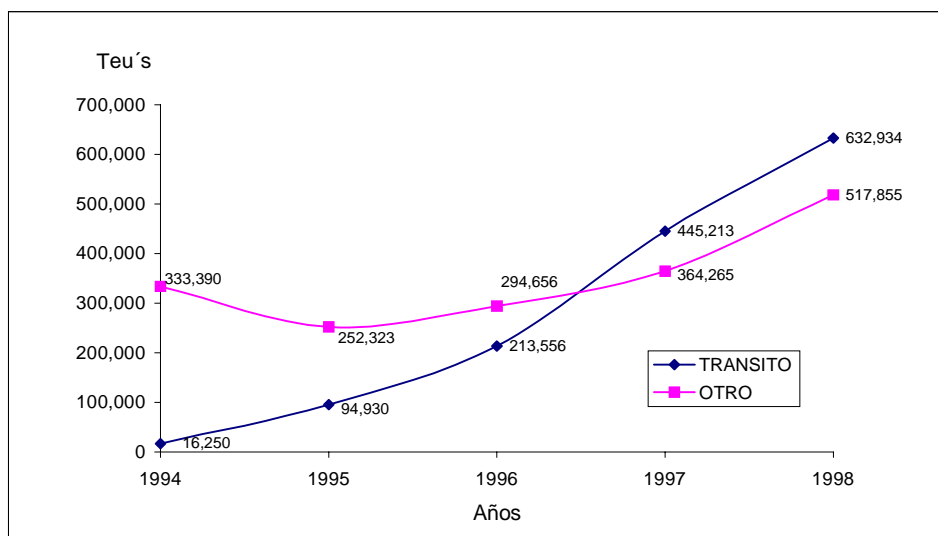
**Gráfica 6: Movimiento de Contenedores 1994-1998
(en Teu's)**



Fuente: Autoridad Marítima de Panamá

Las operaciones portuarias se han concentrado en el transbordo de contenedores (concepto Panamá Centropuerto). Actualmente del movimiento total de contenedores en el Sistema Portuario Nacional, el 55.0% son contenedores en tránsito mientras que el 45.0%, el restante, cerca del 30.0% tiene como destino la Zona Libre de Colón y el 15.0%, el mercado local (ver Gráfica 7).

**Gráfica 7: Movimiento de Contenedores, según Destino. 1994-1998
(en Teu's)**



Fuente: Autoridad Marítima de Panamá.

En cuanto a la carga total manejada a través del Sistema Portuario Nacional, se registraron 10,126,922 toneladas métricas durante el año 1998 lo que significó un incremento anual de 37.6 % con relación al año anterior. El movimiento de carga durante el período 1994 – 1998 creció a una tasa promedio anual de 25.0%.

Durante el primer trimestre del presente año, se registró un total de 2,536,350 toneladas métricas, lo que significó un incremento de 20.0% con relación al primer trimestre de 1998. Vale señalar que el puerto de C.C.T. (Evergreen) es el que más aporta a este incremento, en la carga de transbordo, debido al traslado de sus operaciones de Jamaica hacia Panamá.

11. Electricidad , gas y agua.

La producción de electricidad, gas y agua creció 6.3% en 1994, respondiendo a la mayor demanda de los consumidores privados y en el caso de la electricidad (6.7%), a la del sector público, alentada por las actividades electorales. Individualmente, la generación hidráulica creció en 4.2% y la térmica 13.8%, lo que permitió que se aumentara la exportación a Centroamérica y se diera una menor importación. Cabe señalar que en este año, se adjudicó la rehabilitación de las unidades No.1 y No.2 de la Central Hidroeléctrica Bayano, y las No.3 y No.4 de Bahía las Minas en Colón por un monto de B/. 13.7 millones y B/. 22.9 millones, respectivamente.

En 1995 el valor agregado del sector creció moderadamente en 1.9%. La generación bruta de energía eléctrica alcanzó un 4.7% de crecimiento, con solo un 1.1% en la hidráulica, pero 13.6% en la térmica; la participación de las empresas particulares, fue importante para cubrir la demanda interna. Además, se aumentó la importación y se redujo la exportación de energía. En 1994 las condiciones climatológicas no fueron muy buenas. En febrero de este año

entró a regir el marco regulatorio para la generación de electricidad con la participación del sector privado. Posteriormente, entró en funcionamiento la unidad No.2 de la Central Termoeléctrica 9 de Enero de Bahía las Minas, luego de ser rehabilitada a un costo aproximado de B/. 13.4 millones.

En 1996, el buen régimen de precipitación pluvial propició las condiciones para un incremento en la generación hidráulica de 24.2%, y la expansión del valor agregado del sector electricidad, gas y agua en 17.7%. Este aumento se explica debido al mayor contenido de valor agregado que contiene la producción hidráulica, ya que sus costos son mínimos, a diferencia de la térmica, cuya producción se redujo en 26%. Lo anterior permitió una mayor exportación de energía (26%), y en gran medida una reducción de las importaciones (60.1%). A finales de 1996, precalificaron cuatro empresas para la licitación del proyecto hidroeléctrico Estí que adicionaría capacidad al sistema eléctrico nacional. Además, se aprobó la Ley que autorizó la reestructuración del IRHE. Se firmó el contrato para la construcción de un ciclo combinado a un costo de B/. 69.9 millones y el contrato para la compra de potencia instalada y energía a una planta privada instalada en Bahía Las Minas.

En 1997, la generación de energía eléctrica aumentó en 10.1% con respecto a 1996. La generación hidráulica fue alta en los primeros meses del año, favorecida por los altos niveles de reserva existente, lo que permitió exportar electricidad. La generación eléctrica decreció después para situarse a un nivel estable de producción y como medida de protección de los niveles de agua previos al del verano. La capacidad de generación de energía creció por la incorporación de las nuevas plantas en Colón (Petroeléctrica), y en Chiriquí (Petroterminales). Estas nuevas plantas de tecnología más avanzada o alta capacidad, tienen una eficiencia mayor en producir KW por unidad de combustible que las existentes anteriormente. Sin embargo, el PIB del subsector creció solo 3.4%, debido a que la producción térmica tiene un menor valor agregado, dado su alto consumo de insumos (combustible), lo que conllevó a un mínimo crecimiento de 0.3% en el valor agregado del sector. A principios de este año, se dispuso la reestructuración y modernización del IRHE, encaminadas a privatizar algunas áreas posteriormente.

Desde inicios del año 1998, la escasez de lluvias afectó la disponibilidad de agua en los lagos, situando éstos en niveles muy por debajo de los requeridos. Por efecto de estas circunstancias, la producción de energía de las hidroeléctricas (Bayano, Fortuna, La Estrella, Los Valles) disminuyó considerablemente en la primera mitad del año. Para lograr satisfacer la demanda interna, se aumentó la producción térmica y se redujeron a un nivel ínfimo las ventas al exterior. A su vez, se compró mayor cantidad de energía al exterior y a empresas locales privadas, aprovechando la capacidad instalada en Petroterminales de Panamá y en la nueva planta térmica operada por Petroeléctrica en Bahía las Minas. Así mismo, las empresas privadas pusieron en operación sus plantas de urgencia, chicas y grandes, aunque esto implicó mayores costos. Adicionalmente, se optó por establecer ciertas medidas estrictas para controlar o reducir el consumo; se establecieron incentivos para los usuarios que lograran reducir su consumo, se dieron cortes programados en distintas áreas, campañas de promoción y concientización a los consumidores e incentivos a aquellas plantas que se incorporaran al sistema.

En los últimos meses del año 1998, las lluvias se normalizaron lográndose buenos niveles en los embalses; consecuentemente, el resultado para el año fue de una caída en la

producción de energía hidráulica del 26.3%, mientras que la térmica aumentó en 33.2% (ver Gráfica 8). El efecto compuesto estimado fue una baja en el PIB del sector eléctrico de 4.5% para el año.

El proceso de privatización de las empresas estatales de energía se completó exitosamente a finales del año 1998, lográndose vender tres empresas de distribución (Chiriquí, Metro Oeste y Noreste), por un monto de 301.8 millones de Balboas. También, se vendieron cuatro empresas de generación (Bahía Las Minas, Chiriquí, Bayano y Fortuna), por un monto de 301.5 millones de Balboas. La empresa de transmisión continuará como una empresa estatal. El valor total de venta realizado ascendió a 603.27 millones de Balboas. (ver Cuadro 18). Además, las empresas absorbieron la deuda pública sobre las instalaciones.

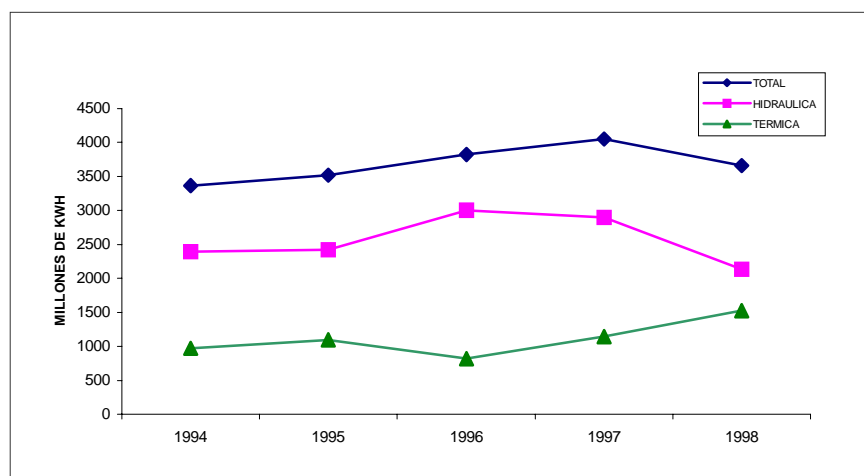
Para el primer trimestre de 1999, se estimó un crecimiento para el sector, en su conjunto, de 9.6%, tomando en cuenta que el mayor porcentaje de valor agregado provino de la generación hidráulica, que mejoró en 26.5%, acompañada de una reducción de la energía térmica de 20.3%.

Cuadro 18: Venta de Empresas Estatales de Energía (IRHE)

ESTRUCTURA DEL IRHE	EMPRESA COMPRADORA	MONTO (millones de B/.)	ACCION %	AREAS DE ATENCION
GENERACION		301.5		
Bahía Las Minas	Enron International Panama, S.A.	91.7	51	Colón
Bayano y Chiriquí	AES Panama Energy Corp.	91.7	49	Panamá-Chiriquí
Fortuna	Americas Generation Corp.	118.1	49	Chiriquí
DISTRIBUCION		301.8		
Metro Oeste-Chiriquí	Distribuidora Eléctrica del Caribe	212.0	51	11 de oct. hasta Chiriquí
Noreste	Panamá Distribution Group	89.8	51	11 de octubre hasta Chepo
TRANSMISION	El Estado no la privatizó			A nivel nacional
VALOR TOTAL DE VENTA		603.3		

Fuente: ETESA, S. A.

Gráfica 8: Generación de Energía Eléctrica 1994-1998



Fuente: Contraloría General de la República.

En el primer trimestre se dieron condiciones favorables para el sector. La buena precipitación pluvial permitió recuperar los niveles de agua en los lagos, ya que el año pasado eran bajos debido a los efectos negativos del fenómeno de El Niño, que a la vez afectó la producción hidráulica.

El comportamiento global del sector se manifiesta fundamentalmente por el nivel de producción de energía eléctrica, principalmente la hidráulica.

12. Construcción

El producto interno bruto del sector construcción creció en promedio cerca del 3.0% anual en el período de 1995 a 1998. Entre 1995 a 1998, la evolución del sector construcción se comportó en forma diferente, abarcando desde la actividad de la construcción de centros comerciales, viviendas residenciales hasta proyectos especiales (Ver Cuadro 19).

Cuadro 19: Inversión en Construcción, Según Tipo
Años 1995 A 1998
(en millones de B/.)

	En millones de B/.			
	1995	1996	1997	1998
TOTAL	540.9	504.9	627.3	673.7
<i>Construcción Privada</i>	420.2	364.6	419.8	429.7
Residencial < de 200,000	102.8	82.2	76.7	83.6
Residencial > de 200,000	96.4	118.6	96.6	86.8
No Residencial > de 200,000	140.0	106.4	118.7	137.1
No Residencial < de 200,000	70.0	41.4	48.7	38.2
Proyectos especiales	11.0	16.0	79.1	84.0
<i>Construcción Pública</i>	120.7	140.3	207.5	244.0

Fuente: Dirección de Estadística y Censo, Sección de Cuenta Nacionales y estimaciones del Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Análisis y Política Económica, Departamento de Análisis Económico sobre la base de avance de información financiera.

Vivienda. El ciclo de expansión de la construcción de edificios de viviendas de lujo se completó en 1996. La finalización de las obras de edificios de viviendas de lujo y residencias de lujo, condujeron al sector construcción de viviendas a un cambio en su perfil al concentrarse en la construcción de viviendas de bajo y mediano costos.

Edificios no residenciales. El ciclo de los grandes edificios comerciales iniciado en 1991 se completó en 1996. A partir de 1997, se inició una serie de proyectos que reactivó el sector construcción, como es el caso de Plaza Edison, Plaza Agora (Chanis y Transístmica), Parque Industrial de Costa del Este, el Mall de El Dorado, el centro comercial Los Pueblos (Juan Díaz y Albrook), El Hotel Marriot, varios centros comerciales en Avenida Balboa, Plaza Evergreen, que en su mayoría terminaron su construcción a finales de 1998.

Proyectos especiales del sector privado. En el último quinquenio, la economía panameña se ha visto favorecido con el crecimiento, rehabilitación y desdoblamiento de la red vial; por otro lado, la construcción del puerto de la Evergreen y la expansión de los puertos de Manzanillo y de Balboa han mejorado la eficiencia de transporte y carga ubicando a Panamá por encima de Centroamérica y a la altura de Latinoamérica en competitividad, sobretodo en el movimiento de contenedores en los puertos. Al final del período, la terminación de la construcción de la autopista del Corredor Norte y su posible continuación a Tocumen, la construcción de la autopista Panamá-Colón (sector de Madden), el avance en más del 50% en la construcción de la autopista del Corredor Sur que incluye el tramo marino y la construcción de un túnel con salida en el Colegio Las Esclavas y en Costa del Este están transformando a Panamá en una metrópolis moderna de cara al siglo XXI.

Inversión del sector público. Dentro de las inversiones más importantes dentro del período 1995-1998 se encuentran los programas de rehabilitación y administración vial financiados con aportes del BID que comprendió la licitación de 116 proyectos, de los cuales 99 están terminados. Se construyeron 62 nuevos puentes y se dio mantenimiento a 45 puentes ya existentes. Además, el programa es co-financiado con otro crédito negociado con el Banco Mundial y aportes del Gobierno Nacional. El programa de sistemas de puentes vehiculares de rápida instalación, aún cuando inició en 1998, se encuentra atrasada, por problemas en cuanto a la entrega de los planos y a las especificaciones técnicas de las estructuras metálicas de los puentes. El único proyecto que inició en 1998 se ubicó en la entrada de Pedregal. El programa de rehabilitación y ampliación de la carretera panamericana, conllevó al ensanche Chorrera-Capira, el tramo de Capira-Sajalices, la ampliación del tramo de la carretera David-Concepción, David-Calle La Montilla, Calle La Montilla-entrada a Boquerón, entrada Boquerón-Concepción. Se continuó con el ensanche del tramo Sajalices-Antón, cuyo estado de avance es de aproximadamente el 70%. También, se realizaron la rehabilitación y ampliación de la Carretera Transístmica. La construcción de la carretera Punta Peña-Almirante con ramal a Róbalo para unir por tierra la productiva zona bananera. Entre otros proyectos importantes se destaca la ampliación del Puente de las Américas, el paso elevado vehicular de San Miguelito, la construcción de 7 pasos peatonales, la carretera David-Boquete, la carretera a El Valle de Antón, etc. Sector Salud: entre 1995 a 1998, dos son las instituciones encargadas en la realización y ejecución de los proyectos: i) el Ministerio de Salud, donde se resalta la reposición de tres hospitales regionales de segundo nivel (Santiago, Las Tablas y La Chorrera), el mejoramiento de dos hospitales regionales de segundo nivel (Aquilino Tejeira y Cecilio Castellero), y la construcción y reparación de centros, subcentros y puestos de salud; ii) La Caja de Seguro Social, durante este período se contempló la construcción de dos grandes hospitales: el Hospital de Aguadulce, el Hospital de Chiriquí Grande en Rambala (Bocas del Toro); la construcción de dos unidades locales de atención primaria (ULAPS): ULAPS de las Cumbres y de Cristóbal; además se comprometieron fondos para la construcción de policlínicas: la Policlínica de Santiago (con 91% de avance), la Policlínica de La Chorrera (con 38% de avance), la Policlínica de Arraján-construcción de nuevo módulo (con 45% de avance). Sector Vivienda: ocho son los programas llevados a cabo por el Ministerio de Vivienda y el Banco Hipotecario, que se ejecutaron durante el período de 1995 a 1998, ellos son: el Mejoramiento Habitacional, Asistencia Habitacional, Construcción de Vivienda, Fondo de Ahorro Habitacional, Apoyo Rápido para Viviendas de Interés Social (PARVIS), Programa de Financiamiento Conjunto (PROFINCO), Fortalecimiento Institucional, y Lotes con Certificados Ciudad Jardín “Las Mañanitas”. No obstante, la mayoría de las inversiones realizadas por el Estado se han

canalizado a través de la banca privada con los programas de PROFINCO y PROVISA (Programa de Viviendas con Subsidios y Ahorro), dirigidos a los sectores medios de la población, y manteniendo subsidios sólo en los sectores más pobres a través de los Programas de PARVIS, Mejoramiento Habitacional y Asistencia Habitacional.

Para el primer semestre de 1999 en comparación a igual período de 1998, el valor de los permisos de construcción creció en 62.1 % considerando únicamente al Distrito de Panamá. Se resalta para este semestre, que el valor de los permisos de construcción de proyectos residenciales mayores de B/. 200,000 se incrementó en cerca del 106%, e incluye 1,400 viviendas nuevas dirigidas a los sectores de mediano y bajo ingresos. Además, 28 edificios de apartamentos que representan 752 habitaciones. Esto se da en virtud de la terminación de la vigencia de la Ley de Intereses Preferenciales.

13. Comisión del Canal

Para el período fiscal comprendido entre octubre de 1994 a septiembre de 1998, las toneladas netas transitada por el Canal crecieron en promedio anual cerca del 1.0%; los ingresos por peajes, 4.3% como promedio anual, y el volumen de carga comercial cerca del 0.4% promedio anual.

Cuadro 20: Actividad de Tránsito por el Canal de Panamá. Año Fiscal: Oct/Sept. 1994 a Oct/Sept 1998

Principales actividades	1995	1996	1997	1998
Tránsito de Naves (unidades)	15,136	15,187	14,747	14,244
Buques de alto calado	13,631	13,721	13,158	13,025
Buques de pequeño calado	1,505	1,466	1,589	1,219
Promedio diario (unidades del total)	41.5	41.6	40.4	39.1
Toneladas netas del Canal (MM de toneladas)	216.7	228.6	217.9	221.7
Ingresos por peajes (MM de B/.)	462.8	486.7	493.6	545.7
Volumen de carga (MM de toneladas larga)	190.4	198.5	189.9	192.1

Nota: En renglón de los ingresos por peaje no se incluye las ventas por bienes y servicios
Fuente: Elaborado en el Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Análisis y Política Económica, Departamento de Análisis Económico sobre la base de los Annual Report, Panama Canal Commission.

Al cierre del año fiscal de 1998, la Comisión del Canal de Panamá registró ingresos por B/. 545.7 millones, es decir, 10.6% más que el período fiscal anterior y superior al reportado en el año fiscal 1995-1996 (ver Cuadro 20). Este aumento se dio pese a la crisis que atraviesan los Tigres del Asia y a los embates de la sequía sufrida a raíz del fenómeno climatológico de El Niño y la consiguiente baja en el nivel del Lago Gatún, que alimenta las esclusas, lo que obligó a restringir el calado de las naves en tránsito y que estuvieron en vigor durante 109 días, hasta junio de 1998.

Este comportamiento de los ingresos es el resultado de un incremento del 7.5% en la tarifa de peajes, vigente en enero de 1998 y del impacto del cobro de peajes a los contenedores sobre cubierta desde julio de 1997.

El tránsito de las naves de alto calado en el Canal de Panamá totalizaron 13,025 en el año fiscal 1997-1998, es decir, un promedio de 35.7 naves por día, lo que representó un descenso de cerca del 5.0% sobre los 13,721 tránsitos registrados en el año fiscal 1995-1996.

En cuanto al volumen de la carga comercial, ésta creció en 1.2% en el período fiscal 1997-1998, revirtiendo así la tendencia negativa del año fiscal anterior, pero menor que la obtenida en el año fiscal 1995-1996 (tasa del 4.3%). Sobre el comercio de granos, una de las bases del negocio canalero, este rubro creció en 1.4% en el año fiscal 1997-1998 (el volumen de granos en los años fiscales 1995-1996/1996-1997 había disminuido en 10.3%) para un total de 35.8 millones de toneladas largas. El maíz fue el principal usuario del Canal, logrando un incremento del 1.1% para alcanzar 18.3 millones de toneladas largas. El trigo subió 9.9% en el año fiscal 1997-1998, a pesar de haber disminuido los dos años anteriores. La soya, a pesar de experimentar un descenso del 2.7%, continuó su sólido comportamiento con 10.0 millones de toneladas largas. Cabe resaltar que los Estados Unidos de América se mantiene como el mayor exportador de granos a la cuenca del Pacífico-Japón y el resto de la región asiática.

La carga en contenedores continuó su sostenido aumento de los últimos tres años, al incrementarse 5.5% desde el año pasado, para totalizar 28.4 millones de toneladas largas. El tráfico de carga en contenedores aumentó 2.8% entre los años fiscales 1995-1996 y 5.5% en 1996-1997.

Con la crisis de los Tigres de Asia, a comienzos de marzo de 1998, Japón y Corea del Sur a través de la ruta Asia-Costa del Este de los Estados Unidos, exportaron a precios competitivos en el mercado interno de E.U., manufactura de acero y hierro. Sin embargo, el aumento de las exportaciones de hierro y acero hacia los E.U. ha logrado afectar los niveles internos de producción de acero de las empresas norteamericanas, lo cual obligó al Gobierno de los E.U. a imponer leyes antidumping en noviembre de 1998 a las importaciones de acero y hierro de Asia, Japón y Brasil.

El actual programa de inversiones de aproximadamente B/. 1,000 millones para modernizar y mejorar el Canal aumentará en un 20% la capacidad de tránsito de la vía acuática para el año 2,005.

La Comisión del Canal de Panamá, durante el primer semestre de 1999 en comparación a igual período 1998, mostró un crecimiento en toneladas netas del 3.0%, 1.2% en el volumen de la carga comercial y del 3% en los ingresos por peajes.

En cuanto a la carga comercial de manufactura de hierro y acero, a pesar de disminuir en noviembre de 1998, hasta junio de 1999 se mantenía por encima de los niveles anteriores a marzo de 1998; en cambio, la carga comercial de petróleo crudo, con alzas a partir de abril de 1999, se vio afectada por problemas políticos en el Ecuador.

CAPITULO IV: EL CAMINO A SEGUIR: PROCESO DE TRANSFORMACIÓN ULTERIOR.

En general, los sectores productivos reaccionaron favorablemente ante las nuevas políticas económicas implementadas. Esto se manifiesta claramente en los dos últimos años. El desempeño del sector agropecuario es aceptable, considerando las diversas circunstancias coyunturales exógenas a que estuvo sometido el sector durante el período; además de los ajustes de política económica que conllevan una reconversión de aquellos sectores que lo ameriten. Por su parte la pesca reaccionó muy bien, principalmente en los dos últimos años producto, del apoyo institucional a través de incentivos a la acuicultura. Ante esta situación la producción de camarones mejoró sustancialmente. La industria manufacturera, no obstante el enfrentamiento de algunos problemas propios y foráneos, muestra signos de adecuación ante la economía globalizada, lo que se puede observar en la actividad de los dos últimos años. El desempeño de la producción eléctrica dependió de las condiciones pluviales; de allí el comportamiento anual. La productividad del sistema eléctrico mejoró, específicamente la producción térmica, y cambió también la estructura al incorporarse al sistema nuevas plantas particulares. La construcción pública se desarrolló enormemente, con una alta inversión en infraestructuras; igualmente, la construcción privada, con el desarrollo de grandes centros comerciales e incluso carreteras privadas. Las exportaciones se ampliaron como resultado de una nueva orientación de la producción.

El cambio en la estructura productiva de Panamá en los años recientes ha sido impresionante. Se incorporan grandes empresas internacionales, producto de la privatización de empresas estatales. Las áreas revertidas se empiezan a transformar para aprovechar las ventajas de la posición geográfica. Panamá se pone al día en el servicio de su deuda externa, con lo que el Gobierno y la banca local pueden incursionar en los mercados financieros internacionales. Se rebajaron los aranceles y se cambió la política proteccionista hacia una más cónsona con la globalización mundial. Se hace realidad el proyecto centro-puerto, la creación de un centro de transbordo de contenedores. Se está transformando y modernizando la red vial, se adquieren puertos con grúas de pórtico super post-Panamax, fibras ópticas y telefonía celular, espejos de agua para cultivo de camarones, manejo hospitalario privado, ferrocarriles con doble "stacking" (de dos en alto), Internet en todo el país. Las actividades de comercio se están modernizando con centros comerciales avanzados, y ventas al consumidor con nuevas modalidades.

Es muy temprano para que se aprecien algunos de los efectos de la nueva política económica, en particular cuando importantes medidas se han tomado sólo recientemente, o están en proceso. En varios casos la implementación de las medidas han tomado su tiempo o han sido incompletas, lo que restringe la introducción de mecanismos de competencia en la economía. Por ejemplo, la importación de productos agropecuarios requiere que se cumplan los procedimientos de registros sanitarios y las autorizaciones a los importadores. Hay medidas "paralelas" que producen restricciones, las que hay que detectar y expurgar. Hay sectores que tienen que cambiar su orientación, buscar mercados, ser más eficientes, reestructurarse, lo que no es inmediato.

Por otra parte, hay efectos que ya se han dado. Debido al menor riesgo país, un resultado de la renegociación de la deuda, el Gobierno pudo emitir bonos en el mercado de

eurodólares. A su vez, la banca privada internacional está ampliando su participación en Panamá, en términos de mayores plazos y montos de sus préstamos. Los bancos locales han financiarse directamente en mercados externos. El mayor financiamiento al Gobierno está permitiendo la ampliación del programa de inversiones de infraestructura, cuyos efectos en el empleo y mejoras en la productividad apenas si han empezado.

Asimismo, el PIB, que había decrecido en los dos primeros trimestres de 1996, creció posteriormente, dando como resultado tasas de crecimiento promedio del 4.5% en 1997-1998. El crecimiento económico fue en gran parte resultado de las medidas de política económica tomadas. La privatización trajo como consecuencia mayor inversión. El mayor nivel de confianza en el futuro de la economía contribuye a que la banca invierta más en Panamá. Este aumento en la confianza, algo que se considera muy importante en tiempos presentes, fue en gran parte producto de la renegociación de la deuda externa, que inició efectivamente la implementación de la nueva política económica. El aumento de las exportaciones en parte refleja una mayor orientación hacia afuera de la economía.

El crecimiento económico hubiera sido mayor en circunstancias normales. Sin embargo, algunos aspectos coyunturales fueron negativos. En lo internacional, el período se caracteriza por una serie de choques y crisis, en el Asia y Rusia, que terminan con una crisis económica en varios países latinoamericanos en 1998-1999. Internamente, el efecto del fenómeno de El Niño y de la huelga bananera afectó el crecimiento económico.

Las exportaciones están creciendo a un ritmo similar al PIB. Ya se están logrando niveles de inversiones públicas y privadas superiores al 30% del PIB, como en períodos anteriores. Hay indicios, en varios sectores, de recientes mejoras en el empleo y de una cierta reducción en el desempleo. Es más, ha mejorado la calidad del empleo. Después del período de recuperación, el empleo creció pero en gran parte mediante el empleo informal, desde fines de 1997 mejora la calidad del empleo, con mayor empleo en empresas privadas, y aumento en los anuncios de empleo.

Un efecto manifiesto es el deseo de las empresas internacionales de invertir en Panamá. Para el mundo de los negocios, es atractivo un país con una economía de mercado, con bajos impuestos de importación, sin problemas macroeconómicos o de tipo de cambio, con movilidad del capital, con garantías a la inversión. Esto se ha manifestado en las inversiones en el área portuaria, en la exitosa venta del INTEL, en los contratos con la ARI. A su vez han regresado a Panamá la SONY, la Evergreen, la Sears, y hay nueva inversión privada internacional en empresas comerciales. Esto indica que los beneficios de la reforma llegan pronto.

Es hora de hacer un alto, para evaluar lo que se ha hecho y hacer una mapa del camino a seguir. En algunos casos se necesita profundizar las reformas en marcha, en otros casos evaluar lo hecho y hacer correcciones. Hay sectores y políticas que no se han desarrollado. El programa económico está en marcha, pero quedan muchas cosas por hacer. Por ejemplo, acercarse a un impuesto de importación uniforme para casi todas las actividades, completar el programa de privatización, eliminar las restricciones o la falta de libertad de entrada plasmada en las normas y tramitación de registros y patentes promover en forma efectiva las exportaciones de carne de res y de aves. A su vez, el sistema

tributario necesita reformas profundas, tanto por razones de eficacia tributaria, para aumentar la recaudación, como por razones de equidad tributaria. Hay que corregir distorsiones en otros mercados, en particular en las medicinas, el transporte, seguros, alquileres y otros. Así mismo, permanecen normas que son restricciones cuantitativas a las importaciones, en particular las agrícolas, lo que disminuye el efecto de la reducción de aranceles. En opinión de organismos internacionales el mercado laboral necesita una reforma que promueva mayor flexibilidad. Es sabido que el costo y eficiencia de la mano de obra reducen los incentivos al empleo, lo que indirectamente promueve la informalidad.

Las finanzas públicas llegaron a una situación excelente hasta mediados de 1998. Sin embargo la aceleración del programa de inversiones con desaceleración de los ingresos ha creado dificultades y desbalances con respecto al programa fiscal. Están pendientes reformas al sistema de retiro por vejez, algo complejo para la sociedad. Es esencial que el sector público genere más ahorro corriente para financiar un mayor programa de inversiones y ampliar un programa social. Además, se necesita continuar el programa de modernización de la administración tributaria. En el sector público en general se necesita desarrollar programas concretos de entrenamiento, mejorar la eficiencia administrativa y la eficacia del Gobierno.

Las finanzas públicas van a tener un reto en los próximos meses y años. Hay compromisos financieros serios, ligados al nivel de deuda existente. Por un lado, existe la esperanza en el pueblo panameño de acentuar el gasto y la inversión en el sector social. Sin embargo, el poco crecimiento de los ingresos crea problemas. Por otro lado, la propiedad de acciones en empresas privatizadas y el Fondo Fiduciario para el Desarrollo dan confianza en la solidez de las finanzas públicas.

Preocupa que todavía persistan mecanismos que subsidian a sectores, o reduzcan su contribución impositiva. Como resultado de lo cual se paga, legalmente, muy poco impuesto sobre la renta por parte de las empresas nacionales. Hay sectores y profesiones que están exentas del impuesto sobre la renta; por otro lado, la eficiencia en el cobro de muchos impuestos es baja. Esto contribuye a que estos impuestos no crezcan como crece la actividad económica. Quizás más importante, esto hace que los asalariados paguen impuestos desproporcionadamente, como los impuestos a los productos (el ITBM e impuestos de importación), y el impuesto sobre la renta descontado de los salarios, una situación de poca justicia social.

En el ámbito social, hay necesidades importantes a corto y largo plazo. Se requiere, por ejemplo, mejorar la calidad de la educación a todos los niveles, así como la incorporación de una mayor población a la educación secundaria. Esto es costoso y exige una voluntad para tomar las medidas necesarias, así como un compromiso de la sociedad con las generaciones futuras. No es fácil romper el status-quo o normas culturales y de comportamiento, que son ajenas a un sistema de educación moderna. La implementación del programa de inversión y un mayor gasto que beneficien a los grupos de menor ingreso y ayude a reducir la pobreza, en particular la pobreza extrema, es de particular importancia.

Hay que transformar el aparato administrativo del Estado y mejorar la eficiencia del sector público. Esto se requiere para lograr una mayor eficiencia y eficacia en los

programas sociales. De lo contrario, el gasto social no logrará llegar a las familias necesitadas y no contribuirá significativamente a la reducción de la pobreza. La reforma estructural se ha concentrado en las empresas del sector privado, en incorporar firmas internacionales. Falta aún un programa extensivo de promoción en la capacidad y productividad del aparato estatal. Hubo cierto progreso, por ejemplo, se empezó a implementar la carrera administrativa, se hicieron reformas de organización, se empezó a cambiar la estructura y a descentralizar la administración en la educación.

La reforma estructural debe entrar en una segunda etapa, en lo que se llama reformas de segunda generación. En el ámbito institucional, medidas que aumenten la seguridad jurídica, tanto para las actividades económicas como las actividades personales (eficacia del sistema de protección legal). A su vez, hay que mejorar los sistemas de información, las estadísticas, y la transparencia de la acción pública. Esto son los nuevos retos y programas que complementan las reformas económicas ya hechas.

Los programas de reconversión de actividades quizás necesitan mayor énfasis, pero teniendo cuidado de que no se conviertan en subsidios a grupos de presión, o de mantener indirectamente distorsiones en los precios. Hay oportunidades de reconversión hacia nuevos sectores u orientación a exportar productos no tradicionales, como por ejemplo, la producción de helechos para la exportación, y la producción de carne vacuna para la exportación a los niveles similares de otros países centroamericanos.

A pesar del esfuerzo hecho, la economía panameña no luce a simple vista como una economía de mercado. Esto debido a que persisten distorsiones en diversos sectores y mercados, algunas significativas, o se necesita profundizar las reformas recientes. Debido a esta situación, no se realizan completamente los beneficios de la liberación, una situación conocida también en otros países. Por ejemplo, a pesar de la baja de aranceles no se redujeron en forma equivalente los precios de productos alimenticios. Sin embargo se crea una falta de credibilidad en la eficiencia del mercado, sin estar justificada realmente. La alternativa correcta es completar y complementar las reformas, y continuar el camino trazado, no revertir el proceso.

La orientación hacia las exportaciones, absolutamente necesaria, requiere ser profundizada. Esto se hace imperativo en el futuro inmediato por la terminación de las bases militares de los Estados Unidos. De no aumentar las exportaciones para compensar la pérdida de ingresos en este renglón, la economía se resentiría y habría menor crecimiento. El traspaso del Canal, las tierras e instalaciones en las áreas revertidas representan un aumento en el acervo nacional de capital, que implica un aumento en el potencial productivo de la economía. El uso de las áreas revertidas debe tener como prioridad la creación de condiciones favorables para aprovechar nuestra posición geográfica y la generación de empleos. Esto ha sido la orientación de dicho programa, por ejemplo en los puertos, pero el impacto de las inversiones contratadas es de largo plazo, y algunas están todavía en período de gestión.

Las expectativas de la economía son favorables a mediano plazo; pero no a corto plazo. En el corto plazo, la salida del ejército de los Estados Unidos, y la persistencia de la crisis financiera en América Latina reducen las expectativas de crecimiento. En el largo

plazo la nueva confianza en la economía, producto de las políticas de liberalización, el alto nivel de inversiones y unas finanzas públicas básicamente saneadas augura un futuro económico exitoso. A su vez, el aumento del acervo de capital disponible, y la transformación y modernización de la economía induce un aumento de productividad y competitividad, que contribuirá a un mayor crecimiento.