

**Revisión del Estudio
“Impacto Económico del Canal en el Ámbito Nacional”
de octubre de 2004
preparado por
INTRACORP
Asesores Estratégicos
Instituto del Canal de la Universidad de Panamá**

**Marco A. Fernández
28 de junio de 2005**

OBJETIVO DE ESTE MEMORANDUM

El objetivo de la revisión del documento titulado “Estudio del Impacto Económico del Canal en el Ámbito Nacional” publicado en su versión preliminar en octubre de 2004 (de aquí en adelante referido como “el Estudio”) es apoyar a la administración de la Autoridad del Canal de Panamá y a su Junta Directiva en la divulgación de sus principales resultados para que la versión final del mismo se convierta en un elemento positivo en el esperado debate nacional sobre el proyecto de expansión del actual canal.

UNA VISIÓN GENERAL DEL TRABAJO: OBJETIVOS Y RESULTADOS

El Estudio analiza la influencia que tuvo el Canal de Panamá en las cinco décadas previas a su traspaso del Gobierno de los Estados Unidos al Gobierno de Panamá (1950-1999) y la proyecta hasta el año 2025 bajo dos opciones: que se amplíe la vía existente o que no se amplíe. Las esclusas del Canal expandido excederían las dimensiones de las actuales con lo cual podrían transitar buques porta-contenedores con capacidad de transportar más de 10,000 contenedores de 20 pies (TEU). Las esclusas actuales permiten tránsitos de buques de contenedores con capacidad máxima entre 4,000 y 5,000 contenedores TEU.

Este estudio está compuesto de cinco volúmenes. El Volumen I es un resumen ejecutivo. El Volumen II estudia el periodo de pre-transferencia de 1950 a 1999, con una separación entre los años 1950 y 1979 (antes de la firma de los Tratados del Canal Torrijos-Carter) y de 1980 a 1999 (entre la firma de estos tratados y el traspaso del canal al Gobierno de Panamá). En el Volumen III (que comprende el periodo de post-transferencia) se presentan las

proyecciones del impacto del Canal en la economía panameña con y sin la ampliación del Canal hasta el año 2025. Estos impactos se miden sobre la producción nacional, el empleo, las exportaciones y los ingresos fiscales. Los anexos IV y V muestran las tablas con los datos históricos y las proyecciones para el periodo de pre-transferencia y de post-transferencia, respectivamente.

El estudio en referencia no es un análisis de beneficio-costo económico que mide cuánto ha aportado (y aportará) a la eficiencia general de la economía el Canal a través de su historia (o su posible expansión). Un estudio de esta naturaleza busca medir si el uso de ciertos recursos (mano de obra, tierras, capital físico) se ha justificado (o se justificaría) en un proyecto determinado. Tampoco es un análisis de beneficio-costo financiero que intenta medir si los recursos monetarios dedicados a ese proyecto generan flujos de caja superiores a los que se generarían en otras actividades. Este es un estudio que busca valorar lo que los ingresos que han llegado (y que llegarán) a la economía por razón de la existencia del Canal (o de su posible expansión) han significado (y significarían) para la macroeconomía del país.

Por ello, no se debe asociar este trabajo a un *estudio de factibilidad* en el cual afirmaciones tales como “valor presente” y “tasas de descuento” son esenciales, mas no en un estudio de impacto de demanda como el que se analizará en este breve informe.

EL PERIODO PRE-TRANSFERENCIA

El Volumen II del estudio crea una unión muy importante con el periodo de post-transferencia: *el multiplicador de la demanda*. Este multiplicador indica que un dólar de ingresos provenientes del extranjero se irriga en la economía en forma tal que su efecto final sobre la producción nacional es mayor que el dólar original que llegó al país. Existen varias formas de calcular este multiplicador: la más sencilla es por el examen de los datos históricos de la economía; el segundo, a través de coeficientes de ecuaciones calculados por métodos econométricos; y el tercero por lo que se conoce como una matriz de insumo-producto (I-O por sus siglas en inglés). Los autores del estudio decidieron utilizar los dos últimos métodos, aunque favorecieron la cifra proveniente de los cálculos de las ecuaciones de un modelo general de equilibrio macroeconómico.

Las ecuaciones que se utilizaron siguieron bastante de cerca un modelo de economía pequeña y abierta con tipo de cambio fijo, elaborado por Rudiger

Dornbusch en 1980 para explicar el efecto de las políticas monetarias y fiscal sobre la producción nacional. Los autores presentaron ecuaciones en el modelo panameño para dos periodos diferentes: 1950-1979 y 1980-1999. Los valores de los multiplicadores que resultaron de estas estimaciones fueron **1.24** para el primer periodo y **1.27** para el segundo. Esta última cifra se utilizó para aplicarla al periodo post-transferencia que va de 2000 al 2025, el año de final de las proyecciones. Este valor del multiplicador significa que por cada dólar adicional de exportaciones al país (cualquiera sea su procedencia) la producción nacional creció entre 1980 y 1999 en **27%** por encima de esta inyección inicial de recursos y, de acuerdo a lo establecido en el trabajo, en la misma proporción ocurrirá a partir de la fecha de inicio de la construcción del Canal.

Los autores también utilizaron el método de I-O para calcular los multiplicadores de la demanda. El trabajo para lograr esto también fue arduo, ya que no existía una matriz de insumo-producto elaborada para la economía panameña para los años pertinentes. El trabajo incluyó la confección de esta matriz para 1996 en colaboración con la Dirección de Estadística y Censo (DEC) de la Contraloría General de la República. El multiplicador que se calculó con esta metodología fue de **1.38**. Otra matriz proyectada para el año 2010 también se construyó para este trabajo, la cual consta de treinta y ocho sectores.

Un tercer método más sencillo para medir el multiplicador, calculado por el autor de este documento dio **1.38** (eliminando los años 1988 y 1989 que ofrecen resultados anormales por la crisis política). Este resultado es igual al que se logra con la matriz de insumo-producto. Los autores del estudio, por tanto, eligieron el valor del multiplicador *más conservador* de todas las estimaciones plausibles con los datos existentes. Este resultado debe mantenerse en mente al evaluar el impacto futuro del Canal y sobre todo, al debatir la calidad de las proyecciones.

Un aporte del Volumen II de pre-transferencia es la definición de lo que se llamó en todo el estudio los *impactos* del Canal. Los autores definieron tres tipos de impactos o contribuciones: los *directos* (provenientes del gasto de la agencia administradora del Canal de Panamá antes de su traspaso a la República de Panamá); los *indirectos* (provenientes de los servicios brindados a las naves y el gasto militar norteamericano en el territorio nacional); y los *inducidos* (principalmente los puertos y Zona Libre de Colón, actividades que se considera que nacieron por la existencia del Canal, aunque han crecido de

forma más independiente desde su creación). Estos impactos se midieron en términos de PIB, de las exportaciones y de los ingresos fiscales y se les aplicó el multiplicador arriba mencionado para dar una idea del tamaño relativo del canal en la economía durante ese periodo. En este sentido, tanto la definición de los *impactos* como el cálculo del *multiplicador* son parte de un análisis descriptivo fundamental sobre la importancia del canal para la economía del país.

Las fortalezas del análisis en el volumen relativo al periodo pre-transferencia tiene que ver con la recolección y procesamiento de la información; con el intento de calcular un valor del multiplicador de demanda por el método más riguroso posible; y por la introducción al final del referido volumen del concepto de “sistema económico del Canal” como adelanto a la presentación del conglomerado de transporte internacional con epicentro en el Canal mismo.

Una debilidad del estudio puede surgir de la escogencia de los sectores indirectos, inducidos y paralelos. Las actividades vinculadas a estos sectores se definen por la experiencia y el conocimiento de la economía nacional por parte de los autores, pero los críticos de la importancia del Canal en la economía nacional podrían alegar que el impacto cuantitativo que se ha calculado resulta de cuán amplia es la definición de dichos sectores. Por ejemplo, el impacto de los gastos militares en la economía fue sin duda importante desde el punto de vista macroeconómico, pero una lectura del texto de manera excesivamente crítica podría llevar a la conclusión de que esta presencia era tan “buena” como la existencia del Canal, hecho éste que podría crear una innecesaria controversia. Como no sería correcto excluir el gasto de los norteamericanos vinculados a las bases, se aconseja no enfatizar este aspecto en el texto ni en la discusión pública.

Esta controversia se puede dirimir mediante la referencia en esta parte del trabajo a los resultados de la matriz de insumo-producto construida por los autores para establecer las relaciones de producción entre las diferentes actividades económicas en el país. Allí queda claro que el canal ha tenido una estrecha relación con muchas actividades en el resto de la economía, aún cuando el canal estuvo administrado por los norteamericanos. Se recomienda que en este volumen del texto se desarrolle una argumentación más cualitativa que cuantitativa sobre cómo el canal ha influido en otras actividades productivas en el país.

Los datos históricos presentados en el Estudio confirman la importancia económica del canal y suponen que la irrigación de recursos del Canal ampliado hacia el resto de la economía seguirá el mismo patrón que el histórico, aunque aplicado a un universo más amplio de sectores, que se denomina el conglomerado del Canal, el cual es uno de los temas centrales del Estudio.

La Autoridad del Canal de Panamá (ACP), patrocinadora de este estudio, puede usar los resultados de este primer volumen en los siguientes términos:

1. Si bien “Panamá es más que un canal” como afirma el slogan publicitario, también se desprende de este estudio que el canal ha realizado aportes a la economía mayores que el paso de naves, aún cuando el canal era administrado por los Estados Unidos. Estos resultados van a contrapelo con la noción popular que el “Canal no ha aportado mucho a la economía nacional”. Por supuesto, que la clave para combatir este argumento es que el Canal no fue un enclave porque otros sectores se beneficiaron de diversos impactos económicos. La definición de los sectores indirectos e inducidos es muy importante en este argumento. Aunque no se hace en el estudio un examen riguroso que permita establecer esta relación entre el canal y esos sectores (por ejemplo a través de correlaciones de las variaciones cíclicas de cada sector), la intuición favorece esta definición de sectores relacionados con el Canal. La preocupación más importante para la opinión pública resulta de la inclusión de la presencia militar norteamericana como sector influido por el Canal. Se debe manejar con extremo cuidado este planteamiento, el cual, aunque correcto en sentido económico, no es políticamente correcto.
2. La ACP puede presentar a la sociedad el dato de que un dólar que ha generado el canal a la economía (por ejemplo a través de mayores peajes) irrigó, *por lo menos*, **27** centavos adicionales a la producción nacional. Se debe señalar que este “multiplicador” es un estimado conservador del impacto.
3. La ACP puede presentar a la opinión pública que los impactos del canal equivalieron durante las dos décadas más recientes al **18.6%** de la producción nacional total.

4. La ACP puede presentar que las exportaciones del canal equivalieron en ese periodo a **41%** del total nacional, aún sin el efecto multiplicador (con la definición de exportaciones del Canal usada en el trabajo y que se analizará más adelante).
5. La ACP puede plantear que los ingresos fiscales originados por el canal representaron cerca del **29%** de los ingresos totales del fisco (incluyendo ingresos por la venta de activos) aún cuando el canal era administrado por los norteamericanos o de manera conjunta. En el resumen ejecutivo se incluyeron aparentemente como ingresos fiscales todos los montos recibidos por las ventas de propiedades revertidas en 1999, aunque estos ingresos deben pasar al Fondo Fiduciario de Desarrollo y sólo los rendimientos del Fondo pasan a ser ingresos corrientes del fisco.
6. El empleo directo e indirecto del canal fue del orden de **20%** del empleo total en el país si se toman en cuenta los impactos indirectos e inducidos y el efecto multiplicador.

EL PERIODO POST-TRANSFERENCIA DESDE 2000 HASTA 2025

Como el estudio fue presentado en octubre de 2004, los datos macroeconómicos reales de Panamá (al igual que los de la situación internacional) aparecen registrados hasta el año 2003. Al momento de esta revisión y cuando este estudio se publique oficialmente los datos del 2004 ya estarán disponibles para la opinión pública. Una de las tareas de edición que quedarán pendientes es la revisión de los cuadros del Volumen III para que los datos presentados en el estudio para los años 2004 y los estimados para el año 2005 no difieran de las cifras oficiales. Sería inadecuado que un estudio de proyecciones a largo plazo ya se hubiera equivocado en los dos primeros años de pronósticos.

La metodología para este período recoge elementos de los años previos a la transferencia a Panamá, pero añade nuevas dimensiones al tema del canal. En *primer lugar*, a partir del año 2005 todos los datos son estimaciones a futuro y no cifras históricas. La idea central de este volumen, y el *leitmotiv* de todo el estudio, es determinar cuánto va a ganar la economía nacional en términos de producción, empleo, exportaciones e ingresos fiscales si se expandiera el canal en comparación con una situación en la que no se expandiera, en un horizonte de veinte años. Por tanto, el ejercicio metodológico es más complicado que en

el análisis histórico ya que se requiere calcular dos sendas de la economía nacional: una es el equilibrio económico si el canal actual siguiera operando sin una ampliación adicional (sólo con las inversiones ya programadas) y la otra es la del equilibrio económico si se llevara a cabo la ampliación.

Como el resultado numérico de esta segunda senda depende del tamaño de la inversión en la expansión, del cronograma de las inversiones y de la composición de esta inversión entre pagos locales y extranjeros, y esta información no era definitiva al momento de publicarse el estudio (ni lo es el momento de escribir este memorando), los resultados presentados en el escenario “con” expansión deben considerarse como tentativos.

La economía internacional se introduce en las proyecciones hasta 2025 ya que el tránsito por el canal depende en buena manera de la coyuntura mundial en materia de comercio internacional. El marco general presenta tres escenarios del entorno mundial: el pesimista, el más probable y el más optimista. Los resultados de la economía panameña sin un canal y de la economía panameña con el canal ampliado dependen del dinamismo del resto del mundo y por ello las proyecciones “con” y “sin” se enmarcan en cada uno de estos tres entornos, los cuales influyen en los ingresos del canal. El análisis de los mercados internacionales es riguroso y valioso, inclusive para otros fines diferentes al análisis de los impactos del Canal.

Un nuevo elemento introducido en este periodo es el cambio de ámbito al añadir a los sectores directos, directos e inducidos definidos en la pre-transferencia, unas actividades llamadas “paralelas”, como la marina mercante, la banca internacional, las telecomunicaciones y el “hub” de transporte aéreo, entre otras. A pesar de que en el resumen ejecutivo se le atribuye al volumen de pre-transferencia la definición de Sistema Económico del Canal (SEC) (compuesto por los sectores que generan impactos directos, indirectos e inducidos) es en el volumen de post-transferencia donde se calcula su valor. En el SEC desaparece el gasto militar y se incorporan los ingresos provenientes de las ventas de las áreas revertidas por razón de los Tratados del Canal.

La ampliación del SEC para convertirlo en “conglomerado” con el fin de incluir otras actividades más lejanas en su relación con el Canal es un aporte importante del estudio para su presentación a la opinión pública. La pregunta que va a responder el análisis del conglomerado presentado en el estudio:

¿dónde se va a generar el empleo formal en Panamá en los próximos veinte años?

Por ello, la Parte IV del Volumen III es la clave para la presentación del impacto del Canal a la opinión pública. El *nivel* del PIB con expansión estará en el año 2025 en un 18% por encima del *nivel* del PIB sin expansión en el escenario internacional más probable. Esto equivale a una diferencia de *crecimiento* anual del orden de casi 1% anual.

La discusión más importante sobre el impacto del canal será la generación de empleo en la economía que se podrá atribuir al canal expandido. Esta diferencia en empleo se dará por dos fuentes: la primera tiene que ver con la construcción del canal como tal. De acuerdo a los estimados del estudio (con datos suministrados por la ACP) durante la construcción del Canal se invertirán 3,600 millones de dólares y se emplearán alrededor de 2,600 trabajadores directos en el año de mayor utilización de mano de obra en la construcción (en el estudio se considera que el periodo de construcción sería 2005-2013, pero estas fechas se correrán al menos un año y posiblemente dos años, si el referéndum sobre la expansión se realizara a fines de 2005). Dada la tecnología intensiva en capital físico, la cantidad de nuevos empleos es importante, pero no alcanza a solucionar el problema de empleo nacional.

Una vez que el Canal empiece a operar con una mayor capacidad, se activará no sólo el SEC sino todo el conglomerado competitivo, lo cual va a producir el verdadero impacto en el empleo a largo plazo, porque provendrá de una mayor demanda agregada, pero en sectores que van a expandir la capacidad productiva del país. El empleo que se generará en el conglomerado competitivo originado por el Canal sería en el punto máximo de hasta 45,600 nuevos puestos al quinto año de la construcción, por razón del multiplicador en la economía general. El Canal en la economía, de manera directa, indirecta, inducida y paralela, además del efecto multiplicador podría reducir la tasa de desocupación en hasta 3% en el punto máximo del empleo durante la construcción.

En el “Resumen Ejecutivo” (Volumen I), sin embargo, se corrige la cifra de generación de empleo de forma tal que se incorpora la posibilidad de que la productividad general de la economía crezca más de lo que se supuso en el modelo generado en el Volumen II. Con ello, el Canal (y el desarrollo concomitante de sectores complementarios) reduciría la tasa de desocupación a menos de 4.8% de la fuerza laboral, cifra muy inferior al 15% que se

mantendría sin la expansión. Esta cifra del 4.8% equivale a pleno empleo de la oferta laboral, porque el desempleo friccional en Panamá debe rondar ese porcentaje. Una posibilidad de que esta tasa no llegue a ser tan baja proviene de que la tasa de participación laboral crezca con el “boom” de la economía, o que se produzca un efecto migratorio importante como consecuencia de la construcción del Canal, como sucedió un siglo atrás.

Con respecto al periodo de post-transferencia, y con base en los resultados del trabajo de los consultores, la ACP puede enfatizar los siguientes resultados:

- El impacto a largo plazo de un Canal ampliado tiene que ver con la combinación de un desarrollo de conglomerados dinámicos alrededor de un “nuevo” canal expandido con una obsolescencia previsible del canal actual, dadas las demandas potenciales de los usuarios del transporte marítimo.
- La diferencia en el crecimiento de la economía “con” y “sin” expansión podría estar entre 1.5% y 2% anual, porcentajes éstos que al acumularse en veinte años crearían una brecha en el ingreso por habitante del orden de 6,500 dólares en el 2025 entre una economía panameña sin expansión y con expansión.
- En términos de empleo, la diferencia entre la ocupación en el conglomerado del canal “con expansión” comparada con la ocupación “sin expansión” podría estar en el orden de 510,000 al año 2025, o cerca de 25,000 en promedio por año, aunque con las fluctuaciones esperadas por los trabajos de la construcción de las nuevas facilidades del canal.
- Estos empleos se generarán en su mayoría en el sector formal de la economía lo cual generará ingresos tributarios y cotizaciones a la Caja del Seguro Social.

NOTAS EDITORIALES

Para efectos de lograr la mayor eficacia posible con los resultados de este estudio, se propone revisar el Resumen Ejecutivo, de forma tal que contenga un conjunto relevante, de datos y gráficas que sean la base de la discusión nacional. Es poco usual que el gran auditorio al que va dirigido este estudio digiera un estudio complejo de cuatro volúmenes, y lo más probable es que analice lo que aparece escrito en el Resumen Ejecutivo.

Aún así, se debe solicitar a los consultores una revisión de la redacción de los cuatro volúmenes para mejorar el producto final, ya que a menudo aparecen expresiones en inglés, algunas referencias cruzadas no coinciden con lo señalado en el texto y la traducción de algunos términos no es adecuada.