

The background of the cover is a painting of a canal. A large, dark-hulled cargo ship with multiple masts is moving through the water, leaving a white wake. A smaller tugboat is positioned in front of it. The canal is flanked by steep, green hills. In the distance, the landscape opens up into a valley with rolling hills under a pale sky.

MARCO A. GANDÁSEGUI, hijo

DEBATE SOBRE
LA AMPLIACIÓN
DEL CANAL
DE PANAMÁ

COEDICIÓN

CELA
Centro de Estudios
Latinoamericanos

CULTURAL
PORTOBELLO

**BIBLIOTECA
DE
AUTORES PANAMEÑOS
85**

**CANAL DE PANAMÁ
ECONOMÍA - SOCIOLOGÍA**



**CULTURAL PORTOBELO
2008**

DEBATE SOBRE LA AMPLIACIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ

MARCO A. GANDÁSEGUI, hijo



CULTURAL PORTOBELO
2008

Biblioteca de Autores Panameño
No. 85- Canal de Panamá - Economía - Sociología
Primera Edición: **Abril del 2008**

© **Marco A. Gandásegui**

© **CULTURAL PORTOBELO**

Vía Argentina No. 83 - Edificio Tang - Planta baja
Teléfax (507) 269-9493 - 202-6941 Celular 6526-8920
email:editorialportobelo@yahoo.es

Coordinador Editorial
Dr. Miguel Antonio Bernal V.

Portada
Amalia Tapia
Corte Culebra
(Detalle) Serigrafía 24 x 30

386.44

G151 Gandásegui, Marco A.

Debate sobre la ampliación del Canal de
Panamá / Marco A. Gandásegui. Panamá : Editorial
Portobelo, 2008.

77p. ; 26 cm. – (Colección de Autores Panameños,
No. 85)

ISBN 978-9962-52-489-2

1. CANAL DE PANAMÁ 2. CANAL DE PANAMÁ
–AMPLIACIÓN 3. PROYECTOS DE DESARROLLO
I. Título.

Queda prohibida, sin autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, bajo las sanciones contempladas por las leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, incluida la fotocopia, el procesamiento informático y la distribución de ejemplares de esta obra mediante alquiler o préstamo.

15-IV-08

INDICE

CAPÍTULO I	
EL CANAL DE PANAMÁ SIN PLAN DE DESARROLLO NI PROYECTO NACIONAL	7
CAPÍTULO II	
UNA PROPUESTA DE AMPLIACIÓN DEL CANAL SIN TRANSPARENCIA	11
Antecedentes	11
La propuesta de ampliación	13
La falta de transparencia de la propuesta	13
No hay transparencia en el cálculo de los costos	14
No hay transparencia en el financiamiento	15
No hay transparencia en las proyecciones económicas	16
No hay transparencia en el diseño de las esclusas	18
No hay transparencia en el empleo	18
No hay transparencia en los estudios de impacto ambiental	19
Falta de transparencia, falsas expectativas	20
Revisar la actual estrategia gubernamental	21
Lineamiento para un plan de desarrollo nacional	23
CAPÍTULO III	
EL IMPACTO SOCIAL DE LAS AMPLIACIÓN DEL CANAL DE PANAMA	25
La agenda nacional	26
Población	28
Empleo	31
Empleo informal	34
Pobreza	37
La desigualdad	42
Educación	45
Movilidad social	46
Situación de clase	47
Conclusiones	47
CAPÍTULO IV	
NACIÓN Y CANAL DE PANAMÁ : ANÁLISIS DEL DOCUMENTO “PROPUESTA SOBRE EL CANAL DE PANAMA”	53
Proceso mundiales que no son abordados por el documento	54
En el documento no se sitúa a Panamá en el mundo actual	56

El documento no identifica los retos que enfrenta el canal	59
La economía mundial	59
La economía nacional	60
El desarrollo sostenible	60
La fuerza de trabajo	60
Ciencia y tecnología	61
La estrategia nacional que no aparece en el documento	61
Los conflictos de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) que no son abordados por el documento	62
Los problemas coyunturales de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) que no aparecen en el documento	63
La cuenca occidental	64
Cargas nucleares peligrosas	65
El secretismo de la ACP	65
El Ministerio de Asuntos del Canal que no aparece en el documento	65
El asunto de la ampliación del canal	66
 CAPÍTULO V	
LA CONTAMINACIÓN DE LAS BASES MILITARES	69
La posición de Estados Unidos	69
La posición de Panamá	70
Consenso popular	74
 HOJA DE VIDA DEL AUTOR	75
 HOJA DE VIDA DE LA ARTISTA DE LA PORTADA	77

I

EL CANAL DE PANAMA SIN PLAN DE DESARROLLO NI PROYECTO NACIONAL

Cualquier proyecto que implique ampliar o mejorar los servicios que brinda el Canal de Panamá para beneficiar el comercio marítimo mundial, controlado por los grandes capitalistas del mundo, debe hacerse teniendo como prioridad los intereses del pueblo panameño.

Estos intereses populares tienen que ser bien definidos en el marco de un plan de desarrollo que, a su vez, se encuentre en el marco de un proyecto nacional. La falta de un plan de desarrollo le ha permitido al sector de propietarios de Panamá improvisar y desarrollar iniciativas que sólo benefician a unos pocos en desmedro de la gran mayoría de los panameños. (Por eso la palabra **planificación** es odiada tanto por los propietarios locales).

La falta de proyecto nacional coloca a todos los panameños en una posición desventajosa frente a la alianza entre estos propietarios locales y los intereses rapaces del capital internacional (que incluye a los grandes intereses navieros a escala mundial).

Aún cuando el gobierno del país no tiene interés en presentar un plan de desarrollo y la clase de propietarios, donde se agrupan los cuadros dirigentes del Estado, carecen de proyecto de nación, entre los sectores populares existe una conciencia reivindicativa. Creo que existe algún tipo de consenso en relación a lo que se entiende por "intereses del pueblo panameño":

- Pleno empleo
- Bienestar social general (eliminación de la pobreza en todas sus formas)
- Salud igual para todos
- Oportunidad de educación básica, media y superior para todos los panameños.
- Acceso a vivienda para todos los panameños, etc.

Sin embargo, no existe consenso en torno a lo que es un plan de desarrollo o un proyecto de nación. Sin un plan o un proyecto, los "intereses del pueblo" no se pueden concretar, hacer realidad.

Creo que se podría comenzar por decir que un "plan de desarrollo" tiene que estar en función de los intereses del pueblo. Tiene que producir una estrategia para satisfacer los intereses populares. Lastimosamente, la mayoría de los grupos que se encuentran en el sector de propietarios del país y sus aliados (que no son pocos) rechazan toda posibilidad de explicitar un "plan" con una estrategia bien definida.

De igual manera, este sector no tiene interés en levantar como proyecto una nación consolidada y fuerte, capaz de satisfacer las necesidades del pueblo. En su concepción de país, rechazan a los sectores populares (hay que escuchar a los ideólogos de la campaña anti-panameña que defendieron las reformas a la seguridad social o a quienes apoyan el TLC) y no reconocen su lucha histórica.

En este aspecto la clase de propietarios locales rechaza la relación que tiene que existir entre el Canal de Panamá y nación. En otras palabras, para este sector la vía acuática no debe estar al servicio del desarrollo ni tampoco debe ser parte de un proyecto de nación. En forma explícita dicen que tiene que estar al servicio de los grandes navieros y los propietarios locales: **pro mundo beneficio**.

Es fundamental que en la campaña que se avecina en torno al futuro del Canal estos problemas se discutan abiertamente. Cualquier ampliación del Canal tiene que darse dentro de un plan de desarrollo muy claro y transparente, producto de una propuesta explícita. Al mismo tiempo, hay que definir qué se entiende por el futuro del Canal en el marco de un proyecto de nación (de todos los panameños que se sienten panameños y están dispuestos a luchar por lo panameño).

El presidente de la República y todos sus asesores (incluyendo a los directivos de la ACP), así como los propietarios locales, han dicho en más de una ocasión que la ampliación del Canal no responde a un plan de desarrollo y no se encuentra inserta en un proyecto de nación.

Sin un plan de desarrollo, la ampliación del Canal y un Canal ampliado no generarán empleo. Los gobernantes y los propietarios locales no tienen un plan de desarrollo. Tampoco han contemplado ampliar y mejorar los servicios sociales (salud, educación, vivienda, entre otros) para los panameños. La ampliación del Canal, tal como está concebido actualmente, no contribuirá en forma alguna al desarrollo, a mediano o largo plazos.

Para algunos panameños de buena voluntad, el problema de la ampliación radica en el endeudamiento que puede implicar tal iniciativa. Hay que ir más a fondo del problema. La solución a un posible endeudamiento no es solamente que "el usuario pague" (esto es lo que hace en la actualidad pagando el peaje). El problema tampoco se limita a mitigar los impactos ambientales. Hay que ir mucho más allá. Estamos frente a una situación dramática: Por un lado, un proyecto de la clase social que agrupa a los propietarios locales que carecen de una visión de nación o de país. Por el otro, un gobierno (dominado por el Ejecutivo) que da muestras de incapacidad e ineficiencia para enfrentar los retos administrativos.

El país, sin proyecto de nación (clase) y sin dirección política (gobierno), perdió la brújula.

Eso obliga a quienes tienen proyecto de nación (clase), de asumir la dirección política. Para ello urge la organización de un movimiento que le presente al país su propuesta política.

II UNA PROPUESTA DE AMPLIACIÓN DE CANAL SIN TRANSPARENCIA

La propuesta gubernamental para ampliar el Canal de Panamá, mediante la construcción de un tercer juego de esclusas, está plagada de riesgos no justificables y que podrían ser minimizados. La propuesta que presentó el gobierno al país el 24 de abril de 2006, a su vez, fue concebida sin tomar en cuenta el país, su gente y sus necesidades más apremiantes. Después de revisar muy brevemente los antecedentes y la propuesta misma, se pasará revista de las seis limitaciones principales del proyecto gubernamental.

La falta de transparencia de la propuesta la convierte en un riesgo para el futuro del país y de los panameños. El país corre el peligro de endeudarse innecesariamente y caer víctima de una catástrofe ambiental, que contribuiría a generar una adifación social incontrolable. El gobierno

(desapareció la llamada "Zona del Canal" en 1979). Igualmente, quedó acordado que la operación del Canal sería traspasada a Panamá en 1999 y EEUU evacuaría la totalidad de sus bases militares de Panamá ese mismo año.

Los tratados estipularon también que los dos países estudiarían la mejor alternativa para ampliar los servicios que presta el Canal de Panamá al comercio marítimo mundial. En 1993, después de invitar a Japón a formar parte de una Comisión tripartita, los estudios concluyeron recomendando la construcción de un tercer juego de esclusas. En 1996 se creó mediante la ley la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), entidad pública, para asumir la responsabilidad de administrar la vía.

Desde el 31 de diciembre de 1999, Panamá administra la vía acuática que se extiende 80 kilómetros y presta servicios a cerca de 12 mil barcos al año. Entre 2000 y 2005, la ACP cobró un total de US\$5.5 mil millones en concepto de peajes y otros servicios. Al mismo tiempo, transfirió más de US\$2 mil millones al tesoro nacional. La ACP cuenta con una planilla que desembolsa anualmente más de US\$300 millones a 9 mil empleados.

CUADRO N°1
INGRESOS DE LA ACP Y APORTES AL
GOBIERNO NACIONAL (2000-2005)
(US\$MILLONES)

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total de Ingresos	832.9	809.8	864.6	984.5	1,108.1	1,262.5
Transferencias al tesoro nacional	252.3	220.4	310.9	324.5	407.6	545.1

Estas cifras difieren de las publicadas por la ACP, ya que las cifras de la ACP se presentan en años fiscales y a precios nominales. Las cifras fueron convertidas a años calendarios e indexadas a precios de 2005. Fuente: *Intracorp Estrategias Empresariales, 2006*, Estudio de impacto económico del Canal en el ámbito nacional, *Panamá: ACP (abril)*.

LA PROPUESTA DE AMPLIACIÓN

El 24 de abril de 2006 en una ceremonia que contó con la participación del presidente de la República, Martín Torrijos, su gabinete, la junta directiva y el administrador de la ACP, así como unos 2 mil invitados en cadena nacional de televisión, el gobierno anunció que avalaba una propuesta de ampliación del Canal de Panamá mediante la construcción de un tercer juego de esclusas. Se anunció que la obra costaría US\$5.25 mil millones, se construiría en siete años, utilizando tecnología de punta y empleando un promedio anual de 3 mil empleados.

En su discurso, el presidente Torrijos dijo que el financiamiento de la obra no endeudaría el país. La construcción del nuevo juego de esclusas se financiaría mediante el alza anual de los peajes a los usuarios en un 3,5 por ciento. El presidente agregó, también, que se utilizaría un sistema de esclusas con tinas para ahorrar agua, desechando un proyecto rechazado por sectores campesinos de crear embalses en tres ríos al extremo oeste de la cuenca del Canal.

La propuesta de la ACP plantea que el crecimiento del comercio marítimo mundial justifica económicamente la inversión. Igualmente, señala que la obra no causaría un impacto ambiental negativo debido a que se realiza sobre la misma línea del Canal existente. A su vez, la propuesta señala que el nuevo juego de esclusas, basado en tecnología aplicada en el sistema fluvial del noroeste europeo, se adaptaría sin problemas a la realidad panameña.

LA FALTA DE TRANSPARENCIA DE LA PROPUESTA

Desde que la propuesta se dio a conocer han surgido muchas críticas que se han centrado en seis aspectos claves. En primer lugar, los críticos consideran que el cálculo de los costos ha sido sub-estimado. También se señala que la propuesta no es transparente en relación con el financiamiento de la obra. A su vez, las proyecciones económicas dependen de una sola ruta dándole a la propuesta un carácter de alto riesgo. Igualmente, se critica la tecnología asociada a las esclusas con

tinan. Entre los aspectos que más críticas han recibido se destaca, por un lado, la manipulación de las cifras de empleo que generará la obra y, por el otro, la falta de claridad en lo relacionado con el impacto ambiental.

NO HAY TRANSPARENCIA EN EL CÁLCULO DE LOS COSTOS

Las críticas sobre los costos provienen de dos fuentes muy bien informadas. Por un lado, el primer administrador panameño de la Comisión del Canal de Panamá, Fernando Manfredo. En segundo lugar, el director de la División de Ingeniería de la Comisión hasta 2001, Tomás Drohan.

Manfredo señala que la propuesta de la ACP omitió considerar entre los costos, algunos que pueden alcanzar un total de US\$2,286 consistentes en equipo flotante, ajuste por inflación, un puente en el sector Atlántico, costo de financiamiento y ajuste a la reserva contingente. "Con un costo de US\$7,536 millones se vienen abajo todos los cálculos financieros en la propuesta de la ACP".¹

Tomás Drohan, quien fuera director de Ingeniería de la Comisión del Canal, explica que los costos de las esclusas con sus tinan y el aumento del nivel del lago Gatún a casi 90 pies implican estimaciones más elevadas que las contempladas por la ACP. A su vez, hay que construir un nuevo vertedero y adquirir una flota de remolcadores que no fueron incluidos en la propuesta, ni sus correspondientes costos.

Drohan afirma que el costo de la construcción del tercer juego de esclusas propuesto puede encontrarse entre US\$ 10 y 12.5 mil millones. Para llegar a una estimación más precisa habría que esperar a que "la ACP termine los diseños detallados de las esclusas- tinan en 2008".²

1. *Fernando Manfredo, 2006, "El proyecto del tercer juego de esclusas", Tareas N° 124, (septiembre -diciembre), p20.*

2. *Tomás Drohan, 2006, "El verdadero costo de la ampliación del Canal de Panamá", Tareas N° 124, (septiembre – diciembre), p67.*

NO HAY TRANSPARENCIA EN EL FINANCIAMIENTO

La autoridad del Canal de Panamá ha informado que la propuesta de ampliación será auto-financiable. Sobre la base de este planteamiento, el presidente Torrijos anunció “que serán los usuarios del Canal, mediante aumentos de peajes y no los impuestos de los panameños los que paguen la obra”. La misma propuesta, sin embargo, plantea que para realizar la obra se tendrá que pedir un préstamo por US2.2 mil millones. Para explicar esta contradicción la ACP dice que sólo se adquirirá una “deuda transitoria” sobre la base del flujo (movimiento) de caja de la entidad. Es decir, los peajes que se le cobran a los usuarios servirían de colateral a la banca privada que haría los préstamos.

Según Manfredo, el endeudamiento del país y de la ACP no se pueden separar. “No sólo es el tema de garantía solidaria, sino también es un tema de regulaciones financieras y económicas”. Manfredo cita al Fondo Monetario Internacional (FMI) que aclara que “en estos momentos no hay firme evidencia para juzgar si los mercados financieros estarían dispuestos a financiar a la ACP sin una garantía explícita del gobierno”.³

El economista Roberto Méndez señala que los cálculos financieros de la propuesta son “incongruentes”, que los costos de inversión están subestimados y las proyecciones de ingresos infladas. Además, Méndez calculó la tasa de rentabilidad de la propuesta de construir un tercer juego de esclusas y comparó sus resultados con las de la ACP. Mientras que la ACP calcula una tasa interna de rentabilidad igual a 12 por ciento, Méndez llega a otras conclusiones. Si se hace el cálculo a 2031, la tasa sería del 5 por ciento. Si se hace el mismo ejercicio para 2025 la tasa sólo sería de 3 por ciento. Méndez señala que esta diferencia tan significativa se debe, entre otras cosas, a que la ACP utilizó un “horizonte de inversión” de 43 años, de 2007 a 2050.⁴

3. Manfredo, *idem.*, pp28-29.

4. Roberto Méndez, 2006, “Porqué Panamá debe decir NO a la propuesta del tercer juego de esclusas”, *Tareas* N°124, (septiembre-diciembre), pp79-82.

NO HAY TRANSPARENCIA EN LAS PROYECCIONES ECONÓMICAS

Las proyecciones económicas de la propuesta de ampliación del Canal de Panamá están basadas en el incremento sostenido del comercio marítimo en la ruta que une los puertos de la R.P. China y la costa oriental de EEUU.

CUADRO N°2
COMERCIO DE CONTENEDORES
CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL PROYECTADO

	2001-05	2006-10	2010-25	2000-2025
EEUU – Asia	5.1%	5.6%	5.3%	5.2%
EEUU - China	7.4%	7.6%	6.9%	7.0%
EEUU-Hong Kong	5.4%	5.6%	4.8%	4.9%
EEUU - Japón	3.7%	4.1%	3.7%	3.7%

Fuente: DRI / WEFA, Inc., 2002, Escenarios macroeconómicos y del comercio global al 2025, Panamá: ACP (traducción del 17 de mayo de 2006).

El cuadro N°2 presenta el pronóstico de crecimiento espectacular que podría experimentar el comercio de China (y el resto de Asia oriental) con EEUU. El crecimiento sostenido del comercio entre China y EEUU durante un cuarto de siglo, 2000-2025, a una tasa del 7 por ciento anual amerita hacer cualquier apuesta.

El cuadro N°3 (Ver página siguiente) presenta las proyecciones de crecimiento del comercio entre Asia (especialmente China) y EEUU en términos absolutos. La ACP proyecta que en 25 años la carga en barcos porta-contenedores, que hacen la ruta entre China y EEUU, se multiplicará más de cuatro veces. Hong Kong no se queda atrás y el pronóstico de la firma DRI / WEFA para el comercio nipón-norteamericano también es significativo.

El optimismo, sin embargo, no puede justificar una inversión que

CUADRO N° 3
PROYECCIÓN DE TOTAL DE CARGA TRANSPORTADA EN
CONTENEDORES DESDE EE.UU. A ASIA ENTRE 2000 Y 2025
(PROYECCION EN MILLONES DE TONELADAS)

	2000	2025
Asia	75	261.6
China	19	104.1
Hong Kong	4	12.3
Japón	19	46.0

Fuente: DRI /WEFA, Inc., 2002, *Escenarios macroeconómicos y del comercio global al 2025*, Panamá: ACP (traducción del 17 de mayo de 2006).

merece una decisión más razonada. Según Orville Schell, profesor de la Universidad de California en Berkeley, "lo que hace de esta serie simbólica de incursiones chinas en el corazón económico estadounidense un asunto especialmente volátil en este momento es la discusión en el Senado estadounidense de los aranceles proteccionistas en contra de las importaciones chinas, junto con la evaluación que pronto dará a conocer el Departamento de Defensa estadounidense y que se dice describirá a China como una potencial potencia adversaria".⁵

En algunos sectores de EEUU también existe optimismo en torno al futuro de China. Según Michael Rich, alto ejecutivo de Rand Corp., ya no es el caso que potencias en ascenso (como China) deben abrirse camino mediante la fuerza.⁶ Un portavoz chino de las reformas económicas señala que su país "es una beneficiaria de la globalización económica y, en consecuencia, ha participado tan activamente en esta ronda de globalización –sin precedentes– que ha alcanzado una interdependencia tal con el resto del mundo que ninguna de las dos partes puede ya permitirse perder a la otra".⁷ China ya forma parte de la

5. Orville Schell, 2005, "Comprar EEUU al estilo chino", *La Vanguardia* (Madrid), 26 de septiembre.

6. Citado por Xu Bingham, 2005, "China rise drives regions emergence", *China Daily News*, 23-24 de abril de 2005.

7. Zheng Bijian, 2005, *Diez puntos de vista sobre el ascenso pacífico de China*, Madrid: El Real Instituto Elcano, (12 de diciembre de 2005).

comunidad comercial internacional. Sin embargo, esta nueva identidad no le permite a Panamá hacer proyecciones de crecimientos anuales promedio de sus exportaciones en porta-contenedores a EEUU superiores al 7 por ciento consecutivos entre 2005 y 2025.

NO HAY TRANSPARENCIA EN EL DISEÑO DE LAS ESCLUSAS.

Según Drohan, "las tinas de reciclaje de la ACP ocupan similar volumen que las mismas esclusas Pospanamax que sirven... El costo de las nuevas esclusas es 60 por ciento del costo del proyecto entero. Las tinas con todas sus medidas para mitigar la posible salinización del lago Gatún bien pudieran aproximarse al costo de las nuevas esclusas doblando así el costo de 60 por ciento del proyecto".⁸ El biólogo Ariel Rodríguez señala que la ACP llega a conclusiones en torno a las esclusas que no son producto de los estudios realizados por esa misma entidad. "La ACP, dice Rodríguez, no parece tener la intención de invertir en medidas de mitigación mas efectivas, que van desde pisos perforados, pozos de captación de agua salada, alcantarillas de lavados que... suponen un aumento de la complejidad de los diseños (de las esclusas) y un aumento de los costos de la construcción".⁹

NO HAY TRANSPARENCIA EN EL EMPLEO

El 19 de abril de 2006 los medios de información panameños y los despachos de los corresponsales recogieron las declaraciones de Manuel Benítez, sub-administrador de la ACP, quien aseguró que "las obras por la ampliación generará alrededor de 240 mil empleos", tanto directos como indirectos, lo cual implicaría terminar con el desempleo del país.¹⁰ Estos números son el resultado de un estudio realizado por la ACP que ha sido criticado por realizar corridas econométricas deficientes.¹¹

8. Drohan, idem., *Tareas*, p65.

9. Ariel Rodríguez, 2006, "Impacto de la ampliación del Canal en los lagos Gatún y Miraflores", *Tareas* N°124, (septiembre – diciembre), p120.

10. Notimex, despacho fechado en la ciudad de Panamá el 19 de abril de 2006.

11. Intracorp Estrategias Empresariales, 2006, *Estudio de impacto económico del Canal en el ámbito nacional*, Panamá: ACP (abril).

Roberto Méndez le recuerda a los asesores de la ACP que según sus propias teorías “el desempleo tiende a bajar solamente si la tasa de crecimiento económico resulta superior a la tasa de crecimiento de la fuerza laboral”.¹²

Jorge Illueca y sus colaboradores señalan que “las realidades -no las falsas esperanzas- apuntan en otra dirección... En las discusiones internas que se realizan en la ACP se habla de un máximo de 3 mil a 5 mil empleos temporales que se generarían en caso de aprobarse la construcción del tercer juego de esclusas”.¹³ Según Drohan, “la millonaria campaña de información montada por la ACP crea la impresión de un pueblo hambriento por nuevos puestos de empleo (y) que el nuevo juego de esclusas post-panamax será la solución. La realidad es otra: en su momento pico habrá 3 mil nuevos puestos de empleo trabajando en la obra por un periodo de unos dos o tres años. Esta cifra salió de una conferencia reciente en la Universidad Tecnológica de Panamá, ofrecida por un alto funcionario de la ACP en forma abierta y responsable”. Drohan agrega que “la creación de un puesto de trabajo en la ampliación del Canal nos está costando 5 millones de dólares... Una estrategia de desarrollo multisectorial (agro, turismo, educación, energía, puertos, pesca, red vial y salud) apoyada por dinero del Canal, sería mucho más efectiva en la creación de puestos de trabajo permanentes que construir un tercer juego de esclusas”.¹⁴ La conclusión pareciera obvia: el objetivo de la ampliación no sería la generación de empleo. Esta sería solamente una consecuencia colateral, posiblemente transitoria y limitada.

NO HAY TRANSPARENCIA EN LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL.

En septiembre de 2006, la Asociación Ecologista de Panamá reveló el acuerdo interno de la ACP que establece en su artículo 7 que es función del administrador de la ACP aprobar los estudios de impacto ambiental y los programas ambientales. Estos poderes extraordinarios

12. Roberto Méndez, 2005, “Ampliación del Canal no disminuirá significativamente el desempleo”, *La Prensa*, 28 de julio

13. Jorge Illueca y otros, 2006, “Algunos mitos en torno a la ampliación del Canal”, *Tareas* N°124, (septiembre – diciembre), pp92-93.

14. Tomás Drohan, 2006, *Lo que no saben los del sí*, Panamá: Caritas de Panamá

que recibe el administrador de la ACP lo coloca por encima de cualquier cuestionamiento de la ANAM. (Ver el acuerdo N° 116 del 27 de julio de 2006).

Mes y medio más tarde, la ANAM, mediante el Decreto 209, del 5 de septiembre de 2006, modificó el Decreto 59 del 2000, estableciendo en su artículo 20, que la empresa que realiza una ampliación de sus actividades, puede solicitar a la ANAM que lo exima de presentar los estudios de impacto ambiental. Según los ambientalistas “todo parece indicar, que este artículo esta hecho para eximir a la ACP de presentar los estudios de impacto ambiental”.¹⁵

Ariel Rodríguez plantea que “los estudios de cantidad y calidad de agua y los aspectos relativos al impacto de posible salinización de las aguas dulces del Canal, realizados (por las cinco empresas contratadas por la ACP) no le dan viabilidad ambiental a la propuesta de construcción del tercer juego de esclusas”. Rodríguez agrega que “la ACP hasta la fecha no ha realizado estudio alguno de impacto ambiental... es inconcebible dejar hasta segunda orden un estudio de impacto ambiental como si no fuese un requisito legal y un documento clave para una toma de decisión responsable...”¹⁶

FALTA DE TRANSPARENCIA, FALSAS EXPECTATIVAS

La falta de transparencia de la propuesta de ampliación del Canal sólo crea dudas entre todos los interesados en que cualquier inversión en un megaproyecto de este tipo arroje beneficios para el país. La propuesta ha creado falsas expectativas que sólo podrían disiparse si el gobierno nacional recapacita y plantea la necesidad de una revisión del proyecto de construcción de un tercer juego de esclusas.

La revisión tendría que situar la propuesta en un contexto que privilegie el desarrollo del país. Como señala Manuel Zárate, “el problema

15. Asociación Ecologista de Panamá y Asociación de Derecho Ambiental, 2006, *ACP y ANAM cambian los estudios ambientales*, Panamá: Comunicado de prensa, 16 de septiembre.

16. Ariel Rodríguez, 2006, *Tareas*, idem., p124.

central del desarrollo del Canal de Panamá no radica en las obras propuestas... radica más bien en que tales obras no tengan un proyecto de país".¹⁷ La inversión de una cifra que supera los US\$ 5 mil millones para una economía que produce US\$ 12 mil millones tiene un potencial de desarrollo enorme si es bien concebida y planificada. Tal como se encuentra ahora, la propuesta sólo beneficia a un pequeño sector de inversionistas cuyas metas no necesariamente coinciden con las que el desarrollo del país deben suponer para el mayor bienestar de su población.

Para resolver esta contradicción el gobierno nacional tiene que situar la propuesta en un plan viable de desarrollo nacional con equidad. La propuesta tiene que servir de motor para impulsar el esfuerzo que todos los panameños tienen que realizar en forma conjunta para alcanzar objetivos y metas definidos y concretos que respondan a los principales problemas detectados y priorizados. Sobre este particular veamos, primero, la actual estrategia gubernamental y sus efectos sobre el país. Después, examinaremos algunos lineamientos para un plan de desarrollo nacional.

REVISAR LA ACTUAL ESTRATEGIA GUBERNAMENTAL

1. Las políticas de ajuste (conocidas como neoliberales) aplicadas a escala mundial han creado un efecto negativo en todos los países, incluyendo a los más desarrollados. Se ha producido un incremento del desempleo que golpea millones de hogares, la pobreza recorre el mundo como un fantasma y la desigualdad se presenta como la cara hambrienta de más de mil millones de personas que viven con ingresos equivalentes a menos de un dólar al día. El Banco Mundial reconoce que los más ricos se hacen cada día más ricos y los más pobres crecen en número día a día. Los ideólogos de las políticas neoliberales llaman esta estrategia "Más mercado, mejor Estado"

2. En el caso de Panamá, la informalidad - que esconde el desempleo - se ha disparado a niveles jamás antes soñados. La pobreza, en la

17. Manuel Zárate, 2006, "El Canal, el ambiente y el proyecto de ampliación", *Tareas*, N°124, (septiembre – diciembre), pp57-58.

actualidad, afecta, incluso, a los hogares de quienes antes se consideraban de la "clase media" y produce efectos sociales terribles como la criminalidad juvenil, la deserción escolar y la violencia en el domicilio. Cifras de la Contraloría revelan que menos del 20 por ciento de los panameños controlan más del 60 por ciento de las riquezas del país.

3. Este panorama desolador es el resultado [principalmente] de las políticas económicas y sociales que han venido aplicando los gobiernos de turno en Panamá desde hace varios lustros. El actual gobierno prometió introducir los correctivos pero está aplicando políticas aún más drásticas que sus predecesores. Los ajustes, que se combinan con la corrupción, que es su hermana gemela, han creado desesperación entre trabajadores y empresarios en el país.

4. Con un plan de desarrollo se puede organizar más racionalmente el uso de recursos nacionales para enfrentar problemas claramente identificados y priorizados en función de justicia social, transformación y eficiencia productiva generadora de ingresos, bienestar y de una convivencia. No se trata de utopías ni de sueños inalcanzables. El país, y el gobierno que fue elegido por el pueblo, tiene que planificar el futuro que queremos construir todos los panameños, usando para ello los recursos nacionales de manera honesta, justa, inteligente y responsable, convirtiendo el tratamiento eficaz de los principales problemas de la población en razón de ser del gobierno. Necesitamos un plan de desarrollo nacional que dirija y oriente actividades destinadas a encontrarle lugar digno en el proceso productivo al máximo de la población en edad de trabajar, lo que puede significar intervenir con energía en los sectores claves de la economía y de la sociedad.

5. Ese plan implica, entre otras cosas, poner el Canal de Panamá al servicio del desarrollo nacional, sin exclusiones. En la actualidad, la vía acuática está en manos de especuladores nacionales y extranjeros que sólo perciben la existencia de ésta, como fuente de ganancias a corto plazo sin pensar en las necesidades a largo plazo del país y de su gente. Como consecuencia de ello, los excluidos socialmente por esta política gubernamental siguen experimentando un rápido deterioro de su calidad de vida, y su marginación de la actividad económica formal, merma el potencial y la capacidad de producción de los panameños.

LINEAMIENTOS PARA UN PLAN DE DESARROLLO NACIONAL.

Un plan de desarrollo nacional tiene que ser concebido teniendo en cuenta tres elementos fundamentales. En primer lugar, la distribución de la población según sus niveles de educación y su inserción en los procesos productivos. En segundo lugar, tiene que tener presente las características de la geografía del país. En tercer lugar, tiene que considerar la correlación de fuerzas que caracteriza el mundo actual y, muy especialmente, las relaciones regionales.

La propuesta del gobierno para impulsar la ampliación del Canal de Panamá plantea entradas al fisco de un total de US\$30 mil millones entre 2007 y 2025. Estos recursos deben destinarse a objetivos claramente definidos según una estrategia y con metas precisas (Ver cuadro 4 en página siguiente).

La población panameña tiene que orientarse hacia las áreas más productivas de la economía para garantizar los más altos niveles de vida. A su vez, la juventud tiene que ser orientada en su formación educativa desde los primeros años de escolaridad hasta convertirse en un profesional de alta eficacia.

Esta orientación requiere fuertes inversiones en el campo de la producción industrial tanto en el campo como en la ciudad. En torno a esta producción hay que crear las redes que aseguren la comercialización interna y externa de la producción. Al mismo tiempo, hay que desarrollar políticas que garanticen la prestación de servicios del más alto nivel hacia dentro y hacia fuera. En este último aspecto, ocupa un lugar muy especial el Canal de Panamá y otros servicios como los financieros, de intermediación, los portuarios y aéreos.

Objetivos de corto, mediano y largo plazos tienen que centrarse en educación y producción. Estos objetivos tienen que considerar también salud, seguridad social, seguridad pública, urbanismo, comunicaciones y la erradicación de la pobreza así como la violencia.

**CUADRO NO. 4
PLAN DE DESARROLLO CON ESTRATEGIAS,
OBJETIVOS E INVERSIÓN**

	ESTRATEGIA	OBJETIVO (2007-2025)	INVERSIÓN
Producción	Liberar trabajadores	Tasa anual de crecimiento industrial promedio del 8%	200 millones anuales
		Tasa anual de crecimiento agro-industrial promedio del 8%	200 millones anuales
Educación	Educación universal	Matricula 80% de la población en edad universitaria (17-21)	500 millones anuales
Salud		Erradicar desnutrición	500 millones anuales
Seguridad social		Atención universal	300 millones anuales
Pobreza		Reducir al 5%	100 millones anuales
Violencia		Reducir al 1%	100 millones anuales
TOTAL			1900 millones anuales

III

EL IMPACTO SOCIAL DE LA AMPLIACION DEL CANAL DE PANAMA

Muchas personas dedicadas a las ciencias sociales se inclinan por construir modelos de desarrollo basados en la formulación de propuestas y la presentación de hipótesis. Por ejemplo, si existen determinadas condiciones sociales (culturales, económicas, políticas) y se introducen una o más variables a la ecuación, es probable que puedan ocurrir, en un plazo determinado, ciertos hechos o relaciones sociales predecibles.

En el siglo XX la teoría del desarrollo planteó que los logros que habían alcanzado ciertos países en materia social y económica, eran el resultado de un conjunto de políticas (variables) presentes en esos países y ausentes en otros. Como consecuencia, los teóricos del desarrollo recomendaban a los países de menor desarrollo relativo la adopción de algunas políticas (variables) ausentes para que contribuyeran a generar los cambios sociales ya observados en los más desarrollados.

Las políticas recomendadas por los "desarrollistas" tuvieron éxito relativo. Otros teóricos planteaban la necesidad de introducir otras variables adicionales de carácter cultural (los funcional-estructuralistas). Entre las teorías que más se destacaron se encuentra la que enfocaba las relaciones de dependencia. Estos últimos teóricos insisten en la necesidad de modificar las relaciones entre las regiones menos desarrolladas de la "periferia" con los países poderosos del centro. Las diferentes teorías tenían un componente común: Había necesidad de reordenar algunos elementos estructurales de la sociedad mediante un proceso llamado de planificación para alcanzar los objetivos deseados.

Hace varios lustros Panamá en forma explícita abandonó este criterio de planificación. Los últimos gobiernos de turno han considerado que el mercado es el mejor regulador de la distribución de los recursos y que no deben existir intervenciones extra económicas que intervengan sobre los procesos sociales. Esta política ha tenido problemas en la medida en que se nota una intervención estatal creciente en el compor-

tamiento del mercado pero con un sesgo favorable a un sector de la sociedad. En particular, las políticas del Estado tienden a favorecer la transferencia de los recursos que se producen en el país a una fracción de inversionistas concentrados en el sector financiero de la estructura económica.

Esta tendencia se extenderá hacia el futuro si no se toman las medidas necesarias a nivel de las políticas públicas. En estos momentos es aún más urgente estudiar estas tendencias en la medida en que se prepara un mega-proyecto en torno al Canal de Panamá. El país estaría en mejores condiciones de aprovechar esta oportunidad para impulsar el crecimiento integral del país mediante un plan de desarrollo nacional.

LA AGENDA NACIONAL

En la actualidad, el pueblo panameño coloca tres problemas en su agenda como prioritarios para resolver. En primer lugar, el desempleo que afecta a un alto porcentaje de los hogares del país. Sigue en importancia la violencia social que afecta las comunidades del país, especialmente las urbanas. En tercer lugar, se ubica la corrupción muy instalada tanto en el sector público como en el sector privado. Cada uno de estos problemas es el producto de políticas económicas que inciden negativamente sobre la calidad de vida de los panameños y genera sectores sociales cada vez más pobres.

En este marco, la propuesta de ampliación del Canal de Panamá, mediante la construcción de un tercer juego de esclusas, ha creado expectativas en torno a la forma en que podría contribuir a la solución de los problemas del país. Por un lado, hay quienes plantean que las inversiones generadas por el mega-proyecto contribuirían a mitigar la pobreza y las desigualdades económicas que caracterizan a la sociedad panameña. Por el otro, se señala que la falta de transparencia de la propuesta gubernamental en torno al proyecto y la falta de un plan de desarrollo nacional convertirían la propuesta en un mecanismo para continuar con las desigualdades económicas, los despilfarros y la pobreza.

A continuación se examinarán las distintas formas en que la propuesta de ampliación del Canal de Panamá, presentada por el gobierno

nacional (construcción de un tercer juego de esclusas), podría impactar a la estructura social panameña. El impacto de la propuesta se mediría proyectando el comportamiento de tres variables a 2025. Estas variables son población, empleo y pobreza.

Para el análisis se han manejado tres escenarios diferentes. En primer lugar, un escenario de país en que no se ejecutaría la propuesta de ampliación gubernamental. En segundo lugar, un escenario en que el proyecto de construcción del tercer juego de esclusas, tal como ha sido presentado por el gobierno nacional, se ejecutaría. En tercer lugar, un escenario diferente, en que la ampliación del Canal de Panamá se hiciera en el marco de un plan de desarrollo nacional. Este último escenario incluiría la incorporación de correctivos a la propuesta técnica (financiamiento, proyecciones económicas, así como consideraciones ambientales y de ingeniería).

La elaboración de un Plan de desarrollo nacional está contemplada en el ordenamiento jurídico panameño. Según la Constitución Política de Panamá, (Artículo 277), "el Estado planificará el desarrollo económico y social, mediante organismos o departamentos especializados cuya organización y funcionamiento determinará la Ley". Por ello existen en la estructura gubernamental (y en las leyes presupuestarias) direcciones o departamentos de planificación económica, planificación social, planificación regional, planificación de la educación, planificación de la salud, entre otros.

Las tres variables seleccionadas sirven para medir el impacto de la ampliación de la vía acuática sobre la estructura social del país. La variable población se analizará utilizando las proyecciones oficiales de la Contraloría General de la República. Para la variable empleo se utilizarán estadísticas también de la Contraloría y de la CEPAL, esta última es una instancia perteneciente a la ONU. Por último, la variable pobreza se abordará utilizando estudios sobre esta materia realizados por el gobierno nacional y criterios elaborados por el PNUD, también de la ONU.

Desde el punto de vista técnico, es decir, que puede medirse objetivamente, la construcción del tercer juego de esclusas (que sería más grande que los dos juegos existentes) beneficiaría la ruta marítima que

facilita el comercio entre los puertos de la R.P. China y de la costa oriental de EEUU que demanda barcos porta-contenedores más grandes. La inversión, en primera instancia, calculada por la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), es de US\$5.25 mil millones y se haría en un período de siete años, empleando un promedio anual de 3 mil trabajadores. Las nuevas esclusas recibirían barcos con un desplazamiento máximo de 150 mil toneladas y utilizarían un sistema de tinas para ahorrar el consumo de agua proveniente de las reserva existente en el lago Gatún.

Según las proyecciones económicas elaboradas por la ACP, la operación del Canal una vez contruido el tercer juego de esclusas puede arrojar beneficios económicos importantes para Panamá. La ACP calcula que podría transferir al tesoro nacional cerca de US\$30 mil millones entre 2006 y 2025. Un promedio de US\$1.5 mil millones anuales. El uso de estos recursos para impulsar el desarrollo de Panamá, disminuir la pobreza, promover el empleo productivo y acabar con la extrema desigualdad, es el tema de este trabajo.

POBLACIÓN

Se estima que la República de Panamá tenía una población de 3.2 millones de habitantes en 2005. La proyección de población para 2025 realizada por la Contraloría General estima que en esa fecha el país tendrá 4.2 millones. Significa que el país tendría un crecimiento anual de población del 1.4 por ciento en ese período de 20 años. La pregunta que hay que hacerse es si el futuro crecimiento de la población variaría si se ejecuta la propuesta de ampliación del Canal de Panamá. La otra interrogante consiste en saber si un plan de desarrollo nacional tendría algún tipo de impacto cuantitativo sobre la población del país (Ver cuadro 1, página siguiente)

El país no experimentará un crecimiento de población más rápido que el pronosticado si se realiza la propuesta de ampliación. Se puede apreciar, si se toma en consideración el Cuadro N°1, que el crecimiento de la población se concentrará más en las áreas urbanas. Si las tendencias históricas no experimentan cambios significativos, el crecimiento más importante se producirá en el área metropolitana del

CUADRO N°1: POBLACIÓN DE PANAMÁ 2005-2025 (EN MILES)			
AÑO	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN	
		URBANA	URBANO %
2000	2.950.000	1.659.000	56.2
2005	3.232.000	1.867.000	57.8
2010	3.509.000	2.091.000	59.6
2015	3.774.000	2.329.000	61.7
2020	4.027.000	2.581.000	64.1
2025	4.267.000	2.846.000	66.7

Fuente: División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, World Population Prospects: The 2004 Revision and World Urbanization Prospects: The 2003 Revision, <http://esa.un.org/unpp>,

país, que rodea el Canal de Panamá. En esta área se encuentran las ciudades terminales de Panamá y Colón así como los distritos de San Miguelito, Arraiján y La Chorrera. Se estima que el crecimiento de la población urbana será más rápida sin tener contemplado el proyecto de ampliación del Canal.

Según un estudio realizado por la ACP, el área metropolitana tenía en 2005 una población de 1.5 millones de habitantes. El mismo estudio estima que en 2025 el área metropolitana tendría una población 2.1 millones habitantes. Es decir, el crecimiento promedio anual de la población sería del 1.7. Esta cifra se basa en un estudio de consumo de agua realizado por la ACP en 2000 que tampoco contemplaba una ampliación del Canal de Panamá.

Para hacer los estudios comparativos del caso, se tendría que estimar una proyección de la población para el área metropolitana que contemplara la propuesta de ampliación del Canal. En este caso, se tendría que hacer, por un lado, una proyección sin un plan de desarrollo nacional y, por el otro, una proyección con un plan de desarrollo.

En el caso de un escenario que contempla la ampliación del Canal sin un plan de desarrollo, el crecimiento de la población del área metropolitana crecería entre 2005 y 2025 a un ritmo anual de 1.9 por ciento producto de las migraciones forzadas del interior. Este crecimiento daría como resultado una población estimada de 2.4 millones de habitantes en el área metropolitana en 2025.

La población sobrante de Los 300 mil habitantes que se agregarían a la población tendría que competir en forma desordenada con las personas que ya son residentes en el área metropolitana para satisfacer sus necesidades espaciales (vivienda), de empleo y satisfacer necesidades básicas (salud, educación, alimentos, etc.) Como veremos más adelante, el crecimiento económico mitigará, en parte, la pobreza pero la desigualdad hará que esta población sobrante se sume a las familias que ya viven en pobreza y extrema pobreza.

En el caso de un escenario que contempla la ampliación del Canal con un plan de desarrollo, la población del área metropolitana crecería entre 2005 y 2025 a un ritmo anual de 1.6 por ciento producto de una distribución integral de la población sobre la totalidad del territorio nacional. Esta tasa de crecimiento daría como resultado una población estimada de 2.0 millones de habitantes en el área metropolitana en 2025.

CUADRO N° 2
POBLACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE PANAMÁ 2005-2025,
SEGÚN VARIANTES DE LA AMPLIACIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ

Año	Población sin ampliación	Población con ampliación sin plan	Población con ampliación con plan
2005	1.500.000	1.500.000	1.500.000
2025	2.144.000	2.300.000	2.000.000

Fuente: ONU y cálculos propios.

EMPLEO

Se estima que la República de Panamá tenía una población económicamente activa (PEA) de 1.297 millones de habitantes en 2005. La proyección de la PEA para 2025 realizada por la Contraloría General estima que en esa fecha el país tendría una PEA de 1.801 millones. Significa que el país tendría un crecimiento anual de la PEA del 1.6 por ciento en ese período de 20 años. La pregunta que hay que hacerse es si el futuro crecimiento de la PEA variaría si se ejecuta la propuesta de ampliación del Canal de Panamá. La otra interrogante consiste en saber si un plan de desarrollo nacional, ejecutado simultáneamente con la propuesta de ampliación del Canal, tendría algún tipo de impacto cuantitativo sobre la PEA del país.

Conocer la PEA es necesario para conocer los indicadores asociados con el empleo y el desempleo. Panamá ha tenido una tasa de desempleo muy elevada históricamente. En las primeras décadas de la segunda post-guerra (1950-1970) el desempleo fluctuaba cerca del 7 por ciento de la población ocupada. En la década de 1980 superó el 10 por ciento. En la década de 1990 se acercó al 15 por ciento. En la actualidad, el desempleo según las fuentes oficiales ha disminuido a menos del 10 por ciento, cercanas a las tasas de la década de 1980. La disminución ha sido, sin embargo, el producto de un cambio en la forma de calcular el desempleo. Funcionarios de gobierno pronostican que el nuevo sistema de cálculo llevará el desempleo en Panamá a una tasa del 3 por ciento en un corto plazo (Ver cuadro No. 3 en página siguiente).

Al igual que la población general, se puede observar en el cuadro N°3 como ha crecido la población económicamente activa en las últimas décadas. En apenas cuarenta años la PEA se multiplicó cuatro veces. La población desocupada también ha crecido, incluso a un ritmo aún mayor.

La tasa de crecimiento de la PEA ha estado disminuyendo junto con la tasa de crecimiento de la población en los últimos decenios. La pérdida de velocidad del crecimiento de la PEA continuará en las próximas décadas producto de la disminución de la tasa de crecimiento

CUADRO N° 3
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA EN PANAMÁ
1965-2005

	PEA	Desempleados	%
1965	386,163	29,548	7.7
1975	509,358	32,662	6.4
1985	715,144	88,251	12.3
1995	1,007,882	141,224	14.3
2005	1,325,150	136,845	10.3

Fuente: DEC, 2006, Encuesta de hogares de 2005, Cuadro N° 441.01

de la población. En el Cuadro N°4 se aprecia que entre 2005 y 2025 la tasa de crecimiento de la PEA se reducirá a la mitad. Mientras que a principios del siglo XXI la tasa de crecimiento anual de la PEA supera, por un margen muy pequeño, el 2 por ciento, en 2025 disminuirá a casi el 1 por ciento.

CUADRO N°4
TASA DE CRECIMIENTO QUINQUENAL DE LA POBLACIÓN
ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA) EN PANAMÁ, 2005-2025

	2005 - 2010	2010 - 2015	2015 - 2020	2020 - 2025
Total	21.5	18.2	14.7	11.4
Urbana	26.7	22.9	19.0	13.4

CEPAL, 1999, "América latina: Población económicamente activa total", Boletín Demográfico, N°64.

La disminución del crecimiento de la PEA puede interpretarse en forma positiva en la medida en que la presión por empleos podría disminuir en teoría. La lógica se basa en que mientras que la economía sigue generando empleos a una tasa fija, la tasa de crecimiento de la PEA

disminuye. Sin embargo, la lógica no se ajusta a la realidad ya que la existencia de un mercado de empleos no planificado produciría una inmigración de trabajadores extranjeros. Los trabajadores extranjeros tendrían como efecto frenar el incremento de los salarios y estabilizar el mercado de los inversionistas.

CUADRO N° 5			
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA EN PANAMÁ,			
2005 - 2025			
	PEA	Desempleados	%
2005	1,325,150	136,845	10.3
2025 sin ampliación	1,801,000	180,100	10,3
2025 con ampliación	1,801,000	198,110	11.3
2025 con plan	1,801,000	108,080	6.0

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de los otros cuadros y proyecciones propias.

En el Cuadro N° 5 se puede apreciar las proyecciones de crecimiento de la PEA en los próximos 20 años, según las diferentes opciones que presenta la propuesta de ampliación del Canal de Panamá. Si no se efectúa la inversión en el "mega-proyecto", es probable que la tasa de desempleo se mantenga en torno a la cifra histórica. Es decir, cercana al 10.3 por ciento. Esta cifra representaría en 2025 un total aproximado de 180,100 desocupados, comparados con los 136,845 que arroja la Encuesta de Hogares realizado en 2005.

En cambio, con la ampliación efectuada sobre la base de la propuesta presentada por el gobierno nacional, habría un incremento del desempleo del uno por ciento (11.3%) generando un incremento del desempleo de 18,010 trabajadores. Este incremento sería el producto de un crecimiento de mano de obra sin la correspondiente oferta de plazas de empleo.

El tercer escenario, que contempla un plan de desarrollo nacional, que ejercería un control sobre los movimientos migratorios y la generación

de empleos productivos en la economía, daría como resultado una disminución del desempleo. El desempleo bajaría al 6.0 por ciento. Es decir, 108,080 trabajadores desempleados.

EMPLEO INFORMAL

El gobierno panameño ha incorporado recientemente la categoría empleo informal en su plan de estadísticas. La categoría es muy útil para el estudio y el seguimiento de la situación del empleo en Panamá. Además, la nueva categoría puede servir para efectuar proyecciones hacia el futuro.

El empleo informal en Panamá, según la DEC, "comprende a la población ocupada de 15 años y más de edad no agrícola... sin acceso a la seguridad social o sin contrato de trabajo en empresas privadas, por cuenta propia, en el servicio doméstico o trabajador familiar".

El empleo informal, puntualiza la DEC, se caracteriza por su bajo nivel de organización. Hay "poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción". Las relaciones laborales están basadas en empleo ocasional, en el parentesco o en relaciones sociales más que en garantías formales y con menos de 5 empleados".

Además, agrega la DEC, "son empresas no constituidas en sociedades, tienen menos de 5 empleados, que no pueden ser consideradas como casi-sociedades. Es decir, empresas que no son entidades jurídicas separadas con independencia de sus propietarios y que no llevan una contabilidad completa que permita la separación financiera de las actividades de producción de la empresa y de otras actividades de su(s) propietario(s)".

En 2005 el empleo informal representaba en Panamá el 46.6 por ciento del total de la PEA. (ver Cuadro N°6) Es decir, un total de 467,303 trabajadores laboraban en el sector informal. Según esta información, casi la mitad de los trabajadores panameños no eran productivos, no generaban riquezas. Los economistas dirían que no agregaban valor a su trabajo.

Las estadísticas panameñas no incluyen en el empleo informal al sector primario o agropecuario. Excluye a más de 300 mil trabajadores. La mayor parte de la población rural es informal en la medida en que está compuesta por campesinos de subsistencia, campesinos sin tierra y trabajadores rurales itinerantes, entre los cuales se incluyen los trabajadores indígenas.

El empleo informal es mayor en el sector productivo (secundario o manufacturero) que en el sector terciario (de servicios). Más de la mitad de los trabajadores en el sector secundario son informales. Un poco menos de la mitad del sector terciario son informales. Hay que destacar el hecho que, según la DEC, el 75 por ciento de la PEA está en el sector servicios (terciario) de la economía. Según esta distribución por sector, 100 mil trabajadores del sector productivo sería informal (de un total de 214 mil). En cambio, cerca de 350 mil trabajadores del sector servicios serían informales (de un total 780 mil).

**CUADRO N°6
EMPLEO INFORMAL EN PANAMÁ, SEGÚN SECTOR
2004 Y 2005 (%)**

	2004	2005
Empleo informal	46.9	46.6
Sector secundario	56.7	53.6
Sector terciario	44.1	44.7

Fuente: DEC, 2006, Encuesta de hogares de 2005, Cuadro N° 441.07.

Las estadísticas de la DEC proporcionan información sobre el empleo informal según ocupación. Según la DEC, la proporción más alta de informalidad se concentra en el sector compuesto por obreros de la construcción y de la manufactura. De cada tres trabajadores de este sector, dos son informales. (Ver Cuadro N°7) Sigue muy de cerca el sector compuesto por vendedores ambulantes y otros. Los vendedores ambulantes y otros constituyen el sector con mayor número de personas. También son numerosos los trabajadores del sector de empleados de

**CUADRO N° 7
EMPLEO INFORMAL EN PANAMÁ EN 2004 - 2005,
SEGÚN OCUPACIÓN (%)**

	2004	2005
Obreros construcción y manufactura	67.4	66.2
Vendedores ambulantes y otros	65.3	64.3
Empleados en servicios y en comercio	59.7	59.0
Otros	23.0	22.0
Total	46.9	46.6

*Fuente: DEC, 2006, Encuesta de hogares de 2005,
Cuadro N° 441.11.*

servicios y comercio que se encuentran formando parte del empleo informal.

La propuesta de ampliación del Canal no contempla reducir la informalidad en el empleo en Panamá. En el caso hipotético que lo contemplara, se podrían hacer algunas aproximaciones sobre el impacto que tendría. Lo primero que tendría que contemplarse es la reducción del empleo informal, en general. La segunda prioridad consistiría en reducir el empleo informal en los sectores más afectados como son los destacados en el Cuadro N° 8.

Con un plan de desarrollo nacional se puede reducir el empleo informal en un 50 por ciento. Significa realizar inversiones estratégicas en los sectores productivos y en el sector terciario (servicios y comercio). La creación de empleos, con un control sobre los procesos migratorios, le permitiría al país incorporar a la mitad de los empleos informales a la economía formal. Con la reducción del empleo informal del 46 por ciento en 2005 al 20 por ciento en 2025, se multiplicaría la producción nacional varias veces y se reduciría el desempleo a una fracción de lo que representa en 2006.

**CUADRO N° 8
EMPLEO INFORMAL EN PANAMÁ, 2005 Y PROYECCIONES
PARA 2025 CON UN PLAN DE DESARROLLO,
SEGÚN OCUPACIÓN**

	2005* Informal	2005* PEA	2025 Informal	2025 PEA
Obreros en la construcción y manufactura	110,345	166,749	81,000	278,000
Vendedores ambulantes y	144,064	224,009	112,000	371,000
Empleados en servicios y en comercio	124,895	211,838	98,000	348,000
Otros	87,999	400,294	54,000	668,000
Total no agrícola	467,303	1,002,890	345,000	1,665,000
PEA agrícola		322,260		135,000
Total		1,325,150		1,800,000

Fuente: *DEC, 2006, Encuesta de hogares de 2005, Cuadro N° 441.11.

POBREZA

Según el Grupo de Análisis Socio-laboral, en 2004 el 40 por ciento de la población panameña se encontraba por debajo de la línea de pobreza. A su vez, la pobreza extrema representaba el 19 por ciento. Mientras tanto, el Banco Mundial señalaba que en 1997, "a pesar del nivel relativamente alto del PIB en Panamá, más de un millón de personas (el 37 por ciento de la población) viven bajo la línea de pobreza y, de éstos, más de medio millón (el 19 por ciento de la población) viven en condiciones de extrema pobreza". Además, el Banco Mundial plantea que "la mitad de todos los niños panameños viven en condiciones de pobreza".

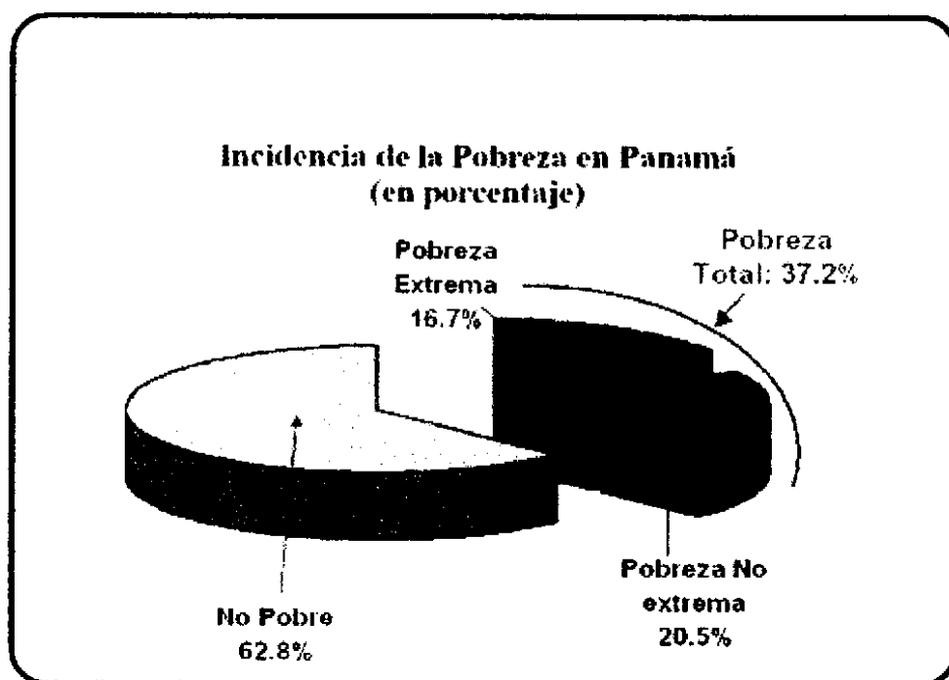
La pregunta que hay que hacerse es si la pobreza variaría si se ejecuta la propuesta de ampliación del Canal de Panamá. La otra interrogante consiste en saber si un plan de desarrollo nacional, que acompañe la propuesta de ampliación, tendría algún tipo de impacto cuantitativo sobre la población del país que vive bajo la línea de pobreza.

El gobierno panameño ha realizado dos encuestas de niveles de vida (1997 y 2003) para medir la pobreza y su distribución en el país. Ambas encuestas arrojaron que en Panamá el 37 por ciento de la población vive bajo la línea de pobreza. Según el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la pobreza en Panamá está asociada a factores como la educación y la nutrición. Utilizando técnicas tomadas del Banco Mundial calcula que invirtiendo (de manera focalizada) recursos relativamente pequeños, la pobreza se puede eliminar en Panamá.

CUADRO N° 9 LA DISTRIBUCIÓN DE LA POBREZA EN PANAMÁ, 2003	
Pobreza total	Extrema pobreza
37.2%	16.7%
1,139,300	511,800

Fuente: MEF, 2005, La pobreza en Panamá. Encuesta de niveles de vida (2003), Panamá: MEF.

“Se estima que el esfuerzo redistributivo mínimo para erradicar la pobreza total en Panamá, significaría transferir directamente a los pobres el 3.7 por ciento del Producto Interno Bruto, es decir B/.448 millones anuales, para que esta población consuma el valor de la línea de pobreza general. De otra parte, para que las personas en condición de pobreza extrema pasen a la condición de pobres no extremos, el esfuerzo de redistribución mínimo sería del orden de B/.104 millones anuales, con lo cual este grupo de personas tendría un nivel de consumo anual igual al valor de la canasta mínima de alimentos”.



Fuente: ENV 2003. Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección de Políticas Sociales

A pesar de contar con estas cifras, el gobierno nacional no ha presentado un plan de desarrollo nacional para proceder a la "erradicación" de la pobreza¹. Por su lado, un informe del PNUD dice que "el desarrollo humano progresa con demasiada lentitud. Para muchos países, la década de 1990 fue de desesperación. Alrededor de 54 países son ahora más pobres que en la década de 1990. En 21 países se ha incrementado el porcentaje de personas que pasan hambre. Mueren más niños menores de 5 años de edad. La matrícula en las escuelas

1. El PNUD define la pobreza como "la situación en la cual una familia no posee los medios suficientes para satisfacer sus necesidades más básicas, en cuyo caso, pobreza es sinónimo de insuficiente capacidad de consumo. (También) podemos entenderla como la situación en la cual el valor de los bienes producidos por una familia, directamente en su propio negocio o indirectamente trabajando en otras empresas, es inferior a lo que ésta necesita para satisfacer sus necesidades básicas. En este caso, pobreza se interpreta como insuficiente capacidad productiva efectiva". Ver PNUD (R. P. De Barros, M. De Carvalho y S. Franco), 2003, La igualdad como estrategia de combate a la pobreza en Panamá, Panamá: PNUD.

primarias está descendiendo. Pocas veces se habían producido semejantes retrocesos en las tasas de supervivencia”.

Según el PNUD, “otra señal de la crisis de desarrollo es que en 21 países se ha producido un descenso del índice de desarrollo humano”. p2 El PNUD llama la atención sobre los peligros que representa la desigualdad y la pobreza. “En muchos países de América latina la desigualdad sigue siendo extremadamente elevada. De persistir, estos fuertes incrementos en la desigualdad pueden tener efectos directos en el desarrollo humano y en la estabilidad social”. p39

El PNUD señala que a pesar de un rápido crecimiento económico un país no puede superar los problemas de la pobreza. “Con niveles de desigualdad constantes, un país necesita crecer anualmente un 3 por ciento o más para duplicar los ingresos en una generación”. Es decir, en 2035 Panamá podría aspirar a reducir a la mitad el número de personas bajo la línea de pobreza.

Un estudio del PNUD, publicado en 2003, realizado por R. P. De Barros, M. De Carvalho y S. Franco, presenta un mecanismo que le permitiría a Panamá reducir en forma significativa la pobreza. La metodología consiste en estudiar la contribución del crecimiento económico y la reducción de la desigualdad para mitigar la pobreza. Según el PNUD “la pobreza en Panamá es principalmente el producto de un alto grado de desigualdad y no de la escasez relativa de recursos”. (187) Entre sus conclusiones, señala que si se pone más atención a la reducción de la desigualdad se puede reducir significativamente la pobreza. “Cuando la pobreza en Panamá es menor, ello no se debe generalmente a un menor grado de desigualdad, sino a una mayor disponibilidad de recursos. Se observó que cuando la pobreza en Panamá es mayor, ello se debe generalmente a un grado mayor de desigualdad y no a un ingreso promedio menor”. (187)

“Para obtener reducciones de 10 puntos porcentuales en los grados de pobreza, basándose únicamente en un crecimiento equilibrado, serían necesarios aumentos en el ingreso promedio del 38%. De esta manera, aún con una tasa de crecimiento del 3% anual en el ingreso per cápita,

serían necesarios 11 años para que la pobreza decreciera en un 10 por ciento". (189)

Para que la pobreza se reduzca a la mitad, utilizando la estrategia de crecimiento equilibrado, se requerirían aumentos en el ingreso per cápita del 130 por ciento. A una tasa de crecimiento del 3 por ciento se necesitarían 28 años para reducir la pobreza a la mitad. (190)

Los estudios realizados por el PNUD, plantean que Panamá tiene una ventaja relativa para combatir la pobreza que es su "ingreso promedio relativamente elevado". Sin embargo, "se dificulta por el alto grado de desigualdad prevaleciente".

Sobre la base de las recomendaciones del PNUD, se pueden destacar tres elementos importantes para desarrollar un plan:

"Las reducciones en el grado de desigualdad reducen la pobreza",
"Las reducciones en el grado de desigualdad presentan rendimientos crecientes en la reducción de la pobreza",

"Cuanto mayor sea la disponibilidad inicial de recursos, más eficaces serán las reducciones en el grado de desigualdad sobre la pobreza". (190)

Los estudios del PNUD señalan, también, que la reducción de la desigualdad es el método más eficaz para combatir la pobreza. "Mientras que los primeros 5 puntos porcentuales de reducción de la pobreza requieren una disminución del 8.5% en el grado de desigualdad, la disminución de 5 puntos porcentuales adicionales en el grado de pobreza exige una reducción adicional en la desigualdad de apenas 6.5%". (191)

Según el PNUD "en virtud de que Panamá es un país relativamente rico, pero muy desigual, el impacto del crecimiento sobre la pobreza será siempre limitado... (Los) resultados revelan que la reducción en el grado de desigualdad es un factor indispensable en cualquier estrategia que resulte eficaz para combatir la pobreza en Panamá... Si sólo hay crecimiento sería virtualmente imposible reducir la pobreza a la mitad

en 25 años. Si se combinara el crecimiento con las reducciones en el grado de desigualdad se podría alcanzar esta meta en menos de una década". (192)

El PNUD agrega que para reducir la pobreza a la mitad se tendría que aumentar el crecimiento equilibrado en 112 por ciento o reducir la desigualdad en un 13 por ciento. También es posible una combinación para cortar por la mitad la pobreza: Con un 30 por ciento de crecimiento y un 7.5% de reducción en el grado de desigualdad se reduciría la pobreza en un 50 por ciento.

El PNUD finaliza afirmando que la pobreza puede reducirse significativamente en Panamá siempre y cuando se aplican políticas dirigidas a la reducción del grado de desigualdad. Con el combate a la desigualdad, "sería posible reducir la extrema pobreza a la mitad en menos de una década". (198)

LA DESIGUALDAD

La noción de igualdad es parte del lenguaje político latinoamericano desde el siglo XIX, probablemente bajo la influencia de la Ilustración francesa de la época. En el caso particular de Panamá, en el siglo XIX se destacó Justo Arosemena quien teorizaba sobre la democracia y otras formas de gobierno. "Ante todo, señala Roberto Gargarella, estos autores pensaban que asegurar el valor de la participación política requería de ciertas precondiciones sociales y económicas. En general, las mismas debían incluir la organización de la comunidad en unidades pequeñas y el cultivo de la virtud cívica".

Gargarella agrega que "el ideal del autogobierno defendido por tales visiones requería de una sociedad igualitaria y compuesta por individuos situados en posiciones sociales similares... Esa es la razón por la que una sociedad comprometida con el valor del auto-gobierno debería preocuparse sobre todo por la distribución de recursos"

Todo indica que Panamá no reúne estas condiciones planteadas por Justo Arosemena y otros pensadores de la Ilustración. Sin embargo, son los valores que se mantienen en un sitio muy especial y a los que

los países más desarrolladas aspiran alcanzar. Como señala Gargarella, todos los pensadores que teorizaban y teorizan aún sobre la mejor forma de gobierno (o de vida política) siguen planteando la necesidad de que existan “ciertas precondiciones sociales y económicas”.

En el caso de Panamá, si existen o se avecinan condiciones “económicas y sociales” propicias es necesario preverlas y preparar un plan de acción para aprovechar la coyuntura.

Hay que recordar que no es sólo el crecimiento económico que le permitirá a Panamá mitigar o “erradicar” la pobreza. El crecimiento tiene que combinarse con una reducción de la desigualdad.

Según Carlos Sobrado, consultor del Banco Mundial, en el caso de Panamá, “por cada balboa de consumo declarado por los hogares del quinto quintil, los hogares en el primer quintil reportaron 7 centavos... Los miembros del quintil superior declararon niveles de consumo e ingreso tres veces mayores que el promedio nacional. (Además), mientras que el quintil inferior consume el 3.5 por ciento del consumo total, el quintil superior consume el 53 por ciento”. (Anexo 10, 1) Sobrado agrega que “cuando se compara con los países de América latina, ninguno de ellos presenta una mayor desigualdad de ingreso que Panamá”.² (Ver cuadro No. 10 en página siguiente)

Según el PNUD, si Panamá reduce su índice de desigualdad en 13 puntos, actualmente cercano a 59, a 46 puntos (según la escala Gini) podría reducir la los niveles de pobreza del 40 por ciento al 20 por ciento. En la actualidad, Costa Rica tiene un índice de desigualdad (Gini) igual a 46 puntos. Para ello, Panamá tendría que invertir los recursos del Canal de Panamá en el marco de un plan de desarrollo nacional para garantizar

2. La Dirección de Estadística y Censo (DEC) publicó proyecciones de población hasta 2050. También hay proyecciones de las Naciones Unidas: Population Prospects, The 2002 Revision. Según la variante «recomendada», por la DEC, la población de Panamá en 2005 se estimaba en 3.228 millones de habitantes. Para el año 2025 su estimación era de 4.239 millones. Según las Naciones Unidas, las cifras correspondientes en los años mencionados eran 3.235 millones y 4.290 millones, respectivamente.

CUADRO N° 10 DISTRIBUCIÓN DE CONSUMO E INGRESO POR QUINTIL EN PANAMÁ, 1997		
INDICE GINI	CONSUMO %	INGRESO %
% de consumo total	100.00%	100.00%
Quintil 1	3.5%	1.5%
Quintil 2	8.3%	5.3%
Quintil 3	13.6%	10.4%
Quintil 4	21.8%	20.1%
Quintil 5	52.9%	62.7%

Fuente: Cuadro A10.2, "Desigualdad en Panamá", Panamá. Estudio sobre pobreza, Washington: Banco Mundial, Anexo 10, p2.

la formación de la población (educación y nutrición) y en la generación de empleos plenos (disminuyendo el empleo precario e informal).

En la propuesta de ampliación del Canal hay que incluir un plan para reducir el empleo informal en Panamá. El primer objetivo sería reducir por lo menos a la mitad el empleo informal. La segunda prioridad consistiría en reducir el empleo informal en los sectores productivos y de servicios. (Ver Cuadro N°8).

El asesor del Banco Mundial, Carlos Sobrado, apunta a que "la educación es el principal factor determinante de la desigualdad en Panamá". p6

El índice de desigualdad de Dinamarca, en Europa, es igual a 33 puntos. Panamá tendría que mantener su ritmo de inversiones en los sectores de educación y empleo por un total de 20 años para alcanzar ese objetivo. Precisamente, sería en 2025 que Panamá podría decir que utilizó los recursos del Canal de Panamá para alcanzar las metas de desarrollo que anhelan todos los sectores sociales del país.

La desigualdad se puede medir de diferentes maneras. Por un lado, están los indicadores como educación, nutrición y empleo. Por el otro, la movilidad social que se mide mediante la ocupación y el ingreso. Además, por la situación de clase que se mide por la inserción de los trabajadores en la estructura productiva del país. Mucho se ha discutido sobre la educación y la nutrición. También hay estudios descriptivos sobre el desempleo. Muy poco se ha estudiado sobre la movilidad social y mucho menos sobre la situación de clase.

EDUCACIÓN

Los niveles escolares se han estancado en Panamá en los últimos diez años. En las áreas rurales e indígenas la situación se ha puesto aún peor. Igualmente ocurre en las áreas marginales (suburbanas) de las ciudades del país. Hay una clara diferenciación entre quienes reciben una educación integral y una mayoría que sólo alcanza obtener una educación precaria. Sólo el 34 por ciento de los adolescentes que viven en la extrema pobreza tienen acceso a la educación secundaria. En cambio, el 85 por ciento de los mismos adolescentes (entre 12 y 17 años de edad) que no son pobres tienen acceso a la educación media. En el caso de la educación universitaria (18 a 24 años de edad), sólo el 4 por ciento de los pobres tiene acceso a ese nivel superior. En cambio, el 35 por ciento de los no pobres obtienen educación superior. (Ver Cuadro N°11)

Al eliminar la mitad de la pobreza, mediante la aplicación de un plan de desarrollo nacional con una política de disminución de la desigualdad correspondiente al 50 por ciento, la pobreza se reduciría al 20 por ciento de las familias y la educación primaria se haría universal en 2025. La tasa neta de matrícula de los adolescentes entre 12 y 17 años de edad (educación secundaria) aumentaría del 80 al 93 por ciento. La tasa neta de matrícula de los jóvenes entre 18 y 24 años de edad (universitarios) subiría al 55 por ciento. Con una política de disminución de la desigualdad del 85 por ciento, la pobreza se reduciría al 6 por ciento y la educación secundaria, al igual que la primaria, se haría universal en 2025.

CUADRO N° 11
TASAS NETAS DE MATRÍCULA EN PANAMÁ, POR NIVEL
EDUCATIVO, 1997, (%)

EDAD	EXTREMA POBREZA	POBREZA	NO POBRES	TOTAL
3 - 4 años	0	5	12	11
5 años	21	46	73	67
6-11 años	83	92	94	93
12 - 17 años	34	60	85	80
18 - 24 años	4	7	35	31

Fuente: Cuadro A4.17. Tasas netas de matrícula, por nivel educativo. Panamá. Estudio sobre pobreza, Washington: Banco Mundial.

MOVILIDAD SOCIAL

La movilidad social intergeneracional que caracterizaba a la sociedad panameña a mediados del siglo XX se ha estancado. Cada vez más los hijos de trabajadores siguen siendo trabajadores y los hijos de familias acaudaladas son aún más acaudalados. Un estudio del Wall Street Journal apunta al hecho que en EEUU mientras que en la década de 1980 sólo el 20 por ciento del éxito de una persona podía atribuirse a sus padres, en la actualidad (2006) entre el 45 y 60 por ciento del éxito de una persona puede atribuirse a sus padres.

En el caso de Panamá, la falta de una buena educación y la escasez de empleos productivos dificulta la movilidad social vertical de quienes tienen poco y aspiran escalar posiciones en la sociedad. En el Cuadro N°12 se aprecia que casi la mitad de la población ocupada en Panamá tiene empleos informales, de baja o ninguna productividad. El informalidad es mayor en el sector manufacturero y de la construcción (secundario) que en el sector de comercio y servicios (terciario).

Con un plan de desarrollo nacional complementado por una política de disminución de la desigualdad correspondiente al 50 por ciento, el

**CUADRO N°12
MOVILIDAD SOCIAL Y EMPLEO INFORMAL
ENCUESTA DE HOGARES, 2005-2025 (MILES)**

	2005	2025
PEA (Población económicamente activa)	1.325.000	1.800.000
PEA no agrícola	1.002.000	1.665.000
Empleo informal	467.000	345.000

Fuente: Cuadro N°441.10, Encuesta de Hogares 2004, Empleo informal, Panamá: Dirección de Estadística y Censo.

empleo informal se reduciría al 20 por ciento. En términos absolutos disminuiría de 467 mil trabajadores (2005) a 345 mil en 2025.

SITUACIÓN DE CLASE

Con la política económica de ajuste, los trabajadores se están quedando desempleados, sin posibilidades de incorporarse al mercado. Según las estadísticas del gobierno, la inserción de los trabajadores en el mercado es cada vez más precaria, sólo encontrando oportunidades como subempleados o aceptando contratos parciales. Más del 20 por ciento de los trabajadores tienen empleos de tiempo parcial. Otro porcentaje similar tiene empleos de tiempo completo pero reciben remuneraciones por debajo del salario mínimo. (Ver Cuadro N° 13)

Con un plan de desarrollo nacional que disminuya la desigualdad correspondiente en un 50 por ciento, la ocupación de tiempo parcial se reduciría al 10 por ciento del total de la PEA.

CONCLUSIONES

1. La población de Panamá crecerá a una tasa promedio anual del 1.4 por ciento entre 2005 y 2025, para alcanzar en esta última fecha un total de 4.2 millones de habitantes. La población del área metropolitana que rodea el Canal de Panamá crecerá a una tasa del 1.7 por ciento y tendrá 2.1 millones de habitantes en 2025.

**CUADRO N°13
POBLACIÓN OCUPADA, SUBEMPLEO VISIBLE E INVISIBLE
2004-2005**

Población	2004	%	2005	%
Económicamente activa	1,374,148		1,407,458	
Ocupada	1,212,705		1,269,795	
Empleo pleno	668,548		694,618	
Ocupación tiempo parcial	276,311		309,944	
Subempleo visible	54,188	4.5	61,803	4,9
Subempleo invisible	213,658	17.6	203,430	16,0
Desocupada	161,443	11.8	137,663	9.8

Fuente: Cuadro 441-01. Población de 15 y más años de edad en la república, por sexo, según área, condición de actividad económica y características de sus componentes: Encuesta de hogares, agosto de 2004 y 2005

2. En el caso de un escenario que contempla la ampliación del Canal sin un plan de desarrollo, el crecimiento de la población del área metropolitana crecería entre 2005 y 2025 a un ritmo anual de 1.9 por ciento producto de las migraciones forzadas del interior. Este crecimiento daría como resultado una población estimada de 2.4 millones de habitantes en el área metropolitana en 2025.

3. La población sobrante de 300 mil habitantes tendría que competir en forma desordenada con las personas que ya son residentes en el área metropolitana para empleos y sus necesidades básicas. El crecimiento económico mitigará, en parte, la pobreza pero la desigualdad hará que esta población sobrante se sume a las familias que ya viven en pobreza y extrema pobreza.

4. Sin un plan de desarrollo nacional que enfoque sus objetivos en el crecimiento económico y la disminución de la desigualdad, la propuesta de ampliación del Canal de Panamá no contribuirá a mitigar la pobreza y tampoco reducirá el desempleo.

5. El gobierno nacional, sin embargo, no ha efectuado un estudio de impacto social ni un estudio sobre las implicaciones económicas de la propuesta de ampliación del Canal. Este estudio tiene que definir un plan de desarrollo nacional que disminuya la desigualdad entre los diferentes sectores sociales del país.

6. El plan de desarrollo nacional sirve para hacer uso eficaz y eficiente de los recursos nacionales mediante la definición de una estrategia, con sus objetivos y metas. Incluye los ingresos al fisco por un total de US\$30 mil millones pronosticados por la ACP para el período 2006-2025.

7. El plan debe garantizar llegar a un crecimiento económico anual promedio del 5% y disminuir los índices de desigualdad en por lo menos un 50%. La propuesta del Canal contribuiría a mitigar la pobreza y reducir el desempleo.

8. Con un crecimiento económico promedio anual del 3% o más entre 2006 y 2025 y una disminución de 13 puntos en el índice de desigualdad (el 50%), Panamá puede reducir del 40% al 20% las familias que viven bajo la línea de la pobreza.

9. Con un crecimiento económico promedio anual del 3% o más entre 2006 y 2025 y disminuir en 26 puntos el índice de desigualdad, Panamá puede reducir en un 85% la proporción de familias que viven bajo la línea de la pobreza. Es decir, bajar del 40% al 6%.

10. Se puede elevar por encima del salario mínimo las remuneraciones del 25% de los trabajadores urbanos y del 75% de los trabajadores rurales que laboran 8 horas o más al día. Esta política acortaría el índice de desigualdad en por lo menos un 50 por ciento en un plazo de 20 años.

11. Se puede transformar la estructura de empleo informal creada por las políticas económicas puestas en efecto en los últimos 20 años. Reducir el empleo informal que actualmente representa el 46% del total (467 mil trabajadores) al 20% (345 mil trabajadores) en 2025.

12. Se puede crear una dinámica que garantice la movilidad social, reduciendo el número de empleos parciales y precarios que actualmente representa el 25% del total de trabajadores al 5% en 2025.

13. Se puede aumentar el porcentaje de adolescentes en el sistema escolar entre los 12 y 17 años del 80% al 93% en 2025. Así mismo, más de la mitad (55%) de los jóvenes entre los 18 y 24 años de edad estarían en una institución de educación superior, comparado con el 31% en la actualidad.

BIBLIOGRAFÍA

1. Autoridad del Canal de Panamá, 2006, Propuesta de ampliación del Canal de Panamá. Proyecto del tercer juego de esclusas, Panamá: ACP, 24 de abril.
2. Banco Mundial, 2000, Panamá. Estudio sobre pobreza, Washington: BM.
3. CELA, 2006, Tareas, N°124, (Panamá), septiembre-diciembre 2006.
4. CEPAL, 1999, Boletín Demográfico, N°64, Cuadro N°11.
5. John B. Foster, 2006, "Aspects of Class in the United States", Monthly Review, Vol.58, N°3, (julio-agosto).
6. Roberto Gargarella, 2006, "¿Democracia deliberativa y judicialización de los derechos sociales?", Perfiles Latinoamericanos, (México D.F.) N°28 (julio-diciembre), pp15-16.
7. Grupo de Análisis Socio-Laboral, 2005, Caracterización del mercado de trabajo en Panamá, Panamá: GPN.
8. PNUD, 2003, Informe sobre desarrollo humano, Nueva York: PNUD.
9. PNUD (R. P. De Barros, M. De Carvalho y S. Franco), 2003, La igualdad

como estrategia de combate a la pobreza en Panamá, Panamá: PNUD.

10. República de Panamá, Contraloría General de la República, Dirección de Estadísticas y Censo (DEC), 2006, Encuesta de hogares de 2005, Panamá: DEC.

11. República de Panamá, Ministerio de Economía Finanzas, (MEF), 2005, La pobreza en Panamá. Encuesta de niveles de vida, Panamá: MEF.

12. Carlos Sobrado, 2000, "Desigualdad en Panamá", en Panamá: Estudio sobre pobreza, Washington: Banco Mundial.

IV NACION Y CANAL DE PANAMA

"Hay que convertir el siglo XXI en una oportunidad para construir y fortalecer la nación panameña".

Un selecto grupo de representantes partidistas le entregó en el año 2001 a la presidenta de la República, un documento analizando las perspectivas inmediatas del Canal de Panamá.¹ El documento contenía un conjunto de criterios sobre el comercio marítimo mundial y presenta algunas recomendaciones sobre el camino a seguir en relación a la ampliación de la vía acuática con la construcción de un tercer juego de esclusas. Los autores señalan que el grupo de trabajo se constituyó para establecer "las bases para un genuino consenso nacional sobre el Canal y su futuro"

Hay que celebrar la iniciativa de este grupo de políticos panameños. En el presente trabajo se quiere hacer alusión a un total de seis temas que no fueron abordados por el documento. Son temas vitales para la elaboración de una estrategia, a mediano y largo plazos, en torno al futuro de la vía interoceánica. Si se quiere buscar "un genuino consenso" somos de la opinión de que es necesario ampliar los aspectos que deben ser puestos sobre la mesa de discusión.

Entre los temas que no aborda el documento se destaca la estrategia que debe seguirse para integrar el Canal de Panamá al desarrollo

1. La Prensa publicó el 10 de noviembre de 2001 bajo el encabezado "Propuesta sobre el futuro del Canal" el documento completo que fue entregado a la presidenta de la República, Mireya Moscoso, con el título de "Aporte para un consenso nacional sobre el futuro del Canal". (pp27a y 28a). El equipo responsable de la redacción del documento está integrado por Ricardo Arias Calderón (Partido Popular, exvicepresidente de la República), Omar Jaén Suárez (Partido Solidaridad, exviceministro de Relaciones Exteriores), Jorge Eduardo Ritter (Partido Revolucionario Democrático, ex ministro de Relaciones Exteriores), Ricardo Bermúdez D. (candidato a vicepresidente de la República del Partido Papa Egoró en 1994), Guillermo Quijano (MOLIRENA, ex ministro de Vivienda), Carlos Rodríguez (Partido Arnulfista, candidato a vicepresidente de la República en 1984) y David Samudio (Partido Liberal).

del país. Para responder a este vacío del documento, en el presente trabajo se comienza por abordar la situación mundial actual y la forma en que Panamá se inserta en la cambiante situación internacional. Este trabajo también presenta los cinco retos más difíciles que enfrenta el país en relación con la vía acuática y cual debe ser la estrategia nacional para enfrentarlos con éxito. Se cierra con un análisis de los conflictos que afectan a la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) y el papel del Ministerio de Asuntos del Canal que no son abordados por el documento mencionado más arriba.

LOS PROCESOS MUNDIALES QUE NO SON ABORDADOS POR EL DOCUMENTO

Recientemente Giovanni Arrighi y Beverly Silver caracterizaron la crisis actual como el final de la era iniciada por la Ilustración y la Revolución francesa. Para entender hacia donde nos dirigimos, proponen investigar cuatro controversias interrelacionadas.

“La primera atañe, según los autores, al cambiante equilibrio entre Estados y, en particular, la posible aparición de un (nuevo) Estado hegemónico. La segunda, continúan Arrighi y Silver, concierne al equilibrio de poder entre Estados y organizaciones empresariales... En particular, si la globalización ha socavado irremediablemente el poder de los Estados. La tercera se refiere al poder de los grupos subordinados y, en particular, a si nos encontramos inmersos en una imparable carrera hacia el abismo en cuanto a las condiciones de vida y de trabajo. La cuarta corresponde al cambiante equilibrio de poder entre la llamada civilización occidental y las no occidentales y, en particular, si estamos llegando al final de cinco siglos de dominio occidental en el moderno sistema-mundo”.²

Las observaciones de Arrighi y Silver son anteriores a los ataques del 11 de septiembre de 2001 en EEUU. Sin embargo, desde esa fecha para acá, todos los análisis serios tienden a girar sobre las mismas pre-

2. Giovanni Arrighi y Beverly Silver, 2001, *Caos y orden en el sistema-mundo moderno*, Madrid: Editorial Akal, p11.

guntas. Las preguntas se pueden formular de diferentes maneras, pero siempre están presentes algunas nociones claves. Por ejemplo, si nos encontramos frente a una crisis sistémico (del sistema-mundo capitalista) ¿cuál será su reemplazo? Otra interrogante es ¿si nos encontramos frente a una crisis de hegemonía, qué nuevo poder hegemónico aparecerá? La tercera pregunta se refiere a si las clases o los grupos subordinados pueden estructurar una alternativa de poder que salve el mundo de la aparente destrucción. Por último, ¿tiene sustento la tesis del “choque de civilizaciones” que cuestiona la viabilidad de Occidente?

Immanuel Wallerstein³ coincide, en gran parte, con los enunciados de Arrighi y Silver. Señala que “el mundo que se conoce ha sido el de una economía-mundo capitalista y está siendo sometido a tres presiones estructurales a las que ya no está en posición de controlar”.

Según el sociólogo norteamericano, “la primera (presión estructural) es consecuencia del proceso de desruralización del mundo, que está ahora muy avanzado y que probablemente se habrá completado totalmente dentro de los próximos 25 años. Es un proceso que está incrementando el costo del trabajo en tanto que magnitud porcentual del valor total creado”.

“La segunda presión (estructural) es la consecuencia del largo plazo de la externalización de los costos, que ha sido llevada hasta el agotamiento ecológico. Ello está haciendo aumentar el costo de los insumos dentro del porcentaje del valor total creado”.

“La tercera presión (estructural) es la democratización en el mundo, que conduce a demandas crecientes respecto al gasto público en educación, salud y garantías del ingreso de vida. Esto está impulsando hacia arriba los costos de los impuestos en el porcentaje del valor creado”.

El análisis de tipo estructural de Wallerstein apunta a una crisis del sistema. Si estos procesos llegan a su límite, sin posibilidad de continuar extendiéndose, se anuncia un desplome sistémico inevitable. Las

3. Immanuel Wallerstein, 1999, “Los intelectuales”, ponencia presentada en la Universidad de San Carlos el 17 de agosto, Guatemala.

medidas de mitigación -como la "globalización" de la fuerza de trabajo, la ejecución de políticas de desarrollo sostenible y la universalización de los beneficios sociales- parecen lejos de realizarse.

En un escrito post-11 de septiembre, Wallerstein⁴ presenta su tesis en forma más concreta. Señala que "existen tres batallas distintas y las alianzas varían en cada una de ellas. Hay una lucha entre Estados Unidos y la Unión Europea. Otra batalla entre el norte y el sur. Y existe una lucha más entre los que quieren proteger el medio ambiente y las conquistas laborales de los trabajadores y los que no". Wallerstein identifica el poder hegemónico (EEUU) y una potencia emergente que la cuestiona (la Unión Europea). La lucha entre norte y sur pareciera apuntar hacia el choque de civilizaciones. También se refiere a las reivindicaciones laborales y ambientalistas.

EL DOCUMENTO NO SITÚA A PANAMÁ EN EL MUNDO ACTUAL.

En el marco de estos procesos que sacuden al mundo, hay que identificar el lugar que ocupa Panamá. Todo indica que el país se encuentra sometida a decisiones que se toman en otras latitudes. Sin embargo, tiene algunas ventajas para navegar en estas aguas inseguras que no han sido del todo aprovechadas. Por un lado, ha desarrollado una capacidad productiva de bienes y servicios relativamente especializada. Además, cuenta con una infraestructura básica con capacidad para competir a nivel internacional que es el Canal de Panamá.

Vivimos una época de transición, de cambios profundos, que afectan las bases de las relaciones entre los países y regiones del mundo. Los cambios no son el producto de saltos cualitativos que deben sorprendernos ya que son predecibles. Las transformaciones que caracterizan este período de transición son consecuencia de procesos sociales que se están agotando. Por un lado, se está acabando la fuente barata de trabajo (social) que tradicionalmente sale de las regiones de menor desarrollo. Por el otro, el aprovechamiento gratuito y abuso de

4. Immanuel Wallerstein, 2001, "A cinco años de hoy", La Jornada, (2 de diciembre).

los recursos de la naturaleza (como el agua, los bosques, los océanos) tiene sus límites.

En estos momentos todo indica que el mundo no se mueve en la dirección que le permita enfrentar estos retos. Por el contrario, son cada vez más radicales los enfrentamientos entre los trabajadores del mundo, que buscan fuentes de empleo, y los Estados que encierran sus economías para evitar el ingreso de las olas migratorias.⁵ Igualmente, se observa como se hace caso omiso a las señales de una erosión cada vez más aguda de la naturaleza y la falta de políticas que garanticen un desarrollo sostenible.⁶

Es probable (aunque no es seguro) que a escala mundial aparezcan en el futuro políticas que enfrenten la crisis del trabajo y del ambiente. En el futuro, la posición geográfica de Panamá asumirá un papel igual o más importante que el actual en el comercio marítimo mundial. Sin embargo, en la actualidad, hay que situarnos en la crisis que caracteriza la transición que anuncia el fin de una época de crecimiento y el nacimiento de una nueva era de desarrollo.

Mientras todos observan con aparente asombro el rápido crecimiento de las transacciones financieras (intangibles) producto de nuevas tecnologías (que se asocian con el término "globalización") se pasa por alto otros fenómenos igualmente importantes.⁷ En este período de

5. Alonso Urrutia, 2001, "El fenómeno migratorio se extiende por todo el país", *La Jornada* (México, DF), 17 de diciembre. El artículo señala que "el fenómeno migratorio en México se expande a casi todo el país. Según los datos oficiales más recientes, 96.2 por ciento de los municipios a lo largo del territorio nacional presentan algún tipo de "intensidad migratoria" hacia Estados Unidos".

6. Reuters, 2001, "Bush rejects 'methodology' of Kyoto treaty", *Washington: Reuters News Service*, (17 de julio). Según el despacho de Reuters, "el presidente Bush rechazó la propuesta de trabajo del Tratado de Kyoto (firmado en 1997) para mitigar el calentamiento global. Agregó que se preocuparía de consultar con aliados en el curso del tiempo".

7. Ulrich Beck, 1998, *¿Qué es la globalización?*, Barcelona: Paidós Ibérica. Hay numerosos otros estudios sobre este fenómeno que pueden ser consultados. La revista *Tareas* N°98, publicada en enero-abril de 1998, dedicó sus páginas al tema de la globalización.

transición la producción mundial (tangible) continua creciendo y el comercio internacional aumenta sin dar señales de disminuir. Igualmente, el comercio marítimo crece y, a la vez, se transforma introduciendo nuevas tecnologías que reducen tiempo y costos.⁸

Hay un fenómeno que presenta problemas políticos relacionado con el crecimiento de la producción mundial. La base de la producción material se está trasladando geográficamente hacia nuevas áreas del mundo. Los países que durante el siglo XX dominaron los procesos de producción material están exportando los empleos mientras que conserva (aunque no se sabe por cuanto tiempo) el control sobre las tecnologías y las finanzas. Es el caso de EEUU, Europa occidental y Japón que están exportando capital y tecnologías hacia Asia oriental y, en menor medida, hacia algunos países latinoamericanos.

Este fenómeno explica porque desde hace varios decenios la ruta principal del Canal de Panamá corresponde a la costa oriental de EEUU y el Lejano oriente asiático. Probablemente, la tendencia actual se mantendrá y la ruta mencionada continuará siendo la más importante por muchos años en el futuro.

Tener conocimiento sobre las tendencias no es suficiente para garantizar un beneficio para Panamá. Hay que tomar decisiones importantes en relación con los vínculos que tenemos con los usuarios del Canal. De la misma manera, hay que desarrollar políticas económicas y sociales para crear efectos multiplicadores que beneficien al país.

En la actualidad, la Autoridad del Canal de Panamá es encabezado por una junta directiva nombrada libremente por el ejecutivo del gobierno panameño. También cuenta con una administración que está en manos de un equipo de técnicos panameños del más alto nivel. Le corresponde al gobierno definir la política en torno al Canal. La junta directiva tiene que convertir estos lineamientos políticos en orientaciones concretas que beneficien el país. La administración del Canal, siguiendo estas direcciones políticas, tiene que garantizar la eficiencia económica y la seguridad del paso de los barcos de un océano al otro.

8. Taylor se refiere a este crecimiento.

Todos los panameños esperan que el gobierno defina con claridad y precisión las políticas que deben seguirse en el manejo del Canal. Hasta la fecha la única propuesta explícita del gobierno ha sido la necesidad de que la administración del Canal garantice la eficacia de la vía acuática. Sin embargo, aún falta que se definan, de manera explícita, los objetivos que persigue el país en relación con el Canal.

Esta falta de precisión ha permitido que la junta directiva de la ACP sólo se preocupe de algunos negocios vinculados con la operación de la vía acuática. Entre éstas se destacan las actividades relacionadas con las funciones financieras, actividades de la banca y de las primas de seguros de las naves que transitan por el Canal. La junta directiva, empero, aún no se ha preocupado de estimular otras áreas para promover actividades económicas en torno a la dinámica transísmica. Igualmente, no ha logrado definir un perfil de la ACP que se compagine con los objetivos del país. Una muestra de esta situación se desprende del manejo inadecuado de la ampliación de la cuenca hidrográfica del Canal.

EL DOCUMENTO NO IDENTIFICA LOS RETOS QUE ENFRENTA EL CANAL.

Una política coherente tiene que enfrentar con entrega y voluntad cinco retos. Son retos que todos los panameños tenemos que compartir y que las más altas autoridades públicas tienen que resolver.

LA ECONOMÍA MUNDIAL⁹

El primer gran reto se refiere a la inserción de la vía acuática en el comercio marítimo mundial y sus demandas a mediano y largo plazo. El Canal tiene la potencialidad de unir a todos los países exportadores del mundo. ¿Cuál es la dinámica que caracteriza a las exportaciones? ¿En que dirección se mueve la economía mundial? Sin responder a estas preguntas el Canal se volverá obsoleto a corto plazo.

En la actualidad, el Canal de Panamá recibe el 4 por ciento de todo el comercio marítimo mundial. El comercio marítimo mundial crece a

9. Eloy Alfaro, miembro de la junta directiva de la ACP, se refirió a este tema en un artículo de opinión publicado por La Prensa, el 1° de enero de 2001.

una tasa anual del 3 por ciento. Sin embargo, la participación de la vía acuática en el comercio marítimo mundial en los últimos diez años sólo creció en el 1.5 por ciento anual.

LA ECONOMÍA NACIONAL

El segundo gran reto se refiere a la economía nacional. La influencia de la economía mundial sobre la vía acuática tiene que promover toda clase de actividades a escala nacional. La clave del éxito económico de la vía interoceánica lo constituye la generación de empresas y de empleos que podrían generar los 13 mil tránsitos interoceánicos anuales.

EL DESARROLLO SOSTENIBLE

El tercer reto se refiere a nuestra capacidad para impulsar el desarrollo sostenible de los recursos naturales que hacen posible la operación del Canal. Aún existen señales confusas y prioridades cruzadas en relación con la política ambiental que se sigue en la cuenca del Canal. La junta directiva de ACP no ha definido una línea de acción clara en este sentido y la administración del Canal no cuenta con un instrumento adecuado que le sirva de guía en su trabajo cotidiano. Como consecuencia, aún se aprueban permisos que riñen con la ley en materia de explotaciones mineras, tala de bosques, desarrollo urbano y actividades comerciales dentro de la cuenca hidrográfica del Canal.

LA FUERZA DE TRABAJO¹⁰

El cuarto reto importante se refiere a la fuerza de trabajo de la vía acuática. Es una mano de obra con funciones muy diversas. Hay que continuar mejorando y ampliando el acceso de todos los panameños a un sistema educativo cada vez más selectivo y especializado. El alto nivel de competencia de los trabajadores panameños los lleva a la ACP donde encuentran los más altos salarios del mercado panameño.

10. Adolfo Ahumada, miembro de junta directiva de la ACP, se refirió a este tema en un artículo de opinión aparecido en La Prensa el 29 de julio de 2001. Ahumada es el único miembro de la junta directiva de la ACP que ha contribuido al debate sobre el futuro del Canal de Panamá.

CIENCIA Y TECNOLOGÍA

El quinto reto, el más importante, es el que presenta la ciencia y la tecnología. Urge que se concrete una alianza entre la ACP y las instituciones científicas del país para estimular el desarrollo y crecimiento de estas últimas. De lo contrario el país no asimilará y desarrollará las tecnologías de punta que caracterizan la operación del Canal. Seguirá dependiendo de tecnologías que se desarrollan en centros académicos de otras latitudes. Si continuamos a la zaga en la producción de científicos se nos acusará -con razón - de ser incapaces de tomar las decisiones técnicas necesarias para enfrentar los retos del futuro. Junto con la ACP y las instituciones científicas del país, en una alianza estratégica, el gobierno puede impulsar un sistema educativo capaz de formar los científicos que necesitamos.

LA ESTRATEGIA NACIONAL QUE NO APARECE EN EL DOCUMENTO

El gobierno panameño tiene que presentar una estrategia que ponga la posición geográfica del país – incluyendo al Canal de Panamá – al servicio del progreso y desarrollo del país. La falta de una visión para enfrentar esta demanda está complicando el panorama. El gobierno tiene que convertir la posición geográfica y el Canal de Panamá en beneficios para el país. ¿Cómo hacerlo? Esta es la pregunta que requiere una respuesta estratégica que unifique a todos los panameños. Este es el reto que enfrenta todo el país y, especialmente, su dirección política.

La ACP no entiende cual es el papel de la vía acuática en este contexto. En realidad, no le corresponde presentar respuestas o alternativas. La ACP cumple con su misión fundamental que es pasar barcos de un océano a otro de manera eficaz, segura y económica. La ACP puede ayudar, pero no está en capacidad de ofrecer liderazgo en este punto. La ACP tiene que decirle al país como se pueden pasar más barcos, en forma más segura y al menor costo (incluyendo las alternativas sobre sus ampliaciones). No está en condiciones de definir cual debe ser la política nacional.

La falta de una estrategia gubernamental ha obligado a la posposición de una decisión en torno a la ampliación de la vía acuática. En 1993 la Comisión Tripartita recomendó la construcción de un tercer juego de esclusas con capacidad para recibir barcos de hasta 150 mil toneladas. (En la actualidad, las esclusas tienen capacidad para recibir barcos de 64 mil toneladas). El comercio marítimo internacional crece y los barcos que se construyen son cada vez más grandes. La ruta que pasa por el Canal de Panamá sigue siendo muy importante uniendo las cuencas de los océanos Atlántico y Pacífico. Cualquier ampliación del Canal representa un reto de ingeniería, de capacidad financiera y de fuerza de trabajo. Por falta de una estrategia nacional, en estos momentos Panamá carece de la capacidad para enfrentar un proceso de negociación de manera que favorezca los intereses del país. La participación panameña en las obras de ampliación de la vía acuática puede quedar relegada a simple observador como fue el caso de la construcción del Canal a principios del siglo XX. La estrategia actual de los políticos que toman las decisiones sobre el Canal de Panamá es inaceptable. Excluyen a la mayoría de los panameños de cualquier participación en el futuro del país. Sólo conciben la participación de dos grupos "especializados": En primer lugar, un pequeño grupo que se especializa en actividades bancarias capaz de efectuar operaciones y transacciones financieras. Segundo, un amplio sector mano de obra barata con cierto nivel de calificación de origen local que complementarían la mano de obra barata importada.¹¹

LOS CONFLICTOS DE LA ACP QUE NO SON ABORDADOS POR EL DOCUMENTO.

Los conflictos que están surgiendo en torno a la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) tienden a multiplicarse en forma alarmante. Es importante que el país llegue a un acuerdo en relación al futuro de esa entidad pública.

11. En su obra "Historia de los grupos humanos en Panamá", publicada por primera vez hace casi cincuenta años en 1953, Hernán Porras describe en forma magistral esta concepción ideológica de los sectores políticamente dominantes. Ver en Marco A. Gandásegui, 1993, Las clases sociales en Panamá, Panamá:CELA.

Todo indica que gran parte de los conflictos actualmente en la agenda de la ACP se debe a la confusión que existe en relación a la función que debe cumplir esta entidad pública creada por la legislación panameña hace apenas cinco años¹². Pareciera que el gobierno nacional -encabezado por el Ejecutivo- quiere delegar en la ACP la toma de decisiones políticas que afectan el futuro del país. Por su lado, la ACP cree que es parte de su mandato definir el futuro de la relación entre la vía acuática y la nación panameña.

Para aclarar este asunto, hay que distinguir entre obligaciones del gobierno y las de la ACP. El gobierno es una instancia compleja que sigue el mandato de una comunidad organizada políticamente en la República de Panamá. Desde hace muchas décadas recibió el mandato de poner el Canal de Panamá y la posición geográfica del país al servicio del desarrollo nacional. Sobre este punto existe consenso entre todas las fuerzas partidistas, gremiales y cívicas del país.

Por su lado, la ACP también tiene definidos sus objetivos en la ley orgánica que le da vida, así como en el título constitucional que le da un rango especial. Su función primordial es garantizar el tránsito de naves de un océano al otro en forma segura, económica y eficaz.

LOS PROBLEMAS COYUNTURALES DE LA ACP NO APARECEN EN EL DOCUMENTO.

Estos son los problemas, a largo plazo, que enfrenta el país en relación al Canal de Panamá. Sin embargo, hay otros problemas de tipo coyuntural que han aparecido y parecen tener a la ACP y al país navegando en aguas turbulentas y, a la vez, pantanosas. Estos problemas coyunturales se levantan como árboles de enormes dimensiones que obstaculizan nuestra visión del bosque (es decir, el papel del Canal en el futuro del país). En la actualidad, la ACP se enfrenta a tres serios conflictos coyunturales que debe resolver en el marco de los intereses del

12. El expresidente de la República, Jorge Illueca, se refiere a esta confusión y los efectos negativos que está teniendo sobre la administración del Canal en un artículo de opinión, "La Asamblea Legislativa y los tránsitos radiactivos", publicado en El Panamá América el 19 de noviembre de 2001.