

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 57

DICIEMBRE 1995

SANTIAGO DE CHILE

ANIBAL PINTO

Director

EUGENIO LAHERA

Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

SUMARIO

Las Naciones Unidas y la CEPAL en el Cincuentenario de la Organización	7
<i>Gert Rosenthal</i>	
La creación de las Naciones Unidas y de la CEPAL	17
<i>Hernán Santa Cruz</i>	
Derechos humanos: el caso de los niños	33
<i>Teresa Albáñez</i>	
Gobernabilidad, competitividad e integración social	43
<i>Fernando Calderón</i>	
Reforma laboral y equidad social: la privatización de los puertos	55
<i>Larry A. Burkhalter</i>	
Nuevas tendencias en las políticas salariales	75
<i>Andrés E. Marinakis</i>	
Centroamérica: desempeño macroeconómico y financiamiento social	85
<i>Francisco Esquivel</i>	
Panamá y la integración económica centroamericana	95
<i>Luis René Cáceres</i>	
La dualidad del tipo de cambio en la economía cubana de los noventa	113
<i>Archibald R.M. Ritter</i>	
Transnacionalización e integración productiva en América Latina	133
<i>Armando Di Filippo</i>	
Índice de autores y de temas en la Revista de la CEPAL, números 1 al 57	151
Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL	195

Panamá y la integración *económica centroamericana*

Luis René Cáceres

*Economista Principal,
Departamento de Planificación
Estratégica, Banco
Interamericano de Desarrollo,
Washington D.C.*

En este artículo se examinan los beneficios que podría encontrar Panamá en una eventual integración con los países del Mercado Común Centroamericano (MCCA). Primero, se examina la estructura productiva de Panamá en términos del fenómeno conocido como el síndrome holandés; esto permite apreciar el efecto desindustrializante que los auges en el sector servicios han tenido sobre la economía. Luego se analizan las ventajas que Panamá podría obtener de una gradual integración con los países del MCCA en lo que hace a exportaciones intraindustriales, fomento de las inversiones, competencia y modernización productiva, y se postula que estos beneficios no estarían presentes, con carácter de reciprocidad, en un esquema de apertura unilateral. Se analiza también de qué manera la integración subregional podría impulsar una modernización productiva que contrarrestara los efectos adversos del síndrome holandés. Y por último, se presentan ecuaciones econométricas basadas en un modelo de gravedad y se cuantifica la mejoría apreciable que Panamá obtendría en su balance comercial con el MCCA si adhiriera plenamente a este esquema de integración.

I

Introducción

En octubre de 1973 los países del Istmo Centroamericano —Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá— firmaron el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, con el cual se actualizó el proceso de integración de manera coherente con las nuevas orientaciones de las políticas económicas nacionales e internacionales. Este Protocolo fue suscrito para ampliar el campo de acción sectorial e institucional de la integración y reflejar la voluntad política de los gobiernos centroamericanos de fortalecerla. La firma por Panamá de dicho Protocolo se podría interpretar como un paso hacia su adhesión al programa de integración centroamericana. Desde hace varias décadas, Panamá y el Mercado Común Centroamericano (MCCA) —integrado por los otros cinco países del Istmo— han cultivado su acercamiento. Ejemplos de ello son la participación de Panamá

en organismos como el Instituto Centroamericano de Administración Pública y el Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá; su adhesión al Parlamento Centroamericano en agosto de 1994; su asistencia a los foros presidenciales y ministeriales de la subregión a partir de 1990, y el aumento de su comercio con los países del MCCA. Todo esto, sin embargo, no se ha materializado en su incorporación definitiva al programa centroamericano de integración.¹

Con el propósito de conocer los beneficios que podría obtener Panamá de su integración con el MCCA, se analizan aquí algunas características distintivas de la economía panameña, se examinan las áreas en las cuales la integración podría tener repercusiones positivas y se cuantifica el efecto que tendría un régimen de libre comercio con el MCCA en el sector externo panameño.

II

La economía panameña

La estructura económica de Panamá muestra una alta participación del sector servicios en su producto interno bruto (aproximadamente 80% a principios de los años noventa). Esa tendencia se ha venido acentuando en los últimos años, particularmente en el transporte, el almacenamiento y las comunicaciones, en tanto que se ha contraído la participación de la agricultura y la industria (cuadro 1 y gráfico 1).

La inversión también ha disminuido su participación en el PIB. La inversión pública ha bajado sostenidamente desde 1976, hasta llegar a una cuarta parte del valor de ese año en 1992. La inversión privada también descendió entre 1974 y 1991 y el repunte alcanzado en 1992 sólo la llevó a una cifra inferior a los valores acusados a principios de los

años setenta. La participación en el PIB de la inversión privada en construcción, en maquinaria y equipo y en equipo de transporte tendió a disminuir desde principios de los años setenta, mostrando una recuperación en los noventa (gráficos 2, 3 y 4).

Cabe mencionar que la inversión en maquinaria y equipo ha sido identificada como la que ejerce el mayor impacto sobre el crecimiento económico, genera sustanciales beneficios de externalidades (De Long y Summers, 1991) y tiene una rentabilidad social mayor que su rentabilidad privada, por lo que las políticas que la impulsan a niveles superiores a los valores de *laissez-faire* conducen a acelerar el crecimiento económico (De Long y Summers, 1992). Asimismo, el precio de la inversión en maquinaria y

□ El autor agradece los valiosos comentarios de Iris Alvarez, Gilberto Chona, Oscar A. Núñez-Sandoval, Javier León, Luis Amado Sánchez y Ernesto Stein. Los puntos de vista expuestos en este trabajo son estrictamente personales.

¹ Véase una reseña de los estudios sobre las relaciones de Panamá con el MCCA referidas a la integración económica en Thouni (1994). Véase también Salazar-Xirinachs (1990); Lachman, Olaso y Vallarino (1991), y Lachman, Chocano, Figge y González (1992).

equipo ejerce un impacto negativo sobre el crecimiento, por lo que su incentivo por medio de la política tributaria contribuye a incrementar la tasa de crecimiento económico (Jones, 1994). Otros autores han encontrado evidencia empírica de que la inversión en capital fijo, así como los gastos en investigación y desarrollo, tienen efectos tanto o más

significativos que los precios relativos en la competitividad de las exportaciones (Magnier y Toujas-Bernate, 1994).

Por otra parte, la participación de las exportaciones en el PIB mostró una tendencia ascendente entre 1970 y 1980, al pasar de 38 a 44.03%, pero bajó a 35% en 1992. La participación de las importaciones

CUADRO 1

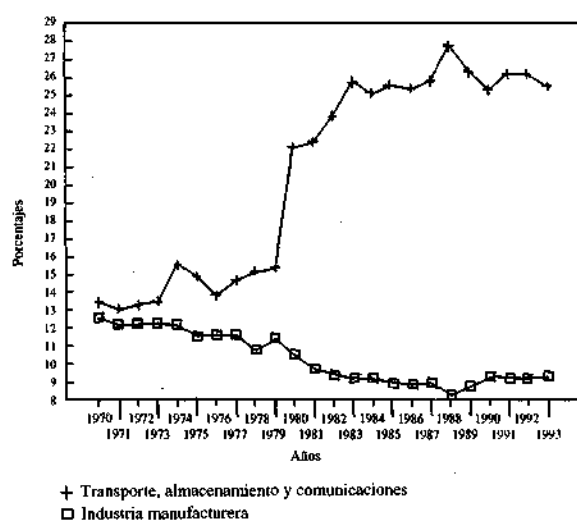
Panamá: Estructura del PIB
(Porcentajes)

Sector	1970	1975	1980	1985	1990	1993
Agricultura	9.55	7.80	6.07	6.11	6.90	5.52
Industria manufacturera	12.53	11.50	10.49	8.96	9.30	9.29
Comercio	15.84	14.34	14.77	12.57	11.69	11.87
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6.02	9.08	22.08	25.62	25.30	25.47
Zona Libre de Colón	2.15	2.35	4.79	3.20	5.54	8.61
Establ. financieros, seguros y servicios a empresas	12.01	13.99	13.08	14.16	14.22	14.87

Fuente: Estadística panameña, Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República de Panamá, varios números.

GRAFICO 1

Panamá: Participación del sector transporte, almacenamiento y comunicaciones y de la industria manufacturera en el producto interno bruto



Fuente: Estadística panameña, Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República de Panamá, varios números.

GRAFICO 2

Panamá: Participación en el producto interno bruto de la inversión privada en construcción

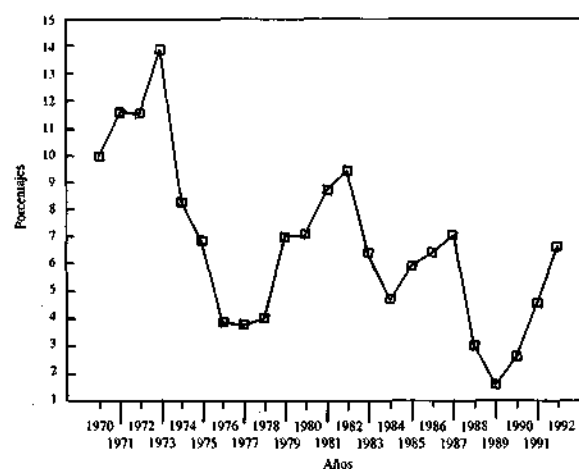
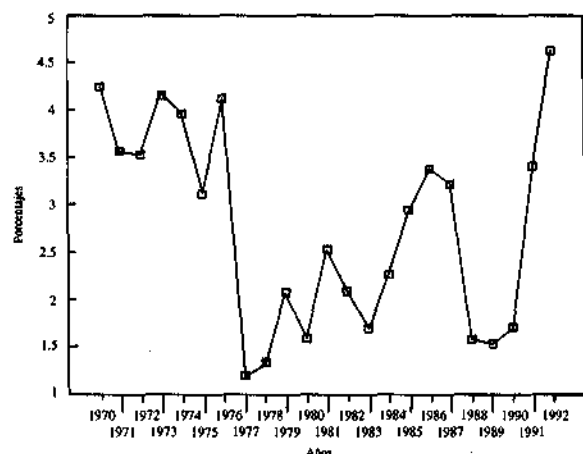


GRAFICO 3

Panamá: Participación en el producto interno bruto de la inversión privada en maquinaria y equipo



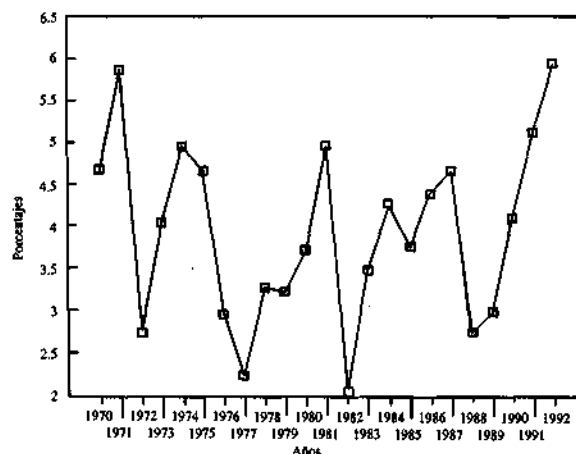
Fuente: *Estadística panameña*, Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República de Panamá, varios números.

también creció entre 1970 y 1980 (de 41.33 a 47.35%), aun cuando en 1992 se redujo a 36.36%.

La estructura económica de Panamá puede explicarse como resultado de un proceso que en la literatura económica se denomina el síndrome holandés.² Este se refiere al efecto desindustrializante, y en algunos casos adverso a la agricultura, que tiene en la economía interna un auge exportador. En Panamá habría que considerar el papel desempeñado por la Zona

GRAFICO 4

Panamá: Participación en el producto interno bruto de la inversión privada en equipo de transporte



Fuente: *Estadística panameña*, Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República de Panamá, varios números.

del Canal y más recientemente por la Zona Libre de Colón, las cuales han originado importantes incrementos de ingreso. En efecto, en 1988-1990 las mercancías representaron 22.7% de las exportaciones totales de bienes y servicios, mientras que el rubro transporte alcanzó al 34.8% y, dentro de éste, el peaje del Canal equivalió al 19.7%. Por su parte, a la Zona Libre de Colón correspondió el 18.1% de las exportaciones.

III

El auge exportador y la economía panameña

Para apreciar el proceso de desindustrialización de Panamá se presenta aquí un modelo que considera la economía dividida en tres sectores: el sector en auge (A), que puede ser la actividad de la Zona del Canal o de la Zona Libre de Colón; el sector rezagado manufacturero o agrícola (R), y el sector de bienes no transables o de servicios (N). En cada uno de ellos la producción está determinada por los factores capital, recursos naturales y mano de obra. Este último se desplaza, buscando igualar los salarios en los tres sectores mencionados.

² Véase Gregory, 1976; Corden y Neary, 1982; Corden, 1984; Enders y Herbeg, 1983. Por su parte, Cuddington (1989) reseña la experiencia de varios países en desarrollo.

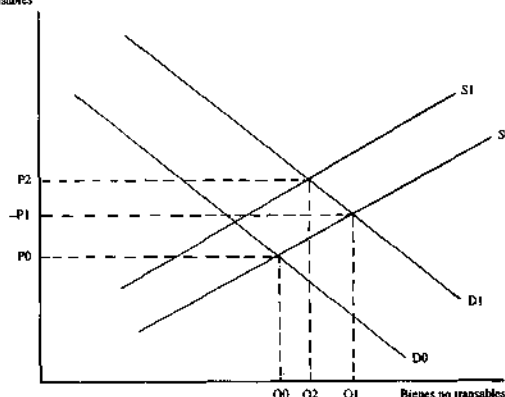
Se supone que el auge en A eleva los ingresos de quienes representan los factores utilizados en tal sector, lo cual a su vez tiene dos efectos: el efecto gasto y el efecto traslado de recursos (Corden, 1984). Por el lado del efecto gasto, como consecuencia del auge en A se estimula la demanda en el sector de servicios N, con lo cual aumentan los precios, se incentiva la producción de bienes no transables y la mano de obra es atraída desde los sectores A y R; tal desplazamiento de la mano de obra merma la producción del sector R. Esto se aprecia en el gráfico 5, cuyo eje vertical indica el precio relativo del bien no transable en relación con el del bien transable, y cuyo eje horizontal muestra la producción de servicios. La

curva de oferta se deriva de la función de transformación entre N y los dos sectores de bienes transables. La curva de demanda muestra la demanda de servicios a sus distintos precios. El efecto ingreso desplaza la curva de la demanda de D_0 a D_1 , lo cual aumenta el consumo de servicios de Q_0 a Q_1 y el precio de los servicios de P_0 a P_1 . El alza en el precio de los servicios atrae mano de obra del sector rezagado y reduce la producción de R.

GRAFICO 5

Panamá: Representación del síndrome holandés

Precios de los bienes no transables en relación con los precios de los bienes transables



Fuente: Elaboración propia.

El efecto traslado de recursos se debe al aumento de la demanda de mano de obra en A, por el cual ésta se desplaza desde R y N hacia A. La salida de mano de obra del sector R da pie a una reducción adicional de la producción de este sector, la que se ha denominado desindustrialización directa. A su vez, el movimiento de mano de obra desde el sector servicios hacia A genera un exceso de demanda de servicios, lo que se representa en el gráfico 5 con el movimiento de la curva de oferta de S_0 a S_1 . Este incremento de la demanda ocasiona una nueva alza en el precio de los servicios de P_1 a P_2 , y esto a su vez motiva una salida adicional de mano de obra del sector rezagado hacia el sector servicios. Así, la contracción del sector rezagado se acentúa. La combinación del efecto gasto con el efecto traslado de mano de obra de R a N da lugar a una desindustrialización indirecta, que se suma a la desindustrialización direc-

ta causada por el movimiento de mano de obra del sector rezagado al sector en auge.

Por otra parte, la rentabilidad en los sectores A y N aumenta a raíz del incremento de la producción, mientras que decrece en R. La menor rentabilidad del sector rezagado desincentiva la inversión en él, la que es atraída hacia N.

En el modelo se estima que tanto la producción agropecuaria como la industrial se reducen aun en condiciones de desempleo, si se supone que el movimiento de la fuerza de trabajo afecta la mano de obra especializada. Si se supone que el sector en auge no atrae mano de obra de los otros sectores, el efecto de traslado de recursos no ocurriría. El efecto gasto sí se manifestaría, producto del aumento de los precios de N, con lo cual se revaloraría la tasa de cambio real y se provocaría la consiguiente reducción de R. En este caso, el efecto gasto también podría materializarse mediante el incremento del consumo del sector público a raíz de una posible mayor recaudación fiscal, consecuencia del auge en A.

Cabe señalar que la expectativa de continuidad del auge económico podría dar lugar a una tendencia a gastar más allá de los medios de la economía. Esto no sólo acentuaría la contracción de los sectores industrial y agrícola sino que podría crear una situación crónica de baja tasa de ahorro, déficit en cuenta corriente y endeudamiento externo.

Aunque el modelo del síndrome holandés no analiza las repercusiones sobre la demanda y la oferta de crédito, el incremento en la demanda de bienes del sector N podría elevar la demanda de crédito para financiar la producción de dicho sector. Así, el posible financiamiento al sector R se desplazaría a N y esto acentuaría la contracción del primero. En Panamá, el crédito a los sectores agrícola e industrial representa 4% del total (Loehr, 1991).

Además, en vista de la tendencia contractiva, el sector rezagado podría demandar protección, ante lo cual se podría aplicar una serie de medidas para inhibir la competencia. En efecto, en Panamá ha existido un rígido sistema de cuotas, aranceles aduaneros y precios de garantía. Esto ha contribuido a que los precios de varios productos agrícolas estén hasta tres veces por encima del promedio centroamericano (Loehr, 1991). La protección arancelaria a la industria manufacturera, ponderada por la producción, ha sido en promedio de 66.8%; la protección efectiva ha sido mucho más alta, ya que los insumos industrializados han estado exentos de derechos aduaneros. De hecho, Panamá tiene aranceles aduaneros más altos y

más dispersos que los países del MCCA (Loehr 1991). Según Thoumi (1994), Panamá ha sido uno de los países más proteccionistas del continente.

Por otra parte, la alta protección podría explicar la concentración en la estructura manufacturera, pero a la vez esta última podría llevar a una alta concentración, ya que en varios países se observa que, a mayor concentración industrial, más intensas son las campañas que reclaman protección (Connolly y de Melo, 1994).

Cabe señalar que el auge exportador de Panamá no es necesariamente negativo. Por el contrario, sus bondades se han manifestado en los altos ingresos per cápita, el nivel de desarrollo social y las tasas de crecimiento. Sin embargo, ante los avances internacionales hacia la liberalización económica, el mantenerse al margen de una importante fuente de beneficios derivados de la producción industrial podría representar para el país un alto costo de oportunidad. Cabe destacar que la actividad manufacturera se ha reconocido como generadora de cambios tecnológicos que benefician a la economía como un todo, específicamente por la reducción de costos, mejoras de calidad y adquisición de nuevas destrezas. La expansión del sector servicios, en cambio, ha sido objeto de crítica por cuanto no permite el desarrollo cultural, técnico e intelectual que sólo una industria manufacturera vigorosa y sana, y la urbanización asociada a ella, pueden brindar (Kaldor, 1981). También se ha señalado que una economía acostumbrada a recibir un flujo de rentas corre el riesgo de ser incapaz de generar sus propios ingresos cuando la fuente de esas rentas desaparece (Ellman, 1981).

Por otra parte, estudios recientes han mostrado que la expansión del sector servicios no genera crecimiento económico (Dutt y Lee, 1993). En particular, Harry Johnson (1976) ha manifestado su pesimismo acerca del efecto del sector financiero en la economía de Panamá. De allí la importancia de fortalecer su sector productivo y a la vez subsanar las restricciones impuestas por el síndrome holandés.

En otras palabras, sería conveniente dar una nueva orientación a la economía panameña, tanto para contribuir a que supere el proteccionismo y el estancamiento de su sector productivo, como para que aproveche los beneficios de la competencia y la productividad. Panamá no debe quedarse al margen de los movimientos integracionistas que han surgido en la subregión. Estos, basándose en un regionalismo abierto, buscan fomentar la eficiencia a través de la competencia y la concertación subregional, y son medios efectivos para lograr una mejor inserción en la economía internacional (CEPAL, 1994; Fuentes, 1994).

Por tal razón, para que el país aproveche plenamente la ventaja comparativa de su ubicación geográfica, tendrá que adoptar una serie de medidas que doten a su aparato productivo de competitividad y capacidad de innovación. Esta modernización de la economía nacional no sólo se traduciría en un incremento más rápido de la productividad, sino también en la consolidación y ampliación del papel de Panamá como centro internacional. A continuación indagaremos si la integración con el MCCA puede ser un medio efectivo para impulsar la modernización de la economía panameña.

IV

¿Significaría beneficios para

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_3519

