NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

LIMITADO
CEPAL/MEX/1046/Rev.1
25 de mayo de 1981

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISON ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
NACIONES UNIDAS
BIBLIOTECA

PANAMA: NOTAS PARA EL ESTUDIO ECONOMICO DE AMERICA LATINA, 1980

81-5-343

INDICE

		Página
1.	Rasgos generales de la evolución reciente: Introducción y síntesis	1
2.	La evolución de la actividad económica	7
	a) Las tendencias de la oferta y de la demanda globales	7
	b) El crecimiento de los principales sectores	9
	c) La evolución del empleo y del desempleo	21
3.	El sector externo	24
	a) El comercio de bienes	24
	b) El comercio de servicios y los pagos a factores	29
	c) El saldo de la cuenta corriente, su financiamiento y la evolución de la deuda externa	32
4.	Los precios y las remuneraciones	36
	a) Los precios y la política antinflacionaria	36
	b) Las remuneraciones	37
5.	Aspectos monetarios y política fiscal	41
	a) Moneda y banca	41
	b) Política fiscal	45

/INDICE

INDICE DE CUADROS

Cuadro		Página
1	Principales indicadores económicos, 1975 a 1980	2
2	Oferta y demanda globales, 1970 a 1980	8
3	Producto interno bruto por actividad económica a costo de factores, 1970 a 1980	10
4	Indicadores de la producción agropecuaria, 1977 a 1980	12
5	Indicadores de la producción manufacturera, 1977 a 1980	15
6	Exportaciones de bienes, fob, 1974 a 1980	25
7	Importaciones de bienes, cif, 1975 a 1980	27
8	Principales indicadores del comercio exterior, 1975 a 1980	30
9	Balance de pagos, 1975 a 1980	31
10	Indicadores del endeudamiento externo, 1975 a 1980	34
11	Evolución de los precios internos, 1975 a 1980	38
12	Evolución de las remuneraciones, 1977 a 1979	39
13	Balance consolidado del sistema bancario, 1977 a 1980	42
14	Ingresos y gastos del gobierno central, 1977 a 1980	47

1. Rasgos generales de la evolución reciente: Introducción y síntesis

La coyuntura de 1980 resultó particularmente poco favorable para casi todas las economías del Istmo Centroamericano. Dentro del panorama general caracterizado por una situación de muy escaso dinamismo e incluso de profunda depresión, Panamá logró, sin embargo, elevar el ritmo de su actividad económica 5% en 1980, completando un cuatrienio --tras la depresión de mediados de los setentas-- durante el cual el nivel del producto interno bruto se elevó casi un 24% en términos globales y un 12% por habitante. (Véase el cuadro 1.)

La coyuntura de 1980 fue diferente en Panamá, a causa principalmente de dos factores, muy positivos en el año: la inversión privada y el gasto público. El primero, debido en parte al clima de confianza creado por la firma del Tratado Torrijos-Carter de octubre de 1978, sumado a los efectos favorables para el país de una participación creciente del sector privado en la expansión del centro financiero internacional situado en el país. Ello provocó un auge muy significativo en la actividad de la construcción --con efectos favorables en el empleo urbano--, especialmente en edificios torres que han ido modernizando poco a poco la infraestructura administrativa y comercial, incluyendo la del sector público, de la ciudad de Panamá.

En cuanto al segundo, el efecto del gasto público --que había sido un elemento compensador durante la depresión de mediados de la década-- mantuvo su importancia. La recaudación derivada de la aplicación del Tratado sobre el Canal aumentó, pero sin embargo, el gasto público no pudo continuar creciendo con la intensidad anterior como consecuencia, en parte, del considerable aumento de las amortizaciones de la deuda externa. Este factor, unido a la agudización del proceso inflacionario interno --en gran medida debida a causas externas-- determinó que, progresivamente, durante 1980 fuese adoptando el gobierno medidas relativamente restrictivas.

/Cuadro 1

Cuadro 1

PANAMA: PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS

	1975	1976	1977	1978	1979	1980 a/
A. Indicadores económicos básicos						
Producto interno bruto a costo de factores (millones de dólares de 1970)	1 550	1 534	1 585	1 687	1 806	1 896
Población (millones de habitantes)	1.68	1.72	1.76	1.81	1.85	1.89
Producto interno bruto por habitante (dólares de 1970)	924	891	898	932	976	1 003
	Tasas de crecimiento					
B. Indicadores económicos de corto plazo						
Producto interno bruto	0.6	-1.0	3.3	6.5	7.0	5.0
Producto interno bruto por habitante	-2.0	-3.6	0.8	3.8	4.7	2.8
Ingreso bruto b/	-	-6.7	1.8	5.8	9.1	5.4
Relación de precios del intercambio	-2.1	-21.3	-7.0	-4.6	9.2	1.2
Valor corriente de las exportaciones de bienes y servicios	13.2	-3.4	10.6	3.3	18.5	26.2
Valor corriente de las importaciones de bienes y servicios	8.4	-3.9	4.9	9.8	24.2	15.1
Precios al consumidor						
Diciembre a diciembre	1.4	4.8	4.8	5.0	10.0	14.4
Variación media anual	5.5	4.0	4.5	4.2	7.9	13.8
Sueldos y salarios c/	...	1.2	-0.4	-0.2	-0.2	...
Tasa de desocupación d/	6.4	6.7	8.7	8.1	...	...
Ingresos corrientes del gobierno	9.5	8.8	7.7	13.8	23.6	45.3
Gastos totales del gobierno	10.4	5.5	7.2	19.2	41.2	34.3
Déficit fiscal/gastos totales del gobierno a/	29.3	27.1	26.7	29.9	38.7	35.2
	Millones de dólares					
C. Sector externo						
Saldo del comercio de bienes y servicios	-141	-131	-91	-159	-251	-166
Saldo de la cuenta corriente	-190	-200	-185	-243	-369	-290
Variación de las reservas internacionales netas	-23	17	-7	86	-26	30
Deuda externa e/	...	864	1.262	1 814	2.008	2.210

a/ Cifras preliminares.
b/ Producto interno bruto más efecto de la relación de precios de intercambio.
c/ Se refiere a sueldos y salarios reales por ocupado.
d/ Porcentaje.
e/ Deuda externa pública desembolsada.

/Siguieron

Siguieron teniendo importancia, sin embargo, las erogaciones destinadas a ampliar la infraestructura vial y energética debiendo subrayarse, asimismo, la decisión adoptada por la Administración panameña en 1980 de nacionalizar el sistema de comunicaciones del país.

Estos dos factores, en buena medida motores de la dinámica económica de 1980, tropezaron con algunos inconvenientes --de origen interno y externo-- que determinaron en definitiva una desaceleración del ritmo de la actividad económica con respecto al del trienio anterior, aunque fuera aún relativamente satisfactorio.

En primer lugar, en una economía tan abierta como la de Panamá, debe señalarse que los efectos depresivos de la crisis internacional afectaron no sólo a la demanda de productos panameños sino al deterioro de los resultados del comercio exterior, principalmente por el nuevo encarecimiento de los hidrocarburos y por los efectos generalizados de la inflación internacional. Este último factor siguió afectando precisamente a la actividad agropecuaria por el encarecimiento de los insumos importados, y al acentuar la situación depresiva de la producción de alimentos obligó al país a recurrir al abastecimiento externo de algunos productos básicos de consumo popular. Todo lo anterior significó que Panamá tuviese que señalar prioridad a las importaciones, en función de las necesidades impuestas por la situación externa, tanto de alimentos como de ciertos insumos y materias primas esenciales para sostener la actividad económica.

Asimismo, otro de los factores externos que influyó en la situación fue el alza de los intereses en los mercados financieros internacionales que determinaron, por un lado, mayores dificultades en cuanto a la disponibilidad de divisas al elevarse los servicios de la deuda externa, y, por otro --al regirse el centro financiero de Panamá bajo las pautas externas--, el encarecimiento en la utilización del crédito interno.

/Entre los

Entre los factores negativos internos cabe mencionar, en primer lugar, la acentuación de la tendencia inflacionaria que ya se había iniciado durante 1979 y en alta proporción se relacionó con los factores externos ya señalados, pero se vio también, influida por la importancia que tiene la oferta agropecuaria en la satisfacción regular de la demanda de alimentos. Uno de los factores que incidió en el alza de los precios en los primeros meses de 1980 fue consecuencia de la congelación de los de una serie de productos de consumo masivo que dispuso el gobierno hasta el final del año. A pesar de los esfuerzos que se hicieron para regular y controlar los precios, el proceso inflacionario se acentuó desde principios de 1980 y se intensificó posteriormente. La inflación creciente provocó solicitudes sindicales de aumentos salariales --tanto en el sector público como en el sector privado-- que debieron ser atendidos durante el año. La elevación de la remuneración al trabajo no compensó plenamente, sin embargo, el alza de los precios.

Un segundo factor negativo de origen interno, fue la prolongación del desajuste del balance fiscal, que se superpuso al estrangulamiento de años anteriores y fue una consecuencia, en parte, del proceso inflacionario referido, que vino a sumarse a las dificultades crecientes del pago del servicio de la deuda externa.

El tercer elemento distorsionante fue, finalmente, resultado del estancamiento generalizado de la actividad agropecuaria, que provocó la insuficiencia de la oferta alimenticia y tuvo efectos muy negativos sobre el empleo en las zonas rurales. A nivel nacional, este desajuste de la absorción de la fuerza de trabajo se vio compensado por el dinamismo del sector de las construcciones, particularmente en las principales zonas urbanas del país.

La combinación de los factores de distinto signo mencionados, volvió a determinar un crecimiento muy elevado de la deuda externa

pública y privada panameña.[1/] Por ser difícil el acceso a los mercados financieros internacionales oficiales, también Panamá, al igual que otros países latinoamericanos, tuvo que recurrir en 1980, más que en años anteriores, al crédito procedente de fuentes privadas que como es sabido se concierta en condiciones mucho más duras en cuanto a plazos, intereses y períodos de gracia. Como durante el año la entrada de capitales al país fue importante, casi compensó el desequilibrio de la cuenta corriente del balance de pagos y no disminuyeron las reservas monetarias internacionales; sin embargo, el estrangulamiento externo del país es, probablemente, el elemento que puede oponerse más a que la actividad económica panameña mantenga su dinamismo en el futuro inmediato.

Debe señalarse especialmente que Panamá comenzó ya en 1980 a recibir ingresos bastante considerables por la aplicación del Tratado Torrijos-Carter que regula la reincorporación progresiva del Area Canalera a la soberanía nacional. Sin embargo, este proceso no estuvo ajeno a determinadas tensiones de orden político en la actual coyuntura que llevaron al gobierno panameño a presentar, en dos oportunidades, reclamaciones a los Estados Unidos por el incumplimiento de algunas de las cláusulas convenidas.

En síntesis, Panamá mostró un dinamismo relativamente positivo de su actividad económica, salvo en la agricultura, y prosiguiendo al mismo tiempo la expansión del centro financiero internacional cuyo desarrollo, a pesar de haber dado muestras recientes de agotamiento, fue sin duda un factor que favoreció la dinámica de la construcción. Se continuó instrumentando una política de apoyo a la industria de la maquila y a otras actividades manufactureras, a la pesca, y se siguió ampliando la infraestructura básica, vial y energética. También se continuaron perfeccionando los acuerdos para la futura exploración del mineral de cobre de Cerro Colorado.

1/ La deuda pública externa de Panamá por habitante es la más alta de Latinoamérica, habiendo superado globalmente los 2 200 millones de dólares.

/Finalmente,

Finalmente, continuó intensificándose la actividad de las agrupaciones políticas y sindicales que ha provocado, incluso, polémicas públicas sobre grandes problemas nacionales como la conveniencia de llevar a cabo la proyectada exportación de cobre y la posible construcción de un nuevo canal a nivel, en el que se han mostrado interesados capitales japoneses. Asimismo, se realizaron en 1980 elecciones para los organismos deliberantes, prosiguiendo el proceso de consolidación democrática.

2. La evolución de la actividad económica

a) Las tendencias de la oferta y de la demanda globales

La evolución de la oferta global mostró un lento crecimiento en 1980 (2.8% en términos globales y apenas 0.9% en términos por habitante), que significó una notable desaceleración con respecto al dinamismo de los dos años anteriores. A su vez, fue consecuencia de un comportamiento muy diferente de sus dos componentes. El ritmo de crecimiento del producto interno bruto mantuvo cierto dinamismo sobre todo por influjo del sector de la construcción privada y por la continuada expansión de la actividad del centro financiero internacional pero experimentó, como se ha dicho, una notoria desaceleración. Todo hace suponer que será difícil recuperar en 1981 el impulso anterior a causa de los desajustes financieros que, tras haberse agudizado, llegaron el último año a un nivel desusadamente alto, en especial por lo que respecta al endeudamiento externo.

La dificultad señalada se derivó precisamente de que la oferta de origen externo, que ya había tenido en el bienio anterior menos dinamismo que la actividad interna, disminuyó incluso en valores absolutos (véase el cuadro 2), como resultado de las disposiciones adoptadas por las autoridades que tendieron a controlarla y limitarla procurando racionalizar su estructura en un medio donde las especiales características de gran apertura externa impiden en cierta medida alcanzar estos objetivos. Ello determinó, al mismo tiempo, el casi agotamiento de los inventarios importados aunque esta circunstancia no se aprecie en las cifras del cuadro 2, porque se vio compensada por un excedente de la producción interna de algunos importantes rubros.

Desde el punto de vista de la demanda, el volumen de la proveniente del exterior recuperó casi el nivel absoluto de dos años antes, mientras la interna crecía poco más que la población. Fue motor de la misma, en primer lugar, la inversión privada, especialmente en el sector de la construcción, reiterando la notable recuperación observada ya en 1979. En segundo lugar, el comportamiento del gasto público en general, que

/Cuadro 2

Cuadro 2

PANAMA: OFERTA Y DEMANDA GLOBALES

	Millones de balboas a precios de 1970				Composición porcentual		Tasas de crecimiento		
	1977	1978	1979	1980 a/	1970	1980 a/	1978	1979	1980 a/
Oferta global	1 802	1 907	2 022	2 079	140.6	126.9	5.8	6.0	2.8
Producto interno bruto b/	1 369	1 458	1 560	1 638	100.0	100.0	6.5	7.0	5.0
Importaciones de bienes y servicios c/	433	449	462	441	40.6	26.9	3.7	2.9	-3.5
Demanda global	1 802	1 907	2 022	2 079	140.6	126.9	5.8	6.0	2.8
Demanda interna	1 290	1 401	1 538	1 575	103.3	96.2	8.6	9.8	2.4
Inversión bruta interna	269	276	320	301	26.4	18.4	2.6	15.9	-5.9
Inversión bruta fija	260	260	280	301	24.4	18.4	-	7.6	7.5
Construcción	137	137	149	168	12.2	10.3	0.3	8.2	12.8
Maquinaria	123	123	131	133	12.2	8.1	-	6.5	1.5
Pública	175	171	179	187	6.4	11.4	-2.6	4.9	4.5
Privada	85	89	101	114	18.0	7.0	4.2	13.6	12.9
Variación de existencias	8	16	40	-	1.9	-			
Consumo total	1 021	1 125	1 218	1 274	76.9	77.8	10.2	8.2	4.6
Gobierno general	233	238	257	279	14.3	17.0	2.0	8.0	8.5
Privado	788	887	961	995	62.6	60.7	12.5	8.3	3.5
Exportaciones de bienes y servicios c/	512	506	484	504	37.3	30.7	-1.2	-4.3	4.1

Fuente: 1970-1979: Cálculos de la CEPAL, sobre la base de cifras de la Dirección de Estadística y Censos.

a/ Cifras preliminares.

b/ A precios de mercado.

c/ Las cifras sobre exportaciones e importaciones de bienes y servicios se obtuvieron del balance de pagos en dólares corrientes convertidos a valores constantes de 1970 mediante índices de precios calculados por la CEPAL para dicho efecto.

/fue más

fue más notorio en el caso de las erogaciones de consumo que en el de las de capital, cuyo ritmo disminuyó. Paradójicamente, a pesar de que la inversión fija aumentó más de 7% en el año, la bruta total disminuyó casi 6% que --según informaciones oficiales-- por no haber aumentado los inventarios globalmente, a consecuencia del pobre desempeño agrícola y de las restricciones a las importaciones que redujeron las existencias de ciertos productos aunque parece que aumentaron las de manufacturas nacionales.

Los problemas inflacionarios crecientes y el menor aumento relativo de los salarios, se vieron compensados en 1980 por un incremento de la masa empleada, lo cual determinó un alza de 3.5% del consumo privado aunque de todas maneras significó un importante descenso con respecto al ritmo de ese incremento en 1978 y 1979. Probablemente, como el mayor dinamismo sectorial se dio en la construcción, esencialmente urbana, y al mismo tiempo el sector agropecuario mantuvo en 1980 la situación relativamente depresiva del año anterior, este aumento del consumo promediaría comportamientos dispares si se examina el caso de los campesinos frente al de los trabajadores urbanos. Cualitativamente no cabe duda de que el consumo personal se habría mantenido casi estancado en el caso de los primeros y aumentado más que el promedio en el de los urbanos.

b) El crecimiento de los principales sectores

i) La agricultura. De acuerdo con estimaciones oficiales, el valor agregado de la agricultura se elevó en 1980 algo más de un 1% frente al descenso de más del 2% de los dos años anteriores. (Véase el cuadro 3.) El sector pecuario, comenzó a recuperar los niveles de producción que había tenido en mayor proporción, por supuesto, que el subsector agrícola. Los resultados del último ciclo fueron diferentes en los principales rubros, especialmente en el caso de los granos básicos. En efecto, mientras se apreciaba un crecimiento bastante elevado en el maíz y el frijol, se repetía en el arroz un resultado sumamente depresivo (casi -14% en el año), culminando en el trienio

/Cuadro 3

Cuadro 3

PANAMA: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ACTIVIDAD ECONOMICA A COSTO DE FACTORES

	Millones de balboas a precios de 1970				Composición porcentual		Tasas de crecimiento b/		
	1977	1978	1979	1980a/	1970	1980a/	1978	1979	1980a/
Agricultura	200	199	195	197	20,7	13,7	-0,5	-1,8	1,1
Minería	4	3	4	4	0,3	0,3	-9,7	7,1	6,7
Industria manufacturera	156	165	190	198	15,8	13,7	5,8	14,9	4,0
Construcción	60	60	65	74	6,3	5,1	0,3	8,2	12,8
Subtotal bienes	420	427	454	473	43,1	32,8	1,9	6,1	4,1
Electricidad, gas y agua	52	54	63	67	2,0	4,6	3,9	16,3	6,8
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	125	141	156	166	5,6	11,6	12,4	10,7	6,3
Subtotal servicios básicos	177	195	219	233	7,6	16,2	9,9	12,3	6,4
Comercio y finanzas	231	260	287	315	14,0	21,8	12,4	10,7	9,5
Bienes inmuebles c/	94	99	102	108	5,9	7,5	4,9	3,4	6,2
Servicios comunales, sociales y personales d/	282	301	310	312	29,4	21,7	6,8	3,1	0,5
Subtotal otros servicios	607	660	699	735	49,3	51,0	8,6	6,1	5,0
Producto interno bruto	1 204	1 282	1 372	1 441	100,0	100,0	6,5	7,0	5,0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Dirección de Estadística y Censos.

a/ Cifras preliminares.

b/ Las tasas de crecimiento han sido calculadas sobre la base de las cifras no redondeadas.

c/ Se refiere a propiedad de viviendas.

d/ Incluye además restaurantes, hoteles, servicios prestados a las empresas y servicios prestados a la ex-Zona del Canal.

/último

último con un descenso de casi 25% (véase el cuadro 4) que va cambiando la posición de Panamá, de exportador del producto a importador neto y provocando por esta causa un desajuste mayor en el desequilibrio ya crítico del balance de pagos. De persistir esta situación, que ha hecho patente un descenso muy pronunciado de la producción de arroz, podría repercutir negativamente en otros rubros. Ello se debe al hecho de haber comenzado a afectar a la agricultura panameña el aumento desmesurado de los precios de algunos insumos agrícolas.2/

Por otro lado, el maíz y el sorgo tuvieron un incremento de casi 30% sobre el año anterior debido a un aumento de la demanda --principalmente para satisfacer a la población avícola que se triplicó en 1980-- y a la comentada sustitución de las zonas que se dedicaban al arroz. La producción fue tan grande que la maquinaria disponible no fue suficiente para levantar la cosecha a tiempo,por lo que pequeñas pérdidas se debieron a los temporales que se presentaron de inmediato.

La cosecha de café fue buena pero la tendencia de los precios internacionales tendió a la baja. Los costos --principalmente por la elevación de los precios de los insumos químicos-- sobrepasaron el precio

2/ El aumento de los precios internacionales de algunos insumos, como los fertilizantes y pesticidas, provocó que los salarios de los trabajadores agrícolas se mantuvieran al mismo nivel del año anterior para poder sostener relativamente bajo el costo del arroz al consumidor. Sin embargo el costo de producción por hectárea se elevó de 1979 a 1980 de 536 balboas a 795 balboas respectivamente, significando, pues, un incremento de 48%. En estas condiciones, y sobre la base del precio vigente hasta diciembre de 1980, se necesitaban producir 62 quintales del grano para cubrir los costos de producción. Por ello muchos agricultores abandonaron el cultivo sustituyéndolo por otros granos. Ambas circunstancias indujeron al gobierno a programar aceleradamente la incorporación de 25 000 hectáreas al riego --porque casi el 100% del arroz se cultiva en terrenos de temporal--, para que mejores rendimientos permitan compensar los altos costos del cultivo, en vista de que, al mismo tiempo --para no trasladar los efectos inflacionarios al consumidor--, se mantuvieron los precios al menudeo.

/Cuadro 4

Cuadro 4

PANAMA: INDICADORES DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA

	1977	1978	1979	1980 a/	Tasas de crecimiento 1978	1979	1980 a/
Indice de producción agropecuaria (base 1970 = 100.0)	185.9	187.6	170.4	...	0.9	-9.2	...
Agrícola	198.5	202.6	183.1	...	2.1	-9.6	...
Pecuaria	137.1	129.2	120.8	...	-5.8	-6.5	...
Producción de los principales cultivos b/							
Arroz con cáscara c/	4 105	3 580	3 600	3 100	-12.8	0.6	-13.9
Maíz en grano c/	1 757	1 422	1 500	1 950	-19.1	5.5	30.0
Frijol de bejuco c/	73	72	70	88	-1.4	-2.8	25.7
Caña de azúcar d/	2 757	2 892	2 905	3 195	4.9	0.4	10.0
Banano e/	2 380	2 500	2 200	2 310	5.0	-12.0	5.0
Café oro c/	122	35	70	73	-71.3	100.0	4.3
Tabaco c/	31	33	34	37	6.5	3.0	8.8
Indicadores de la producción pecuaria							
Existencia f/							
Vacunos	1 374	1 396	1 437	...	1.6	2.9	...
Porcinos	202	204	190	...	1.0	-6.9	...
Aves	4 422	4 872	4 914	...	10.2	0.9	...
Beneficio f/							
Vacunos	240	216	196	215	-10.0	-9.3	9.7
Porcinos	96	104	105	120	8.3	1.0	14.3
Otros indicadores							
Producción de leche g/	86	98	99	95	14.0	1.0	-4.0
Producción de huevos h/	256	308	295	300	20.3	-4.2	1.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y de la Contraloría General de la República.

a/ Cifras preliminares; b/ Corresponde a años agrícolas que comienzan en el año indicado; c/ Miles de quintales; d/ Miles de toneladas; e/ Millones de libras; f/ Miles de cabezas; g/ Millones de litros; h/ Millones de unidades.

del mercado internacional hasta el punto de que el precio interno del café resultó más alto que el pagado por el de exportación, siendo éste de mejor calidad que el consumido internamente.

Las plantaciones bananeras se recuperaron después del deterioro que les ocasionaron los fuertes vientos del año 1979, pero la producción para la exportación bajó a causa de problemas laborales, tanto en la Comercializadora Multinacional del Banano, S. A. (COMUNBANA) --la exportadora multinacional de la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB)-- como en las plantaciones de las compañías privadas. La plaga de la sigatoka, que atacó a las plantaciones costarricenses de la frontera con Panamá, amenaza la actividad bananera del país porque aun cuando es controlable, las aspersiones de los plaguicidas elevan considerablemente los costos totales.

El sector pecuario siguió tropezando con problemas para su expansión debido principalmente a que el fomento ganadero depende de insumos importados y a que sus precios tienden a encarecerse considerablemente. Esta situación trajo como consecuencia que el consumo por habitante de carne de vacuno disminuyera en 1980, sobre todo por los altos precios vigentes en los mercados distribuidores, aunque los déficit en el consumo de carne de vacuno también pudieron deberse a exportaciones hechas en detrimento de la dieta de la población.

La producción de carne de procino, a pesar de los programas directamente orientados a impulsar esta actividad, no logró mejorar los niveles de producción de años anteriores,[3/] y en 1980 se mantuvo estática. La actividad lechera, con precios controlados en beneficio del consumidor, se vio afectada por el aumento de los costos de los insumos.

La reforma agraria se concentró en la consolidación de las empresas campesinas establecidas en los últimos años; durante 1980 se dio especial impulso a la creación de empresas de segundo grado orientadas a comercializar los productos de plantación como el plátano, el banano, la palma, etc.

3/ Se compensó el descenso de los inventarios con un aumento del beneficio.

/Finalmente,

Finalmente, en lo referente a la pesca, se inició el desarrollo de proyectos sobre la captura y posterior procesamiento de pescados, crustáceos y otros productos marinos, como la industria de harina y aceite de pescado, y se consolidó la reubicación de la actividad procesadora de camarones en el puerto de Vacamonte.

ii) La industria manufacturera. Los indicadores disponibles señalan que el producto manufacturero se elevó a una tasa de crecimiento menor que el producto global, después de haber mostrado en 1979 un dinamismo muy prometedor. Los incrementos de la oferta interna de ciertas ramas se vieron estimulados particularmente por la demanda generada por la expansión de la construcción, así como por las ventas al exterior de algunos bienes industriales, alentadas por la política de concertación de convenios bilaterales y por otros incentivos para el fomento de las exportaciones. Tal es el caso de las maderas, minerales no metálicos, industrias metálicas básicas y productos metálicos cuyo crecimiento superó al promedio del sector, contrastando con la fuerte depresión experimentada por las de caucho, químicas y derivados del petróleo, y con una marcada desaceleración comparada con el dinamismo anterior de rubros orientados predominantemente al consumo personal (como alimentos, bebidas y tabaco).[4/] (Véase el cuadro 5.)

Durante el año continuó la expansión de la capacidad productiva con el establecimiento de nuevas industrias y la ampliación de algunas existentes. Entre las primeras destacan las plantas de abonos, plaguicidas y derivados de petróleo (en la provincia de Coclé), empaques de cartón corrugado (Colón), gemas semipreciosas (Colón), lámparas y guantes de caucho para uso quirúrgico; entre las segundas sobresalen los incrementos de capacidad que se realizaron en cemento, tabaco, aceite vegetal, bebidas, imprentas y productos pesqueros. La mayoría de las actividades industriales mencionadas abren perspectivas prometedoras desde el punto de vista de la exportación.

4/ Alimentos, bebidas y tabaco crecieron más de 10% en 1978, 8% en 1979 y sólo 4.5% en 1980.

/Cuadro 5

Cuadro 5

PANAMA: INDICADORES DE LA PRODUCCION MANUFACTURERA

	1977	1978	1979	1980a/	Tasas de crecimiento 1978	1979	1980a/
Indice del producto manufacturero a precios de mercado (base 1975 = 100.0)	99.7	105.4	121.1	125.9	5.7	14.9	4.0
Alimentos, bebidas y tabaco	104.4	115.2	124.4	130.0	10.3	8.0	4.5
Calzado, vestuario y productos de cuero	72.9	76.6	84.7	84.7	5.1	10.6	-
Madera, muebles y accesorios	91.6	90.7	88.8	93.5	-1.0	-2.1	5.3
Papel, imprenta y editorial	71.7	81.9	80.4	85.5	14.2	-1.8	6.3
Caucho, química y derivados del petróleo	284.4	239.7	463.3	425.0	-15.7	93.3	-8.3
Minerales no metálicos	96.2	101.5	116.1	126.0	5.5	14.4	8.5
Industrias metálicas básicas y Productos metálicos	77.0	86.0	91.8	101.8	11.7	6.7	10.9
Otras manufacturas	84.5	83.6	103.4	107.4	-1.1	23.7	3.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la Contraloría General de la República.
a/ Cifras preliminares.

/Se avanzó

Se avanzó en la parte agronómica de una nueva planta extractora de aceite de palma africana y en la planta procesadora de marañón; asimismo se decidió la remodelación y ampliación de una de las fábricas de cemento, de una planta de madera inmunizada, y de otras dedicadas a las actividades de maquila.

Gracias a la acción gubernamental de apoyo mediante incentivos fiscales, que debe haber atenuado parcialmente los efectos adversos de la inflación,[5/] los compromisos de inversión del sector privado en los contratos industriales fueron estimados para el año 1980 en 23 millones de balboas,[6/] nivel similar al del año anterior.

Como en los años pasados, se siguió progresando en el proyecto minero-industrial Cerro Colorado impulsado por el Estado.[7/]

En lo que respecta al desarrollo de proyectos de infraestructura física directamente relacionados con la industria, sobresalieron los esfuerzos hechos por el gobierno para diversificar las operaciones tradicionales de redistribución de mercaderías en el área de la Zona Libre de Colón, mediante la ampliación del espacio físico y de la infraestructura

5/ En 1980 destacaron los compromisos para la instalación de nuevas industrias de aceites, grasas y otros derivados del petróleo, productos de acero, derivados del cacao, lápices y cepillos de limpieza dental, que en conjunto sumaron 6 millones de balboas.

6/ Con base en los registros del Departamento de Contratación y Fiscalización Industrial del Ministerio de Comercio e Industria. Las cifras se refieren a inversiones en industrias nuevas o a ampliaciones de algunas existentes.

7/ Este proyecto ha sido diseñado para explotar y procesar 27 millones de toneladas métricas de mineral por año y producir 187 000 toneladas de cobre ampollado, con un costo de inversión superior a los 1 600 millones de dólares. Al redefinir en 1980 la estrategia de financiamiento, se escogió una nueva firma internacional --británica-- para que se asociara al proyecto. Asimismo, se continuaron las negociaciones para el financiamiento de las inversiones por parte del BID, BIRF y Canadian Export Development Corporation, así como para formular algunos convenios de venta de cobre a largo plazo con grupos europeos y asiáticos. Finalmente se preparó un estudio sobre los aspectos ecológicos del proyecto con miras a encontrar algunas alternativas que faciliten su ejecución.

/de la

de la misma con facilidades para el establecimiento de industrias livianas y de maquila.[8/] En 1980, como se había programado, se inició en los alrededores de Viejo France Field, con apoyo financiero del BIRF, la primera etapa del proyecto del área industrial de la Zona Libre (urbanización de 35 ha).

Por su parte, en el proyecto de parques industriales de David y Chitré se contempla la construcción de instalaciones y accesos en una extensión de 10 ha para empresas medianas, pequeñas y artesanales. Para este proyecto, con un costo de algo más de 2 millones de balboas y a cargo del Ministerio de Comercio e Industria, sólo se efectuó algún avance de los estudios de preinversión en 1980. Con esta inversión, y con la ampliación de la Zona de Colón, sin duda se impulsará la actividad económica en áreas geográficas bastante deficitarias en oportunidades de empleo para su población.

Cabe mencionar que ha comenzado a rendir frutos la orientación de la política industrial, sobre todo por los estímulos otorgados a la inversión privada para el afianzamiento de la base industrial y la ampliación y diversificación de las exportaciones. El Ministerio de Comercio e Industria continuó brindando durante el año incentivos fiscales de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 413 del 30 de diciembre de 1970 y sus reformas, mediante los contratos industriales a las empresas de transformación y de ensamblaje, clasificadas por el destino externo o interno de sus productos así como por su ubicación en los distritos y provincias de menor desarrollo regional.[9/]

El gobierno ha continuado participando además en el desarrollo de proyectos de inversión en sectores productivos prioritarios a través de

---

8/ La ampliación del área industrial de la Zona Libre de Colón, forma parte del proyecto más amplio denominado "Ampliación de la Zona Libre de Colón" que se viene efectuando en este país y que incluye facilidades de infraestructura también para el comercio y el turismo.

9/ Este último criterio de selectividad de los incentivos, favorece a las empresas establecidas en los distritos de David, Renacimiento, Santiago, Chitré, Los Santos, Las Tablas, Aguadulce, Natá y Penonome, y la Provincia de Colón.

la Corporación Financiera Nacional (COFINA),[10] basados en recursos naturales y con impacto en las zonas rurales, aprovechando la ventaja de la posición geográfica para la exportación. En 1980[11] la labor de esta institución fue más dinámica que en 1979; elevó más de 100% el financiamiento a industriales, a base de nuevos recursos provenientes de préstamos a largo y mediano plazo contratados en el extranjero.[12] Por su parte, las aportaciones anuales del gobierno al capital de COFINA se destinaron a la inversión accionaria en diferentes empresas.

La política crediticia del Sistema Bancario Nacional continuó favoreciendo la evolución de la producción manufacturera como se desprende de los datos sobre los saldos de los préstamos otorgados a los diferentes sectores económicos, que registraron un crecimiento de 21% en el primer semestre del año con respecto al mismo período del anterior. Ello permitió mejorar la posición relativa de la industria dentro del conjunto de las actividades receptoras de crédito, conforme a la cual le correspondió un 11% sobre el total en comparación con el 10% o el 8% respectivamente de los dos años anteriores. Junto a este crecimiento se observaron, sin embargo, ciertos síntomas de debilitamiento en el dinamismo de dichos saldos cuya tasa de expansión en el primer semestre de 1980 (26%) habría sido inferior a la del mismo período de 1979 (33%); esta situación podría atribuirse a la restricción general crediticia que implicaron los altos intereses o la aún débil capacidad para efectuar simultáneamente numerosos estudios de proyectos.

10/ COFINA cumplió en 1980 cinco años; su actividad de fomento se ha concentrado más que en la inversión directa, en el financiamiento y el otorgamiento de avales. Entre los proyectos principales apoyados por COFINA en 1980 destacaron los siguientes: abonos y plaguicidas (Coclé); producción de derivados de petróleo (Coclé); elaboración de productos del mar (Bocas del Toro); gemas semipreciosas (Colón), y elaboración de productos del mar (Comarca San Blas). Asimismo, aunque no corresponda a la manufactura, merece destacarse el apoyo a proyectos turísticos como el Hotel Marriott (Panamá) y el Hotel en Darién.

11/ Comprende desde el 1 de julio de 1979 al 30 de junio de 1980.

12/ Entre ellos los obtenidos de AID, BIRF, BLADEX y BAER American.

/iii) La

iii) La construcción. Son muy escasos los indicadores cualitativos existentes[13/] en lo relativo al sector de la construcción; sin embargo, fue notorio el avance de la edificación en los distritos de Panamá y San Miguelito --próximo a la capital--, así como en Colón, segunda ciudad de Panamá, en lo relativo a la construcción privada, tanto de construcción vertical como de urbanizaciones de viviendas para las clases media y alta. En el primero de los casos, especialmente en algunas zonas de la ciudad de Panamá, predominó la construcción de edificios vinculados operativamente con el centro financiero internacional, dedicándose la mayor parte de la superficie a oficinas más que a unidades de viviendas --departamentos--; también aumentaron notoriamente las instalaciones para comercios de productos importados, consolidándose una característica tradicional de Panamá. Ello trajo además como consecuencia un aumento considerable de la oferta de unidades para oficinas administrativas, tanto del sector privado como del público, derivando en una rápida modernización de este tipo de infraestructura.

Durante 1980 (y después de varios años de una falta casi total de construcción de viviendas con financiamiento del sector público), se adoptaron algunas decisiones que ya comenzaron a tener efecto aunque las mayores se percibirán en 1981.

Continuaron ejecutándose proyectos del sector público, tanto de infraestructura vial como energética. Finalmente, al comenzar 1980 se dio término a la construcción del Centro de Convenciones de la ciudad de Panamá.

El leve descenso de la producción de un insumo tan importante como el cemento, parece contradecir los resultados que se han mencionado para el conjunto de la construcción. Sin embargo,es importante señalar que en

13/ La estadística normalmente utilizada sobre permisos de construcción solicitados ante las municipalidades del país registrados mensualmente no son totalmente confiables, porque un porcentaje importante de los edificios son grandes construcciones, cuya ejecución suele requerir de uno a tres años, desfasándose en dicho período la consiguiente generación de ingresos.

/el caso de

el caso de la construcción pública, después de haberse terminado obras de infraestructura con alta utilización de este insumo --represa, centro de convenciones, etc.--, la mayor incidencia correspondió a la construcción de obras viales, generalmente de asfalto, o en las que se utilizaron otros insumos diferentes al cemento como en los caminos rurales.

iv) Los servicios básicos. Estos sectores continuaron aumentando su participación en el producto interno bruto, pero tanto en el caso del transporte, el almacenamiento y las comunicaciones como en el de la electricidad, el gas y el agua, disminuyeron su dinamismo en forma muy marcada lo cual en parte se puede explicar por la pérdida del ritmo global de las actividades económicas y la disminución del volumen de importaciones que afectó a la actividad del sector transporte.

El valor agregado del subsector de electricidad, gas y agua, se elevó casi 7% en 1980 (más de 16% el año anterior). Destacó el aumento relativo de la generación de energía hidroeléctrica frente a la originada en centrales térmicas convencionales,[14/] de acuerdo con una política que tiende a ir reduciendo progresivamente el problema del encarecimiento de los hidrocarburos. Esta política recibirá un impulso importante en 1983 cuando concluyan los trabajos de implementación del Proyecto Hidroeléctrico de Fortuna que se intensificaron en 1980; se prevé que su capacidad de generación serán 282 MW. En el mismo sentido, se completaron durante el año los estudios de factibilidad de los proyectos hidroeléctricos Changuinola I y Bonyic, así como los del Plan Quinquenal de Electrificación Rural a nivel nacional, que también tuvo un efectivo comienzo de implementación. Asimismo, a fines de 1980 quedó formalizado un acuerdo entre el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE) y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) para impulsar la interconexión eléctrica de sus respectivos sistemas nacionales.[15/]

14/ Al disminuir la generación de las centrales térmicas a vapor, descendió la utilización de combustóleo en 17%.

15/ Adicionalmente cabe señalar que en materia de energías alternas se completaron proyectos pilotos de dos minicentrales (250 y 350 kW) y se adelantaron los estudios para otros cinco. También se continuaron los programas para la búsqueda de nuevas fuentes renovables de energía (biogas, eólica, biomasa y solar) auspiciados por la Agencia para el Desarrollo Internacional (ADI) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

/El consumo

El consumo de electricidad aumentó en 1980 entre 5% y 7% en los casos respectivamente de uso residencial y comercial, extraordinariamente en el caso de gobierno (39%) y descendió en cambio (5%) en el de la industria.[16/]

v) Otros sectores de la producción. Salvo la propiedad de viviendas, los demás sectores disminuyeron su dinamismo en 1980 aunque ligeramente en el caso del comercio y de las finanzas, que fueron, después de la construcción, los sectores más dinámicos. Como se verá más adelante, continuó expandiéndose la magnitud del Centro Financiero Internacional aunque siguieron siendo escasos los efectos derivados para la economía interna en relación al volumen de las transacciones que allí tienen lugar.

Llama la atención que el conjunto de los servicios comunales, sociales y personales disminuyera su ritmo a 0.5% en 1980 y a -1.4% por habitante. Algunos de esos sectores revela un proceso de modernización en los principales centros urbanos que acompaña a lo ya expresado sobre la actividad financiera y comercial; este comportamiento implica indirectamente un descenso de los niveles de ocupación, que en la coyuntura de 1980 todavía no fue muy notorio a causa del efecto compensador de la mayor absorción por el aumento de la actividad de la construcción.

Finalmente, a través del gasto público continuaron recibiendo impulso importante --aunque a menor ritmo que en los años anteriores-- sectores sociales como los de la salud y la educación.

c) La evolución del empleo y del desempleo

No se contó en 1980 con cifras oficiales referentes a la evolución del empleo y del desempleo. Sin embargo, y de acuerdo con lo expuesto al

16/ Sin embargo esta cifra no es representativa para el conjunto de la manufactura del país, porque el consumo de la nueva planta de Cemento Bayano por ejemplo --que como es sabido utiliza altas proporciones de electricidad en su proceso productivo-- está incluido en la categoría "Gobierno".

/examinar

examinar la evolución de las distintas actividades económicas, se infiere que el dinamismo del sector de la construcción permitió absorber cualitativamente altos contingentes de fuerza de trabajo, especialmente en las zonas urbanas, que compensaron en 1980 la nueva depresión del sector agropecuario y el efecto adicional que en este último sentido tuvo el descenso de la actividad de los servicios personales ya comentado.

En términos generales, el sector público no tuvo como en años anteriores el efecto compensador de absorción de empleo, tras haberse agotado en 1979 las erogaciones destinadas al llamado Plan de Emergencia[17] que se había iniciado algunos años antes y que en su fase culminante llegó a dar ocupación aproximadamente a 25 000 miembros de la fuerza de trabajo.[18] Un porcentaje importante de la misma fue siendo absorbido sin embargo en distintas esferas de la actividad pública progresivamente en 1978 y 1979.

También la política industrial de sustitución de importaciones, y últimamente de fomento de la exportación manufacturera, dio lugar a una mejora relativa de las oportunidades de empleo. Sin embargo, por no haber sido suficiente, y ante la magnitud de los índices de desocupación del país, el gobierno estableció ciertas prioridades para las actividades industriales que se desarrollen en establecimientos de mediana y pequeña escala, con mayor capacidad de empleo de mano de obra por unidad de inversión. Bajo estas directrices se creó la Dirección de la Pequeña Empresa en el Ministerio de Comercio e Industria.[19] Por su parte, el Banco Nacional de Panamá contribuyó a estos propósitos aprobando

17/ De acuerdo con las disposiciones de este Plan, se asignaron 100 dólares mensuales a cada uno de los miembros de la fuerza de trabajo incluidos en el Programa.

18/ Llegó a representar el 3% de la fuerza de trabajo.

19/ La Dirección de la Pequeña Empresa fue creada por Decreto Ejecutivo No. 43 del 10 de mayo de 1979 y abarca, además de la industria, los pequeños comercios. Durante 1980, además de brindar asistencia técnica a la pequeña industria, continuó otorgándole financiamiento por medio de su programa de crédito y del proyecto URBE-Pequeños Negocios, destinado a industrias que no encuentran oportunidades en el sistema bancario, por lo que la cartera financiera de la Dirección se vio incrementada en un 64% entre junio de 1979 y junio de 1980, cuando registran los préstamos un saldo de más de medio millón de balboas.

/facilidades

facilidades crediticias a mediano y largo plazo para la pequeña y mediana industria, basado en los recursos BID-BNP y en otros, particularmente para las ramas de alimentos, metalmecánica y de vestuario.[20/]

20/ Para 1981, se proyecta establecer con la cooperación de la ADI, en el mismo banco un programa de generación de empleos constituido por 15 millones de balboas, destinado a la pequeña industria.

3. El sector externo

a) El comercio de bienes

Como es característico de la economía panameña, el comercio de bienes sólo representó una pequeña proporción de los ingresos de la cuenta corriente del balance de pagos. Aún más, en los tres últimos años se redujo en promedio a aproximadamente 30% de las exportaciones totales, continuando la tendencia descendente[21/] iniciada a mediados de la década de los setenta; las importaciones, en cambio, se mantuvieron en el orden de poco más del 80% de los egresos corrientes de divisas. Por ello el saldo negativo del comercio de bienes, que fue de menos de 500 millones de dólares en 1975, ha ido aumentando progresivamente (13% en 1980) hasta algo más de 870 millones de dólares.

Las ventas externas de bienes se mantuvieron prácticamente estancadas en términos físicos, pero como se elevaron bastante los precios internacionales de los principales productos vendidos, el valor corriente aumentó casi 22% y ello permitió atenuar en cierta medida, el fenómeno comentado en el párrafo anterior. En efecto, la nueva alza de las cotizaciones de los productos importados (en especial del petróleo), unida a dificultades financieras que vienen de varios años atrás, determinó que el volumen de bienes importados disminuyera casi 6%, con la correspondiente contracción de la oferta total de bienes en el país. (Véase el cuadro 6.)

De todas maneras, a causa de la favorable evolución de las cotizaciones de los productos vendidos que superó a la de los comprados, los términos del intercambio se elevaron en poco más de 1%, que, sumado al 9% del año 1979, dio lugar a un bienio de resultados favorables --desde este punto de vista-- en el relacionamiento externo, aunque no se alcanzara a compensar el deterioro acumulado de los cuatro años anteriores. Por ese motivo el poder de compra de bienes, aunque mejoró levemente, se colocó, de todas maneras, 16% por debajo del de principios de la década de los setenta, casi 30% del de 1975.

21/ Fue de 40% aproximadamente en 1975.

/Cuadro 6

Cuadro 6

PANAMA: EXPORTACIONES DE BIENES, FOB

	Millones de dólares				Composición porcentual		Tasas de crecimiento b/		
	1977	1978	1979	1980a/	1974	1980a/	1978	1979	1980a/
Principales exportaciones tradicionales	205	199	233	269	...	82.0	-2.9	17.1	15.5
Derivados del petróleo c/	68	60	72	82	34.5	25.0	-11.9	20.4	13.9
Bananos	66	72	66	62	19.8	18.8	7.8	-9.0	-6.1
Camarones	30	30	45	44	...	13.3	0.8	47.7	-2.3
Azúcar sin refinar	22	20	26	56	11.0	17.2	-8.8	23.4	115.4
Café	5	9	10	10	1.7	3.1	75.5	7.9	6.4
Harina de pescado	11	4	8	10	0.5	3.1	-60.8	88.2	28.5
Cacao	2	3	4	2	0.2	0.6	47.5	5.7	-45.4
Carne	1	1	2	3	0.7	0.9	0.3	45.4	102.7
Resto	82	96	101	137	...	18.0	17.1	5.2	35.6
Total	287	295	334	406	100.0	100.0	2.8	13.2	21.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Contraloría General de la República.
a/ Cifras preliminares.
b/ Las tasas de crecimiento se han calculado sobre la base de cifras no redondeadas.
c/ Incluye la venta a barcos y aviones y al Area del Canal.

i) Las exportaciones

i) Las exportaciones. La exportación de derivados del petróleo volvió a constituirse en el rubro de mayor significación de las ventas externas, aumentando casi un 14% por la elevación de las cotizaciones, puesto que el volumen descendió en alguna medida. (Véase el cuadro 7.)

Entre los productos originados en el sector agrícola resaltó la extraordinaria exportación de azúcar, también influida por el alza de los precios, que duplicó sobradamente el valor de 1980 con respecto al año anterior, y se colocó como tercer rubro en importancia. Desafortunadamente, los conflictos de órden laboral --ya referidos al comentar la evolución de la actividad agrícola-- afectaron seriamente al volumen exportado de este producto, que de otra manera habría podido ocupar el primer lugar en la actual coyuntura.

En cuanto al café, que en Panamá ha seguido siendo un rubro de escasa significación relativa, la creciente producción del año y el alza de los precios experimentada en los primeros meses no alcanzó a elevar su valor, porque las cotizaciones se redujeron en el segundo semestre del año.

El cacao y la carne, dos rubros de mucha menor significación, tuvieron comportamientos diferentes durante el año. Del primero de ellos se redujo casi 50% el valor exportado por dificultades financieras de los productores, a los que no compensó el nivel de la cotización internacional; el segundo, por la subida de los precios internacionales, elevó tanto el volumen como el valor de los contingentes vendidos al exterior, disminuyendo el consumo interno en el país, aunque en total sólo llegaran a tres millones de dólares.

Completando el marco de los productos tradicionales, el valor de la exportación de camarones descendió algo, pero mantuvo aún una significativa importancia dentro de las ventas totales, y para la harina de pescado continuó una tendencia que parece recuperar los niveles de mediados de la década anterior.

Merece destacarse el aumento bastante significativo (casi 36% en valor corriente) del resto de los productos exportados, entre los que predominan los industriales. Ello se debe, en gran medida, al efecto que

/Cuadro 7

Cuadro 7

PANAMA: IMPORTACIONES DE BIENES, CIF

	Millones de dólares				Composición porcentual		Tasas de crecimiento		
	1977	1978	1979	1980a/	1975	1980a/	1978	1979	1980a/
Total	850	942	1 200	1 385	100.0	100.0	9.7	28.2	15.6
Productos alimenticios	69	73	77	115	7.1	8.2	5.8	5.5	48.8
Petróleo crudo	268	208	316	407	14.6	29.2	-22.4	51.9	28.8
Bienes de capital	116	145	153	874	38.9	62.6	25.0	-4.8	7.2
Otros bienes	406	516	677		39.4		27.1	31.2	

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la Contraloría General de la República.
a/ Cifras preliminares.

/empezaron

empezaron a provocar diversas disposiciones que se vinieron adoptando desde algunos años atrás, así como la influencia positiva de la expansión del comercio enmarcado en los tratados bilaterales con Centroamérica a partir de 1977[22/] y los instrumentos de promoción de la exportación de maquila.[23/] Los resultados de esos esfuerzos dirigidos a crear nuevos canales de exportación, se han visto acompañados de cierta diversificación de la oferta exportable, con nuevos productos como lácteos, prendas de vestir, calzado, cueros curtidos y acabados, y productos metálicos, que ahora se colocan dentro y fuera de la región centroamericana. Por lo que respecta a la vinculación con los países centroamericanos, se adoptaron algunas medidas que consistieron en la actualización de las listas o las negociaciones para la ampliación del intercambio con los mismos. Se efectuaron también promociones (participación en ferias, gestiones de las oficinas comerciales panameñas en el extranjero, etc.), relacionadas con dichos productos presentándose perspectivas de exportación a otras regiones. En este mismo sentido, merece destacarse la creación de comisiones mixtas de trabajo que, como las instaladas en algunos países latinoamericanos (Chile, Venezuela, México), podrían significar nuevas posibilidades de intercambio bilateral.[24/]

ii) Las importaciones. Como ya se ha señalado, las dificultades financieras derivadas del relacionamiento externo, agravadas por el proceso inflacionario internacional, determinaron un descenso del volumen de las compras externas de Panamá en 1980, elevándose con todo

22/ Al igual que con otros países de Centroamérica, también para Panamá resultaron bastante importantes en 1980 las ventas realizadas a Nicaragua.

23/ Merece destacarse la aplicación progresiva de la Ley No. 108 de diciembre de 1974, que impulsa la exportación de valor agregado mediante el incentivo de los certificados de abono tributario, y, además, el Decreto No. 5 del 19 de enero de 1979, por medio del cual se reglamenta el otorgamiento de incentivos a la industria liviana de ensamblaje.

24/ Por otra parte, conforme a la Ley No. 108 de diciembre de 1974, la política se organizó manteniendo los incentivos para fomentar las exportaciones no tradicionales de bienes elaborados total o parcialmente en el país, consistentes en certificados de abono tributario (CAT) equivalentes al 20% del valor agregado nacional de los bienes exportados. Como en el caso del Decreto 413, estos estímulos conceden tratamiento preferencial a las actividades que contribuyan a la descentralización de la producción.

/el valor

el valor corriente en casi 16%. (Véase el cuadro 8.) No se dispuso de información desagregada sobre la composición de estas compras por categorías de bienes salvo en lo relativo a los productos elimenticios, el petróleo crudo y algunos otros (donde se incluyen esencialmente los bienes de capital y las materias primas e insumos en general).

A pesar de ello puede llegarse a dos conclusiones importantes: primero, que ha persistido,agravándose, una alta insuficiencia de la oferta interna de alimentos en el país que no pudo ser compensada con el aumento de la producción de algunos granos (como el maíz), y que obligó en 1980 a un aumento de casi el 50% de las compras externas de estos productos. Segundo, que ya se experimentan los efectos del establecimiento de una política de prioridades consistente en la adopción de algunos controles y restricciones --dado el señalado estrangulamiento externo--, y que sumados al ya referido encarecimiento generalizado de los productos en los mercados internacionales, pueden haber provocado prácticamente el agotamiento de inventarios de muchos productos, y que, de mantenerse la tendencia iniciada en 1980 --descenso de volúmenes--, puede verse afectado seriamente el dinamismo de la economía en el co to plazo. Si se tiene en cuenta que la construcción fue una actividad en auge y que requirió en parte de insumos importados, se deduce que, con excepción de los insumos destinados a ese sector, los volúmenes ingresados de gran parte de los otros productos en el año, debieron sufrir mermas importantes.

b) El comercio de servicios y los pagos a factores

El saldo positivo del balance de servicios aumentó relativamente más que en 1979, llegando a superar los 700 millones de dólares. (Véase el cuadro 9.) Ello se debió fundamentalmente a que desde octubre de 1979, al cumplirse el primer año de la firma del Tratado Torrijos-Carter, Panamá comenzó a recibir mayores ingresos en el proceso gradual de reversión de la soberanía sobre el Area Canalera. Las exportaciones de servicios aumentaron por ese motivo de 775 millones de dólares en 1979, a cerca de 1 000 millones en 1980,frente a un incremento algo inferior

/Cuadro 8

Cuadro 8

PANAMA: PRINCIPALES INDICADORES DEL COMERCIO EXTERIOR

	1975	1976	1977	1978	1979	1980[a/]
	Tasas de crecimiento					
Exportaciones de bienes						
Valor	31.9	-18.7	6.7	2.7	13.4	21.7
Volumen	17.2	-2.5	9.2	1.5	-14.0	-0.3
Valor unitario	12.5	-16.6	-2.3	1.1	31.8	22.1
Importaciones de bienes						
Valor	8.2	-4.8	1.1	8.8	28.2	13.5
Volumen	-5.8	-10.3	-3.7	2.7	6.1	-5.9
Valor unitario	14.9	6.1	5.0	6.0	20.8	20.7
Relación de precios del intercambio	-2.1	-21.3	-7.0	-4.6	9.2	1.2
	Indices (1970 = 100.0)					
Relación de precios del intercambio	110.7	87.1	81.0	77.3	84.4	85.4
Poder de compra de las exportaciones de bienes	117.6	90.1	91.6	88.7	83.3	84.0
Poder de compra de las exportaciones de bienes y servicios	109.4	100.4	102.6	99.4	93.3	94.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.
a/ Cifras preliminares.

/Cuadro 9

Cuadro 9

PANAMA: BALANCE DE PAGOS

(Millones de dólares)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Saldo de la cuenta corriente	-190	-200	-185	-243	-369	-290
Exportaciones de bienes y servicios	848	819	906	936	1 109	1 400
Bienes fob	331	269	287	295	334	406
Servicios a/	517	550	619	641	775	994
Transporte y seguros	152	140	133	105	113	250
Viajes	137	154	178	203	232	238
Importaciones de bienes y servicios	989	950	997	1 095	1 360	1 566
Bienes fob	823	783	792	862	1 105	1 277
Servicios a/	166	167	205	233	255	289
Transporte y seguros	100	95	112	126	142	168
Viajes	32	34	35	37	39	52
Pagos netos de utilidades e intereses	-23	-41	-64	-50	-81	-127
Utilidades	3	-2	-21	-11	-22	-37
Intereses	-26	-39	-43	-39	-59	-90
Transferencias unilaterales privadas	-26	-28	-30	-34	-37	3
Financiamiento neto externo	190	200	185	243	369	290
Capital a largo plazo	185	723	-115	455		
Inversión directa en el país	8	-11	11	-8		
Inversión de cartera	1	-	12	69		
Sector oficial b/	66	84	89	341		
Préstamos recibidos	89	107	122	685		
Amortizaciones	-23	-23	-31	-344		
Bancos comerciales b/	15	445	-411	-33		
Préstamos recibidos	15	445	1	-		
Amortizaciones	-	-	-412	-33	289	320
Otros sectores b/	95	205	184	86		
Préstamos recibidos	119	249	246	214		
Amortizaciones	22	-41	-60	-126		
Capital a corto plazo	78	-377	332	-192		
Sector oficial	-2	1	3	5		
Bancos comerciales	93	-377	378	-162		
Otros sectores	-15	-1	-49	-35		
Transferencias unilaterales oficiales	21	24	28	32	54	
Errores y omisiones netos	-117	-153	-67	33	...	
Reservas internacionales netas c/	23	-17	7	-86	26	-30
Derechos especiales de giro	-5	1	1	1	6	...
Posición de reserva en el FMI	-	-	-	-5	2	...
Activos en divisas	15	-47	7	-80	30	...
Uso de crédito del FMI	12	29	-1	-2	-12	...

Fuente: 1975-1979, Fondo Monetario Internacional, Balance of Payments Yearbook. 1980, CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

a/ Servicios no procedentes de factores, que incluyen otras transacciones oficiales y privadas;

b/ Además de los préstamos recibidos y sus amortizaciones se incluyen préstamos concedidos y sus amortizaciones, pasivos que constituyen reservas de las autoridades extranjeras y otros activos y pasivos.

c/ El signo (-) significa un aumento en las reservas.

de los importados. No fue muy significativo en el año el aumento de ingresos por servicios de turismo, a pesar de que la expansión del centro financiero internacional repercutió, indirectamente, después sobre este rubro. El hecho pudo deberse, en parte, a que, a pesar de las comodidades que ofrece para el tráfico aéreo el Aeropuerto Internacional de Tocumen --que comenzó a operar a fines de 1978--, ha podido apreciarse una tendencia general de las líneas aéreas internacionales a diversificar los puntos de tránsito que tradicionalmente se concentraban en Panamá. Sin embargo, el gobierno continúa realizando esfuerzos para atraer turismo internacional, como el apoyo que actualmente se otorga a la construcción de infraestructura hotelera.

El pago neto de utilidades e intereses continuó incrementándose intensamente en 1980, en parte a causa del encarecimiento del servicio de la deuda externa por el aumento relativamente mayor de los acreedores privados.

c) El saldo de la cuenta corriente, su financiamiento y la evolución de la deuda externa

No se obtuvo información desagregada sobre la cuenta de capital del balance de pagos, aunque fuentes oficiales indican que el ingreso neto de capitales (públicos y privados) habría sido del orden de 320 millones de dólares determinando una leve mejora del nivel de las reservas internacionales netas. (Véase de nuevo el cuadro 9.)

La deuda pública desembolsada aumentó en 1980, más o menos, al mismo ritmo del año anterior (10%). A pesar de haber sido algo inferior a la inflación internacional, la situación de endeudamiento siguió siendo extremadamente elevada por tercer año consecutivo. En efecto, 1978 marcó una intensificación de la utilización del crédito externo, al haber pasado de 1 262 millones de dólares a 1 814 millones como consecuencia, en especial, del mayor desembolso relativo de los ingresos que, por esa vía, logró el gobierno central para financiar el déficit del balance fiscal. Asimismo, fue muy notorio también --aunque a menor ritmo-- el incremento de la utilización del crédito externo por el sector privado.

/En uno y otro

En uno y otro caso, el año de 1980 marcó una diferencia muy sustancial con respecto a los anteriores, al haber comenzado a adquirir mayor participación relativa en el nuevo endeudamiento el originado en fuentes privadas, con el consiguiente encarecimiento por contratarse en condiciones más duras en cuanto a plazos, períodos de gracia y tipos de interés. (Véase el cuadro 10.)

Ese mayor uso del crédito externo ha conducido a que, desde 1978, Panamá sea el país latinoamericano con mayor endeudamiento externo público por habitante,[25/] sin dejar de ser también muy elevada la deuda externa contraída por el sector privado.[26/] Todo ello señala, sin duda, un estrechamiento del radio de acción en cuanto al uso de financiamiento externo para proyectos de desarrollo. Conviene señalar, sin embargo, que las características del país, por su carácter naturalmente abierto al exterior, con libre circulación de monedas internacionales en las transacciones internas, y una preponderancia muy alta de las actividades de servicios en el producto interno bruto --no sólo por la operación de la ruta interoceánica--, además de tipificar una realidad nacional muy diferente a la de cualquier otra del área, limitan, en cierta medida, las conclusiones que podrían sacarse de comparaciones como la señalada. No obstante, en promedio, el servicio de la deuda externa ha significado, aproximadamente, en el último trienio, un tercio de las exportaciones de bienes y servicios, circunstancia que podría atenuar el dinamismo que se ha venido comprobando en la evolución de la actividad económica interna desde que la inversión privada ha recuperado ritmos que no existían prácticamente desde antes de la mitad de los años setenta. De acuerdo con informaciones oficiales, y al examinarse los créditos que el país recibió en 1980, se deduce que predominó relativamente el aumento del endeudamiento como una forma de solventar desajustes financieros más que como un incremento del destinado a proyectos de sectores productivos.

25/ En los tres últimos años la deuda pública por habitante fue de 1 002, 1 085 y 1 169 dólares, respectivamente.

26/ Véase, Discurso del Presidente de Panamá, Dr. Arístides Royo, del 11 de octubre de 1980, en: Programa de Gobierno y Política Exterior del Estado Panameño: "Puede señalarse que el sector privado de la economía nacional ha contraído un endeudamiento considerablemente mayor que el del sector público,..."

/Cuadro 10

Cuadro 10

PANAMA: INDICADORES DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO

(Millones de dólares)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980a/
Saldo de la deuda pública desembolsada b/	...	864	1 262	1 814	2 008	2 210
Del Gobierno Central	427	510	614	1 026	1 344	1 578
Organismos internacionales	...	...	98	111	209	166
Bonos externos	...	...	37	108	312	328
Financiamiento privado	...	...	475	802	819	1 078
Crédito de proveedores	...	...	4	5	4	6
De las entidades descentralizadas y municipios	...	354	648	788	664	632
Organismos internacionales	...	180	234	254	271	313
Financiamiento privado	...	164	407	497	358	290
Crédito de proveedores	...	10	7	37	34	29
Servicio de la deuda externa	...	...	165	323	312	449
Del Gobierno Central	38	53	65	132	149	252
Amortizaciones	9	17	29	59	40	75
Intereses	29	36	36	73	109	177
De las entidades descentralizadas y municipios	...	...	100	191	163	197
Amortizaciones	...	...	69	141	134	136
Intereses	...	...	31	50	59	61
Servicio de la deuda externa como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios	...	...	18.2	34.5	28.1	32.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la Contraloría General de la República.
a/ Cifras preliminares.
b/ Saldo a fines de año de la deuda a más de un año.

/Este

Este panorama no tuvo igual intensidad durante 1980 y presentó diferencias entre las entidades usuarias. Así, en el caso de la deuda pública externa del gobierno central frente a la de las entidades descentralizadas y municipios, la primera creció más de 17% (1 344 millones de dólares a 1 578 millones) --con un aumento del originado en fuentes privadas de casi 32% y un descenso del de organismos internacionales--, mientras en las últimas se reducía ese saldo de 664 millones de dólares a 632 millones, con un comportamiento diferente según las dos fuentes señaladas. De todas maneras, a nivel global, el crecimiento de algo más de 200 millones de la deuda se explica por un estancamiento en valor absoluto de los préstamos originados en organismos internacionales y un aumento de 191 millones del crédito privado. Esta estructura de la deuda externa panameña, ha vuelto a intensificar las pautas de cuando se produjo el "salto" en 1978 que se trató de atenuar en 1979, al realizarse esfuerzos --en buena medida con éxito-- para mejorar la composición de la deuda según el tipo de acreedores. El regreso a la estructura anterior dificultará en los años inmediatos el cumplimiento de los compromisos contraídos, en la medida en que comience a pesar cada vez más el pago de servicios a los acreedores privados. Si no se logra una rápida dinamización de las ventas externas, es probable que aumente el porcentaje del servicio referente a las mismas, que ya pasó de 32% en 1980. Debe subrayarse el significado de esta perspectiva porque el centro financiero internacional situado en Panamá ha continuado ampliándose y facilitando al país la fluidez del crédito externo, aunque éste no se haya orientado esencialmente a la producción. Es probable, sin embargo, que está colmándose el margen de maniobra bajo estas pautas, en vista del elevado nivel que ha alcanzado la deuda externa panameña.

/4. Los precios

4. Los precios y las remuneraciones

a) Los precios y la política antinflacionaria

Hasta 1978 Panamá había logrado, aplicando diversas medidas de política económica --regulación de precios, contención salarial, política de ingresos del gobierno basada en disminución de márgenes de comercialización de productos básicos-- mantener un ritmo inflacionario relativamente bajo --menor que el internacional y que el de la gran mayoría del resto de países latinoamericanos--, a pesar de tratarse de una economía tan abierta. Los esfuerzos que se venían realizando en la ejecución de la política antinflacionaria enfrentaron obstáculos crecientes en 1979, derivados tanto de factores internos como, en mayor medida, externos, entre los que descuella el alza de los hidrocarburos; y estos mismos elementos --quizás con mayor ponderación los externos-- fueron determinantes en 1980 para acentuar la tendencia creciente de una inflación que habría de intensificarse más aún en los primeros meses de 1981.

Entre los factores de índole interna figuró la suspensión de la regulación de precios de algunos productos de consumo. Hacía varios años que se habían implantado estos controles, extensivos a algunas materias primas esenciales, aparentemente en desmedro progresivo de los niveles de productividad; caso del sector agropecuario en el que se había ido reduciendo la brecha precio de venta/costos de los principales productos. Tampoco pudo mantenerse en 1980 la vigencia de algunas disposiciones adoptadas con carácter de emergencia en 1979. En efecto, cuando ya comenzaban a hacerse notorios algunos desajustes en la relación precios-salarios --en parte como una forma de responder con efectividad a planteamientos sindicales que tendían a incrementar la remuneración al trabajo--, se dispuso en mayo de aquel año congelar, hasta el 31 de diciembre, los precios de una serie de artículos alimenticios de primera necesidad.[27/]

27/ Véase Resolución No. 113 de la Oficina de Regulación de Precios de 18 de mayo de 1979. Entre los productos considerados en la misma, figuran: carne (res, gallina, cerdo y pescado), pan, leche, queso, huevos, aceite vegetal comestible nacional, arroz, azúcar, frijoles, café, sal, papas, plátano, yuca, etc.

/Los fenómenos

Los fenómenos de índole interna señalados convergieron y se retroalimentaron con los de origen externo y la inflación importada afectó también al nivel de precios en 1980, a pesar de que la política antinflacionaria había logrado cierto éxito al trasladar sus efectos hacia 1981.[28/]

El aumento de la variación promedio anual fue significativo en el caso del índice de precios al consumidor, que pasó de 7.9% a 13.8% en 1980 (véase el cuadro 11),y la diferencia no fue tan grande en el de los alimentos (de 10.2% a 12.4%), lo cual estaría reflejando el efecto de la aludida política de regulación de precios, que sigue concediendo atención preferente a los rubros alimenticios de consumo más popular. Sin embargo, cuando el examen se efectúa sobre la base de las oscilaciones de diciembre a diciembre, se aprecia un ritmo mayor en el alza de los alimentos que en el índice general: 15.6% frente a 14.4%.[29/]

Llama la atención la variación --de diciembre a diciembre-- de los precios mayoristas, atribuible probablemente a deficiencias metodológicas. En efecto, mientras el índice de precios al consumidor aumentaba bastante significativamente su ritmo, el de los mayoristas disminuía de 15.7% en 1979 a 13.8% en 1980.

b) Las remuneraciones

No se dispuso de información para apreciar la tendencia de los salarios reales en 1980. En los tres años anteriores a 1980 se produjo en los sueldos y salarios reales un deterioro consecutivo de 0.4%, 0.2% y 0.2% anual por trabajador ocupado en la industria manufacturera, el comercio y los otros servicios en Panamá y Colón. (Véase el cuadro 12.)

28/ Téngase en cuenta que mientras el aumento de las cotizaciones de las importaciones de bienes se elevó en 1980 casi 21%, el de los precios al consumidor era de 14.4%.

29/ De acuerdo con informaciones oficiales. sobre la base de las Resoluciones de Precios vigentes en diciembre de 1979 y 1980, deben señalarse --entre otros-- los siguientes aumentos de precios de alimentos: arroz, 39%; azúcar, 20%; huevos,según tipos, de 22% a 28%; leche pasteurizada, de 8% a 18%; pan, según tipos, de 16% a 23%, etc. Frente a estos aumentos,otros alimentos se mantuvieron con precios congelados: café, cortes populares de carne de res, maíz, mantequilla, pescado y sal. Asimismo deben mencionarse las alzas observadas en cemento (17%) y derivados del petróleo (de 27% a 42%).

/Cuadro 11

Cuadro 11

PANAMA: EVOLUCION DE LOS PRECIOS INTERNOS

	1975	1976	1977	1978	1979	1980
	Indices (promedio del año)					
Indice de precios al consumidor	100.0	104.0	108.7	113.3	122.3	139.2
Alimentos	100.0	101.4	104.4	110.9	122.2	137.3
Indice de precios mayoristas a/	210.3	226.7	243.0	256.1	292.0	336.8
	Variación de diciembre a diciembre					
Indice de precios al consumidor	1.4	4.8	4.8	5.0	10.0	14.4
Alimentos	0.4	2.9	2.6	9.2	8.8	15.6
Indice de precios mayoristas	12.3	3.8	9.1	7.0	15.7	13.8
	Variación media anual					
Indice de precios al consumidor	5.5	4.0	4.5	4.2	7.9	13.8
Alimentos	6.8	1.4	3.0	6.2	10.2	12.4
Indice de precios mayoristas a/	14.0	7.8	7.2	5.4	14.0	15.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la Dirección de Estadística y Censos.

a/ Promedio de los cuatro meses en los que se realiza el relevamiento de los precios mayoristas (marzo, junio, septiembre y diciembre).

/Cuadro 12

Cuadro 12

PANAMA: EVOLUCION DE LAS REMUNERACIONES

	1977	1978	1979
Indices (1975 = 100)			
Sueldos y salarios a/			
Nominales, total	105.7	111.8	123.2
Nominales por ocupado	109.6	114.0	122.8
Reales, total	97.2	98.7	100.7
Reales por ocupado	100.8	100.6	100.4
Tasas de crecimiento			
Sueldos y salarios			
Nominales, total	4.8	5.8	10.2
Nominales por ocupado	4.2	4.0	7.7
Reales, total	0.2	1.5	2.0
Reales por ocupado	-0.4	-0.2	-0.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Contraloría General de la República.

a/ Corresponde a los trabajadores de la industria manufacturera, el comercio y los otros servicios en Panamá y Colón.

/En 1979

En 1979 se habían dispuesto aumentos de los salarios mínimos, que se habían mantenido congelados desde 1974; correspondiendo los incrementos mayores a los jornaleros agrícolas (33%).

En 1980 se adoptaron dos disposiciones de carácter más general, tanto para la actividad privada como para la pública. En primer lugar, se estableció un aumento mensual de 25 balboas con respecto de los niveles existentes al 31 de diciembre de 1979, en beneficio de los trabajadores al servicio de empresas particulares,[30/] de no haberse dispuesto alzas mayores por convenios colectivos; después, en marzo de 1980, se decretó un aumento de 20 balboas mensuales para todos los empleados del sector público. Ambas medidas, al establecer un aumento fijo, significaron un aumento mayor relativo para los estratos de menores ingresos --indirectamente una redistribución efectiva-- aunque, en términos generales, considerado el conjunto de trabajadores y el proceso inflacionario creciente, quepa la duda de que se llegará a elevar el salario real.

Durante 1980 --a diferencia de 1979, año en el que se produjo un paro laboral prolongado, de aproximadamente 25 000 educadores-- no se registraron conflictos muy significativos, salvo en el caso de los trabajadores de bananeras, como lo sucedido en otros países del Istmo Centroamericano. Sin embargo, como un indicador de que al aumentar el ritmo inflacionario crecen --por lo menos en número-- los conflictos laborales, se puede señalar --según fuentes oficiales--[31/] que mientras en 1979 se registraron diez huelgas en 237 pliegos de peticiones para iniciar procedimientos de conciliación ante el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, en los primeros meses de 1980 se habían declarado 17 hueglas en 151 pliegos de peticiones. En Panamá ha sido notoria la consolidación progresiva de la organización sindical de los trabajadores, que fue reconocida por el gobierno al disponer por ley, al comienzo del segundo semestre del año, la creación de una comisión nacional --para estudiar los conflicots laborales, en general, y los problemas de las pequeñas empresas--, constituida por 12 miembros con representación igual (por terceras partes) del gobierno, los trabajadores y los empresarios privados.[32/]

30/ Véase Ley No. 12 del 16 de mayo de 1980.
31/ Véase, Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. Asesoría de Programación Sectorial, Boletín Informativo, 1980.
32/ Véase Ley 22 del 14 de julio de 1980.

6. Aspectos monetarios y política fiscal

a) Moneda y banca

Cabe recordar que las características especiales del sistema de intermediación financiera de Panamá dificultan la evaluación del comportamiento de los diversos aspectos monetarios que son comunes en otros países, como el caso de la liquidez. Se trata de un medio financiero sin la banca central típica, sin emisión monetaria, donde circula la moneda internacional y donde el centro financiero tiene una dimensión que no se puede explicar únicamente en función de la estructura económica del país. Sin embargo, con las salvedades del caso, metodológicamente se puede señalar que la peculiar "liquidez" de Panamá sufrió durante 1980 alteraciones que cambiaron --aparentemente-- la onda expansiva que se había observado hasta 1979 cuando, durante los cuatro años anteriores, el centro financiero internacional ubicado en Panamá había crecido progresivamente a ritmos cada vez mayores hasta casi triplicarse.[33/] Sin embargo, informaciones preliminares señalan que en 1980, aunque continuó ampliándose en términos nominales --casi 17% en el año, por lo que respecta al activo y al pasivo del Balance Consolidado del Sistema Bancario-- teniendo en cuenta la inflación interna e internacional parece que no aumentó el volumen de las operaciones. (Véase el cuadro 13.)

A varias razones podría deberse el cambio observado. Primero, a que a pesar de que dicho centro financiero siguió gozando de las mismas facilidades que antes para atraer capital financiero, también existen, cada vez en mayor proporción y en diferentes lugares (cerca y lejos de Panamá) otras oportunidades y otros centros que manejan tasas de interés al alza y cada vez más libres, que se hacen depender de la evolución de las que prevalecen especialmente en Londres o en Nueva York.

Segundo, porque la crisis internacional que se hizo patente en 1980, tuvo que actuar como freno de la expansión de este centro financiero, en especial porque, a diferencia de otros lugares --incluso del

33/ Entre 1976 y 1979 creció, en términos nominales, por año y respectivamente, 16%, 25%, 29% y 43%.

/Cuadro 13

Cuadro 13

PANAMA: BALANCE CONSOLIDADO DEL SISTEMA BANCARIO

(Millones de balboas)

	Saldos al final de cada año			Saldos a septiembre		Tasas de crecimiento		
	1977	1978	1979	1979	1980 a/	1978	1979	1980a/
Activo	12 435	16 064	23 036	19 426	22 673	29.2	43.4	16.7
Liquidez	3 769	5 082	8 901	6 350	6 616	34.8	75.1	4.2
Caja	47	53	...	...	...	12.8	...	...
Depósitos a la vista en bancos y corresponsales	227	97	...	...	...	-57.3	...	...
Del exterior b/	163	47	...	...	...	-71.2	...	...
Locales c/	64	50	81	87	51	-21.9	62.0	-41.4
Depósitos a plazos en bancos y corresponsales	2 949	4 847	...	...	...	64.4	...	...
Del exterior	2 521	4 248	7 208	5 129	4 816	68.5	69.7	-6.1
Locales	295	324	...	550	793	9.8	165.4	44.2
Corresponsales	133	275	...	...	...	106.8	...	...
Depósitos en el Fondo Monetario Internacional	17	18	...	...	...	5.9	...	...
Otros activos	529	67	...	...	...	-87.3	...	...
Inversiones	8 208	10 480	13 318	12 499	15 153	27.7	27.1	21.2
Préstamos y descuentos	8 046	10 339	13 061	12 245	14 494	28.5	26.3	18.4
Valores	162	141	257	254	659	-13.0	82.3	159.5
Otros	458	502	817	577	904	9.6	62.7	56.7
Pasivo	12 435	16 064	23 036	19 426	22 673	29.2	43.4	16.7
Depósitos a la vista	721	807	1 091	1 044	991	11.9	35.2	-5.1
Sector privado	209	242	258	227	293	15.8	6.6	29.1
Sector público	107	204	148	159	170	90.7	-27.5	6.9
Extranjeros	130	161	224	120	233	23.8	39.1	94.2
Bancos del exterior	237	150	411	489	212	-36.7	174.0	-56.7
Bancos locales	38	50	50	49	83	31.6	-	69.4
Depósitos a plazos	10 831	14 398	20 563	16 998	19 638	32.9	42.8	15.5
Sector privado	588	708	869	830	1 060	20.4	22.7	27.7
Sector público	-	-	-	-	-	-	-	-
Extranjeros	1 294	1 460	2 066	2 048	1 976	12.8	41.5	-3.5
Bancos del exterior	8 692	11 881	17 151	13 704	16 013	36.7	44.4	16.9
Bancos locales	257	349	477	416	589	35.8	36.7	41.6
Obligaciones bancarias y con organismos internacionales	174	164	204	246	521	-5.7	24.4	111.8
Otros pasivos, capital y reserva	709	695	1 178	1 138	1 523	-2.0	69.5	33.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la Comisión Bancaria Nacional.

a/ Cifras preliminares.

b/ Incluye los bancos y corresponsales de la ex-Zona del Canal de Panamá.

c/ Incluye deducciones del pasivo.

/Area

Area Latinoamericana--, las inversiones financieras suelen verse acompañadas o "atadas" de otras de carácter real, bajo el estímulo de dimensiones adecuadas al mercado, la infraestructura real y la estructura industrial y productiva en general, todo lo cual es muy limitado en Panamá por el tamaño relativamente pequeño de su economía en términos internacionales. No cabe duda de que el gobierno ha procurado con todo empeño atraer inversiones reales, como lo demuestra la existencia de la Zona Libre de Colón y el programa de establecimiento de industrias maquiladoras que probablemente se asociarán también a grupos localizados en el centro financiero, aunque el hecho carezca de la importancia suficiente para detener una tendencia hacia el estancamiento del centro.

Una tercera razón que explicaría el cambio de la dinámica anterior podría ser la situación de relativa "turbulencia" --política en unos casos, y económico-financiera en otros-- por la que atraviesan varios países centroamericanos. En casi todos ellos, distintas razones han dado lugar a una intensificación de la fuga de capitales, orientándolos más bien a colocaciones en centros financieros estadounidenses. En Panamá, a pesar de haber mantenido la actividad económica un ritmo positivo en 1980, parece manifestarse en pequeños segmentos de la sociedad que detentan cierto poder económico una sensación de incertidumbre aunque no de la dimensión que alcanza en países vecinos. A diferencia de lo que sucede en ellos, si en Panamá no se percibe un proceso de fuga de capitales el fenómeno podría manifestarse en otros términos, precisamente en una pérdida del ritmo de la dinámica del centro financiero, por ejemplo.

Finalmente, la cuarta razón a que podría deberse el cambio pudiera ser que el centro financiero panameño hubiera agotado sus posibilidades de expansión, o estuviera cerca de un "punto de saturación" por las características y el tamaño de la economía del país. De todas maneras, la dimensión a que ha llegado la radicación de fondos en Panamá, aunque no ha irradiado a la economía del país --como se supuso cuando se adoptó la política de estimularlo-- causó efectos positivos particularmente en 1980 en lo interno como el nuevo impulso ya comentado a la edificación de grandes edificios en la ciudad de Panamá. Sin embargo, en términos

/generales

generales, ha seguido siendo relativamente débil el vínculo orgánico del sector financiero con el aparato productivo panameño a pesar del progresivo desarrollo relativo de intermediarios financieros locales como el Banco Nacional de Panamá.

Los fondos considerables que continúa manejando el peculiar sistema bancario panameño han seguido canalizándose preferentemente al exterior --donde en su mayoría se originan-- en términos absolutos. Sin embargo, el cambio de la tendencia del centro, señalado en los párrafos anteriores, se hace más notorio cuando se analiza la relación del sistema con el exterior y se compara con la que tiene con el país. Se aprecia, en efecto, que los depósitos a plazos en los bancos extranjeros con sede en Panamá disminuyeron 6%, después de haber crecido dos años consecutivos en casi 70%, mientras aumentaban 44% los de bancos locales, incluso por montos relativamente bajos. A su vez, los pasivos a plazos en los bancos extranjeros sólo aumentaron 17% frente al 42% de los bancos locales. De todas maneras, el valor de los primeros se elevó 2 300 millones de balboas frente a menos de 200 millones de los últimos. También conviene señalar una tendencia a disminuir de la relación del monto del crédito canalizado a las autoridades internas del país con respecto a los depósitos de origen nacional.[34/]

En cuanto a la distribución del crédito interno --de acuerdo con informaciones oficiales-- en valores absolutos de 1980 con respecto a 1979, fue notable el destinado a entidades públicas, pero en valores relativos el comercio y el consumo personal fueron los rubros que más crecieron. Con excepción del crédito destinado a las empresas financieras y de seguros --que disminuyó-- el ritmo menor correspondió a las actividades agrícolas lo cual confirma que al contrario de lo postulado por el gobierno a mediados de la década, la inercia del funcionamiento del sistema financiero panameño en conjunto acentúa la característica

34/ Información oficial proporcionada por la Comisión Bancaria Nacional señala que la relación de créditos internos a depósitos internos en los tres primeros trimestres de 1978, 1979 y 1980 fue respectivamente de 1.66, 1.30 y 1.17.

/de una economía

de una economía esencialmente de servicios. Los esfuerzos hechos por los agentes de intermediación financiera locales --en especial el Banco Nacional de Panamá-- no han conseguido contrarrestar esa tendencia. La precaria situación del sector agropecuario indujo, sin embargo, en el segundo semestre de 1980, a asignarle un sistema de intereses preferenciales[35/] cuyos efectos se dejarán sentir en 1981.

Debe señalarse, en fin, que durante 1980 comenzaron a operar 16 nuevos bancos en Panamá, destacando varios de Japón, uno de Luxemburgo, uno de España, uno de Corea, y los restantes de Latinoamérica (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela).

b) Política fiscal

Las dificultades financieras del gobierno, progresivamente crecientes hasta 1979, disminuyeron aparentemente en 1980[36/] pero de todas maneras se han mantenido en un nivel crítico, al superponerse a los desajustes anteriores y agravarse por el mayor endeudamiento externo que --como ya se ha señalado-- ha alcanzado niveles muy altos.

La escasa mejoría relativa de la situación deficitaria, con respecto a los ingresos corrientes del gobierno, fue el resultado de una serie de fenómenos entre los que pueden mencionarse por orden de importancia: a) el notable incremento de los ingresos no tributarios,[37/] como consecuencia de la recaudación que comenzó a percibir Panamá plenamente en 1980 al aplicarse desde octubre de 1979 las estipulaciones del Tratado Torrijos-Carter, donde se prevé la progresiva recuperación de la soberanía del Area Canalera; la favorable repercusión de estos ingresos para las áreas

35/ Véase la Ley 20 del 9 de julio de 1980 y el reglamento de la Comisión Bancaria Nacional del 23 de septiembre de 1980 y su complemento del 5 de diciembre de 1980.

36/ El coeficiente del déficit fiscal con respecto a los ingresos tributarios fue al año, de 1977 a 1980 respectivamente, de 36%, 43%, 63% y 54%.

37/ En el período enero-noviembre de 1980 con respecto a igual lapso de 1979, del orden de 141% por un incremento de más de 90 millones de balboas, de los cuales más de 60 millones correspondieron a la recaudación por uso del Canal.

/fiscales

fiscales se comprende mejor si se considera que, de no haberse recaudado dichas rentas en 1980, el déficit fiscal hubiese alcanzado casi el 70% de los ingresos corrientes; b) la reorganización de los servicios de control e inspección que se inició en 1978 y en 1980 había reducido casi totalmente la posibilidad de evasión fiscal; c) el proceso inflacionario, que contribuyó asimismo a que se elevaran los ingresos corrientes del gobierno (caso del Impuesto a la Producción y Ventas y del de Importaciones, que aumentaron alrededor de 20%), y d) el relativo auge de la actividad productiva de 1979, que dio lugar a un aumento bastante significativo del impuesto sobre la renta (37%) aunque en ello influyera preponderantemente la razón señalada en segundo lugar.

Estas circunstancias determinaron en 1980 un incremento de los ingresos corrientes de más de 45%, frente a sólo 14% en 1977 y 24% en 1978. (Véase el cuadro 14.) A su vez, el gasto total del gobierno se elevó en menor proporción que los ingresos (sólo 34%), pero como resultado de evoluciones muy diferentes de sus componentes. Así, en las erogaciones corrientes, a una política salarial austera (en valores nominales aumentaron sólo 14%) se contrapuso una elevación de 60% en la compra de bienes y servicios no personales, incidiendo en ello fuertemente el proceso inflacionario, como sucedió con el alza del precio de la gasolina.

Los gastos de capital, por su parte, sólo crecieron 21%, por haberse retrasado algunas inversiones y presentado problemas de organización en otras, frente a un monto de transferencias financieras a otras entidades públicas con desequilibrios contables y a erogaciones, también muy elevadas, como el pago de amortizaciones de la deuda (en este caso, casi 50% más que en el año anterior).

En 1980 no se adoptaron medidas de política fiscal que merezcan mención especial. Se siguieron aplicando más bien los criterios de años anteriores, casi sin modificaciones en el aspecto tributario y se procuró consolidar los esfuerzos del sector público dirigidos a crear las condiciones adecuadas en la Zona Franca de Colón para que sea un verdadero acicate y atraiga capital extranjero para la modalidad de maquila, como se señaló en líneas anteriores.

/Cuadro 14

Cuadro 14

PANAMA: INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL

	1977	1978	1979	1979 a/	1980 a/b/	Tasas de crecimiento c/ 1978	1979	1980 b/
Ingresos corrientes	348	397	490	417	606	13.8	23.6	45.3
Ingresos tributarios	281	321	399	352	449	14.4	24.2	27.6
Directos	130	134	183	163	220	3.2	36.5	35.0
Indirectos	96	119	136	119	148	24.0	14.3	24.4
Sobre el comercio exterior	55	68	80	70	81	23.4	17.5	15.7
Ingresos no tributarios	67	76	91	65	157	13.4	19.7	141.5
Gastos corrientes	342	385	544	479	672	12.6	41.3	40.2
Remuneraciones	186	198	238	211	242	6.5	20.2	14.4
Otros gastos corrientes	156	187	306	268	430	19.9	63.6	60.4
Ahorro corriente	6	12	-54	-62	-66	100.0	...	6.5
Gastos de capital	133	181	255	218	264	36.1	40.9	21.1
Capital fijo, inversión financiera y transferencias	97	114	199	173	197	17.5	74.6	13.9
Amortización de la deuda	36	67	56	45	67	86.1	-16.4	48.9
Gastos totales	475	566	799	697	936	19.2	41.2	34.3
Déficit fiscal	-127	-169	-309	-280	-330	33.1	82.8	17.9
Financiamiento del déficit								
Financiamiento interno	6	4	...	...	...	-33.3	...	...
Financiamiento externo	121	165	...	...	...	36.4	...	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Al mes de noviembre.

b/ Cifras preliminares.

c/ Las tasas de crecimiento han sido calculadas sobre la base de las cifras no redondeadas.

/En general

En general, a las dificultades financieras heredadas de los años precedentes, sumadas a las nuevas dificultades coyunturales, debe atribuirse que el gobierno en forma persistente durante todo 1980, se viese obligado a señalar prioridad, en su escala de preocupaciones, por un lado a la búsqueda de canales nuevos de financiamiento y, por otro, a imponer en todos los niveles de la administración una gran rigurosidad y cautela en la ejecución del gasto, para procurar ahorrar donde fuese posible. A causa de las dificultades financieras señaladas, los programas sociales sufrieron algunas mermas en su ritmo de ejecución frente a los estrictamente económicos.