

Impacto de la globalización en el sector primario de Panamá.

Una mirada ambispectiva

Impact of globalization on the primary sector of Panama.

An ambispective view

MSc. Víctor Hugo Herrera Ballesteros

Universidad de Panamá. Panamá

victor.herrerab@up.ac.pa

<https://orcid.org/0000-0002-4756-4108>

Recibido 8/16/24

Aceptado 9/14/24



DOI: <https://doi.org/10.48204/j.cnacionales.n36.a6829>

Resumen

Aquí se evalúa el impacto de la apertura comercial sobre el sector primario de Panamá. Las fuentes de datos utilizadas provienen de las cuentas nacionales respecto de la producción, la encuesta de mercado laboral, la hoja de balance de alimentos y los datos del índice de precios al consumidor del Instituto Nacional de Estadística y Censos. Los datos de la canasta básica de alimentos provienen del ministerio de Economía y Finanzas. Se realizó un análisis ambispectivo partiendo del cambio institucional de finales de los años noventa y su impacto en las dos décadas recientes y sus perspectivas futuras. La reducción de los aranceles al 15% mediante el Decreto de Gabinete N° 68 de 12 de noviembre de 1997, al igual que la Ley N° 29 de 1 de febrero de 1996 que crea la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor, marcaron un punto de inflexión a partir del cual el sector primario fue perdiendo mercado interno mientras el sector importador consolidaba su integración vertical en la agroindustria y la producción en adición a su poder de oligopolio y oligopsonio a lo largo de toda la cadena de comercialización. El declive del sector primario ha quedado evidenciado con la pérdida de participación del sector primario en la producción total, menor participación relativa del empleo formal en el sector privado y los salarios, al igual que el incremento sistemático del déficit agroalimentario e incremento de precios de los alimentos, derivados de una oferta local que se ha tornado más inelástica. Se hace necesario reconstruir el sector público agropecuario para fortalecer la capacidad productiva en aras de una transformación productiva que permita garantizar el abastecimiento de alimentos con capacidad para competir con los productos importados, que contribuya a una mayor asequibilidad de los consumidores.

Palabras clave

Apertura comercial, Canasta básica, Déficit agroalimentario, Sector primario, Panamá.

Summary

To evaluate the impact of trade liberalization on Panama's primary sector. The data sources used come from the national accounts regarding production, the labor market survey, the food balance sheet, and the data of the consumer price index of the National Institute of Statistics and Censuses. The data on the basic food basket comes from the Ministry of Economy and Finance. An ambispective analysis was conducted based on the institutional change of the late nineties and its impact on the last two decades and its prospects. The reduction of tariffs to 15 per cent by Cabinet Decree No. 68 of 12 November 1997, as well as Law No. 29 of 1 February 1996 establishing the Commission on Free Competition and Consumer Affairs, marked a turning point from which the primary sector gradually lost its domestic market while the import sector consolidated its vertical integration in agribusiness and production in addition to its oligopoly and oligopsony power throughout the entire marketing chain. The decline of the primary sector has been evidenced by the loss of participation of the primary sector in total production, lower relative participation of formal employment in the private sector and wages, as well as the systematic increase in the agrifood deficit and increase in food prices, derived from a local supply that has become more inelastic. It is necessary to rebuild the agricultural public sector to strengthen productive capacity for a productive transformation that guarantees the supply of food with the capacity to compete with imported products, which contributes to greater affordability for consumers.

Keywords

Trade liberalization, Basic basket, Agri-food deficit, Primary sector, Panama.

Introducción

Panamá es un país caracterizado por tener una economía basada en los servicios, dado que con base en su función como ruta de tránsito se incorporó a la economía mundial, teniendo un papel importante en las redes globales de comercio marítimo desde el siglo XVI como lo sostiene el historiador panameño Alfredo Castillero Calvo (Calvo, 2017). Es decir, que desde la época colonial Panamá se consolidó como ruta de tránsito y determinó su vocación de servicios pasando por la construcción del ferrocarril interoceánico hasta el canal, y que por consiguiente hilvanó la estructura productiva que históricamente ha caracterizado a Panamá como país de servicios que hoy día conocemos.

Aunado a este precedente histórico el país ha seguido por todo un conjunto de transformaciones en su estructura económica hasta tener una hipertrofia sectorial en la que

el sector terciario se ha consolidado como el más importante, donde se destacan la banca, el comercio al por mayor y al por menor, transporte y telecomunicaciones, entre otras, mientras que el sector primario y secundario tienen una importancia mucho más modesta.

Nuestro análisis se circunscribe al período 2000-2020, por el hecho de que fue a finales de la década del noventa del siglo pasado, cuando se hicieron cambios estructurales como por ejemplo las privatizaciones de empresas estatales claves como el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación o el Instituto Nacional de Telecomunicaciones, en adición al repliegue del sector público agropecuario en sus funciones de investigación, extensión, financiación y comercialización tan importantes para el desarrollo del sector primario. El evento más significativo fue la reducción a ultranza de los aranceles de importación al 15% de manera unilateral para los rubros agropecuarios, que dejó expuesto al sector primario a una competencia desigual con los productos importados, los cuales han ocupado cada vez un espacio mayor en el mercado nacional en momentos en que el sector primario agrario necesitaba ser fortalecido mediante un plan de reconversión integral que gestionara su modernización al igual y aumentar la productividad para poder competir en mejores condiciones.

Por el contrario, frente a este hecho el sector importador se benefició del ahorro fiscal de la reducción arancelaria y no trasladó dicho beneficio al consumidor, ejerciendo por el contrario su poder de oligopolio y oligopsonio, con lo cual no solo se encarecieron los precios de los alimentos de manera escalonada, sino que también al integrarse verticalmente aguas abajo, ejerció su poder de negociación sobre el sector productor.

Esta situación ha marcado una mayor pérdida de participación del sector primario en la economía, situación que se refleja en su menor participación relativa en la producción, el empleo y los salarios al igual que mantener un déficit comercial creciente respecto de las importaciones de alimentos y que marca un fuerte proceso de inseguridad alimentaria al no poder abastecer de manera sostenida la demanda y por el contrario depender cada vez más de las importaciones.

Estos elementos dejan una clara evidencia de la necesidad de cambiar el paradigma y rehacer la capacidad productiva y de abastecimiento del sector primario considerando la reconstrucción del sector público agropecuario toda vez que el sector primario ha evidenciado históricamente su debilidad estructural para garantizar el acceso de la población a productos asequibles y competitivos.

I. Análisis contextual

1. Proceso de reformas y cambios institucionales

La situación del sector primario de la economía panameña es el resultado de un largo proceso de cambios en el entorno del comercio global estructural que han incidido de manera significativa en los cambios institucionales y normativos en su evolución en las dos últimas

décadas. A mediados de la década de los años noventa del siglo XX se dieron cambios significativos que implicaron la privatización de las empresas estatales de servicios tales como las telecomunicaciones y de electricidad.

Ello implicó la creación de dos entidades rectoras de los servicios públicos regulados por un lado y de los mercados que quedaron bajo la égida de la libre competencia. En este caso se crearon el Ente Regulador de los Servicios Públicos-ERSP(hoy día Autoridad Nacional de los Servicios Públicos) y la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor-CLICAC(hoy día Autoridad Nacional de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia) (Legislativa, 1996a, 1996b).

Estos cambios normativos obedecieron al proceso de privatización de las dos principales instituciones estatales de servicios públicos, a saber, el instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE) y el Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL) en adición a otras empresas estatales como, por ejemplo, la de cemento y cítricos. Por otro lado, la eliminación de la Oficina de Regulación de Precios dio paso a la CLICAC, en que mercados regulados como, por ejemplo, el de medicamentos o los productos de la canasta básica de alimentos, quedaron a libre oferta y demanda. En dicha normativa también se contemplaban las medidas de salvaguardia y las prácticas de comercio desleal bajo la responsabilidad de dicha entidad, hoy día en manos del Ministerio de Comercio e Industrias a partir de 2007(Legislativa, 2007).

Es este cambio normativo el que más tuvo incidencia en el sector primario en adición a la desgravación arancelaria en que todos los aranceles de importación a excepción de la leche, los autos y el arroz, quedaron establecidos al 15%, lo cual dejó en una franca competencia desigual al sector primario, por el hecho de no haber realizado una reestructuración y modernización productiva previa que le hubiese permitido competir en mejores condiciones frente a las importaciones(Comercio, 2007; Legislativa, 1997).

Por otro lado, el sector importador de víveres encabezado por el oligopolio de las principales cadenas de supermercados, no traspasaron ese ahorro fiscal bajo la forma de mejores precios al consumidor teniendo por el contrario una escalada de precios sin retorno que hasta nuestros días sigue socavando el poder adquisitivo de los consumidores.

Es decir, que las principales cadenas de supermercados ejercieron su poder de monopolio en la venta de productos al consumidor y de monopsonio frente a la fijación de precios a proveedores. Es así como, por ejemplo, se estableció la ley N° 25 de clasificación de la carne o la consecución del fallo condenatorio por fijación de precios de los cortes de carne de res(Legislativa, 1998).

Al tener un mercado altamente concentrado a lo largo de la cadena de comercialización, bajo una estructura oligopólica, y un sector primario muy debilitado en la producción, queda con poco margen de negociación de precios frente a las grandes cadenas de supermercados que por el contrario terminan de consolidar su integración vertical en todo el canal.

2. Medidas de salvaguardia, dumping y subsidios.

Con la puesta en marcha de la ley 29 de 1996 se ponen en práctica las primeras medidas de salvaguardia a finales de la década del noventa y principios de la del 2000. Casos emblemáticos como el de la salvaguardia porcina, en que la nueva entidad, la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor, estrena esta normativa, dejó en clara evidencia las debilidades de las distintas ramas de actividad primarias, frente a la reducción lineal de los aranceles de importación con una tasa promedio del 15%, y a la ausencia de una reestructuración productiva previa, limitaron a muchas actividades agrícolas y pecuarias con pocas posibilidades de competir y en algunos casos hasta de no poder sobrevivir, ante lo cual se hicieron varias solicitudes de medidas de salvaguardia.

En el caso de la porcicultura se necesitaba una protección arancelaria lineal con desgravación temporal sujeta a un plan de reconversión en genética y alimentación, en adición a tener plantas de matanza y destace para satisfacer las necesidades de materia prima de la industria procesadora y ganar la eficiencia necesaria en un período de cinco años para competir con las importaciones de las distintas fracciones arancelarias.

Otro caso fue el de la producción hortícola al igual que la de sal, en que se evidenció la ausencia de una política de reestructuración productiva sobre todo en el caso hortícola de la ausencia de una cadena de frío que ayudara a reducir las pérdidas post cosecha que dejan fuertes mermas a lo largo de la cadena de comercialización reduciendo la oferta efectiva y trasladando dicha ineficiencia mediante precios más altos al consumidor. Con relación a la producción de sal, se dio el caso de la Cooperativa de Servicios Múltiples Marín Campos R.L. con sede en Aguadulce, la cual frente a la importación de sal de cantera de Colombia, cuyo costo de refinación era muchísimo menor respecto a la sal que se extrae de las salinas por decantación solar, solicitó una medida de salvaguardia ante lo que era en ese momento una situación insostenible e incluso considerando la posibilidad de reconvertir sus salinas a la cría del camarón de estanque. Esta situación evidenció claras pruebas de que el sector primario no estaba preparado para una apertura a ultranza como la planteada en la reducción arancelaria de finales de 1997 mediante el decreto N° 68 de 12 de noviembre (Legislativa, 1997).

De hecho, se ponía en riesgo la seguridad alimentaria en granos básicos como el arroz, el maíz y las leguminosas, que con una oferta históricamente inelástica requieren hasta nuestros días de una modernización para mejorar los rendimientos por hectárea que en la actualidad no permiten tener niveles de inventarios capaces de poder abastecer a la población de manera sostenida en períodos críticos en los que se depende más que nunca de las importaciones.

Otro elemento fundamental para tomar en consideración fueron los casos de dumping como el del azúcar o el de la importación de pollos, en que se inundó el mercado panameño con toneladas de azúcar contra la industria procesadora local o en el caso del pollo con las llamadas partes sobrantes que no gustan en el mercado estadounidense, afectando sensiblemente a la industria local. Ello exigía la imposición de derechos antidumping o derechos compensatorios dependiendo del tipo de práctica, en momentos en que la

producción de los Estados Unidos de América inundaba los mercados regionales de arroz, maíz y carne de pollo, producto en parte de los llamados tratados de libre comercio, especialmente con los Estados Unidos de América (Tratado de promoción comercial).

En resumen, frente a la apertura comercial mediante una reducción arancelaria promedio del 15%, se expuso al sector primario a una competencia desigual frente a las importaciones, sin tener previamente una reconversión productiva que generase mejores rendimientos y eficiencias a lo largo del canal de comercialización.

3. Integración vertical del sector importador.

Otra de las consecuencias de la apertura comercial fue la consolidación de la integración vertical de las cadenas de supermercados aguas abajo hasta la producción de productos agrícolas y pecuarios ejerciendo su poder de oligopolio en la fijación de precios al consumidor y su poder de oligopsonio en la determinación de los precios a los proveedores. El fracaso en la aplicación de la ley 25 de clasificación de los cortes de carne de res, de acuerdo con la edad del animal con la que se esperaba tener condiciones de comercialización más justas para productores y consumidores, dejó en evidencia el ejercicio del poder de mercado de dicho sector.

La integración vertical quedó más que evidenciada con el desarrollo de marcas propias en distintos productos alimentarios al tener sus propias divisiones agroindustriales de procesamiento y empaçado, con las cuales incluso compiten contra sus propios proveedores al disponerlos no solo a precios más bajos sino también en espacios preferenciales en sus góndolas, lo cual termina consolidando su poder negociación.

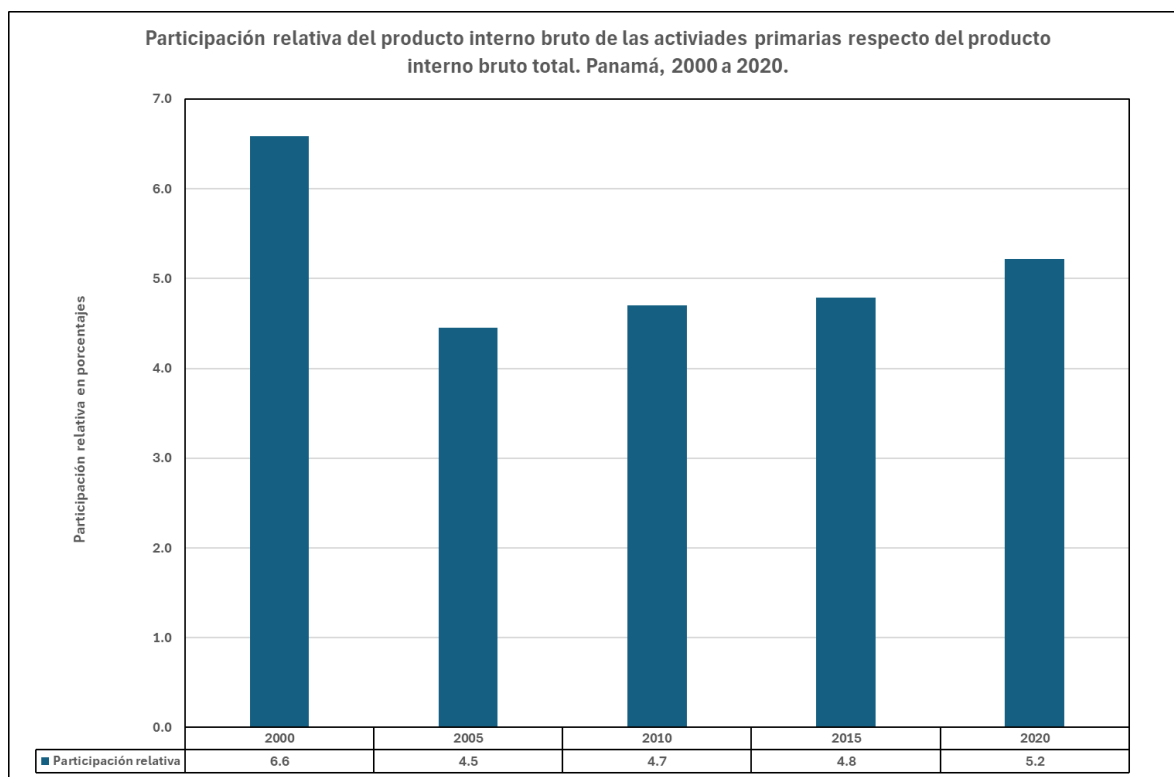
En el año 2002 la entonces Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor, demandó a cuatro mataderos y dos cadenas de supermercados por la comisión de prácticas monopolísticas absolutas en la fijación de precios de los cortes de carne de res, la cual es un producto gancho de los supermercados(M., 2002).

Las acusaciones del sector ganadero contra los mataderos/supermercados en la fijación del precio como proveedores ha sido otro elemento del ejercicio del poder de oligopsonio de las cadenas de supermercados, cuando la Asociación Nacional de Ganaderos ha manifestado sus quejas constantes por la imposición de precios bajos en la compra del ganado en pie o de leche.

Estos elementos dejan en evidencia el bajo poder negociador de los proveedores pecuarios y agrícolas frente a una estructura oligopólica consolidada y que requiere del apoyo gubernamental en materia de comercialización y mejoramiento de la productividad a un sector primario que sigue evidenciando sus debilidades no solo frente a su poca capacidad competitiva con los productos importados sino también frente a su escaso poder negociador a niveles superiores del canal de comercialización(Jurídico Y Económico Escurialense, 2018).

II. Estructura de la producción, el empleo y salarios del sector primario.

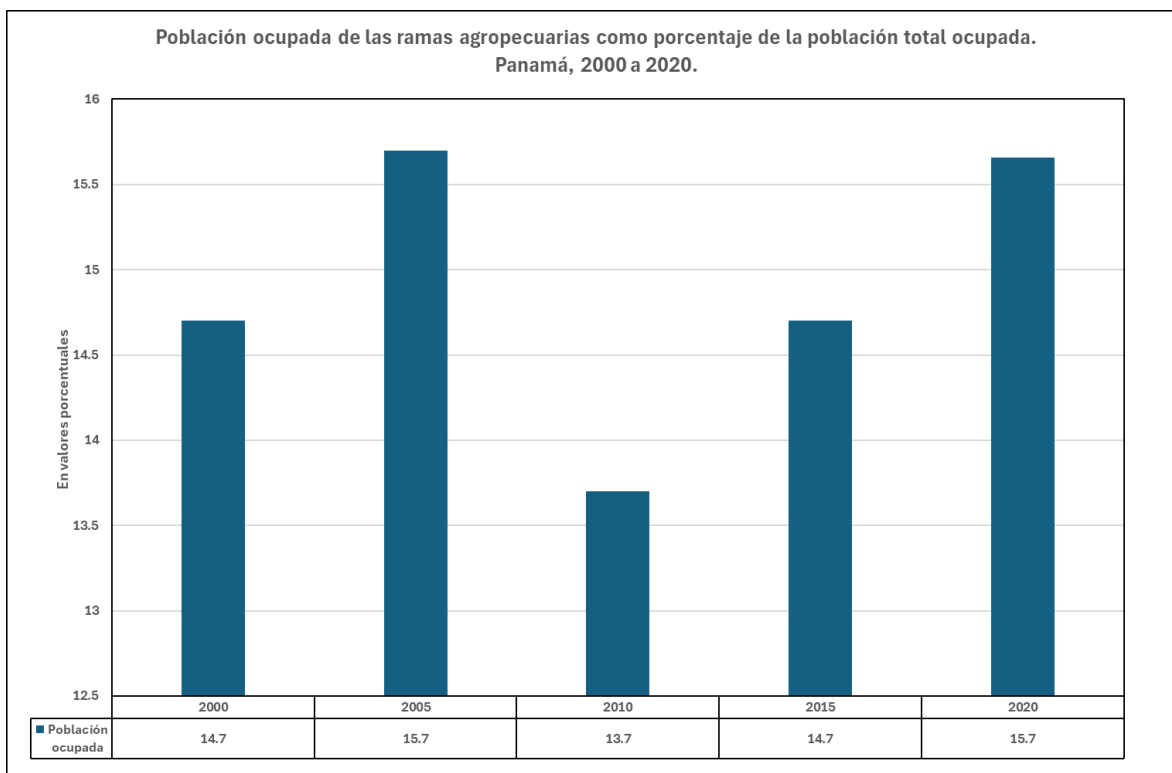
En un análisis prospectivo de la situación del sector primario posterior a las reformas y reestructuración del comercio exterior e interior, se da paso a revisar los datos de las dos décadas culminadas posteriores a dichos procesos. De 2000 a 2020 se puede observar una tendencia decreciente de la participación del producto interno bruto de las ramas de actividad primarias respecto del producto interno bruto total.



En los primeros quince años, es decir, de 2000 a 2015, la participación relativa pasó de 6.6% en 2000, a 4.5% en 2005, 4.7% en 2010 y a 4.8% en 2015, para finalmente repuntar ligeramente a 5.2% en 2020. Estos datos evidencian que la composición de la participación de las ramas de producción primaria se han más bien estancado en el mejor de los casos, frente a un cambio esperado hacia una mayor composición o cambio estructural con miras a la modernización y capacidad de abastecimiento de productos agrícolas y pecuarios en la búsqueda de la seguridad alimentaria nacional.

Dicho estancamiento en tiempo y espacio es coincidente en buena medida como una reacción posterior a las medidas de finales de los años noventa, siendo un nexo causal de fondo de la situación que aún en años más recientes siguen afectando de manera negativa a este sector y que dejan de manifiesta la dependencia del exterior en el consumo alimentario.

Al observar la evolución de la población ocupada la misma se mantuvo en torno al 15% respecto de la población ocupada total, siendo la mayor en 2005 y 2020 con 15.7% en ambos años (ver figura 2). Su nivel más bajo se observa en 2010 con 13.7%, para posteriormente repuntar ligeramente hasta el 2020 con el 15.7%. Esto al igual que lo observado con relación a la participación en la producción, deja evidencia de estancamiento o poco dinamismo de la fuerza laboral



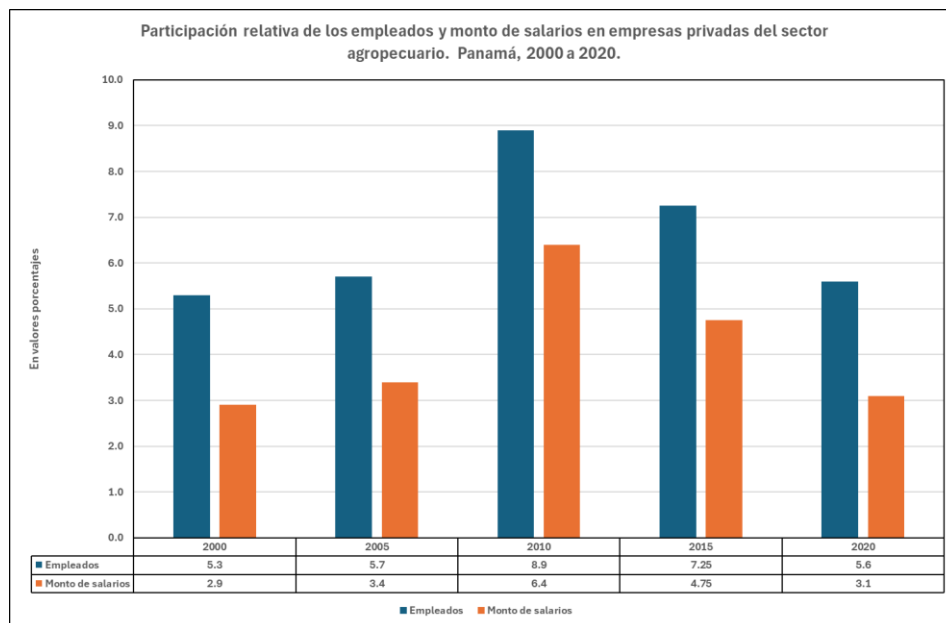
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Es el sector donde la fuerza laboral tiene el nivel de escolaridad más bajo y por consiguiente un menor perfil de capital humano. Mientras que en las zonas urbanas el promedio de escolaridad está en entorno al nivel de secundaria, en las zonas rurales no supera el nivel de noveno grado (Victor Hugo Herrera Ballesteros, 2022), lo cual incide en su menor productividad y nivel salarial respecto de otras ramas más modernas. Más aún, este es el sector que ha quedado más expuesto a crisis externas y perturbaciones de oferta provocados por procesos de estanflación ante incrementos en los precios del petróleo o bien del incremento en los costos de los insumos agropecuarios.

Es claro que frente a estos procesos mientras otras ramas de actividad tales como el comercio, servicios o el sector financiero se recuperan mucho más rápido luego de la ocurrencia de este tipo de crisis, las actividades del sector primario lo hacen más lentamente generando incluso procesos de histéresis laboral producto de la persistencia del desempleo o paro de larga duración y sobre todo frente a la informalidad que históricamente ha caracterizado de manera particular su fuerza laboral (Víctor Hugo Herrera Ballesteros, 2020).

Al analizar los niveles de contratación de la fuerza laboral en empresas privadas se puede observar que la participación relativa de la fuerza laboral y el monto de salarios, respecto del total, es muy modesta. La participación relativa de los empleados en el mejor de los casos fue la mayor en 2010 y 2015 con el 8.9% y 7.25% respectivamente, mientras que en el resto del periodo apenas superó el 5%. Ello indica el bajo nivel de formalización laboral de esta fuerza de trabajo y que se corresponde con la baja importancia relativa de estas ramas de producción.

(figura 3)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Una situación similar se observa respecto de la baja participación relativa del monto de los salarios pagados, respecto del monto total, la cual no llega siquiera al 7%. En 2000 la participación relativa fue de 2.9%, en 2010, el 6.4%, siendo la más alta de todo el período, para incluso en 2020 quedar en 3.1%, dejando en claro el impacto de la pandemia del Covid-

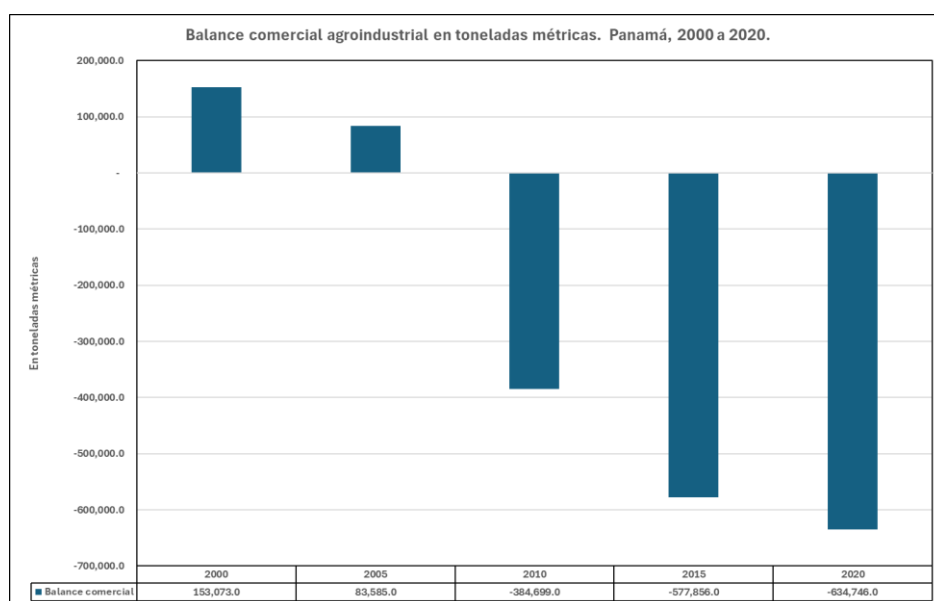
19, pero quedando en un nivel similar al 2000. Esta situación deja al descubierto el retroceso de las ramas de actividad primarias en su participación en el empleo y en los salarios y en que estas actividades al tener bajo nivel de capital humano e importancia en la producción no son atrayentes de fuerza laboral y por el contrario se mantiene una estructura del empleo y los salarios de estancamiento.

III. La dependencia de importaciones como respuesta a la oferta inelástica del sector primario.

De los datos analizados hasta ahora respecto de la composición de la producción y el empleo, con relación a las respectivas participaciones relativas, se deduce un claro estancamiento de las actividades primarias posterior al proceso de apertura comercial a ultranza y a la falta de una reestructuración productiva que permitiera una competencia con las importaciones en mejores condiciones. En adición, la integración vertical de los importadores de víveres encabezada por las principales cadenas de supermercados, en la producción y procesamiento, terminó de consolidar un proceso de desintegración del sector primario en Panamá.

Corolario de lo anterior es el déficit comercial que a partir del año 2010 comienza a incrementarse al pasar de 384,699 toneladas métricas a 577,856 en 2015 y a 634,746 en 2020. De hecho, de 2000 a 2005 el relativo superávit existente se redujo 153,073 toneladas métricas a 83,585, para de ese período en adelante tener un déficit creciente (figura 4).

(Figura N° 4)

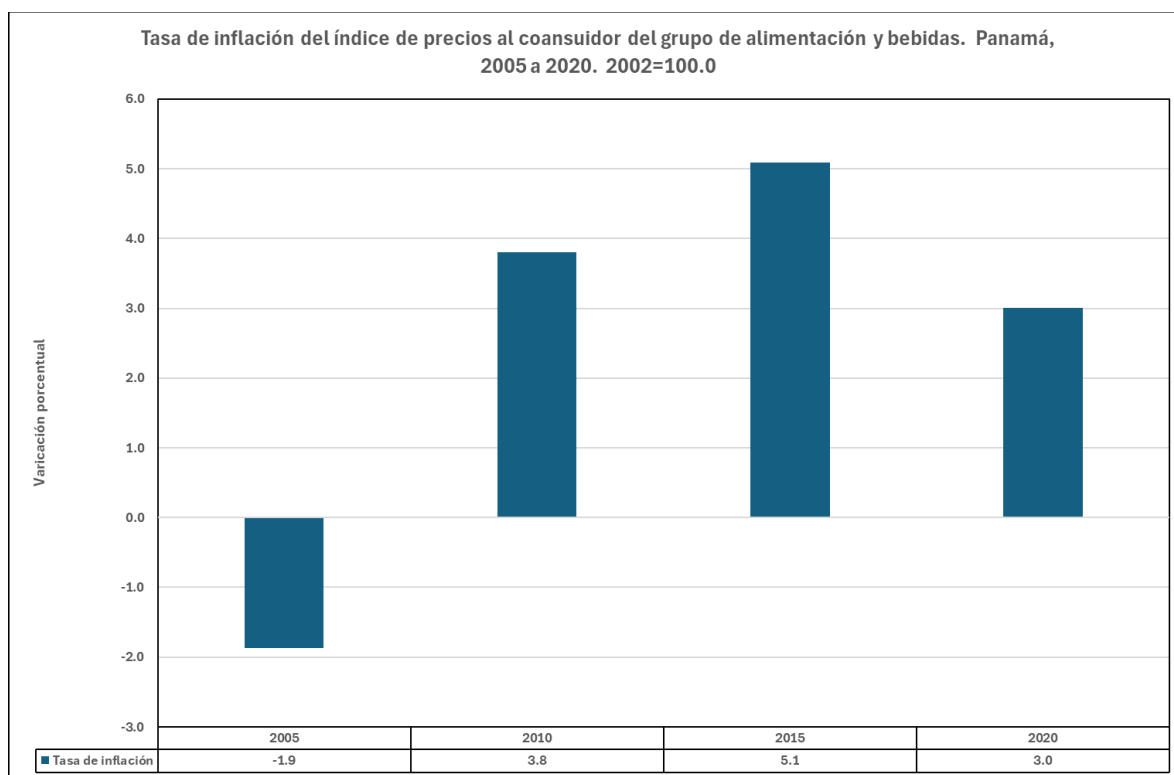


Estos hechos terminan por confirmar la evolución desfavorable de las ramas del sector primario, posterior a la apertura comercial, generando una menor capacidad productiva y por el contrario una mayor dependencia de las importaciones e inseguridad alimentaria que afecta en nuestros días a la población más vulnerable(González, 2003).

5. La presión inflacionaria y los controles de precios.

La existencia estructural de una oferta primaria inelástica se traduce inexorablemente en mayores precios en la medida que la población crece y la capacidad de abastecimiento se complementa de manera creciente con las importaciones. Así lo evidencia la tasa de inflación calculada con el índice de precios al consumidor (figura 5).

(Figura N° 5)



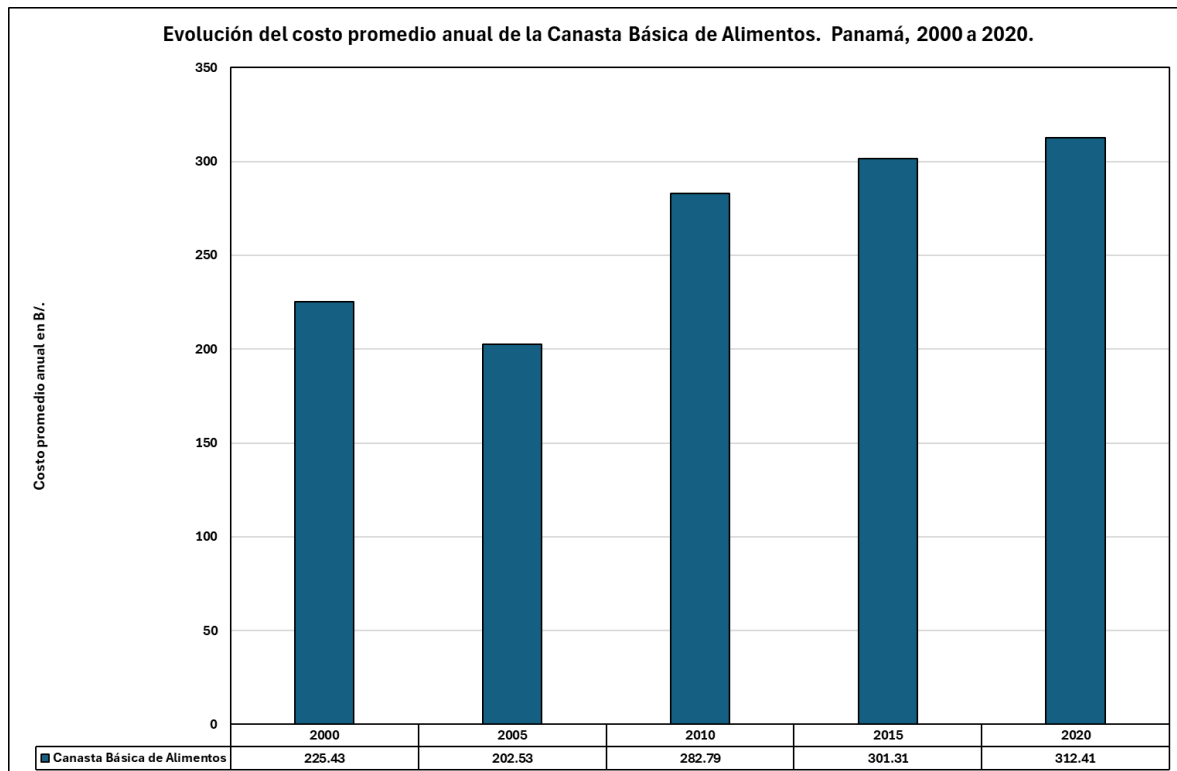
En 2010 se observa un incremento de la tasa de inflación de 3.8%, a 5.1% en 2015 y de 3.0% en 2020, es decir, que incluso antes de la pandemia cuando producto de la pandemia del Covid-19 el déficit comercial fue el mayor del período en 2015 la inflación fue mucho mayor. En todo caso la pandemia expuso la mayor vulnerabilidad del sector primario al no poder

sostener niveles de inventarios que permitan un abastecimiento seguro ante circunstancias de esa índole.

La inflación de los precios de los alimentos también incide en la pérdida de poder adquisitivo de la población más vulnerable llevándola a una situación de inseguridad alimentaria. De hecho, de 2010 a 2019 el coeficiente de GINI pasó de 0.55 a 0.64 según cálculos propios con la Encuesta de Hogares de dichos años. Según cálculos del Banco Mundial el coeficiente de GINI de Panamá fue de 0.49 para el año 2023, lo que implica una mayor desigualdad en la distribución del ingreso para el período y en años recientes (Victor Hugo Herrera Ballesteros, 2022; Mundial, 2022).

La evolución anual del costo de la canasta básica de alimentos es evidencia contundente del incremento progresivo del costo de la vida, especialmente de 2010 en adelante, sin que se vislumbre un retorno a principios del período y más bien evidenciar una diferencia de B/. 86.98 entre el 2000 y el 2020 (figura 6) (Amador-García & García-García, 2018).

(Figura N° 6)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Finanzas.

No es extraño entonces que el estancamiento de las actividades del sector primario traducidas en un incremento del déficit comercial agroalimentario se traduzca al final de cuentas sea coincidente con un incremento de los precios de los alimentos. A falta de competitividad la oferta local ha perdido espacio de mercado tornándose más inelástica y por ende con menor capacidad de abastecimiento de la demanda, frente a un proceso de apertura comercial que de manera filosófica en el papel propugnaba una mayor competitividad de la producción interna frente a las importaciones en adición a bajar el precio de los alimentos. Sin embargo, a lo largo de las dos décadas posteriores la reducción de aranceles, en adición al repliegue del sector público agropecuario, la realidad y los hechos evidencian lo contrario, con la consolidación de la integración vertical del sector importador de víveres en la producción y control de toda la cadena de comercialización y ejerciendo su poder de oligopsonio y oligopolio.

Discusión

El impacto de la apertura comercial a finales de la década de los años noventa del siglo pasado, continúa siendo uno de los puntos más álgidos del debate sobre el deterioro progresivo del sector primario en Panamá, implicando las deficiencias en la cadena de suministro y el bienestar del consumidor. Es evidente la pérdida de participación relativa del sector primario en la producción de alimentos tal como se ha demostrado con el creciente déficit comercial dejando en claro un déficit agroalimentario que cada vez es más difícil de cubrir con la producción local, dependiendo por el contrario de las importaciones (González, 2003; Jurídico Y Económico Escurialense, 2018).

Esta situación ha sido consecuente con la caída en la participación relativa de la producción primaria respecto del producto interno bruto total al igual que en el empleo y los salarios. Frente a esta realidad se puede sostener que el balance después de 20 años de una apertura comercial a ultranza ha sido negativo, máxime por el incremento en los precios de los alimentos frente a una oferta local inelástica.

Las críticas fundamentales se han centrado en el incremento de la inseguridad alimentaria mientras que el sector importador ha consolidado su integración vertical hasta la producción y la agroindustria, ejerciendo su poder de oligopsonio frente a los proveedores, quienes a todas luces tienen el menor poder de negociación a lo largo de la cadena de comercialización (Martínez-Gómez, Torres-González, & Aboites Manrique, 2002).

Frente a la pérdida de poder adquisitivo del consumidor, desde las dos últimas administraciones se ha venido estableciendo el llamado sistema de control de precios de emergencia para un conjunto de productos básicos, que de igual manera ha sido objeto de críticas en especial por posibles efectos de desabastecimiento, contrario al espíritu del Decreto N 165 en el que se reconocía el constante incremento en el costo de la canasta básica de alimentos (Panamá, 2014). Otra de las críticas es el efecto cruzado adverso debido a que

por valoraciones de calidad los detallistas suelen poner el precio bajo control al producto de menor calidad en detrimento de las preferencias de los consumidores (Amador-García & García-García, 2018).

Por consiguiente, es una medida cuyos resultados han sido cuestionados mientras que la Canasta Básica de Alimentos ha seguido aumentando de precio, como se reconoce en la redacción de dicho decreto y que abre el debate sobre la libre oferta y demanda frente a la regulación de precios. El hecho de tener que haber establecido este mecanismo de control de precios que en principio era de carácter temporal y que aún se mantiene en la actualidad, deja en claro los problemas de fondo de las actividades primarias con una deficiencia histórica que imposibilita el abastecimiento sostenido sin dependencia de las importaciones (Braun & Díaz-Bonilla, 2008; Rello, 2009).

Las medidas de salvaguardia de finales de los años noventa y principios de la década del 2000 evidencian que el sector primario no estaba preparado para una reducción de los aranceles de importación, al no haberse realizado una reestructuración productiva no solo con el fin de aumentar la productividad sino también, en generar eficiencias en la cadena de comercialización para reducir las pérdidas post cosecha y tener inventarios adecuados que garanticen la seguridad alimentaria.

Dos décadas después el país ha seguido debatiéndose en la misma disyuntiva en que ni siquiera se tiene garantizado el abastecimiento de granos básicos como el arroz en que año tras año se deben abrir los contingentes ordinarios y en ocasiones extremas el contingente extraordinario, lo cual genera enfrentamientos entre productores, molineros y cadenas de supermercados.

Ello hace llevar la discusión sobre la necesidad de revisar la integralidad de los acuerdos comerciales del país y compromisos adquiridos con la entrada a la Organización Mundial del Comercio, versus la situación del sector primario que a todas luces ha dejado en evidencia sus debilidades, expresada en su poca capacidad de negociación frente a estructura oligopólica del sector importador de víveres (Rello, 2009).

La evidencia pone en la palestra las críticas al proceso de reforma de apertura comercial y privatizaciones de mediados de los años noventa del siglo pasado, que han dejado serios cuestionamientos a las ineficiencias operativas de sectores claves como la generación de energía eléctrica, las cuales también se traspasan a la producción o de igual manera los altos costos de los insumos agrícolas que se terminan trasladando al consumidor (Castillo, 2006).

Frente a esta realidad la brecha social en el agro se sigue ampliando y en que los ingresos de la población ocupada se siguen deteriorando, lo cual es también una realidad en otros países latinoamericanos, dejando una profundización de la inequidad social, y aumento de la pobreza multidimensional (Braun & Díaz-Bonilla, 2008).

Conclusiones

Al hacer un balance sobre la apertura comercial del sector agropecuario panameño, queda en claro que el impacto ha sido negativo, evidenciado por la pérdida de participación relativa en la producción, el empleo y los salarios. De igual manera el déficit comercial creciente, evidencia la inseguridad alimentaria al afectar la baja disponibilidad local de una oferta rígida frente a la dependencia de las importaciones.

Respecto a esta situación es importante resaltar el paradigma actual basado en el agotamiento de la estructura económica en la que el sector primario sigue siendo el más débil y expulsor de población hacia las zonas urbanas.

La ausencia de una política integral respecto de la financiación, comercialización y modernización de la producción se contrapone con el desmantelamiento o repliegue del sector público agropecuario que ha dejado con poco respaldo al sector primario, que, frente a sus debilidades a lo largo de toda la cadena de abastecimiento, evidencia las ineficiencias post cosecha que inciden en los precios al consumidor.

La integración vertical del sector importador en la agroindustria y la producción agrícola y pecuaria, no solo le quitaron espacio a los productores sino también poder de negociación frente a las principales cadenas de supermercados. De igual manera la poca capacidad de competir frente a los productos importados dejó en claro la necesidad de tener una reestructuración productiva previa a la reducción arancelaria, lo cual no dejó oportunidad de ajustarse previamente a dichos cambios.

Esta situación terminó perjudicando a los consumidores que además de contar con una escasa disponibilidad de productos locales, enfrentan las continuas alzas de precios en la Canasta Básica de Alimentos, en detrimento de sus salarios reales.

Es necesario reconsiderar la reestructuración del sector público agropecuario y su capacidad para apoyar y fortalecer a las actividades agrícolas y pecuarias mediante el aumento de la productividad y mejoramiento de la cadena de frío y almacenamiento, para garantizar el acceso de productos a precios accesibles a la población.

Las medidas de salvaguardia y el establecimiento de derechos compensatorios frente a las prácticas de comercio desleal resultan ser las más adecuadas frente a la realidad actual. El objetivo central debe enfocarse en garantizar la seguridad alimentaria de la población frente a la pérdida de bienestar que resulta de la dependencia de las importaciones, que erosiona la renta nacional. Es necesario un cambio de paradigma que nos ponga en la dirección de consolidar nuestra soberanía alimentaria.

Referencias

Amador-García, K., & García-García, J. O. (2018). La Sustentación de la agricultura familiar y seguridad alimentaria: Caso Yahualica de González Gallo, Jalisco. In *AGENDA PÚBLICA PARA EL DESARROLLO REGIONAL, LA METROPOLIZACIÓN Y LA SOSTENIBILIDAD*. (Vol. 3).

- Ballesteros, V. H. H. (2020). Estimación de la Nairu mediante la Curva de Phillips con expectativas de inflación e implicaciones de la histéresis laboral en Panamá. *Plus Economía*, 8(1), 15-26.
- Ballesteros, V. H. H. (2022). Estimación de las tasas de retorno en educación en Panamá, 2010 y 2020. *Cuadernos Nacionales, Instituto de Estudios Nacionales, Universidad de Panamá*(N° 31), 34-55.
- Braun, J. v., & Díaz-Bonilla, E. (2008). Los pobres y la globalización de los alimentos y la agricultura. *INSTITUTO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN SOBRE POLÍTICAS ALIMENTARIAS*.
- Calvo, A. C. (2017). *Historia y globalización. Ensayos en homenaje a Alfredo Castillero Calvo* (Primera edición ed.). Ciudad de Panamá: Editora Novo Art, S.A.
- Castillo, R. M. (2006). GLOBALIZACIÓN DE LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. *Revista ABRA*, 26(35).
- Comercio, O. M. d. (2007). Examen de las políticas comerciales informe de Panamá. Retrieved from https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tp287_s.htm
- González, G. (2003). Globalización y agricultura: ¿Nuevos tiempos para América Latina? In *Fermentum. Revista Venezolana de Sociología y Antropología* (Vol. 13).
- Jurídico Y Económico Escurialense, A. (2018). La globalización y su influencia en la agricultura. *Anuario jurídico y económico escurialense, ISSN 1133-3677, N° 51, 2018, págs. 389-410*(51).
- Ley 26 de 29 de enero de 1996. Por la cual se crea el Ente Regulador de los Servicios Públicos, 2024 C.F.R. (1996a).
- Ley 29 de 1 de febrero de 19956. Por la cual se dictan normas sobre la defensa de la competencia y se adoptan otras medidas., 29 C.F.R. (1996b).
- Legislativa, A. (1997). Decreto de Gabinete N° 68 de 12 de noviembre de 1997. Por el cual se modifica el arancel de importacion. Retrieved from <https://docs.panama.justia.com/federales/decretos-de-gabinete/decreto-de-gabinete-68-de-1997-nov-21-1997.pdf>
- Legislativa, A. (1998). Ley 25 de 30 de abril de 1998. Por la cual se establece la clasificacion del ganado bovino en pie para el sacrificio, se clasifican canales y cortes, se deroga el decreto 43 de 1993, y se dictan otras disposiciones. Retrieved from <https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/25-de-1998-may-6-1998.pdf>
- Ley No. 45 De 31 de octubre de 2007 Que dicta normas sobre protección al consumidor y defensa de la competencia, 45 C.F.R. (2007).
- M., R. A. (2002). CLICAC demanda a supermercados y mataderos. Retrieved from <https://www.panamaamerica.com.pa/economia/clicac-demanda-supermercados-y-mataderos-82363>
- Martínez-Gómez, F., Torres-González, G., & Aboites Manrique, G. (2002). Negociaciones internacionales, discurso y globalización de la agricultura. *región y sociedad*, 14(24). doi:10.22198/rys.2002.24.a699
- Mundial, B. (2022). Índice de Gini. Retrieved from <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>
- Decreto Ejecutivo N° 165. Que establece temporalmente los precios máximos de venta al por menor, de 22 productos de la canasta básica familiar de alimentos en la república de panamá, y se adoptan otras disposiciones., (2014).

Rello, F. (2009). Inercia estructural, globalización y agricultura. Lecciones del caso mexicano. *Economía UNAM*, 6(17).