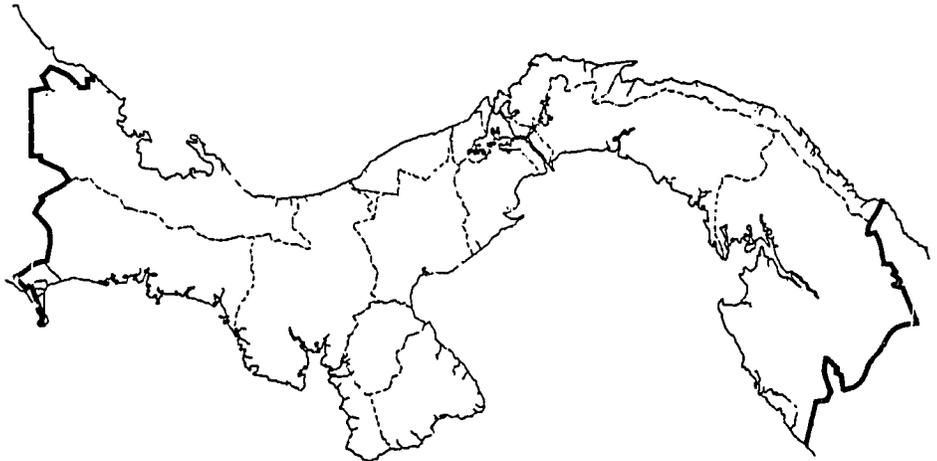


# Estudio de Transporte Regional de Centroamerica

## Panama

Junio 1987



**Parsons**  
**Brinckerhoff** 100  
YEARS

presentado a:  
**Agencia de los EE UU**  
**para el Desarrollo Internacional**  
**Oficina para Centroamerica y Panama**  
**Ciudad de Guatemala**

presentado por:  
**Parsons Brinckerhoff**  
**International, Inc.**  
**New York**

CENTROAMERICA

ESTUDIO SOBRE EL  
TRANSPORTE REGIONAL

PANAMA

INFORME FINAL  
JUNIO 1987

AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS  
PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL

PARSONS BRINCKERHOFF INTERNATIONAL, INC.

OFICINA REGIONAL PARA CENTROAMERICA Y PANAMA

GUATEMALA

## PANAMA

### Indice

#### RESUMEN

Recomendaciones Físicas	R-2
Recomendaciones Institucionales	R-3

CAPITULO 1: INTRODUCCION AL ESTUDIO REGIONAL	1-1
SINOPSIS	1-1
ANTECEDENTES	1-3
METODOLOGIA	1-5
Sistema Métrico	1-7

CAPITULO 2: GEOGRAFIA, POBLACION Y DEMOGRAFIA	2-1
GEOGRAFIA Y CLIMA	2-1
POBLACION Y DEMOGRAFIA	2-2

CAPITULO 3: EXPORTACION DE PRODUCTOS NO TRADICIONALES	3-1
LAS EXPORTACIONES DE PANAMA	3-1
Clasificación de las Exportaciones	3-1
Destino de las Exportaciones	3-2
PANORAMA DE LOS PRODUCTOS TRADICIONALES	3-4
PANORAMA DE LOS PRODUCTOS NO TRADICIONALES	3-7
Exportaciones según Método de Transporte	3-9
EXPORTACIONES AGROPECUARIAS NO TRADICIONALES	3-10
Mariscos	3-10
Frutas y Hortalizas	3-12
Especias y Plantas Medicinales	3-14
Flores	3-15
Recursos Forestales	3-15
EXPORTACIONES INDUSTRIALES NO TRADICIONALES	3-15
INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES	3-19
C.A.T.	3-19
Maquila	3-20
OBSERVACIONES GENERALES	3-20

<b>CAPITULO 4: EL TRANSPORTE NACIONAL</b>	4-1
<b>TRANSPORTE TERRESTRE</b>	4-1
El Sistema de Carreteras	4-1
La Carretera Transistmica	4-2
Flota de Vehículos	4-2
Problemas del Transporte Terrestre	4-3
<b>EL TRANSPORTE FERROVIARIO</b>	4-9
La Línea de Ferrocarril de Ciudad de Panamá a Colón	4-9
Otras Líneas de Ferrocarril	4-9
Problemas del Transporte por Ferrocarril	4-10
Potencial de Mejoras o Reemplazo	4-10
<b>TRANSPORTE MARITIMO</b>	4-11
El Canal de Panamá	4-11
Flota Marítima	4-12
Puertos	4-12
Operaciones con Contenedores	4-17
Problemas y Planes Futuros para los Puertos	4-20
<b>TRANSPORTE AEREO</b>	4-24
Disminución del Tráfico Aéreo	4-25
Conclusión: Transporte Aéreo en Transición	4-28
<b>LIMITACIONES RELACIONADAS CON EL TRANSPORTE</b>	4-29
El Sistema de Carreteras	4-29
El Ferrocarril de Panamá	4-30
Servicio Aéreo	4-31
Actividad Camionera	4-32
Operaciones Marítimas	4-32
Responsabilidades de los Exportadores	4-33
Responsabilidades del Gobierno de Panamá	4-34
Responsabilidades de los Transportistas	4-35
Responsabilidades de los Receptores de Exportaciones	4-36
<b>COSTOS COMPARATIVOS DE TRANSPORTE</b>	4-36
Comparación Regional	4-36
Sensibilidad del Precio a Costos de Transporte	4-41
Costo de Transporte versus Volumen de Exportación	4-43
<b>CAPITULO 5: RECOMENDACIONES</b>	5-1
<b>RESUMEN DE RECOMENDACIONES</b>	5-1
Recomendaciones Institucionales	5-2
Recomendaciones Físicas	5-3
<b>RECOMENDACIONES INSTITUCIONALES EN ORDEN DE PRIORIDAD</b>	5-4
<b>RECOMENDACIONES FISICAS EN ORDEN DE PRIORIDAD</b>	5-11
Recomendaciones No Prioritarias	5-14
<b>ANEXO A: MODELO ECONOMICO PARA ESTIMAR BENEFICIOS</b>	A-1

<b>ANEXO B: ECONOMIA Y COMERCIO DE PANAMA</b>	B-1
<b>PERSPECTIVA ECONOMICA</b>	B-1
Sectores Principales	B-1
Moneda	B-2
Cuentas Nacionales	B-2
<b>ACTIVIDAD ECONOMICA GLOBAL</b>	B-4
Empleo	B-4
Inflación	B-5
<b>PRINCIPALES SECTORES ECONOMICOS</b>	B-6
Agricultura, Silvicultura y Pesca	B-6
Minería	B-8
Energía	B-9
Manufactura	B-10
Financiamiento y Deuda Externa	B-11
<b>COMERCIO EXTERIOR</b>	B-12
Configuración del Comercio Exterior	B-12
 <b>ANEXO G: INFORME DEL BANCO MUNDIAL</b>	 C-1

#### CUADROS

3.1 Exportaciones en 1984	3-2
3.2 Destinos Principales según Valor	3-3
3.3 Destinos Principales según Volumen	3-3
3.4 Productos Tradicionales	3-5
3.5 Productos No Tradicionales	3-8
3.6 Exportación de Productos Manufacturados	3-10
3.7 Exportaciones en 1984. Pescados y Crustáceos	3-11
3.8 Exportaciones en 1984. Frutas y Hortalizas	3-13
3.9 Exportaciones en 1984. Cacao, Chocolate	3-13
3.10 Exportaciones en 1984. Materiales Crudos	3-16
3.11 Exportaciones en 1984. Productos Químicos	3-16
3.12 Exportaciones en 1984. Productos Básicos Manuf.	3-17
3.13 Exportaciones en 1984. Otros Productos Manuf.	3-17
3.14 Distribución Mundial de Exportaciones	3-18
 4.1 Tráfico Terrestre de Carga según Transportistas	 4-4
4.2 Costo de Transporte Terrestre, 1982 y 1984	4-5
4.3 Tarifas de Camiones en Panamá y Otros Países	4-6
4.4 Comercio Marítimo por los Puertos de Panamá	4-13
4.5 Movimiento de Contenedores . 1984	4-17
4.6 Estadísticas de Contenedores	4-18
4.7 Costos de Contenedores (Puerta a Puerta)	4-18
4.8 Tráfico Aéreo del Aeropuerto Internacional de Panamá	 4-25

4

4.9	Costos Representativos de Transporte de un Contenedor de 20 pies	4-37
4.10	Precios Unitarios Comparativos de Exportaciones	4-41
4.11	Desglose de Costo Representativo para Melones que se venden en Miami	4-42
4.12	Efecto del Aumento de 10% en el Costo de Melones	4-42
A.1	Exportaciones Tradicionales/ No Tradicionales	A-1
A.2	Asignación de Costos de Exportaciones Representativas	A-2
A.3	Exportaciones Típicas	A-3
A.4	Exportaciones Representativas	A.4
B.1	Crecimiento Económico	B-3
B.2	Origen Industrial del Producto Bruto Interno	B-4
B.3	Empleo por Sector	B-5
B.4	Precios al por Mayor y al Consumidor	B-6
B.5	Producción Agrícola	B-7
B.6	Comercio Exterior	B-12
B.7	Principales Productos Comercializados	B-12
B.8	Principales Países con que se Comercia	B-13

## PANAMA

### RESUMEN

Este informe evalúa el transporte en Panamá y recomienda formas de reducir las restricciones existentes relacionadas con el transporte en el aumento en exportaciones de productos no tradicionales (productos diferentes a los bananos, café, azúcar y carne ya tradicionales).

El estudio total consiste en seis informes nacionales y un informe regional. Fue patrocinado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) a través de la Oficina Regional para Centroamérica y Panamá (ROCAP) para ayudar a las Misiones USAID en la región a comprender el papel del transporte en la exportación de productos no tradicionales. El aumento de tales exportaciones apoya la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) en busca de una economía regional sana basada en mayores y más variadas exportaciones hacia los Estados Unidos y hacia otros países.

Las entrevistas y la recopilación de datos en Panamá y en los Estados Unidos mostraron que muchos factores, tanto físicos como institucionales, limitan la exportación de productos no tradicionales.

Limitaciones Físicas. El volumen de las exportaciones no tradicionales es bajo: menos de 100.000 toneladas por año, y con un valor de aproximadamente \$200 millones. La red de carreteras principales -- aun cuando son adecuadas para conectar los centros de población -- carecen de carreteras rurales de enlace y centros regionales de captación. Esto aísla a los productores y aumenta los costos de los camioneros. Los costos de transporte en camión también aumentan cuando los contenedores refrigerados caros se dejan estacionados en sustitución de bodegas refrigeradas. Los bajos niveles de eficiencia y las normas inadecuadas de mantenimiento de equipo en los puertos del país también contribuyen al costo del aspecto marítimo.

Limitaciones Institucionales. Los factores que sirven para simitar la eficiencia con la cual se utiliza el sistema de transporte, a diferencia de las limitaciones de las instalaciones físicas, se denominan 'institucionales'; el modernizarlas puede aumentar las exportaciones sin hacer inversiones de capital. Debido a que salen en Panamá más contenedores refrigerados con exportaciones con vía marítima de lo que regresan con importaciones, las compañías navieras importan contenedores vacíos a costo extra. Los camiones circulan vacíos para ir a recoger carga. La coordinación puede disminuir los costos asociados con tales ineficiencias. En Panamá hay un nivel de participación gubernamental en los sectores de la producción y la exportación, pero el valor de las exportaciones no tradicionales es poco. Se requieren varios programas para reducir esta participación cuando sólo sirve para aumentar los costos, y para posiblemente aumentar la participación en esferas tales como el adiestramiento, la comercialización y la promoción. Debido al bajo valor total de las exportaciones, los beneficios de los programas de mejoras también son bajos. Por lo tanto, el énfasis tiene que estar en el desarrollo de nuevas exportaciones, especialmente fuera del campo de los productos agrícolas básicos, y especialmente aquellos que pueden beneficiarse de la situación favorable de los fletes aéreos.

La Base de las Recomendaciones. El informe contiene muchas sugerencias de las personas entrevistadas, así como programas diseñados por el grupo de estudio mismo, y deben ser consideradas como un conjunto de posibilidades. Sin embargo, las recomendaciones en orden de prioridad fueron hechas sobre una base concreta: ser apropiadas para acción a corto plazo, y para su ejecución a nivel nacional versus nivel regional. Las acciones que sería mejor dejar a cargo de grupos que no sean la USAID no fueron omitidas de las recomendaciones prioritarias, ya que pueden atraer la atención de grupos distintos a la USAID.

Se estimaron los costos y beneficios relativos para cada recomendación en orden de prioridad, y las recomendaciones fueron escalonadas dentro de dos categorías, físicas e institucionales. Los beneficios relativos se estiman como el valor por el cual cada acción puede aumentar la exportación total de productos no tradicionales.

### Recomendaciones Físicas

1. Revisión de Reparación y Mantenimiento de Puertos  
Costo aproximado: \$300.000 (estudio solamente)  
Beneficio aproximado: \$1,2 millones aumento de exportaciones  
Tiempo: Estudio 1988  
Ejecución y Compras 1980-1994

2. Revisión de Reparación y Mantenimiento de Carreteras  
Costo aproximado: \$500.000  
Beneficio aproximado: \$0,6 millones aumento de exportaciones  
Tiempo: Estudio 1988  
Ejecución y Compras 1989-1994
  
3. Revisión de Instalaciones de Aeropuertos  
Costo aproximado: \$50.000 (estudio solamente)  
Beneficio aproximado: \$11 millones aumento de exportaciones (dependiendo de la promoción)  
Tiempo: Estudio 1988-1989  
Construcción 1989-1993

### Recomendaciones Institucionales

1. Enmiendas a las Leyes sobre Contratos  
Costo aproximado: Desconocido  
Beneficio aproximado: \$6,5 millones aumento de exportaciones anuales (mínimo)  
Tiempo: Estudio 1988-1990  
Programas inmediatos, 1990-1995  
Programas a largo plazo, 1990 en adelante
  
2. Representación en el Extranjero  
Costo aproximado: \$300.000 anuales  
Beneficio aproximado: \$1,0 millones aumento de exportaciones  
Tiempo: Abrir oficina 1988/1989
  
3. Asistencia para Técnicos de Grupos para Solución de Problemas  
Costo aproximado: \$300.000 anuales  
Beneficio aproximado: Hasta \$2,0 millones aumento de exportaciones  
Tiempo: Inicio del programa en 1988

4. Eliminación de Distorsión de Costos  
Costo aproximado: \$6 millones anuales, estimados  
Beneficio aproximado: \$23 millones aumento de exportaciones anuales  
Tiempo: 1988 en adelante
  
5. Programas Educativos  
Costo aproximado: \$1 millón presupuesto anual total  
Beneficio aproximado: \$1,5 millones aumento de exportaciones anuales  
Tiempo: 1988 en adelante
  
6. Aumento en el Número de Inspectores de Aduanas en Puertos de los EE.UU.  
Costo aproximado: \$300.000 anuales  
Beneficio aproximado: \$3 millones aumento de exportaciones anuales  
Tiempo: 1987/88
  
7. Organización Nacional de Comercialización  
Costo aproximado: \$500.000  
Beneficio aproximado: \$6 millones  
Tiempo: Selección del consultor 1988  
Inicio del programa 1989

Estas recomendaciones resultan de un examen profundo de los problemas que enfrentan los exportadores de productos no tradicionales así como un esfuerzo por escalar los remedios según sus costos y beneficios relativos. El análisis convenció a los que prepararon este estudio que los problemas de transporte y exportaciones eran muy profundos. También se encontró que, aun cuando hay una clara necesidad de de inversiones de capital en la infraestructura de transporte -- inversiones que podrían justificarse al nivel nacional de costos y beneficios -- el bajo valor asociado a las exportaciones no tradicionales resultó en una justificación muy pobre para proyectos de inversión grandes en relación con los beneficios para estas exportaciones. Además, el grupo del estudio llegó a la conclusión de que se debe dar prioridad a las principales recomendaciones institucionales, esperándose que éstas puedan crear el mejor ambiente para un uso más efectivo de la infraestructura existente.

## PANAMA

### CAPITULO 1

#### INTRODUCCION AL ESTUDIO REGIONAL

##### SINOPSIS

Parsons Brinckerhoff International, Inc. ha sido nombrada por USAID como parte del Contrato No. OTR-0000-I-00-6071-00, para proporcionar servicios técnicos en Centroamérica en forma de un estudio para el Proyecto de Transporte Regional en Centroamérica. El objetivo del estudio fue producir una serie de informes que permitirían a la Oficina Regional para Centroamérica y Panamá (ROCAP) y las misiones USAID comprender más ampliamente el papel del transporte en el desarrollo y promoción del comercio extra e intraregional en exportaciones no tradicionales, y ayudar a la formulación de propuestas para la eliminación de los problemas identificados relacionados con el transporte. En recientes experiencias en la región se ha llegado a la conclusión de que las iniciativas por parte de ROCAP y las misiones bilaterales de USAID en Centroamérica en apoyo a las exportaciones no tradicionales invariablemente han chocado con problemas relacionados con el transporte, que han disminuído significativamente el impacto anticipado del programa.

Para cumplir con los requisitos del contrato, se propuso un grupo de estudio que debería identificar para los seis países dados (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá) las limitaciones del transporte terrestre, marítimo y aéreo, las cuales inhibían las exportaciones del sector privado de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe e Iniciativa de Centroamérica de productos no tradicionales, tanto en los mercados intra como interregionales, así como recomendar los medios para eliminar estas restricciones. Para los medios recomendados, se deberían desarrollar fórmulas de costos en orden de magnitud y de tiempo requerido.

Se consideraría como exportación no tradicional cualquier producto que no fuera un producto tradicional de exportación como café, azúcar, carne, algodón y bananos.

Se consideraría como una restricción cualquier condición que sirviera para disminuir la calidad del servicio, aumentar el costo del transporte, o reducir los incentivos al productor para generar productos no tradicionales.

Los resultados del estudio debían estar contenidos en siete informes: Uno para cada uno de los países, y uno abarcando la región en forma global.

El estudio fue realizado en tres fases:

Fase I - Revisión en los Estados Unidos de documentación, consultas y desarrollo de la metodología de la investigación

Fase II - Entrevistas de campo, investigación de documentos e investigación del estudio

Fase III - Análisis de necesidades y ordenamiento de recomendaciones por prioridad.

Un grupo de estudio formado por un economista en transporte y dos ingenieros en transporte proporcionaron servicios tanto en los Estados Unidos como en Centroamérica, mientras que un tercer ingeniero en transportes proporcionó servicios adicionales solamente en los Estados Unidos. Desde el inicio del contrato se dió un total de 21 semanas para presentar el borrador del informe final a ROCAP. El trabajo del proyecto se inició en los Estados Unidos el día lunes 29 de septiembre de 1986.

Este informe, por lo tanto, representa los resultados del estudio para uno de los países estudiados: Panamá. Contiene una revisión detallada de los aspectos económico, institucional, físico y operativo del país y su sistema de transporte, y los efectos que todos estos tienen sobre las exportaciones de productos no tradicionales. El informe identifica problemas que están teniendo un efecto inhibitor en la exportación de productos no tradicionales, y hace recomendaciones para su eliminación o disminución. El informe hace un esfuerzo especial en presentar las opiniones de los exportadores mismos acerca del transporte, y discute la exactitud y posibles conceptos erróneos contenidos en estas opiniones.

## ANTECEDENTES

Los legisladores, formuladores de políticas y administradores y observadores responsables -- tanto en el sector público como en el privado -- tanto en los Estados Unidos como en Centroamérica concuerdan en que el reciente deterioro económico en la región tiene raíces profundas y que el desequilibrio político, económico y financiero resultante no parece que pueda corregirse a sí mismo. Un gran aumento en los niveles de precios de productos básicos tan importantes para la salud económica actual de la región no parece probable en un futuro cercano. En realidad, la decisión tomada en diciembre de 1986 por los Estados Unidos de reducir sus importaciones de azúcar de Latinoamérica y el Caribe en un 41% para 1987 ejercerá una presión descendente en los precios mundiales del azúcar. Una decisión semejante en las importaciones de carne de la región también tendrá un impacto desestabilizador en los precios mundiales.

El proteccionismo regional parece estar aumentando con el impacto obviamente negativo del comercio entre las naciones Centroamericanas individuales. Las tensiones políticas -- y la percepción ampliamente difundida, frecuentemente exagerada de estas tensiones -- sirven para limitar la confianza de los inversionistas en los países de la región y para restringir la afluencia de capitales esenciales.

Esta situación crítica -- y que puede empeorar -- ha dado origen a los antecedentes políticos y legislativos para programas regionales y bilaterales planificados por AID en Centroamérica: la promulgación en 1984 de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) y la subsiguiente Iniciativa Centroamericana (ICA).

Los programas de la ICC y la ICA están diseñados para estimular la inversión y el comercio en las diversas naciones Centroamericanas. El factor principal de los programas de la ICC y la ICA es un acceso más fácil al mercado de los Estados Unidos. Para añadir al valor concreto de este acceso mejorado, un programa aumentado de asistencia económica extranjera está siendo realizado por ROCAP y las misiones bilaterales USAID en Centroamérica.

Un enfoque importante de las acciones propuestas es la asistencia a exportadores de productos que son "no tradicionales" para los países de la región. Las exportaciones "tradicionales" son los productos principales, tales como bananos, café, algodón, azúcar y carne, mientras que las "no tradicionales" son todos aquellos otros artículos de exportación que pueden competir en los mercados mundiales.

Algunas acciones previas y misiones bilaterales de USAID han encontrado serios obstáculos que han sido identificados como relacionados con el transporte. Este estudio fue solicitado en un esfuerzo por investigar la validez y dimensiones del impedimento.

El estudio buscaba alcanzar sus objetivos por medio de

- o Un examen de la documentación existente relacionada con el transporte marítimo, aéreo y terrestre, incluyendo tendencias económicas, volúmenes de carga y otros estudios de transporte en Centroamérica.
- o Consultas con instituciones, organizaciones, compañías y personas en los Estados Unidos que están o han estado involucrados con la exportación de productos no tradicionales en la región.
- o Entrevistas en cada uno de los países estudiados con personas grupos, tales como

Productores y exportadores de productos agrícolas perecederos no tradicionales;

Exportadores de otros productos de exportación no tradicional;

Importadores de insumos para el sector no tradicional;

Cámaras de Comercio, Industria y Fabricación;

Funcionarios de USAID en las áreas del sector privado y desarrollo rural;

Ministros de Gobierno que tienen relación con el transporte de productos no tradicionales;

Consejos de promoción de exportaciones;

Consejos de Embarcadores

Líneas aéreas, compañías de transporte marítimo,  
camioneros y puertos y aeropuertos;

Agentes navieros, agentes embarcadores de carga, agentes  
de aduanas, funcionarios de aduanas.

- o Identificación de restricciones institucionales, y restricciones estructurales que afectan la eficiencia operativa y costo de carreteras y transporte terrestre, vías de ferrocarril, aviación y puertos y transporte marítimo.
  
- o Análisis y formulación de acciones en orden de prioridad que deben llevarse a cabo para mejorar la calidad del servicio de transporte y reducir su costo, en lo que se relaciona con el movimiento de productos no tradicionales al mercado.

#### **METODOLOGIA**

El planteamiento adoptado comenzó con un análisis para obtener una lista definitiva de exportaciones no tradicionales para cada país. Con este fin, se analizaron y resumieron estadísticas de comercio publicadas, como las del Anuario de Comercio Internacional de las NU.

El trabajo se dividió en los Estados Unidos y Centroamérica; el grupo reconoció desde el principio que las restricciones relacionadas con el transporte en las industrias de Centroamérica pueden no estar ubicadas en estos mismos países, sino en los Estados Unidos. La cadena de transporte del productor al mercado fue vista como una cadena larga, y la solución de un problema observado en un punto de la cadena en realidad puede depender de la solución de otros problemas mucho más allá en la cadena, tal vez en otro país. La elección del puerto de importación en los Estados Unidos, por ejemplo, podría afectar el costo del transporte y la eficiencia tanto como la elección del puerto de exportación en el país de origen. Así, en las primeras fases del estudio se dedicó tiempo a entrevistar a exportadores con casa matriz en los Estados Unidos, representantes de compañías navieras, grupos comerciales, agencias internacionales, funcionarios de embajadas, y representantes de los principales puertos que dan servicio a Centroamérica.

El enfoque que en realidad utilizó en el campo el grupo de estudio en este caso fue un acomodo estudiado. Mientras se realizaban las entrevistas con los usuarios, embarcadores, empresas de transporte y agencias en los Estados Unidos, se estudiaban las cifras de exportaciones de los países para llegar a una lista definitiva de exportaciones tradicionales y no tradicionales. La información recopilada en los Estados Unidos fue utilizada para desarrollar un borrador con una lista de nombres de personas y organizaciones en cada uno de los países objetivo que tendrían que ser entrevistados para obtener mayores detalles de la naturaleza de los productos y la naturaleza de las restricciones. Las entrevistas en Centroamérica buscaron obtener una idea del potencial de crecimiento del producto de exportación, una medida de la relación entre el precio del producto en el mercado abierto y el costo del trabajo correctivo relacionado con el transporte, y una idea de qué productos podrían ser incluidos para beneficiarse de estas mismas mejoras. Antes de formular ninguna recomendación para mejoras o enmiendas, se entrevistó a funcionarios de gobiernos nacionales y agencias internacionales, cuando fue apropiado, para asegurar que otros no estaban formulando ninggn plan que pudiera tener preferencia o de cualquier otra forma anular cualquier propuesta contenida en los informes de este estudio. Por lo tanto, los informes finales contienen ciertas listas en orden de prioridad de productos cuyo volumen de exportación podrían ser aumentado significativamente por mejoras o modificaciones sugeridas a la infraestructura del transporte, tanto física como institucional. Las modificaciones o mejoras que se podrían introducir mejor a un nivel regional, en lugar de país por país, se incluyen e. el informe regional.

Además de las entrevistas, el grupo de estudio usó documentos disponibles, tales como estudios pertinentes, informes del Banco Central, documentos de ministerios, memoranda de la USAID, así como artículos de periódicos y revistas. Se realizaron investigaciones in situ cuando fue necesario. Así, se investigaron los principales puertos y aeropuertos, especialmente dado que su eficiencia afectaría varias industrias al mismo tiempo. En muchos casos los productores de artículos similares de exportación tenían restricciones similares, y el flexible programa de entrevistas permitió al grupo el dedicarse a tales problemas comunes a través de preguntas directas e inspecciones in situ.

Los resultados de los estudios fueron redactados en los Estados Unidos bajo los siguientes títulos:

- o geografía, población y demografía
- o la exportación de productos no tradicionales
- o el sistema nacional de transporte
- o recomendaciones en orden de prioridad
- o economía y comercio nacionales

El análisis de las exportaciones no tradicionales de cada nación se hizo dentro del marco de clasificación de la Standard International Trade Classification (SITC) Edición 3, aceptada internacionalmente. La adopción de este sistema fue considerada fundamental para el estudio, ya que le daba un marco uniforme y sistemático dentro del cual se analizaba la información recopilada acerca del gran campo de productos no tradicionales.

Los estudios fueron preparados en forma de siete informes separados: uno para cada uno de los siguientes; Belice, Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Panamá, y un informe cubriendo la región como un todo.

#### Sistema métrico

Se han empleado unidades del sistema métrico en esta serie de documentos. El sistema alternativo de libras y pies se emplea cuando la norma de la industria (por ejemplo contenedores de 20 pies) es ésta. Las expresiones "tonelada" y "tonelada métrica" indican 1000 kg en todo este informe.

## PANAMA

### CAPITULO 2

#### GEOGRAFIA, POBLACION Y DEMOGRAFIA

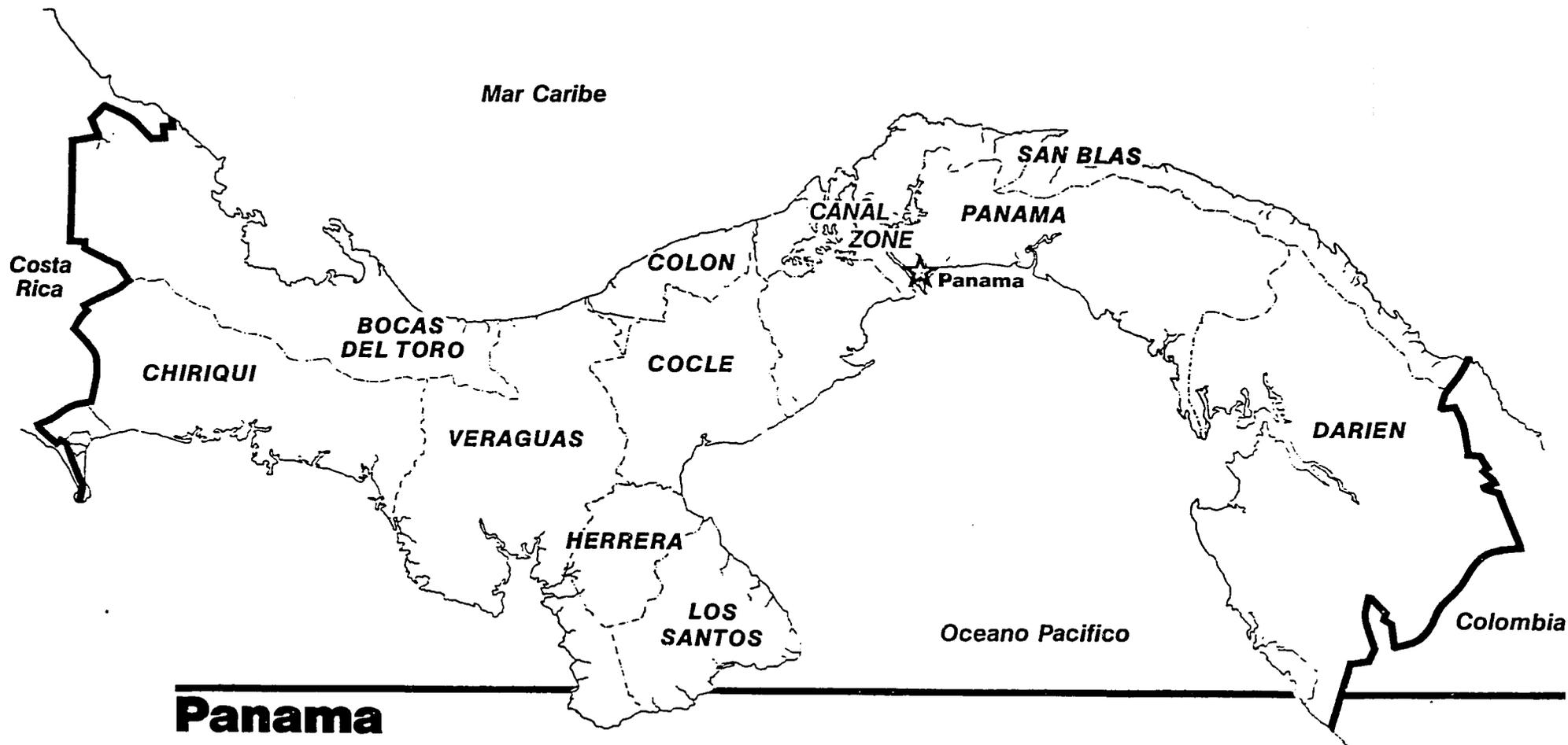
##### GEOGRAFIA Y CLIMA

Panamá está ubicada entre Costa Rica y Colombia en el istmo que une a Centroamérica con Sudamérica. Es un país largo y delgado, cuyas altas cadenas de montañas -- la Cordillera de Talamanca en el oeste y la de San Blas en el este -- se elevan a más de 3.000 metros y dividen pronunciadamente el país en mitades todavía más angostas, con litorales notablemente largos --- 1.160 km a lo largo del caribe y 1.697 km en el Pacífico. En la brecha en la intersección de las dos principales cordilleras, la divisoria continental desciende de 900 metros a solamente 87 metros o menos, permitió la construcción del Canal de Panamá. Hoy día, las tierras bajas a lo largo del canal contienen mucho del desarrollo urbano de Panamá, con las dos ciudades principales en cada punta del Canal. Panamá, progresivamente, ha ido asumiendo la jurisdicción sobre la antigua Zona del Canal (una faja de 8 km a cada lado del Canal mismo), y la plena operación panameña del canal está programada para iniciarse en el año 2000.

Fuera de la región del canal, el país continúa abruptamente dividido por las montañas y en su mayor parte cubierto de selvas y con un clima característicamente tropical.

A lo largo de la costa atlántica se encuentran densas selvas tropicales, que se elevan por las faldas de las montañas y se alimentan de una precipitación pluvial comparativamente alta, con un promedio de casi 3.800 mm por año en algunos lugares (3.175 mm en Colón, y 2.970 mm para toda la costa del Caribe).

Las cimas frescas de las montañas forman una divisoria de la precipitación pluvial, de manera que la parte costera del Pacífico, aun cuando todavía promedia 1.600 mm de lluvia por año, (1.770 en la Ciudad de Panamá), recibe solamente aproximadamente la mitad de la lluvia de la costa atlántica. (En ambas costas, la estación lluviosa se extiende de abril o mayo hasta mediados de septiembre.)



# **Panama**

## **Provincias**

En el lado del Pacífico, menos lluvioso, los árboles semi-decíduos y las sabanas entran al denso bosque tropical. La mayor parte del 16 por ciento de las tierras que se cultivan en el país está en seis provincias de la costa del Pacífico. También hay cultivos en los valles entre las montañas y esporádicamente en la costa Atlántica; mucho del 16 por ciento cultivado es pastizal y no tierras de labranza.

## POBLACION Y DEMOGRAFIA

Con más de la mitad del total de la superficie del país constituida por jungla y montañas inhabitadas, no es sorprendente que Panamá tenga una población pequeña para su tamaño. Aun cuando Panamá está, en superficie, aproximadamente en la mitad del espectro Centroamericano (aproximadamente 80.000 km<sup>2</sup>), solamente Belice tiene una población más pequeña. Por kilómetro cuadrado, la densidad de población fué estimada en solamente 27,7 personas en el mes de julio de 1984. Sin embargo, la población total de Panamá, de ligeramente más de 2 millones, de ninguna manera está repartida en toda el área de terreno disponible. El cuarenta por ciento de la población total está concentrada en solamente dos ciudades, una en cada punta del Canal, Ciudad de Panamá y Colón, o alrededor de las mismas. Para la nación como un todo, el 57 por ciento de la población vive en las seis provincias del Pacífico al oeste del Canal, donde se concentra la mayor parte de la tierra cultivada. En la costa del Atlántico, solamente Bocas del Toro, cerca de la frontera con Costa Rica, puede considerarse como un centro apreciable de población rural.

La mayoría de la población es mestiza o mulata; solamente tres tribus indígenas sobreviven hoy día, de aproximadamente 60 tribus que habitaban el istmo al iniciarse la conquista española. Pocos de estos indígenas hablan español; otros grupos que no hablan español incluyen la mayoría de los negros del país, quienes hablan inglés y descienden de personas de habla inglesa de las Indias Occidentales Británicas, que originalmente llegaron a Panamá como trabajadores del ferrocarril y del canal. Un pequeño grupo de los negros del país son descendientes de habla hispana de esclavos que escaparon y que establecieron comunidades libres en el Siglo XVI; sus descendientes ahora viven principalmente en el Darién y en las Islas de las Perlas. Cerca de la frontera con Costa Rica, en Bocas del Toro, la mitad de la población habla español y la mitad habla inglés.

En las escuelas se enseña tanto el español como el inglés, siendo el inglés el segundo idioma obligatorio para los de habla hispana. La educación, aun cuando es obligatoria hasta los 14 años, es accesible en mayor medida para las poblaciones urbanas que para las rurales. En las ciudades, solamente el 6 por ciento son analfabetos, comparado con un 43 por ciento en las áreas rurales. El alfabetismo ha aumentado y era, globalmente, de un 88 por ciento en 1981.

Las estadísticas de salubridad han mostrado ciertas mejoras en los últimos años; por ejemplo, la mortalidad infantil ha sido reducida de 25 por 1.000 nacimientos con vida in 1979, a 20 por 1.000 en 1982. La esperanza de vida alcanzó los 71 años a principios del decenio 1980-1990.

## PANAMA

### CAPITULO 3

#### EXPORTACION DE PRODUCTOS NO TRADICIONALES

##### LAS EXPORTACIONES DE PANAMA

##### Clasificación de las Exportaciones

En 1984 Panamá exportó bienes por un valor de \$256,3 millones. Estos productos tuvieron un volumen combinado de aproximadamente 861.000 toneladas. El Cuadro 3.1 muestra la distribución de estas exportaciones de acuerdo con el sistema del SITC (Standard International Trade Classification). Como puede verse, la exportación de productos alimenticios básicos constituyó un 81% en valor y 93 en volumen. Durante el estudio se encontró que para todos los países de la región la mayor parte del volumen de exportación producía un porcentaje más bajo del valor, reflejando la dependencia de productos agrícolas básicos de bajo precio y gran volumen.

Tomando los artículos manufacturados básicos (#6) junto con los productos químicos (#5) y otros artículos manufacturados (#8), el resultado es un sector fabril que produce \$35 millones al año, y un volumen de 13.656 toneladas. Este sector representa aproximadamente el 14% del valor total y el 2% del volumen -- los porcentajes relativos más altos demuestran que los valores por unidad son de las exportaciones. Sin embargo, debe tomarse nota que las cifras están algo distorsionadas debido a la proporción de exportaciones con valor adicional bajo: artículos como textiles y ropa, en que Panamá importa los materiales ya preparados y solamente hace el trabajo de armado en el país. Estos artículos son normalmente puestos a valor total en los documentos de exportación, y no solamente su valor para el país. El resultado neto es una exageración del tamaño o importancia del sector fabril.

**Cuadro 3.1**  
**Panamá**  
**Exportaciones en 1984**

<u>Clas.</u>	<u>Descripción</u>	<u>Millones \$ FOB</u>	<u>Toneladas</u>
0	Alimento y Animales Vivos	206,5	800.898
1	Bebidas y Tabaco	4,5	2.071
2	Materiales Crudos etc.	3,1	13.304
3	Combustibles y Lubricantes	5,6	29.142
4	Aceites Vegetales y Animales	0,4	1.560
5	Productos Químicos	8,5	3.641
6	Productos Manufacturados	13,9	9.121
7	Maquinaria y Equipo de Transporte	0,6	341
8	Otros Productos Manufacturados	12,6	894
9	Otros y Transacciones Especiales	0,6	--
	TOTAL	256,3	860.972

Nota: Incluye exportaciones a la Zona Libre de Colón.

Fuente: Situación Económica, Comercio Exterior: Año 1984,  
Dirección de Estadística y Censo

#### Destino de las Exportaciones

El destino principal de las exportaciones de Panamá en 1984 los Estados Unidos, sumando \$152 millones (59%) y 371.000 toneladas (43%). La exportación masiva de bananos a Europa puso a los países de este continente como segundos en importancia, pero el mayor, Alemania Occidental, solamente alcanzó un 7% del valor y un 18% del volumen en toneladas. Un volumen relativamente bajo de artículos de alto precio va a Costa Rica, demostrando la demanda en dicho país de artículos de consumo.

Los Cuadros 3.2 y 3.3 muestran los destinos principales de las exportaciones de Panamá en orden de valor total y tonelaje total. Sumando las naciones de Europa da \$46,9 millones (18%), y 375.468 toneladas (44%), y sumando los países de Centroamérica da \$29 millones (11%), y 22.342 toneladas (3%).

22

Cuadro 3.2  
Panamá  
Exportaciones en 1984  
Destinos Principales según Valor

<u>País</u>	<u>Millones \$ FOB</u>	<u>Toneladas</u>
Estados Unidos	151,7	371.334
Costa Rica	20,4	16.963
Alemania (RFA)	16,9	154.174
Bélgica	13,4	116.972
Italia	10,4	53.833
Puerto Rico	9,4	30.492
Arabia Saudita	5,7	39.439
Suecia	3,5	34.124
Guatemala	3,0	2.471
El Salvador	2,4	959

Cuadro 3.3  
Panamá  
Exportaciones en 1984  
Destinos Principales según Volumen

<u>País</u>	<u>Millones \$ FOB</u>	<u>Toneladas</u>
Estados Unidos	151,7	371.334
Alemania (RFA)	16,9	154.174
Bélgica	13,4	116.972
Italia	10,4	53.833
Arabia Saudita	5,7	39.439
Suecia	3,5	34.124
Puerto Rico	9,4	30.492
Costa Rica	20,4	16.963
Noruega	1,2	11.657
Líbano	1,0	7.510

Fuente: Situación Económica, Comercio Exterior: Año 1984,  
Dirección de Estadística y Censo

## PANORAMA DE LOS PRODUCTOS TRADICIONALES

La actividad de exportación de Panamá puede dividirse en dos grandes clases de productos agrícolas y no agrícolas. Entre los primeros están aquellos que se exportan actualmente en volúmenes importantes:

- bananos
- café
- azúcar
- carne
- camarones
- cacao
- fruta fresca
- hortalizas

Los cuatro primeros son las exportaciones 'tradicionales', aun cuando algunos de ellos tienen solamente un potencial de crecimiento limitado en el futuro previsible, mientras que es muy posible que otros aumenten su volumen actual y capturen nuevos mercados.

De acuerdo con los análisis del Banco Mundial, muchos de los productos enumerados arriba confrontan serios problemas en el comercio internacional y no pueden contarse como generadores principales de mayor riqueza nacional.

Para los propósitos del estudio, se trató de que la clasificación "exportaciones tradicionales" tuviera un significado más que aquellos productos que habían sido exportados tradicionalmente. El propósito de la clasificación fue separar aquellas exportaciones que habían alcanzado un nivel de sofisticación y volumen que permitía manejarlas con eficiencia económica, de aquellas exportaciones que eran de volumen pequeño y no estaban coordinadas. El razonamiento detrás de la definición fue que se podría esperar que las exportaciones definidas como tradicionales en este sentido hicieran uso del transporte en la forma más eficiente posible, como resultado de sus grandes volúmenes y experiencia administrativa internacional. Por otro lado, los exportadores de lo que se define como productos no tradicionales pueden estar sufriendo dificultades que pueden corregirse en el uso de transporte.

El Cuadro 3.4 muestra el valor total en dólares y el tonelaje de cada una de las exportaciones tradicionales de Panamá. La más importante, lejos, son los bananos, alcanzando a un 30% del valor de todas las exportaciones, y sumando un 76% del tonelaje. Estos hechos son importantes para demostrar los retornos proporcionalmente bajos obtenidos del producto que más pesa en el sistema de transporte. La segunda en importancia es el azúcar, que a un 14% del valor total de exportaciones es menos de la mitad del valor de los bananos. El azúcar ocupa solamente un 12% de los servicios de transporte de exportación, según el tonelaje.

Cuadro 3.4  
Panamá  
Productos Tradicionales  
Exportaciones en 1984

<u>Producto</u>	<u>Millones \$ FOB</u>	<u>Toneladas</u>
Bananos	74,7	654.626
Azúcar	35,0	105.713
Café	12,9	4.637
Carne	<u>1,5</u>	<u>670</u>
TOTAL	124,1	765.646

Durante los últimos años, el café, bananos, azúcar y carne juntos han constituido entre el 45 y el 55% en valor de las exportaciones de Panamá.

El azúcar comparte con el café y los bananos la propiedad de ser un producto comercial sujeto a fuerzas internacionales fuera del control del productor panameño. Mientras que la carne no es estrictamente hablando un producto básico en el mismo sentido, cuando se comercia con los Estados Unidos está sujeto a cuotas y presiones de precios que no son diferentes a las que afectan al café, bananos y azúcar. Tal y como se demuestra en las recientes reducciones hechas por los Estados Unidos en las cuotas de importación, tanto de azúcar como de carne, el comercio de tales artículos puede tener consecuencias devastadoras para un país pequeño.

En función de tonalejes -- uno de los factores básicos en un estudio de transporte -- el Cuadro 3.4 muestra que los cuatro productos clasificados arriba como tradicionales dominan las exportaciones en tonelaje, en un grado aun mayor que en valor. Estas cuatro exportaciones tradicionales representan del 85 al 95% del tonelaje total de exportación.

**Bananos.** Aun cuando Panamá tiene condiciones muy adecuadas para el cultivo de bananos, y se podrían desarrollar más tierras para este propósito, hay un gran excedente mundial. Las condiciones del mercado han sido afectadas especialmente por grandes aumentos en las áreas de cultivo en Ecuador y Colombia.

**Café.** La situación acerca de la producción y exportación del café se ha visto complicada en Panamá por muchos factores. El volumen exportable ha fluctuado grandemente, y el gobierno ha instituido un elaborado conjunto de controles administrativos (diseñados para reducir el contrabando) que ha hecho el proceso de embarques sumamente difícil, dando como resultado retrasos, cancelaciones, y pérdida de confianza en entregas a destino. En la primavera de 1987, la perspectiva internacional del café era pesimista, con bajas mantenidas de precios en el futuro previsible.

**Azúcar.** Panamá no tiene condiciones naturales excepcionalmente buenas (clima y suelos) para el azúcar; el mercado mundial es caprichoso, con expectativa de bajos precios; y las leyes del país y los reglamentos que afectan a este sector son muy engorrosos. Irónicamente, la organización del comercio interno y los controles hacen casi imposible que los fabricantes locales que utilizan el azúcar como materia prima compitan internacionalmente.

**Carne.** El ganado criado con pasto puede ser considerado como una oportunidad de exportación muy prometedora de mayor desarrollo. Aquí también el precio y las políticas de comercialización han estorbado a la industria, incluyendo niveles artificiales de precios y restricciones de cuotas. Las instituciones que mueven el producto desde la hacienda a las naves de exportación necesitan simplificarse, los mataderos necesitan mejoras, y tiene que desarrollarse el manejo y aplicación económicos de los subproductos derivados.

Durante el curso del estudio quedó en claro que las exportaciones tradicionales funcionaban en su propio ambiente de transporte: la escala de las operaciones era tal que los exportadores tradicionales necesitaban compartir solamente unas pocas de las instalaciones de transporte usadas por los exportadores no tradicionales. Por ejemplo, los bananos usaban sus propios tipos de contenedores refrigerados, usaban en su mayor parte instalaciones destinadas sólo al banano en los puertos, tenían plantaciones ubicadas cerca de la costa, de manera que utilizaban pocas carreteras, y usaban sus propias naves refrigeradas. En general, pues, los exportadores de productos tradicionales competían poco con los exportadores de productos no tradicionales por el uso de algunas partes de las instalaciones y servicios de transporte. Por ende, un estudio de las exportaciones no tradicionales se convierte en un estudio de todo el sistema de transporte disponible en el país, y excluye solamente unos pocos renglones de transporte muy especializados que son de la incumbencia del exportador de productos tradicionales.

#### PANORAMA DE LOS PRODUCTOS NO TRADICIONALES

En este estudio, los productos no tradicionales son todas las exportaciones que quedan después de quitar las cuatro exportaciones tradicionales. Claramente, estos abarcan varios cientos de artículos diferentes, de manera que se hace necesario agruparlos para facilitar las entrevistas y el análisis posterior.

El tratamiento sobre una base agrupada también fué necesario porque los artículos individuales de exportación no aparecían en las estadísticas nacionales cada año. Los factores se combinaban de forma diferente cada año para hacer los productos de exportación lucrativos o no: los exportadores estaban activos en años de utilidades económicas, e inactivos en años cuando su producto no era competitivo en el extranjero. Para la mayoría de exportadores de productos no tradicionales, hubo pocos intentos de planificar y poner en vigor un programa para aumentar las exportaciones, ya que se consideraba que el futuro era muy incierto para que ellos tomaran tal compromiso.

El listado clasificado de exportaciones no tradicionales -- basado en las estadísticas de 1984 -- se muestra en el Cuadro 3.5. El cuadro muestra el efecto de la eliminación de los bananos, café, azúcar y carne de entre las exportaciones.

Así, las exportaciones no tradicionales suman aproximadamente \$132 millones y aproximadamente 100.000 toneladas, o sea aproximadamente el 52% del valor de todas las exportaciones y aproximadamente el 12% del volumen. Aun con la eliminación de la primera categoría de las exportaciones tradicionales, la exportación de alimentos y animales vivos alcanzó a un 62% del valor de todas las exportaciones no tradicionales y un 37% del volumen. Así la exportación de productos agrícolas frescos, semi procesados y procesados constituye el sector no tradicional más grande en Panamá.

Dado que ninguno de los productos manufacturados de Panamá son exportaciones tradicionales, el retiro de exportaciones tradicionales del total da como resultado que éstos se convierten en una parte importante de las actividades no tradicionales.

Para que la discusión que sigue sea más aplicable al exportador no tradicional típico, las exportaciones de combustibles y lubricantes de la refinería de petróleo de Panamá serán tratadas como exportación tradicional. Los argumentos para la exclusión de este grupo son las mismas que para la exclusión de bananos, café, azúcar y carne: un producto básico, influencias mundiales de oferta y demanda, pocos productores grandes, y requisitos especializados de transporte.

**Cuadro 3.5**  
**Panamá**  
**Productos No Tradicionales**  
**Exportaciones en 1984**

<u>Clas.</u>	<u>Descripción</u>	<u>Millones \$ FOB</u>	<u>Toneladas</u>
0	Alimentos y Animales Vivos	82,4	35.252
1	Bebidas y Tabaco	4,5	2.071
2	Materiales Crudos etc.	3,1	13.304
3	Combustibles y Lubricantes	5,6	29.142
4	Aceites Vegetales y Animales	0,4	1.560
5	Productos Químicos	8,5	3.641
6	Productos Manufacturados	13,9	9.121
7	Maquinaria y Equipo de Transporte	0,6	341
8	Otros Productos Manufacturados	12,6	894
9	Otros y Trans. Especiales	<u>0,6</u>	<u>---</u>
	TOTAL	132,2	95.326

*28*

### Exportaciones según Método de Transporte

El Cuadro 3.6 está destinado a demostrar la importancia relativa de los tres métodos de transporte en la exportación de productos no tradicionales. El cuadro agrupa los productos de acuerdo con la subcategoría más aplicable del sistema del SITC presentado anteriormente, y muestra el porcentaje, por valor y volumen, que deja el país en cada método de transporte dentro de cada grupo.

Se debe tomar nota en todo el estudio que el predominio relativo de los métodos terrestre y marítimo, da como resultado una subvaluación de la importancia del flete aéreo. Por ejemplo, en el rubro productos alimenticios, los camarones, las langostas y el pescado usan casi exclusivamente el flete aéreo, pero el valor y volumen son tan pequeños que no se les asigna ningún renglón en el cuadro.

En casi todos los grupos de exportaciones, y especialmente en las exportaciones de la mayoría de los productos alimenticios y agrícolas, el transporte marítimo desempeñaba un papel importante. El transporte terrestre se usa para el comercio intra-regional de varios tipos de productos industriales. El transporte aéreo se usa para las exportaciones de alto valor unitario, tales como textiles, maquinaria y equipo.

Un estudio de los precios unitarios demostró que solamente el transporte marítimo podría proporcionar un servicio económico para las exportaciones agrícolas básicas. El transporte en carretera en la región se tornaba económico cuando el valor unitario FOB estaba alrededor de \$400 por tonelada, y el umbral del transporte aéreo era de alrededor de \$1.500 por tonelada. Para la mayoría de los productos exportados por aire, especialmente la ropa, en la cual el valor agregado en el país era tan pequeño, el valor unitario limitante fude aproximadamente \$2.000 por tonelada. El valor unitario promedio para el transporte aéreo era de \$10.000 por tonelada.

**Cuadro 3.6**  
**Panamá**  
**Exportación de Productos Manufacturados**  
**Distribución por Método**  
 % del valor (\$), volumen (T)

<u>Clasificación Industrial</u>		<u>Método de Transporte</u>		
		<u>Terrestre</u>	<u>Marítimo</u>	<u>Aéreo</u>
Productos Alimenticios	% \$	16	84	0
	% T	11	89	0
Bebidas	% \$	54	45	.1
	% T	44	56	0
Tabaco	% \$	4	96	0
	% T	26	74	0
Textiles	% \$	1	67	33
	% T	1	91	8
Productos de Papel	% \$	40	60	0
	% T	52	48	0
Químicos, Plásticos	% \$	45	42	13
	% T	57	39	4
Vidrio, etc.	% \$	19	81	0
	% T	17	83	0
Metales Básicos	% \$	50	50	0
	% T	30	70	0
Maquinaria, Equipo	% \$	19	1	80
	% T	19	77	4

Fuente: Sindicato de Industriales de Panamá, Asociación Panameña de Exportadores

#### EXPORTACIONES AGROPECUARIAS NO TRADICIONALES

##### Mariscos

La exportación de mariscos, especialmente camarones, es una actividad comercial muy prometedora. Hay gran potencial para el desarrollo de criaderos de agua salada en toda la costa pantanosa, el producto tiene un precio muy alto en los mercados mundiales, y la demanda dista mucho de estar colmada. Hay una serie de medidas que el gobierno debe tomar para alentar y regular esta industria. Estas acciones incluyen otorgar concesiones y crear un clima favorable para las inversiones.

El Cuadro 3.7 muestra la situación de la exportación de pescado y crustáceos en 1984. El valor del grupo fué de casi \$60 millones, y el volumen fué de aproximadamente 8.000 toneladas. Aparte de pequeñas consignaciones de mariscos para Guatemala, el total de la pesca fué destinado a los Estados Unidos.

El renglón mayor de este grupo son los camarones, que representaron el 85% del valor, en 1984. Este año en particular marcó un punto bajo en una tendencia decreciente que ha estado en vigor desde el nivel más alto, en 1982, de \$53 millones. Sin embargo, los estimados para 1985 llegan a unos \$60 millones, y la mejora parece continuará.

Todos los pescados y crustáceos que no sean enlatados requieren transporte en equipo con temperatura controlada. Así, la elección está entre contenedores refrigerados de 40 pies o flete aéreo. En Panamá se utilizan ambos métodos, aun cuando siempre hay preferencia por utilizar el transporte aéreo cuando las circunstancias lo permiten. Un contenedor de 40 pies puede tomar mucho tiempo en llenarse con camarones, por ejemplo, y mientras tanto se requiere el uso de las instalaciones de almacenamiento refrigerado. Un sólo contenedor de 40 pies, cuando está lleno, puede llevar carga por valor de \$500.000, y como tal representa un riesgo potencialmente importante. El flete aéreo es más adecuado para cantidades pequeñas y más frecuentes, en donde el costo más alto puede compensarse con mejores precios en el mercado por productos mas frescos. De este modo, este sector está especialmente interesado en el estado del transporte aéreo en Panamá, aun cuando al momento del estudio no se había informado de mayores impedimentos.

**Cuadro 3.7**  
**Panamá**  
**Exportaciones en 1984**  
**Pescados y Crustáceos**

<u>Descripción</u>	<u>Miles \$ FOB</u>	<u>Toneladas</u>
Pescado, fresco	515	208
Pescado, otros	286	12
Camarones, frescos	49.223	5.860
Langostas, frescas	1.185	73
Crustáceos, frescos	115	376
Crustáceos, procesados	561	56
Sardinias enlatadas	385	255
Crustáceos enlatados	<u>5.483</u>	<u>1.267</u>
TOTAL	57.796	8.108
TOTAL A EEUU	56.893 (98%)	

Fuente: Dirección de Estadística y Censo

## Frutas y Hortalizas

El clima y el suelo de Panamá no son lo mejor posible para el cultivo de frutas y hortalizas, pero aun así existen oportunidades importantes. El mercado internacional es bastante receptivo, siempre y cuando el precio sea competitivo, se pueda asegurar una calidad mantenida y el producto sea entregado puntualmente.

Dos de tales productos que ya han entrado al comercio de exportación son los plátanos y los melones -- moviéndose hacia los mercados en los Estados Unidos. En ambos casos, se necesitan también mejores estructuras institucionales, y se necesita hacer también arreglos definidos permanentes para el movimiento de los productos. Otra preocupación es que los plátanos son vulnerables a ciertas enfermedades y que los melones son altamente perecederos. (Otras frutas y hortalizas también tienen potencial, pero su producción y exportación no se ha desarrollado aun.)

La producción de cacao ha fluctuado en Panamá (actualmente está decayendo), y la infraestructura asociada con este sector está altamente desequilibrada. Con una mejor organización -- especialmente más eficiencia por parte de los productores -- el potencial de expansión es bastante real.

Los Cuadros 3.8 y 3.9 demuestran la importancia relativa de dos de las principales exportaciones del sector agrícola: frutas y hortalizas y cacao.

Respecto de las frutas y hortalizas, se debe tomar nota de que el artículo fresco más grande son los melones, aun cuando, con un valor de \$371.000 en 1987, solamente representó un 6% del valor de las exportaciones en esta categoría. No se exportó ninguna otra fruta u hortaliza fresca en cantidad importante. Los melones tienen un valor unitario que exige el uso de transporte marítimo. Se requieren instalaciones para enfriar el producto cuando se cosecha y facilidades de transporte con control de temperatura. El método de transporte normal era un contenedor refrigerado de 40 pies, que, con frecuencia, se usaba para enfriar los melones cosechados. Las pobres prácticas de empaque y las malas carreteras con frecuencia dieron como resultado fruta machucada y bajos precios de venta en los Estados Unidos.

La demanda total de contenedores refrigerados para fruta y hortalizas frescas no tradicionales está entre 30 y 40 en cualquier año. Considerando que en una recogida normal las compañías navieras esperan juntar de 30 a 50 contenedores, la demanda de este sector no es muy grande. Las oportunidades de reducciones de costos a través de la consolidación son limitadas, a menos que se aumente significativamente.

**Cuadro 3.8**  
Panamá  
Exportaciones en 1984  
Frutas y Hortalizas (No Tradicionales)

<u>Descripción</u>	<u>Miles \$ FOB</u>	<u>Toneladas</u>
Melones	371	875
Pulpa de Bananos, etc.	2.346	5.504
Extractos de Fruta	2.390	1.351
Yuca y Tubérculos	129	80
Hortalizas en Conserva	<u>923</u>	<u>854</u>
TOTAL	6.159	8.664
TOTAL A LOS EEUU	1.841 (30%)	

NOTAS:

1. 100% de los melones tienen por destino los Estados Unidos.
2. 90% de la pulpa tiene por destino a Europa
3. Los extractos de fruta fueron en igual cantidad a los Estados Unidos y a Costa Rica.
4. El 90% de la yuca iba con destino a los Estados Unidos.
5. El 100% de las hortalizas en conserva se vendieron en Centroamérica.

Fuente: Dirección de Estadística y Censo.

**Cuadro 3.9**  
Panamá  
Exportaciones en 1984  
Cacao, Chocolate

<u>Descripción</u>	<u>Miles \$ FOB</u>	<u>Toneladas</u>
Cacao, granos	339	150
Cacao en polvo	125	95
Manteca y pasta de cacao	4.230	1.297
TOTAL	4.694	1.542
TOTAL A LOS EEUU	3.927 (84%)	

Fuente: Dirección de Estadística y Censo .

La pulpa, los extractos y las conservas exigen refrigeración a menos que se añadan preservativos, especialmente si el proceso de conservación incluye congelación. Las exportaciones de Panamá en esta categoría fueron una mezcla de productos refrigerados y no refrigerados. Más del 84% de las frutas y hortalizadas procesadas salieron por mar, el 16% salieron por tierra -- en su mayor parte hacia Costa Rica -- y una pequeña cantidad salió por aire.

De especial potencial para Panamá y otros países de Centroamérica es el cacao, y sus productos la cocoa y el chocolate. Como se muestra en el cuadro 3.9, en 1984 este solo grupo tuvo un valor casi igual al grupo de frutas y hortalizas, aun cuando con una fracción del volumen. Mientras la exportación de granos y polvo eran actividades potenciales, el interés principal se puso en exportar manteca y pasta de cacao. Se exportaron más de \$4 millones en esta sola categoría.

Al aumentar la variedad y gama de los productos de Panamá que tienen buen potencial de exportación, lógicamente se debería aprovechar las capacidades actuales, especialmente en lo que se relaciona con las prácticas agrícolas existentes, clima y suelos, experiencia y habilidades de producción, y ciertamente en la existencia de una demanda concreta del consumidor en el extranjero.

Los estudios del Banco Mundial han llegado a la conclusión de que en el sector de hortalizas y frutas hortícolas, más allá de los plátanos y los melones que ya están incorporándose al comercio de exportación, los siguientes productos agrícolas tienen un potencial considerable: okra, cassava, pepinos, fresas, y berenjenas.

Todos estos artículos pueden cultivarse eficazmente en Panamá, y todos tienen la ventaja de tener un alto valor unitario que permite el uso de flete aéreo y mercados distantes. Sin embargo, por el lado negativo, estos artículos necesitan que se dé mucha atención a su empaque y transporte para que no se deterioren camino a los mercados.

### Espicias y Plantas Medicinales

Son una posibilidad, pero no se pueden anticipar volúmenes importantes de comercio.

## Flores

También pueden tomarse en cuenta -- hay un gran mercado, pero otros países ya han establecido fuertes flujos de exportación. Los productores de Panamá tendrían no sólo que penetrar en este mercado, sino también hacer considerables esfuerzos de organización para establecer los servicios especializados de transporte que van de los campos (Chiriquí, probablemente) a los aeropuertos y a las zonas metropolitanas de los Estados Unidos.

## Recursos forestales

Son abundantes en Panamá y se podría hacer mucho con ellos en el desarrollo industrial y comercial (como se ha concluido en muchos estudios). Las maderas duras tropicales pueden cultivarse y cosecharse; la madera puede exportarse en bruto o cortada; se pueden desarrollar industrias de productos terminados. Sin embargo, todo esto tomará considerable tiempo debido al bajo nivel de actividad actual. Además, se debe tener mucho cuidado y sensibilidad respecto de los problemas ecológicos, ya que muchos ejemplos en todo el mundo demuestran cuán fácil es el hacer que tales esfuerzos sean contraproductivos a largo plazo, por una explotación irracional. A pesar de ello, se le apoya y controla con programas adecuados, el sector forestal representa uno de las áreas de mayores recursos para Panamá.

## **EXPORTACIONES INDUSTRIALES NO TRADICIONALES**

Panamá cuenta con aproximadamente 30 categorías básicas de exportaciones industriales no tradicionales, bajo los títulos de materiales crudos, productos químicos, productos manufacturados básicos y otros artículos manufacturados. Los valores y los volúmenes de estos en 1984 se dan en los cuadros siguientes.

Solamente el cuero, los productos de cuero y la ropa resaltan por su importancia entre las exportaciones industriales, el resto está formado por pequeñas cantidades de una variedad de artículos distribuidos a todas partes del mundo. Para lograr esta distribución, se ha sacado partido de los incentivos ofrecidos por las empresas de transporte al aceptar cualquier producto en un viaje de regreso que, de otra forma, iría vacío.

**Cuadro 3.10**  
**Panamá**  
**Exportaciones en 1984**  
**Materiales Crudos**

<u>Descripción</u>	<u>Miles \$ FOB</u>	<u>Toneladas</u>
Pieles y cueros, etc.	266	623
Madera	223	4.201
Papel de Desecho	3	27
Fibras y Desechos Textiles	2	50
Chatarra	2.375	6.896
Productos Animales/Vegetales		
No Comestibles	<u>188</u>	<u>1.506</u>
TOTAL	<u>3.057</u>	<u>13.303</u>

**Cuadro 3.11**  
**Panamá**  
**Exportaciones en 1984**  
**Productos Químicos**

<u>Descripción</u>	<u>Miles \$ FOB</u>	<u>Toneladas</u>
Químicos Básicos	437	1.412
Pinturas, etc.	2.637	1.209
Farmacéuticos	1.749	59
Perfumes, esencias, cosméticos	1.711	274
Explosivos y varios	<u>1.949</u>	<u>687</u>
TOTAL	<u>8.483</u>	<u>3.641</u>

Nota:

La mayoría de los productos anteriores estaban destinados a la venta en Centroamérica.

Cuadro 3.12  
Panamá  
Exportaciones en 1984  
Productos Básicos Manufacturados

<u>Descripción</u>	<u>Miles \$ FOB</u>	<u>Toneladas</u>
Artículos de Cueros y Pieles	6.856	3.248
Artículos de Goma	494	181
Productos de Madera, salvo muebles	1.383	1.444
Papel y Cartón	2.273	2.345
Productos de Fibra Textil	452	156
Envases de Vidrio, etc.	611	1.103
Oro, Plata, Gemas, etc.	222	598
Metales básicos	882	286
Metales formados	716	357
Otros, varios	<u>683</u>	<u>578</u>
TOTAL	14.572	10.296

Nota:

1. La mitad por valor, de los productos de cuero va a Italia, y la mayor parte del resto va a los Estados Unidos. Italia importa a un valor unitario de \$1,6/kilo, mientras que los Estados Unidos importa a un valor unitario de \$5,4/kilo.
2. Toda la plata y piedras preciosas van a la Zona Libre de Colón.
3. La mayor parte de los productos restantes se venden en Centroamérica, especialmente en Costa Rica.

Cuadro 3.13  
Panamá  
Exportaciones en 1984  
Otros Productos Manufacturados

<u>Descripción</u>	<u>Miles \$ FOB</u>	<u>Toneladas</u>
Materiales de construcción	3	0,2
Muebles	49	12
Equipaje, Maletas	283	6
Ropa	9.298	335
Zapatos	1.667	43
Otros	<u>1.311</u>	<u>498</u>
TOTAL	12.611	894

Nota:

1. El 22% de la ropa va hacia los Estados Unidos, y el 7% a la Zona Libre de Colón.
2. La mayoría de las exportaciones en este grupo son pequeños envíos a diversos países.

Aproximadamente el 50% de los bienes manufacturados de Panamá va a los Estados Unidos, y casi un 90% van con destino a la América continental o el Caribe. El 10% restante corresponde a Europa, de esto, Italia importa un 89%.

El 50% importado por los Estados Unidos es casi todo en forma de azúcar refinada o melaza, y como tal probablemente no es un producto no tradicional. Si excluimos este renglón, Panamá se convierte en la principal importadora de productos manufacturados no tradicionales, e Italia en el principal importador allende los mares. El porcentaje de distribución por valor se muestra en el Cuadro 3.14.

**Cuadro 3.14**  
**Panamá**  
**Distribución Mundial de Exportaciones**  
**Productos Manufacturados**  
**1986**  
 (% del valor total)

<u>Zona</u>	<u>Porcentaje</u>	<u>País/Región</u>	<u>Porcentaje</u>
Mundo	100		
América	89		100
		América del Norte	56
		Estados Unidos	56
		Centroamérica	29
		Caribe	10
		América del Sur	5
Europa	10		100
		Italia	89
Asia			100
		Arabia Saudita	33
		Japón	21
Oceanía			100
		Australia	100

Las exportaciones de productos manufacturados no tradicionales usan los siguientes medios de transporte principales:

- o Por mar, usando servicio marítimo de línea regular, la mayor parte en contenedores de 20 y 40 pies.
- o Por tierra, al resto de Centroamérica, especialmente a Costa Rica, la mayor parte en contenedores de 20 y 40 pies, y algo en camiones abiertos.
- o Por aire. Los textiles representan la mayor parte de este tráfico.

No se encontraron problemas concretos de los usuarios del transporte marítimo, aparte de los problemas discutidos en otra parte de este informe. Para los que usaron servicio interregional de camiones, el mayor inconveniente fueron los retrasos en las fronteras y las prácticas restrictivas del transporte camionero en los países vecinos. Estos factores fueron considerados como los que mas contribuian al alto costo del comercio interregional. Los usuarios del transporte aéreo estaban satisfechos con el servicio, pero estimaban que el costo era muy alto.

## **INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES**

### **C.A.T.**

Para promover una mayor actividad exportadora de Panamá (y para contrarrestar algunas de las regulaciones que la restringen), el gobierno promulgó el sistema de Certificado de Abono Tributario (CAT), que a su vez, puede ser usado para pagar impuestos y derechos aduaneros. Los certificados son transferibles, y pueden ser cobrados inmediatamente. El monto del CAT es igual al 20 por ciento del valor local agregado para productos no tradicionales, que tienen que ser cultivados o manufacturados por lo menos parcialmente en Panamá. La definición de productos a los que el CAT no es aplicable es muy estricta y abarca, además de los productos exportados regularmente, a los camarones, la carne, los animales vivos, la harina de pescado, los minerales, los metales, etc., así como la mercadería procedente de la Zona Libre de Colón.

El impacto de este programa ha sido espectacular. El valor de las exportaciones no tradicionales subió de US\$9,3 millones en 1975 a US\$74,5 millones en 1982; y la proporción de estos productos con respecto al volumen total de las exportaciones cambió de un 3 a un 24 por ciento. Aun cuando las estadísticas son impresionantes, no hay una prueba real de que esto haya dado como resultado crecimiento real importante alguno (aparte de la participación en el programa), o de que haya ocurrido diversificación alguna.

Por tanto, no se han cumplido todas las expectativas, y los problemas se relacionan especialmente con el hecho de que los participantes han estado altamente concentrados -- unas pocas firmas en unas pocas industrias. Casi todos los CAT han estado relacionados con mariscos, otros alimentos procesados, tabaco, ropa y productos de cuero.

### Maquila

El Gobierno de Panamá ha tomado otra medida -- el llamado programa de maquila -- para aumentar las exportaciones y el empleo. Los participantes deben exportar toda su producción, pero se les permite importar maquinaria y suministros libres de derechos; están exonerados de impuestos de ventas, de exportación e impuestos sobre la renta de la empresa; y -- lo más importante -- pueden emplear a trabajadores bajo un programa de adiestramiento controlado al cual no se aplica el Código de Trabajo.

La actividad amparada por este programa ha sido relativamente lenta, y todos los participantes, a la fecha, han procedido del sector de ropa/vestuario. El problema básico es que la exoneración del Código de Trabajo se aplica solamente a un programa de adiestramiento de tres meses, y por lo tanto se hacen diversas improvisaciones y las empresas no tienen un compromiso permanente.

### **OBSERVACIONES GENERALES**

Panamá fundamentalmente, es todavía un país orientado hacia los servicios, y obtiene la mayor parte de sus ingresos comerciales de las actividades relacionadas con el Canal de Panamá. La exportación de artículos fabricados o producidos localmente todavía no es una actividad

bien establecida, en contraste con la reexportación de artículos básicamente de manufactura extranjera a través de la zona libre. El Cuadro 3.5 mostró que en 1984, salieron de Panamá 100.000 toneladas de exportaciones valoradas en \$132 millones. Este volumen no puede ser considerado una cantidad importante en función de las posibilidades que representa para obtener concesiones en el precio del transporte.

Debe tomarse nota de que el valor unitario promedio de las exportaciones no tradicionales es de \$1.320 por tonelada, lo cual refleja que la composición de estas exportaciones gira hacia productos de precios más altos, con mayor valor agregado (ver "Sensibilidad del Precio respecto de los Costos de Transporte" para mayores detalles). Un precio unitario promedio como éste indica que la mayor parte de los exportadores de productos no tradicionales son mucho menos sensibles a aumentos en los costos de transporte que sus vecinos, en toda la región. Es indispensable que se mantenga esa ventaja.

## PANAMA

### CAPITULO 4

#### EL TRANSPORTE NACIONAL

##### TRANSPORTE TERRESTRE

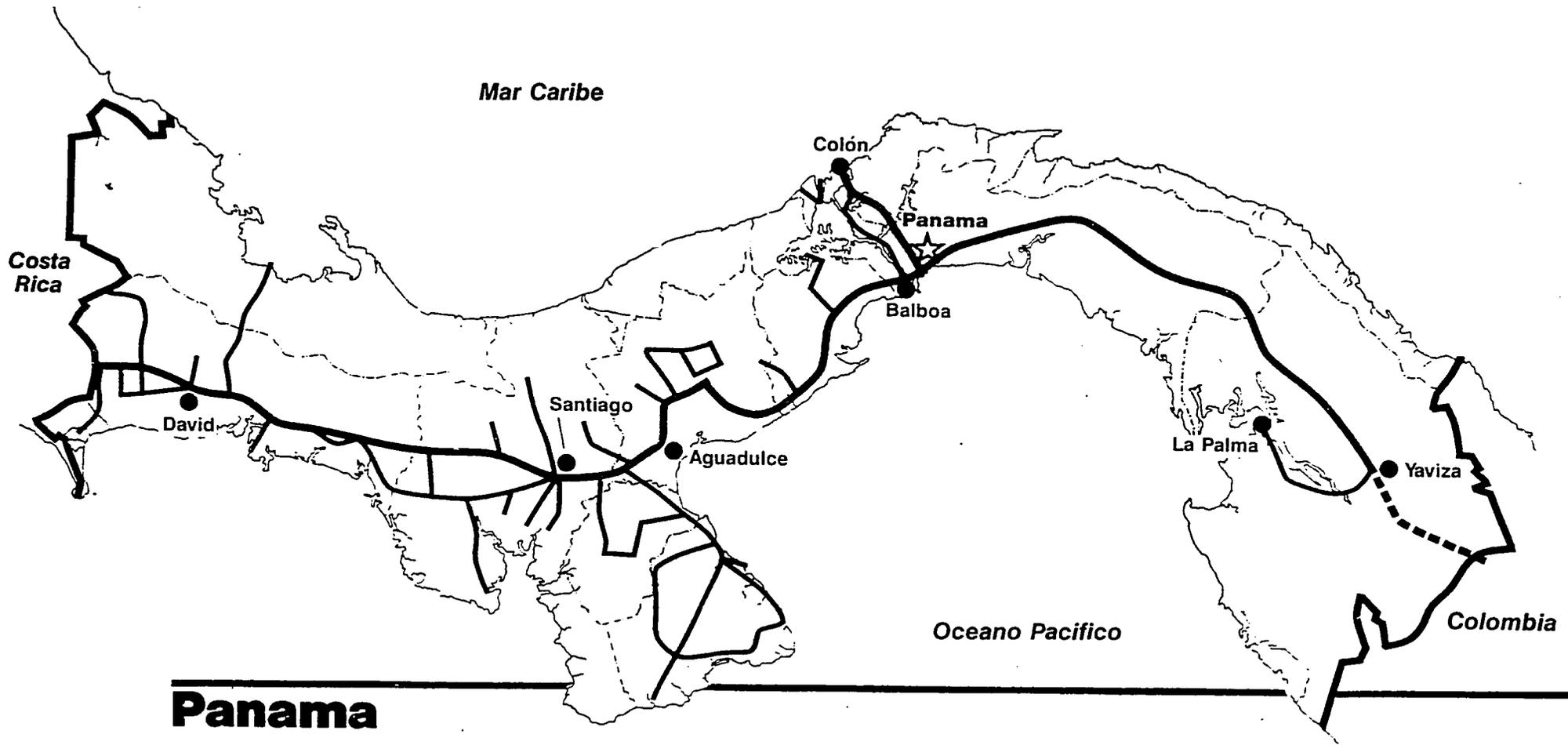
La forma muy elongada, de Panamá se refleja en la distribución del sistema de carreteras -- hay, básicamente, una carretera principal que va de oeste a este con varios ramales más grandes o más pequeños que corren perpendicularmente a la línea principal.

El largo total de las carreteras en 1984 era de 9.525 km, de los cuales 740 km (8%) tenía superficies de concreto duro o concreto asfáltico, 2.285 km (24%) estaban cubiertas de asfalto, 3.943 km (41%) tenían algún tratamiento superficial de impermeabilización, y 2.559 km (27%) no tenían pavimento. El sistema total de carreteras continúa aumentando: en 1980 había 8.459 km en la red.

El desarrollo y mantenimiento de un sistema eficiente de carreteras se complica por la topografía abrupta que se encuentra con frecuencia y la cantidad de ríos pequeños que bajan de la cadena central de montañas hacia ambas costas. Se determinó que se necesitaba mucha nivelación, un gran número de puentes y reparaciones continuas.

##### El Sistema de Carreteras

La Ruta #1 (la Carretera Nacional) es un segmento de la Carretera Panamericana y se extiende a todo lo largo del país. Es la espina dorsal de la circulación y las comunicaciones de Panamá; aun cuando la calidad y transitabilidad de la carretera son muy inferiores en la sección oriental, por la Provincia del Darién hacia Colombia. El eslabón transversal más importante, y la única carretera importante que corre de costa a costa, es la que conecta a la Ciudad de Panamá con Colón, la Carretera Transistmica.



---

# **Panama**

## **Carreteras Principales**

La Península de Azuero (Provincias de Herrera y Los Santos) tiene una red secundaria, pero todas las otras comunidades que no están directamente ubicadas en la Ruta #1 se alcanzan por carreteras de enlace que, en su mayor parte, son eslabones sin salida.

### La Carretera Transístmica

La Carretera Transístmica tiene aproximadamente 92 km de largo de la Ciudad de Panamá a Colón; en la mayor parte de su trayecto, la carretera tiene solamente dos pistas, aun cuando existen secciones divididas de cuatro pistas, en ambos extremos urbanos. La carretera es deficiente en muchos lugares en lo que respecta a dimensiones, distancia visual, y otras características consideradas necesarias según las normas contemporáneas de carreteras; en especial, carece de bordillos duros adecuados. La ausencia de éstos conduce a condiciones peligrosas cuando hay vehículos parados o descompuestos, o cuando los buses carecen de espacio para hacerse a un lado para tomar pasajeros. La carretera, sin lugar a dudas, es un eslabón crucial de comunicaciones para Panamá, no solamente porque conecta los dos núcleos principales de actividad urbana, en cada punta del Canal, sino también porque se han establecido muchas fábricas a lo largo de este corredor. Por lo tanto, muchas actividades de distribución dependen de esta instalación, y su capacidad de acomodar el tráfico de manera eficiente y segura es una preocupación vital. Los tanques de almacenamiento de combustible en la Ciudad de Panamá tienen capacidad para solamente cuatro días de demanda, creando la necesidad de un tráfico constante de tanqueros a la Ciudad de la refinería al otro extremo de esta carretera.

### Flota de Vehículos

El número total de vehículos en el país había llegado a las 177.000 unidades en 1984. La mayor parte de ellos estaban registrados en la Provincia de Panamá (66%), y la tasa de aumento ha sido alta. (La flota total era de 138.000 en el año 1980.)

El número de vehículos comerciales era de 41.300 unidades, mientras que 10.400 eran automóviles oficiales y 125.300 eran automóviles privados. Muchos de los camiones se compran como vehículos usados en los Estados Unidos, pero aun estos están sujetos a un impuesto de importación del 32%.

Operaciones con Camiones. Hay dos grandes compañías de camiones en el país (Panamá y Chiriquí) que han estado funcionando por más de 50 años. Tienen grandes flotillas, y virtualmente funcionan como monopolios. Las quejas acerca de este estado de cosas han sido frecuentes. Sin embargo, hace poco las grandes empresas de transporte motorizado experimentaron dificultades financieras. Esto fue causado por presiones de los sindicatos, la pérdida de conexiones políticas y sobre todo, competencia por parte de decenas de pequeñas empresas camioneras. Estas últimas tienen habitualmente, sólo uno o dos vehículos cada una (y no siempre la carga está asegurada), pero son las más vigorosas en solicitar negocios.

También hay varios problemas relacionados con las operaciones camioneras fuera de las fronteras nacionales de Panamá. Uno de estos es el de la seguridad de las carreteras, especialmente a través de áreas que están sujetas a actividad militar. También hay leyes proteccionistas que exigen que la mayor parte de la carga a otros países centro y sudamericanos sea transportada en vehículos nacionales. Esto está causando altos costos y disputas internacionales. Al momento del estudio, la actividad camionera entre Panamá y Costa Rica no estaba causando ningún problema especial: era común que los productos agrícolas de las provincias occidentales de Panamá fueran llevados al puerto más cercano, Puerto Limón. Las últimas medidas encaminadas a restringir este flujo no habían tenido éxito.

#### Problemas del Transporte Terrestre (Conclusiones del Banco Mundial)

Además de la información recopilada por el grupo en el terreno en el otoño de 1986 y presentado en este informe, se ha incluido lo siguiente como una revisión pertinente de la situación del transporte terrestre en Panamá en 1984, como fue vista por un grupo de estudio del Banco Mundial.

Buena parte del transporte terrestre en Panamá está saturado de prácticas monopolísticas o casi monopolísticas que elevan los costos para toda la economía y son especialmente onerosos para los exportadores. Aun cuando la actividad camionera no está regulada sistemáticamente por el gobierno, los propietarios y operadores individuales mismos forman cooperativas que controlan el acceso a las rutas y a la carga, y fijan las tarifas. Además, la ruta transistmica entre Colón y la Ciudad de Panamá está dominada por dos empresas de transporte. Terminales Panamá y Terminales Chiriquí. En 1981 estas compañías llevaron aproximadamente la mitad del flete terrestre transistmico y el 60% de la carga recogida en los puertos de Cristobal y

Balboa y destinada al interior. Dada la connivencia de mercado con las cooperativas de los camioneros independientes, la única competencia para el tráfico transístmico es el maltratado ferrocarril, cuyo tráfico está bajando tanto absolutamente como relativo al total. Las desventajas competitivas, ya serías del ferrocarril en cuanto a tiempo y confiabilidad se agravan por las políticas tarifarias actuales. Un contenedor descargado en Balboa, y puesto sobre un carro de ferrocarril con destino final en la Zona Libre de Colón debe ser bajado del carro dentro de los límites del puerto Cristobal, dado que no hay ferrocarril que una a la Zona. En lugar de cobrar solamente el costo de este manejo extra, la línea marítima debe pagar muellaje y manejo completos, tanto en Cristóbal como en Balboa.

Cuadro 4.1  
Tráfico Terrestre de Carga según Transportistas, 1976 y 1981  
(en miles de toneladas y % del total)

	<u>1976</u>		<u>1981</u>	
	<u>Cantidad</u>	<u>Porcentaje</u>	<u>Cantidad</u>	<u>Porcentaje</u>
<u>Flete Transístmico*</u>				
Terminales Panamá	207,4	33,5	271,0	37,5
Terminales Chiquiri	59,9	9,7	75,0	10,4
Transportistas Independientes	<u>172,5</u>	<u>27,8</u>	<u>222,4</u>	<u>30,7</u>
Total por carretera	439,8	71,0	568,4	78,6
Ferrocarril	<u>180,0</u>	<u>29,0</u>	<u>155,0</u>	<u>21,4</u>
Total	619,8	100,0	723,4	100,0
<u>Carga Interna de los Puertos*</u>				
Terminales Panamá	20,4	47,1	26,7	47,7
Terminales Chiquiri	5,9	13,6	7,4	13,2
Transportistas Independientes	<u>17,0</u>	<u>39,3</u>	<u>21,9</u>	<u>40,1</u>
Total	43,3	100,0	56,0	100,0

\* Puede haber cierto traslape entre las dos categorías de carga; no se sabe cuánto del tráfico transístmico es transbordo.

Fuente: Ferrocarriles de Panamá: Estudio de Mercadeo 1982

Este predominio en el mercado se vió reforzado hasta hace poco por la asignación de ingresos para el transporte terrestre por parte de las Conferencias Marítimas. Las Conferencias convenían en dividir la carga que debía ser transportada por tierra, o acarreadas por tierra de un puerto a otro, de acuerdo con un convenio previo sobre división de ingresos negociado entre los camioneros. El arreglo también incluía al

46

ferrocarril. Aun cuando la mayor parte de la carga que entra y sale de Panamá ahora no está controlada por Conferencias Marítimas formales, esto no ha evitado la connivencia entre los camioneros o la asignación continuada de fletes por parte de las líneas navieras individuales a las compañías de camiones.

La reciente recesión ha llevado a la industria camionera a exigir con éxito protección contra camioneros extranjeros y una reforzada resistencia a la entrada de nuevas empresas. El impacto en los costos puede ser ilustrado por el ejemplo de un agroindustrial que exporta parte de su producto a Costa Rica e importa parte de sus materias primas de Guatemala. Tanto la importación como la exportación son regulares, y por lo tanto facilita, en teoría, el uso del mismo camión para traer la materia prima y llevar los productos terminados. Sin embargo, los camioneros extranjeros tienen actualmente prohibido el transportar carga de origen panameño en Panamá; por lo tanto, el camión extranjero que trae la materia prima debe regresar vacío. Debido a las altas tarifas cobradas para ambas secciones del transporte, así como cargos extra por manejo, el costo del producto exportado CIF Costa Rica aumenta en un 4 por ciento.

En una manera que recuerda la práctica del monopolio en los libros de texto, los camioneros han aumentado considerablemente las tarifas como respuesta a una baja en los negocios. El costo de transporte de la Zona Libre de Colón a los puertos y aeropuertos ha aumentado entre el 15 y 150% desde 1982.

**Cuadro 4.2**  
**Costo de Transporte Terrestre, 1982 y 1984**  
(US\$ por contenedor/camión)

De la Zona Libre de Colón a:	Contenedores		Cambio	A Granel		Cambio	Fraccionada		Cambio
	1982	1984	%	1982	1984	%	1982	1984	%
Bahía Las Minas	75	125	66,7	175	200	12,5	100	200	100,0
Balboa	175	200	14,3	300	400	33,3	80	200	150,0
Cristóbal	75	150	100,0	150	180	20,0	60	85	41,7

Fuente: Entrevistas por la Misión.

47

Estas tarifas de camión, que suman casi 20 centavos por tonelada-kilómetro, están entre las más altas del mundo. Las tarifas que se muestran en el Cuadro 4.3, para otros países, son para distancias cortas, generalmente menores de 200 km, y para camiones que transportan carga general con una capacidad entre 12 y 20 toneladas. En todo caso, en la tarifa se incluyen los costos de carga y descarga.

**Cuadro 4.3**  
**Tarifas de Camiones en Panamá y Otros Países, 1983**  
 (Centavos US\$ por tonelada-kilómetro)

<u>País</u>	<u>Tarifa Promedio de Camión</u>
Panamá	19.85
Nigeria	13.48
Benín	10.06
Estados Unidos	10.02
Brasil	9.60
Corea	9.60
Bolivia	8.55
Argentina	8.43
México	8.20
Chile	7.93

Fuente: Informes de Evaluación y Estimados del Personal del Banco Mundial

Estas tarifas altas no sólo reducen la competitividad del país, sino también dificultan el desarrollo de nuevas actividades de servicio. Por ejemplo, éstas podrían incluir un sistema intermodal transistmico que podría desarrollarse sobre la base de los cambios de tecnología de transporte impuestos por la llegada de grandes naves de contenedores de capacidad de 4.500 TEU. Los costos de operación de las naves las hacen sensibles al tiempo de espera para entrar al Canal, por el que podrían pasar solamente de día. Si pudieran utilizar su tiempo de espera en cargar y descargar contenedores, esto daría a Panamá una verdadera ventaja como centro de transbordo. El transporte terrestre a

48

través del istmo podría usarse entonces para mover la carga a naves de distribución menores. Esto ya se lleva a cabo en una escala limitada; los servicios ro-ro<sup>1</sup> para productos de alto valor han estado funcionando en Panamá desde principios de 1960.

A pesar de ser bastante más caro, el servicio ro-ro compite con los servicios de transporte marítimo tradicionales por sus ventajas de tiempo y confiabilidad. Sin embargo, la gran expansión de tales servicios para abarcar tráfico normal de contenedores a través del istmo requeriría una operación puerta a puerta basada en un conocimiento de embarque corrido (o directo), así como una cuidadosa mezcla de mejoras operativas y de infraestructura. Una sola entidad (generalmente un agente embarcador especializado) tendría la responsabilidad de todo el movimiento. El éxito del sistema dependería de la competitividad y eficiencia en cada etapa de la operación. En promedio, en Panamá, el costo de la porción terrestre del transporte es de 19,5 por ciento de los ingresos terrestres-marítimos<sup>2</sup>. Este es un porcentaje mucho mayor que lo que se espera normalmente; el promedio para otros países similares es de 5%. Además, las distancias en Panamá son más cortas que el promedio, lo que debería reducir, en lugar de aumentar, la parte del costo que corresponde a transporte terrestre.

Es posible que las presiones económicas erosionen eventualmente las prácticas del monopolio en la industria camionera. Sin embargo, una vez que llegue la recuperación económica, pueden volver a estorbar el crecimiento. Esto podría evitarse prohibiéndolas por ley y asegurando libertad de entrada en la industria de camiones, sujeta a normas de seguridad y ambientales. El levantar la prohibición de la operación de camioneros extranjeros en Panamá reforzaría tales medidas.

Este estudio llegó a la conclusión de que las condiciones encontradas por el Banco Mundial en 1984 todavía prevalecían en 1986, y que las conclusiones todavía eran válidas.

---

1. Servicios Roll-on/Roll-off de transporte de trailers cargados en barcos. Los trailers son halados fuera del barco en el puerto de destino por tractores locales que también pueden llevarlos a su destino final. Esta clase de operación es especialmente atractiva para carga de contenedores.

2. Para carga en contenedores de la Costa Oeste de los Estados Unidos a Caracas, Venezuela.

Fuente: Panamá: Cambio Estructural y Prospectos de Crecimiento, El Banco Mundial.

Este estudio llegó a la conclusión de que las condiciones encontradas por el Banco Mundial en 1984 todavía prevalecían en 1986, y que las conclusiones todavía eran válidas.

Se determinó que no había ninguna instalación en Panamá para el diestramiento de choferes de camiones, no había ninguna escuela para el adiestramiento de mecánicos en la reparación y mantenimiento del equipo, y no había ningún establecimiento permanente para el adiestramiento de administradores de compañías de camiones. Considerando la importancia del transporte por camión para la economía panameña, y considerando los problemas asociados con este sector de la industria del transporte, se consideró que estas eran omisiones graves.

Un servicio normal proporcionado por los camioneros en cualquier otra parte es la consolidación de embarques de menos de un contenedor (LCL). Con este servicio, la carga de un cliente se lleva a un lugar central, donde se combina con otros envíos en contenedores destinados al mismo lugar. En esta forma, los embarcadores con cantidades que normalmente no permitirían aprovechar las ventajas de las tarifas de contenedores, pueden hacerlo. Este servicio no era proporcionado por las compañías de camiones de Panamá. Hasta cierto punto, era proporcionado por grandes compañías navieras con su propia organización de transporte terrestre.

Las conversaciones con los usuarios del servicio de transporte revelaron una renuencia a entrar en la consolidación de embarques LCL. El sentimiento prevaleciente era que los contenedores eran una fuente principal de seguridad contra robos, roturas y otras pérdidas, y que la consolidación LCL eliminaba lo que ellos consideraban la principal ventaja de los contenedores.

Al momento del estudio el costo costa a costa de transporte en camión de un contenedor de 40 pies era de \$350, y de \$320 para un contenedor de 20 pies. La competencia reciente, también había hecho posible obtener tarifas de hasta \$250. Sobre la base del costo por tonelada/kilómetro, estas tarifas representaban aproximadamente \$0,20 a \$0,30, o sea un aumento del 25% desde 1984.

## TRANSPORTE FERROVIARIO

### La Línea de Ferrocarril de Ciudad de Panamá a Colón

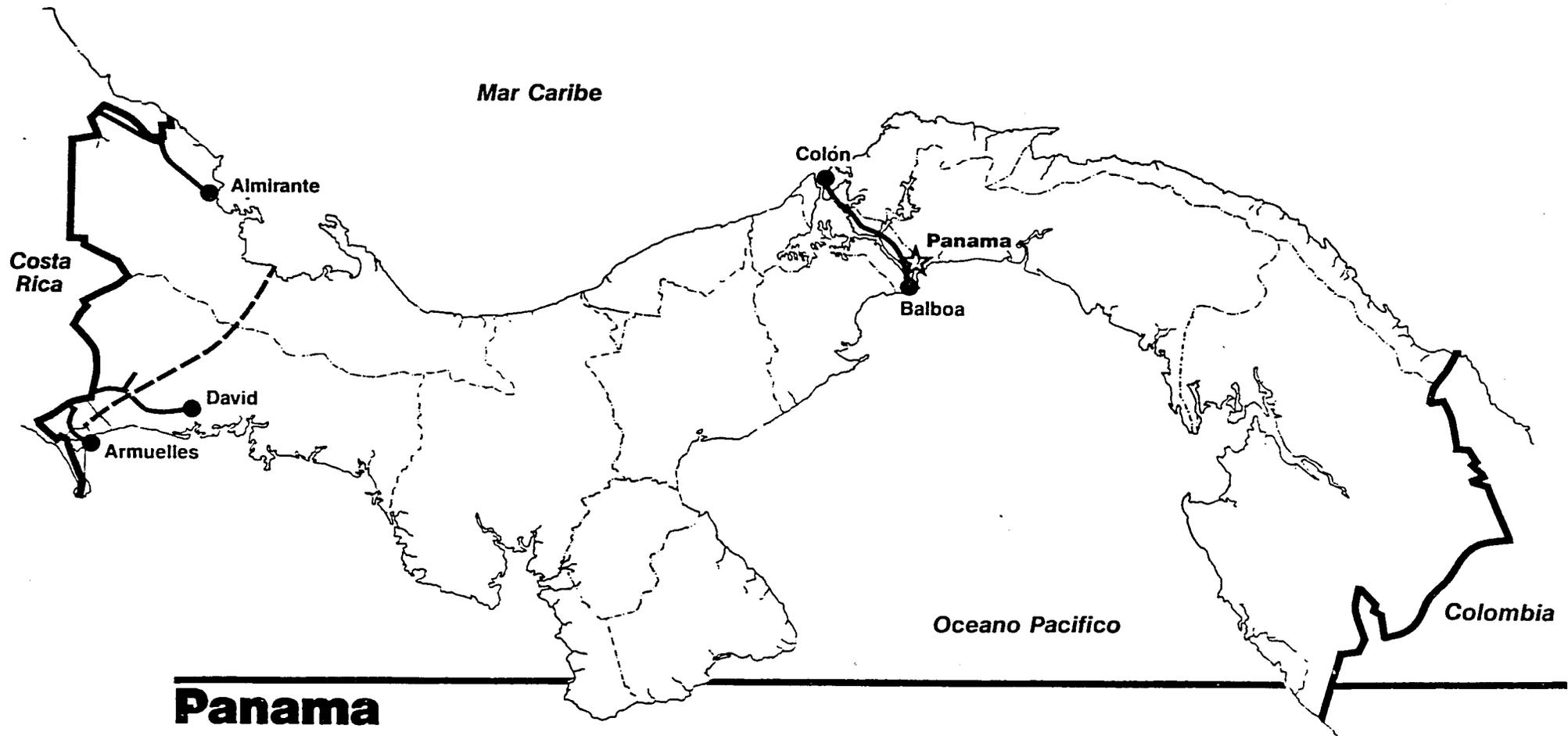
La línea de Ciudad de Panamá a Colón es la línea principal de ferrocarril en el país, y fue construida en 1855 para movilizar a los buscadores de oro y para transbordar artículos entre los dos océanos, mucho antes de que el Canal de Panamá estuviera abierto o fuese planificado seriamente. Fue de ayuda material en la construcción del Canal. Durante este proceso fue trasladada algo de lugar, y estuvo dentro de la jurisdicción de la Zona del Canal por muchos años. El Ferrocarril de Panamá era administrado por una compañía norteamericana separada.

La línea tiene de 79 km de largo, y transporta tanto pasajeros como carga. Los volúmenes de pasajeros han disminuido considerablemente ya que los trabajadores de los puertos y especialmente de la Zona Libre de Colón ahora utilizan autobuses y autos particulares. Además, el empleo total ha disminuido en general en el área de Colón, reduciendo así el uso del ferrocarril. Al momento del estudio el costo de llevar un contenedor de 20 pies de costa a costa por ferrocarril era de \$78.

### Otras Líneas de Ferrocarril

Chiriquí. La otra línea importante es el Ferrocarril Nacional de Chiriquí, que va desde La Concepción a Puerto Armuelles en la parte occidental del país. Su propósito principal era transportar productos agrícolas. Lleva pasajeros, pero el uso ha bajado precipitadamente (156.000 usuarios en 1980, 54.000 en 1984). Igualmente, la distancia total recorrida por los trenes en un año ha disminuido de 102.380 km en 1980, a 63.555 km en 1984.

Bocas del Toro. Hay otra pequeña línea en Bocas del Toro, para dar servicio a las zonas del cultivo del banano.



# Panama

## Ferrocarriles y Oleoductos

- Oleoducto
- Ferrocarril

52

## Problemas del Transporte por Ferrocarril

El negocio de fletes por ferrocarril consista de contenedores, carga a granel, automóviles, y productos envasados. El equipo rodante necesita mejor mantenimiento. La vía también está en condición inferior a la normal. En algunos lugares, la velocidad se tiene que mantener por debajo de las 10 mph. En general, se entiende que el ferrocarril está 'enfermo' actualmente y los embarcadores reclaman que toma semanas para que un contenedor llegue al puerto via el ferrocarril. Con los años, el ferrocarril ha perdido la mayor parte de sus clientes, a los camiones.

## Potencial de Mejoras o Reemplazo

Ha surgido un plan con ciertos diseños preliminares, para mejorar significativamente la línea del ferrocarril de Ciudad de Panamá a Colón. El costo estimado es de aproximadamente \$40 millones. Se cree, en general, que es una idea viable, especialmente si el énfasis está en carga en contenedores con, por lo menos, dos viajes diarios. Por otro lado, tal vez podría lograrse la misma facilidad de movilidad y distribución concentrando los recursos en una mejora sustancial o ampliación de la carretera entre los dos centros urbanos. Hasta se ha sugerido que se elimine totalmente la línea del ferrocarril y se construya una calzada para camiones en su derecho de vía.

Posible Papel del Ferrocarril en el Concepto Centro Puerto. Para trasladar cargas rápidamente entre las dos terminales del propuesto Centro Puerto, que se discute más adelante (especialmente para mover contenedores), sería muy ventajoso contar con un eslabón de ferrocarril. Así, para poner en ejecución el concepto, y si todos sus componentes se integran plenamente en un sistema coordinado, la reconstrucción y reorganización del ferrocarril de Panamá asume una importancia considerable. Los costos de transporte serían mucho más bajos, comparados con la alternativa de camión/carretera. Otra posibilidad es conectar los dos núcleos mediante el uso de barcazas por el Canal.

## TRANSPORTE MARITIMO

### El Canal de Panamá

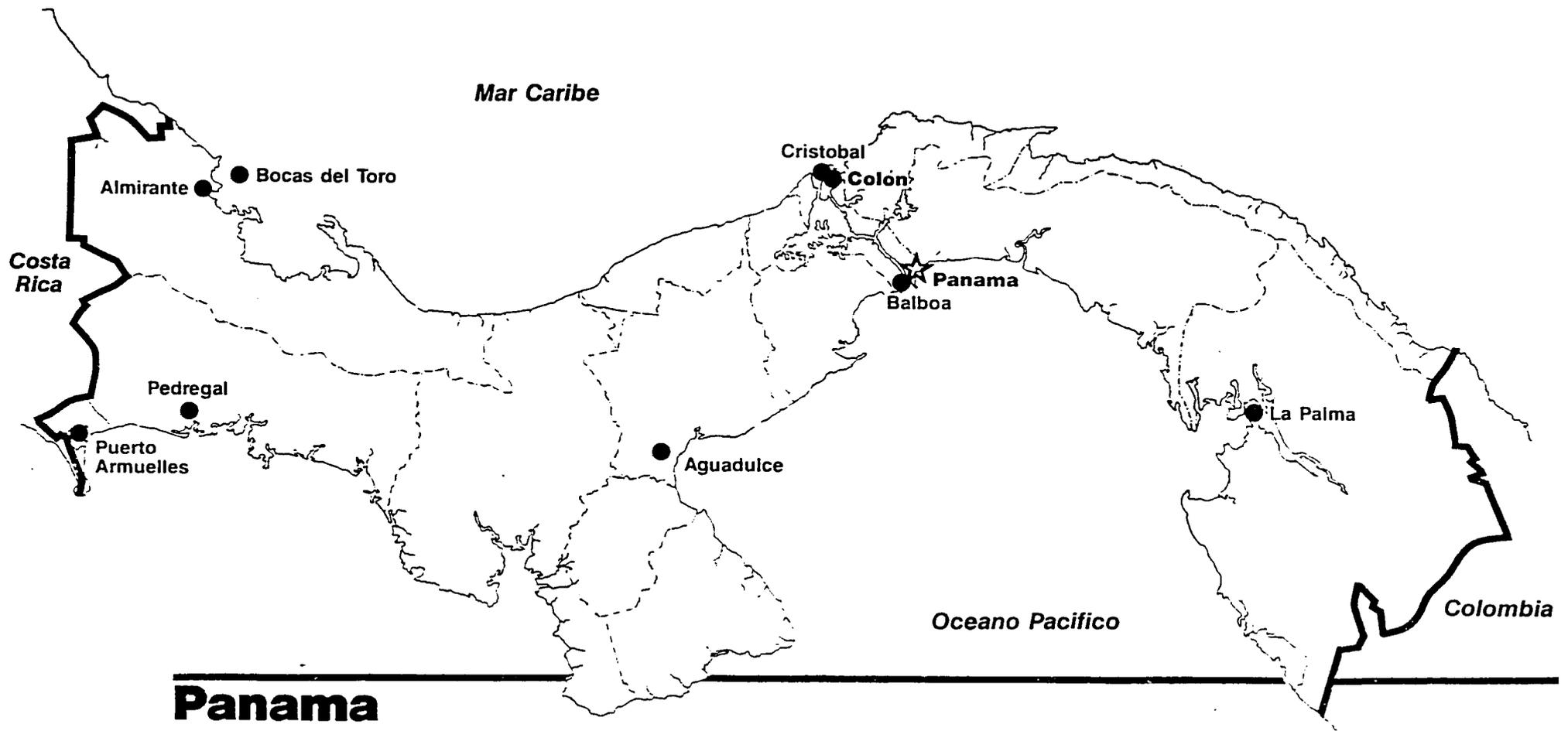
Antecedentes y Operaciones Actuales. Panamá, desde 1914, ha sido un núcleo importante en la red marítima global. El Canal de 82 km de largo, puede acortar viajes de larga distancia hasta en 8.000 millas náuticas. Es transitable para todo tipo de naves exceptuando unos pocos de los barcos de pasajeros más grandes, ciertas naves de guerra, y petroleros ultragrandes. Esta restricción -- así como los aumentos constantes de volumen con los retrasos resultantes y ocasionales -- ha mantenido vivo el debate sobre un segundo cruce del istmo.

La instalación fue construida por los Estados Unidos, a raíz del Tratado de Hay-Bunau-Varilla de 1903, y hasta hace pocos años era propiedad de la Compañía del Canal de Panamá (una dependencia de los Estados Unidos) y administrada por la misma. La Zona del Canal, que se extiende 5 millas a cada lado del Canal, era una jurisdicción separada con su propio gobierno civil hasta 1979, cuando, después de los convenios del Tratado Torrijos-Carter, el Gobierno de Panamá (por intermedio de la Autoridad Portuaria Nacional de Panamá) tomó la plena responsabilidad.

El Canal incluye tres pares de esclusas (305 metros de largo, 33.5 metros de ancho, y 12,5 metros de profundidad) que suben a las naves 26 metros, a la sección elevada del Lago Gatún y el Gaillard Cut, a través de la divisoria continental. El agua que hace funcionar las esclusas es proporcionada por los ríos locales. Las naves pueden recorrer el Canal, de agua profunda a agua profunda, en 7 a 8 horas, pero los periodos normales de espera aumentan el tiempo total a un tránsito habitual de aproximadamente 15 horas.

Los cobros por peaje promediaron \$6.850 por nave en 1970 y sumaron más de \$100.000.000. Están fijados para cubrir todos los costos de mantenimiento y operación. Las naves que son propiedad del gobierno de Panamá, u operadas o fletadas por el mismo estaban exoneradas de estos peajes cuando la instalación era manejada por los Estados Unidos.

La capacidad actual (finales de 1986) del Canal es de aproximadamente 46 naves por día; se espera llegar a la capacidad total de 92 a 95 naves por día en un año. La mayoría de las naves que pasan por el canal llevan carga a granel, y solamente del 10 al 20 por ciento del volumen está en contenedores.



---

# **Panama**

## **Ubicacion de Puertos**

Importancia del Canal para las Exportaciones No Tradicionales. La existencia del Canal de Panamá solamente tiene una importancia marginal para la exportación de artículos no tradicionales del país, dado que la instalación opera a un nivel y escala muy diferente. Sin embargo, no se puede negar que proporciona flexibilidad en alcanzar directamente un océano u otro y las áreas de mercado asociadas con los mismos, y que el canal y los negocios relacionados con él representan los elementos de infraestructura más importantes que podrían ser utilizados para el desarrollo de comercio más localizado.

### Flota Marítima

Es de cierta importancia dejar establecido que Panamá es uno de los principales países que ofrece matrícula de naves marítimas con 'bandera de conveniencia'. Esta flota, propiedad casi en su totalidad de extranjeros, no facilita de ninguna manera importante o directa los nexos de comercio del país en sí, pero la práctica continúa siendo muy popular en la industria naviera mundial. En 1980, 10.090 naves estaban matriculadas en Panamá (con un tonelaje total de 26.300.000), mientras que en 1984 esta flota había aumentado a un total de 11.986 naves (46.900.000 toneladas).

Las naves mucho más pequeñas matriculadas en la República para el comercio de cabotaje aumentaron en número durante el mismo período (de 700 a 744), pero con una disminución neta en el total del tonelaje (de 45.000 a 43.100 toneladas).

### Puertos

Distribución de los Puertos. Como es el caso con la mayoría de los países de Centro y Sudamérica, especialmente relacionado con los asentamientos establecidos en la época colonial, Panamá tiene un número de pequeños puertos y bahías en las largas costas de los dos océanos. Hay muchos más en el lado del Pacífico que en la costa del Caribe (Atlántica), escasamente habitada.

Casi todos estos puertos desempeñan un papel puramente local, sirviendo como bahías de pesca y proporcionando ciertos medios de unión marítima. Se pueden encontrar muchas excelentes bahías protegidas, pero las instalaciones y equipos son inadecuados, aun cuando (por lo menos históricamente) estos puertos eran el único medio práctico para transportar productos agrícolas desde las diversas partes del país.

Las dos excepciones son las instalaciones portuarias en cada punta del Canal, que se examinan un poco más detalladamente más adelante.

Cuadro 4.4  
Comercio Marítimo por los Puertos de Panamá  
(1984)

Puerto	Alta Mar		Cabotaje	
	Número de Naves	Cant. de Carga (Tons. Met.)	Número de Naves	Cant. de Carga (Tons. Met.)
Aguadulce	56	125.950	10	12.191
Almirante	184	479.659	121	---
Armuelles	179	411.862	--	---
Bahía de las Minas	155	137.194	--	---
Balboa	1.396	404.268	--	2.435
Bocas del Toro	24	280	145	14.378
Cristóbal	1.061	416.021	--	---
La Palma	--	---	450	8.372
Muelle Fiscal				
Panamá	62	1.061	863	29.036
Muelle No. 3	357	13.871	13	---
Pedrigal	24	52.038	18	426
Vacamonte	<u>103</u>	<u>28.307</u>	<u>4.434</u>	<u>6.369</u>
TOTAL	4.404	2.080.938	6.372	73.207

Fuente: Panamá en Cifras, Años 1980-1984, Contraloría General de la República, Marzo, 1986.

Cabotaje. En el sector del cabotaje, el Puerto de Vacamonte se distingue en cuanto a movimientos de nave (una gran flota pesquera), mientras que el mayor tonelaje corresponde al Muelle Fiscal en la Ciudad de Panamá.

Alta Mar. Tal y como se muestra en el Cuadro 4.4 (que no incluye varias terminales de petróleo y cemento de propiedad de ciertas empresas), los Puertos de Balboa y Cristóbal dominan el comercio exterior en lo que respecta a movimientos de naves, y dado que el Muelle No. 3 es parte de este complejo, no hay otra instalación siquiera parecida en volumen. En función de tonelaje manejado, por otro lado, los Puertos de Almirante y Armuelles en la parte occidental del país (especializados en un sólo producto) son comparales o superiores a Balboa y Cristóbal.

El Puerto de Balboa. Esta instalación tiene una larga historia de operaciones activas, siendo una de las principales terminales marítimas de Panamá, en el lado Pacífico del Canal, y la más cercana a la Ciudad de Panamá. El Puerto de Balboa fue administrado originalmente por funcionarios de los Estados Unidos, pero ahora es responsabilidad de la Autoridad Portuaria Nacional.

Hay un fondeadero en la rada, más allá de la entrada del Canal, y el canal de acceso al puerto tiene 14 metros de profundidad. La profundidad limitante de las aguas en los atracaderos es de 12 metros.

El Puerto de Balboa consiste fundamentalmente de un muelle de pilotes de concreto y acero, de 305 metros de largo por 61 metros de ancho, mayormente cubierto por un tinglado de tránsito, dejando unas plataformas angostas a cada lado desde las cuales se trabajan los atracaderos. El puerto también tiene un atracadero de 954 metros de largo, construido a lo largo de las instalaciones de reparaciones de naves, Astilleros de Balboa. Este último atracadero está dotado de una grúa Paceco Portainer con capacidad de 65.000 lbs que pertenece a una importante compañía naviera. Se han hecho intentos de almacenar contenedores en esta área, pero el espacio es sumamente limitado, de manera que se utiliza el patio fuera de la zona portuaria.

El complejo del puerto incluye tres atracaderos cercanos para petróleo. El manejo de los granos es posible por medio de aspiradoras portátiles, aun cuando carece de almacenamiento a granel. Del puerto sale un transbordador. Se proporciona acceso por ferrocarril.

El espacio operacional dentro del área del puerto es sumamente restringido, habiendo apenas espacio en la plataforma frente al tinglado de tránsito para manipular un contenedor. El espacio para operar y manejar contenedores en la zona de la grúa de contenedores es también muy limitado. Hay pocas instalaciones disponibles en la zona del puerto para hacer funcionar el equipo de manipulación de carga, aun cuando los talleres pertenecientes a los ministerios, los ferrocarriles y el astillero están todos cerca.

El Puerto de Cristóbal (Colón). Este puerto es la contraparte de Balboa en el lado Atlántico del Canal. La historia y administración de ambas instalaciones son similares.

Las instalaciones principales consisten en tres grandes muelles cubiertos, de concreto y acero, de diseño similar al de Balboa, y con un atracadero separado para contenedores, con un largo de atraque combinado de 776 metros. La profundidad del agua es de 12 metros. Existen instalaciones separadas para el manejo de explosivos, y cuatro atracaderos para petróleo están a disposición de los petroleros. También hay una pequeña instalación para reparación de naves.

Como sucede con Balboa, el espacio para las operaciones de carga en las plataformas delante de los tres grandes tinglados de tránsito es muy limitado, no hay espacio para que pasen tractores de patio que acarrean contenedores. Hay acceso de ferrocarril a los muelles, aun cuando solamente uno (el número 8) tiene acceso activo de ferrocarril a la parte interna del tinglado de tránsito. Para los contenedores hay una entrada separada.

La instalación de contenedores incluye una grúa de portal de 40 toneladas y espacio de patio para el almacenamiento de, estimativamente 1500 contenedores. Había enchufes eléctricos para conectar hasta 32 contenedores refrigerados. El movimiento de los contenedores se hace por medio de tractores de patio y trailers, dos cargadoras frontales y un pequeño número de grúas de 30 toneladas, montadas en camiones. Hay una cantidad de montacargas y pequeñas grúas disponibles para el movimiento de carga dentro del tinglado de tránsito.

Dentro de la zona protuaria hay una estación de flete de contenedores, un taller mecánico, un taller de carpintería, un edificio de cuarentena, edificios de seguridad, e instalaciones de carga y descarga.

Aguadulce. Aguadulce está ubicada en la Provincia de Coclé, a 4 millas del mar abierto, y el canal (Palo Blanco) requiere bastante dragado para mantener el tráfico marítimo. Los productos principales son azúcar y melaza que salen al exterior. También se mueven fertilizantes y productos químicos. Hay planes de nuevas instalaciones costeras.

Almirante. Almirante, en el extremo noroeste del país, da servicio casi exclusivamente a la exportación de bananos y otros productos alimenticios. Los dos muelles principales (aproximadamente 104 metros de largo), así como las otras instalaciones, son administradas, bajo concesión, por la United Brands.

Armuelles. Armuelles, cerca de Costa Rica, en el lado del Pacífico, es también un puerto bananero. La agencia administrativa es la Autoridad Portuaria Nacional, pero las operaciones están a cargo de Chiriquí Land Company, bajo concesión. Hay problemas con la profundidad del agua, y solamente está en uso un atracadero de 457 metros. Se ha planificado una instalación cercana, para el manipuleo de granos. (A pocos kilómetros de Armuelles, en la Bahía de Charco Azul, está la Petroterminal de Panamá. Es propiedad particular, usada solamente para la importación de petróleo crudo por tres atracaderos.)

Bahía de las Minas. Bahía de las Minas, 11 km al este de Cristóbal, y cercana a Coco Solo, es una instalación de carga y descarga de combustible a cargo de la Refinería de Panamá. La Refinería, al momento de su construcción, recibió autoridad para manejar sus propias instalaciones, independientemente de la Autoridad Portuaria Nacional. Solamente las tarifas por uso del puerto fueron fijadas por la ENP.

El puerto ofrece instalaciones generales de carga y puede recibir naves ro-ro. El canal de acceso tiene 12 metros de profundidad, mientras que el atracadero de carga seca puede aceptar naves de un calado de hasta 8 metros.

El puerto es popular con las líneas que pueden usarlo, debido a la reputación de la refinería de funcionar de manera eficiente, y por las regulaciones de laborales más favorables.

Coco Solo Norte. Coco Solo Norte, cerca de la ciudad de Colón, es el centro del comercio de cabotaje en la costa Atlántica. Un consorcio multinacional tiene planes de expansión y mejora de las instalaciones.

Pedrigal. Pedrigal, en la parte occidental del país (lado del Pacífico), tiene un solo atracadero utilizado para el movimiento de fertilizantes, pescado y carga en general. El puerto está equipado para recibir naves internacionales y ocasionalmente lo hace. Hay disponibles servicios de prácticos, fondeadero y carga y descarga.

Vacamonte. Vacamonte, 27 km al oeste de la Ciudad de Panamá, es el principal puerto pesquero del país. La pesca principal es el atún y los camarones, y el movimiento de barcos pesqueros es muy activo. Hay cinco muelles en operación, y el puerto está protegido por un largo rompeolas. Hay disponibles instalaciones para reparación y mantenimiento de barcos; funciona una planta procesadora y un edificio de almacenamiento en frío de 3.000 toneladas; y forman parte del complejo un muelle de carga general y un mercado de pescado. La profundidad del puerto varía de 10 a 4 metros.

#### Operaciones con Contenedores

Movimiento y Costos de Contenedores. En Balboa, Cristóbal y Bahía de las Minas existen instalaciones para contenedores. No ha habido casi ningún crecimiento en el volumen, entre 1980 (87.414 contenedores manipulados) y 1984 (89.051 contenedores manipulados).

El desglose de las actividades de contenedores en 1984 se muestra en los cuadros 4.5 y 4.6 para las tres instalaciones:

Cuadro 4.5  
Panamá  
Movimiento de Contenedores - 1984

	<u>Llenos</u>		<u>Vacíos</u>		<u>Total</u>
	<u>20 pies</u>	<u>40 pies</u>	<u>20 pies</u>	<u>40 pies</u>	
Descargados de las naves	21.446	22.032	734	185	44.397
Cargados en las naves	<u>5.655</u>	<u>5.514</u>	<u>16.648</u>	<u>16.837</u>	<u>44.654</u>
Total	27.101	27.546	17.382	17.822	89.051

Fuente: Autoridad Portuaria Nacional

Cuadro 4.6  
Panamá  
Estadísticas de Contenedores  
1984

	Número <u>Descargado</u>	Número <u>Cargado</u>	<u>Total</u>	<u>Porcentaje</u>
Número, Llenos	43.473	11.169	54.647	61
Número, Vacíos	919	33.485	34.404	39
TOTAL	44.397	44.654	89.051	100
Porcentaje	50	50	100	

Fuente: Autoridad Portuaria Nacional

Las estadísticas destacan el hecho de que el movimiento de bienes por contenedores está muy desequilibrado: llega un gran número de contenedores llenos y salen muchos contenedores vacíos. Del número total de contenedores manipulados, aproximadamente el 40% estaban vacíos. Es una parte aceptable del sistema de contenedores el transportar un cierto número de contenedores vacíos, pero la proporción aceptable es aproximadamente un 25% del total. En el caso de Panamá, hay aproximadamente 16.000 contenedores vacíos, por encima de los 18.200 que normalmente sería considerado aceptable. Estos contenedores excedentes están costando al país por lo menos alrededor de \$16 millones en manipuleo y transporte, o sea aproximadamente un 6% del valor FOB de todas las exportaciones, vale decir aproximadamente un 12% del valor FOB de las exportaciones no tradicionales.

Cuadro 4.7  
Panamá  
Costos de Contenedores (Puerta a Puerta)

<u>Tamaño del Contenedor</u>	<u>Contenido</u>	<u>Hacia</u>	<u>Costo</u>
20 pies	General	Miami	\$ 1.700
40 pies	General	Miami	2.400
	Congelados	Miami	3.000
	Camarones	Miami	6.000
	Melones	Miami	3.700
	Concentrados	Miami	2.857

El Cuadro 4.7 muestra el nivel de costos para transportar contenedores de la Ciudad de Panamá al puerto de Miami. Las tarifas variaban según la línea naviera, de modo que las cifras solamente se deben tomar como guía.

Operaciones de Contenedores en Cristóbal. Actualmente, la atención principal en el desarrollo de la capacidad de manipuleo de contenedores se centra en el puerto atlántico de Cristóbal. Se ha desarrollado una nueva zona de aproximadamente 8 hectáreas, cerca del puerto de carga general. Incluye un atracadero exclusivo, una grúa de portal, bodegas, y otras instalaciones.

Las entrevistas con los operadores de las instalaciones de contenedores y con los embarcadores revelan un número de dificultades. Un problema fundamental y predecible ha sido la necesidad de convertir con bastante rapidez el sistema de carga fraccionada predominante en los puertos de Panamá a una operación de contenedores. Las medidas comenzaron a aplicarse solamente en 1979, y desde entonces el volumen de carga que se mueve en contenedores aumentó del 15% al 75% del total. Los puertos simplemente no estaban listos para este cambio, y el proceso de conversión encontró retrasos en la consecución de fondos, construcción de instalaciones, y obtención del equipo necesario. Por ejemplo, la grúa de portal entró en operación dos años después del instante en que se sintió la necesidad de ella.

Han seguido los problemas. La autoridad portuaria aumentó sustancialmente las tarifas sustancialmente de manipuleo de contenedores para recuperar los costos de la súbita expansión, así como para financiar las necesidades futuras. Esto ha producido bastante desagrado entre los embarcadores y los usuarios del servicio, especialmente porque las operaciones todavía no son completamente eficientes.

Las operaciones de contenedores en Cristóbal mostraban bastantes señales de fuertes presiones al momento del estudio. Para principiar, el área pavimentada detrás de la nueva grúa de portal había sido demolida algunos meses antes con vistas a reconstruirla para aumentar el espacio de carga. Sin embargo, el trabajo se detuvo después de la fase de demolición, restringiendo así el uso de la grúa por un largo período. Por lo tanto, los contenedores estaban siendo descargados en otros muelles, manipulados en la reducida plataforma de los atracaderos, y estaban siendo transportados una considerable distancia hasta el área de almacenamiento de contenedores.

Dentro del patio mismo de contenedores, había habido mucha congestión como resultado del volumen de contenedores. Si bien el pavimento del patio ha sido marcado en ciertos lugares para referencia, se observó que también se usaban áreas sin marcar. En algunos casos, el equipo de manipuleo tuvo dificultades en llegar a los contenedores, debido a la congestión. También se vieron contenedores dañados.

Aunque la organización de la documentación del patio de contenedores estaba de acuerdo a sistemas básicos pero bien probados, la opinión general era que el proceso era lento, y que frecuentemente había discrepancias entre la ubicación registrada y la real del contenedor. La forma de separar los contenedores de llegada, de salida, los llenos y los vacíos dentro del patio no era uniforme, y se informó que era una fuente de retrasos en el manipuleo de los contenedores.

Está claro que es necesaria una mejora considerable en esta actividad si se quiere reducir su costo a un nivel aceptable. Aparte de las reformas creativas requeridas para acelerar el movimiento físico de los contenedores en el puerto de manera que puedan ser cargados y descargados con el mínimo de retraso, es evidente que el espacio de almacenamiento disponible no es suficiente y requiere ampliación. La práctica actual de almacenar contenedores en cualquier espacio disponible en el puerto aumenta la escasez ya crítica de espacio y sirve para distribuir por todo el puerto el equipo que necesita estar ubicado en el centro, para una eficiencia óptima.

### Problemas y Planes Futuros para los Puertos

Sistema Portuario Actual. Hay pocas dudas de que el servicio ofrecido por los puertos panameños contribuye al costo relativamente alto de exportar del país. Es irónico que este país, tan esencialmente marítimo se encuentre en una situación en que, dado su conocimiento del asunto, debe ser criticado por no proporcionar un servicio portuario aceptable.

Las causas de esta situación son complejas, y provienen en parte de instalaciones que fueron heredadas de los EEUU con un mínimo de planificación y cooperación auténticas. Una causa adicional ha sido la naturaleza esencialmente política de tantas instituciones de transporte de Panamá, con administradores que vienen y van con cada cambio en el clima político. Al nivel de las operaciones, la fuerza de la mano de

obra sindicalizada en el país -- especialmente entre los estibadores -- junto con una relación típicamente adversa con la administración portuaria y el gobierno, ha dado como resultado una situación en que ha sido difícil imponer cambios beneficiosos. No solamente esto, sino que en ocasiones ha sido difícil impedir la introducción de cambios que han sido realmente dañinos.

Panamá no es el único país donde prevalecen tales condiciones, y no es, ni mucho menos, el único país así en Centroamérica. La experiencia demuestra que tales problemas no son insolubles pero que nada se puede lograr sin proporcionar las herramientas adecuadas para la obra.

Una crítica habitual es que el equipo portuario tiene una pobre historia de eficiencia operativa. Se ha dicho que el equipo dejado por los EEUU estaba ya sea totalmente acabado, o que era viejo pero que había tenido mantenimiento para mantenerlo en operación. Una revisión de los talleres mecánicos y eléctricos de los puertos mostró que nada de esto era pertinente: simplemente no hay ningún equipo disponible en ninguno de los talleres de la Autoridad Portuaria para mantener en operación el equipo mecánico y eléctrico existente en operación. Las herramientas básicas para hacer este trabajo no existen. Los talleres literalmente estaban llenos de equipo (30 a 40 montacargas, etc.) en los que se está trabajando, pero que solamente podrían ser usados como fuentes de repuestos para otro equipo similar. Dado que no había ninguna uniformidad en las narcas del equipo, tales repuestos usados tenían poco o ningún valor.

Es una realidad de la vida que los puertos de Centroamérica no tienen presupuestos para inventarios de repuestos para equipo. Donde cuesta mucho conseguir los fondos, es preferible gastar lo poco que hay en necesidades inmediatas en vez de eventualidades. En los países donde la mano de obra es relativamente barata también tiene sentido el reparar equipo descompuesto fabricando partes de repuesto en la empresa, cuando esto es posible. La situación actual impide mantener un inventario de repuestos y fabricar los propios repuestos. La situación del equipo persistirá, por lo menos, hasta que los talleres de los puertos tengan las herramientas requeridas para el trabajo.

Aun con talleres mejor equipados, se requerirá un programa a fondo de adiestramiento para permitir a los mecánicos usar el equipo nuevo con inteligencia y economía.

La Autoridad Portuaria Nacional es una organización relativamente joven que tomó a su cargo muchas responsabilidades de los administradores de puertos de los EEUU. Muchos embarcadores y otros usuarios de las instalaciones del puerto insisten en que las cosas funcionaban mejor antes de 1979. Esto se achaca a una supervisión más estrecha, mayor atención al mantenimiento, y uso eficaz de mano de obra no sindicalizada. Actualmente, se dice, la productividad ha bajado debido a un exceso de burocracia, el dominio de los sindicatos y la escasez crónica de equipo y suministros.

Es de esperar que la mayor parte de estos problemas sean transitorios, conforme la agencia moderniza sus operaciones. Es un hecho que la transferencia de responsabilidad de los administradores norteamericanos a los panameños encontró varios problemas, y se tuvo que reestructurar completamente un número de elementos durante el proceso. La Autoridad se está embarcando ahora en varios planes para mejorar el sistema marítimo de Panamá. Tal y como se ha mencionado anteriormente, está programado que muchos de los puertos existentes recibirán nuevas inversiones en instalaciones y servicios.

-ContenedORIZACIÓN. El relativo atraso de los puertos panameños en el manipuleo de contenedores se debe a los eventos políticos durante las últimas décadas. Los puertos de la red marítima internacional en todo el mundo invirtieron y ampliaron sus instalaciones para este nuevo método de carga a principios de 1970. Los puertos de Cristóbal y Balboa no tenían tales programas porque entonces la administración del Canal de Panamá estaba a cargo de los Estados Unidos, que estaba a punto de dejar el escenario. Se trató de tomar varias medidas a medias y se tomaron algunas medidas por parte de particulares, pero los resultados fueron mínimos.

Después de 1979, cuando la Autoridad Portuaria Nacional asumió la responsabilidad, tampoco se pusieron en vigor programas enérgicos, ni se dió ninguna respuesta significativa a las solicitudes de la industria privada y a sugerencias de cómo ponerse al día en este campo. Gradualmente, ya que era ineludible, se desarrollaron instalaciones en Panamá, pero estas siempre estaban retrasadas con respecto a las normas contemporáneas y los puertos competidores cercanos (Kingston, San Juan, Miami). Además, los programas de financiamiento de las nuevas instalaciones y equipos resultaron en exigencias impositivas y niveles de tarifas que están por encima de los de otros puertos comparables en el Caribe y Centroamérica.

El Concepto Centro Puerto. Entre las ideas más adelantadas está la creación de un 'Centro Puerto' que básicamente sería un sistema integrado de distribución, basado en los dos puertos principales pero haciéndolos funcionar como una unidad coordinada, bajo una sólo administración. Se establecería y promocionaría un sistema mundial de enlaces con diversas áreas de mercado. Se daría especial atención a las conexiones con América Latina, el Medio Oriente, y Africa, como sectores con gran potencial para un mayor desarrollo comercial. Las naves con carga (especialmente contenedores) destinada a varias áreas de mercado descargarían la mayor parte de su carga, ya sea en Balboa o en Cristóbal, y las mercaderías serían transportadas a naves que zarparan hacia su destino final. Estas cargas parciales serían transportadas a los muelles adecuados en cada puerto por camión o ferrocarril, evitando así la necesidad de que muchas naves atravesasen el Canal. Claramente, para que el sistema funcione y sea atractivo para los embarcadores, los enlaces tendrían que hacerse con un mínimo de fricción y retraso.

Este concepto todavía necesita trabajarse mucho para lograr su ejecución práctica, pero ejemplifica el deseo y la intención positiva de ampliar el alcance de mercado de Panamá, reflejando su ubicación estratégica en el Canal.

Estudios en Marcha. Al momento de este estudio estaban en marcha o se iban a iniciar diversos otros estudios sobre el sistema de transporte de Panamá. Estos incluían:

1. Estudio de viabilidad, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, de la expansión de los puertos de Balboa y Cristóbal. Se busca un financiamiento de aproximadamente \$30 millones para llevar a cabo las recomendaciones. Había incluido un análisis del Centro Puerto.
2. Ejecución de un mejoramiento, por \$45 millones, de los 75 km de vía de ferrocarril entre Balboa y Cristóbal.
3. Estudios internos de viabilidad por el Ministerio de Planificación y Política Económica para la ejecución de proyectos de infraestructura por aproximadamente \$100 millones propuestos en el área de la Zona del Canal. Aun cuando buena parte del trabajo no se realizará hasta el año 2000, el trabajo comenzará pronto en las áreas que ya han sido entregados al gobierno de Panamá.
4. Un estudio de 4 años de 10 propuestas para ampliar el Canal de Panamá y dar paso a naves de hasta 250.000 T.P.M.

5. Un estudio y preparación de planos para la rehabilitación de la carretera de 80 km entre Colón y la Ciudad de Panamá, con un costo estimado de \$20 millones.

Está claro que está llegando a su término buena parte del trabajo preliminar requerido para un reacondicionamiento importante del sistema portuario y que se pueden prever mejoras rápidas y de gran alcance en el futuro cercano.

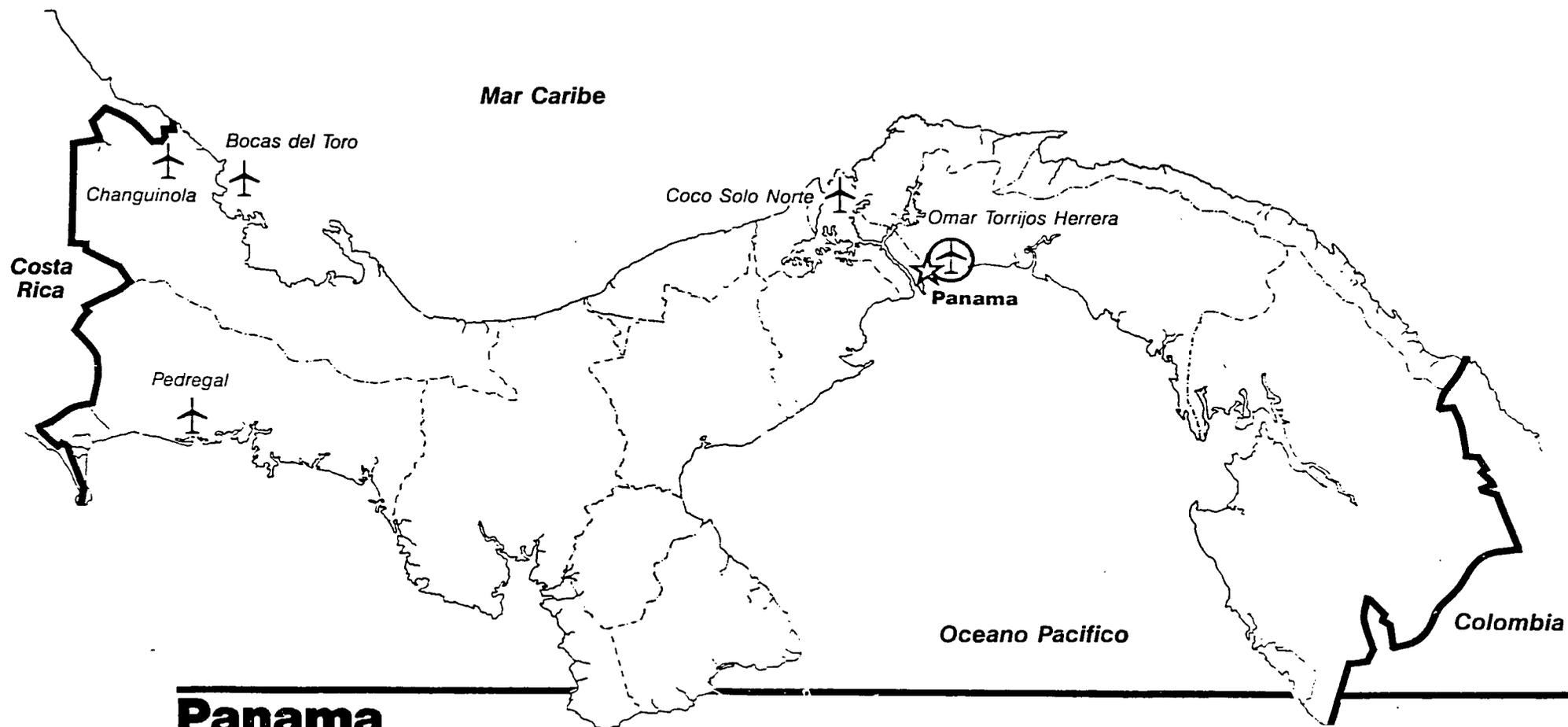
#### TRANSPORTE AEREO

El sistema de aeropuertos de Panamá no es muy grande, aun cuando se informa que a principios de los años 70 había 140 aeropuertos. El aeropuerto internacional principal es el de Omar Torrijos Herrera, cerca de la Ciudad de Panamá (16 millas al este). Los otros aeropuertos son de servicio local e incluyen los de Colón, David, Changuinola, Bocas del Toro, y las Islas de las Perlas.

Los aeropuertos la Ciudad de Panamá son en realidad un grupo de aeropuertos, incluyendo uno de pasajeros, uno militar y uno de carga. En realidad, el aeropuerto de carga es la vieja terminal de pasajeros.

Dentro de la terminal de carga varias compañías aéreas de carga han recibido autorización para suministrar servicios internacionales. El espacio para esta actividad es alquilado de la Autoridad de Aviación Civil, pero todas las otras instalaciones son proporcionadas por los propios operadores. Estas incluyen equipo de carga, trailers, contenedores, tractores, rampas, y almacenamiento refrigerado. En la terminal de carga aérea de Panamá existen tres pequeñas unidades de almacenamiento refrigerado. Hay disponible espacio de almacenamiento, tanto cerrado y cubierto como abierto, mantenido por Eastern para sí misma y para otras compañías, este espacio es el más grande.

Las tarifas por flete aéreo por carga general de Panamá a Miami están en alrededor de \$0,70 a \$0,80 por libra, aproximadamente \$1,65 por kilo. Otras tarifas comparables son aproximadamente \$0.65 por libra de San José, \$0,55 de Tegucigalpa, y \$0,60 desde la Ciudad de Guatemala.



## Panama

# Aeropuertos y Aeropistas

⊕ Aeropuerto Internacional Principal

✈ Otro Aeropuerto o Aeropista

## Disminución del Tráfico Aéreo

Ha habido una disminución notable del tráfico aéreo de varios tipos por el aeropuerto internacional de Panamá en los últimos años (Cuadro 4.8).

**Cuadro 4.8**  
**Tráfico Aéreo del Aeropuerto Internacional de Panamá**

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>
Vuelos comerciales	21.959	21.406	18.342	17.120	16.835
Pasajeros (en miles)	1.183	1.185	1.132	1.040	1.135
Carga Embarcada (en Toneladas Métricas)	37.500	38.900	37.200	28.000	26.300
Carga Desembarcada (en Toneladas Métricas)	14.200	14.400	14.000	12.900	15.800

Fuente: Dirección de Estadística y Censo

Tráfico Internacional de Pasajeros. En este período de 5 años, los pasajeros de o hacia Norteamérica han continuado aumentando a una tasa moderada (de 404.600 a 438.100), mientras que el tráfico con Sudamérica ha disminuido en volumen (de 517.500 a 394.200).

Tráfico Internacional de Carga Aérea. Este 1980 y 1984 en el sector de carga aérea, el tonelaje total que se mueve hacia y desde Norteamérica ha disminuido un poco (de 11.498 a 9.822), pero el comercio con Sudamérica ha bajado a casi la mitad de lo que era antes (de 25.100 a 12.900 toneladas), mientras que la carga aérea desembarcada de Sudamérica creció considerablemente (3.800 a 5.500 toneladas) de una base pequeña.

Tráfico Aéreo Interno. La tendencia de las operaciones aéreas internas de Panamá también fue de baja durante este período. Los volúmenes de pasajeros bajaron un poco, pero el ya pequeño volumen de tonelaje de carga (2.000 toneladas en 1980) disminuyó casi a la mitad (1.200 toneladas en 1984).

Las Opiniones de las Compañías de Transporte y de los Embarcadores: Para tener una captación clara del negocio de transporte aéreo existente, más allá de las estadísticas globales, como parte de este proyecto se realizaron entrevistas con operadores e inspecciones en el terreno.

Air Panama. Air Panama -- una de las principales empresas de transporte -- acarrea buena parte de su volumen de fletes como carga mixta en vuelos regulares de pasajeros. El punto principal de destino es Miami, y la carga consiste principalmente en productos alimenticios secos, frescos o congelados (camarones, langostas, y melones en el mes de noviembre). Sudamérica recibe mercadería terminada enviada en su mayor parte desde la Zona Libre de Colón.

Cada martes hay también un vuelo de carga a Miami, utilizando un aeroplano 707 arrendado. Lleva los mismos productos alimenticios, y regresa casi siempre lleno, con productos de consumo y otros materiales. Se pide a los exportadores panameños que programen sus embarques el lunes anterior para el vuelo que sale el jueves, si no, es probable que pierdan el espacio reservado. En caso de que haya retrasos en las salidas del jueves, hay tres bodegas refrigeradas en el área de carga del aeropuerto que proporcionan almacenamiento.

Air Panama está considerando seriamente la expansión de sus servicios adquiriendo una aeronave adicional (un 707-100 convertible ya sea para pasajeros o para carga, o un Airbus con capacidad de carga mixta). Sin embargo, no se tiene la intención de instituir rutas adicionales, solamente de reforzar el servicio actual.

KLM. La información obtenida de KLM confirmó la descripción general de la situación de carga aérea de Panamá y los moldes existentes. Esta compañía está muy ansiosa de aumentar las operaciones de carga, pero parece encontrar obstáculos locales, indiferencia, o falta de iniciativa. Por ejemplo, KLM organizó un seminario en 1985 sobre potenciales de exportación y disponibilidad de mercado para productos panameños en Europa, pero no se han obtenido resultados concretos de esto.

Esta empresa utiliza un DC 10 con puertas de carga anchas, en un itinerario regular, acarreando pasajeros y carga. Los días lunes, el vuelo de Panamá va a Curaçao y Amsterdam; los miércoles a Quito y Lima; los sábados a Curaçao, Caracas, y Amsterdam. La carga se lleva en contenedores, tarimas, o cajas; consiste principalmente de productos farmacéuticos, hortalizas y fruta que va a Europa; ropas, a Curaçao; y artículos electrónicos a Caracas, desde la Zona Libre de Colón.

El volumen de carga aérea ha ido creciendo despacio para KLM recientemente, y en 1987 se añadirá otro vuelo. Es interesante que todo el flete no destinado para Sudamérica vaya a Amsterdam, que es el principal centro de distribución para KLM. De allí, no solamente se lleva en camión o avión a otras partes de Europa, sino también al Canadá. Los exportadores panameños (por ejemplo de productos farmacéuticos y sueros para vacunos), encuentran este servicio a Toronto más confiable y más rápido -- aun cuando sea más caro -- que otras posibilidades.

Las operaciones de carga de la KLM son controladas en su totalidad a través de un sistema central de computación que puede proporcionar, al instante, información sobre la ubicación y avance de cualquier embarque. Esta compañía también su red de servicio integrado de largo alcance y su capacidad de alcanzar muchos puntos de destino, incluyendo penetración en África. Los costos (puerta a puerta) de Panamá a Amsterdam son:

- por más de 500 kilos de carga normal: \$4,44/kilo
- por un contenedor de 1.588 kilos: \$3,33/kilo
- por tarimas de 3.165 kilos: \$2,33/kilo

Ha habido algunas indicaciones de que el negocio de carga aérea con base en Panamá está aumentando en los últimos tiempos, o de que es probable que lo haga -- tanto en la variedad de artículos como en alcance geográfico. Por ejemplo, los chiles picantes y melones han comenzado a enviarse a Londres. Se ha explorado el embarque de carne a Egipto y es posible que se llegue a establecer un comercio regular; el cuero crudo ha sido enviado a Alemania Occidental por avión.

De acuerdo a los representantes de KLM, toda la base de apoyo para el movimiento de carga aérea (regulaciones, procedimientos de documentación, acceso de camiones, seguro, pago de facturas, etc.) ya está y funciona bien. El principal problema que limita a este ramo y que dificulta el establecimiento de operaciones confiables y su crecimiento es la falta de continuidad causada por el comportamiento caprichoso de los exportadores. Parecen prometer un suministro estable de productos (mangos, por ejemplo) a los distribuidores europeos, pero después interrumpen el flujo de mercadería debido a que surge otra oportunidad ocasional, o debido a que los cambios en las regulaciones desaniman la actividad exportadora.

Otros. La revisión anterior ha reflejado principalmente la perspectiva de los dos principales proveedores de servicio aéreo. Hay otros en este negocio (Varig, Ecuatoriana, Lanchile, Aeromexico, Cubana, Dominicana, Pan Am, Eastern), y hay otras opiniones acerca de la confiabilidad y calidad de estas operaciones.

Las Quejas de los Embarcadores. Algunos embarcadores consideran que los costos actuales del flete aéreo son muy altos, por lo menos en relación al valor de las mercaderías que son o podrían ser exportadas de Panamá. Cuando la carga va en un avión de pasajeros hay muchas quejas. Dado que estas no son operaciones prioritarias para las aerolíneas, con frecuencia no se siguen los itinerarios, y la confiabilidad total de este servicio sufre. Se acusa a Air Panama de tratar de monopolizar el negocio.

#### Conclusión: Transporte Aéreo en Transición

La conclusión global acerca del sector de carga aérea parece ser que en Panamá esta industria está actualmente en una etapa de transición. Existen la mayoría de los elementos necesarios; las empresas estarían no sólo felices de aumentar sus operaciones, sino que están en una situación aceptable para hacerlo. Sin embargo, entretanto, dado que no hay una demanda organizada y regular para mejorar el servicio, continúan existiendo los problemas, y no se está tomando ninguna medida para corregir las deficiencias actuales.

La infraestructura administrativa del lado de los transportistas ya existe, y parecen estar ansiosos de desarrollar nuevos puntos de destino de mercados en Norteamérica, aparte de Miami (y tal vez New York y Los Angeles). Dado que Panamá ha sido un importador considerable de mercadería, el movimiento a la inversa (es decir, hacia afuera) no ha recibido todavía plena atención, y los patrones de exportación son todavía muy simples (productos agrícolas o del mar a Norteamérica y artículos de la Zona Libre de Colón a Sudamérica). Sobre todo, los hombres de negocios de Panamá necesitan solicitar y utilizar el servicio de carga aérea y mantener una actitud disciplinada en este sector, que podría llevar a una respuesta más positiva por parte de los transportistas.

## LIMITACIONES RELACIONADAS CON EL TRANSPORTE

### El Sistema de Carreteras

No se identificó ninguna necesidad obvia importante de extensión (es decir, la construcción de nuevos segmentos) de la red nacional de carreteras. Hay zonas que no han sido penetradas adecuadamente, pero estas secciones no tienen ningún potencial grande ni inmediato de desarrollo en lo que respecta a exportaciones no tradicionales.

Hay varios casos en que se necesitan importantes esfuerzos de mejoramiento de los corredores y recorridos. El primero de estos es la Carretera Transistmica entre la Ciudad de Panamá y Colón, el eslabón carretero más importante en Panamá. Sin lugar a dudas, tendrá que ser ampliada, modernizada y transformada en una arteria de acceso limitado. El problema es la programación en el tiempo de tales esfuerzos y la proyección de la demanda. Algunos han sugerido que se inicie ahora la ejecución de una obra de seis pistas, a niveles, y con divisoria al centro. Una obra a tal nivel probablemente no se justifica actualmente, aun cuando ciertamente será necesario en el futuro. Queda claro que la estrecha carretera de dos pistas que caracteriza a la mayor parte de la ruta es una característica negativa importante, y afecta la eficiencia de comunicación en el país. Por lo tanto, el programa apropiado, parecería ser efectuar análisis completos de planificación y de factibilidad de la ingeniería, con trazado preliminar, que servirían para reservar el espacio para una arteria 'completa' y para corregir no solamente los embotellamientos obvios y las deficiencias de seguridad, sino también para mejorar sustancialmente la capacidad de circulación en toda la carretera. Se necesitan urgentemente pistas lentas en cuestas, desviaderos para autobuses, pistas de giro, bermas laterales adecuadas, señales de tránsito en lugares estratégicos, y dispositivos de protección en las zonas edificadas.

Parece recomendable un programa dinámico y por etapas. Solamente así puede hacerse viable el concepto de Centro Puerto, y la lograrse un nivel efectivo en la actividad de distribución de carga entre los dos núcleos.

La Carretera Nacional (Ruta #1) que corre a lo largo de Panamá también necesita mejoras. La necesidad más urgente es de programas de mantenimiento bien administrados, continuados y persistentes, para mantener la arteria en uso ininterrumpido y eficiente. Las condiciones locales, topográficas y de drenaje hacen de esto un esfuerzo bastante considerable, con una destinación de recursos.

La apertura total de esta carretera a Sudamérica (es decir, la frontera con Colombia) como segmento utilizable de la Carretera Panamericana sería no solamente un gesto simbólico, también debería tener un efecto generador importante en el desarrollo del comercio por tierra a base de camiones a nivel intercontinental. Los recientes y exitosos esfuerzos de unir Europa con Asia y Africa pueden citarse como ejemplos, pero este posible proyecto en Panamá exigirá, una vez más, análisis completos de factibilidad y de la relación costo-eficacia.

Para las otras carreteras de Panamá, es decir, los ramales secundarios y los caminos rurales, es necesario un programa de mantenimiento permanente y positivo para mantener todos los eslabones vitales abiertos en todo momento, y para facilitar el movimiento de personas y materiales entre los diversos centros. En el contexto de este estudio, los productos de las diversas áreas de producción y procesamiento tienen que ir con el mínimo esfuerzo a los puntos de ensamblado y transbordo.

### El Ferrocarril de Panamá

La línea entre la Ciudad de Panamá y Colón, históricamente asociada con el Canal de Panamá, actualmente está en condiciones malas e inaceptables. La vía, el material rodante y los diversos elementos fijos se han deteriorado mucho. Las operaciones no parecen ser llevadas con suficiente eficiencia y la carga se mueve despacio y sin confiabilidad. Hay un interrogante real de si se deberían invertir recursos masivos en mejorar el sistema para que alcance a un nivel operativo total, o abandonarlo completamente. También existe un camino intermedio, centrado en programas de mantenimiento mejorados que gradualmente restablecerían un nivel razonable de capacidad de transporte. Los partidarios de cada uno de estos caminos los defienden a voz de cuello, aunque todavía no se ha hecho un análisis amplio y equilibrado de las posibilidades. De aquí que haya una clara necesidad de dicha revisión objetiva y profesional; se necesita llegar a una decisión para salir del punto muerto y así dar un empuje positivo hacia un sistema nacional de transporte efectivo.

La posible eliminación del servicio parecería una estrategia precipitada que causaría una gran disrupción de los moldes operativos y comerciales ya establecidos. No se debería hacer a menos que la carretera de la Ciudad de Panamá a Colón sea mejorada sustancialmente.

Dadas las tendencias generales hacia el empleo de los camiones en el transporte de carga, la reconstrucción completa del ferrocarril según normas modernas, se justificaría probablemente sólo en conjunción con la propuesta del Centro Puerto. En tal caso, la línea del ferrocarril tendría que funcionar, de hecho, casi como una correa transportadora entre los dos centros. Este sistema estaría orientado principalmente a facilitar el comercio internacional, pero obviamente también se beneficiaría cualquier exportación del país.

Si se lleva adelante el Centro Puerto, la capacidad del ferrocarril también se podría ampliar para incluir un servicio de pasajeros atractivo (rápido, confiable, cómodo, y barato), especialmente si el movimiento de carga se concentra en las horas de la noche.

### Servicio Aéreo

Los diversos transportistas aéreos que ya tienen una base en Panamá están ansiosos de ampliar sus operaciones de carga. Pueden hacerlo con bastante facilidad, porque en la mayoría de los casos, es solamente cosa de reasignar equipo y personal para dar servicio a un mercado viable. Esto incluye a Air Panamá, KLM, Varig, y varias otras.

Es claro que si los exportadores que tienen suficiente volumen pidieran tal servicio, hicieran los arreglos adecuados, cumplieran con sus compromisos permanentemente, y mantuvieran el tonelaje en un nivel razonablemente parejo y predecible, los transportistas responderían adecuadamente. Cualesquiera instalaciones adicionales de apoyo que pudieran ser necesarias en el aeropuerto podrían hacerse sin ninguna dificultad.

También está la otra dimensión, la de expansión del alcance del mercado más allá de los pocos puntos de destino actualmente predominantes. Dado que muchos transportistas han establecido redes que conectan con una cantidad de centros en varios continentes, no sería un problema especial el conectar físicamente estos mercados --- siempre y cuando los futuros exportadores hagan los arreglos necesarios, tanto administrativos como comerciales.

Se ha identificado también una cantidad de limitaciones operativas en el sector de carga aérea: retrasos en embarcar la carga, falta de espacio adecuado de almacenamiento, etc. La mayoría de estos parecen ser causados principalmente por la relativamente poca importancia que se percibe como característica de esta actividad.

### Actividad Camionera

La industria camionera de Panamá actualmente está en un estado de relativa desorganización -- en lo que se refiere a costos, tarifas, responsabilidades, y competencia. Las dos empresas grandes sufren dificultades financieras, y las muchas empresas pequeñas llevan una existencia precaria. Se informa que los cargos son altos, aun cuando existen diferentes posibilidades en una situación competitiva sin control y se puede llegar a diversos arreglos. Las regulaciones protectoras y altos impuestos de importación de vehículos y repuestos contribuyen a estas condiciones.

Por otro lado, hay en funcionamiento un servicio (por lo tanto se ha creado una base), y la industria camionera es por naturaleza sensible, con gran flexibilidad en lo que respecta a oportunidades de negocios. Por supuesto, también es factible que cada embarcador individual utilice sus propios vehículos.

Por todo lo anterior tenemos que llegar a la conclusión de que sea cual fuere actualmente la cantidad de inconvenientes y trastornos, la industria camionera no puede ser considerada como un obstáculo para el comercio de exportación. Se la puede estructurar fácilmente -- rediseñarla, si fuese necesario -- para llevar los productos locales a las terminales con eficiencia y confiabilidad.

### Operaciones Marítimas

Panamá, es sin lugar a dudas, un punto central en la red del comercio internacional, y ha sido considerado desde hace tiempo como un país marítimo de primer orden. Casi todo esto se relaciona con el Canal de Panamá y las prácticas de matrícula de naves. Es una ironía que las instalaciones en tierra, que permitirían a los exportadores e importadores locales conectarse con el sistema más grande de manera eficiente no estén a la misma altura.

Algunas de estas dificultades se pueden relacionar una vez mas con la capacidad administrativa y los procedimientos burocráticos, pero muchas tienen naturaleza física y operativa.

Hay necesidad urgente de proporcionar más equipo para el manipuleo de contenedores. Además, este inventario tiene que ser mejorado concentrándose en unidades más pesadas y más modernas; el número de modelos y marcas tiene que reducirse. Las prácticas de mantenimiento y el suministro de repuestos tienen que mejorar sustancial y ampliamente. Debe considerarse seriamente el arrendamiento de equipo en lugar de compras directas.

Los muelles y atracaderos están en condiciones aceptables, pero no hay aun disposiciones adecuadas para las operaciones de contenedores. El espacio es muy limitado porque los patios han sido ubicados y agrandados en áreas que ya están mayormente construídas; el arreglo interno de los patios puede mejorar materialmente, se debe simplificar la circulación, y el pavimento debe mantenerse en mejor estado.

### Responsabilidades de los Exportadores

Dado que en las operaciones de exportación se carece de mecanismos confiables de control de calidad en el aspecto de producción, así como en las rutas de comercio interno, los productos panameños no pueden todavía esperar tener una recepción favorable en los diversos mercados internacionales. También existe la limitación importante de que no se hace casi ninguna promoción activa ni desarrollo de mercados hacia el exterior. Ambos elementos van juntos, y un programa vigoroso y positivo bajo la supervisión de una organización nacional sería lo indicado.

La atención todavía está concentrada en los Estados Unidos, y aun allí en solamente unos pocos lugares (principalmente Miami). El mercado norteamericano podría ampliarse grandemente, y el mercado sudamericano no está casi inexplorado en relación a muchos productos que Panamá podría producir.

Cualquier exportador potencial de productos no tradicionales de la República enfrenta actualmente una serie de problemas: estas limitaciones no se refieren tanto las capacidades físicas y operativas del sistema de transporte como a arreglos institucionales y administrativos. Durante las entrevistas realizadas por el grupo de estudio, se escucharon estas observaciones en repetidas ocasiones, y se describen a continuación. A un nivel básico, la mayoría de éstas se relacionan con el hecho de que los hombres de negocios y empresas de la República todavía no han alcanzado el nivel de madurez necesario para la estructuración y realización de operaciones que pueden entrar directamente en la red de comercio mundial. Esto requerirá un clima comercial adecuado, amplia cooperación entre diversas empresas, confianza mutua y deseo de trabajar juntos para desarrollar mercados y

sistemas de servicio, confiabilidad y estabilidad en las corrientes de mercado, respeto por los compromisos, etc.

Una parte de este esfuerzo podría tener que ser programas básicos de capacitación de empresarios, tales como discusiones y conferencias sobre cómo manejar contactos de negocios, estimar mercados, envasar productos, tratar con transportistas, etc. Sin embargo, en el pasado, los intentos hechos en esta dirección no han tenido mucho éxito.

### Responsabilidades del Gobierno de Panamá

Se espera que las dependencias públicas de cualquier país proporcionen la infraestructura básica en la mayoría de los sectores de actividad social y económica, incluyendo instalaciones que sirvan al comercio doméstico e internacional. Esto incluye en particular el sistema nacional de carreteras, los ferrocarriles, los puertos marítimos, y el aeropuerto. En cada una de estas áreas tienen responsabilidad departamentos, dependencias o autoridades definidas. Sus obligaciones en las esferas física y operativa son obvias: mantener los sistemas operables y utilizables.

También hay áreas menos tangibles pero aun más importantes donde el gobierno tiene que asumir un papel líder activo. Esto incluye la generación de un clima global dentro del cual las dependencias públicas (especialmente las autoridades) actúen en forma práctica y constructiva, y los empresarios privados encuentren ventajoso cooperar para el beneficio mutuo y dedicarse a prácticas administrativas que se encajen con las que prevalecen en el comercio internacional. A la fecha -- por lo menos según comentarios de algunos hombres de negocios ocales -- el gobierno no ha cumplido con los programas de esta índole. Las dependencias públicas han alentado, en forma general el desarrollo de la actividad de exportación, se han hecho promesas de incentivos, pero no ha habido acción significativa de seguimiento alguna, o los programas han alcanzado las expectativas originales.

Ha habido algunas solicitudes de reestudiar o reformar el sistema del CAT (Certificado de Abono Tributario). Si bien este programa ha tenido una influencia beneficiosa, en general, en la exportación de productos no tradicionales, hay problemas con la tramitación, y, dado que los incentivos vencen en 6 a 9 meses, los exportadores que no deben más impuestos pierden cualesquiera ventajas asociadas con los créditos del CAT. El alcance de este programa tiene que ampliarse a un mayor número de industrias que en la actualidad.

También hay solicitudes para la disminución de impuestos asociados con la exportación de productos no tradicionales, pero tales acciones dependen del Congreso nacional. Se requiere un análisis imparcial de esta situación, de manera que se puedan tomar medidas reguladoras adecuadas que conducirían a condiciones justas y estables. Hay reclamos que en las tarifas cobradas hoy día hay muchos costos escondidos.

Las dependencias públicas también podrían iniciar y realizar estudios de mercadeo en una forma orientada hacia la acción, con vistas a promover los productos panameños. Un ejemplo que muestra que los procedimientos se pueden mejorar es la reciente modificación en la aprobación de permisos de exportación a través del Instituto Panameño de Exportaciones, acortando el tiempo de entre 4 y 8 días a unas pocas horas. Otra dependencia útil es el Instituto Panameño de Comercio Exterior, que promueve exportaciones, explora mercados, ayuda a los embarcadores, ayuda a organizar exhibiciones, etc.

### Responsabilidades de los Transportistas

No hay escasez de compañías de transporte que sirven a Panamá y la unen con otros países por aire o por mar. En realidad, los transportistas internacionales estarían muy interesados en cualquier actividad comercial que tendiera a equilibrar los patrones actuales unilaterales. Estos consisten principalmente en importaciones de artículos terminados de Norteamérica y materiales y mercadería del Lejano Oriente, y exportaciones de la Zona Libre de Colón, principalmente a Sudamérica. Los artículos no tradicionales de origen panameño proporcionarían a estos transportistas un volumen deseable hacia el norte, especialmente si los productos no fuesen muy de temporada.

Hablando en forma general, si bien los transportistas son normalmente los participantes 'activos' en cualquier sistema de comercio, en la búsqueda realizada por este estudio de debilidades y acciones correctivas positivas correspondientes, tienen una posición bastante neutral. Están allí, y se puede esperar que respondan adecuadamente si los productos son colocados en movimiento, si los embarcadores actúan responsable y predeciblemente (con suficiente antelación programada), y si el gobierno proporciona el marco global. El pedido insistente entre los transportistas es la continuidad de flujo que permitiría el establecimiento y mantenimiento de instalaciones adecuadas.

### Responsabilidades de los Receptores de Exportaciones

Ha habido muchas quejas de que los pequeños exportadores panameños han encontrado no solamente tratamiento injusto sino aun acciones delictivas al otro lado del mercado. Esto ha sucedido principalmente en los Estados Unidos y ha llevado a un desaliento considerable. Los embarcadores han sido engañados y se han perdido las ganancias debido a reclamos fraudulentos de que los artículos han llegado dañados, demasiado tarde, o se han perdido en su totalidad. Se ha informado que esto es un problema particular con embarques a consignación.

Hay una clara necesidad de medidas protectoras y correctivas para asegurar se complete, sin complicaciones, el proceso comercial. Las autoridades de los EEUU podrían ayudar en este campo, y se tienen que establecer canales de comunicación efectivos, especialmente en relación a los pequeños exportadores.

## **COSTOS COMPARATIVOS DE TRANSPORTE**

### Comparación Regional.

Una opinión muy difundida de la mayoría de los exportadores de productos no tradicionales en Panamá fue que estaban pagando los costos de transporte más altos de la región. Se investigó esta acusación, y dio como resultado el siguiente análisis.

El Cuadro 4.9 indica las tasas comparativas para un contenedor de 20 pies de carga seca de los diversos puertos de Centroamérica a Miami, o un puerto equivalente en el Golfo. El cuadro contiene varias suposiciones, necesarias para que las cifras sean comparables.

La cifra básica es el cobro de puerta a puerto de los EE.UU. de la mayoría de líneas navieras operando en el país. Esta cifra es el cobro único impuesto por la línea naviera para el transporte de la fábrica del productor al muelle en Miami. El cobro incluye transporte terrestre al puerto, gastos de documentación, cargos, tarifas portuarias, flete marítimo, y tarifas portuarias y de descarga en los EE.UU. Los estimados se hicieron sobre el costo real de cada una de estas actividades en la cadena, subrayando el hecho de que estos gastos separados tienen que pagarse aun cuando la misma compañía maneje el embarque desde el principio hasta el final. Aun las líneas navieras que operan sus propias flotillas de camiones en que pagar las tarifas del mercado para las operaciones de camiones. Los cobros portuarios y de carga y descarga se basan en estimados de costos para la nave promedio, ya sea entrando o saliendo.

**Cuadro 4.9**  
**Costos Representativos de Transporte de**  
**un Contenedor de 20 pies US\$ Por Contenedor**

<u>País</u>	<u>Puerta a Puerto EEUU</u>	<u>Camión al Puerto</u>	<u>Tarifas Portuarias</u>	<u>Flete Marítimo</u>	<u>Gastos Puerto EEUU</u>
GUA	A* 2.018	363	100	1.200	355
	P* 2.500	240	100	1.800	**360(LA)
C.R.	A* 1.475	300	550	325	355
PAN	A* 1.700	350	150	850	350
	P* 1.900	300	200	1.040	360
BEL	A* 1.790	40	300	1.100	350
HOND	A* 1.800	300	450	700	350
EL S	A*** 2.150	500	100	1.200	350
	P* 2.330	60	100	1.800	**360(LA)

\* Puertos Atlántico o Pacífico

\*\* Los Angeles

\*\*\* Ruta a través de Santo Tomás de Castilla en Guatemala.

Fuente: Entrevistas en el terreno, cálculos de PBI

82

### Notas al Cuadro de Costos de Contenedores

1. Los gastos de puerta a puerta de los EE.UU. se basaron en tarifas reales cotizadas para un contenedor de 20 pies de un producto representativo no perecedero. El origen se tomó como en un radio de 40 km de la ciudad capital, y el destino fue el patio de contenedores de un puerto del Golfo representativo de los Estados Unidos típico (principalmente Miami).

2. Los gastos de camión al puerto se basaron en tarifas cotizadas para recoger el contenedor lleno y entregarlo en bodega en el puerto Atlántico o Pacífico.

3. Los gastos portuarios se basaron en costos típicos por contenedor impuestos por el puerto del país para sacar el contenedor de bodega y cargarlo en la nave. Se incluyen gastos de carga y cobros e la nave. Los costos fijos fueron fijados por contenedor de acuerdo con el volumen representativo cargado/descargado.

4. El flete marítimo se definió como el costo al embarcador puramente de transporte marítimo. El costo fue determinado juntamente con empleados de las compañías navieras y con sus estimados.

5. Las tarifas portuarias de los EE.UU. se basaron en cobros representativos por contenedor pagaderos en un puerto representativo del Golfo. Los costos fijos fueron distribuidos de acuerdo con el volumen representativo cargado/descargado.

6. El propósito del cuadro es permitir una comparación general de los costos relativos de exportar productos no tradicionales de cada uno de los países. Todos los estimados son conservadores: la mayoría de los exportadores podría obtener tarifas más bajas que éstas, pero para el exportador no experimentado de poco volumen las cifras son razonables.

El cálculo de costos representativos para un contenedor representativo requiere cuidadosa consideración: por un lado, los cargos de puerta a puerta de EE.UU. son comparables directamente porque están bien establecidos para un producto dado en una ruta dada; por otro lado,

de la nave, el número de contenedores que se transportan, el equipo utilizado, etc. El costo de puerta a puerto de EE.UU. era el mismo para 25 contenedores o 50 contenedores, así como el costo de los camiones, pero los gastos portuarios --distribuidos parejamente entre los contenedores-- fueron muy diferentes para 25 o 50 contenedores.

Un enfoque fue estandarizar el cálculo suponiendo que se usó una nave del mismo tamaño y el mismo número de contenedores en cada ocasión. Sin embargo, este concepto entraba en conflicto con la realidad en cada país; tomar 50 contenedores puede ser representativo de un puerto, pero podría ser excesivo en otro. El sistema adoptado fue informar los costos que los entrevistados daban como su promedio. Estos fueron revisados nuevamente en cada país, y se incluyó en el cuadro la cantidad más frecuente.

El cuadro muestra que los exportadores de Costa Rica tenían una ventaja básica de costos en exportar a los Estados Unidos. La reciente introducción de servicio por una de las mayores compañías de contenedores del mundo, Evergreen, sirvió para promover mayor competencia, de manera que las tarifas se redujeron considerablemente. Esta compañía está discutiendo otros planes con las autoridades portuarias en Limón en relación con la construcción de una gran terminal transbordadora.

A Panamá, Belice y Honduras se les cobraba lo mismo por el servicio de contenedor de 20 pies que se indica. Se piensa que las pequeñas diferencias que aparecen en el cuadro no demostraban ninguna ventaja de un país sobre otro, en este grupo.

Guatemala y El Salvador tienen una tarifa que es algo --pero no mucho-- mayor que Panamá, Belice, y Honduras. La tarifa Atlántica para el Salvador es mayor que la de Guatemala, como podría esperarse dado que el puerto usado es Santo Tomás en Guatemala.

Se encontró una similitud inesperada en los costos relacionados con el transporte por camión del contenedor al puerto más cercano -- inesperado porque las distancias involucradas eran tan diferentes--. En Guatemala, Costa Rica, Panamá y Honduras las tarifas eran comparables, aun cuando Costa Rica y Honduras tenían la ventaja de estar en la parte más baja de la tarifa (\$300), y Guatemala y Panamá tenían la desventaja de estar en la parte más alta (\$350-363). Para los exportadores de El Salvador el costo del camión a Santo Tomás involucra unos \$140 adicionales por encima del exportador de la Ciudad de Guatemala. El más bajo en la región fue el costo para el exportador de Belice, dado que la capital está adyacente al puerto.

Los gastos portuarios variaron considerablemente, de \$100 en Santo Tomás y Acajutla a más de \$500 en Limón y \$450 en Puerto Cortés. Dadas las advertencias anteriores acerca de estas cifras, es aceptable llegar a la conclusión que Limón y Cortés son comparables en función de gastos. Los puertos de Panamá y Belice quedaba entre estos dos extremos.

Los gastos señalados para flete marítimo fueron los más discutibles para el grupo, dado que las diferentes líneas operan de manera diferente y, por lo tanto, consideraban que los costos no eran comparables. Este punto fue aceptado. Sin embargo, se mantuvieron las cifras y sirven para ilustrar la proporción aproximada del costo puerta a puerta que está bajo el control de las líneas navieras (es decir costos marítimos), y así determinar el nivel de reducción que las negociaciones en conferencias podrían lograr. El insistir en una reducción del 10% en un gasto puerta a puerta de \$2.000, por ejemplo, significaría una reducción del 20% para una línea naviera cuyos costos marítimos fueron solamente de \$1.000.

El nivel de la asignación de flete marítimo varió considerablemente, desde \$325 por contenedor de Costa Rica a aproximadamente \$1.200 de Guatemala. Dado la probable exactitud del estudio, se llegó a la conclusión de que el flete marítimo de un contenedor de 20 pies a Miami era de aproximadamente \$1.000, más o menos, dependiendo de otros factores. Claramente, un factor importante que influyó en el costo fue la eficiencia del puerto, con exportadores de Panamá y Honduras beneficiándose de eficiencias superiores al promedio.

El flete marítimo de Costa Rica fue distorsionado por el hecho de que la mayor línea naviera consolidaba en Jamaica antes de seguir a los EE.UU.. Si esto no hubiera sido el caso, los costos habrían estado más cerca de los otros puertos.

Los exportadores de Guatemala tuvieron los gastos relacionados con cargar un número considerable de contenedores cada año (más de 46.000 en 1985) sin el equipo o las instalaciones adecuados. Los cobros impuestos por el puerto reflejaban la ausencia de tal equipo, y el costo de descargar lentamente cada barco usando el equipo del mismo se refleja en el componente de flete marítimo de los costos.

## Sensibilidad del Precio a Costos de Transporte

El Cuadro 4.10 demuestra la sensibilidad relativa de los diferentes productos de exportación al costo de transporte.

**Cuadro 4.10**  
**Panamá**  
**Precios Unitarios Comparativos de Exportaciones**  
**( 1985 US\$ )**

Producto de Exportación	Precios Unitarios FOB	Costo Transporte
		Total Típico % precio CIF
Camarones y langostas	\$10.000 - 12.500 /Ton	2 - 5%
Carne congelada	1.900 - 2.200 /Ton	12 - 15%
Bananos	300 - 400 /Ton	40 - 50%
Café	2.400 - 2.700 /Ton	10 - 15%
Piñas	350 - 400 /Ton	40 - 50%
Melones	340 - 380 /Ton	40 - 50%
Toronjas	250 - 280 /Ton	50 - 60%
Flores frescas	2.000 - 2.500 /Ton	55 - 65%
Jaleas/Mermeladas Fruta	500 - 550 /Ton	35 - 45%
Granos, cacao	2.000 - 2.200 /Ton	13 - 16%
Semilla, palmera africana	250 - 300 /Ton	45 - 55%
Semillas, Tubérculos, Raíces, etc.	860 - 910 /Ton	25 - 30%
Muebles de madera	1.200 - 1.500 /Ton	20 - 25%
Puertas, ventanas, etc.	300 - 350 /Ton	40 - 50%
Muebles de Bambú	4.000 - 4.200 /Ton	5 - 10%
Cajas de cartón, etc.	530 - 560 /Ton	35 - 45%
Tapas y latas de metal	9.000 - 9.250 /Ton	2 - 5%
Ropa interior femenina	22.000 - 25.000 /Ton	insign.

Fuente: Banco Central, cálculos de PBI

El cuadro muestra que en su mayor parte las frutas y hortalizas frescas son muy sensibles al costo de transporte. Dado que estos productos se venden sobre la base de producto básico --el precio se basa en el saldo diario entre oferta y demanda-- no puede el exportador transpasar un aumento de costos al consumidor. Cualquier aumento en costos tiene que salir de sus utilidades. Claramente, cuando el transporte representa hasta el 50% del costo del comprador, un aumento de digamos 10% en el costo del transporte podría reducir el margen de utilidad del vendedor en un porcentaje considerablemente más grande.

Análisis del Margen de Utilidad Habitual. Tomando un caso representativo de un exportador de frutas y hortalizas frescas, digamos melones, que vende en Miami, un desglose estimado en base al tonelaje sería el siguiente (Cuadro 4.11):

**Cuadro 4.11**  
Panamá  
Desglose de Costo Representativo para Melones  
Que se Venden en Miami

Costos de producción	\$225/ton
Costos transporte y venta	\$250/ton
Costos administrativos	<u>\$ 15/ton</u>
Total costos fijos	\$490/ton
Total ingresos de venta	\$650/ton
Margen de utilidad de venta	\$160/ton

Fuente: Entrevistas en el terreno

La utilidad se usa para recuperar la inversión inicial y el pago de intereses y finalmente, alguna ganancia para el productor. Es la utilidad la que determina si el exportador fracasará o no.

Si los costos de venta y transporte suben en digamos 10%, la distribución cambia como sigue (Cuadro 4.12):

**Cuadro 4.12**  
Panamá  
Efecto del Aumento de 10% en el Costo de Melones

Costos de producción	\$225/ton
Costos transporte y venta	\$275/ton
Costos administrativos	<u>\$ 15/ton</u>
Total costos fijos	\$515/ton
Total ingresos de la venta	\$650/ton
Margen de utilidad	\$135/ton

El aumento del 10% en costo de transporte ha reducido así el margen en un 16%, y probablemente ha hecho la producción no rentable. (Hemos mantenido el costo de producción constante, aun cuando en realidad esto incluyera un factor transporte y aumentaría.) Los productos agrícolas comunes producen utilidades muy pequeñas, y es lógico suponer que la mayoría de los productores de Panamá tienen márgenes mucho más pequeños que el dado en el ejemplo arriba. Así, como generalización, cada aumento de porcentaje en el costo del transporte reduce el margen del productor en 1,5 o 2%; dado que el margen de ganancias es pequeño, solamente unos pocos puntos porcentuales de aumento en el costo del transporte darán cuenta de toda la ganancia y comenzarán a disminuir la capacidad del productor de repagar sus deudas.

Como se puede ver en el cuadro anterior de costos unitarios comparados, los melones tienen un valor unitario bastante promedio, e incluyen la mayoría de las características de las exportaciones habituales de frutas y hortalizas frescas del país. Así, en términos económicos, las cifras anteriores podrían ser tomadas en conjunto y generalizadas para representar la situación de las exportaciones agrícolas no tradicionales. (Ver el Anexo A)

Es de interés notar que la exportación "tradicional" de bananos cae en la misma amplia categoría de valor por unidad de las exportaciones agrícolas. La característica que hace al banano "tradicional" y a los melones "no tradicionales" es que los bananos son producidos y comercializados a gran escala, haciendo uso de todas las ventajas de la economía de la escala. Aun así, las empresas internacionales que comercian con bananos con frecuencia llegan a tener dificultades financieras, y aun con todas sus capacidades para controlar y reducir los costos y beneficiarse de sus recursos financieros internacionales, las quiebras son frecuentes. Frente al mismo tipo de productos y pequeños márgenes pero sin ningún beneficio de escala, es lógico que los productores de otras exportaciones agrícolas en Centroamérica tengan dificultades en ganarse la vida.

#### Costo de Transporte versus Volumen de Exportación.

Durante la fase de análisis del proyecto se trató de determinar las sensibilidades de los volúmenes de exportaciones frente al costo del transporte. Se llegó a la conclusión de que, en la superficie, los volúmenes exportados no eran sensibles directamente a los costos de transporte. Las personas responsables de fijar el precio de transporte en el país ya habían llegado a esta conclusión que fue usada como justificación para los aumentos de precios.

Desafortunadamente, cuando se calculan los efectos reales de cambios en los costos, parece que es en realidad solamente en la superficie, o a corto plazo, que los volúmenes embarcados no son sensibles a cambios en los costos de transporte. Los productores no dejan de embarcar al momento en que suben sus costos; solamente encuentran más difícil pagar sus deudas y seguir funcionando. A largo plazo, muchos se verán forzados a dejar totalmente el negocio de las exportaciones, haciendo que su volumen baje abruptamente a cero.

En muchos casos los gastos portuarios constituyeron hasta el 35% del costo de transporte puerta a puerta, y comúnmente eran el doble del costo de flete marítimo puerto a puerto. Así, para los productos en que el costo del transporte era un 50% del precio del comprador, los cargos portuarios representaban un 17,5%. Un aumento del 10% en los cargos portuarios daría como resultado una reducción del 5% en las utilidades, poniendo claramente en peligro la capacidad del productor de pagar sus deudas.

Hay, pues, una clara conexión entre los cambios en gastos de transporte y la capacidad del exportador no tradicional de seguir funcionando, pero los volúmenes pueden no verse afectados inmediatamente. Dado que la producción agrícola comienza bastante tiempo antes de que se haga uso del sistema de transporte, y debido a que la contabilidad de costos agrícolas no es sofisticada en Panamá -- los balances finales no son calculados hasta que el producto ha sido cosechado y vendido-- puede que no haya una correlación inmediata entre el costo de transporte y el volumen exportado.

Sin embargo, habrá una correlación entre los costos de transporte y las firmas comerciales que se inician o terminan. Entre otras cosas, esto se traduce como una conexión entre quiebras y aumentos en los costos de transporte. El análisis de los bienes comercializados cada año muestra que un número considerable de artículos desaparece cada año de la lista de exportaciones y aparecen nuevos artículos. Aun cuando los valores y tonelajes de exportación aumentan, esto solamente sucede debido a que la composición de las exportaciones se altera. Así, el introducir un aumento en los costos de transporte y luego observar que las exportaciones no se redujeron como consecuencia es no reconocer el daño que se está haciendo a la economía cuando las empresas se ven forzadas a liquidarse.

Sin embargo, no todos los productos de exportación son tan sensibles al costo del transporte: para los artículos que tienen valor agregado como resultado de algún grado de procesamiento el transporte es una fracción mucho más pequeña del costo total al comprador. Cuando estos artículos no son productos básicos y no están sujetos a precios mundiales, los aumentos de precios con frecuencia pueden ser transpasados al comprador. Por ejemplo, con los muebles de bambú los precios se fijan por convenio entre el comprador y el vendedor, y la proporción del costo de transporte es solamente del 5 al 10%, y por lo tanto no es probable que se vendieran menos si subiera el costo de transporte, o que se vendieran más si los costos de transporte bajarán.

## PANAMA

### CAPITULO 5

#### RECOMENDACIONES

##### RESUMEN DE RECOMENDACIONES

Las recomendaciones contenidas en las secciones anteriores están dadas aquí bajo los títulos de recomendaciones 'físicas' y recomendaciones 'institucionales'. El primer grupo requiere el uso de fondos para construir o mejorar ciertos renglones de infraestructura, mientras que los segundos involucran un programa para producir cambios en la operación, el medio ambiente o la legislación para lograr mejoría en el uso del transporte.

Se incluyen solamente los elementos que podrían ser considerados sobre una base nacional. Los asuntos que es mejor tratar a nivel regional se mencionan en el informe regional.

A continuación, las recomendaciones enumeradas son examinadas nuevamente y puestas en orden de prioridad en las secciones finales de este capítulo. La forma en que se computan los beneficios de las diversas recomendaciones dadas en orden de prioridad está contenida en el Anexo A a este informe.

La lista de recomendaciones generales para Panamá es mucho más larga que para otros países en este estudio. Esto se debe a que las exportaciones de productos no tradicionales juegan un papel mucho más importante en la economía de Panamá que las exportaciones tradicionales. Así, el impedimento del transporte es mucho mayor en un país donde las exportaciones no tradicionales son dos tercios de las exportaciones totales, en lugar de un tercio cosa más común.

### Recomendaciones Institucionales

- o introducir un enfoque más orientado hacia el mundo de los negocios en las diversas dependencias del gobierno
- o examinar y reformar el CAT para que sea de más beneficio para el exportador no tradicional
- o bajar o eliminar los impuestos a los productos de exportación
- o instituir un mayor esfuerzo nacional de mercadeo e investigación de mercado a través del apoyo al Instituto Panameño de Comercio Exterior, especialmente en busca de mercados que saquen partido del flete aéreo
- o establecer representación en el extranjero para revisar la calidad de los productos a su arribo
- o bajar el impuesto de importación de los camiones usados en el transporte comercial
- o romper la colusión entre las principales empresas de camiones en la fijación monopolística de precios
- o eliminar el doble cobro de los envíos por ferrocarril a la Zona Libre de Comercio
- o bajar las tarifas portuarias en Cristóbal
- o bajar las tarifas de flete aéreo
- o completar el actual estudio del concepto Centro Puerto, especialmente con referencia al futuro uso del sistema ferroviario

- o crear cursos de capacitación para embarcadores en planificación avanzada y ventajas de cooperación
- o instruir a los embarcadores en técnicas de control de calidad para mercadería de exportación
- o crear cursos destinados a aumentar la cooperación y la confianza mutua entre los embarcadores
- o introducir mejores sistemas de manipuleo de contenedores en Puerto Cristóbal
- o completar el estudio existente de operaciones portuarias para determinar las necesidades de adiestramiento y de equipo adicional

#### Recomendaciones Físicas

- o establecer programas para el mejoramiento selectivo y mejoras al sistema nacional de carreteras
- o establecer programas para aumentar los niveles de mantenimiento de las carreteras y mejoras de caminos rurales
- o establecer programas para mejorar las operaciones del sistema ferroviario para servir como alternativa a los camiones
- o completar el estudio definitivo del sistema ferroviario para determinar su papel en el concepto de Centro Puerto
- o mejorar selectivamente el equipo e instalaciones en los puertos, y, en general, mejorar la eficiencia
- o dragar el canal de acceso de Puerto Aguadulce

93

- o introducir el procesamiento computarizado de documentos en Cristóbal
- o completar el mejoramiento y ampliación del puerto en Coco Solo Norte
- o ejecutar el plan de mejoramiento y ampliación de Balboa que se estudia actualmente
- o introducir mejoras en la circulación del tráfico en Puerto Cristóbal, junto con sistemas para un mejor control de los camiones dentro del puerto
- o introducir un estándar mejorado de diseño de pavimento en todos los puertos, e instituir mejores programas de mantenimiento
- o revisar el espacio de almacenamiento refrigerado existente en el aeropuerto y corregir cualquier deficiencia. Revisar también los requisitos de equipo y espacio de almacenamiento para el futuro y ejecutar el programa correspondiente.

#### RECOMENDACIONES INSTITUCIONALES EN ORDEN DE PRIORIDAD

##### 1. Enmiendas a la Ley de Contratos

No es probable que la exportación de productos no tradicionales de Panamá se convierta en una fuerza importante y permanente en la economía del país, a menos que los riesgos de hacer negocios puedan ser distribuidos equitativamente por contratos y se establezca el clima comercial. Los contratos son fundamentales para el transporte, y si estos pueden ser suscritos fácilmente, y si las disputas que surjan pueden ser resueltas en forma barata y uniforme, entonces muchos de los otros problemas relacionados con el transporte en Panamá se resolverían automáticamente. Al momento del estudio se encontró que había una desventaja definitiva en cooperar dentro del país.

Por lo tanto, se recomienda que se formule un programa para revisar el estado de los contratos en Panamá y determinar cómo puede ponerse en marcha un proceso de integración legal contractual. Dado que tal programa estaba fuera de la experiencia del grupo del proyecto, no se hizo ningún intento de estimar su costo. Los beneficios tomarían la forma de un aumento anual constante de las exportaciones no tradicionales. Con un mínimo razonable de aumento del 2% en ventas por año, atribuibles a una mayor cooperación nacional, el beneficio sería del orden de \$6,5 millones de aumento cada año.

Si bien un cambio completo de la ley nacional de contratos sería claramente un proyecto a largo plazo y puede no ser necesario, se determinó que las mejoras y aclaraciones eran posibles a corto plazo. Estas deberían incluir:

- o la introducción de contratos de transporte. Debe introducirse un formulario sencillo que permita al embarcador y al transportista llegar a acuerdo acerca de la fecha, cantidad, y costo. Las multas por incumplimiento no deben ser ambiguas y deben ser fáciles de cobrar. El beneficio sería que el transportista podría planear su operación con mucho adelanto para proporcionar el servicio más económico. Como una meta a largo plazo, ya que tal medida beneficiaría tanto a los camioneros como a las compañías navieras, se podría lograr una reducción de hasta un 10% en los costos de transporte. (Este estimado se basa en descuentos ya concedidos a los exportadores más grandes y regulares.) No se estimó el costo del programa, pero se determinó que la parte más importante sería la promoción del sistema.
  
- o la formación de grupos de exportadores. Se recomienda que se formen grupos negociadores para lograr tarifas preferenciales para los miembros de los grupos. Aun cuando se puede proyectar fácilmente la organización de dichos grupos, en el arreglo contractual entre el grupo y los miembros siempre hay una debilidad: sin un compromiso por parte de los exportadores, los negociadores se encontrarían buscando buenas tarifas sin ninguna seguridad del volumen. También se recomienda que se establezca un programa para determinar la mejor estructura legal que permita a que un grupo administrativo negocie en nombre de exportadores. Dado el bajo volumen, el potencial de negociaciones de fletes no es muy grande pero podría reducir el costo del transporte en hasta un 5%.

- o Corretajes de Transporte. A falta de recursos legales adecuados, los servicios de corredores de transporte son casi desconocidos. Sin embargo, estos servicios serían indispensables si se deseara sacar plena ventaja de los cambios en las leyes contractuales: los corredores tradicionalmente son ellos que aprovechan la diferencia entre las tarifas regulares y las tarifas al por mayor. Por lo tanto, se recomienda que como parte del programa de enmienda a la ley de contratación, se establezca un marco legal para la operación de los corredores.

La ejecución de este programa involucraría el establecimiento de una rama del sistema judicial específicamente facultada para tratar asuntos contractuales. Los asuntos podrían ser resueltos por tribunal, arbitraje, o jueces calificados. La selección del organismo judicial no sería tan importante como el establecimiento de un sistema que fuese rápido, justo, obligatorio y predecible. Objetivos similares persigue el establecimiento en otras partes de paneles de arbitraje y tribunales expeditos de menor cuantía.

En primera instancia, se recomienda que se solicite a las organizaciones exportadoras panameñas, cámaras de comercio, compañías de transporte, los diversos organismos de promoción de negocios del sector privado y el poder judicial mismo, su opinión sobre el cambio. Uno de estos organismos podría encargarse de convocar los debates y tomar nota de lo expuesto, mientras que la USAID prestaría asistencia en el financiamiento y en la evaluación del progreso. El análisis de los comentarios recibidos requeriría un grupo especial para el proyecto, lo mismo que para la formulación de los cambios legislativos requeridos. En todo esto está claro que la USAID tendría que tener un papel importante para mantener el impulso y el avance.

## 2. Representación en el Extranjero

Se recomienda que se instale una oficina en el extranjero, por ejemplo en Miami, para:

1. Inspeccionar los embarques que llevar para certificar su condición, etc.

2. Determinar e investigar mejores mercados y compradores para los productos del país.
3. Capacitar a ciudadanos panameños en la práctica de comercio internacional, con la posibilidad de que algunos de ellos se desempeñen como corredores.

Los costos y beneficios de esta propuesta significan \$300.000 por año, y un aumento de exportaciones de por lo menos \$1,0 millones.

La representación podría ser establecida en muy corto plazo. Se recomienda que la dependencia ejecutora sería una como el Instituto Panameño de Comercio Exterior, a la cual se podría dar asistencia en establecer tal oficina.

### 3. Asistencia en la Solución de Problemas en Grupos

Se encontró que una gran debilidad en Panamá es la falta de experiencia en técnicas de solución de problemas en grupos. Una mejoría en este campo, junto con las recomendaciones anteriores, podría suministrar todos los factores para mejoras auténticas en los problemas de exportaciones no tradicionales.

Por lo tanto, se recomienda que se contraten expertos en este campo para adiestrar a un grupo seminal de personas en el proceso de definición lógica de problemas, consideración y selección de soluciones, formulación de estrategias, y programación de ejecución.

Los costos serían de aproximadamente \$300.000 por año, en, digamos, tres años, y los beneficios se calcularían al evaluar los éxitos con áreas problemáticas definidas. Se recomienda que el programa sea ejecutado a través de la Universidad de Panamá.

### 4. Eliminación de Distorsiones de Costos

Durante el curso del estudio se determinó que había factores disuasivos directos para las exportaciones, imposiciones que no servían para otra cosa más que para aumentar directamente los costos sin proporcionar ninguna ganancia. Estos incluían:

- o impuesto de exportación para productos no tradicionales. De la eliminación o reducción de impuestos de exportación resultaría un beneficio inmediato al nivel de exportaciones no tradicionales. La reducción a un promedio de 2% podría resultar en aumentos de exportación de \$18 millones.
- o hacer los beneficios del Certificado de Abono Tributario más rededibles y aplicables a todas las exportaciones no tradicionales. El poder de este dispositivo fiscal es considerable, y da como resultado aumentos de exportaciones de tamaño similar a aquellos resultantes de la reducción de impuestos de exportación, o sea \$18 millones.
- o eliminación de dobles cargos cuando no se da ningún servicio. El caso de flete por ferrocarril a la Zona de Libre Comercio fué mencionado en el texto, pero la aplicación inexacta de las tarifas fué mencionada por la mayoría de exportadores. Estos son impedimentos directos para exportar, aun cuando no se pudo determinar qué tan diseminados estaban.

## 5. Programas Educativos

Se recomienda que se pongan a disposición de todos los involucrados en el proceso de exportación tanto educación como cursos. Esto no significa disminuir el merecido reconocimiento debido a los programas de educación que se realizan en la actualidad, sino más bien para recomendar que sean complementados con los siguientes:

- o Programa de Adiestramiento para Choferes de Camiones. Se recomienda que se establezca una escuela para choferes de camiones panameños en la Ciudad de Panamá. Esto debe ser un proyecto de cooperación entre las compañías camioneras de Panamá, los fabricantes de camiones, y una agencia capacitadora como la USAID. El objetivo de la escuela sería sacar choferes que estuviesen concientes del papel que desempeñan en la industria camionera, y de que los hábitos correctos de manejo pueden llevar a un uso más eficiente del equipo. Los egresados del curso recibirían un diploma que sería reconocido como señal de capacidad superior. El costo

de dicha escuela dependería en alto grado de cuánta asistencia se podría conseguir de parte de los grandes fabricantes de equipo.

- o Programa de Adiestramiento para Mecánicos. Se recomienda que se establezca una escuela para mecánicos en la Ciudad de Panamá, con los mismos arreglos que la escuela para choferes. El objetivo del curso sería, no solamente enseñar a los mecánicos los detalles de reparación y mantenimiento de equipo pesado, sino también demostrarles cómo reconocer y medir los resultados de un programa de mantenimiento exitoso. De nuevo, los egresados recibirían un diploma de competencia.

El costo de comprar equipo y el establecimiento de dicha escuela fácilmente podría subir a \$2 millones, pero al igual que con la escuela de pilotos, hay ayuda disponible de los fabricantes de equipo.

- o Programa de Adiestramiento para Administradores de las Empresas Camioneras. Se recomienda que se hagan los arreglos para una serie de seminarios para los administradores o futuros administradores de compañías camioneras. El fin de los seminarios sería introducir ideas para mejorar la eficiencia de las operaciones. A la larga se espera que tal clase, concebida y realizada correctamente, podría terminar eliminando viajes de retorno vacíos, y así reducir el costo del transporte en camión a la mitad. Un estimado más realista sería una reducción del 15% de los costos de camión a través de prácticas administrativas generalmente mejoradas. Los exponentes tendrían que ser expertos reconocidos en el campo y, obviamente, deberían ofrecer el seminario en español. Un presupuesto anual de \$75.000 sería suficiente para seis disertadores por año. Si pudieran visitar más de un país, el costo por país sería menor. En este mismo concepto se podría hacer un programa de adiestramiento para gerentes portuarios.

Lo que aquí se recomienda es algo nuevo para Panamá. A pesar de cierto estudio, no se encontró que el país hubiera tenido ninguna institución que pudiera hacerse cargo fácilmente del proyecto. Dada la importancia para Panamá del transporte en general, no es inconcebible que una Academia

Nacional de Transporte no pudiera realizar un gran espectro de cursos relacionados con el transporte, incluyendo algunos relacionados con las operaciones del Canal. En esta etapa, y en ausencia de cualquier dependencia ejecutora obvia, parecería válido acumular sugerencias para cursos de adiestramiento necesarios con vistas a ejecutarlos como un grupo.

6. Mayor número de Inspectores en Puertos de EEUU

Un rubro importante del costo para una exportación no tradicional promedio es el costo de transporte marítimo. Cualquier programa que reduzca este costo puede tener un efecto considerable en el aumento de exportaciones. Las líneas navieras se quejaron que había escasez de inspectores de Aduanas y del Departamento de Agricultura, en los puertos de EEUU, y que esta escasez contribuía a los costos de sus operaciones.

El costo que representa la escasez de inspección surge del deterioro de productos agrícolas perecederos, aumento del tiempo de espera de camioneros en los puertos de los EEUU antes de que las entregas estén disponibles, inmovilización de personal de la línea naviera durante la espera, y la acumulación de costos por almacenamiento.

Si el promedio del tiempo de espera de camiones pudiera reducirse en 45 minutos, por la introducción de inspectores adicionales, el ahorro para las exportaciones no tradicionales podría llegar a \$1 millón cada año, resultando en posibles aumentos en exportaciones por \$3 millones, aun cuando la relación que se establece en el Anéxo A no necesariamente es buena para ahorros hechos después de atracar en un puerto extranjero. Sin embargo, los ahorros podrían ser importantes.

Se recomienda que se establezca un programa para investigar cómo puede ser resuelta la actual escasez, aun cuando es sabido que las líneas navieras regionales ya están haciendo presión para resolver el problema. Claramente, el USDA sería la dependencia ejecutora recomendada.

## 7. Organización Nacional de Mercadeo

Hay una clara necesidad en Panamá de una organización de mercadeo bien financiada y bien dirigida. La principal prioridad para esta organización sería encontrar mercados para los productos de Panamá que se aprovechen de la ventaja de la disponibilidad de capacidad de carga aérea. La organización dividiría sus funciones entre una promoción activa en el extranjero en base nacional, y análisis e investigación de mercados potenciales.

Por lo tanto, se recomienda que se proporcione a Panamá asistencia promocional y de mercado contratando una firma de especialistas en mercadeo de los EEUU. Esta compañía recibiría objetivos claros, en relación a los cuales se mediría su éxito, y los presupuestos serían convenidos de antemano. Se recomienda que se establezca una meta de un aumento anual del 3% en exportaciones no tradicionales, o aproximadamente \$6 millones de aumento en ventas por año. Esto debería lograrse a través de un presupuesto de mercadeo y promoción de 8% del aumento anual, o sea \$500.000.

Se recomienda además, que tanto la meta como el presupuesto sean aumentados para incluir las exportaciones tradicionales y posiblemente el turismo.

La dependencia ejecutora recomendada es el Instituto Panameño de Comercio Exterior (IPCE), que ya está realizando una cantidad limitada de representación y promoción en el extranjero.

### RECOMENDACIONES FISICAS EN ORDEN DE PRIORIDAD

Las recomendaciones físicas e institucionales sin orden de prioridad de la sección anterior se presentan aquí como recomendaciones en orden de prioridad, en la forma de programas concretos. Este proceso involucra aglutinar algunas de las recomendaciones en programas que puedan resolver varios problemas al mismo tiempo.

## 1. Revisión de la Reparación y Mantenimiento Portuario

Todos los puertos de Panamá requieren mejoras en los procedimientos de mantenimiento y reparación del equipo. Lo que se necesita es una investigación en todo el país de los procedimientos, las instalaciones disponibles y el nivel de adiestramiento mecánico. Así, el programa requiere un estudio inicial para determinar los requisitos, seguido de programas de adquisición y adiestramiento. El estudio podría realizarse dentro del próximo año o año y medio y costaría alrededor de \$300.000. La etapa siguiente involucraría programas a corto y largo plazo, cuyos costos serían determinados en el estudio.

Las tarifas portuarias y los fletes marítimos de los productos no tradicionales suman \$50 millones por año. El efecto de una operación mejorada del equipo reduciría las estadías de los barcos en puerto, bajaría los costos de carga y descarga, y reduciría los retrasos en mover la carga dentro del puerto. Augn con una mejoría en eficiencia de un medio por ciento se podría ahorrar alrededor de \$300.000 a 400.000 por año, y podrían aumentar las exportaciones en hasta \$1,2 millones. La autoridad Nacional Portuaria sería la dependencia a cargo de este proyecto.

## 2. Revisión de la Reparación y Mantenimiento de Carreteras

Como sucede con los puertos del país, se determinó que las carreteras de Panamá necesitan niveles mejores de mantenimiento. La determinación de las inversiones necesarias para mejorar las superficies sobre una base nacional estaba más allá del alcance de este estudio: ya había programas de mantenimiento en vigor de dudosa eficiencia, y las combinaciones de contratos de los sectores público y privado requerirían una revisión detallada. Antes de poder introducir un programa nacional, primero sería necesario revisar los niveles actuales de capacidad -- revisiones del equipo y personal del sector público, la condición del equipo, la condición de las instalaciones de reparación y mantenimiento, etc. -- para determinar las habilidades e instalaciones que hacen falta. Un estudio inmediato con un presupuesto de \$500.000 podría revisar la situación y proponer programas de mejoramientos. El Ministerio de Obras Públicas y Transporte sería la dependencia responsable del proyecto.

El transporte terrestre de productos no tradicionales absorbe \$12 millones por año. De estos, el mantenimiento y reparación de camiones podría sumar \$2 millones. Las carreteras mejoradas podrían beneficiar

esta cifra hasta en un 10%, es decir \$200.000 por año. Las exportaciones no tradicionales podrían aumentar posiblemente en \$0,6 millones.

Debe tomarse nota de que en el pasado, en épocas recientes, se han formulado propuestas para programas mejorados de mantenimiento de carreteras en Panamá, pero han sido lentas en lograr el impacto deseado. Debe ser una condición previa para el estudio propuesto aquí que se determinen las razones de la falta de éxito de los programas anteriores, y que se eviten estos problemas en los programas futuros.

### 3. Revisión de Instalaciones de Aeropuertos

Durante el curso del estudio se determinó que un recurso primordial no utilizado en Panamá era la disponibilidad de conexiones de transporte aéreo a todo el mundo. En esta sección se incluyen varias recomendaciones institucionales para promover más flete aéreo. Cualquier aumento en el uso del flete aéreo requerirá una mejora de las instalaciones del aeropuerto, incluyendo:

- o aumento del espacio de almacenamiento refrigerado
- o aumento de las áreas de almacenamiento cubiertas
- o aumento en áreas pavimentadas
- o equipo adicional de manipuleo.

La cantidad de infraestructura física adicional dependerá del éxito de las recomendaciones institucionales, aun cuando estas podrían tener tropiezos por instalaciones inadecuadas. Por lo tanto, se recomienda que las instalaciones existentes en el aeropuerto sean revisadas teniendo en mente las recomendaciones institucionales para formular un plan de ejecución de instalaciones físicas por etapas. Un especialista en carga aérea necesitaría aproximadamente cuatro semanas en Panamá para revisar las instalaciones existentes, y requeriría otras cuatro semanas para elaborar un programa de adquisiciones por etapas y con precios. El presupuesto total para este estudio sería de \$50.000.

Actualmente hay un mínimo de participación del sector público en el sector de carga aérea, situación que debe continuar. Por lo tanto la ejecución del programa será a través de una combinación de actividad de los sectores público y privado. Por ejemplo, el equipo de manipuleo, será proporcionado por las empresas del servicio de transporte. Pero, las áreas de almacenamiento disponibles para arrendar van de oficinas transformadas e instalaciones de pasajeros a estructuras de hangar. Así, la provisión de un espacio de almacenamiento más adecuado deberá ser por cuenta de la autoridad de aviación (Aeronáutica Civil de Panamá), aunque esta inversión se recuperará mediante el alquiler.

En 1986 salieron de Panamá por vía aérea productos por valor de aproximadamente \$1 millón FOB por mes. El total anual estimado de \$11 millones es aproximadamente un 6% de las exportaciones no tradicionales. Dado que hay sobrante en el flete aéreo - posiblemente suficiente para duplicar los niveles actuales - quedaría para los proyectos de mercadeo y promoción el lograr el aumento anual de \$11 millones.

#### Recomendaciones No Prioritarias

Los puntos restantes de las recomendaciones físicas no fueron incluidos como renglones prioritarios por las razones siguientes: al momento de este estudio había estudios detallados en marcha, o a punto de iniciarse, acerca del futuro manipuleo de contenedores y nuevas construcciones portuarias en Panamá. Estos incluían la ampliación de Coco Solo Norte y el Concepto de Centro Puerto. La interrelación entre los puertos y el papel que jugarán en el futuro dependerá grandemente de las conclusiones de estos estudios. Por lo tanto, se creyó que no era aconsejable recomendar cambios mayores en los puertos si había probabilidades de que las condiciones cambiaran en el futuro.

PANAMA

ANEXO A

MODELO ECONOMICO PARA ESTIMAR BENEFICIOS

Para poder poner en orden de prioridad las recomendaciones es necesario llegar a un estimado de beneficios. En el caso de Panamá, para que tal cómputo sea enteramente válido, se requeriría un cierto grado de análisis que va más allá del alcance de este estudio. Por lo tanto se adoptó un modelo simplificado que, si fuese usado consistentemente, por lo menos permitiría lograr tal orden de prioridades. Las suposiciones que son básicas del modelo involucran una gran cantidad de agregados y tratamiento amplio, pero se encontró que los resultados generales eran consistentes con las observaciones y experiencia dentro de la región.

Dado que el estudio se centra en los productos no tradicionales, fue necesario primero extraer el valor de productos no tradicionales para Panamá. El Cuadro A.1 muestra que de los \$335 millones exportados en 1985, aproximadamente 42% podrían ser clasificados como tradicionales y un 58% como no tradicionales. Así, las mejoras recomendadas deberán aumentar las exportaciones no tradicionales por encima de los \$195,2 millones exportados en 1985.

Cuadro A.1  
Panamá  
Exportaciones Tradicionales/No Tradicionales, 1985  
(millones \$ FOB)

<u>Total</u> <u>Exportaciones</u>	<u>Exportaciones</u> <u>Tradicionales</u>	<u>Exportaciones</u> <u>No Tradicionales</u>
335*	Bananos 78,1	
	Café 13,0	
	Azúcar 27,3	
	Carne 1,5	
	Crudo Ref. 19,9	
335*	139,8	195,2
100%	42%	58%

\* Excluyendo reexportaciones de la Zona Libre de Comercio de Colón

Fuente: Informes Trimestrales de la Unidad de Inteligencia Económica, Estimados adicionales por PBI

La siguiente suposición contestó la pregunta: ¿si las exportaciones no tradicionales de 1985 pudieran ser representadas por un solo producto, cuál sería el desglose de costo asociado con esta exportación? Claramente no es lógico considerar que el equipo de transporte y los bananos tendrían el mismo perfil de costos, pero dado que este informe muestra que la exportación no tradicional representativa fue agrícola -- en su mayor parte alimentos -- se pensó que el desglose contenido en el cuadro de asignación de costos, a continuación, era suficientemente representativo.

De importancia en el cuadro es el hecho de que el transporte puede costar entre el 15 y el 25% del precio CIF del producto promedio, y los márgenes son típicamente del 10 al 15%.

**Cuadro A.2**  
**Panamá**  
**Asignación de Costos de Exportaciones Representativas**  
**1985**

	<u>% del Total</u>
Costo de Producción	35-40%
Costo de Transporte	35-45%
Costos Administrativos	5-10%
Utilidad	12-18%
 Precio de Venta CIF	 100%

Basado en cifras obtenidas para exportaciones agrícolas no tradicionales representativas.

Para determinar el beneficio de programas dirigidos a mejorar los diversos medios de transporte, fue necesario evaluar la contribución de los medios de transporte al costo total. Nuevamente, este proceso involucró una cantidad considerable de agregados de renglones disímiles, pero se encontró que, con fines comparativos, se encontró que el desglose que se muestra en el Cuadro A.3 daba resultados que eran congruentes.

Cuadro A.3  
Panamá  
Exportaciones Típicas  
Perfil de Transporte, 1985

<u>Método</u>	<u>% del Total</u>
Terrestre a puerto 1	13-18%
Tarifas portuarias 2	10-20%
Flete marítimo 3	40-50%
Tarifas portuarias EEUU	<u>16-21%</u>
Total Transporte	100%

Notas:

- 1 Incluye recepción en zona principal de producción y entrega al muelle
- 2 Incluye todos los cargos pagaderos a la autoridad portuaria, estibadores, etc., asignados a la carga embarcada
- 3 Incluye costos de operación de la nave de puerto CR a puerto de los EEUU

El Cuadro A.4 da un panorama del costo de exportaciones representativas de Panamá. Muestra la cantidad aproximada correspondiente a cada categoría de costos en 1985.

El valor total de transporte de exportaciones no tradicionales de Panamá de alrededor de \$120 millones, con aproximadamente \$58 millones gastados en flete marítimo y aproximadamente \$44 millones cobrados por los puertos. La industria camionera sumó aproximadamente \$22 millones.

El retorno de los productores para gastos generales y utilidades fue de aproximadamente U\$50 millones. Esta cantidad se destinó para pagos de intereses, depreciación, administración, equipo en general, etc., y lo que quedaba era ganancia.

total de exportaciones de aproximadamente \$328 millones, o sea un aumento de \$8 millones. Sobre esta base, hay un beneficio de aproximadamente 3 a 1 a ser obtenido en exportaciones de productos no tradicionales por cada punto porcentual de disminución en el costo de transporte.

Claramente, para que el modelo funcione exactamente todos los demás factores tendrían que permanecer iguales: no debería haber ningún cambio en el costo de producción, y las tasas de interés -- un componente importante del margen de utilidad -- tampoco tendrían que cambiar. En Centroamérica se están haciendo esfuerzos para reducir ambos factores, en cuyo caso hay probablemente una pequeña capacidad de absorber aumentos en el costo de transporte. El informe ha mostrado, sin embargo, que las exportaciones no tradicionales son extremadamente sensibles tanto a las condiciones económicas como a costo de transporte, y los factores que han servido para reducir la cantidad disponible como utilidad también han servido para reducir el valor total de las exportaciones no tradicionales.

**Cuadro A.4**  
**Panamá**  
**Exportaciones Representativas**  
**Perfil de Costo Total**  
**1985**

	<u>Porcentaje</u>	<u>Valor en</u> <u>Millones U\$S</u>
Costos de producción	35-40%	118
Costo de transporte	35-45%	120
Terrestre	5-10%	22
Puerto PAN	5-10%	22
Flete	16-20%	58
Puerto EEUU	5-10%	22
Costos administrativos	5-10%	24
Margen	<u>12-18%</u>	<u>50</u>
TOTAL CIF	100%	\$ 320

Nota: La suma de los renglones del desglose por costo individual no equivale necesariamente al total de exportaciones debido a que representan extremos superior e inferior de los niveles porcentuales dados.

108

## ANEXO B

### ECONOMIA Y COMERCIO DE PANAMA<sup>1</sup>

#### PERSPECTIVA ECONOMICA

##### Sectores Principales

El desempeño de la economía panameña depende en gran medida de sus sectores de servicios. En 1983 los servicios contribuyeron aproximadamente un 70% del PIB. La banca, el comercio, el Canal de Panamá y los servicios gubernativos cada uno constituyen entre el 9% y el 12% del PIB. El Canal de Panamá, las actividades en la Zona Libre de Colón, el nuevo oleoducto, y la banca internacional extraterritorial son los principales generadores de entradas invisibles. En consecuencia, se puede observar que el estado de la cuenta corriente depende, no del crecimiento de los ingresos por exportaciones tradicionales, sino de los niveles del comercio mundial y regional y de la posición financiera de los países con los cuales Panamá mantiene relaciones comerciales.

La banca extraterritorial ha sido atraída a Panamá porque la moneda está a la par con el dólar de los EEUU, no hay requisitos de ingresos, existe mano de obra capacitada y las leyes sobre el secreto bancario son estrictas. Los depósitos en los bancos extraterritoriales crecieron rápidamente en los años 70, con la fuga de capitales de países latinoamericanos con monedas sobrevaluadas; este capital fué entonces prestado de vuelta a esos países.

Las políticas económicas del gobierno se ven en gran parte influenciadas por las condiciones de los convenios con el FMI y el Banco Mundial, ambos están involucrados en programas definidos, el primero, para reducir el déficit de cuenta corriente y limitar el crecimiento de deuda externa, y el segundo en un programa de ajuste estructural cuyo objetivo es proporcionar un mejor clima para la inversión privada y elevar la eficiencia de las dependencias estatales, con un mayor énfasis

---

1. Este anexo se basa en "Mexico, Central America and the Caribbean - Economic Structure and Analysis", publicado por el "Economist Intelligence Unit".

en el sector agrícola. Las medidas restrictivas puestas en vigor por el gobierno de Barletta en marzo de 1985 fueron suficientes para asegurar un préstamo contingente del FMI.

### Moneda

La unidad monetaria panameña, el balboa, ha estado a la par con el dólar de los EEUU desde 1934, y es totalmente convertible. Los billetes y monedas de los Estados Unidos circulan ampliamente, y son parte importante del circulante.

### Cuentas Nacionales

El año de 1983 vió una reducción brusca en el crecimiento real del PBI, del 5,5% en 1982 al 0,4%. El logro de aun este nivel mínimo de crecimiento real del PBI fué un buen resultado, considerando las condiciones adversas que enfrentaba la economía. Al sector industrial le fué especialmente mal, la construcción descendió un 27,8% debido a la terminación del proyecto hidroeléctrico Fortuna, y a la reducción de gastos gubernamentales y proyectos patrocinados por el gobierno, como parte del esfuerzo exitoso del gobierno para reducir el déficit presupuestario. El rendimiento fabril disminuyó en un 2,3%, pero hubo un crecimiento positivo en la industria eléctrica y de agua; el rendimiento industrial global decayó en un 7,6%. El crecimiento de la producción agrícola fué bueno con un 3,1%. El indispensable sector de servicios creció en un 2,3%, con tendencias negativas en el comercio, el Canal de Panamá y la Zona Libre de Colón. Esto fué contrarrestado por un crecimiento considerable en los ingresos del nuevo oleoducto y tasas más modestas en los servicios bancarios y de gobierno. Los factores que deprimieron al sector de servicios fueron el recorte en el nivel de importaciones de los países latinoamericanos que tenían problemas de pago (que llevó a una reducción del 34,2% en volumen del comercio por la Zona Libre) y la baja tasa de crecimiento de la economía en general, que impactó al comercio en general. El sector de la banca extraterritorial, que había mostrado un alto nivel de actividad en 1981-2, cuando los préstamos para Latinoamérica estaban en su apogeo, también bajó en 1983, cuando los problemas de pago se hicieron visibles. Los niveles del comercio mundial bajaron y hubo un cierto regreso de los préstamos a las casas matrices de los bancos, en los EEUU, debido a mejores tasas de interés y comisiones.

Cuadro B.1  
Panamá  
Crecimiento Económico

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984*</u>
Total (millones de Balboas)					
PBI precios actuales	3.448,8	3.799,4	4.140,0	4.381,1	---
PBI precios constantes de 1980	3.558,8	3.707,6	3.911,1	3.926,7	3.878,4
% cambio real	15,1	4,2	5,5	0,4	-1,2
Per Cápita					
PBI precios actuales	1.815,2	1.958,5	2.029,4	2.096,2	---
PBI precios constantes de 1980	1.873,1	1.911,1	1.917,2	1.878,8	1.805,0
% cambio real	12,1	2,0	0,3	-2,0	-4,0

(\*): Estimación

Fuente: FMI, Estadísticas Financieras Internacionales

En 1984 el rendimiento económico fue afectado en forma adversa por los mismos factores que llevaron al estancamiento del crecimiento del PBI en 1983. Se mantuvieron las estrictas pautas del convenio con el FMI hasta diciembre de 1984, y se estima que el gobierno redujo los gastos a aproximadamente \$1.170 millones mientras que los ingresos permanecieron estables en \$1.120 millones, dando como resultado un pequeño déficit. El impacto de estos eventos ha sido de contracción, llevando a una baja estimada, en el sector industrial, del 3,0%, con una nueva contracción de la construcción, pero no tanto como en 1983. La ligera mejora en las condiciones de mercado de Latinoamérica llevó a un alza en el volumen comercial de la Zona Libre de Colón, estimada en un 6,9%, mientras que el resto del sector de servicios, incluyendo la banca, bajó. Los activos extranjeros de los bancos con licencia extranjera y los bancos que debían informar sobre el dinero depositado disminuyeron en un 13,3% en el período, continuando la tendencia mostrada en 1983. En total, se estima que el sector de servicios bajó un 2,0% en 1984. El PBI real cayó un 1,2% en 1984, estimándose que el consumo privado bajó un 1,0% y que la formación de capital fijo bruto bajó un 2,0%.

**Cuadro B.2**  
**Panamá**  
**Origen Industrial de Producto Bruto Interno**  
(millones de Balboas; Precios Constantes de 1982)

	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983*</u>
Agricultura, silvicultura y pesca	410,4	393,9	426,5	427,9	441,3
Manufactura y minería	395,4	410,9	407,9	418,1	409,3
Construcción	232,2	281,9	290,9	360,8	260,3
Electricidad, gas, agua y sanidad	118,8	121,3	127,4	134,2	147,6
Transporte, almacenam. y comunicaciones	352,4	470,7	490,0	560,1	698,0
Comercio de mayor y menor, restaurantes y hoteles	546,3	581,4	573,5	569,4	533,3
Servicios financieros	377,6	408,2	429,3	416,1	433,3
Otros servicios	559,6	825,2	872,3	938,5	886,6
Gobierno	<u>445,6</u>	<u>456,2</u>	<u>505,4</u>	<u>526,3</u>	<u>549,4</u>
Total	3.438,3	3.958,7	4.124,3	4.351,5	4.391,8

(\*): estimaciones; los componentes no suman el total

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, Economic and Social Progress in Latin America

**ACTIVIDAD ECONOMICA GLOBAL**

Empleo

La composición sectorial del empleo en Panamá refleja la importancia del sector de los servicios. En 1983 el empleo terciario sumó un 54% del empleo total. Por otro lado, la agricultura proporcionó menos del 30% del empleo total. El desempleo ha aumentado rápidamente desde 1983 ya que las medidas para disminuir el déficit presupuestario redujeron el empleo en el sector público. La tasa de desempleo fue del 12% en 1984.

112

**Cuadro B.3**  
**Empleo por Sector**  
**(Miles)**

	<u>1979</u>	<u>1983</u>
Agricultura	154,9	169,9
Manufacturas y minería	54,1	62,7
Construcción	20,8	35,7
Electricidad, gas, agua	6,4	9,1
Transporte, almacenam. y comunicaciones	28,6	37,3
Comercio, restaurantes y hoteles	70,8	86,7
Servicios financieros	19,6	27,7
Otros servicios	144,2	158,6
No especificados	<u>17,6</u>	<u>11,6</u>
Total	527,0	599,3

Fuente OIT, Yearbook of Labour Statistics

### Inflación

La inflación en Panamá sigue de cerca los cambios en los precios de los Estados Unidos como resultado de la apertura de su economía, la paridad fija de su tasa de cambio con el dólar de los Estados Unidos, y la ausencia de una política monetaria independiente. Como la moneda de los EEUU se usa ampliamente, junto con el Balboa, Panamá es efectivamente una parte del área del dólar, y las tasas de interés son determinadas por las condiciones financieras mundiales.

La situación reciente respecto de la inflación en Panamá ha sido buena. El índice de precios al consumidor aumentó un 1,6% en 1984, después de un aumento de un 2,1% en 1983.

**Cuadro B.4**  
**Precios al por Mayor y al Consumidor**

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>
Precios al consumidor (1970=100)					
general	196,9	211,3	220,2	224,9	228,4
alimentos	212,3	231,8	245,5	251,2	256,5
Precios al por mayor (1975=100)					
general	160,0	176,0	191,0	195,0	197,0

Fuente: ONU, Monthly Bulletin of Statistics

## PRINCIPALES SECTORES ECONOMICOS

### Agricultura, Silvicultura y Pesca

**Agricultura.** La superficie de Panamá es de 7,6 millones de hectáreas, de las cuales 582.000 hectáreas son cultivables y bajo permanente cultivo, y 1,2 millones de hectáreas son pastura permanente. La prolongación de la Carretera Interamericana al desfiladero del Darién ha abierto una nueva fuente de tierra, valiosa y virgen, para el cultivo. A pesar de algunos esfuerzos de redistribución de tierras en el período de 1969-77, los tamaños de las propiedades agrícolas siguen siendo muy dispares. El sector, que emplea aproximadamente un 30% de la mano de obra, representa casi un 10% del PBI, una proporción mucho más pequeña que en cualquier otra parte en el istmo. Sin embargo, ahora se está dando mayor énfasis a su expansión.

A principios de 1973, se formó un nuevo Ministerio de Desarrollo Agrícola, que incorporaba todas las oficinas dependencias públicas agrícolas, incluyendo las que eran autónomas con anterioridad. Su objetivo era aumentar la productividad, reformar la estructura del mercado y producción, y desarrollar la infraestructura agrícola. El Instituto de Mercadeo Agropecuario estimula la producción de bienes agropecuarios, tanto para exportación como para consumo local. Mantiene un sistema de apoyo de precios para los productores locales de productos alimenticios básicos.

El sector agrícola se amplió en un 8,3% en 1981, pero solamente un 0,3% en 1982. El año de 1983 vió una mejoría, con una tasa de crecimiento del 3%, a pesar de los efectos de la sequía. Sin embargo, una abrupta caída en el valor de las exportaciones agrícolas en 1984 dió como resultado otro año decepcionante. Los principales productos de exportación son los bananos y el azúcar. El brazo comercializador del estado, Comunbana, compite con la compañía frutera multinacional, United Brands, en la distribución de bananos.

**Cuadro B.5**  
**Panamá**  
**Producción Agrícola**  
**(Miles de toneladas)**

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>
Bananos	1050	1045	1057	1100	1100
Arroz	162	195	176	199	175
Maíz	63	57	62	69	80
Frijoles	4	3	3	3	3
Café	7	7	8	9	9
Azúcar	---	255	162	188	180

Fuente: FAO, Anuario de Producción

**Silvicultura.** Hay vastos recursos forestales sin explotar, y ahora se está desarrollando una industria maderera. En 1981 se produjo un total de 2,2 millones de metros cúbicos de madera en trozas. La FAO estimó el número de cabezas de ganado en 1984 en 1,47 millones. En 1983 también se estimaba que había 200.000 cerdos y 6 millones de aves.

**Pesca.** Los camarones ocupan ahora el tercer lugar en la exportación. El total de la captura fue de 76.000 toneladas en 1975, subiendo a 126.000 toneladas en 1981. En acuicultura se están haciendo inversiones tanto públicas como privadas, y se espera que la industria aumente más su producción.

115

## Minería

Los yacimientos mineros de Panamá son variados e incluyen oro, plata, cobre y carbón. Aun cuando la minería solamente ha sido explotada a pequeña escala a la fecha, hay considerable potencial para su desarrollo, especialmente en lo que respecta al cobre. Hay un yacimiento de 300 millones de toneladas en Petaquilla, y otros de tamaño todavía indeterminado en Cerro Chorcha y Río Pinto. Sin embargo, la fuente más importante está en Cerro Colorado (Quiriquí), donde Pavonia, una subsidiaria de Canadian Javelin, descubrió yacimientos. Pavonia hizo planes para el desarrollo de éstos, que están calculados en 1.300 millones de toneladas de mineral. Se prevé una inversión de más de \$600 millones y un volumen de moledura inicial de 80.000 toneladas diarias. También se planeaba construir instalaciones de procesamiento en el lugar, pero las negociaciones entre el gobierno y Canadian Javelin sobre los términos del contrato se rompieron en 1975. En 1976 el gobierno firmó dos convenios con Texasgulf: el primero le dá a Texasgulf una participación del 20% en el negocio, y el segundo es un contrato de administración que durará 15 años. Sin embargo, la compañía se ha retirado de Panamá, y se firmó un convenio entre el gobierno y Río Tinto Zinc (RTZ) para que ésta última tome a su cargo los intereses de Texasgulf. Como resultado de esto, RTZ adquirió en 1980 una participación del 49% en Empresa de Cobre, la compañía que eventualmente administrará las minas de cobre. Desde entonces, la RTZ ha suspendido las operaciones en Cerro Colorado hasta que los precios mundiales del cobre mejoren.

Un consorcio japonés bajo el nombre de Cobre Panamá tenía un contrato de exploración de cuatro años sobre una de 40.000 hectáreas en la provincia de Colón (cerca de Petaquilla), que venció en 1977. Las reservas se estiman en 300 millones de toneladas con un contenido de cobre del 0,7%. Asarco de Canadá y Noranda Exploration han realizado exploraciones en busca de cobre en la Provincias de Chiriquí y Bocas del Toro y en la región del Darién, respectivamente. Dos filiales de Canadian Javelin están buscando oro y plata en Veraguas, y en 1980 se hizo un descubrimiento de yacimientos viables, pero la producción aun no ha comenzado.

## Energía

Panamá depende de importaciones de petróleo para el 70% del consumo nacional de energía. La capacidad de refinamiento de petróleo excede los requerimientos nacionales, y las exportaciones de productos refinados de petróleo han sido una fuente importante de ganancias de divisas. Sin embargo, estas exportaciones cesaron a finales de 1983 debido a la saturación del mercado mundial.

El Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE) había planeado aumentar la capacidad generadora del país de su nivel de 1973 de 241 MW a 923 MW en 1982. A finales de 1981 había llegado a 755 MW, de los cuales 455 MW provenían de fuentes térmicas y 300 MW de fuentes hidroeléctricas. (La producción de electricidad en Panamá fue de 2.700 millones de kWh en 1982.) La planta hidroeléctrica más grande de Panamá, con una capacidad de 300 MW, está en La Fortuna, construida a un costo de cerca de \$500 millones. Hay otra planta hidroeléctrica en Bayano, con una capacidad de 150 MW. La instalación de estaciones hidroeléctricas ha ayudado a Panamá a reducir su dependencia del petróleo como fuente de energía, de un 100% en 1959 a un 32% en 1981. El potencial hidroeléctrico de Panamá se estima en 2.500 MW, aun cuando solamente una pequeña parte de esto se utiliza en la actualidad. En febrero de 1983, Panamá y Costa Rica firmaron un tratado para integrar los sistemas de energía eléctrica de los dos países. Se estimó que tal arreglo podría economizar a Panamá \$35 millones anuales de 1984 a 1985.

Mobil, El Paso, Santa Fe International, y Oceanic Exploration, entre otras, tienen concesiones de exploración petrolera en el Golfo de Panamá -- la única gran cuenca terciaria inexplorada en el oeste de Latinoamérica. Seismic Explorations tiene áreas mar adentro, tanto en las costas del Pacífico como del Atlántico. La Refinería Panamá (una filial de la Texaco) administra una refinería con capacidad para 100.000 barriles diarios en Las Minas, cerca de Colón. En 1980 se hizo un descubrimiento de petróleo en las islas San Blas y en el mismo año Sossa Petroleo, la compañía exploradora de petróleo de EEUU-Panamá, anunció el descubrimiento de un campo petrolífero de 500 millones de barriles 100 km al este de la Ciudad de Panamá.

El oleoducto Transistmico fue terminado en octubre de 1982 con una capacidad máxima de 830.000 barriles diarios.

## Manufactura

La fácil disponibilidad de productos de consumo importados en la Zona del Canal ha retrasado el desarrollo industrial, a pesar de los alicientes especiales a los inversionistas. La industria existente es principalmente de procesamiento de alimentos y no hay industria pesada, exceptuando una pequeña acería estatal y una fábrica de cemento. Desde 1974 el gobierno ha tomado el mando en el desarrollo industrial, habiendo instalado cuatro ingenios azucareros nuevos y construido una fábrica de cemento en Bayano. El estado también es propietario del 40% del capital del oleoducto Transistmico, y los servicios de teléfonos y electricidad están mayormente bajo el control del estado. Sin embargo, el Gobierno de Panamá está dedicado a ampliar el papel del sector privado y está contemplando la venta de ciertas empresas públicas a compañías particulares.

El gobierno creó la Corporación Financiera Nacional (CFN) en 1976 para apoyar la inversión del sector privado, así como el transporte, el desarrollo de recursos naturales y el turismo. La CFN está facultada para ayudar a empresas particulares y para entrar en empresas mixtas. El gobierno ofrece incentivos a los fabricantes particulares de tres clases: (1) los que producen para exportación; (2) los que producen para el consumo nacional; y (3) los dispuestos a ubicarse en áreas especiales de Panamá. Los incentivos más generosos son para los primeros.

En 1981, el gobierno abrió dos parques industriales, en un esfuerzo por alentar el establecimiento de empresas pequeñas y medianas. El sistema de producción industrial fue revisado en 1982, reemplazándose, en muchos casos, las cuotas por tarifas aduaneras preferenciales. Desde 1983, se han firmado convenios de garantía de pagos con El Salvador, Costa Rica y Guatemala.

Después de disminuir un 3,3% en 1981, el PBI de manufactura creció un 2,4% en 1982, antes de caer nuevamente en un 2,3% en 1983, como resultado de una reducción en inversiones del sector público (que causaron que el sector de construcción se contrajera un 27,8% ese mismo año). En 1983, los efectos de la recesión mundial también se sintieron en Panamá, y el sector manufacturero encontró que tanto su mercado nacional como el extranjero se habían reducido.

## Financiamiento y Deuda Externa

Desde 1983 se han tratado de llevar a cabo reducciones en los gastos públicos con un impacto muy beneficioso en el déficit crónico del presupuesto del sector público. Como porcentaje del PBI, el déficit público disminuyó de más del 8% en 1982 a poco más del 1% en 1983, y a menos del 1% en 1984. La introducción de más medidas de austeridad en marzo de 1985 permitió una reprogramación de deuda externa en 1986.

Desde julio de 1970, cuando se promulgó una nueva ley bancaria en Panamá, ha habido un crecimiento espectacular en el sector financiero. Los bancos extranjeros han sido atraídos a Panamá no solamente por la ley que puso fin a los bancos 'de papel' y estableció la respetabilidad de la actividad bancaria, sino también por la ausencia de controles de divisas y de requisitos de reservas o restricciones de tasas de interés en los depósitos extranjeros. Además, las ganancias de operaciones bancarias extraterritoriales no pagan impuesto sobre la renta. En 1985, había más de 129 bancos operando en Panamá, comparados con 21 en 1970. El total de activos bancarios subió de \$3.600 millones, a finales de 1973, a \$38.000 millones en junio de 1984. Sin embargo, ahora parece que ya terminó la rápida expansión del sector.

La deuda externa de Panamá es una de las más altas del mundo sobre una base per cápita. Según proyecciones del Banco Mundial, actualmente el servicio de la deuda ha alcanzado los \$551,5 millones en 1984, subiendo a \$782,5 millones en 1987. La mayor parte de la deuda externa de Panamá corresponde a acreedores particulares, lo que significa que Panamá se ha visto seriamente afectada por la elevación de las tasas de interés comercial entre 1979 y 1983. El gobierno ha seguido una política fiscal restrictiva desde 1983. Los planes financieros de 1985 fueron suficientes para convencer al FMI de que el gobierno tiene la capacidad de solucionar su problema de endeudamiento, y Panamá obtuvo un préstamo contingente de \$ 130 millones del FMI. Esto, a su vez, mejoró las posibilidades para otra reprogramación de la deuda en 1986.

## COMERCIO EXTERIOR

### Configuración del Comercio Exterior

Panamá generalmente tiene un gran déficit comercial, que es contrarrestado por los ingresos por la exportación de servicios.

**Cuadro B.6**  
**Comercio Exterior**  
(en millones \$)

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>
Exportaciones FOB	360,5	328,1	374,8	321,1	276,0
Importaciones CIF	<u>-1448,6</u>	<u>-1540,1</u>	<u>-1569,3</u>	<u>-1411,9</u>	<u>-1423,1</u>
Saldo	-1088,1	-1212,0	-1194,5	-1090,8	-1147,1

Fuente: FMI, International Financial Statistics

Los bananos y camarones han sido las exportaciones más importantes desde 1982. Las exportaciones de petróleo refinado se redujeron de \$70,1 millones en 1982 a apenas \$5,3 millones en 1984, como resultado de un excedente en el mercado petrolero mundial.

**Cuadro B.7**  
**Principales Productos Comercializados**  
(en millones de \$)

<u>Exportaciones</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>
Bananos	65,9	75,0	74,7
Camarones	52,9	51,4	46,7
Petroleo refinado	70,1	36,3	5,3
Azúcar	23,7	41,3	33,3
<u>Importaciones</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	
Petróleo y productos de petróleo	368	365	
Suministros industriales y bienes de consumo	874	804	
Equipo de transporte y maquinaria	217	290	

Fuentes: Panamá en Cifras; UN Yearbook of International Trade Statistics; IMF, International Financial Statistics

Los Estados Unidos es, por mucho, el mayor mercado de exportación, correspondiéndole un 38,9% de las exportaciones de Panamá en 1983. El Japón sobrepasó a los Estados Unidos como la mayor fuente de importaciones de Panamá en 1983.

**Cuadro B.8**  
**Panamá**  
**Principales Países con que se Comercia**  
 (% del comercio total)

<u>Exportaciones a</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>
EEUU	41,5	38,9
Alemania Occidental	5,9	5,4
Bélgica	4,3	3,8
Costa Rica	3,3	3,2
<u>Importaciones de</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>
EEUU	35,0	20,0
Japón	7,6	31,0
Venezuela	10,0	4,7
Ecuador	5,5	3,6

Fuente: IMF, Direction of Trade

Desde su creación en 1953, la Zona Libre de Colón se ha convertido en la segunda fuente de ingresos por servicios de Panamá, después del Canal. Ahora ha sido ampliada a territorio que había estado anteriormente bajo la jurisdicción de los EEUU. El comercio fue valorado en \$4.200 millones en 1981, pero desde entonces ha bajado abruptamente debido a condiciones externas desfavorables. La Zona Libre de Colón tuvo reexportaciones por un valor de \$1.400 millones en 1984, mientras que sus importaciones estuvieron valoradas en \$1.100 millones, llegándose a un total de de la zona de \$2.500 millones.

121

## ANEXO C

### INFORME DEL BANCO MUNDIAL

#### EXTRACTOS PERTINENTES A LA EXPORTACION DE PRODUCTOS NO TRADICIONALES DE PANAMA

Se incluyen en este Anexo las secciones del World Bank Country Report para 1985 (Panamá: Cambio Estructural y Prospectos de Crecimiento) que son de interés para los problemas de las exportaciones no tradicionales.

Durante el curso del presente estudio se encontró que las conclusiones del grupo del Banco Mundial eran todavía valaderas, dos años después, y la mayoría de sus conclusiones y recomendaciones se acercan mucho a las del grupo de transporte regional.

Las conclusiones del informe del Banco Mundial son el resultado de estudios que fueron mucho más detallados de lo que fue posible para el presente informe, y así están considerados como antecedentes valiosos para la actual investigación de exportaciones no tradicionales.

PANAMA

ANEXO C

INDICE  
(Extractos del Informe del Banco Mundial)

	<u>Página</u>
RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES PRINCIPALES	C-3
A. Política Macroeconómica	C-4
F. Observaciones Finales	C-9
B. El Programa de Ajuste Estructural	C-12
E. Una Estrategia Compendiada para Mayor Eficiencia	C-11
F. Las Perspectivas de Exportaciones Industriales	C-13

## RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES PRINCIPALES (EXTRACTOS)

i. El 11 de octubre de 1984, el primer gobierno de Panamá democráticamente electo en 16 años subió al poder. Confronta una situación económica grave. El rendimiento real per cápita se ha estancado desde 1980, y el PBI desde 1982. Las principales fuentes de crecimiento desde 1970 -- el sector público y el sector de servicios orientado internacionalmente -- se han secado. El sector público está bajo limitaciones financieras severas: debe servir, en condiciones de aguda escasez de crédito comercial, una deuda externa del 73% del PBI, mayor en términos relativos, que la de Argentina, Brasil o México. Los sectores de servicios orientados hacia las exportaciones dependen grandemente del mercado latinoamericano; por lo tanto, no es probable que recuperen su dinamismo hasta que haya una recuperación regional. El desempleo urbano alto y en aumento, tal vez el mayor problema económico que encara el país, podría pronto convertirse en un problema social divisivo. Dadas las modestas perspectivas de crecimiento de los servicios, la expansión más rápida debe centrarse en los sectores directamente productivos como la agricultura y la industria. La iniciativa empresarial y el financiamiento de inversiones para esto deben provenir de fuentes privadas, en vez del sector público, debilitado financieramente. Además, el mercado nacional es pequeño y está casi saturado; las exportaciones de mercaderías, por lo tanto, deben convertirse en el motor del crecimiento.

ii. El estímulo de la mezcla apropiada de actividades orientadas hacia la exportación, con mano de obra intensiva requiere: (i) un reacondicionamiento de la estructura de incentivos que actualmente está ajustada hacia la sustitución de las importaciones y que resulta en la reducción al mínimo del empleo; (ii) un sector público más reducido y más eficiente, tanto para aliviar la severa carga financiera de Panamá como para liberar fondos para la inversión privada; y (iii) reformas concretas para solucionar ineficiencias sectoriales individuales. Debido al hecho de que usa el dólar de los EEUU como un medio de cambio, Panamá no puede hacer uso de la alternativa de compensar a los exportadores mediante ajustes en la tasa de cambio. Por lo tanto, todas las causales de costos altos e ineficiencia deben ser eliminadas una por una.

iii. Simultáneamente con el estricto programa de estabilización y austeridad fiscales, el Gobierno ha comenzado a resolver estos problemas mediante una serie de reformas fundamentales. Después de poner en la práctica, con éxito, importantes medidas iniciales, el Gobierno necesita ahora ampliar y profundizar este proceso de ajuste para mejorar el ambiente para las inversiones, solucionar las rigideces del mercado laboral y promover una asignación eficiente de recursos.

#### A. Política Macroeconómica

iv. El incremento de las exportaciones por parte de los sectores productores de bienes es ahora vital. Las proyecciones macroeconómicas del Banco Mundial muestran que la mera confianza continuada en el sector de servicios no generará suficiente crecimiento para permitir aumentos significativos en el consumo per cápita real o para absorber el aumento de mano de obra, aun bajo condiciones internacionales favorables. Esto requiere una revisión completa de la actual estructura de incentivos. La actual propensión hacia actividades sustitutivas de la importación para un mercado pequeño y protegido debe invertirse, y la exportación debe hacerse por lo menos tan rentable. Esto puede lograrse eficazmente mediante una apertura general de la economía a la competencia internacional, permitiendo así a los empresarios obtener materias primas y bienes intermedios a precios cercanos a los internacionales. En realidad, las economías que han tratado de injertar un sector de exportaciones eficiente en uno de importaciones virtualmente sin cambio han tenido poco éxito. Esto se debe a que los altos costos e ineficiencias en las partes protegidas de la economía erosionan la competitividad del exportador. En contraste, donde se han seguido políticas económicas generales y abiertas, los resultados con frecuencia han sobrepasado las expectativas de los partidarios más entusiastas de estas políticas. Esto no quiere decir que el éxito está garantizado; por el contrario, una estrategia orientada a las exportaciones y basada en el mercado es, por definición un paso hacia lo desconocido. Pero la experiencia de otras partes, especialmente en economías pequeñas con una tradición poderosa de reexportación en que basarse, indica que ésta es la mejor forma de romper el círculo vicioso de altos costos y estancamiento.

v. Sin embargo, para convertirse en exportador exitoso, no es suficiente reestructurar los incentivos. Se deben solucionar todas las ineficiencias y fuentes de altos costos que saturan la economía, si los sectores de bienes quieren competir internacionalmente. Aquí se puede hacer una distinción entre bienes y servicios no comercializables y comercializables. Entre los no comercializables, la experiencia de los exportadores exitosos indica que servicios públicos baratos, confiables

y básicos tales como la electricidad, el agua y las telecomunicaciones son básicos para una estrategia de desarrollo. En Panamá su costo debe bajar. Esto debe solucionarse a través de la reducción de costos de operación de las instituciones pertinentes. De manera similar, el costo de los servicios relacionados con la exportación, tales como puertos y transporte terrestre, tiene que reducirse. Esto puede lograrse a través de mejoras en la infraestructura y equipo, aumentando la eficiencia operativa por medio de concesiones al sector privado en situación de poder competir, y a través de reformas institucionales dirigidas a acabar con prácticas restrictivas que traspasan los altos costos al usuario.

vi. En el caso de los bienes comerciables abundan ejemplos en la economía panameña de precios muy altos por productos básicos; esto inevitablemente ayuda a aumentar la presión sobre los precios. El cemento se produce localmente a costos más del doble de los mundiales, y se vende al consumidor a tres veces los precios mundiales; los campesinos pagan un alto precio por fertilizantes y productos químicos para el control de plagas; el precio ex-refinería de la mayoría de los productos de petróleo es aproximadamente una tercera parte por encima de otras refinerías en el área del Caribe; los sectores agrícola y agroindustrial de alto costo e ineficientes, subvencionados mediante altos precios de apoyo y restricciones de importación, llevan a una presión alcista en los sueldos urbanos, reforzando las rigideces del mercado laboral y de mano de obra y los altos costos de la seguridad social; y la industria local, protegida de competencia extranjera, vende la mayor parte de sus productos a precios bastante más altos que los niveles mundiales. Al fin de cuentas, estos costos solamente pueden bajarse si los sectores involucrados sufren los efectos de la competencia internacional. Obviamente, esto tiene que hacerse gradualmente para reducir al mínimo el impacto disruptor sobre el empleo; sin embargo, debe hacerse, si se desea que la economía se torne competitiva, Panamá ya no puede darse el lujo de subvencionar estas actividades.

vii. Es necesario también dismantelar la tremenda acumulación de controles burocráticos sobre los precios y el mercadeo, especialmente en la agricultura y la agroindustria, ya que constituye una barrera para los exportadores potenciales. Los exportadores tienen que pasar por ocho o diez trámites administrativos complejos en el caso de muchos grupos de productos; con frecuencia la única forma legal de pasar estas barreras es exportar a través del instituto de mercadeo del estado, el IMA.

viii. Una estrategia de desarrollo y sistema de incentivos corregidos requerirán de inversiones suplementarias, si se quiere tener éxito. Sin embargo, la calidad de la inversión es mucho más importante que su cantidad. Panamá ha tenido muy altos niveles de inversión, promediando más de 20% del PBI desde 1970, pero esto no ha llevado a cimientos adecuados para futura expansión. Buena parte de esto se concentró en el sector estatal, mientras que una proporción importante de la inversión privada fue dirigida al mercado interno en actividades muy subvencionadas, directa o indirectamente, por el Estado. Por consiguiente, la productividad del nuevo capital fue baja. Se tiene que estimular nueva inversión privada en actividades orientadas a la exportación y con gran intensidad de mano de obra, con mucha mayor producción por unidad de capital invertido.

ix. Para lograr esto, el clima de inversión tiene que mejorar. No se trata solamente de un marco legal adecuado y de incentivos; se debe generar confianza en la permanencia de la nueva política y de las 'reglas del juego'. Esto solamente puede ser inculcado a través del compromiso público, tanto al más alto nivel político como por la nueva legislatura electa, y mediante una campaña bien planificada de 'educación pública' que muestre la necesidad, y que puede no ser suficiente, por lo menos al principio. Por lo tanto, deben intensificarse los esfuerzos para atraer la inversión extranjera a través del Consejo Nacional de Inversiones e iniciativas similares. Estos podrían ir unidos a la identificación de oportunidades en el mercado de los EEUU que surgen de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y su diseminación. Los proyectos de exportación exitosos requieren no solamente capital sino capacidad empresarial, tecnología, habilidades administrativas y también una mano de obra debidamente adiestrada. Esto es particularmente importante para los productos de relativamente alto valor en los cuales Panamá tendrá que concentrarse, dado sus costos de mano de obra relativamente altos.

x. La intervención del estado ha tendido a favorecer aquellos subsectores (por ejemplo, el azúcar y el arroz) donde la ventaja comparativa de Panamá no es grande. En contraste, cuando existe potencial, con frecuencia se ve obstaculizado por la intervención burocrática o por políticas inadecuadas de precios. Las posibilidades de Panamá de aumentar sus exportaciones se basan principalmente en (a) la crianza de camarones de agua salada para cuya capacidad de producción podría, beneficiosamente, quintuplicarse en unos pocos años; (b) la crianza semiintensiva de ganado de doble propósito en las planicies centrales y de la costa occidental, así como en las estribaciones de las montañas; (c) la producción a pequeña escala, con intensiva mano de obra de productos tropicales de exportación (por ejemplo, el café, el cacao) y de hortalizas y frutas de zona templada en las alturas; (d) el cultivo

de hortalizas y frutas seleccionadas, también a pequeña escala y con mucha mano de obra intensiva con irrigación cerca de los ríos de las provincias centrales; y (e) el desarrollo del considerable potencial forestal del país. El movimiento apunta hacia esto, o hacia un patrón similar de producción, también sería deseable socialmente, ya que reduce la importancia de cultivos que dan empleo muy estacional, como la caña de azúcar.

xi. Para que este potencial se realice mejor, este informe desarrolla cuatro pautas generales para ayudar al gobierno a reorientar su estrategia agrícola hacia un nuevo período de crecimiento. Primero, deben bajarse los precios de apoyo hasta que lleguen a niveles competitivos internacionalmente. Esto debería mejorar la asignación de recursos y reducir los costos al consumidor. En particular, deben tomarse medidas inmediatas para reducir el precio de apoyo del arroz, que está amenazando la estabilidad financiera del instituto de mercadeo nacional, IMA. Segundo, el Estado debe evitar dedicarse a la producción directa en competencia con el sector privado cuando existan condiciones competitivas. Las posibilidades de privatizar la producción estatal existente deben ser consideradas caso por caso. Tercero, deben reducirse los controles de precio en los insumos y productos agrícolas y agroindustriales. No solamente llevan directamente a una asignación errónea de los recursos; su administración inevitablemente llega a controlar las exportaciones e importaciones, impidiendo la expansión de las actividades relacionadas con las exportaciones. Los controles de precios pueden justificarse solamente para atenuar los efectos sociales de una escasez real o inminente de un bien de consumo masivo. En principio la economía abierta de Panamá garantiza que tales escaseces no pueden surgir siempre y cuando el gobierno liberalice el comercio y no interfiera con el mercado. Cuarto, un obstáculo importante a la inversión privada orientada hacia las exportaciones es la incertidumbre acerca de la continuidad de cualquier medida o grupo de medidas de política económica. La creación de un clima de certidumbre haría más para estimular la inversión privada que muchos incentivos. Los inversionistas y empresarios necesitan 'reglas del juego' estables un tiempo suficiente como para prometer una tasa de retornos razonable sobre su inversión.

xii. Las autoridades podrían tomar diversas medidas concretas para promover las perspectivas de exportación industrial. Primero, podrían desear aumentar el conocimiento público de su nueva política comercial e industrial. Esto reduciría la incertidumbre y aceleraría la deseada reasignación de recursos. Segundo, se podría aumentar el apoyo institucional para los exportadores. Tercero, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) beneficiará el esfuerzo exportador de Panamá siempre y cuando las instituciones promocionales, tales como el Consejo

Nacional de Inversiones, se familiaricen con las reglas de la ICC, proporcionen información al día a los inversionistas y se coordinen con las agencias promotoras de otros países beneficiados para explorar las posibilidades de obtener economías de escala a través de operaciones conjuntas. La vanguardia potencial de la respuesta de Panamá a la ICC podría ser los comerciantes experimentados y exitosos de la Zona Libre de Colón (ZLC). Los comerciantes de la zona también necesitan información acerca de las disposiciones comerciales detalladas de la ICC, y esta información debería ser canalizada a los mismos en forma sistemática.

xiii. Hay considerable capacidad de expansión de las actividades de la zona libre y orientadas a exportaciones, hacia la zona revertida del Canal. Se requiere una cantidad de cambios de políticas para desarrollar este potencial.

xiv. En principio la posición geográfica de Panamá y su infraestructura de transporte internacional deberían proporcionar un trampolín para la expansión de exportaciones de bienes. En la práctica, este potencial no puede ser aprovechado en su totalidad debido a un número de deficiencias institucionales y desventajas de costos. Primero, los puertos de Panamá requieren mejoras en su administración, equipo y rentabilidad. Segundo, otros factores institucionales en el sector del transporte, tales como las prácticas monopólicas en el transporte terrestre, no solamente aumentan los costos al usuario sino reducen la flexibilidad operacional y limitan la iniciativa tecnológica. Desde la revolución de los contenedores, Panamá ha perdido la mayor parte de los negocios de transbordo, relacionados con el tráfico del Canal, a puertos vecinos, mientras que el uso del puente terrestre transístmico, que podría tener un potencial considerable, está muy limitado. Aun cuando hay necesidad de modernizar el equipo portuario, el papel del sector público debería limitarse a la provisión de infraestructura básica. La operación y administración portuarias, especialmente el transbordo de contenedores, sería manejado con más eficiencia por concesiones al sector privado, que funcionen en condiciones competitivas. Esto ayudaría a reducir las tarifas portuarias y los costos de operación, y aumentaría la velocidad de movimiento portuario. En todos aspectos Balboa y Cristóbal actualmente se comparan desfavorablemente con otros puertos de la Región. Ya está en marcha un estudio de estos problemas para determinar el posible papel del ferrocarril Transístmico en el transbordo de contenedores. Se deben tomar medidas urgentes para poner fin a las prácticas monopólicas en la industria camionera, que resultan en tarifas altas, afectando a los exportadores panameños y reduciendo el potencial de desarrollo de operaciones intermodales de transporte a través del istmo. Las barreras a la entrada a la industria camionera deben retirarse, y eliminarse la prohibición de operación de camioneros extranjeros. Las economías de

escala en transporte, especialmente en contenedores, son muy importantes. En caso de que estas reformas recomendadas den como resultado en aumento significativo de las operaciones de transbordo y las actividades relacionadas con ellos en los puertos del Canal y a través del Istmo, probablemente darían como resultado costos portuarios menores y posibilidades de embarque más baratas y mejores para los exportadores panameños.

#### F. Observaciones Finales

xv. El análisis de este informe hace pensar que Panamá tiene potencial considerable para regresar a un camino de crecimiento dentro de 2 o 3 años. Está dotada de una ubicación geográfica en el cruce del comercio mundial, un sector comercial orientado hacia las exportaciones, un sistema financiero abierto y bien desarrollado, una mano de obra relativamente bien entrenada y con frecuencia bilingüe, buenas comunicaciones y una infraestructura de transporte internacional adecuada. Pero para construir sobre estas bases, el Gobierno debe continuar eliminando las limitaciones a este crecimiento e instituir un sistema que conduzca a la inversión privada y al aumento de las exportaciones. Esto involucrará una profundización y ampliación del proceso de ajuste estructural que se ha iniciado tan bien. La otra alternativa es continuar en el estancamiento, con aumento de la presión en la estructura social y la erosión de la capacidad crediticia de Panamá.

xvi. Para estimular la clase correcta de inversiones orientadas hacia las exportaciones y con mano de obra intensiva, el gobierno debería: (i) acelerar la reestructuración de incentivos, muchos de los cuales actualmente apuntan en la dirección equivocada; (ii) eliminar las rigideces del mercado laboral y los impedimentos legales al empleo; y (iii) en forma progresiva, abrir la economía a la competencia internacional mientras se desmantela la regulación de precios y del comercio que desanima la inversión y estorba la exportación. Al mismo tiempo, los recursos del sector público deben ser aumentados para financiar un programa de inversiones orientado a apoyar las iniciativas privadas, y para satisfacer los fuertes gastos futuros previstos en los sectores sociales. Una política fiscal prudente, coherente y bien planificada, combinada con una estrategia de crecimiento de economía abierta, no solamente confirmará la solvencia de Panamá, sino también mejorará la asignación de recursos escasos, atraerá capital extranjero y echará las bases de la futura prosperidad.

## B. El Programa de Ajustes Estructurales

1.9 En varios aspectos importantes, la economía panameña no está bien estructurada como exportadora de productos. Existe una clara dicotomía entre el sector de servicio, anteriormente dinámico y orientado internacionalmente y los sectores de producción de bienes, retraídos y sobrerregulados. El estimular la mezcla adecuada de actividades orientadas a las exportaciones, y con mano de obra intensiva requiere: (i) un ajuste considerable de la estructura de incentivos, que actualmente está ligada con la sustitución de importaciones y que da como resultado la minimización del empleo; (ii) un sector público menor y más eficiente, tanto para facilitar la carga fiscal como para dejar recursos para la inversión privada; y (iii) reformas concretas para solucionar ineficiencias sectoriales individuales. Debido al hecho de que usa el dólar de los EEUU como medio de cambio, Panamá no puede hacer uso de la posibilidad de compensar a los exportadores a través de ajustes en la tasa de cambio. Por lo tanto, todas las causas de altos costos e ineficiencias deben ser eliminadas una a una. Los sueldos relativamente altos y los costos del seguro social, las rigideces del mercado laboral, y las ineficiencias de las empresas del sector público se ven reforzadas por bienes intermedios caros, producidos internamente, tales como productos de petróleo y cemento; un sector industrial nacional de alto costo, bastante protegido; un sector agrícola ineficiente unido a autosuficiencia sin importar el costo económico; operaciones portuarias de alto costo e ineficientes; una estructura monopolística de los servicios de transporte interno que resultan en tarifas altas; y el predominio por parte de unas pocas firmas en la distribución de un número de productos importados, tales como fertilizantes, aceites vegetales y granos.

1.10 Paralelamente con su programa de estabilización y austeridad fiscal, el gobierno ha comenzado a solucionar estos problemas a través de una serie de reformas estructurales básicas. Estas medidas, aun cuando se refuerzan mutuamente, pueden dividirse en tres áreas principales: primero, reducir el alcance y mejorar la eficiencia del sector público; segundo, iniciar la reorientación de la estructura de incentivos en el sector industrial urbano hacia exportaciones y generación de empleo; y tercero, aumentar la productividad y producción en el sector agrícola.

## E. Una Estrategia Compendiada para Mayor Eficiencia

4.71 Se proponen cinco pautas generales para ayudar al Gobierno a reorientar su estrategia agrícola hacia un nuevo periodo de crecimiento. Se trata de la competitividad, los papeles de los sectores público y privado, los precios, y la continuidad. No son panaceas ni representan una solución 'primera y mejor'. Más bien, indican la dirección general que la política podría seguir, tomando en cuenta las realidades económica, política, social y de recursos de Panamá.

4.72 Garantizar la Competitividad. La eficiencia en el uso de los recursos implica que los costos de los productos panameños, sin importar si son principalmente para exportación o para consumo doméstico interno, deben acercarse a precios competitivos internacionalmente. El ajuste de los precios de apoyo hacia abajo para aquellos productos que están con precios sustancialmente por encima de su precio CIF es una forma de aumentar la presión sobre la competitividad de la economía agrícola porque tales altos niveles de precios tienden a llevar a un uso ineficiente de los recursos. De manera similar, la abolición de márgenes de mercadeo y procesamiento fijados por el gobierno puede llevar a una mayor competitividad conforme las firmas menos eficientes se ven forzadas a modernizarse o dedicarse a otras actividades, mientras que hay nuevas firmas que pueden ser estimuladas a invertir y así aumentar la competencia.

4.73 Reducir el actual papel del sector público a uno de funciones de apoyo cuando el sector privado es eficiente y hay una competencia adecuada. La producción de bienes y servicios por parte de una dependencia del sector público en una economía de mercado, donde prevalecen condiciones de competencia, tiende a convertirse en superflua. La experiencia de Panamá ha demostrado que con frecuencia ha llevado a gasto público y/o evita que el sector privado se beneficie de todas las posibles economías de escala y mercados; esto, entre otras cosas, también reduce la base impositiva.

4.73 En una economía ostensiblemente orientada hacia el mercado como la de Panamá, el Gobierno debería evitar el regular directamente los precios y la oferta. En lugar de ello, debe estimular la competencia e inversión proporcionando la infraestructura física básica y de servicio que el sector privado no puede proporcionar. Los principales ejemplos los constituyen investigación y extensión agrícola, donde estas funciones no pueden ser proporcionadas efectivamente por el

sector privado, y estabilización de precios durante las saturaciones temporales del mercado. Tales servicios solamente pueden ser proporcionados eficazmente por personal capacitado y experimentado.

4.75 Eliminar selectivamente las regulaciones de precios. La mayor parte de los controles de precios y apoyos de precios en el sector agrícola de Panamá resultan en distorsiones interrelacionadas de importancia que tienden, en la mayoría de los casos, a dar como resultado ganancias inesperadas para unos pocos productores relativamente eficientes en vez de beneficiar a los consumidores. Ceteris paribus, los controles de precios pueden justificarse solamente para aminorar los efectos sociales de una escasez, real o inminente, de un artículo de consumo masivo o cuando existen monopolio u oligopolio. En principio la economía abierta de Panamá garantiza que las escaseces masivas no pueden surgir, si el gobierno no interfiere con el mercado. Sin embargo, en la práctica, las estructuras de mercado oligopolísticas (por ejemplo fertilizantes, alimentos de animales y avícolas) entorpecen la efectividad del proceso competitivo y así refuerzan la necesidad percibida de controles de precios. El poder del mercado oligopolístico probablemente se verá erosionado después de terminarse el cambio de cuotas a protección tarifaria, que se está llevando a cabo ahora. Para llevar más allá este proceso puede ser necesario reformar el marco legislativo en busca de prácticas comerciales dirigidas a crear condiciones más competitivas. Mientras tanto, el gobierno puede desear proceder inmediatamente a la supresión del control de todos los productos cuyos precios locales están deprimidos actualmente, o para los cuales ya existen canales de mercadeo/procesamiento o de importación.

4.76 Seguridad de Continuidad de la Política. Un obstáculo importante para la inversión privada productiva en Panamá hoy día es la incertidumbre acerca de la continuidad de cualquier medida o conjunto de medidas de política económica. La creación de un clima de certidumbre a este respecto haría más para estimular la inversión privada que muchos incentivos. Los inversionistas y empresarios necesitan que se les aseguren las 'reglas del juego' por períodos de tiempo suficientemente largos para prometer una tasa de retorno razonable sobre una inversión dada. Y mientras más largo sea el horizonte de estabilidad política hacia el cual puedan mirar los inversionistas, más probabilidades habrá de que invertirán a largo plazo. En el nuevo ambiente democrático, el apoyo legislativo para las nuevas políticas bien podría proporcionar mayor estabilidad.

## F. Las Perspectivas de Exportaciones Industriales

5.35 Hay límites obvios respecto de hasta qué punto un gobierno, especialmente en Panamá, puede estimular el crecimiento de las exportaciones. En ausencia de ajustes a la tasa de cambio y confrontando severas limitaciones físicas, debe concentrarse en eliminar, sector por sector, detalle por detalle, las fuentes de ineficiencia. También debe hacer todo lo que sea posible para eliminar los obstáculos a las exportaciones en los sistemas comercial e impositivo. Para ayudar a la competitividad, los exportadores deben tener libre acceso a insumos a precios internacionales y recibir rebajas de impuestos nacionales.

Este tipo de ayuda es ampliamente reconocido bajo el GATT como una forma adecuada de estimular las industrias de exportación eficientes. Esto significaría exonerar del impuesto mínimo de exportación o adoptar algún otro mecanismo de compensación, por ejemplo un plan de reintegros (draw-back).

5.36 El actual sistema de otorgar CAT debe simplificarse grandemente, enfatizando su naturaleza de descuento a impuestos para no violar las reglas del GATT. Deben otorgarse en base a valor FOB, no valor local agregado. Deben ser automáticos en lugar de discrecionales, contra presentación de la prueba de exportación. Si las autoridades desean usar los CAT para estimular las exportaciones con mayores porcentajes de valor local agregado, entonces se deben dejar fuera a ciertos productos, o darles sólo un porcentaje más bajo del valor FOB. El sistema debe recibir publicidad y aclarar y diseminar ampliamente las reglas para obtener los beneficios. Estas modificaciones reducirían la concentración de los CAT entre unas pocas firmas y productos.

5.37 Si Panamá ha de confiar su crecimiento a las exportaciones debe, además de aprovechar el pleno potencial de las industrias existentes, diversificar y profundizar su sector de exportaciones manufacturadas. Un estudio sobre el sector industrial que se está realizando ha identificado un número de oportunidades de inversión, incluyendo la expansión de industrias existentes actualmente (tales como ropa de diseñadores, una variedad de productos electrónicos, médicos y farmacéuticos), y el establecimiento de nuevos proyectos de 'alta tecnología', incluyendo proyectos de exportación relacionados con los sectores financieros y navieros. Dada su ubicación geográfica, sus recursos humanos, y sus acceso a la tecnología, Panamá debería poder desarrollar estos nuevos tipos de industria.

5.38 La experiencia en otros países en desarrollo que han adoptado estrategias de exportación industrial exitosas indica que los programas promocionales y de apoyo bien diseñados pueden tener un papel importante. Estos deben prestar especial atención a un apoyo institucional apropiado. Sin embargo, esto sería bastante ineficaz sin un compromiso político fuerte y declarado públicamente acerca de los cambios radicales de política requeridos para seguir una estrategia de desarrollo orientada a las exportaciones. Tal compromiso público, traducido en 'reglas del juego' claras y universales, es otra característica común de los países exportadores exitosos, que actualmente falta en Panamá. A pesar de un principio de cambio de dirección, no hay confianza del sector privado en la coherencia y continuidad de las políticas. Hasta que se pueda inculcar tal confianza a través de pautas claras, la efectividad de las mejoras tanto técnicas como institucionales se verá seriamente comprometida.

5.39 Un factor que puede estar retrasando tal compromiso es la incertidumbre de basar los prospectos de crecimiento en exportaciones. Aun si se hiciera todo en Panamá para promover y estimular las exportaciones, no hay garantía de que la estrategia tendrá éxito. La exportación es por naturaleza un negocio incierto. Una dificultad ya encontrada es el proteccionismo en los Estados Unidos, el mercado más prometedor a corto y mediano plazo.

5.40 Una revisión de las industrias orientadas a la exportación en la línea actual muestra claramente que son predominantemente 'refugiados de cuotas' del Lejano Oriente. En estos países el costo en el mercado de compartir las cuotas impuestas por los EEUU o por 'restricción voluntaria' está llegando a ser mayor que el costo de reubicar parte de la producción en Panamá u otros países a la fecha sin restricciones de cuota en los mercados de EEUU. Gracias a estas circunstancias peculiares comerciales y políticas, las perspectivas a corto plazo de Panamá de ampliar el armazo de mano de obra intensiva para exportaciones probablemente se base en la reubicación de industrias del Lejano Oriente que producen ropa y otros 'productos sensibles'. El gobierno panameño ha ya experimentado una reacción de los EEUU a un aumento, más allá de los bajos niveles tradicionales, de importación de Panamá de tales productos. Apenas unos meses después del inicio de la producción de una de las industrias de maquila, de propiedad de Hong Kong, el Departamento de Comercio de los EEUU hizo la primera de tres llamadas a una reducción en importaciones de Panamá a los EEUU de los únicos productos de la planta (sweaters de lana para damas). De acuerdo a los inversionistas asiáticos interesados en la explotación de la situación de política comercial de Panamá con los EEUU, los niveles de producción nunca

alcanzarán las proporciones que precipitan medidas proteccionistas. Sin embargo, dada la experiencia del primer productor de un producto "sensible", este pronóstico parece que no se materializará. El futuro de tales actividades es, por lo tanto, muy incierto, y dependerá de la dinámica de la diplomacia comercial entre los EEUU y Panamá.

5.41 Por otro lado, los nuevos elementos incluidos en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC)<sup>1</sup> podrían proporcionar la base para algunos arreglos interesantes que beneficien al sector exportador de Panamá. La posibilidad de consolidar el valor agregado de dos o más países beneficiarios más Puerto Rico abre la posibilidad de establecer operaciones de plantas gemelas, una práctica bien conocida en el comercio fronterizo de los Estados Unidos/México. Para Panamá, las operaciones de plantas gemelas con industriales portorriqueños podría ser especialmente interesante, ubicando la parte que usa relativamente más mano de obra en la producción en Panamá (el nivel de salarios de Panamá es un tercio del portorriqueño) mientras se mantienen las operaciones con gran intensidad de capital y técnicas más avanzadas en Puerto Rico. El uso del dólar de los EEUU como moneda legal y la ausencia de controles de capital, hacen que Panamá sea atractivo para tales operaciones, a pesar de un alto nivel de salarios en relación con la mayor parte de los otros lugares del caribe o Centroamérica.

---

1. Aun cuando el Sistema General de Preferencias (SGP) en su forma actual vence a finales de 1985 y puede o no puede ser prorrogado, la ICC no vencerá hasta finales de 1995. La diferencia más importante entre los dos esquemas se relaciona con el requisito del valor agregado para entrada sin impuestos a los EEUU. Según el SGP, se requiere un mínimo de 35% de valor agregado en el país beneficiario para que el producto sea elegible de entrar sin impuestos. Según la ICC, el requisito de valor agregado permanece en 35%, pero el requisito puede satisfacerse consolidando el valor agregado en cualquiera de los países beneficiarios de la ICC, Puerto Rico y las Islas Vírgenes. Además, los componentes hechos en los EEUU pueden comprender hasta un 15% del 35%, dejando un 20% de valor agregado en los países beneficiarios. El 35% de requisitos domésticos de valor agregado no evita que el insumo mismo sea producido usando componentes extranjeros, mientras los componentes extranjero hayan sufrido algo más que 'una simple operación de combinación o envase'. Por lo tanto, el contenido local neto del producto puede ser mucho menor que el 35% o 20% de insumos de EEUU.

5.42 Para maximizar el beneficio potencial del ICC, deben mejorarse las instituciones promocionales de Panamá. Deberían:

- familiarizarse con los aspectos administrativos de la exportación bajo la ICC;
- proporcionar información al día a los inversionistas;
- hacer resaltar en campañas promocionales, qué productos aceptados para la entrada según la ICC tendrían la mejor bienvenida en Panamá; y
- coordinarse con las entidades promocionales de otros lugares, especialmente de Puerto Rico, para explorar las posibilidades de operaciones de plantas gemelas.