



NACIONES UNIDAS

PROPIEDAD DE
LA BIBLIOTECA

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO
E/CN.12/788
(CEPAL/MEX/66/9)
Agosto de 1967

..R.GIN...: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

LA ECONOMIA DE PANAMA Y LA CONSTRUCCION DE UN CANAL
INTEROCEANICO A NIVEL DEL MAR

(Versión preliminar)

C. 2

INDICE

	<u>Página</u>
Nota preliminar	1
Capítulo I	
EL DESARROLLO ECONOMICO EN PANAMA	3
Capítulo II	
NATURALEZA Y SIGNIFICADO ECONOMICOS DE LA CONSTRUCCION DEL CANAL A NIVEL DE MAR	15
1. Planteamiento del problema	15
2. Alternativas de localización	24
a) Características generales de los proyectos	24
b) Bases para la evaluación de las localizaciones	29
Capítulo III	
PROYECCIONES ECONOMICAS Y REPERCUSIONES DE LA CONSTRUCCION DEL CANAL A NIVEL	36
1. Consideraciones previas	36
2. Proyecciones del sector externo	37
a) Antecedentes	37
b) Perspectivas de las exportaciones	41
3. Repercusiones de los proyectos de construcción en la capacidad para importar	46
4. Principales resultados de las proyecciones macroeconómicas	50
a) Evolución de los niveles de ingreso	52
b) El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos	62
c) Otras consideraciones	66
Capítulo IV	
OCUPACION DE LA MANO DE OBRA	74
1. Antecedentes	74
2. Perspectivas del empleo	82
Anexo	
PROYECCIONES GLOBALES Y DE LA CAPACIDAD PARA IMPORTAR	91

INDICE DE CUADROS

<u>Cuadro</u>		<u>Página</u>
1	Producto e ingreso bruto	5
2	Composición sectorial del producto interno	11
3	Ventas de Panamá durante el período de construcción: Ruta Panamá Colón	26
4	Ventas de Panamá durante el período de construcción: Ruta Sasardi-Mortí	27
5	Ocupación en la construcción de proyectos de canales a nivel	28
6	Proyecciones de las exportaciones	43
7	Exportaciones de bienes y servicios, 1950-1964	44
8	Poder de compra de las ventas de Panamá durante el período de construcción	51
9	Proyecciones globales. Ruta Panamá-Colón	54
10	Proyecciones globales. Ruta Sasardi-Mortí	55
11	Proyecciones globales. Canal fuera de Panamá	56
12	Producto por sectores	59
13	Proyección del producto por sectores	60
14	Déficit en balanza comercial	63
15	Financiamiento del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos	65
16	Comparación de las proyecciones del consumo	67
17	Financiamiento de la inversión bruta	71
18	Financiamiento de la inversión interna estimada	72
19	Población total, 1940-1960 y proyecciones, 1960-1980	75
20	Población activa ocupada y sector agrícola y otros sectores, 1950 y 1960	76
21	Desempleo rural y urbano, 1950 y 1960	78
22	Istmo Centroamericano: Costo horario de la mano de obra incluyendo cargas sociales, 1962	80
23	Proyección de la población activa, total, urbana y rural y tasas de crecimiento, 1960-1980	85
24	Proyecciones del empleo y desempleo, 1960-1980	87
25	Distribución del ingreso y del empleo, por grandes sectores	89

NOTA PRELIMINAR

Hace tiempo se estudia la posibilidad de construir en Panamá una vía interoceánica a nivel del mar que sustituya al canal a esclusas en servicio desde principios de siglo. El proyecto ha sido objeto de creciente atención por parte del Gobierno de los Estados Unidos, y se han iniciado, conjuntamente con el Gobierno de Panamá, estudios preliminares para determinar la mejor localización de la vía y sus características técnicas y económicas.

El Gobierno de Panamá expresó a fines de 1964 el deseo de que las Naciones Unidas realizaran estudios sobre las repercusiones económicas a que daría lugar la ejecución del proyecto, sobre los lineamientos básicos de una política de fomento y de cambio de la estructura económica del país, y que cubrieran también otros aspectos técnicos, financieros y jurídicos relacionados con el problema.

Como parte de ese programa, y de acuerdo con las autoridades panameñas, la secretaría de la CEPAL ha preparado este documento con el propósito de establecer un marco general de referencia a investigaciones de carácter más específico y de precisar la naturaleza y el orden de magnitud de los efectos que acarrearía la construcción del nuevo canal en el desarrollo de corto y largo plazo de la economía de Panamá.

Desde un punto de vista técnico, se ha procurado examinar los cambios en la capacidad para importar, el ingreso, empleo y otras variables económicas, considerando tres distintas localizaciones de la futura vía interoceánica (Sasardi-Mortí, Panamá-Colón y fuera de territorio panameño). Se han tenido que preparar proyecciones hasta principios de 1980 que pueden estar sujetas a márgenes de error, posiblemente considerables, por la amplitud del período comprendido. Sin embargo, la utilidad de las estimaciones no radica tanto en su exactitud como en la posibilidad de establecer comparaciones en términos de cambios relativos de las diferentes hipótesis que se examinan. Por otra parte, no se analizan alternativas donde se hayan incorporado metas orientadas a resolver problemas presentes o que pueden anticiparse en el futuro, excepto en la medida que ya se hubieran incorporado a programas y proyectos en proceso de ejecución. En este sentido, las proyecciones parten del supuesto de que las tendencias actuales se mantendrán sin alteraciones fundamentales en el futuro.

/Aparte de

Aparte de la elaboración de cálculos indicadores de los cambios en las principales variables macroeconómicas, se intenta un examen preliminar de la incidencia del proyecto en las perspectivas de largo plazo de crecimiento de la economía, con base en las características predominantes del funcionamiento del sistema productivo durante el período de la posguerra.

Este estudio no hubiera podido llevarse a cabo sin la participación de instituciones y personas que facilitaron informaciones y colaboración técnica de distinto tipo. Debe mencionarse, en particular, la ayuda proporcionada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y por el Grupo Técnico de trabajo organizado en dicha dependencia bajo la dirección de los señores Guillermo O. Chapman Jr. y Herman Rodríguez, así como por la Dirección de Estadística y Censo.

Capítulo I

EL DESARROLLO ECONOMICO DE PANAMA

El sistema económico de Panamá, además de reconocer una serie de características comunes a la generalidad de los países en desarrollo, posee rasgos peculiares que explican en buena medida la formación de su estructura productiva y la mecánica de su funcionamiento. Por ello, para estudiar con una perspectiva adecuada las repercusiones que pueda acarrear la construcción de una vía interoceánica a nivel del mar, conviene, como primer paso, examinar algunos antecedentes de la evolución histórica de la economía.

Desde la conquista la trayectoria económica de Panamá no ha estado vinculada esencialmente a lo que pudiera calificarse como actividades directamente productivas, ni --como fue el caso de la mayoría de los países latinoamericanos-- a un sector exportador de bienes para los mercados internacionales. Esas actividades, por lo general, han sido subsidiarias o dependientes de los servicios asociados al tráfico de pasajeros y bienes que, en distintas épocas ha aprovechado la privilegiada posición geográfica del país. La evolución económica, más que ajustarse al patrón de fluctuaciones recurrentes, típico de las economías de exportación, ha observado prolongados períodos de auge y profundas crisis que han obedecido al reordenamiento del tráfico internacional --atribuible a distintas circunstancias históricas-- que amplían o suprimen de golpe la base de sustentación de la economía.

Así, en la colonia, el movimiento de comercio canalizado a través de Portobelo para el traslado de mercaderías a la costa del Pacífico de Sudamérica o a Europa, siguiendo el camino inverso, creó los primeros estímulos a la organización de servicios y producción complementarios que rompieron con una estructura económica de carácter primitivo. Aun con anterioridad al florecimiento de Portobelo, la fundación de la ciudad de Panamá y la construcción del camino entre ésta y Nombre de Dios, obedeció primordialmente a las necesidades de la conquista y el comercio con Sudamérica. La toma de Portobelo en 1739 y la autorización de la Corona

/española a

española a sus colonias para negociar directamente con la metrópoli, dio origen a una importante contracción de la actividad económica. Después de la independencia de España, el traslado de pasajeros --utilizando en parte el curso del río Chagres-- , dio origen a una nueva etapa de auge económico que se basó esencialmente en el aumento del tráfico de personas que viajaban a California y otras zonas del occidente de los Estados Unidos. La especialización de la economía de Panamá vino a fortalecerse con la construcción del ferrocarril interoceánico (1855) y a consolidarse con la apertura del canal actual en 1915. En resumen, la experiencia histórica pone claramente de manifiesto que frente a la inexistencia de otros focos de crecimiento la evolución del país siguiera las fluctuaciones y alteraciones de las rutas de comercio marítimo y, lo que es más importante, una tradición económica y una pauta de crecimiento que no se ha alterado en lo sustancial hasta nuestros días. Por otro lado, con la apertura de la vía a esclusas surge un nuevo tipo de inestabilidad, superpuesto a las tendencias de más largo plazo y asociado a la realización de obras en la Zona del Canal con fines de mejoramiento, acondicionamiento o defensa que crean una demanda de suministros panameños y en particular de mano de obra nacional de carácter transitorio.

Con todo, no puede perderse de vista que la formación y adaptación de la economía a las circunstancias y oportunidades específicas creadas por la demanda internacional, constituyó históricamente un logro de la misma significación y alcances que el desarrollo de un sector exportador de mercaderías en otras zonas periféricas. Durante largos períodos, ello creó condiciones de viabilidad económica que condujeron a una transformación radical de las formas previas de producción y a una elevación substancial de los niveles de vida de la población.

En términos muy generales es ese el cuadro en que se desenvuelve la economía del país hasta la terminación de la segunda guerra mundial. La tendencia del crecimiento del ingreso en la posguerra puede dividirse en dos grandes períodos (véase el cuadro 1). El primero, que se extiende hasta casi mediados de la década de los cincuenta, se caracteriza por una aguda fase depresiva inicial a la que siguen tasas moderadas de expansión que

Cuadro 1
 PANAMA: PRODUCTO E INGRESO BRUTO
 (Millones de balboas de 1960)

Año	Producto	Ingreso bruto
1950	276.7	276.6
1951	268.4	259.8
1952	282.1	281.5
1953	297.4	298.0
1954	306.7	318.0
1955	324.1	338.8
1956	339.4	346.8
1957	372.7	378.7
1958	374.8	380.5
1959	394.4	395.4
1960	418.0	418.0
1961	457.2	458.1
1962	492.1	512.3
1963	533.1	548.5
1964	556.9	581.3
	<u>Tasas de crecimiento</u>	
1946-1950	0.2 ^{a/}	0.5 ^{a/}
1950-1955	3.2	4.1
1955-1960	5.2	4.3
1960-1964	7.5	8.6

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos.

a/ Tasas calculadas en base a las series históricas a precios de 1950.

/gradualmente

gradualmente tienden a elevar la actividad de la economía a los niveles alcanzados durante el conflicto bélico, cuando la inversión y la expansión de las operaciones en la Zona del Canal produjeron un auge de consideración en el país. En el último decenio, y en particular entre 1960-1964, los ritmos de desarrollo se aceleran apreciablemente (7.5 por ciento anual en promedio) y la economía inicia un período sostenido de crecimiento merced a la influencia de ciertos factores que se examinarán más adelante.

Por las razones expuestas, se da un ciclo que contrasta marcadamente con otros países latinoamericanos donde las condiciones de los mercados internacionales determinan una fase de auge que se prolonga durante la primera década de la posguerra y a la que sigue un período depresivo posterior que concluye en los primeros años del actual decenio. La explicación de este fenómeno ya se ha anticipado y se refiere a que los esfuerzos de Panamá históricamente no han llegado a fructificar en la formación de un amplio sector exportador nacional de bienes para los mercados internacionales, a pesar de que en los últimos quince años los ingresos de esa fuente hayan acrecentado su participación dentro de la capacidad total para importar. A primera vista parece extraño que no se haya podido aprovechar la privilegiada localización geográfica del país para fomentar un comercio de exportación activo basado en la producción de artículos nacionales o en la transformación de materias primas foráneas. Sin pretender profundizar en esta cuestión, bastará indicar aquí que en ello han influido factores como la concentración y especialización de los esfuerzos nacionales en la prestación de servicios relacionados con el tráfico marítimo y la intermediación, la débil integración de las actividades agrícolas a la economía del mercado y el incipiente grado del desarrollo industrial y de los grupos empresariales dedicados a actividades distintas a las tradicionales.

Por otra parte, como el crecimiento de la demanda externa se manifiesta principalmente en la expansión del empleo y en las remuneraciones a la mano de obra, sus repercusiones afectan directamente al crecimiento de la capacidad interna de compra. A este hecho, unido con el desarrollo comparativamente más elevado de los sectores de servicios y comercio, y con el régimen liberal de aranceles, se debe la diferencia que se observa con

/respecto al

respecto al comercio exterior de otras economías en desarrollo. En éstas, el aumento de la demanda de los mercados internacionales sólo influye internamente en la medida en que provoca una elevación de la producción de mercancías de exportación y que sus efectos multiplicadores secundarios dan lugar a un crecimiento real del producto, esto es, cuando la oferta para consumo nacional puede ensancharse también. En otros términos, mientras en la generalidad de los países el aprovechamiento de los alicientes de la demanda externa implica la expansión directa e indirecta de la oferta interna de bienes, en Panamá este requisito ha tenido históricamente un significado mucho menor. Así, por ejemplo, el crecimiento de la demanda efectiva, aunque se satisfaga mediante importaciones, ha servido para estimular y expandir primordialmente al sector intermediario que es donde se genera la mayor proporción del ingreso interno.

Los hechos anotados ponen de relieve ciertas características de la pauta tradicional del desarrollo que surgen de las condiciones históricas de la evolución económica del país. El auge de los servicios de tránsito ha dado lugar en distintas épocas, y en especial a partir de la construcción del canal a principios de siglo, a un ensanchamiento considerable de la demanda y de los niveles de vida de la población urbana que no guardó correspondencia con el grado de evolución de la base productiva interna y que se alimentó principalmente de importaciones. De esta manera, las necesidades de abastecimiento de la población y el aprovechamiento de los ingresos provenientes del tráfico y de las actividades del Canal propiciaron un amplio e intenso proceso de desarrollo y de especialización de los sectores de servicios, que desde tiempo atrás han venido configurando a la economía del país.

Existen, por supuesto, otros factores importantes además de la inexistencia de un aparato productivo que satisficiera los requerimientos de una demanda interna con niveles relativamente elevados de diversificación. El tamaño del mercado y la falta de integración de las distintas zonas del país hicieron más difícil plasmar una política proteccionista o de sustitución de importaciones que hubiera creado alicientes especiales al desarrollo de algunas ramas productivas. El crecimiento mismo del sector intermediario, basado

/esencialmente

esencialmente en la compra de bienes en el exterior, favoreció el desarrollo de un sistema de precios y de una política arancelaria y cambiaria que discriminaban o crearon obstáculos al fortalecimiento y diversificación de la producción nacional. En realidad, solamente a partir de la segunda guerra mundial, las condiciones difíciles de abastecimientos externos, la subsecuente reducción de la capacidad para importar y la política gubernamental alentaron e impulsaron el establecimiento de ciertas industrias de consumo y de producción de bienes intermedios.

En las circunstancias descritas, la principal dificultad con que se ha tropezado dentro de la pauta histórica de crecimiento ha consistido en asegurar y expandir la demanda efectiva y, subsidiariamente, en ensanchar la capacidad de oferta y fortalecer el proceso de sustitución de importaciones. Si se exceptúan los años de la crisis mundial de los treinta, los impulsos dinámicos creados por el crecimiento de las actividades en la Zona del Canal bastaron para asegurar ritmos relativamente satisfactorios de desarrollo económico. Pero al perder dinamismo ese foco principal del crecimiento con respecto a las necesidades de una economía más amplia y de una población que acelera su tasa de expansión, empezaron a ponerse en evidencia ciertas fallas estructurales.

Las primeras manifestaciones del desequilibrio en la producción y en el empleo tuvieron lugar al terminar el conflicto bélico mundial, cuando --como se dijo-- la conclusión de un amplio programa de obras y la drástica reducción de las actividades pusieron a prueba la capacidad del sistema económico para crear fuentes compensatorias de ingreso y ocupación. En Panamá se inician los años de posguerra dentro de un panorama de depresión económica --sólo superado al aproximarse a su fin la década de los cincuenta--, que pone de relieve las profundas deficiencias en la articulación y diversificación del sistema económico y el aprovechamiento muy limitado de recursos relativamente abundantes, en particular de mano de obra. La alteración de los niveles de empleo fue la forma típica de ajuste interno a las fluctuaciones de la capacidad para importar y causa de la magnitud y duración del período depresivo. No por ello se desconoce el hecho de que en esa época surgieron los primeros intentos de crear una infraestructura económica

y un proceso de industrialización y de sustitución de importaciones, así como de fomento a la exportación de mercaderías. Sólo se pretende destacar que esos esfuerzos --dado el escaso avance hasta entonces logrado-- apenas pudieron modificar la pauta tradicional de crecimiento y no llegaron a constituirse en nuevos focos de desarrollo con cierto grado de autonomía.

La política fiscal y de gasto público tampoco pudo escapar a los factores determinantes tradicionales del nivel de las recaudaciones. Estas circunstancias, unidas a las restricciones derivadas de la inexistencia de un sistema monetario y cambiario propio, agudizaron las dificultades para que el consumo y la inversión del sector público llegaran a jugar un papel compensatorio o constituir las bases de un programa de transformaciones de la estructura económica de más largo plazo. Nótese al respecto que los gastos gubernamentales de capital se financian en un altísimo porcentaje con recursos distintos a los ingresos ordinarios del estado.

La fase siguiente de recuperación y crecimiento, que se prolonga hasta la fecha, puede atribuirse primordialmente a factores que, en conjunto, han determinado la ampliación y expansión de la demanda. Desde el punto de vista del sector externo, condiciones favorables permitieron un aumento gradual de la capacidad para importar del país. El crecimiento del empleo en la Zona del Canal y, en particular, aumentos de las remuneraciones medias de la mano de obra panameña contribuyeron unidos, a progresos limitados en la exportación de mercaderías, a fortalecer los ingresos en divisas y, en general, la demanda efectiva de la población. Asimismo, el aumento del crédito externo y ciertas modificaciones introducidas en la estructura impositiva, hicieron posible el crecimiento del gasto y la inversión públicos. El ensanchamiento del sector bancario oficial y la ampliación de las líneas de crédito del sistema bancario privado, por último, proporcionaron nuevas fuentes de financiamiento que favorecieron particularmente la expansión de los servicios, el comercio y el consumo privado. Los préstamos bancarios casi se cuadruplicaron entre 1954 y 1963 --y la banca privada ha venido dedicando al crédito interno una proporción apreciablemente mayor de sus recursos, con deterioro inclusive de su posición neta de

reservas internacionales--), facilitando el mantenimiento de ritmos elevados de crecimiento del consumo que, algunos años, exceden a los del producto.

El sistema económico ha recurrido, como puede verse, a diversos mecanismos de defensa para superar temporalmente las deficiencias acusadas por sus principales centros dinámicos y acelerar la expansión de la demanda efectiva. Al mismo tiempo, se han realizado reformas de cierta importancia en la organización institucional, cuya consolidación y perfeccionamiento contribuirá seguramente a la formulación de políticas de desarrollo más activas y de mayores alcances. Baste mencionar al respecto los avances en materia de caminos y electrificación, la reorganización del Instituto de Fomento Económico, que tendió a vincularlo más directamente al fomento del desarrollo agropecuario, la ampliación y diversificación de las funciones de la banca estatal, las reformas a las leyes tributaria y de fomento industrial, la creación de la Oficina de Planificación y diversas disposiciones legales en materia de reforma agraria y salarios mínimos. Sobre esas bases se han logrado avances en la industrialización y se ha fomentado la agricultura de consumo interno.

Todos los esfuerzos no han bastado, sin embargo, para modificar en lo fundamental el patrón tradicional de funcionamiento del sistema económico, y los progresos obtenidos, más que significar cambios estructurales profundos, pueden interpretarse como desarrollos parciales que han tendido a superar rezagos de distinto tipo gestados con anterioridad. Como comprobación burda y parcial de la conclusión anterior puede señalarse que apenas se ha modificado entre 1950 y 1964 la composición sectorial del producto y que un fenómeno similar se observa en la participación de la producción nacional en la oferta. Destaca en particular, la continuada preponderancia de los sectores de transporte, comercio, banca y otros servicios, cuya contribución al valor agregado total de la economía se mantiene alrededor del 50 por ciento a lo largo de ese período, no obstante que las manufacturas casi duplicaron su participación (véase el cuadro 2).

Cuadro 2

PANAMA: COMPOSICION SECTORIAL DEL PRODUCTO INTERNO

(Porcientos)

	1950	1955	1960	1961	1962	1963	1964
Producto interno	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	26.9	26.5	22.9	22.7	20.8	20.4	20.8
Explotación de minas y canteras	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Industria manufacturera	8.4	10.2	13.0	13.8	15.7	16.3	16.4
Construcción	3.8	4.2	5.4	5.8	5.5	5.7	5.0
Electricidad, gas y agua	1.6	1.4	2.0	2.0	2.0	2.1	2.2
Transporte, almacenaje y comunicaciones	3.6	4.1	5.1	5.5	5.8	5.8	5.9
Comercio al por mayor y al por menor	12.6	12.4	13.9	13.9	14.5	14.5	14.8
Banca, seguros, bienes inmuebles y otros esta- blecimientos financieros	1.6	1.9	2.5	2.4	2.5	2.8	2.8
Propiedad de vivienda	8.4	8.4	8.3	7.9	7.6	7.4	7.2
Administración pública	2.4	2.3	2.7	2.6	2.6	2.8	2.5
Servicios públicos y privados	16.2	18.0	16.6	16.2	15.9	15.5	15.7
Servicios prestados a la Zona del Canal	14.3	10.3	7.3	6.9	6.8	6.4	6.4

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos.

Se puede comprender así la incapacidad del sistema para solucionar ciertos problemas de carácter estructural que han venido agudizándose, incluso con los ritmos relativamente elevados de expansión del último decenio. Tales problemas se refieren, por ejemplo, a la apreciable fracción de la población activa desocupada, a la falta de integración de grupos muy numerosos de la población a la economía del mercado o a la debilidad del proceso de sustitución de importaciones y de la consolidación de un sector nacional productor de mercaderías para la exportación.

El examen de la situación actual y de la evolución de la economía panameña, conducen a la conclusión de que las fuentes tradicionales de crecimiento resultan desde la posguerra inadecuadas para un desarrollo económico satisfactorio. Parecen requerirse, por lo tanto, transformaciones de la envergadura indispensable para sostener los ritmos de desarrollo y en especial para lograr la modificación del funcionamiento del sistema y la creación de nuevos centros de crecimiento.

No significa lo anterior que el país haya agotado las oportunidades de apoyar su progreso económico en las actividades vinculadas con el Canal, ni que no puedan utilizarse diversos expedientes de corto plazo para mantener niveles relativamente adecuados de demanda efectiva. Es más, en el futuro inmediato cabe prever la presencia de factores que con seguridad podrían aumentar la oferta monetaria y la capacidad de compra de la población en magnitud suficiente para suplir el lento crecimiento del sector exportador. Se trata, por ejemplo, del aumento de las recaudaciones fiscales derivado de la reforma tributaria, del uso en mayor escala del crédito externo, de la posibilidad de que la banca privada aumente el monto de los préstamos con base en transferencias de sus casas matrices, o de que Panamá participe en mayor medida de los ingresos del tráfico. Pero también es cierto que ello no basta para alcanzar los cambios que se necesitan ni podría contribuir a resolver definitivamente los problemas que tiene planteados el país desde el comienzo de la posguerra.

Las consideraciones hechas hasta aquí ponen de relieve la necesidad de identificar y aprovechar los elementos internos que permitan atenuar las limitaciones derivadas de la dependencia de un sector externo de lento

crecimiento y de una estructura productiva apoyada principalmente en la prestación de servicios. Las condiciones temporalmente favorables en que se ha desenvuelto la economía en la última década han tendido a restar importancia, en parte, a las fallas estructurales mencionadas; parece sin embargo evidente también que, de no procurarse un desarrollo menos desequilibrado entre sectores en que la producción de bienes para consumo interno o para exportación llene gradualmente las funciones que históricamente ha desempeñado la demanda de la Zona del Canal, podrán oponerse a largo plazo toda clase de obstáculos al progreso económico.

La formación de núcleos internos de crecimiento y la aglutinación y el estrechamiento de las vinculaciones entre los distintos segmentos de la economía parecen constituir en las condiciones presentes las bases de una política de cambio y de desarrollo. No se trataría de trasplantar la estrategia ordinaria de sustitución de importaciones seguida por otros países latinoamericanos puesto que el tamaño del mercado y el aprovechamiento de la situación geográfica de Panamá sugieren líneas de acción muy distintas. Pero sí debe insistirse en la necesidad de constituir un sector exportador dinámico y en la de reestructurar las vinculaciones con el exterior sobre la base de la producción y venta de nuevos servicios y mercaderías que sirvan de apoyo y complementen la expansión de las actividades productivas orientadas al mercado interno.

Panamá, además de contar con recursos internos similares a los de otros países latinoamericanos, disfruta de las ventajas que se derivan de una localización geográfica que le permitiría distribuir --e incluso procesar con fines de reexportación--, materias primas o productos de origen nacional o importado. Esta tarea no está exenta de dificultades, porque las actuales condiciones del comercio internacional favorecen poco la expansión de las ventas de productos primarios y porque la participación de Panamá en los movimientos de integración podría exigir ajustes de cierta importancia en la política económica y en el funcionamiento de los sistemas de producción y de precios. Se trata de un proceso que requerirá en definitiva un plazo relativamente largo para traducirse en resultados concretos

de magnitud apreciable y un esfuerzo persistente de promoción gubernamental y de reorientación de la actividad económica.

A los hechos apuntados sucintamente, que forman el marco de referencia en que habrá de desarrollarse la economía panameña en los próximos años, viene a agregarse ahora la posible apertura de un nuevo canal. La construcción de una vía interoceánica a nivel del mar, si no cambia --en lo sustantivo-- los términos del problema, da un sentido de urgencia a la necesidad de transformar la base productiva de la economía y agrega una serie de complicaciones que se derivan de la índole y magnitud de las repercusiones que esa construcción ha de implicar para la pauta de crecimiento del sistema económico.

Capítulo II

NATURALEZA Y SIGNIFICADO ECONOMICOS DE LA CONSTRUCCION DEL CANAL A NIVEL DEL MAR

1. Planteamiento del problema

No es nueva la idea de construir una vía interoceánica a nivel del mar abriendo una nueva ruta mediante la reconversión del canal a esclusas.^{1/} Sin embargo, es hasta fechas recientes cuando el proyecto ha cobrado visos de realización y se ha iniciado la investigación sistemática de distintas alternativas técnicas y de localización.^{2/}

Las justificaciones del proyecto han sido de diversa índole, y, desde el punto de vista económico, se han basado si no de modo exclusivo, si de manera principal en consideraciones comerciales de ahorro en los costos de operación y el aumento de la capacidad y fluidez del tráfico marítimo. Además se ha hecho referencia a ciertas ventajas de orden extraeconómico, así como al crecimiento sustancial de los ingresos que percibiría el país durante la ejecución de las obras.

No cabe duda que serían considerables los beneficios que podrían obtener los usuarios y la propia entidad encargada de administrar el Canal, así como las ventajas y oportunidades de corto plazo que las cuantiosas inversiones del proyecto harían surgir en favor del desarrollo de la economía de Panamá. En este último aspecto, el aumento en la afluencia de divisas durante la construcción (entre 470 y 820 millones de dólares), ensancharía apreciablemente la capacidad para importar y la demanda efectiva de la población, provocando una fase de auge económico durante un término aproximado de diez años. Asimismo, con la expansión general del ingreso, el sistema podría revertir temporalmente las tendencias al crecimiento del desempleo, creándose directa o indirectamente nuevas ocupaciones que oscilarían de 34 000 a 268 000 hombres-año durante todo el período de construcción. Por otra parte, la propia aceleración del desarrollo repercutiría

^{1/} Existen propuestas y estudios de carácter preliminar que examinan 30 rutas diferentes, en un área geográfica que comprende desde el Golfo de Tehuantepec, en México, hasta el río Atrato, en Colombia.

^{2/} El Congreso de los Estados Unidos asignó la suma de 17 millones de dólares en 1965 para financiar las investigaciones básicas y ya se ha establecido un organismo técnico de estudios.

favorablemente en el proceso de formación de capital. La capacidad instalada podría alcanzar niveles comparativamente superiores a la derivada de la continuación de las operaciones del canal a esclusas y el aumento de los ingresos fiscales facilitaría el financiamiento de los programas de inversión pública.

Sería por consiguiente tan erróneo poner en tela de juicio las ventajas de corto plazo que supondría la ejecución de un proyecto de la magnitud del contemplado, como dejar de lado una serie de interrogantes sobre el momento en que convendría iniciar las obras y sobre tópicos aún más importantes como la magnitud de los ajustes que sobrevendrían al término de estos últimos y la naturaleza de las repercusiones en el funcionamiento de la economía.

Aunque no se ha definido con precisión la fecha de inicio de la construcción, parece que se proyecta para principios de la próxima década, supuesto del que parten las estimaciones y el análisis de este trabajo. Sin embargo, de la confrontación de las proyecciones del tráfico con la capacidad del canal en uso se deduce que hasta fines del siglo no surgirían problemas de insuficiencia o estrangulamiento, con la única salvedad de la limitación del tamaño de las esclusas para servir a barcos de gran calado.^{3/} Por la naturaleza de la carga que se mueve a través del Canal de Panamá y el reducido número de barcos de grandes dimensiones, el problema que de ello se deriva es muy relativo. Por otra parte, la realización de obras menores permitiría elevar la capacidad de tránsitos diarios de 33 a 70, que bastaría para cubrir las demandas promedias y máximas proyectadas para fines del siglo (alrededor de 52 y 65 tránsitos por día).

En lo que respecta al segundo tipo de interrogantes, se plantean de hecho dos cuestiones de naturaleza distinta aunque estrechamente relacionadas. La primera se refiere a la evaluación de la conveniencia del proyecto mismo, en función de sus ventajas o desventajas intrínsecas para la economía e intereses del país. La segunda, al análisis de las repercusiones de la construcción del nuevo canal --si se decidiera efectuarla-- y de los

3/ Véase CEPAL, Estudio sobre las perspectivas del actual canal de Panamá. (CEPAL-MEX/65/15) México, 1965.

reajustes que habría necesidad de llevar a cabo para adaptar la pauta del desarrollo económico a condiciones distintas a las existentes en la actualidad.

No resulta fácil contestar correctamente esas interrogantes. Juzgar la conveniencia del proyecto y de su calendario tentativo de construcción requeriría aclarar previamente las alternativas de desarrollo y de política económica a las que se enfrentaría Panamá según se construya o no un nuevo canal. Desde luego, los acontecimientos y la evolución económica desde la posguerra han puesto de manifiesto la insuficiencia de la pauta tradicional de crecimiento, centrada en las actividades del Canal, conforme a los acuerdos legales vigentes, para promover un desarrollo adecuado a las necesidades del país. Las dificultades surgen al tratar de evaluar, en un terreno hipotético en gran medida, si las ventajas o estímulos del proyecto del canal encontrarían condiciones propicias para concretarse en la realidad y si compensarían los sacrificios y desajustes de todo género que se originarían en el funcionamiento del aparato económico. En otros términos, y para dar un contenido más preciso a las ideas expuestas, habría que dilucidar en cuál alternativa o en cuáles condiciones el proceso de desarrollo económico y el cumplimiento del objetivo básico de reestructuración económica se facilitarían en términos de costos y tiempo.^{4/}

Como es obvio, un análisis de esa naturaleza tendría que incluir consideraciones no sólo de carácter económico, sino también de índole política y social. Ello rebasa los propósitos de este trabajo, particularmente en lo que hace a la medición y proyección cuantitativas de los efectos de la construcción de la vía a nivel del mar en donde se adoptó el doble supuesto de que existe la decisión de llevar a cabo las obras y de que el

^{4/} Ese planteamiento implica la posibilidad de impulsar una política de desarrollo igualmente eficiente en cualquiera de las alternativas.

funcionamiento de la economía no sufriría alteraciones de consideración derivadas de la implantación de una política económica radicalmente distinta a la que se ha seguido en el pasado inmediato.^{5/}

A reserva de mencionar con más detalle el orden de magnitud de las cifras, es difícil negar la importancia de los desajustes y efectos depresivos que habrían de presentarse en el momento en que empezase a operar el nuevo canal interoceánico. El ingreso bajaría bruscamente en una proporción que se estima entre el 17 y el 20 por ciento, según la localización del proyecto. A su vez, el desempleo abierto calculado se elevaría de golpe a niveles superiores al 20 por ciento de la población activa. El hecho plantea la necesidad de iniciar la política de cambio y reforma con suficiente antelación al momento en que las circunstancias previstas den origen a la fase de depresión económica. Se trata de un requerimiento básico que de no satisfacerse, además de prolongar el período posterior de desajuste de la economía, la situaría incluso en condiciones comparativamente desfavorables --en cuanto a niveles de ingreso, empleo y posibilidades de transformar su módulo de funcionamiento-- con respecto al caso en que se abandonase el proyecto de abrir una nueva ruta interoceánica (véase adelante el capítulo III).

Conviene, en consecuencia, detenerse a examinar el tipo de repercusiones cualitativas y cuantitativas del proyecto sobre la mecánica del funcionamiento del sistema económico establecido, así como las oportunidades

^{5/} Como se indica repetidamente en otras secciones, mediante el enfoque apuntado se trata de estimar el límite máximo de la caída del ingreso y del empleo al término de la construcción. Es claro que si en el plazo intermedio se intensificaran los esfuerzos de fomento y diversificación de las actividades productivas, podría atenuarse en algún grado la gravedad de los ajustes posteriores. Desde un punto de vista metodológico, la evaluación de las repercusiones del proyecto de canal se estudia desde dos ángulos diferentes. Por un lado se procura medir su impacto directo en la capacidad para importar del país --derivada de los ingresos de la mano de obra panameña, las ventas de mercaderías y servicios de origen nacional y los gastos de personal extranjero en la adquisición de bienes o servicios en territorio de Panamá-- y en los niveles de ocupación. Por otro, se examinan las incidencias de carácter indirecto sobre el ingreso y otras variables macroeconómicas, incorporándolas a un modelo simple de la economía panameña.

y obstáculos particulares a que daría lugar en torno al problema central de crear y fortalecer la base productiva del país. Desde un punto de vista positivo, parece indudable que el ensanchamiento del mercado nacional y la mayor afluencia de recursos alentarían la expansión de las industrias establecidas y que incluso favorecerían la creación de nuevas producciones en distintos campos. Aumentaría la capacidad general de ahorro de la economía y el estado podría impulsar programas ampliados de formación del capital social básico y cubrir con mayor amplitud las necesidades de desarrollo social de la población. Por otra parte, por la naturaleza misma de los ingresos adicionales, se anticipa un impacto directo y de gran alcance sobre los niveles de vida de los núcleos de trabajadores.^{6/}

Pero también se puede prever, desde un punto de vista negativo, que el principal impulso favorecería de modo predominante a las actividades tradicionales. La afirmación última, aunque puede parecer arbitraria y exigir investigaciones de mayor profundidad, se basa en el análisis de la estructura y en lo que podría llamarse la fisiología del sistema productivo panameño, así como en el tipo de ingresos adicionales que se derivarían de los trabajos de construcción del proyecto. Como ha ocurrido en otras épocas, esos ingresos significarían el crecimiento de la demanda efectiva en una magnitud que no guardaría proporción con la capacidad productiva instalada, y, en consecuencia, buena parte de sus efectos multiplicadores escaparía necesariamente por la vía del aumento de las importaciones y estimularía principalmente a los sectores del comercio y de los servicios. Nótese que los pagos que se percibieran por la participación de factores nacionales en las obras de construcción no exigirían como requisito inmediato y general la ampliación de la producción interna. En su mayor parte consistirían en la prestación de servicios personales y de otro género, para lo que existe suficiente capacidad de oferta. Incluso cuando se tratara de suministros de bienes --como materiales de construcción y algunos equipos-- los clientes inmediatos inducirían a la ampliación de la producción de industrias

6/ La posibilidad de que a través de un proceso inflacionario una parte significativa de los salarios reales se transfiera a otros segmentos de la población no parece constituir, en este sentido, un peligro de importancia en virtud del carácter abierto de la economía panameña.

altamente especializadas --que en parte no encontrarían demanda permanente-- o a la comercialización o ligero procesamiento de mercaderías importadas.

Así pues, dadas la composición de la nueva demanda y la estructura de la producción nacional puede admitirse prima facie que el impacto directo de la construcción del canal a nivel alentaría en lo esencial a los servicios, comercio e industrias ya establecidas. Conviene entonces analizar si esos estímulos se difundirían para propiciar en escala apreciable el surgimiento automático de otras actividades.

Sobre este último punto es difícil establecer generalizaciones que permitan prever con un alto grado de certeza el desenvolvimiento de los acontecimientos futuros. El rumbo y posibilidades reales de la acción pública y la política económica, la magnitud y orientación de la ayuda externa, así como el grado de madurez de las nuevas clases empresariales que han venido formándose y la penetración de los cambios en lo económico, político y social ocurridos principalmente desde la posguerra, constituyen otras tantas incógnitas que no es posible dilucidar de antemano. Sin embargo, conviene hacer algunos apuntamientos generales que tienden a destacar una serie de frenos y obstáculos que tenderían de modo natural a entorpecer o restringir la magnitud y alcances de los estímulos de carácter indirecto.

En primer término, los recursos disponibles de diverso género y la limitada capacidad interna de elaboración y ejecución de proyectos, harían difícil atender simultáneamente y en un período breve a las demandas que potencialmente surgieran de distintos frentes del desarrollo. Aunque la asistencia técnica y cooperación del exterior podrían suplir parte de esas necesidades, habría otras de origen nacional que exigen períodos más largos para satisfacerse. En segundo término, cabe anticipar la presencia de obstáculos derivados de las mismas repercusiones de la construcción del canal a nivel, probablemente más importantes que los señalados antes. En efecto, la presiones sobre el mercado de trabajo a que daría lugar el empleo masivo de la mano de obra, aparte de reducir el atractivo de ocupaciones directamente productivas, podrían inhibir las inversiones en actividades nuevas que ofrecerían, en consecuencia, mayores

riesgos a los empresarios potenciales. No obstante que el empleo de mano de obra panameña variaría considerablemente según las alternativas técnicas y de construcción (véase el capítulo IV), sería inevitable que aparecieran escaseces en la oferta de la mano de obra y tendencias alcistas en los salarios que propenderían a alterar las perspectivas de la inversión a largo plazo y agravar las distorsiones de los sistemas de costos y precios. En términos ligeramente distintos, el mismo auge de la demanda de los servicios e industrias establecidas tendería a canalizar el ahorro privado y la reinversión hacia la expansión de la capacidad de oferta en esas industrias, relegando a segundo término los proyectos de diversificación de la producción que con seguridad se considerarían más arriesgados y de menor rentabilidad inmediata.

Aparte de las tensiones que crearían las fluctuaciones anuales de la demanda de mano de obra en la construcción del nuevo canal, convendría evaluar también el tipo de desajustes que se provocarían en el mercado de trabajo y en la adaptación de gruesos contingentes de mano de obra a tareas de orden temporal y a hábitos de ingreso o consumo distintos a los tradicionales. Si Panamá fuese un país de mayor población con actividades productivas bien diversificadas, los ajustes posteriores serían de mucha menor magnitud y podrían absorberse con relativa facilidad en un período razonable de tiempo. Pero como no es ese el caso, la reconversión del mercado de trabajo a condiciones normales entrañaría un proceso en extremo penoso de readaptación de la fuerza de trabajo y el diseño y ejecución de programas de gran eficacia y flexibilidad para absorber parte de los contingentes de mano de obra que quedarían desocupados al terminar la construcción del canal a nivel del mar. Se comprende la dificultad, ya experimentada en otras épocas, de lograr con rapidez la creación de fuentes de empleo sustitutivas en las que pudiera ocuparse a obreros entrenados en actividades muy específicas y ajustadas a determinado ambiente socio-económico.

Aun sin tener en cuenta los efectos mencionados, la renovación temporal de la posición de liderazgo económico de los sectores tradicionales

/implica el

implica el fortalecimiento de formas de operación de la economía que pueden constituirse fácilmente en impedimentos al cambio económico. Por ejemplo, la modificación a la estructura del crédito, la alteración de la política arancelaria o el establecimiento de restricciones o estímulos a determinados tipos de inversión podrían encontrar resistencias mayores a las usuales por tratarse de medidas que irían orientadas a modificar los intereses y tendencias económicas predominantes, y porque ello ocurriría en un período de auge de las actividades que constituyen el núcleo cuantitativamente más importante de la economía.

Resumiendo lo anterior, el análisis de las repercusiones a largo plazo de la construcción del canal a nivel pone en evidencia el peligro de que se intensifiquen los desequilibrios estructurales presentes --en materia de desarrollo sectorial, empleo, salarios y patrones de consumo, entre otros-- merced a la recuperación transitoria de las formas históricas de crecimiento. La seriedad de la situación radica, más que en la posibilidad de que pudiera diferirse la transformación económica, en el hecho de que la sustitución del canal a esclusas elimina las bases mismas de la continuidad y las posibilidades de progreso sustentadas en torno a dicho módulo de funcionamiento del sistema económico, que resultaría fortalecido en el período previo de construcción.^{7/} Es precisamente en este contexto de rompimiento repentino de los puntos de apoyo del sistema económico donde debe situarse la evaluación de los efectos de la apertura del nuevo canal. No se trata pues de adoptar una posición contraria a priori a todo aliento a las actividades tradicionales. Más aún, si estas últimas tuvieran perspectivas de seguir desempeñando su función histórica, ello mismo facilitaría que nuevas actividades fuesen sumándose gradualmente a la producción, haciendo menos penoso el tránsito hacia la reconstrucción de las estructuras económicas.

^{7/} Conviene notar en este punto que el funcionamiento del canal a nivel del mar eliminaría el empleo de más del 90 por ciento de la fuerza de trabajo panameño ocupada actualmente en la Zona, así como la mayoría de los abastecimientos de bienes y servicios. Sin embargo, de seguir en servicio las bases militares, parte de la demanda continuaría manteniéndose. En todo caso, y aun suponiendo que Panamá reciba una participación apreciable de los ingresos o utilidades de la nueva vía transistmica, tendría lugar un cambio radical en la composición de la demanda y de las fuentes de generación del ingreso.

Pero no siendo ese el caso, conviene pesar detenidamente las ventajas de corto plazo frente a los inconvenientes y desajustes que se gestarían posteriormente. En este sentido, pudiera resultar más sencillo en igualdad de condiciones, lograr las transformaciones que se buscan en el caso de que se pospusiese el proyecto de construcción. La demanda del Canal y actividades conexas aseguraría el sostenimiento de los niveles de ingreso ya alcanzados, a partir de los cuales se podrían construir nuevos focos de crecimiento.

Pero si en cambio se decidiera a localizar las obras fuera de Panamá, la situación no podría ser más grave. En ese caso, el país no sólo dejaría de percibir los beneficios del período de construcción, sino además sufriría los desajustes ulteriores con la desventaja de que también se eliminarían los ingresos directos y por concepto de participación en las futuras operaciones del tráfico.

2. Alternativas de localización

a) Características generales de los proyectos

Los estudios realizados inicialmente para evaluar las distintas zonas en que podría localizarse el canal a nivel del mar, señalaron como la solución más adecuada la reconversión de la vía actual a esclusas.^{8/} El problema volvió a plantearse ante la posibilidad de utilizar dispositivos nucleares en los trabajos de excavación, con una reducción muy significativa de los costos y de la inversión total del proyecto. Después de nuevas investigaciones se han definido en forma preliminar dos proyectos que se localizarían en territorio panameño: la reconversión del canal por los métodos convencionales de excavación, y la construcción de una vía en la Zona de Sasardi-Mortí para la que se utilizarían explosiones nucleares.

Los estudios correspondientes a la ruta Pananá-Colón fueron elaborados en 1947 y revisados en 1959 y 1963 por la Compañía del Canal. La longitud de la vía se estima en 74 kilómetros, con 180 metros de ancho y 18 de profundidad mínima. El volumen total de la excavación llegaría a 750 millones de metros cúbicos y absorbería el grueso del presupuesto del proyecto (83 por ciento). La construcción abarcaría un período de 10 años y representaría una inversión total de cerca de 2 400 millones de dólares (véanse los cuadros A-44 y A-46 del anexo).

El hecho de que el proyecto se localice en un área que cuenta con obras de infraestructura, servicios e instalaciones bien desarrollados, influye favorablemente hasta cierto punto en las inversiones de carácter complementario, como en materia de construcción de carreteras, instalaciones portuarias, generación de energía eléctrica, y construcción de viviendas y otros servicios para la población trabajadora. Sin embargo, la hidrología de la zona y otras características de esa localización harían necesario realizar algunas obras comparativamente más costosas. Por ejemplo, el control de las corrientes fluviales daría lugar a la construcción de dos grandes sistemas de almacenamiento y desviación de las aguas y otros embalses menores con un costo de más de 150 millones de dólares.

^{8/} Véase, Isthmian Canal Studies, Government of the Panama Canal, et. al., varios volúmenes, 1947.

ALTERNATIVAS DE UN CANAL A NIVEL DE MAR



Como se verá más adelante el valor comparativamente mayor de la inversión de este proyecto, unido a la utilización de técnicas convencionales de construcción, implica una mayor demanda de mano de obra y de algunos servicios y bienes (véanse los cuadros 3, 4, y 5). Además, es de esperar que los efectos multiplicadores de la inversión en este proyecto sean también mayores como resultado de la composición de esa demanda, así como de la mayor regularidad de los gastos anuales y de la proximidad a los centros nacionales de producción.

La ruta de Sasardí-Mortí, conforme al anteproyecto elaborado por la Comisión de Energía Atómica de los Estados Unidos en colaboración con el Cuerpo de Ingenieros del Ejército de ese país y la Compañía del Canal,^{9/} se localizaría en la provincia de Darién --uniendo la Bahía de Caledonia en el Caribe con la de San Miguel en el Océano Pacífico-- con una longitud de 76 kilómetros aproximadamente, profundidad mínima de 18 metros y anchura de 300 metros.

La excavación se efectuaría mediante detonaciones nucleares^{10/} cuando se hubieran terminado los trabajos de localización de la ruta y los estudios consiguientes. El anteproyecto prevé la inversión de 747 millones de dólares y un período de 11 años para la ejecución de las obras, comprendiendo las investigaciones preliminares de campo, los estudios de ingeniería y la construcción propiamente dicha (véanse los cuadros A-43 y A-45 del anexo). Como es obvio, el gasto en inversión no estaría distribuido uniformemente en el tiempo. El cumplimiento de las dos primeras fases (4 años), significaría erogaciones de aproximadamente 30 millones de dólares, mientras la excavación y obras complementarias y auxiliares --sin contar imprevistos-- sumarían alrededor de 623 millones.

^{9/} Véase Isthmian Canal Studies, U.S. Atomic Energy Commission, U.S. Army Corps of Engineers, Panama Canal Company, and Parsons, Brinckerhoff, Quade and Douglas, Washington, 1964.

^{10/} Con ese objeto se prevé la realización de una serie de perforaciones en fila de profundidad variable (de 160 a 650 metros) donde se colocarían las cargas nucleares. Los cráteres que formarían las explosiones sustituirían el trabajo de excavación, con la ventaja de expulsar automáticamente fuera del corte buena parte de los materiales.

Cuadro 3

VENTAS DE PANAMA DURANTE EL PERIODO DE CONSTRUCCION: RUTA PANAMA-COLON

Año	Total	Materiales	Mano de obra	Ventas a empleados no panameños	Equipo
<u>Millones de balboas</u>					
1970	44.8	2.5	38.3	3.2	0.8
1971	108.1	4.8	91.4	7.8	4.1
1972	109.4	5.8	90.1	7.8	5.7
1973	88.1	4.5	71.4	6.1	6.1
1974	82.3	4.3	66.3	5.6	5.6
1975	83.0	3.7	68.7	5.7	4.9
1976	87.3	3.2	72.8	6.0	5.3
1977	98.3	5.0	80.7	7.1	5.5
1978	78.6	4.6	62.9	6.1	5.0
1979	38.9	2.3	30.3	3.0	3.3
<u>Millones de balboas de 1960</u>					
1970	31.9	2.1	26.9	2.1	0.8
1971	73.7	4.2	61.0	4.9	3.6
1972	71.9	4.9	57.3	4.7	5.0
1973	55.8	3.8	43.2	3.6	5.2
1974	49.8	3.5	38.5	3.1	4.7
1975	47.8	3.0	37.7	3.1	4.0
1976	47.9	2.5	38.0	3.1	4.3
1977	52.0	3.9	40.2	3.5	4.4
1978	40.1	3.5	29.8	2.9	3.9
1979	19.3	1.7	13.7	1.4	2.5

Fuente: CEPAL, con base en datos proporcionados por la Compañía del Canal.

Cuadro 4

VENTAS DE PANAMA DURANTE EL PERIODO DE CONSTRUCCION:
 RUTA SASARDI-MORTI

Año	Total	Materiales	Mano de obra	Ventas a empleados no panameños	Equipo
<u>Millones de balboas</u>					
1969	1.3	0.5	0.4	0.4	"
1970	0.8	0.1	0.3	0.4	-
1971	0.6	0.1	0.3	0.2	-
1972	32.6	10.8	8.8	9.4	3.6
1973	68.8	34.6	20.5	2.7	11.0
1974	68.6	40.2	15.8	4.7	7.9
1975	53.2	28.6	12.0	7.9	4.7
1976	65.2	18.6	11.5	32.6	2.5
1977	85.5	12.9	30.3	39.3	4.0
1978	68.4	12.5	35.9	15.7	4.3
1979	21.1	2.4	12.0	5.5	1.2
<u>Millones de balboas de 1960</u>					
1969	1.0	0.4	0.3	0.3	-
1970	0.5	0.1	0.2	0.2	-
1971	0.4	0.1	0.2	0.1	-
1972	23.5	9.1	5.6	5.7	3.1
1973	52.2	28.8	12.4	1.6	9.4
1974	51.4	33.0	9.1	2.7	6.6
1975	37.9	23.1	6.6	4.3	3.9
1976	39.8	14.8	6.0	17.0	2.0
1977	48.1	10.1	15.1	19.7	3.2
1978	37.7	9.7	17.0	7.6	3.4
1979	10.6	1.8	5.4	2.5	0.9

Fuente: CEPAL, con base en datos proporcionados por la Compañía del Canal.

Cuadro 5

PANAMA: OCUPACION EN LA CONSTRUCCION DE PROYECTOS DE CANALES A NIVEL
 (Personas)

Año	Ruta Sasardi-Mortí			Ruta Panamá-Colón		
	Total	Panamenses	No panameños	Total	Panamenses	No panameños
1969	185	150	35	-	-	-
1970	100	80	20	19 050	18 700	350
1971	100	80	20	43 200	42 400	800
1972	3 120	2 400	720	40 580	39 800	780
1973	5 600	5 400	200	30 580	30 000	580
1974	4 330	4 000	330	27 220	26 700	520
1975	3 340	2 800	540	26 700	26 200	500
1976	4 840	2 700	2 140	26 910	26 400	510
1977	9 510	6 600	2 910	28 490	27 900	590
1978	8 350	7 400	950	21 180	20 700	480
1979	2 720	2 400	320	9 730	9 500	230

Fuente: Compañía del Canal de Panamá.

La inversión en instalaciones de todo género y la creación de obras de infraestructura absorberían una fracción importante del presupuesto de capital. Entre otras, se ha previsto la construcción de dos campamentos con instalaciones portuarias, aeropuerto, talleres, almacenes, viviendas para una población de más de 3 000 personas y otros servicios; la construcción de una carretera principal a lo largo del canal, la conexión con la vía panamericana y caminos auxiliares, la realización de obras de control de inundaciones, saneamiento del medio e instalaciones complementarias para la navegación. En conjunto, la inversión en construcciones ascendería a 316 millones de dólares (véase de nuevo el cuadro A-45 del anexo) y la excavación nuclear a 307 millones, incluyendo los gastos de emplazamiento de cargas y de evacuación de la población residente en la zona afectada.

b) Bases para la evaluación de las localizaciones

La evaluación económica de las distintas rutas para la construcción del canal a nivel ha respondido esencialmente a consideraciones del gasto de inversión y costos de operación futuros del proyecto. De hecho no existen intentos de análisis de las alternativas en función de sus posibles ventajas o desventajas con respecto a la economía panameña. Surgen así nuevas interrogantes lo mismo sobre aspectos generales (como los impactos diferenciales de largo plazo en el desarrollo económico, la magnitud comparativa de los desajustes que provocará la terminación de las obras, etc.) como sobre sus repercusiones inmediatas en el ingreso, la ocupación y la capacidad para importar. En este apartado se hará una breve referencia al primer tipo de cuestiones, dejando para el siguiente capítulo la mención de orden detallado sobre el segundo tipo de problemas.

Destacan de inmediato diferencias sustanciales en los montos de inversión y en la cuantía de los ingresos que percibiría Panamá por la venta de bienes y servicios. En el caso de que se prefiera la ruta Panamá-Colón, los métodos convencionales de construcción y otras características del proyecto elevarían las inversiones y las percepciones de la economía panameña a 2 400 y 819 millones de dólares, respectivamente. Si se eligiera la localización en Sasardi-Mortí (excavación con explosiones nucleares).

/esas cifras

esas cifras se reducirían a 747 y 467 millones. Un fenómeno similar se daría con respecto al empleo de mano de obra panameña; la ocupación directa fluctuaría entre 26 800 y 3 000 trabajadores como promedio anual. Reconociendo el carácter preliminar de las cifras, y con las reservas derivadas de las dificultades técnicas y de otra índole que pudieran presentarse en el uso de detonaciones nucleares, las diferencias son de una magnitud que revela la importancia de someter a un estrecho escrutinio las implicaciones de uno y otro proyecto.

En términos de requerimientos de capital y costos fijos de operación tiene ventajas muy claras la ruta Sasardí-Mortí, si la evaluación se llevara a cabo considerando el proyecto en forma aislada. Más importante que lo anterior, desde el punto de vista de los intereses panameños, serían las oportunidades que ofrece para una mayor participación del país en el financiamiento y control de las operaciones de la empresa que se forme para manejar la nueva vía transistmica. En este sentido, los gastos de inversión, sensiblemente inferiores, podrían facilitar la amortización de activos de dicha empresa. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que en ausencia de créditos de financiamiento obtenidos en condiciones muy ventajosas --en cuanto a tasas de interés y períodos de gracia y amortización--, las erogaciones subsecuentes destinadas a satisfacer los empréstitos, fácilmente reducirían a cantidades pequeñas los ingresos netos que perciba el país durante un período prolongado en el supuesto de que se mantuviesen esas tarifas vigentes.^{11/} Este hecho reviste gran importancia en los años inmediatos a la terminación de las obras en virtud de la situación depresiva que afectará el conjunto del sistema económico y, en especial, a la capacidad de compra en el exterior.

Por otra parte, la misma localización de Sasardí-Mortí une a la ventaja de una inversión menor, la posibilidad de abrir al desarrollo una zona del país que ha permanecido hasta ahora prácticamente al margen de la explotación económica. Asimismo, dentro de los términos en que se establezca el

^{11/} A título ilustrativo cabe señalar que un empréstito de mil millones de dólares, al 6 por ciento anual de interés y un período de amortización de 40 años, implicaría un servicio de poco más de 65 millones de dólares anuales.

régimen legal que normará el funcionamiento del canal a nivel o la contratación de crédito exterior, acaso fuera viable incorporar programas de infraestructura general con fines de facilitar el asentamiento de núcleos de población o la creación de actividades productivas en el Darién, que sirvan de complemento al desarrollo de esa región.

En contraste, el proyecto de reconversión ofrece ventajas de distinto tipo. A corto plazo, serían sensiblemente mayores las percepciones anuales, los niveles de empleo y los efectos multiplicadores del gasto con que se beneficie la economía panameña durante la fase de ejecución del proyecto. Además de las repercusiones señaladas, se abrirían mayores oportunidades comparativas para el fomento de las industrias establecidas o la diversificación de actividades y se alcanzarían niveles de capitalización o de ampliación de la capacidad interna de oferta sensiblemente superiores en diversos segmentos de la economía. Asimismo, la utilización de técnicas de excavación convencionales y la construcción de las obras principales e instalaciones complementarias en un lugar próximo a los centros de producción del país, podrían hacer posible emplear una proporción mayor de abastecimientos y servicios nacionales por unidad de inversión.^{12/}

Por otro lado, junto a lo anterior, la ruta de Panamá-Colón supondría menores dificultades para el traslado de la población trabajadora, para la organización de los suministros y para la creación de obras básicas de comunicación e infraestructura. Pero en cambio, tendría el inconveniente fundamental de largo plazo de amplificar los efectos deflacionarios de la terminación del ciclo de inversiones y sobre todo de crear desajustes cuantitativamente más graves en el mercado de trabajo.

Una línea distinta de análisis, acaso más importante que las examinadas hasta aquí, se deriva de considerar los posibles efectos de la

^{12/} Sobre este aspecto conviene destacar la importancia potencial que revestiría la elección de métodos de construcción, la selección de materiales y el propio diseño de las obras de todo tipo, tomando en cuenta además de consideraciones comerciales de costo, el uso de recursos de origen panameño y la creación de oportunidades a la inversión nacional. No se trata de estímulos permanentes, pero eficazmente utilizados podrían proporcionar en casos concretos el impulso inicial que requieren ciertas actividades para surgir y consolidarse.

localización del nuevo canal en la zona más desarrollada del país. Visto el problema desde este ángulo parece discutible iniciar en un país del nivel de adelanto económico de Panamá la apertura de nuevas áreas, cuando sus regiones más desarrolladas están lejos de haber agotado su potencial productivo y requieren fuertes inversiones para alcanzar etapas más avanzadas de evolución económica.

La utilización de las instalaciones de la actual Zona del Canal con fines productivos o de servicios distintos, así como el aprovechamiento de las tierras, los recursos hidráulicos y otras posibilidades que ofrecen su reincorporación a la economía nacional, constituyen oportunidades de desarrollo que merecen estudiarse detenidamente. Pero de la misma manera hay que considerar los costos de inversión y de otro género que entraña la creación de nuevos centros productivos y de población. Su establecimiento requerirá, además de la infraestructura en caminos y comunicaciones, gastos corrientes y de capital que al menos en parte habrían de financiarse con fondos nacionales y, en tal sentido, entrañarían duplicación de inversiones o desviación de recursos escasos a fines no directamente productivos, o de menor jerarquía desde el punto de vista del desarrollo económico.

Por otro lado, sería extremadamente difícil evitar la subutilización o desperdicios en la capacidad instalada y la infraestructura de lo que hoy constituye la zona más desarrollada del país en donde habrían de hacerse sentir con mayor fuerza los efectos desfavorables de la terminación de las obras de construcción y la cesación, en su caso, de las de la presente vía a esclusas. Las relaciones directas de interdependencia con el Canal y la especialización de la economía panameña en la intermediación crearían muy probablemente un desplazamiento más o menos importante de actividades a la región donde se localizase en definitiva la nueva ruta interoceánica. En otros términos, la elección de la de Sasardi-Mortí, llevaría consigo el cambio del centro de gravedad de muchas de las actividades más importantes de la economía. Algunas tendrían que trasladarse a la nueva ubicación del canal y otras verían aumentados sus costos de operación por la necesidad de establecer sucursales o agencias y de cubrir

/mayores costos

costos de transporte. Impedir o atenuar un proceso de esa naturaleza exigiría incurrir en una reglamentación relativamente rígida y realizar con gran eficacia programas compensatorios que supliesen las desventajas de mantener los centros productivos alejados del canal. Nótese que ello equivaldría a contrariar la experiencia histórica del desarrollo panameño en el que las principales actividades de producción se han concentrado cerca de las áreas donde se ha realizado el tránsito interoceánico de personas y mercaderías y en estrecha vinculación con el mismo. Además, a diferencia de otras épocas en que se partía de grados de desarrollo muy incipientes y por ende los perjuicios de los traslados de los centros del tráfico eran cuantitativa y cualitativamente menores, en la actualidad el capital y las instalaciones de la zona de economía más avanzada --no sólo en los núcleos urbanos--, constituyen el patrimonio en que deberían asentarse los avances del progreso económico del futuro.

Cabe destacar que lo dicho no está en oposición a la idea de fortalecer las vinculaciones económicas entre regiones y sectores de la producción. Pero esa tarea convendría emprenderla principalmente a partir de las actividades ya establecidas y sin que el fomento de una nueva región se haga en detrimento o a expensas de otras áreas o del desarrollo general del país.

Si la economía contase con bases productivas sólidas que fueran garantía para sostener ritmos satisfactorios de crecimiento con independencia de la suerte que sigan las operaciones del canal, la asignación de fondos para extender la producción a zonas no explotadas podría tener mayor prelación. Pero, estando a la vista la desaparición de las fuentes tradicionales de crecimiento, surge una doble necesidad de proceder selectivamente en el uso de los recursos escasos a fin de establecer nuevos puntos de apoyo a la economía. Así, no se trata exclusivamente de aplicar el conocido principio de racionalizar la distribución de los esfuerzos en torno a las líneas de actividad que ofrezcan la mejor coherencia y los mayores beneficios conforme a una estrategia general del desarrollo. En la situación que confronta Panamá, además de eso, no puede eludirse el imperativo de buscar de inmediato la concentración máxima posible de acciones y recursos para lograr los cambios que se buscan, con el sentido de urgencia que demanda la reestructuración

a corto plazo de las vinculaciones con los mercados internacionales, tratándose como es el hecho, de una economía esencialmente de exportación.

El análisis y los comentarios precedentes no pretenden agotar las cuestiones examinadas, ni establecer conclusiones definitivas en que se puedan apoyar plenamente algunas decisiones de política económica. La complejidad de la situación y las limitaciones de este trabajo, apenas permiten ofrecer conclusiones preliminares, cuya principal finalidad es la de situar los diferentes términos del problema dentro de una perspectiva de carácter general y evitar posibles errores de evaluarlos en forma aislada y, por tanto, incompleta.

Con las reservas señaladas, en la coyuntura precisa en que se encuentra el país, el proyecto de reconversión parece adecuarse mejor a los intereses del desarrollo de Panamá. Conviene advertir, sin embargo, que se trata de un juicio condicional, sujeto a la posibilidad de superar las dificultades opuestas a la política de desarrollo y a los cambios económicos mencionados en el apartado 1 anterior, así como a la realización de investigaciones complementarias orientadas a aclarar en detalle diversos aspectos de las repercusiones de la elección de la ruta cuyos resultados podrían alterar las conclusiones de la evolución preliminar.

Los estudios en cuestión cubrirían tres campos principales. El primero se refiere a la evaluación y medición, en su caso, de las repercusiones de los proyectos en la demanda, costos de operación o de capital de empresas y actividades establecidas, de los requerimientos de inversión nacional complementaria y de los beneficios que podrían derivarse de la explotación de instalaciones o recursos naturales de la zona donde se localicen las obras o los que liberaría el posible traslado del canal a otra localización.^{13/}

13/ Sobre este punto cabría emprender, entre otras, las siguientes investigaciones: recursos y posibilidades de desarrollo del Darién, distintos a los conectados en forma directa al tráfico marítimo; estimación de las inversiones de origen nacional que supondría el fomento de nuevas actividades en la región anterior; aprovechamiento de las instalaciones, tierras y otros recursos de la actual Zona del Canal; posibilidades de aumentar los abastecimientos de origen nacional para la construcción del proyecto y estudio de los problemas posteriores de utilización de la capacidad que se instale; impacto de la interrupción o disminución de la demanda de la actual Zona del Canal en industrias y actividades específicas en el área de influencia de la región metropolitana; cálculo detallado del impacto de los proyectos en la demanda de trabajo --por categorías--, empleo urbano y rural, salarios y disponibilidades de mano de obra para el desarrollo de la producción por sectores.

El segundo comprendería el análisis de las alternativas de acción de la política económica en relación a la viabilidad, alcances y características de programas compensatorios y de desarrollo.^{14/} Por último, habría que precisar también las implicaciones de la elección de una y otra ruta desde el punto de vista de la comunidad internacional que utiliza los servicios del canal interoceánico.

14/ En relación a este segundo grupo de cuestiones, habría que explorar y evaluar las posibilidades de establecer medidas para atenuar las fluctuaciones de la ocupación y del ingreso durante y con posterioridad a la construcción de la vía a nivel del mar, para sustituir y contener importaciones y para diversificar la producción interna.

Capítulo III

PROYECCIONES ECONOMICAS Y REPERCUSIONES DE LA CONSTRUCCION DEL CANAL A NIVEL

1. Consideraciones previas

Las proyecciones y el análisis cuantitativo de los efectos previsibles de la apertura de un canal a nivel del mar en la economía panameña se elaboraron con el objetivo principal de establecer el orden de magnitud de tales repercusiones, así como las tendencias que probablemente observen las principales variables macroeconómicas hasta principios de la década de los ochenta.

Tanto consideraciones metodológicas como de orden práctico llevaron a aislar la incidencia cuantitativa del período de construcción de la influencia de otro tipo de cambios o fenómenos que pudieran oscurecer o complicar el panorama económico que se trata de precisar. No disponiéndose, por otro lado, de un plan de desarrollo orientado a modificar o atenuar los efectos desfavorables de la desaparición de los centros tradicionales de desarrollo, hubiera sido aventurado adelantar hipótesis sobre la dirección precisa de la política económica o sobre la naturaleza de los programas que pudieran implementarse en el futuro.

En estas circunstancias, el supuesto básico de los cálculos y estimaciones consistió en postular que las condiciones institucionales, políticas y las características estructurales del sistema económico, no sufrirían alteraciones sustanciales hasta el momento en que se inicie el funcionamiento de la nueva vía transístmica.

Lo dicho anteriormente no está en contradicción con la conclusión general relativa a la necesidad de crear nuevas fuentes de desarrollo a través de la transformación de las estructuras económicas. Por el contrario, en la medida que el enfoque adoptado permita explorar y anticipar los efectos de los factores expansivos y deflacionarios a que sucesivamente estará sujeta la economía, se dispondría de un marco general de referencia, útil como punto de partida para investigaciones más detalladas que sirvan de base a la formulación de la política económica.

/En términos

En términos resumidos (véase el anexo adjunto), el método aplicado consistió en preparar tres grupos distintos de proyecciones conforme a la siguiente secuencia. En primer término, por la significación estratégica de la capacidad para importar, como principal variable autónoma del sistema económico, se elaboraron cálculos detallados sobre los principales renglones de exportación, tomando también en cuenta el crecimiento de la corriente de divisas originada en las obras de construcción del canal. En segundo lugar, se formuló un modelo agregado de la economía con el propósito de determinar las tendencias y magnitud de variables como la inversión, el consumo, las importaciones y el ingreso. De esa manera fue posible estimar en primera aproximación los efectos multiplicadores del gasto de las obras, así como la incidencia depresiva de su terminación y del desplazamiento eventual de las operaciones de tráfico del presente canal. Por último, en combinación con las estimaciones de la evolución del ingreso, se proyectaron la oferta y demanda de la mano de obra con miras a obtener un cuadro más o menos preciso del comportamiento de la ocupación y del desempleo, durante y con posterioridad al período de construcción.

Las proyecciones deben interpretarse con cautela, como elementos de juicio para apreciar las tendencias y repercusiones diferenciales de las distintas hipótesis sobre las técnicas de construcción y la localización del proyecto (véase el anexo metodológico). Sería erróneo pretender que reflejan con precisión el desarrollo probable de la economía o el nivel absoluto de las variables económicas. Es obvio que la amplitud del período estudiado, la simplicidad del modelo de proyección y la natural incertidumbre que rodea a los fenómenos económicos en un contexto de cambio y ajuste profundos, establece limitaciones a la exactitud de los cálculos.

2. Proyecciones del sector externo

a) Antecedentes

Antes de hacer referencia a los resultados y problemas que anticipa la proyección de los distintos renglones del comercio exterior panameño, conviene hacer algunos comentarios sobre las características y la evolución del sector externo de la economía.

/Durante el

Durante el presente siglo el desarrollo panameño ha dependido esencialmente de las actividades e ingresos derivados de la demanda externa de servicios. En torno al tráfico interoceánico y, en general, a las actividades que se realizan en la Zona del Canal, se han establecido estrechos vínculos de dependencia con la oferta y demanda internas. La presencia del Canal no se limita a proporcionar al país los recursos de divisas o a ser directa o indirectamente, una de las principales fuentes de ingreso fiscal. De la demanda de bienes y servicios a que da lugar depende en alto grado una serie de actividades productivas y su impacto sobre la capacidad de compra es de carácter mucho más directo, entre otras razones, porque buena parte de los ingresos representaban sueldos y salarios de mano de obra panameña.

Como se dijo, la demanda interna --al menos en el sector urbano de economía mercantil-- ha registrado en estas circunstancias, niveles y grados de diversificación independientes del desarrollo interno de los sectores directamente productivos, pero que se alimentaban de los ingresos obtenidos de la venta de servicios a la Zona del Canal. En esto reside probablemente la explicación del desarrollo desproporcionado --si se le compara con otros países-- del sector intermediario y de servicios, y se encuentran las raíces de la política de libre cambio y de la integración del país a la economía internacional.

Por otra parte, a diferencia de otras economías subdesarrolladas, el sector exportador de mercancías ha desempeñado un papel relativamente secundario. Mientras la mayoría de los países vecinos de Centroamérica y otros muchos de América Latina lograron dar un vigoroso impulso a la agricultura o minería de exportación desde fines del siglo pasado, las ventas de mercancías panameñas en los mercados mundiales generaban a mediados de la década de los cuarenta apenas el 8 por ciento de la capacidad para importar del país. Pero las exportaciones de bienes no sólo han registrado magnitudes absolutas y relativamente reducidas; se limitaron además, hasta principios de los años cincuenta, a la venta de banano y unos cuantos artículos producidos dentro del sistema de plantaciones y con escaso impacto en otras actividades de la producción o en los niveles de la demanda. La debilidad del sector nacional de exportación de bienes y el incipiente desarrollo de la industria y la agricultura agudizaron las tendencias a la concentración de la actividad productiva en la zona urbana de Panamá-Colón.

/Como resultado

Como resultado de todo lo anterior, se creó una estructura impositiva que limitó las posibilidades del gasto público para impulsar el desarrollo de la infraestructura o establecer una política compensatoria de las fluctuaciones de la capacidad para importar. En los países de nivel similar de desarrollo al de Panamá, se observa que una de las principales fuentes fiscales está constituida por los gravámenes al comercio exterior. Aunque la economía panameña no haya sido una excepción en ese aspecto, los hechos mencionados, unidos a una política arancelaria liberal --producto de la pauta de desarrollo adoptada por el país--, han significado niveles relativamente reducidos de ingreso público. De aquí que ante la imposibilidad de utilizar el instrumento de la emisión se haya recurrido frecuentemente a empréstitos internos y externos para sufragar los gastos de la inversión pública.

Aunque el panorama descrito se haya mantenido en sus términos más generales hasta la presente década, han ocurrido durante la posguerra algunos cambios de importancia en la formación del sector exportador de mercancías que conviene señalar. El crecimiento de las ventas y producción del banano, abacá, cacao y maderas --y, posteriormente de camarón, azúcar, cemento y productos derivados del petróleo-- ha aumentado sustancialmente la participación de las exportaciones al resto del mundo dentro de la capacidad total para importar del país. Varios hechos restan, sin embargo, significación a la reestructuración del comercio exterior panameño. Por una parte, algunos productos (abacá, cemento, maderas, cacao) han tendido a declinar desde mediados de los años cincuenta y otros a estancarse (banano, camarón, ganado y carne); con excepción del azúcar, de los derivados del petróleo y de algunos artículos de muy poca importancia, puede decirse que las exportaciones de mercaderías han permanecido prácticamente estancadas desde hace cerca de una década. Por otra parte, las ventas de artículos de la refinería, que en la actualidad representan alrededor del 37 por ciento de las exportaciones registradas, sólo suponen un ingreso neto de divisas reducido por ser limitado el grado de procesamiento e importarse la materia prima.

A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos veinte años, parece, pues, que no se ha logrado consolidar un sector nacional de exportación de mercaderías que compense el lento crecimiento de los ingresos procedentes de la Zona del Canal y establezca un nuevo punto de apoyo para el desarrollo sostenido de la economía panameña.

Las ventas de bienes y servicios a la Zona del Canal, después de la fase de auge del tráfico y de las construcciones ocurrida durante el período bélico, han venido recuperándose paulatinamente pero sin rebasar los niveles antes alcanzados. Los servicios de tránsito y de turismo han constituido, en cambio, el elemento más dinámico de la demanda vinculado al funcionamiento del canal, sextuplicándose con creces entre 1950 y 1964.

Junto a la expansión lenta y fluctuante de los ingresos totales de las exportaciones de bienes y servicios, las compras al exterior han crecido con mayor celeridad y regularidad, dando lugar a déficit persistentes en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Este problema ha podido solucionarse hasta ahora --sin lesionar gravemente el ritmo de desarrollo económico--, a través de la afluencia del capital privado del exterior, de la contratación de empréstitos de corto y largo plazo, y de la ampliación de los créditos de las instituciones bancarias del exterior establecidas en Panamá. Esta solución no resuelve, sin embargo, los problemas de largo plazo y puede dar origen a niveles inconvenientes de endeudamiento o a la necesidad de implantar medidas contrarias al fomento de la actividad económica.

Por todo lo anotado, cabe concluir que uno de los problemas básicos del desarrollo de Panamá reside precisamente en lograr la reestructuración de sus vinculaciones con los mercados mundiales. Puede afirmarse que desde hace tiempo se agotaron en buena medida las posibilidades de desarrollo sustentadas en los ingresos del sector exportador de servicios. Ello no obedece a que las condiciones de precios o de competencia de la demanda externa se hubieran deteriorado súbita o gradualmente, sino a que el propio desarrollo del país exige de la creación de fuentes más dinámicas de divisas que ensanchen la capacidad para importar.

Ese mismo problema ha cobrado nuevas dimensiones al surgir la posibilidad de que la construcción de la vía a nivel del mar elimine de golpe las vinculaciones con la Zona del Canal. Se trata ahora no sólo de establecer esas fuentes complementarias de ingreso, sino de sustituir por completo al segmento más importante del sector externo. La situación sería menos grave en la medida que se logre una mayor participación de carácter permanente en los rendimientos y operaciones del nuevo canal. Pero a diferencia de la experiencia previa, los recursos que se obtengan no tenderían a fortalecer automáticamente la misma estructura de la demanda, ni a acrecentar la capacidad de compra de los núcleos de trabajadores desplazados. De esta manera, la cuestión de asegurar el crecimiento económico revertiría los términos en que se había planteado históricamente. En contraste con el pasado, el factor dominante dejaría de ser la ampliación de la demanda efectiva, para residir primordialmente en la posibilidad de ensanchar la capacidad de oferta, ya sea de productos de consumo interno o de exportación.

b) Perspectivas de las exportaciones

Como se ha señalado, la consideración de la función estratégica que desempeña la capacidad para importar en el desarrollo económico de Panamá llevó a elaborar proyecciones detalladas de los principales componentes de la balanza comercial (véase la sección 2 del anexo). Se examinan en este apartado las perspectivas de las exportaciones de productos tradicionales o de reciente creación. Posteriormente se estudian las ventas de bienes y servicios a que dará origen la inversión en el nuevo canal interoceánico.

Los resultados de las proyecciones, además de haberse utilizado para prever la evolución probable del ingreso, permiten aclarar, en una primera aproximación, algunas interrogantes relacionadas con los cambios observados en la posguerra en la composición de la exportación, y evaluar además los alcances de la posible supresión o disminución de la demanda originada en las operaciones del canal a esclusas.

/En conjunto,

En conjunto, la capacidad para importar proveniente de las exportaciones de mercaderías, servicios y ventas a la Zona del Canal, crecería a un ritmo del 3.4 por ciento anual en el período 1964-1979, alcanzando niveles de 249 y 346 millones de balboas en 1970 y 1979, respectivamente. El mejoramiento que se espera en la relación global del intercambio --atribuible principalmente al aumento en las remuneraciones medias a los trabajadores panameños ocupados en el Canal--, explica el crecimiento sensiblemente inferior del cuántum de las exportaciones, que apenas crecería a 224 y 306 millones en los mismos años (véase el cuadro 6).

El análisis detallado de las tendencias generales descritas pone de relieve algunos cambios significativos en las proporciones de los principales grupos de exportación de mercaderías y servicios. Por ejemplo, el rubro de mercaderías vería descender su participación dentro del total de la capacidad de compra de las ventas al exterior del 30 al 25 por ciento entre 1970 y 1979, tanto a causa del lento crecimiento del volumen (2.3 por ciento anual) como del deterioro previsible de su relación de intercambio. En cambio, el grupo constituido por la venta de servicios, en particular los prestados por la Zona Libre de Colón y los del turismo, crecerían con bastante rapidez (6.6 por ciento anual en promedio) hasta contribuir con cerca de la tercera parte de los ingresos en divisas de las exportaciones ordinarias del país; esto es, rebasarían con creces la aportación del grupo anterior (véanse los cuadros 6 y 7). Resta hacer referencia, por último, a las perspectivas de la demanda originada en las operaciones del canal. En este grupo, la combinación de un rápido crecimiento de los precios y de los salarios a la mano de obra panameña con una lenta expansión del cuántum, hace prever que mantendrá su participación media (poco más del 40 por ciento) en las exportaciones totales. En otros términos, el ritmo medio de crecimiento de la capacidad de compra sería de 3.1 por ciento anual, y los niveles absolutos pasarían de 110 a 146 millones de balboas en el período 1970-1979.

Por lo que hace a la contracción de los ingresos de divisas atribuible a la posible sustitución del canal a esclusas a principios de la década de los ochenta, se estima que el valor corriente de las exportaciones ordinarias disminuiría en cerca del 25 por ciento, pasando de 394 a 299 millones de

Cuadro 6

PANAMA: PROYECCIONES DE LAS EXPORTACIONES ^{a/}
(Millones de balboas)

Año	Precios corrientes				Precios de 1960				Poder de compra			
	Total	Bienes	Servicios	Zona del Canal	Total	Bienes	Servicios	Zona del Canal	Total	Bienes	Servicios	Zona del Canal
1964	207.0	67.2	48.5	91.3	184.7	64.3	44.8	75.6	209.1	67.9	49.0	92.2
1970	261.4	77.8	67.7	115.9	224.2	73.5	66.1	84.6	249.0	74.1	64.5	110.4
1979	393.9	97.2	130.8	165.9	306.2	90.2	122.8	93.2	345.5	85.3	114.7	145.5
1980	298.7	99.5	141.0	58.2	254.9	91.9	131.8	31.2	259.7	86.5	122.6	50.6
<u>Estructura (Por ciento)</u>												
1964	100.0	32.5	23.4	44.1	100.0	34.8	24.3	40.9	100.0	32.5	23.4	44.1
1970	100.0	29.8	25.9	44.3	100.0	32.8	29.5	37.7	100.0	29.8	25.9	44.3
1979	100.0	24.7	33.2	42.1	100.0	29.5	40.1	30.4	100.0	24.7	33.2	42.1
1980	100.0	33.3	47.2	19.5	100.0	36.1	51.7	12.2	100.0	33.3	47.2	19.5
<u>Tasas de crecimiento</u>												
1964-1970	4.0	2.5	5.7	4.1	3.3	2.3	6.7	1.9	3.0	1.5	4.7	3.1
1970-1979	4.7	2.5	7.6	4.1	3.5	2.3	7.1	1.1	3.7	1.6	6.6	3.1
1964-1979	4.4	2.5	6.8	4.1	3.4	2.3	7.0	1.4	3.4	1.5	5.8	3.1
1979-1980	-24.2	2.4	7.8	-64.9	-16.8	1.9	7.3	-66.5	-24.8	1.4	6.9	-65.2

Fuente: Estimaciones de la CEPAL, con base en cifras proporcionadas por la Compañía del Canal.

a/ Se excluyen las ventas de bienes y servicios de origen panameño que absorberá la construcción del canal a nivel del mar.

PANAMA: EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS, 1950 - 1964

Año	Miles de balboas corrientes				Miles de balboas de 1960				Poder de compra			
	Total	Bienes a/	Servicios a/	Ventas a la Zona del Canal de Panamá	Total	Bienes a/	Servicios a/	Ventas a la Zona del Canal de Panamá	Total	Bienes	Servicios	Ventas a la Zona del Canal de Panamá
1950	91 631	24 205	10 315	57 111	109 795	22 089	10 255	77 451	109 739	28 988	12 354	68 397
1951	91 166	26 915	11 364	52 887	102 797	23 711	10 956	68 130	94 179	27 805	11 739	54 635
1952	93 839	23 912	13 113	56 814	102 728	22 332	12 405	67 991	102 107	26 020	14 267	61 820
1953	101 647	26 241	14 463	60 943	109 150	23 413	14 066	71 671	109 767	28 338	15 616	65 813
1954	102 650	31 380	15 754	55 516	105 096	24 163	15 221	65 712	116 381	35 578	17 861	62 942
1955	113 839	36 143	17 092	60 604	113 742	28 163	16 175	69 404	128 486	40 794	19 290	68 402
1956	111 263	30 712	20 150	60 401	113 549	24 957	19 249	69 343	120 937	33 382	21 901	65 654
1957	115 237	35 457	22 464	57 316	115 987	30 549	21 580	63 858	121 944	37 521	23 771	60 652
1958	106 378	34 543	24 016	47 819	110 034	30 510	24 428	55 396	115 753	37 587	26 132	52 034
1959	115 402	36 318	27 507	51 577	116 131	33 513	27 821	54 797	117 160	36 871	27 926	52 363
1960	124 253	29 537	29 259	65 457	124 253	29 253	29 259	65 457	124 253	29 537	29 259	65 457
1961	140 387	31 891	34 946	73 550	140 580	33 333	35 286	71 961	141 519	32 148	35 228	74 143
1962	173 636	47 445	39 096	87 095	166 730	43 408	40 950	82 372	185 903	50 798	41 856	93 249
1963	193 753	55 410	42 227	96 116	184 314	54 748	41 298	88 268	198 111	56 656	43 177	98 278
1964 b/	206 971	67 214	48 488	91 269	184 674	64 309	44 806	75 559	209 062	67 893	48 978	92 191

Fuente: Dirección de Estadística y Censo, Contraloría General de la República.

a/ Excluye ventas a las entidades y personas residentes en la Zona del Canal de Panamá.

b/ Cifras preliminares.

balboas

balboas entre 1979 y 1980.^{1/} Lo anterior implica una brusca reducción (65 por ciento) de las ventas de bienes y servicios a la Zona del Canal, que pasarían de 166 a 58 millones de balboas entre los mismos años^{2/} (véase de nuevo el cuadro 6). Debe observarse, además, la posibilidad de que las cifras anteriores subestimen la caída de los ingresos por exportaciones, particularmente en el caso de que se elija una ruta distinta para el nuevo canal. El turismo, las ventas de mercaderías a las tripulaciones en tránsito y las operaciones de la Zona Libre de Colón, podrían resultar afectados desfavorablemente, por ejemplo, de localizarse las obras en la región del Darién.

Los resultados descritos sirven de apoyo o refuerzan algunas conclusiones generales que se habían anticipado con base en el análisis de la situación y tendencias de la economía. Destaca en primer lugar la debilidad del segmento exportador de mercaderías para contribuir en medida apreciable a la generación de impulsos dinámicos que compensen o atenden la contracción previsible de la demanda asociada al funcionamiento del canal a esclusas. Con excepción de las ventas de camarón, harina de pescado y otros artículos de menor importancia, la tasa de expansión del resto de los rubros tradicionales parece improbable que exceda del 2 por ciento anual. No excluye lo anterior la posibilidad de que se puedan fomentar otras líneas de exportación de bienes, aunque el hecho implicaría necesariamente la realización de esfuerzos deliberados y persistentes de promoción. En segundo término, las tendencias del sector de exportaciones ponen de relieve la presencia de desequilibrios similares a los que se observan entre la producción de mercancías y servicios en el conjunto de la economía. En términos generales, el crecimiento de la participación de las exportaciones de bienes durante algunos años de la posguerra no se mantendrá en el futuro próximo, siendo probable que los servicios acentúen su papel dominante tradicional. Debe señalarse, sin embargo, que las repercusiones de asentar el desarrollo del sector externo principalmente en la prestación de servicios

^{1/} Para fines de proyección se supuso que el traslado de operaciones a la vía a nivel del mar se llevaría a cabo en el plazo de un año.

^{2/} Cabe señalar que dicha reducción sería de cerca del 100 por ciento de suprimirse la demanda de las instalaciones militares.

no tienen por fuerza las mismas connotaciones desfavorables que supone una base productiva estrecha para el abastecimiento interno de mercancías. Más aún, cabe concebir que la afluencia de divisas de ese origen pudiera convertirse, en determinadas circunstancias y mediante el aprovechamiento de la localización geográfica del país, en el principal medio de financiamiento de las importaciones. Pero teniendo en cuenta las limitaciones presentes de la capacidad para importar y las que acompañarían a la terminación del proyecto del canal a nivel del mar, también es evidente la necesidad de ampliar sustancialmente las dimensiones del sector exportador, en materia de colocación de bienes y de ventas de servicios a los mercados internacionales.

Las perspectivas de las exportaciones no indican, en resumen, la presencia de factores que lleven de manera natural a provocar un ensanchamiento suficiente de las corrientes de divisas del país. En consecuencia, la reestructuración de las relaciones con el exterior, constituye con toda seguridad --como se dijo-- uno de los requerimientos esenciales para asegurar la viabilidad del sistema económico al finalizar la construcción del canal a nivel del mar. Sería ilusorio desconocer las dificultades inherentes a un reajuste estructural de esa naturaleza; de lograrse, sin embargo, el sector externo podría continuar ejerciendo los estímulos dinámicos indispensables a una economía orgánicamente vinculada al comercio internacional.

3. Repercusiones de los proyectos de construcción en la capacidad para importar

Los ingresos que percibiría Panamá por concepto de remuneraciones a la mano de obra, ventas de equipos y materias primas y gastos del personal no panameño en bienes y servicios de origen nacional, constituirán un incremento directo de las corrientes de divisas y, por tanto, de la capacidad para importar del país (véase la sección 2, punto c) del anexo).

En la ruta Sasardi-Mortí, el monto total de ingresos que se obtendría de manera directa, asciende a cerca de 467 millones de dólares corrientes y a 303 millones valuados a precios de 1960, distribuidos en el período 1969-1979 (véanse de nuevo los cuadros 3 y 4). Del primer total, alrededor

del 43 por ciento correspondería a ventas de materiales y equipos, 32 por ciento a las percepciones de los trabajadores panameños y 25 por ciento a los gastos de extranjeros en la adquisición de bienes y servicios de origen nacional. Como consecuencia del calendario de trabajo, los ingresos no se distribuirían uniformemente en el tiempo, concentrándose en un 88 por ciento en el sexenio 1973-1978, que es cuando se presume que tendrá lugar la mayor parte de las inversiones en obras y excavaciones. Así pues, el impacto económico de la construcción se haría sentir en un período relativamente breve, hecho que implica mayores problemas de adaptación a la oferta interna de mano de obra y de producción de bienes.

El empleo de trabajadores panameños alcanzaría un promedio de 3 000 personas al año, con un máximo de 7 400 en 1978 (véase de nuevo el cuadro 5). En el examen de las cifras de la ocupación probable, destaca particularmente la magnitud de sus variaciones anuales, incluso en el período de mayor intensidad de las obras.

Aparte de las distorsiones que se crearían, como es de suponer, en el mercado de trabajo, ello tendería a elevar las remuneraciones medias y a crear sucesivas presiones de carácter inflacionista o deflacionista en la economía del país. En el bienio 1977-1978, por ejemplo, se concentrarían alrededor del 45 por ciento de los pagos a la mano de obra que constituyen el renglón que ejercerá los efectos más directos e importantes sobre la demanda y oferta internas.

Además, el hecho de que las posibles compras de equipo incluyan un alto componente importado y de que lo mismo ocurre con la producción y el consumo nacionales,^{3/} lleva a pensar que una parte significativa de los alicientes y efectos multiplicadores del gasto tenderán a escapar del ámbito nacional. Guardando las debidas proporciones, tendría lugar una situación parecida a la que se presentó durante el auge de la segunda guerra mundial. En ese caso, el valor corriente de las importaciones creció de 17.6 a 40.3 millones de dólares entre 1938 y 1943.

^{3/} El coeficiente medio de propensión a importar es de alrededor del 40 por ciento.

Asociada a la brevedad de los períodos de que dispondría la oferta interna para adaptarse a una demanda fluctuante, la incertidumbre creada por la perspectiva del desplazamiento del canal a una zona alejada de los centros económicos del país, haría difícil el traslado de parte de la capacidad empresarial y de los recursos a programas o inversiones orientados a limitar la magnitud de las filtraciones del gasto adicional. Estos factores se sumarían a los obstáculos mencionados --véase el capítulo II-- que se opondrían a la diversificación de la estructura productiva, de darse una situación de expansión acelerada de las actividades tradicionales.

Consideraciones similares pueden hacerse en el caso de que el proyecto se localice en la ruta de Panamá-Colón. Pero en este supuesto los efectos directos serían apreciablemente mayores tanto por la cuantía de la inversión como por el mayor componente de algunos insumos y servicios que Panamá podría proporcionar durante la fase de construcción de las obras. A su vez, los efectos indirectos del aumento de la demanda llegarían posiblemente a captarse en mayor proporción al concentrarse en la zona más desarrollada del país.

En esta hipótesis, los ingresos totales que percibiría la economía panameña casi se duplicarían hasta alcanzar 319 millones de dólares con respecto a la alternativa Sasardi-Mortí y su distribución en el período de construcción sería mucho más regular (véase de nuevo el cuadro 3). En efecto, con excepción del primero y del último año (1970 y 1979) el promedio de entradas por todos conceptos fluctuaría entre 80 y poco más de 100 millones de dólares anuales.

Las partidas donde se observa una mayor participación de Panamá, se refieren desde luego al pago de los servicios de la mano de obra. En el conjunto del período de gestación del proyecto se cubrirían salarios a nacionales por un valor de más de 675 millones de dólares, que representan cerca del 82 por ciento de los ingresos totales que percibiría el país y se explican en función de las necesidades de empleo que demandarían principalmente los trabajos de excavación. La ocupación anual alcanzaría en promedio a un nivel de 26 800 personas, con un máximo de 42 000 (1971) y un mínimo de 9 500 (1979) (véase de nuevo el cuadro 5).

/Contrasta

Contrasta en cambio lo reducido de las compras de materiales y materias primas en relación a los requerimientos estimados en la ruta alternativa de Sasardí-Mortí. Aunque haya podido incurrirse en subestimaciones apreciables en los cálculos, el hecho debe atribuirse en parte a la menor magnitud de las obras complementarias, (vivienda, caminos, electrificación, puertos, etc.). puesto que no sería indispensable realizar muchas de ellas en el proyecto de reconversión.^{4/}

La cuantía de los ingresos que captaría directamente el país en esta segunda hipótesis, además de la estructura de los mismos, hacen suponer un impacto económico de mayores proporciones. Como ya se dijo, el hecho de que se originen fundamentalmente en remuneraciones al trabajo y de que el proyecto se localice en las inmediaciones de los principales mercados y centros de producción del país, hace suponer que sus efectos alcanzarán a beneficiar a una gama muy amplia de actividades establecidas. En igual sentido, las percepciones que se obtendrían con regularidad durante un período de ocho años, podrían favorecer la realización espontánea de ciertos ajustes del lado de la inversión interna y de la oferta.

Por otro lado, como también se anticipó, los problemas de la caída del ingreso y del empleo alcanzarían proporciones mayores al terminar las obras, en circunstancias en que los salarios y la concentración de la población en las zonas urbanas habría alcanzado niveles exagerados en relación al estado de desarrollo y la dotación relativa de recursos del país.

^{4/} Las estimaciones sobre el costo de inversión en la ruta Panamá-Colón, excluyen ciertas partidas que se incorporaron en el caso del presupuesto del proyecto alternativo y se refieren, por ejemplo, a la construcción de campamentos, viviendas y servicios conexos y estudios de ingeniería. Es posible, sin embargo, que tales partidas tengan menor importancia o puedan satisfacerse, en parte, con las instalaciones disponibles o aprovechando estudios técnicos ya realizados. En todo caso, cabe insistir en el carácter provisional de las estimaciones y en el hecho de haberse preparado sobre bases no estrictamente comparables.

Las repercusiones de los proyectos de construcción de una nueva vía interoceánica en la capacidad para importar del país, representarían, en síntesis, ingresos anuales medios de 38 millones de dólares en la hipótesis Sasardí-Mortí, y de 75 millones en la de Panamá-Colón. (Véase el cuadro 8).

4. Principales resultados de las proyecciones macroeconómicas

La estimación del comportamiento de la capacidad de compra de las exportaciones y de las ventas de bienes y servicios que acompañarían a la inversión en las obras de la nueva ruta transístmica --esto es, de la principal variable autónoma--, permitieron utilizar un modelo analítico para cuantificar la evolución probable del conjunto de la economía y destacar las tendencias hacia la solución o el deterioro de algunos problemas que se han venido gestando desde tiempo atrás.

Destaca como conclusión más general, la comprobación de que las repercusiones del proyecto considerado, no cambian en lo sustantivo la naturaleza del problema del desarrollo de la economía, aunque sí introducen varios factores de complicación. Unos se refieren al establecimiento de una fecha perentoria para crear fuentes sustitutivas de la demanda del canal; otros a la necesidad de diseñar programas ad hoc con el fin de atenuar los desajustes que se provocarían, o disminuir las filtraciones del ingreso al exterior, o aprovechar las oportunidades que se creen con el crecimiento del ingreso.

También puede sostenerse que el período crucial en el cual habrían de sentarse las bases de la nueva estrategia de política económica, está constituido por el lapso que media entre el momento presente y la fecha de iniciación de las obras del proyecto del canal a nivel del mar. Ello es así en razón del imperativo de dar comienzo cuanto antes a un proceso acumulativo de cambio en el sistema económico y a causa de las dificultades que con toda probabilidad aparecerían posteriormente como se señaló al tratar de la naturaleza y significado económico de la construcción de la vía transístmica.

Cuadro 8.

**PANAMA: PODER DE COMPRA DE LAS VENTAS DE PANAMA DURANTE
 EL PERIODO DE CONSTRUCCION**

(Millones de balboas)

Año	Ruta Sasardí- Mortí	Ruta Panamá- Colón
1969	1.3	-
1970	0.8	42.7
1971	0.6	102.0
1972	30.5	102.2
1973	63.7	81.6
1974	62.9	75.5
1975	48.4	75.5
1976	58.7	78.6
1977	77.6	87.8
1978	60.5	69.6
1979	18.5	34.1

Fuente: CEPAL, con base en cifras proporcionadas por la Compañía del Canal.

En el mismo orden de ideas se plantea la necesidad de modificar los actuales programas de desarrollo en otros sentidos. Por un lado se trataría de buscar el aprovechamiento de posibilidades que no existirían en ausencia del proyecto de apertura de una nueva vía interoceánica^{5/} como son la utilización de algunas de las instalaciones existentes en la Zona del Canal, la ampliación de la capacidad de oferta de los insumos del proyecto o el desarrollo del área del Darién, en caso de que se eligiera esa localización para dicho proyecto. Por otra parte, convendría diseñar medidas complementarias y crear mecanismos especiales de captación de recursos que den flexibilidad a la adopción de la política de fomento al desarrollo y de compensación de las fluctuaciones de la demanda. En este último aspecto, los propósitos centrales serían los de atenuar las filtraciones al exterior, limitando las importaciones de bienes no esenciales; crear fuentes adicionales de empleo en los años que se reduzca la demanda de mano de obra durante la fase de construcción; acumular recursos financieros y de otro género, a fin de hacer frente a la contracción que se sucedería al terminar las obras y dar a todas esas medidas un sentido integral que responda a los requerimientos del desarrollo a largo plazo de la economía.

A fin de precisar un poco más los factores en que se apoya el planteamiento anterior, conviene hacer referencia a algunos resultados comparativos de las proyecciones alternativas.

a) Evolución de los niveles de ingreso

Se estima que el producto bruto interno crecería a razón del 5.3 por ciento anual entre 1965-1969 (véase el cuadro 10), esto es, a un ritmo ligeramente inferior al del período 1950-1964^{6/} (5.8 por ciento). Desde

5/ Ciertos recursos e instalaciones localizadas en la actual Zona del Canal podrían ser susceptibles de aprovechamiento en cualquier caso. En esa categoría cabría incorporar, por ejemplo, la explotación de tierras y bosques y la operación del dique seco. En cambio, la posibilidad de utilizar otras, dependerá de la apertura y localización del nuevo canal. Se trataría en este último caso de buscar unas alternativas a la maquinaria, equipos y obras que en la actualidad sirven a las operaciones del tráfico marítimo.

6/ Se excluyen los sueldos de la mano de obra panameña ocupada en el canal. De incorporarse esta partida, la tasa proyectada de expansión del producto total sería de 5.0 por ciento anual, y la histórica (1950-1964) del 5.1 por ciento.

luego, existen una serie de factores explicativos de la disminución media del crecimiento del ingreso. Entre otros, puede mencionarse la lenta expansión de la demanda del canal --que observa efectos multiplicadores muy importantes-- y, en general, de la capacidad para importar de la economía. Algunos elementos podrían alterar un tanto, sin embargo, las cifras anotadas. Por una parte, las modificaciones introducidas en 1964 al sistema impositivo podrían servir de apoyo a una expansión del gasto público y, en particular, de la inversión estatal. Por otra, el aumento del crédito externo de corto plazo, a través del sistema bancario, crea la posibilidad, también de corto plazo, de facilitar el financiamiento de las importaciones.

A partir de 1970, las proyecciones del ingreso varían, de acuerdo con las distintas alternativas de localización del canal a nivel. En la hipótesis de que se construya en la ruta Panamá-Colón, el producto total pasaría de 698 a 1 336 millones de balboas entre 1969 y 1979, con un ritmo anual de expansión del 6.7 por ciento. Como es obvio, en las hipótesis restantes el crecimiento sería menor, (6.0 por ciento en Sasardi-Mortí y 4.9 por ciento si el canal se construye fuera de territorio panameño. (Véanse los cuadros 9, 10, 11 y el gráfico 1.) En términos comparativos, el nivel de ingreso en 1979 sería de 90 millones de balboas, más elevado entre la primera (Panamá-Colón) y la segunda alternativa (Sasardi-Mortí), y de cerca de 206 millones, de relacionarse la primera con la tercera (construcción fuera del país). Estas cifras son expresión de lo que se apuntó antes en cuanto a las ventajas de corto plazo del proyecto de reconversión sobre las demás posibilidades analizadas. Visto el mismo problema desde otro ángulo, la economía panameña, por efectos de la demanda adicional proveniente de las obras de construcción del proyecto, estaría en condiciones de incrementar, durante un período de 10 años, su tasa global de crecimiento en un rango que fluctúa entre el 22 y el 37 por ciento.

Por ser significativas las diferencias observadas, conviene insistir en que la presencia de ciertos obstáculos podría reducir el ritmo de expansión de algunos sectores. Así, por ejemplo, de considerarse el ritmo de Panamá-Colón, la tasa de crecimiento de la agricultura tendría que ascender al 6.0 por ciento anual entre 1970-1975, cuando la expansión histórica ha sido del orden del 3.9 por ciento. En circunstancias de escasez de mano de obra, aumento de los salarios urbanos y ausencia de programas

Cuadro 9

PANAMA: PROYECCIONES GLOBALES. RUTA PANAMA - COLON

(Millones de balboas de 1960)

Año	Producto interno bruto	Producto generado en la Zona del Canal	Producto total	Importaciones	Efecto de la relación de precios del intercambio	Oferta total	Exportaciones	Consumo	Inversión
1965	538.7	35.7	574.4	227.1	16.5	806.0	209.9	509.5	98.6
1969	662.4	35.7	698.1	265.3	23.7	941.4	239.9	628.0	119.2
1970	722.7	62.8	785.5	303.2	35.5	987.1	291.6	677.7	154.9
1975	1 055.5	73.4	1 128.9	409.5	60.1	1 524.5	371.9	1 016.4	210.2
1979	1 283.4	49.5	1 335.9	456.7	54.1	1 831.6	379.6	1 251.6	215.5
1980	1 063.3	11.7	1 075.0	311.6	4.8	1 391.4	259.7	998.8	132.9
<u>Tasas de crecimiento</u>									
1965-1969	5.3	-	5.0	4.0	9.5	4.0	3.4	5.4	4.8
1965-1970	6.1	11.9	6.4	6.0	16.6	4.1	6.8	5.9	9.5
1969-1979	5.8	3.3	6.7	5.6	8.6	6.9	4.7	7.2	6.1
1979-1980	-17.2	-76.4	-19.5	-31.8	-91.1	-24.0	-31.6	-20.2	-33.3

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

Cuadro 10

PANAMA: PROYECCIONES GLOBALES, RUTA SASARDI-MORTI

(Millones de balboas de 1960)

Año	Producto interno bruto (1)	Producto generado en la Zona del Canal (2)	Producto total (1 + 2) (3)	Importaciones (4)	Efecto de la relación de los precios del intercambio (5)	Oferta total (6)	Exportaciones (7)	Consumo (8)	Inversión (9)
1965	538.7	35.7	574.4	227.1	16.5	806.0	209.9	509.5	98.6
1969	662.9	36.0	698.9	266.0	24.0	941.4	241.2	627.6	120.1
1970	697.8	36.1	733.9	276.6	25.0	988.9	249.7	659.8	126.0
1975	964.5	40.0	1 004.5	369.7	42.9	1 340.3	344.8	880.8	191.5
1979	1 208.4	38.3	1 246.7	430.7	47.2	1 691.9	364.0	1 155.7	204.8
1980	1 023.3	11.7	1 035.0	311.6	4.8	1 351.4	259.7	958.8	132.9
<u>Tasas de crecimiento</u>									
1965-69	5.3	0.2	5.0	4.0	9.8	4.0	3.5	5.3	5.1
1965-70	5.3	0.2	5.0	4.0	8.7	4.2	3.5	5.3	5.0
1969-79	6.2	0.6	6.0	4.9	7.0	6.0	4.2	6.3	5.5
1979-80	- 15.3	- 69.5	- 17.0	- 27.7	- 89.8	- 20.1	- 28.7	- 17.0	- 35.1

PANAMA: PROYECCIONES GLOBALES. CANAL FUERA DE PANAMA

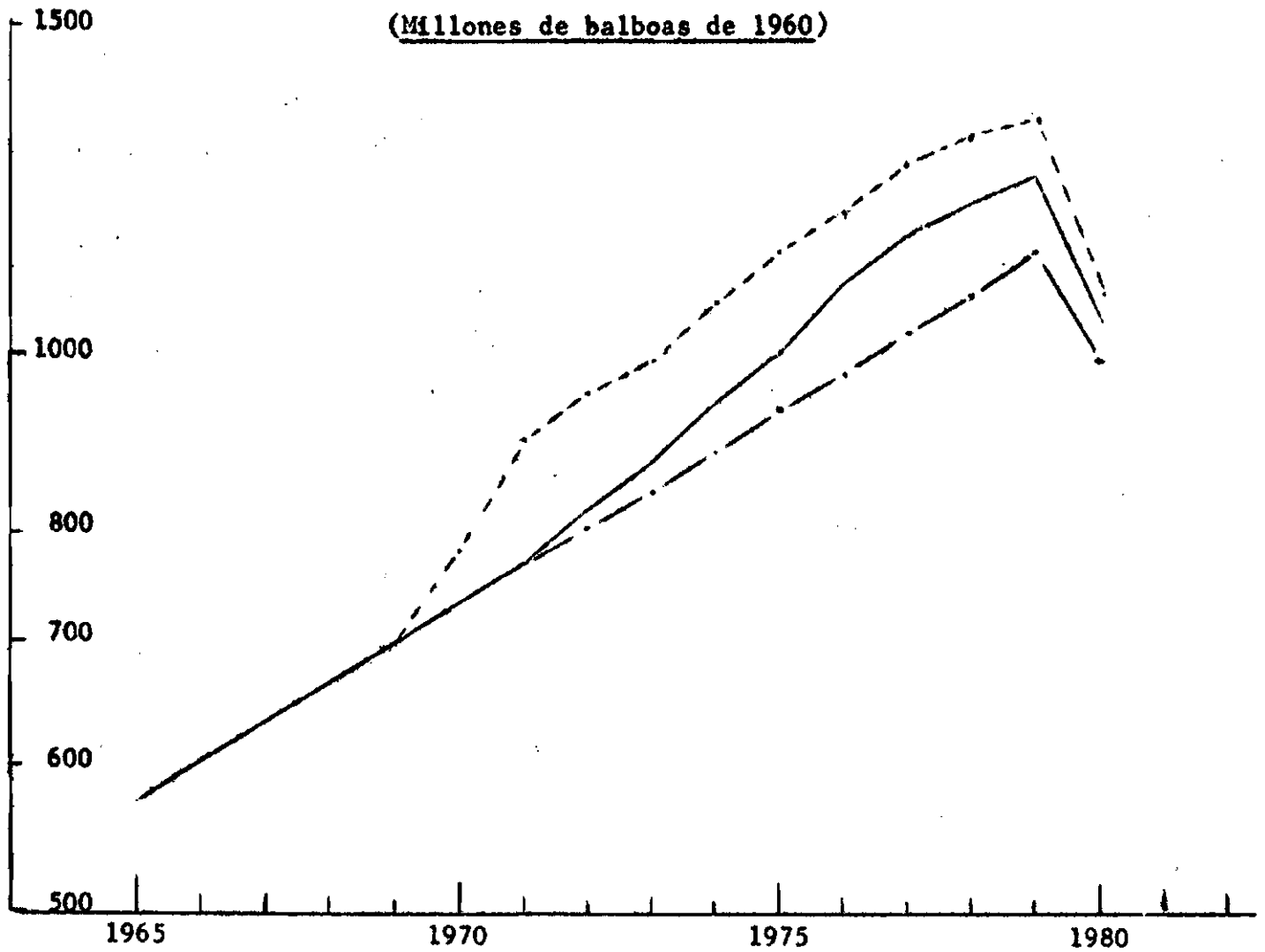
(Millones de balboas de 1960)

Año	Producto interno bruto	Producto generado en la Zona del Canal	Producto total	Importaciones	Efecto de la relación de precios del intercambio	Oferta total	Exportaciones	Consumo	Inversión
1965	538.7	35.7	574.4	227.1	16.5	806.0	209.9	509.0	98.6
1969	662.4	35.7	698.1	265.3	23.7	941.6	239.9	628.0	119.2
1970	697.1	35.9	733.0	276.1	24.8	987.1	249.0	659.4	125.5
1975	895.5	35.7	931.2	336.4	32.5	1 240.4	295.5	845.4	158.2
1979	1 094.4	35.8	1 130.2	397.2	39.3	1 494.7	345.5	1 029.2	192.0
1980	977.7	11.7	989.4	304.4	5.4	1 299.2	253.7	916.8	128.7
<u>Tasas de crecimiento anual</u>									
1965-1969	5.3	-	5.0	4.0	9.5	4.0	3.4	5.4	4.8
1965-1970	5.3	0.1	5.0	4.0	8.5	4.1	3.5	5.3	4.9
1969-1979	5.1	-	4.9	4.1	5.2	4.7	3.7	5.1	4.9
1979-1980	-10.7	-67.3	-12.5	-23.4	-86.3	-13.1	-26.6	-10.9	-33.0

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

Gráfico 1

PANAMA: PROYECCIONES DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO SEGUN HIPOTESIS DE LOCALIZACION DEL NUEVO CANAL



Ruta Panamá-Colón (-----)
Ruta Sasardi Mortí (————)
Ruta fuera de Panamá (-.-.-.-)

preparatorios y de fomento agrícola, parece discutible que la producción agropecuaria pueda mantener su elasticidad de oferta histórica en sí misma reducida frente a aumentos de la demanda.

Como puede desprenderse del ejemplo anterior, la expansión masiva del ingreso plantea serios requerimientos para hacer posible que el desarrollo agrícola sostenga su participación en la oferta interna y se mantengan las tendencias presentes hacia la sustitución de abastecimientos del exterior.

El mismo fenómeno se podría presentar en otros sectores, al menos en los años de la iniciación de las obras, trayendo como consecuencia un menor crecimiento del producto y una expansión mayor de las importaciones con respecto a las cifras que se han proyectado. (Véanse los cuadros 12 y 13.)

Para dominar una perspectiva más completa de la evolución del ingreso, conviene examinar también la magnitud del impacto depresivo que sobrevendría al ponerse en funcionamiento el canal a nivel del mar. En la hipótesis Panamá-Colón, la reducción del nivel de ingreso sería del 20 por ciento; en la de Sasardí-Mortí del 17, y de cerca del 13 por ciento de construirse el canal fuera de Panamá, (véanse de nuevo los cuadros 10, 11 y 12). En consecuencia, los niveles absolutos de reducción del ingreso alcanzarían cifras de 260, 212 y 141 millones de dólares, respectivamente, en cada una de las alternativas mencionadas. Salta pues a la vista la enorme magnitud del ajuste económico que implicaría una disminución violenta y rápida del ingreso per cápita en un rango que variaría entre 90 y 160 dólares.

La disminución de los niveles de ingreso, con ser importante, no constituye en sí misma el problema principal. Lo verdaderamente relevante reside en los desajustes en la composición de la demanda, el empleo y la generación del ingreso, cuya solución demandaría cambios profundos en la estructura productiva en condiciones en que la crisis de funcionamiento del sistema económico haría difícil su materialización. En estas circunstancias, es muy probable que la etapa depresiva se extienda durante un período prolongado, repitiendo --con características aún más agudas-- la experiencia de los primeros años de la posguerra.^{7/}

^{7/} En esa ocasión la ocupación de la Zona bajó de 45 000 a 17 500 trabajadores panameños de 1945 a 1950, y los niveles de ingreso de 1945 no se volvieron a rebasar hasta iniciada la década de los sesenta.

Cuadro 12

PANAMA: PRODUCTO POR SECTORES
 (Millones de balboas de 1960)

Años	Producto total	Sector primario	Sector secundario	Sector terciario	Zona del Canal
1950	276.7	74.5	47.9	114.5	39.8
1955	324.1	86.0	65.5	139.4	33.2
1960	418.0	95.7	108.4	183.5	30.4
1961	457.2	103.9	125.0	196.6	31.7
1962	492.1	102.5	144.2	211.9	33.5
1963	533.1	109.0	160.7	229.3	34.1
1964	556.9	116.0	166.2	239.3	35.4
<u>Tasas de crecimiento</u>					
1950-55	3.2	2.9	6.4	4.0	-3.6
1955-60	5.2	2.2	10.6	5.7	-1.8
1960-64	7.4	4.9	11.3	6.9	3.9

Fuente: Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo.

Cuadro 13

PANAMA: PROYECCION DEL PRODUCTO POR SECTORES
 (Millones de balboas de 1960)

Años	Sasardi-Mortí			Panamá-Colón			Canal fuera de Panamá						
	Producto total	Sector primario	Sector secundario	Sector terciario	Producto total	Sector primario	Sector secundario	Sector terciario	Producto total	Sector primario	Sector secundario	Sector terciario	Zona del Canal
1965	574.4	118.8	174.3	245.6	574.4	118.8	174.3	245.6	574.4	118.8	174.3	245.6	35.7
1970	733.9	142.4	241.5	313.9	785.5	146.4	252.6	323.5	733.0	142.3	241.0	313.8	62.8
1975	1 004.5	182.5	355.4	426.6	1 128.9	195.7	393.1	466.7	931.2	171.6	324.5	399.4	73.4
1979	1 246.7	218.3	457.1	533.0	1 335.9	231.5	494.7	560.2	1 130.2	201.1	408.1	485.2	49.5
1980	1 035.0	187.0	368.2	468.1	1 075.0	192.9	384.9	485.5	989.4	180.2	348.9	448.6	11.7
<u>Tasas de crecimiento</u>													
1965-70	5.0	3.7	6.7	5.0	6.5	4.3	7.7	5.7	5.0	3.7	6.7	5.0	12.0
1970-75	6.5	5.1	8.0	6.3	7.5	6.0	9.2	7.6	4.9	3.8	6.1	4.9	3.1
1970-79	6.1	4.9	7.4	6.1	6.1	5.2	7.7	6.3	4.9	3.9	6.0	2.2	2.6
1979-80	- 17.0	- 14.3	- 19.5	- 12.2	- 19.5	- 16.7	- 22.2	- 13.3	- 12.5	- 10.4	- 14.5	- 7.5	- 76.4

Fuente: CEPAL, con base en cifras oficiales.

Vista desde ese ángulo la apertura de un nuevo canal, deja planteada una serie de interrogantes sobre su influencia en el desarrollo a largo plazo del país. No se trata de negar la importancia a corto término de su impacto en el crecimiento del ingreso, ni de restar significación a los estímulos que crearía en la expansión del proceso de formación de capital. Como ya se señaló, la naturaleza de las repercusiones del proyecto más que alentar el tipo de cambios que requiere la transformación económica del país, intensificaría los propios rasgos estructurales que se trata de modificar. Por supuesto, ello no invalida la posibilidad de que durante el período de construcción, y aun antes, se pongan en práctica una serie de programas y medidas de política económica de carácter muy completo y riguroso que permitan invertir y compensar muchas de las tendencias desfavorables que se han apuntado.

Una comparación muy simple permite ilustrar la discusión anterior. La proyección del ingreso en el caso de que el proyecto se localice fuera de territorio panameño puede equipararse, hasta el año de 1979, a la alternativa de que el canal actual siguiera funcionando plenamente después de la década de los ochenta. Las cifras en ese año arrojan una estimación del ingreso (1 130 millones de balboas) que es superior a las correspondientes a 1980 en la hipótesis de que la construcción se lleve a efecto en las rutas Panamá-Colón y Sasardí-Mortí (1 075 y 1 035 millones respectivamente). Es decir, se demuestra que, de continuar el funcionamiento de la economía sobre las bases presentes, el país se encontraría a principios de la década de los ochenta en una posición de ingreso más favorable que la que tendría si se llevara a cabo la construcción del nuevo canal.

Ello es así en virtud de que la depresión que habría de presentarse al sustituir el canal por esclusas alcanzaría tal magnitud que se neutralizarían las ganancias comparativas --en términos de ingreso-- logradas durante los diez años de construcción de las obras. Debe quedar muy claro, sin embargo, que la apertura del canal a nivel fuera de Panamá representa, en cualquier caso, la alternativa menos favorable. Baste señalar al respecto las diferencias en la renta nacional (véanse de nuevo los cuadros 9, 10 y 11) y en el empleo, así como la pérdida de los beneficios potenciales

/durante la

durante la construcción y los vinculados a la participación en los ingresos de la operación de la nueva vía interoceánica.

b) El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos

Entre 1965 y 1969 la entrada neta acumulada de capital del exterior, se ha estimado en poco más de 100 millones de dólares.^{8/} Ello significa un aumento de cierta importancia en los requerimientos de financiamiento de lo que habían sido las cifras medias en el pasado como reflejo directo de la insuficiente consolidación del sector exportador nacional y de la falta de dinamismo de las fuentes tradicionales de divisas. Como las fallas de la estructura de la economía no se resolverían automáticamente por la inyección de ingreso y divisas que acompañarían a la construcción del canal a nivel del mar, las tendencias al endeudamiento externo --aunque modificadas-- continuarán subsistiendo durante la fase de la construcción de las obras. A primera vista podrá parecer extraño que los ingresos adicionales no basten temporalmente para cubrir la brecha del comercio exterior del país, pero el hecho es que los efectos multiplicadores de la demanda, asociados a un alto coeficiente de importaciones, conducirá con toda probabilidad a aumentar en términos absolutos el déficit en cuenta corriente. (Véase el cuadro 14.)

El déficit neto acumulado variaría así de 322 a 294 y 416 millones de dólares entre 1969 y 1979 respectivamente, en cada una de las hipótesis analizadas. (Panamá-Colón, Sasardí-Mortí y fuera de Panamá). Las diferencias pueden explicarse fácilmente en función de las características de los proyectos y de los niveles de ingreso. La mayor deuda neta que resulta de la ruta Panamá-Colón, con respecto a la localización de la construcción en Sasardí-Mortí, obedece primordialmente a los niveles de ingreso más elevados que se alcanzarían en el primer caso. En cambio, de no abrirse dicha vía en territorio panameño, el país tendría que descansar

^{8/} En términos estrictos el endeudamiento sería probablemente mayor, ya que no se tomaron en cuenta las partidas relativas a pagos o factores y transferencias, cuyo saldo neto ha sido persistentemente desfavorable a Panamá.

Quadro 14

PANAMA: DEFICIT EN BALANZA COMERCIAL

(Millones de balboas de 1960)

Año	Sasardí-Mortí		Panamá-Colón		Canal fuera de Panamá	
	Anual	Acumulado	Anual	Acumulado	Anual	Acumulado
1965	17.2	17.2	17.2	17.2	17.2	17.2
1966	17.4	34.6	17.4	34.6	17.4	34.6
1967	19.7	54.3	19.7	54.3	19.7	54.3
1968	23.0	77.3	23.0	77.3	23.0	77.3
1969	24.8	102.1	25.4	102.7	25.4	102.7
1970	26.9	129.0	11.6	114.3	27.1	129.8
1971	29.2	158.2	- 7.2	107.1	29.3	159.1
1972	17.1	175.3	0.6	107.7	33.0	192.1
1973	- 0.4	174.9	16.1	123.8	34.5	226.6
1974	8.0	182.9	17.1	140.9	37.2	263.8
1975	24.9	207.8	37.6	178.5	40.9	304.7
1976	30.5	238.3	41.8	220.3	42.6	347.3
1977	27.7	266.0	44.3	264.6	45.6	392.9
1978	39.0	305.0	57.6	322.2	48.6	441.5
1979	66.7	371.7	77.1	399.3	51.7	493.2
1980	51.9	423.6	51.9	451.2	50.7	543.9

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

/exclusivamente

exclusivamente en sus fuentes tradicionales de divisas, lo cual explica que en esta hipótesis se alcance el mayor nivel de endeudamiento externo acumulado. Así pues, la economía estaría en mejor posición de balanza de pagos a principios de la década de los ochenta si las obras del canal se llevan a cabo dentro del país en vez de realizarse fuera del mismo o en el caso de no llegar a efectuarse el proyecto.

En cualquier situación, el aumento de la capacidad para importar asociado a la construcción del canal apenas atenuaría, pero no llegaría a revertir, las tendencias al desequilibrio de la balanza comercial. Al respecto conviene observar la forma en que han venido aumentando los déficits en cuenta corriente. En el primer quinquenio de la década de los cincuenta ascendieron en promedio a 11.6 millones de dólares anuales, para subir entre 1955-1959 a 21.2 millones y alcanzar entre 1960-1964 los 25.9 millones. Su tasa histórica de crecimiento ha sido superior (8 por ciento anual) al ritmo de expansión del producto y las entradas netas de capital a largo plazo se han elevado a más del 10 por ciento anual en el mismo período^{9/} (1950-1964). Véase el cuadro 15.) A pesar de lo anterior, los egresos por amortizaciones y servicios del capital foráneo no gravitan todavía excesivamente sobre la capacidad para importar. Así, entre los años de 1960 y 1964, representaron poco más del 13 por ciento de las entradas de divisas en cuenta corriente.^{10/}

Otro factor que ha contribuido al financiamiento de los desequilibrios en la balanza comercial han sido las donaciones y las transferencias de fondos entre las matrices y sucursales de las casas bancarias extranjeras establecidas en Panamá. En algunos períodos el efecto de esas operaciones ha permitido ampliar apreciablemente las disponibilidades de divisas, y ha hecho más elástica, en cierta medida, la oferta monetaria. No conviene, exagerar sin embargo, la influencia de esos factores en el desarrollo a largo plazo de la economía. Sus repercusiones de carácter positivo son esencialmente de índole compensatoria, pero no propician directamente la solución de los desequilibrios de la balanza de pagos.

^{9/} En realidad sólo hasta años muy recientes las entradas brutas de capital han superado a las salidas por concepto de amortizaciones y pagos netos a factores del exterior. En el conjunto del período 1950-1963 apenas se observa una diferencia favorable de poco menos de 10 millones de dólares.

^{10/} Es posible que existan subvaluaciones importantes en la cuantificación de los pagos por servicios de capital. En todo caso, puede preverse a corto plazo que, conforme a los calendarios de amortización de la deuda vigente, aumenten apreciablemente las partidas de egreso.

Cuadro 15

PANAMA: FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT EN CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS

(Millones de balboas)

Año	Saldo en cuenta corriente	Transferen- cias	Inversiones directas	Capital a largo plazo	Capital a corto plazo	Uso de reservas	Errores y omisiones	Entradas netas de capital y transferencias
1950	- 6.5	-4.9	0.3	7.1	-1.0	-1.4	6.4	6.4
1951	-13.2	-5.1	10.6	1.7	2.2	1.0	2.8	13.2
1952	-18.0	-4.5	1.2	3.5	-0.2	-3.0	21.0	18.0
1953	- 8.9	-4.4	6.1	-0.6	-1.7	-1.9	11.4	8.9
1954	-11.3	-4.2	7.5	-3.0	-1.6	2.8	9.8	11.3
1955	- 6.1	-3.5	2.0	0.3	0.4	3.3	3.6	6.1
1956	-18.6	-2.7	13.5	4.3	-0.5	-0.9	4.9	18.6
1957	-28.7	-1.9	8.0	1.4	0.1	10.8	10.3	28.7
1958	-26.6	-2.0	12.0	9.2	1.7	-6.1	11.8	26.6
1959	-26.2	-3.7	12.9	2.4	-2.5	8.6	8.5	26.2
1960	-36.9	0.8	17.3	6.5	-1.0	6.5	6.8	36.9
1961	-29.8	4.1	30.4	0.3	-0.4	9.1	-13.7	29.8
1962	-21.0	-0.1	16.6	7.1	4.2	0.7	- 7.5	21.0
1963	25.5	0.2	8.0	24.7	- 1.9	-5.5		25.5
1964	-16.1	0.5	3.6	3.1	1.1	23.0	-15.2	16.1

Fuente: Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo.

c) Otras consideraciones

El cálculo de la evolución probable del consumo está sujeto a mayores limitaciones que el del resto de las variables. En efecto, conforme a la metodología aplicada las cifras proyectadas se obtuvieron residualmente (véase el anexo). El consumo total se elevaría en las tres hipótesis examinadas a ritmos ligeramente superiores al del crecimiento del producto (véanse de nuevo los cuadros 9, 10 y 11). El comportamiento --aunque parezca poco usual-- refleja la continuación de las tendencias históricas observadas en el período 1950-64, cuando el crecimiento del producto se mantuvo por debajo de la expansión del gasto de los consumidores (5.2 y 5.6 por ciento anual, respectivamente). Con todo, ante la posibilidad de sobreestimar o exagerar el crecimiento de esta variable, se preparó una estimación independiente, basada en la asociación histórica con el crecimiento del ingreso.^{11/} Los resultados arrojan cifras ligeramente más bajas que las estimaciones originales en un rango que varía entre el 2 y el 5 por ciento respecto de los niveles absolutos alcanzados en los años finales de la proyección (véase el cuadro 16). Como no existen divergencias significativas y resulta alta la probabilidad de que el impacto de los ingresos derivados de la construcción del canal a nivel eleva la propensión al consumo, se decidió no introducir mayores modificaciones al modelo general de proyección.

La elevada elasticidad-ingreso de la demanda de bienes y servicios de consumo no sólo se explica en función de los niveles medios de ingreso, sino también como resultado de algunos rasgos peculiares de la estructura económica del país. Así, por ejemplo, la composición de los ingresos provenientes de la Zona del Canal, el carácter abierto de la economía al comercio de importación, la falta de integración al mercado de amplios sectores de la población rural, la estructura del sistema bancario, monetario y del crédito y, en general, el desarrollo de hábitos de gastos que guardan una relación atípica con el grado de diversificación de la

^{11/} La función utilizada fue la siguiente: $C = a + bY$ y donde C representa el consumo total; y Y el producto territorial bruto.

Cuadro 16

PANAMA: COMPARACION DE LAS PROYECCIONES DEL CONSUMO

(Millones de balboas de 1960)

Año	Sasardi-Mortí				Panamá-Colón				Canal fuera de Panamá			
	Modelo general	Función independiente	Diferencia		Modelo general	Función independiente	Diferencia		Modelo general	Función independiente	Diferencia	
			Absoluta	Relativa			Absoluta	Relativa			Absoluta	Relativa
65	509.5	507.5	2.0	0.4	509.5	507.5	2.0	0.4	509.5	507.5	2.0	0.4
70	659.8	650.0	9.8	1.5	677.7	696.2	- 18.5	2.7	659.4	649.2	10.2	1.5
79	1 155.7	1 108.4	47.3	4.1	1 251.6	1 188.2	63.4	5.1	1 029.2	1 004.2	25.0	2.4
80	958.8	919.2	39.6	4.1	998.8	954.9	43.9	4.4	916.8	878.4	38.4	4.2

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

producción, constituyen otros tantos factores que, de diversa manera y en distinto grado, han tendido a mantener elevados porcentajes de consumo con respecto al ingreso de la población.

El análisis histórico del comportamiento del consumo parece indicar que, de no variar los factores tradicionales de crecimiento, en el futuro próximo dichos porcentajes tenderán a decrecer gradualmente y a alcanzar valores más cercanos a los usuales en países de grado similar de desarrollo (véase el gráfico 2). Es probable sin embargo que, como efecto de la composición y las repercusiones de los ingresos que perciba el país durante la fase de construcción del nuevo canal, esa tendencia general se altere, prolongándose el período en que se registran propensiones elevadas al consumo.

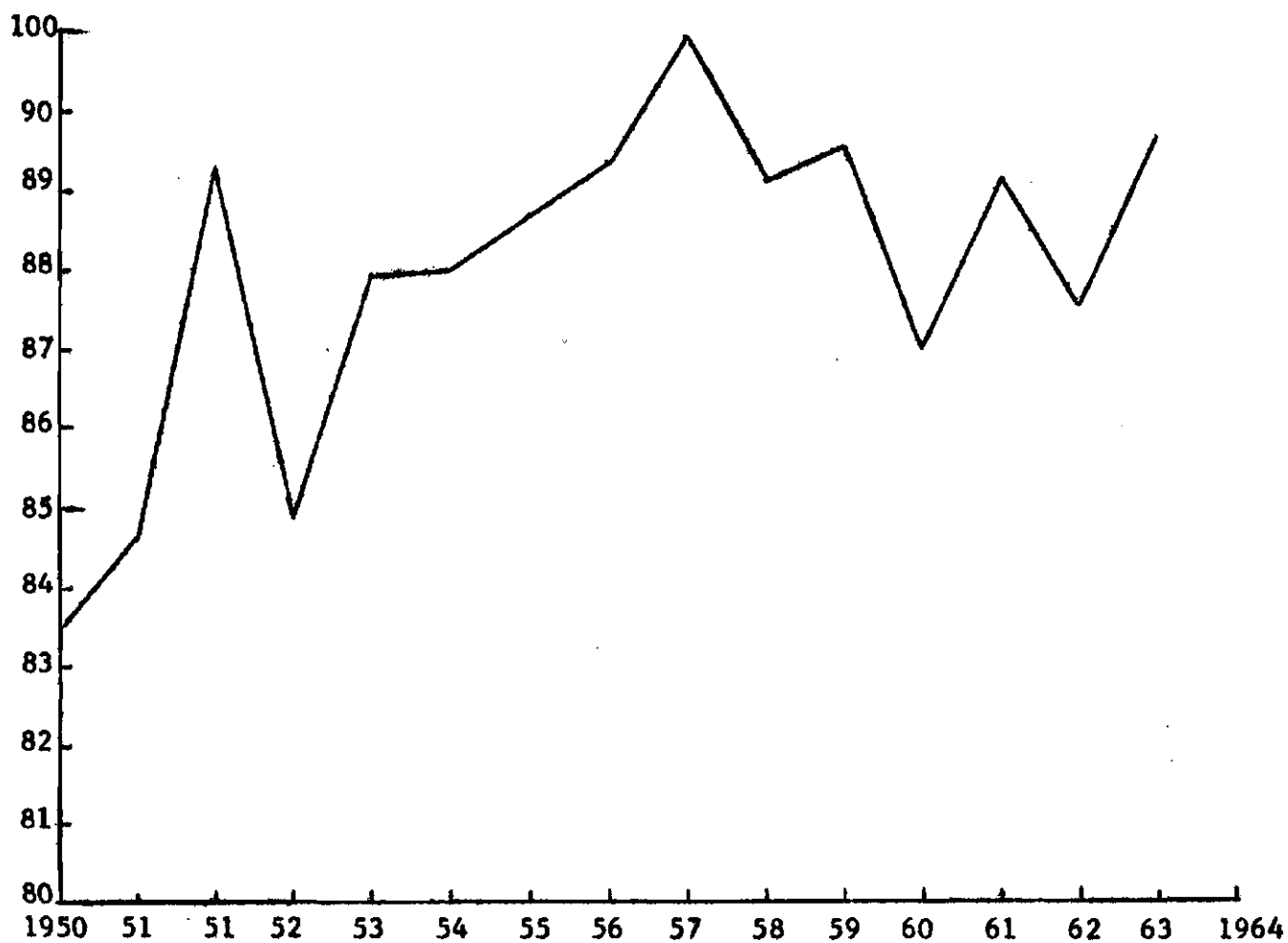
Los hechos mencionados cobran mayor significación cuando se les examina dentro de un contexto más amplio referido, entre otros aspectos, a los problemas de balanza de pagos y al proceso de formación de capital. Por un lado, resultan evidentes las dificultades con que se tropieza en materia del crecimiento de las importaciones y de financiamiento de la inversión nacional cuando el consumo se eleva a ritmos iguales o superiores a la expansión del ingreso total, en circunstancias en que es imperativo ampliar y reestructurar la base productiva de la economía. Por otro lado, resulta también claro que sin un proceso amplio de expansión de la demanda interna las limitaciones actuales del tamaño del mercado podrían ser un obstáculo todavía más poderoso para la diversificación de las actividades económicas, impidiendo las transformaciones que se pretenda implantar. No se trata, por supuesto, de una dificultad insalvable pero sí plantea, al menos en el corto y mediano plazos, la necesidad de elaborar un conjunto de medidas de política económica que permita tener presentes ambos aspectos del problema.

La experiencia desde los primeros años de la posguerra muestra que el tipo de solución encontrado por el sistema económico al problema ha sido parcial y se ha dirigido al sostenimiento de la demanda interna de consumo más que al financiamiento de la inversión o a la sustitución de importaciones y al fomento de las ventas al exterior. Como se apuntó, la brecha del comercio exterior se ha ampliado gradualmente y el ahorro

Gráfico 2

PANAMA: PROPENSION MEDIA AL CONSUMO, 1950-1964

(Porcientos)



externo ha cobrado gran importancia como fuente de financiamiento de la formación de capital. Obsérvese que este último aumentó su participación de niveles insignificantes a principios de la década de los cincuenta hasta alcanzar, en el último quinquenio, un promedio de 27 por ciento (véase el cuadro 17). A pesar de que la construcción del canal podría modificar un tanto las tendencias anotadas, las proyecciones de previsión permiten anticipar que el grado de dependencia con respecto al financiamiento exterior se mantendrá o crecerá ligeramente hasta fines de la década de los setenta, para aumentar después considerablemente (véase el cuadro 18).

Consideraciones de protección de los niveles de consumo y defensa de la balanza de pagos, imponen restricciones importantes a la posibilidad de acelerar la tasa de formación de capital con fines de transformación y desarrollo. En el período previo a la iniciación de las obras del nuevo canal, no será imposible aumentar en cierta medida el ahorro interno y obtener a la vez empréstitos internacionales ligados a proyectos específicos de inversión. De la misma manera, ya iniciado ese proyecto, bastante se podría lograr en materia de captación y reinversión de los ingresos adicionales que perciba el país.

La magnitud de los recursos adicionales de capital que absorbería un esfuerzo de esa naturaleza no puede cuantificarse de antemano con precisión, pero seguramente serían considerables por la magnitud que tendrían los programas complementarios, las limitaciones que aparecerían una vez iniciada la construcción del nuevo canal y los problemas de desempleo y de otra índole que afronta la economía.

Las formas en que el país pueda allegarse fondos suplementarios exigen modalidades especiales de acción en virtud de las características peculiares en que se desenvolverá el país en el futuro próximo. Es evidente que el financiamiento externo tradicional satisfaría sólo parcialmente las necesidades planteadas; es decir, cubriría de modo principal los requerimientos ordinarios derivados del funcionamiento normal de la economía. Pero sería difícil extenderlo a los nuevos programas destinados a ajustar el sistema productivo a condiciones nuevas, sin incidencias apreciables en

Cuadro 17

PANAMA: FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION BRUTA

(Millones de balboas de 1960)

Año	Inversión bruta	Recursos	Recursos externos ^{a/}
1950	41.3	45.7	- 4.4
1951	34.4	41.2	- 6.8
1952	39.3	30.3	9.0
1953	45.1	45.3	- 0.2
1954	46.4	37.1	9.3
1955	45.6	38.8	6.8
1956	54.2	38.2	16.0
1957	64.0	39.9	24.1
1958	63.1	34.1	29.0
1959	64.2	42.8	21.4
1960	67.8	42.9	24.9
1961	86.1	60.5	25.6
1962	95.3	55.6	39.7
1963	107.7	72.0	35.7
1964	98.0	58.0	40.0

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

a/ Ahorro externo se estimó como el déficit en la balanza comercial. En consecuencia, subestima los requerimientos de financiamiento exterior en la medida que existan saldos desfavorables en el resto de las partidas de la balanza en cuenta corriente. Por ejemplo, en el quinquenio 1960-64, dichas partidas significaron una salida neta de 29 millones de balboas corrientes.

Cuadro 18

PANAMA: FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION INTERNA ESTIMADA

(Millones de balboas de 1960)

Año	Sasardí-Mortí			Panamá-Colón			Canal fuera de Panamá		
	Inversión bruta	Ahorro interno	Recursos externos ^{a/}	Inversión bruta	Ahorro interno	Recursos externos ^{a/}	Inversión bruta	Ahorro interno	Recursos externos ^{a/}
1965	98.6	64.9	33.7	98.6	64.9	33.7	98.6	64.9	33.7
1966	105.2	69.2	36.0	105.2	69.2	36.0	105.2	69.2	36.0
1967	110.0	70.0	40.0	110.0	70.0	40.0	110.0	70.0	40.0
1968	113.9	69.1	44.8	113.9	69.1	44.8	113.9	69.1	44.8
1969	120.1	71.3	48.8	119.2	70.1	49.1	119.2	70.1	49.1
1970	126.0	74.1	51.9	154.9	107.8	47.1	125.5	73.6	51.9
1971	132.3	76.7	55.6	202.1	154.8	47.3	131.8	76.3	55.5
1972	157.9	106.2	51.7	207.4	148.8	58.6	136.9	76.3	60.6
1973	187.6	147.2	40.4	199.9	128.8	71.1	143.7	79.9	63.8
1974	194.1	143.8	50.3	216.6	143.0	73.6	150.8	82.8	68.0
1975	191.5	123.7	67.8	210.2	112.5	97.7	159.2	85.8	73.4
1976	206.7	123.2	83.5	220.4	113.8	106.6	166.2	89.5	76.7
1977	227.6	135.0	92.6	234.9	118.8	116.1	174.4	93.0	81.4
1978	224.5	125.5	99.0	230.8	106.5	124.3	182.8	97.1	85.7
1979	204.8	91.0	113.8	215.5	84.3	131.2	192.0	101.0	91.0

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

el servicio de la deuda que limitarían la capacidad de maniobra de la política económica en una situación de crisis generalizada. En este sentido, y teniendo en cuenta los beneficios que para el tráfico mundial supone la construcción de un canal a nivel del mar y las necesidades que ello plantea a la economía panameña, cabría diseñar modalidades distintas de financiamiento basadas, entre otros criterios, en la adecuada valorización de los recursos que Panamá pondrá a disposición de la comunidad internacional.

Desde el punto de vista interno, la solución de las cuestiones planteadas demandará un esfuerzo creciente de captación y estímulo al ahorro que facilite el proceso de formación de capital y restrinja la importación de bienes no esenciales. Ello sería particularmente importante, durante el período de construcción de la nueva vía interoceánica, tanto para promover la diversificación de las actividades productivas y evitar que el aumento del ingreso escape a través de las importaciones como para crear fondos y programas de acción orientados a compensar el desempleo y otros elementos depresivos que aparecerán con el funcionamiento del canal a nivel de mar.

Capítulo IV

OCUPACION DE LA MANO DE OBRA^{1/}

1. Antecedentes

La escasez de oportunidades de empleo para la mano de obra constituye uno de los problemas centrales de la economía panameña. Desde principios de la posguerra la oferta de la mano de obra ha excedido a la capacidad de la demanda. Ese período coincidió con la aceleración del crecimiento demográfico. Como efecto, el desempleo ascendió rápidamente, llegando a alrededor del 9 por ciento de la población activa en 1950 (véanse los cuadros 19 y 20).

Con posterioridad, inicia el país una fase de crecimiento económico relativamente acelerado (4.3 por ciento anual de 1950 a 1960), pero la inversión en actividades productivas vinculadas con la renovación, modernización y ampliación de las instalaciones, tanto por su propia magnitud como por efecto de su mayor productividad (por trabajador), determinó que la demanda del mercado de trabajo creciera a ritmos similares o inferiores a la oferta de mano de obra (25 y 27 por ciento respectivamente). En estas circunstancias, el número de personas desocupadas llegó a casi 38 000 en 1960, esto es, a alrededor del 11 por ciento de la población económicamente activa. Entre 1950 y 1960 el aumento absoluto del desempleo no fue reflejo de incrementos en la desocupación de los sectores individualmente considerados sino resultado más bien de la expansión y de los cambios en la composición de la fuerza de trabajo. Una proporción importante de ese aumento se debió al ensanchamiento del segmento de trabajadores nuevos (de los que tratan de emplearse por primera vez) y el resto se explica principalmente por el traslado de trabajadores de la agricultura --donde prevalecen bajos niveles de desocupación abierta--, a los demás sectores de la economía (véase de nuevo el cuadro 20).

^{1/} Para una versión detallada de los aspectos demográficos del desarrollo económico de Panamá, consúltese Naciones Unidas, E/CN.12/353, TAO/LAT/64 PROVISIONAL, Población y mano de obra en Panamá, 1950-1980.

Cuadro 19

PANAMA: POBLACION TOTAL, 1940-1960 Y PROYECCIONES, 1960-1980^{a/}

Año	Miles	Período	Tasas de crecimiento anual
1940	598	1940-1945	2.5
1945	678	1945-1950	2.6
1950	769	1950-1955	2.8
1955	885	1955-1960	2.9
1960	1 021	1960-1965	3.0
1965	1 192	1965-1970	3.1
1970	1 396	1970-1975	3.1
1975	1 639	1975-1980	3.2
1980	1 928		

Fuente: CEPAL, Boletín de Estadística de América Latina, Vol. III, No. 1, Febrero de 1966.

a/ Excluye la población indígena.

Cuadro 20

PANAMA: POBLACION ACTIVA OCUPADA Y DESEMPLEO EN
 EL SECTOR AGRICOLA Y OTROS SECTORES, 1950 Y 1960

	Población (Miles)		Desempleo (Porcientos)	
	1950	1960	1950	1960
<u>Total</u>				
Activa	<u>264.2</u>	<u>343.1</u>		
Ocupada	240.8	305.3		
Desocupada	23.4	37.8	8.9	11.0
<u>Sector agrícola</u>				
Activa	<u>133.4</u>	<u>160.7</u>		
Ocupada	132.1	158.0		
Desocupada	1.3	2.7	1.0	1.7
<u>Otros sectores</u>				
Activa	<u>128.9</u>	<u>175.2</u>		
Ocupada	108.8	147.2		
Desocupada	20.1	28.0	15.6	16.0

Las cifras mencionadas están sujetas a márgenes de error relativamente importantes atribuibles a la coexistencia de formas de subempleo y desocupación abierta. Aunque no se ha dispuesto de información directa sobre el subempleo, algunos indicadores parecen sugerir que reviste considerable amplitud. Así, en el sector agropecuario, además de su incipiente grado de desarrollo e integración con el resto de la economía, el minifundio es una característica predominante en la producción. Alrededor del 60 por ciento de la población rural trabaja en fincas de tamaño inferior a las 10 hectáreas, que representan alrededor del 12 por ciento de la superficie total. En las zonas urbanas también se presenta el fenómeno del subempleo estructural en mayor o menor proporción, agravado por la corriente de migraciones que llegan de las áreas rurales. Con base en algunas encuestas, el nivel de subocupación fuera de la agricultura se ha estimado entre 7 y 17 por ciento de la oferta de mano de obra. Una apreciación indirecta del mismo fenómeno se deriva del rápido crecimiento del número de trabajadores empleados en los servicios y del lento ascenso de la productividad por hombre ocupado.

Las diferencias en los niveles de desempleo entre el sector agrícola y el resto de la economía reflejan de manera más acusada que lo habitual en países subdesarrollados la dicotomía o dualismo del sistema económico. Las presiones de la oferta en el mercado de trabajo agrícola se manifiestan preponderantemente en forma de subempleo o empleo parcial o estacional. En las zonas urbanas, esas presiones suelen dar origen, en cambio, a desocupación abierta o a subempleo en proporciones que están íntimamente asociadas con el grado de desarrollo económico y con otras características del funcionamiento y la estructura de la economía.

En el caso de Panamá el desempleo abierto de las ciudades ha adquirido proporciones desusadas desde principios de la década de los cincuenta (entre el 15 y el 16 por ciento de la población activa). Aunque se trata de un fenómeno general, la concentración de la actividad económica en el área metropolitana de Panamá-Colón permitió entre 1950 y 1960 un ligero descenso en los índices de desocupación, mientras ocurría el fenómeno inverso en el resto de las zonas urbanas del país (véase el cuadro 21).

Cuadro 21

PANAMA: DESEMPLEO RURAL Y URBANO, 1950 Y 1960^{a/}

	1950			1960		
	Población activa (Miles)	Población desocupada (Miles)	Desempleo (Por ciento)	Población activa (Miles)	Población desocupada (Miles)	Desempleo (Por ciento)
Rural	151.7	4.1	2.6	180.2	6.4	3.6
Urbana	110.6	17.3	15.7	155.7	24.3	15.6
Panamá y Colón	74.1	12.5	16.9	120.2	19.4	16.1
Otras ciudades	36.5	4.8	13.2	35.5	4.9	13.7

Fuente: Estimaciones de la CEPAL con base en cifras oficiales.

a/ Excluye trabajadores que buscan empleo por primera vez.

Si en términos amplios el problema de la subocupación y el desempleo reflejan fallas estructurales del proceso de desarrollo o insuficiencia de las tasas de expansión de la economía en el último cuarto de siglo, sus características propias y la gravedad de los problemas que plantean no podrían explicarse satisfactoriamente sin hacer referencia de nuevo a ciertos rasgos peculiares del sistema económico panameño.

El fenómeno de la desocupación abierta adquirió importancia en las zonas urbanas como resultado de la terminación de las obras emprendidas en el canal durante la segunda guerra mundial. Pero desde mucho antes el empleo de la mano de obra en las actividades del canal había atraído fuertes contingentes demográficos hacia la principal zona metropolitana, en la que una población flotante encontraba acomodo durante períodos cortos en trabajos temporales de construcción. Por otra parte, la estructura de precios, influida por los niveles de remuneraciones establecidos en la actual Zona del Canal, han creado rigideces en el sistema de salarios de tal naturaleza que al surgir desequilibrios en el mercado urbano de trabajo, los excedentes de mano de obra tienden a aumentar los niveles de desempleo abierto en mayor medida de lo que suele ser común en países en proceso de desarrollo. Con fines comparativos, cabe notar que las remuneraciones totales al trabajo en industrias seleccionadas, son alrededor de 100 por ciento superiores en Panamá con respecto a los promedios de los países centroamericanos. (Véase el cuadro 22.)

A su vez, el elevado costo de la mano de obra y los niveles relativamente bajos de productividad --estos últimos atribuibles entre otros factores al incipiente grado de desarrollo de la industria y la agricultura-- ejercieron con toda probabilidad una doble influencia sobre el desarrollo de la economía y el empleo. En primer lugar, y asociado con el efecto o demostración de las técnicas utilizadas en el canal, se ha alentado un proceso de mecanización más acentuado del que se habría producido conforme a la dotación relativa de recursos y en consecuencia se han reducido los coeficientes de absorción de mano de obra por unidad de producción.^{2/} En segundo término, si bien es cierto que el nivel de remuneraciones ha contribuido a fortalecer

^{2/} En el mismo sentido han influido otros factores, como la presencia de tasas de interés y aforos a la importación relativamente bajos, y el establecimiento de salarios mínimos diferenciados por rama de actividad.

Cuadro 22

ISTMO CENTROAMERICANO: COSTO HORARIO DE LA MANO DE OBRA
 INCLUYENDO CARGAS SOCIALES, 1962 a/

(Dólares)

Producto	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Azúcar	0.335	0.214	0.281	0.441	0.256	0.524
Hilados de algodón	0.309	0.319	0.299	0.287	0.181	
Tejidos de algodón	0.341	0.318	0.299	0.287	0.200	
Camisetas de punto	0.299	0.217	0.318	0.440	0.236	
Calzado	0.321	0.358	0.286	0.402	0.200	0.679
Camisas de vestir	0.269	0.226	0.258	0.227	0.225	0.607
Calcetines	0.230	0.221	0.223		0.219	
Puertas de madera contrapeada	...	0.354	0.375	0.303	0.226	0.689
Bolsas de papel	0.403	0.368	0.452	0.208	0.250	0.670
Tubería de plástico		0.311	0.387		0.326	0.796
Aceite vegetal comestible	0.262	0.350	0.500	0.494	0.236	0.650
Jabón	0.299	0.232	0.450	0.581	0.289	0.661
Pinturas	0.330	0.288	0.339	0.546		0.907
Bloques de cemento	0.278	0.261	0.255	0.217	0.201	0.716
Ladrillos de barro	0.306	0.262	0.252	0.269	0.250	0.578
Ventanas de aluminio	0.435	0.424	0.278	0.397	0.509	0.540
Fósforos	0.201	0.190	0.370	0.379	0.250	0.650
Promedio aritmético	0.309	0.289	0.331	0.365	0.260	0.666

Fuente: CEPAL, La productividad industrial, el costo de la mano de obra y el costo de producción en el Istmo Centroamericano (E/CN.12/CCE/335/Rev.1; TAO/LAT/51).

y ensanchar el mercado interno, también lo es que los alicientes así creados a la sustitución de importaciones no han ejercido una influencia decisiva hasta años muy recientes por el juego de otros factores (véase el capítulo I). En cambio, es posible que los niveles de salarios, a través de sus efectos en los costos de producción y los márgenes de utilidad, hayan reforzado en cierta medida las tendencias hacia la concentración de la inversión en las actividades tradicionales de intermediación y servicios. Conviene advertir, desde luego, que no son estos los factores determinantes de la insuficiente diversificación de la base productiva o de la relativa lentitud del proceso de desarrollo económico, ni tampoco que convenga, como regla general, la adopción de técnicas de alta densidad de trabajo. Sólo se pretende destacar aquí las interrelaciones entre el mercado de trabajo y el funcionamiento del conjunto del sistema económico que distinguen el caso de Panamá de los de países de similar grado de desarrollo.

En este orden de ideas, la demanda de mano de obra de las áreas urbanas, estimulada por las operaciones del tráfico marítimo y el auge económico creado en torno al desarrollo del comercio, la importación y servicios conexos, permitió desde principios de siglo hasta la segunda guerra mundial absorber, dentro de márgenes razonables, el crecimiento de la fuerza de trabajo, relegando a segundo término la cuestión de crear fuentes complementarias de empleo. Sin embargo, al resultar insuficiente el dinamismo de los centros tradicionales de crecimiento, coincidiendo con la aceleración de la expansión demográfica, se ha venido a sumar al subempleo estructural la desocupación abierta de una fracción importante de la población activa, como característica permanente del sistema económico.

En los términos planteados, la disminución del desempleo dependerá de que pueda iniciarse la formación de nuevos centros de producción que complementen a las actividades tradicionales. Pero incluso en ese caso, es difícil esperar soluciones completas a corto plazo. La magnitud de la desocupación abierta, la necesidad de mejorar los niveles de productividad (particularmente en la exportación de nuevos artículos), y los propios sistemas de costos, precios y tarifas, hacen prever que la absorción de los excedentes

de mano de obra ocurra con lentitud en condiciones normales. Puede señalarse a título ilustrativo que manteniendo sin alteración las tendencias de la productividad, hubiere sido preciso que el producto per cápita aumentara su ritmo de expansión entre dos y tres veces para que la desocupación abierta llegara a desaparecer a lo largo del período 1950-1960.

Pueden concebirse medidas tendientes a aliviar sustancialmente el nivel de desempleo, o a atenuar el crecimiento de las presiones en el mercado de trabajo. La aceleración del propio ritmo de desarrollo podría aportar, sin duda, la principal contribución. Pero, además, parece indispensable implantar una política específica de utilización de los recursos humanos que incluya aspectos como la capacitación de la mano de obra, la ejecución de los proyectos de inversión pública y el estudio de criterios de prioridad y selección de técnicas que, sin lesionar el grado de competitividad de nuevas actividades, proporcione mayores fuentes de empleo a la fuerza de trabajo. La experiencia de los países en desarrollo pone claramente en evidencia las dificultades con que suelen tropezar los esfuerzos de este tipo y la lentitud de los progresos realizados. Con todo, la gravedad misma de la situación en Panamá hace insoslayable dar la mayor jerarquía a la creación de nuevas fuentes de empleo. En consecuencia, los planes de desarrollo económico, en vez de tratar a la ocupación como un objetivo subsidiario, deberían incorporar metas y programas específicos para atender frontalmente el problema.

2. Perspectivas del empleo

La posible construcción de un canal a nivel del mar acarrearía nuevas complicaciones para el mercado de trabajo. Si el proyecto se lleva a efecto en territorio panameño, durante el período de ejecución de las obras se pasaría bruscamente a una situación cercana al empleo pleno y de escasez relativa más o menos aguda de mano de obra según las técnicas de construcción que se utilicen.

Sin desconocer las ventajas que el proyecto tendría a corto término y que ya se han mencionado en capítulos anteriores, debe tenerse presente

que sus efectos tenderían a agravar las distorsiones del mercado de trabajo y podrían inducir en particular al empleo de técnicas y al entrenamiento de la mano de obra en especialidades que tienen poco que ver con las necesidades del desarrollo de la economía.^{3/}

Por otra parte, una vez iniciado el funcionamiento del canal a nivel volvería a agudizarse el problema de desocupación tanto por la mano de obra que resultaría desplazada de las obras de construcción como por el menor empleo que generará el nuevo canal en comparación con la actual vía a esclusas. Se comprende, por lo tanto, el serio dilema que surgiría entre la expansión del empleo a corto y a largo plazo, además de que la desocupación se intensificará en términos absolutos y relativos si tiene efecto la sustitución del canal.

Es pues evidente que la solución, o al menos la reducción de los niveles previsibles de desempleo a márgenes razonables, no es tarea que pueda realizarse sin la elaboración de programas de carácter excepcional que se lleven a cabo en el tiempo preciso, sin la acumulación de fondos de reserva para financiarlos y sin la disponibilidad de nuevas fuentes de recursos de capital y de ayuda técnica.

Conviene examinar sucintamente, en consecuencia, la evolución de la oferta y demanda de trabajo conforme a lo que habría de ser su comportamiento probable hasta principios de la década de los ochenta. Se estima que la población total del país crecerá a una tasa media del 3.1 por ciento anual y que alcanzará una cifra ligeramente superior a 1.9 millones de habitantes en 1980.^{4/} (Véase de nuevo el cuadro 19.) En ese mismo año la población económicamente activa sería algo mayor a 630 000 personas. Junto a ese crecimiento, se presentarían cambios importantes en la composición de la oferta de mano de obra como resultado, entre otros factores, de la

^{3/} Es posible que parte de la mano de obra pudiera aprovecharse posteriormente en la ejecución de programas de obras públicas. Pero aun en este supuesto, difícilmente sería viable absorber al grueso de la población activa especializada en trabajos de construcción.

^{4/} Se excluye la población indígena que representaba en 1960 alrededor de un 6 por ciento del total.

aceleración del proceso de urbanización y de las transferencias de población a los sectores secundario y terciario de la economía. Así, mientras la fuerza total de trabajo tendería a crecer a razón del 3,1 por ciento anual, la oferta rural lo haría a menos del 1.5 por ciento y la de los centros urbanos, al 4.5 por ciento^{5/} (véase el cuadro 23).

Las perspectivas de cambio de la evolución de la demanda del mercado de trabajo a mediano plazo dependen en gran medida de los proyectos y las técnicas de construcción del nuevo canal interoceánico.^{6/} Si el proyecto se llevase a cabo siguiendo la ruta de Sasardi-Mortí, el incremento directo de los niveles de ocupación fluctuaría de un mínimo de 100 a 200 personas por año entre 1969 y 1971 a un máximo de 7 400 en 1978 (véase de nuevo el cuadro 23). Aunque la ocupación de mano de obra panameña sería de 3 000 trabajadores como promedio anual entre 1969 y 1979, las oscilaciones alcanzarían magnitudes sustanciales.

Si las obras se llevasen a efecto por métodos convencionales de construcción en Panamá-Colón, el empleo directo se elevaría apreciablemente. El promedio anual de mano de obra panameña sería de 26 800 trabajadores, con un máximo de 42 000 personas en 1971 y un mínimo de menos de 10 000 en 1979 (véase de nuevo el cuadro 23). En esta última alternativa las fluctuaciones porcentuales en los niveles de ocupación serían comparativamente menores, pero en términos absolutos excederían con creces a las señaladas en la primera hipótesis.^{7/}

La movilización de la mano de obra que se emplearía en los proyectos de construcción plantea varios problemas. En primer término, no puede suponerse una fluidez perfecta del mercado de trabajo para satisfacer sin fricciones los incrementos de la demanda. Podrían presentarse complicaciones como resultado, en un caso, de la lejanía entre los centros poblados y la

^{5/} Las estimaciones anteriores se basan en las proyecciones de la población elaboradas en el CELADE y la CEPAL (véase op. cit. y V. Médica, Análisis de la situación demográfica de la República de Panamá en el período 1950-1960 y proyección de la población total entre 1960-1980 (inédito) CELADE, Santiago de Chile, 1965), a las que se aplicaron tasas de actividad estimadas con base en la experiencia del período 1950-1960.

^{6/} Conforme a la metodología adoptada en los cálculos y previsiones no se incorporaron hipótesis que comprendiesen, por ejemplo, la realización de programas específicamente diseñados para modificar las tendencias históricas de la demanda de mano de obra.

^{7/} Los datos sobre la ocupación de mano de obra en los proyectos citados se obtuvieron de la información proporcionada por las autoridades de la actual Zona del Canal y la Embajada de los Estados Unidos en Panamá.

Cuadro 23

PANAMA: PROYECCION DE LA POBLACION ACTIVA, TOTAL,^{a/}
URBANA Y RURAL Y TASAS DE CRECIMIENTO, 1960-1980

Año	Poblacion activa		
	Total	Urbana	Rural
		<u>Miles</u>	
1960	343.1	161.1	182.0
1965	396.8	199.2	197.6
1970	461.4	248.0	213.3
1975	537.9	308.9	229.0
1980	631.0	388.7	242.3
		<u>Tasas de crecimiento anual</u>	
1960-65	3.0	4.3	1.7
1965-70	3.1	4.5	1.5
1970-75	3.1	4.5	1.4
1975-80	3.2	4.7	1.1

Fuente: Población y mano de obra en Panamá, 1950-1980
(E/CN.12/CCE/353; TAO/LAT/64/PROVISIONAL).

a/ No incluye población indígena.

localización de las obras (Sasardi-Mortí) y, en el otro, de la magnitud absoluta de los requerimientos de mano de obra. En segundo lugar, los alicientes que se ofrecieran para atraer la mano de obra podrían ocasionar desplazamientos de trabajadores ocupados en otras actividades que competirían con la población en busca de empleo, ocasionándose retrasos en la producción y concentraciones excesivas en las zonas de reclutamiento. Por último, las bruscas variaciones del empleo en las obras, ocasionarían presiones de distinto signo en el mercado de trabajo que se requeriría atenuar al máximo, bien reelaborando adecuadamente los calendarios de obra --en la medida que lo permitieran las exigencias técnicas-- o bien articulando programas flexibles de inversiones públicas. Nótese que aún cuando la reestructuración de dichos calendarios pudiera significar demoras o aumentos en los costos de construcción, en muchos casos estarían plenamente justificadas en términos de reducir los efectos desfavorables --económicos y sociales-- de las fluctuaciones excesivamente bruscas en los niveles de ocupación.

Además de los efectos directos de la construcción del canal a nivel del mar sobre el empleo, sus repercusiones indirectas a través del ingreso explican en buena medida las diferencias que se han estimado en las distintas alternativas de localización, tanto por lo que se refiere a los niveles absolutos como a la estructura de la ocupación.

El crecimiento de la demanda de mano de obra seguiría en líneas generales las tendencias históricas hasta 1969, habida cuenta de la elevación de la productividad que va asociada al proceso de desarrollo económico. En ese año la ocupación alcanzaría un nivel de alrededor de 400 000 personas, que significaría un incremento de 30 por ciento con relación a 1960. A partir de entonces, la demanda variaría según las distintas hipótesis de localización de las obras del nuevo canal y los efectos indirectos del ingreso total sobre los niveles de empleo. En la alternativa de construcción fuera de territorio panameño, la demanda se elevaría entre 1969 y 1979 alrededor del 29 por ciento. En las hipótesis Panamá-Colón y Sasardi-Mortí, los aumentos alcanzarían el 40 y 36 por ciento respectivamente (véase el cuadro 24). Es decir, al finalizar los trabajos de construcción (1979) los niveles de empleo variarían entre 510 000, 557 000 y 539 000 trabajadores ocupados.

Cuadro 24

PANAMA: PROYECCIONES DEL EMPLEO Y DESEMPLEO, 1960-1980

Año	Sasardi-Mortí		Panamá-Colón		Canal fuera del territorio	
	Población ocupada	Desocupada	Población ocupada	Desocupada	Población ocupada	Desocupada
	<u>Miles</u>					
1960	305.3	37.8	305.3	37.8	305.3	37.8
1965	360.2	36.6	360.2	36.6	360.2	36.6
1969	397.4	50.1	397.2	50.3	397.3	50.2
1970	407.6	53.8	432.6	28.8	407.2	54.2
1975	480.1	57.8	524.0	13.9	460.7	77.2
1979	538.5	72.9	556.9	54.7	510.4	101.0
1980	496.3	134.7	504.4	126.6	481.0	150.0
	<u>Por ciento de desempleo</u>					
1960		11.0		11.0		11.0
1965		9.2		9.2		9.2
1969		11.2		11.2		11.2
1970		11.7		6.2		11.7
1975		10.7		2.6		14.4
1979		11.9		8.9		16.5
1980		21.3		20.1		23.8

Fuente: Población y mano de obra en Panamá, 1952-1980 (E/CN.12/OCE/353; TAO/LAT/54/Prov.)

También es interesante observar los cambios de la composición sectorial del empleo en las distintas alternativas de crecimiento del ingreso (véase el cuadro 25). Como es de suponer, la agricultura disminuiría su participación, mientras aumentaría la de los sectores manufactureros y de servicios. Los fenómenos anteriores resultan más acusados cuanto mayor es el crecimiento proyectado del ingreso. En contraste, los cambios en la estructura del empleo no son muy grandes, lo mismo si se comparan las cifras de los años primero y último de cada hipótesis de proyección que si se relacionan estas últimas entre sí. Ello es principalmente reflejo de las tendencias dominantes de la economía panameña y de los supuestos restrictivos adoptados en materia de transformaciones estructurales. Obsérvese al respecto que de los tres sectores en los que se prevé crecerá con mayor rapidez la demanda de mano de obra, los más importantes son precisamente el comercio y los servicios. Se pone de manifiesto así, desde un ángulo distinto, que las perspectivas de la economía panameña, incluso tomando en consideración los proyectos del nuevo canal, no ofrecen bases suficientemente sólidas a un desarrollo satisfactorio de largo plazo.

Conviene ahora hacer referencia a la contracción de los niveles de empleo que se presentaría al comenzar las operaciones del canal a nivel en 1980. Los descensos previstos variarían entre un 6 por ciento en el caso de que las obras se localizaran fuera del territorio panameño y un 8 o 9 por ciento según se tratase de la ruta de Sasardí-Mortí o la de Panamá-Colón. En ese orden el desempleo absoluto crecería en 49 000 y 62 000 y 72 000 trabajadores (véase de nuevo el cuadro 24). Las diferencias observadas deben atribuirse a una serie de factores entre los que destacan el empleo directo generado por las obras, los distintos niveles de ingreso y de valor agregado por trabajador (alcanzados en años anteriores) la ocupación que absorba el nuevo canal y la magnitud de la contracción del producto. En todo caso, las presiones a que quedaría sometido el mercado de trabajo serían muy graves, así como los desajustes en términos del entrenamiento o especialización de la mano de obra y de las necesidades reales de la demanda que surjan espontáneamente o se programen en torno al desarrollo o expansión de las actividades productivas.

Cuadro 25

PANAMA: DISTRIBUCION DEL INGRESO Y DEL EMPLEO, POR
GRANDES SECTORES

(Porcientos)

	1965	1969	1970	1975	1979	1980
<u>Distribución del ingreso</u>						
<u>Sasardi-Mortí</u>						
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Primaria	20.7	19.6	19.4	18.1	17.5	18.1
Secundaria	30.3	32.4	32.9	35.4	36.6	35.5
Terciaria	42.8	42.8	42.8	42.5	42.8	45.3
Zona del Canal	6.2	5.2	4.9	4.0	3.1	1.1
<u>Panamá-Colón</u>						
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Primaria	20.7	19.6	18.6	17.4	17.3	18.0
Secundaria	30.3	32.4	32.2	34.8	37.1	35.8
Terciaria	42.8	42.8	41.2	41.3	41.9	45.1
Zona del Canal	6.2	5.2	8.0	6.5	3.7	1.1
<u>Fuera de Panamá</u>						
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Primaria	20.7	19.6	19.4	18.4	17.7	18.2
Secundaria	30.3	32.4	32.9	34.9	36.1	35.3
Terciaria	42.8	42.8	42.8	42.9	43.0	45.3
Zona del Canal	6.2	5.2	4.9	3.8	3.2	1.2
<u>Distribución del empleo</u>						
<u>Sasardi-Mortí</u>						
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Primaria	49.0	47.0	46.6	43.3	41.0	44.5
Secundaria	15.4	15.7	15.8	15.9	15.9	15.7
Terciaria	30.3	32.4	32.8	36.1	39.0	38.7
Zona del Canal	5.3	5.0	4.8	4.7	4.1	1.2
<u>Panamá-Colón</u>						
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Primaria	49.0	47.0	44.4	40.2	39.7	43.8
Secundaria	15.4	15.7	15.0	15.2	16.0	15.8
Terciaria	30.3	32.4	34.4	38.5	41.8	42.0
Zona del Canal	5.3	4.9	8.8	8.8	5.3	1.2
<u>Fuera de Panamá</u>						
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Primaria	49.0	47.0	46.6	44.1	42.1	44.7
Secundaria	15.4	15.7	15.8	16.0	15.9	15.8
Terciaria	30.3	32.4	32.8	35.6	38.1	38.5
Zona del Canal	5.3	4.9	4.8	4.3	3.9	1.0

El mismo problema se podría examinar de manera más precisa estableciendo una comparación de los desequilibrios entre la oferta y la demanda de la mano de obra. De construirse el canal en territorio panameño el desempleo abierto durante la década de los setenta fluctuaría en un caso dentro de tendencias marcadamente descendentes, (Panamá-Colón), y en el otro (Sasardí-Mortí) se mantendría constante en términos relativos para volver a crecer a niveles muy elevados al finalizarse las obras (más de una quinta parte de la población activa). En cambio, si la localización del proyecto estuviera en otro país, la desocupación crecería lentamente hasta casi alcanzar el 17 por ciento de la fuerza de trabajo en 1979 y bruscamente hasta el 24 por ciento, en 1980, cuando quedarán sin ocupación los trabajadores empleados en las operaciones del canal. Por tanto si se ampliaran las alternativas examinadas para incluir también el caso de posponer el proyecto de apertura de una vía interoceánica sustitutiva, el desempleo a principios de la década de los ochenta (alrededor del 15 por ciento) sería mucho menor que de llevarse a cabo cualquiera de las otras dos posibilidades.

Lo dicho hasta aquí vuelve a destacar la importancia de estudiar detenidamente las repercusiones de la construcción del canal en distintas localizaciones. En términos del empleo de la fuerza de trabajo, habría que dilucidar si la mayor ocupación y también los mayores desajustes en el mercado de trabajo implícitos en la alternativa de Panamá-Colón, tendrían ventajas o desventajas netas frente a las menores presiones o trastornos en aquel mercado y las fluctuaciones anuales más acusadas en la demanda de mano de obra que supone la ruta de Sasardí-Mortí.

Anexo

PROYECCIONES GLOBALES Y DE LA CAPACIDAD PARA IMPORTAR

Indice

	<u>Página</u>
1. Consideraciones previas	92
2. Proyecciones de la capacidad para importar	94
a) Las exportaciones de bienes y servicios fuera de la Zona del Canal	96
b) Ventas de bienes y servicios a la Zona del Canal	160
c) Proyección de los ingresos por ventas de bienes y servicios durante la construcción del canal	186
3. Proyecciones globales	194
a) El modelo de proyección	194
b) Nota metodológica sobre la proyección de la demanda de fuerza de trabajo	201

1. Consideraciones previas

El análisis cuantitativo de las repercusiones de la construcción del canal a nivel se ha orientado hacia la evaluación de su incidencia sobre el sistema económico, partiendo del supuesto de que las condiciones institucionales, la política económica y las características estructurales de ese sistema no sufrirían alteraciones sustanciales hasta el momento en que se inicie el funcionamiento de la nueva vía interoceánica.

Por la significación estratégica que tiene la capacidad para importar en el desarrollo de la economía panameña, se ha estimado conveniente, desde un punto de vista analítico y metodológico, preparar proyecciones separadas de los principales renglones de la balanza comercial, e incorporar sus resultados posteriormente a los cálculos globales sobre el comportamiento previsible del conjunto de la economía. Se trata, en consecuencia, de proyecciones de tendencia o de perspectiva que, en el caso de la balanza de pagos, han conducido a examinar con cierto detalle el comportamiento probable de la demanda y los precios de los diversos rubros de exportación de bienes y servicios, y a elaborar una estimación provisional del crecimiento de las importaciones. Además, en lo que se relaciona con el impacto directo de las obras del nuevo canal sobre la capacidad para importar, se han tomado también en cuenta las ventas de insumos y de servicios de origen panameño, así como los ingresos que devengaría la mano de obra nacional, conforme a los datos e informaciones de los diversos anteproyectos.

Una vez establecidas las proyecciones de la capacidad para importar, se ha procedido a elaborar un modelo agregado del comportamiento de la economía, con el propósito de anticipar la evolución probable de las principales variables macroeconómicas.

Con ello se pretende prever, en términos generales, el impacto de la construcción del canal a nivel en la economía del país, tomando en consideración las tres alternativas de localización ya mencionadas (ruta Sasardi-Mortí, Panamá-Colón y fuera del territorio panameño). El segundo objetivo del modelo consiste en anticipar también la magnitud de los efectos depresivos que deben esperarse con toda probabilidad al terminarse las obras, como resultado de la interrupción de una corriente temporal de ingresos y de la

menor demanda de bienes y servicios que habrá de exigir el funcionamiento de la nueva vía en comparación con la que origina el canal actual.

A pesar de que las proyecciones se han elaborado con base en un modelo muy simplificado y con un elevado nivel de agregación, se han procurado incorporar los principales rasgos del funcionamiento de la economía panameña, recurriendo a diversos análisis cuantitativos y a la utilización de investigaciones y estudios previos sobre su comportamiento histórico, estructura y principales características.^{1/} En este sentido, se tomaron especialmente en consideración las vinculaciones entre el sistema económico y la demanda externa, el grado de desarrollo e integración de los distintos sectores productivos, así como una serie de relaciones funcionales observadas históricamente, que ligan el nivel de la demanda y el ingreso con el grado de utilización de la capacidad instalada, el gasto de los consumidores, la importación y el empleo.

Ello no obstante, conviene advertir que las proyecciones elaboradas no tienen la pretensión de anticipar con exactitud el desarrollo probable de la economía. En primer término, el período comprendido es demasiado amplio para prever con algún grado de precisión los factores y cambios que se operarán en las variables del sistema y en la orientación de la política económica. En segundo, el reducido tamaño del mercado y de la producción tienen como consecuencia que el establecimiento o la inversión de nuevas actividades afecte en ocasiones apreciablemente a la estructura y evolución de los sectores productivos. No se ha intentado tampoco introducir

1/ Véase en particular: International Monetary Fund, Economic Survey of Panamá, Washington, 1952; International Bank of Reconstruction and Development, Industrial Development in Panamá, Washington, 1957; Contraloría General de la República, Informes del Contralor General de la República, Panamá, 1961 a 1965; van Olst Rijken H., El Ingreso Nacional y las cuentas nacionales de la República de Panamá, 1944-1952, Panamá, 1953; The American University (Foreign Areas Studies Division, Special Operations Research Office), Area Handbook for Panama, Washington, 1962; Naciones Unidas, CEPAL, Análisis y proyecciones del desarrollo económico, VII, El desarrollo económico de Panamá, México, 1959; Compañía del Canal, Informes Anuales, Panamá, 1952 a 1964; Dirección General de Planificación y Administración, Programa de Desarrollo Económico y Social, Panamá, 1963.

elementos o criterios de programación para adoptar explícitamente una estrategia del desarrollo distinta a la que prevalece en la actualidad o cambios institucionales o de otra índole que pudieran afectar al crecimiento de la economía. Más concretamente, por lo que se refiere al período de construcción del canal a nivel y a los efectos subsecuentes del desplazamiento de la vía con esclusas, se excluyó del análisis la posibilidad de que se llevaran a cabo avances deliberados en la ampliación de la base productiva y de las fuentes tradicionales de empleo, en previsión de los acontecimientos que sobrevendrán a principios de la década de los ochenta.

En estas circunstancias, los resultados de las proyecciones deben interpretarse con cautela como indicaciones burdas de la magnitud de las repercusiones económicas de la localización del proyecto en sus distintas alternativas. Los resultados deben considerarse útiles, más que para juzgar los niveles absolutos del ingreso, del empleo y de otras variables económicas, para apreciar las diferencias y las tendencias que podrían observarse según las distintas hipótesis. En otros términos, los supuestos y la metodología adoptados tienden a estimar o cuantificar los efectos de la construcción del canal a nivel, sin postular la influencia de ningún elemento de atenuación que pudiera alterar apreciablemente el funcionamiento del sistema económico durante la ejecución de las obras o al término de las mismas.

2. Proyecciones de la capacidad para importar

Con el propósito de precisar los factores que afectan los diferentes componentes de la capacidad para importar y de aislar aquellos más directamente vinculados con el canal, las proyecciones se han dividido en tres categorías principales, tomando en cuenta dos alternativas de localización del canal a nivel en territorio panameño y una en caso de que se decidiera construirlo en otro país.

En el primer grupo se incluyen las estimaciones relativas a las exportaciones registradas de mercaderías y servicios distintas a las destinadas a satisfacer la demanda del canal. Se analizan con cierto detenimiento y separadamente las principales líneas de exportación de bienes y en forma global los renglones residuales y de nuevos productos, así como los ingresos por servicios

/--que comprenden

--que comprenden turismo, gastos de las tripulaciones de los barcos que utilizan el canal, servicios a la Zona Libre de Colón y otras partidas de menor importancia.

El segundo grupo está constituido por las ventas de bienes y servicios a la Zona del Canal, e incluye, entre otros, los ingresos por remuneraciones a la mano de obra panameña. En este sector de la demanda externa las proyecciones se basaron fundamentalmente en la información y los programas de actividades elaborados por las autoridades de la Zona, y en algunas hipótesis --apoyadas en la experiencia de períodos anteriores-- sobre la propensión de la población empleada en dichas actividades a consumir productos panameños, sobre la participación de artículos e insumos de origen nacional en el abastecimiento de la demanda de los establecimientos del Canal y en otras de naturaleza similar.

Finalmente, el tercer grupo quedó formado por las proyecciones de los ingresos provenientes de la construcción de las obras del canal a nivel. Estas estimaciones son de naturaleza menos firme, debido a que sólo se dispone de anteproyectos preliminares sobre la cuantía y desglose de las inversiones, calendarios de trabajo y técnicas de construcción que habrán de emplearse. Asimismo, como no se ha decidido la localización definitiva del proyecto, han tenido que elaborarse estimaciones alternativas para el caso de su construcción en la ruta de Sassari- Mortí, en la de Panamá-Colón o fuera del país.

Las proyecciones elaboradas sólo tienen carácter indicativo, como se ha señalado, sin incluir supuestos sobre la posibilidad y el impacto de programas que tendieran al fortalecimiento y reestructuración del sector exportador. De esta manera se puede prever la evolución más o menos espontánea de las exportaciones y con ello anticipar el orden de magnitud de la brecha que habría necesidad de llenar con el desarrollo de nuevas líneas de producción para el comercio internacional o recurriendo a una mayor afluencia de capital extranjero.

En las proyecciones se incluyen estimaciones del crecimiento del volumen exportado y del comportamiento probable de los índices de valores unitarios de exportaciones, así como de los bienes y servicios importados. La combinación de los cálculos del cuántum y de los precios permite a su vez estimar la capacidad de compra de las exportaciones.

/a) Las exportaciones

a) Las exportaciones de bienes y servicios fuera de la Zona del Canal

1) Exportaciones de mercaderías. En este apartado se analizan las perspectivas de cada una de las principales exportaciones de mercaderías (banano, camarón, azúcar, café, cacao, madera, derivados del petróleo y harina de pescado). La evolución de los demás productos, que son de carácter secundario y se exportan en pequeñas cantidades, se estimó globalmente, sin perjuicio de que en algunos casos se hayan tomado en cuenta en forma específica los programas de expansión de su producción y las condiciones previsibles de los mercados internacionales. Conviene también aclarar desde un punto de vista metodológico que las proyecciones por rubros se elaboraron hasta 1970, suponiéndose en adelante la misma tasa media de crecimiento, con el fin de disminuir en parte los posibles elementos de incertidumbre que rodean a largo plazo a los mercados internacionales.

Antes de la segunda guerra mundial, las ventas de mercaderías al exterior se reducían casi exclusivamente al banano y a pequeñas cantidades de cacao y madera. En el período subsiguiente, primera década de la posguerra, algunos productos nuevos llegaron a adquirir en conjunto cierta importancia. Se empezó a exportar abacá al amparo de los alicientes que ofreció la demanda norteamericana al sustituir sus fuentes tradicionales de abastecimiento, afectadas por el conflicto bélico; al restablecerse las condiciones normales de los mercados de fibras duras, las exportaciones declinaron, sin embargo, hasta desaparecer por completo (véase el cuadro A-1).

Una situación similar --aunque mucho menos acusada-- ocurrió con las exportaciones de cacao. Las dificultades que supuso el transporte del banano durante la guerra y, posteriormente, los altos niveles de precios internacionales del cacao, que predominaron durante cerca de un decenio, alentaron la producción de este producto, que alcanzó un crecimiento sustancial hasta 1947, (véase el cuadro A-2). Al normalizarse los transportes del banano hacia el mercado norteamericano, las superficies que se habían destinado al cultivo del cacao volvieron a dedicarse en parte a la producción de banano y, en consecuencia, las exportaciones decayeron estabilizándose a un nivel inferior al del año mencionado. A ello se sumaron, a partir de la segunda mitad de la década de los cincuenta, condiciones desfavorables de precios y la aparición de nuevas zonas productoras de cacao en diferentes partes del mundo.

Cuadro A-1

PANAMA: EXPORTACIONES DE ABACA, 1945-1956

Año	Toneladas	Miles de bal boas <u>a/</u>
1945	5 074	...
1946	2 385	2 264
1947	5 238	2 502
1948	3 132	2 540
1949	3 048	1 906
1950	3 565	1 917
1951	2 984	1 986
1952	4 096	1 763
1953	2 583	1 215
1954	1 643	666
1955	1 770	702
1956 ^{b/}	-	-

Fuente: Dirección de Estadística y Censo, Contraloría General de la República.

a/ Incluye ajustes por revaluación.

b/ Desde 1956 hasta 1964 no se ha registrado exportación.

Cuadro A-2

PANAMA: EXPORTACIONES DE CACAO, 1945-1964

Año	Toneladas	Miles de bal boas <u>a/</u>
1945	371	...
1946	1 549	482
1947	2 106	1 910
1948	1 895	2 164
1949	1 570	777
1950	1 350	970
1951	862	926
1952	1 219	1 316
1953	1 195	1 097
1954	1 647	2 062
1955	1 401	1 379
1956	1 163	663
1957	1 533	1 104
1958	1 270	1 378
1959	1 680	1 427
1960	1 449	1 221
1961	1 195	568
1962	1 103	814
1963	893	815
1964 ^{b/}	838	685

Fuente: Dirección de Estadística y Censo, Contraloría General de la República.

a/ Incluye ajustes por revaluación.

b/ Cifras preliminares.

/Las exportaciones

Las exportaciones de cemento lograron cierta importancia al aprovecharse excedentes de la capacidad instalada que coincidieron con la insuficiencia de la producción en países vecinos. Pero, como era de suponer, al desarrollarse la demanda interna y crearse nuevas empresas productoras en los mercados centroamericanos declinaron las exportaciones rápidamente hasta desaparecer (véase el cuadro A-3). Las ventas de madera al exterior muestran una evolución poco favorable en años recientes, a pesar de los recursos relativamente abundantes del país. Después de un rápido crecimiento que se prolongó hasta 1951, las exportaciones se estabilizaron e iniciaron luego una fase marcadamente descendente (véase el cuadro A-4).

En el caso del azúcar, las series muestran un comportamiento fluctuante. En un primer ciclo (1949-1951) las exportaciones crecieron hasta alcanzar un nivel de 4 600 toneladas para descender luego a cifras insignificantes. Las tendencias de la demanda internacional y los costos comparativamente elevados de producción parecen ser las principales causas explicativas de ese comportamiento. La fase de recuperación que sigue puede atribuirse a su vez a los alicientes creados por el aumento de la cuota panameña en el mercado de los Estados Unidos y a las excepcionales condiciones de precios que durante un corto plazo siguieron a la disminución de la producción y a la reorientación de las exportaciones cubanas (véase el cuadro A-5). Del conjunto de nuevos productos incorporados al comercio exterior las exportaciones de camarón son tal vez uno de los pocos casos en que ha podido consolidarse la producción para los mercados exteriores. Las ventas de este producto, que se iniciaron en 1950, llegaron en poco tiempo a ocupar el segundo lugar en importancia dentro de las exportaciones de mercaderías. La tasa de crecimiento de la producción ha sido bastante elevada en términos generales (cerca de 10 por ciento anual entre 1956 y 1964). Con excepción del período 1957-1960, en que se estancó por efecto de la migración de la especie y de otros fenómenos insuficientemente estudiados, la producción camaronera se ha expandido sostenidamente desde principios de la década de los cincuenta (véase el cuadro A-6). Existen, sin embargo, factores limitantes al aumento de la producción que parecen relacionarse más con el acervo de

Cuadro A-3

PANAMA: EXPORTACIONES DE CEMENTO, 1950-1962

Año	Toneladas	Miles de bal boas
1950	3 255	97
1951	27 891	837
1952	41 408	1 304
1953	23 047	657
1954	8 431	147
1955	5 226	108
1956	1 074	27
1957	2 047	47
1958	640	15
1959	311	7
1960	355	9
1961	5	-
1962 ^{a/}	-	-

Fuente: Dirección de Estadística y Censo, Contraloría General de la República.

a/ De 1962 a 1964 no se ha registrado exportación.

Cuadro A-4

PANAMA: EXPORTACIONES DE MADERA, 1948-1964

Año	Volumen		Valor (Miles de bal boas)
	Desbastada (Toneladas)	En trosa (Toneladas)	
1948	7 683	...	665
1950	7 286	a/	445
1951	11 246	a/	630
1952	9 996	a/	452
1953	6 458	a/	375
1954	7 184	a/	463
1955	7 740	a/	494
1956	801	7 961	318
1957	631	6 369	312
1958	579	2 820	132
1959	801	5	83
1960	529	4 001	205
1961	433	973	128
1962	301	1 636	168
1963	98	919	79
1964 ^{b/}	1 366	1 553	130

Fuente: Dirección de Estadística y Censo, Contraloría General de la República.

a/ Includo en la primera columna.

b/ Cifras preliminares.

Cuadro A-5

PANAMA: EXPORTACIONES DE AZUCAR, 1950-1964

Año	Toneladas	Miles de bal boas
1950	2 455	393
1951	4 599	738
1952	2 836	354
1953	3 378	381
1954	3 187	378
1955	-	-
1956	61	9
1957	3 064	420
1958	5 012	644
1959	3 726	577
1960	2 535	403
1961	4 740	780
1962	3 314	534
1963	10 026	1 564
1964 ^{a/}	23 071	2 550

Fuente: Dirección de Estadística y Censo, Contraloría General de la República.

a/ Cifras preliminares.

Cuadro A-6

PANAMA: EXPORTACIONES DE CAMARÓN, 1950-1964

Año	Toneladas	Miles de bal boas
1950	138	168
1951	563	705
1952	1 096	1 348
1953	2 183	2 126
1954	1 612	2 260
1955	1 920	2 717
1956	2 711	4 427
1957	3 748	6 181
1958	3 667	5 814
1959	4 018	5 097
1960	3 780	4 990
1961	4 336	5 854
1962	4 648	7 941
1963	4 325	6 173
1964 ^{a/}	5 700	7 405

Fuente: Dirección de Estadística y Censo, Contraloría General de la República.

a/ Cifras preliminares.

crustáceos que a restricciones de la demanda o de la capacidad de extracción de la flota pesquera.

Entre los nuevos productos de exportación destacan las ventas de derivados del petróleo, iniciadas en 1962. En ese año se colocaron en los mercados internacionales --Canadá, Estados Unidos, Argentina y los Países Bajos, principalmente-- alrededor de 150 millones de galones, cifra que casi se duplicó en los años siguientes. El valor bruto de las ventas de esos productos ha venido a ocupar así el segundo lugar en importancia en las exportaciones de mercaderías (véase el cuadro A-7). Sin embargo, su impacto neto en la balanza de pagos es limitado por tratarse de una actividad con un alto componente importado de materias primas.

Para completar el panorama de la evolución de las exportaciones panameñas a los mercados internacionales deben mencionarse finalmente algunos productos de menor importancia relativa. En primer término, llama la atención el hecho de que la producción de café y de algodón, apenas haya alcanzado una etapa de desarrollo incipiente, mientras en Centroamérica constituye el principal apoyo de su comercio exterior. Las ventas de café han sido tradicionalmente esporádicas y de pequeña cuantía. Sin embargo, en años recientes se han intensificado las actividades estatales y privadas de fomento, aumentándose las áreas sembradas y regularizándose un tanto las colocaciones en el exterior (véase el cuadro A-8). Por su parte, la producción de algodón es muy limitada, apenas se han sembrado pequeñas superficies con propósitos experimentales. La incipiente expansión de esos dos cultivos pudiera atribuirse a características de clima y de suelos que no favorecieron su desarrollo en mayor escala, pero estudios e informaciones fragmentarios indican que existen otros obstáculos que acaso tengan mayor significación: no se ha llevado a cabo labor persistente de promoción, de investigación ni de asistencia técnica, y las deficiencias de la red secundaria de carreteras y caminos, y de otras obras de infraestructura, han entorpecido la ampliación del cultivo del café, por ejemplo. Además, la concentración de las actividades económicas en la zona urbana de Panamá-Colón, y la especialización de la economía en torno al sector de servicios, ha hecho que sólo se preste atención secundaria al desarrollo de la producción agrícola para el consumo interno y la exportación.

Cuadro A-7

PANAMA: EXPORTACIONES DE DERIVADOS DEL PETROLEO, 1962 - 1964

(Valor corriente en millones de balboas;
 cantidad en millones de galones)

Destino	1962 ^{a/}		1963		1964 ^{b/}	
	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor
Argentina	38.1	3.1	23.1	1.3	11.3	0.9
Canadá	24.7	2.2	41.9	3.5	103.9	8.5
Estados Unidos	80.9	5.1	141.7	7.3	104.0	5.5
Holanda	5.6	0.5	83.5	4.0	44.4	3.5
Otros países	11.5	0.7	13.8	0.9	28.0	2.3
Subtotal	<u>160.8</u>	<u>11.6</u>	<u>304.0</u>	<u>17.0</u>	<u>291.6</u>	<u>20.7</u>
Zona del Canal de Panamá	<u>39.0</u>	<u>2.2</u>	<u>117.7</u>	<u>6.3</u>	<u>77.1</u>	<u>4.3</u>
Total	<u>199.8</u>	<u>13.8</u>	<u>421.7</u>	<u>23.3</u>	<u>368.7</u>	<u>24.9</u>

Fuente: Dirección de Estadística y Censo, Contraloría General de la República.

a/ La producción y exportación de estos productos se iniciaron en este año.

b/ Cifras preliminares.

Cuadro A-8

PANAMA: EXPORTACIONES DE CAFE, 1950-1964

Año	Toneladas	Miles de bal boas
1950	-	-
1951	-	-
1952	-	-
1953	243	287
1954	-	1
1955	634	781
1956	-	-
1957	-	-
1958	537	497
1959	1 301	1 129
1960	1 260	1 106
1961	312	258
1962	1 713	1 412
1963	458	392
1964 ^{a/}	1 492	1 448

Fuente: Dirección de Estadística y Censo, Contraloría General de la República.

a/ Cifras p r eliminares.

/Por razones

Por razones similares a la apuntadas tampoco se ha logrado dar un impulso definitivo a rubros de exportación, para los que cuenta Panamá con abundantes recursos naturales. Al caso ya mencionado de la madera, podría agregarse la exportación de carne y de ganado, de coco y de copra. Con la instalación de Abattoir Nacional y la implantación de algunos programas de fomento a la ganadería se han venido fortaleciendo gradualmente actividades nacionales dedicadas a la exportación de productos pecuarios desde fines de la década de los cincuenta (véase el cuadro A-9). Sin embargo, todavía se está lejos de haber organizado sobre bases modernas la explotación ganadera y el procesamiento de la carne con vistas a los mercados internacionales. La exportación de coco (véase el cuadro A-10), ha desaparecido prácticamente, en parte por las dificultades de transporte a los centros de distribución --la principal zona productora se encuentra en la Comarca de San Blas--, y también por el crecimiento de la demanda interna de las plantas elaboradoras de aceite. En cualquier caso, la debilidad de la política de fomento ha impedido superar la baja elasticidad de la oferta que, en fechas recientes han provocado importaciones de copra del exterior para complementar, e incluso sustituir, los abastecimientos de origen nacional (véase el cuadro A-11).

En resumen, a pesar de que las exportaciones de mercaderías han aumentado sensiblemente su participación dentro de la capacidad para importar del país --del 26 al 32 por ciento entre 1950 y 1965--, el análisis del comportamiento de sus principales componentes pone de relieve que sólo en contadas excepciones se han logrado establecer, sobre bases más o menos permanentes, nuevas líneas o actividades de exportación. En la mayoría de los casos, se ha tratado más bien de ensayos que permitieron aprovechar durante lapsos relativamente cortos oportunidades abiertas por la demanda internacional o por circunstancias favorables del lado de la oferta. También está claro que la orientación en materia de fomento y promoción --además de haber sido insuficiente en términos generales-- no se ha dirigido sistemáticamente a procurar un desarrollo de las exportaciones apoyado en la explotación de los recursos o en el aprovechamiento de las ventajas que pudiera tener el país en materia de comercio internacional. Aunque este enfoque haya podido considerarse secundario mientras otras fuentes de divisas mantuvieron un

Cuadro A-9

PANAMA: EXPORTACIONES DE GANADO VACUNO, 1955-1964^{a/}

Año	Miles de cabezas	Miles de bal <u>l</u> boas
1955	0.7	80
1956	0.2	22
1957	1.3	179
1958	1.3	140
1959	2.9	377
1960	0.9	134
1961	0.4	45
1962	7.3	806
1963	4.4	467
1964 ^{b/}	7.4	824

Fuente: Dirección de Estadística y Censo, Contraloría General de la República.

a/ Desde 1950 a 1954 no se registraron exportaciones.

b/ Cifras preliminares.

Cuadro A-10

PANAMA: EXPORTACIONES DE COCOS, 1946-1958

Año	Toneladas	Miles de bal boas
1946	9 368 ^{a/}	905
1950	6 717 ^{a/}	307
1951	2 172 ^{a/}	108
1952	946	58
1953	1 799	128
1954	4 216	301
1955	4 055	291
1956	2 131	152
1957	983	72
1958 ^{b/}	-	-

Fuente: Dirección de Estadística y Censo, Contraloría General de la República.

a/ Miles de unidades.

b/ Desde 1958 hasta 1964 no se registró exportación.

Cuadro A-11

PANAMA: IMPORTACIONES DE COPRA, 1958-1965

Año	Toneladas	Miles de bal boas
1958	2 654	497
1959	2 657	588
1960	1 979	423
1961	4 718	827
1962	5 981	1 028
1963	6 297	1 124
1964 ^{a/}	1 814	338
1965 ^{a/}	1 372	296

Fuente: Dirección de Estadística y Censo, Contraloría General de la República.

a/ Primer semestre.

dinamismo suficiente, la situación de balanza de pagos y las perspectivas de construcción del canal a nivel ponen en primer plano la necesidad de fortalecer y reestructurar el sector exportador panameño.

Banano. El banano ha sido tradicionalmente el principal producto de exportación de Panamá. La producción se concentra en las provincias de Chiriquí y de Bocas del Toro, aunque la fruta se cultiva en otras muchas zonas que abastecen el mercado interno.

La producción y las exportaciones de banano han mantenido un ritmo de crecimiento relativamente lento y han registrado fluctuaciones de cierta importancia (véase el cuadro A-12). Este comportamiento se ha debido en parte a que se trata de un cultivo delicado, fácilmente afectado por plagas y enfermedades o por condiciones meteorológicas desfavorables. Por ejemplo, el mal de Panamá mantuvo en una época fuera de la producción importantes áreas bananeras de la provincia de Bocas del Toro y, más recientemente (1956 y 1958), huracanes y otros inconvenientes del clima redujeron las exportaciones anuales. Los avances logrados en el desarrollo de variedades resistentes y en el control de plagas reducirán probablemente las oscilaciones de la producción y permitirán aprovechar zonas de cultivo abandonadas en la actualidad.

Otro factor que podría limitar el crecimiento de la oferta es la disponibilidad insuficiente de tierras apropiadas para el cultivo. La información a este respecto no permite establecer una conclusión definitiva sobre el potencial de tierra utilizable. Pero las ampliaciones de las zonas de cultivo y el hecho de haberse producido en el pasado cantidades apreciables en diferentes regiones del país --Colón, costa de San Blas, Azuero, etc.--, permiten, en una primera apreciación, inferir que la disponibilidad de tierras no constituye el principal obstáculo al crecimiento del cultivo; aunque también es posible que las facilidades de expansión sean limitadas en las principales zonas productoras, y que la explotación en lugares distintos exija la realización previa de obras de infraestructura o inversiones cuantiosas de capital.

Cuadro A-12

PANAMA: EXPORTACIONES DE BANANO, 1945-1964

Año	Miles de racimos	Miles de balboas <u>a/</u>
1945	2 573	...
1946	5 190	9 234
1947	4 629	8 845
1948	5 660	14 723
1949	5 796	17 136
1950	5 022	16 277
1951	4 904	16 294
1952	4 099	12 973
1953	4 689	16 330
1954	5 700	22 143
1955	7 018	26 209
1956	6 231	22 329
1957	7 423	24 407
1958	6 922	21 886
1959	7 454	23 516
1960	6 652	18 155
1961	7 655	20 127
1962	6 680	20 131
1963	7 791	25 067
1964 ^{b/}	9 581	29 127

Fuente: Dirección de Estadística y Censo, Contraloría General de la República.

a/ Incluye ajuste por revaluación.

b/ Cifras preliminares.

/Para estimar

Para estimar con mayor precisión las perspectivas reales de la producción y de las exportaciones de banano, deben tenerse presentes tanto la organización del mercado como el crecimiento probable de la demanda externa y los abastecimientos de distintas fuentes. Con respecto a lo primero, no debe perderse de vista que la producción y los canales de distribución en el exterior están manejados por una gran empresa que controla los cultivos en otras partes del mundo, ni tampoco que de la política de dicha empresa, en respuesta a la demanda internacional y de las condiciones de costos comparativos de sus diversas explotaciones, dependería en muy buena medida el volumen de las exportaciones de Panamá. Por eso resulta difícil concebir un desarrollo sustancial de exportaciones directas de productores independientes, que se verían obligados a resolver los problemas de la producción y además a competir en un mercado en el que la organización del transporte y la distribución juegan un papel más decisivo todavía que la ampliación de la oferta. Pero acaso podrían negociarse con el apoyo estatal, contratos de distribución que hicieran viable la ampliación de la oferta interna, como ha sido el caso en otros países.

Al analizar la demanda internacional de banano, se pone de manifiesto la existencia de dos zonas de mercado con características distintas. En una --los Estados Unidos, el Canadá y otros países-- se han alcanzado niveles tan elevados en el consumo por habitante que es difícil suponer que pueda aumentarse la participación de esta fruta en la dieta de la población. En el mercado norteamericano el consumo por habitante ha oscilado desde la década de los treinta entre 9 y 10 kilogramos por año, a pesar de que los precios relativos, comparados con los de otros productos alimenticios, hayan experimentado una disminución apreciable.^{2/} En Europa, en el Japón y en otras partes, en cambio, los niveles de consumo están todavía lejos de haber alcanzado un punto de saturación, por lo que puede esperarse una respuesta más elástica de la demanda al elevarse los niveles de ingreso. Parece bastante remoto, sin embargo, que Panamá pueda reorientar parte de su comercio exterior hacia esos mercados. Por un lado, sus exportaciones han estado

^{2/} Entre 1947 y 1962, los precios del banano ajustados por el índice de precios al consumidor reflejan un descenso aproximado del 20 por ciento.

vinculadas --por razones institucionales y de organización del mercado-- a la demanda norteamericana, y por otro, se han concedido preferencias y distintos tipos de ventajas en muchas partes a zonas productivas competidoras que abastecen, por ejemplo, el consumo europeo, además de establecerse aranceles elevados y otras medidas de restricción a las importaciones.

En las circunstancias descritas, parece razonable concluir que el ritmo de crecimiento de las exportaciones panameñas seguirá en el futuro previsible estrechamente ligado a la evolución de la demanda de los Estados Unidos. Según diversas estimaciones, el consumo de ese mercado dependerá esencialmente de la tasa de crecimiento demográfico (1.8 por ciento anual), previéndose un nivel de 9.3 kilogramos por persona para 1970.^{3/} En este supuesto, y en el de que la empresa bananera no alterara sustancialmente su política de producción, el volumen de las exportaciones panameñas tendería a crecer a un ritmo del 2 por ciento anual, de mantener su participación en el mercado de los Estados Unidos. Estas estimaciones se apoyan, además, en los proyectos de ampliación de las superficies de cultivo en Puerto Armuelles, de introducir especies resistentes a las plagas en las explotaciones de Bocas del Toro y, en general, de mejorar la productividad o reducir los costos.^{4/}

Aunque Panamá parezca tener más o menos asegurado el acceso de su producción al mercado norteamericano, conviene hacer algunas reflexiones complementarias sobre la posible evolución de los precios del banano. En términos generales, es probable que en los próximos años el crecimiento de la oferta tienda a sobrepasar la demanda mundial. Son muchos los países que han iniciado la producción o planes de expansión de los cultivos en la

^{3/} Véase CEPAL, Evolución y perspectivas del mercado internacional de banano, Boletín Económico de América Latina, Vol. III, No. 2, Santiago, 1958, y FAO, La demanda de bananos al por menor en Estados Unidos, Comité de Productos Básicos, doc. CCEP/AJ-Hoc Bananas 164/4 y 164/9, Guayaquil, 1964.

^{4/} Los cálculos anteriores podrían subestimar las exportaciones reales en el caso de que lograran establecerse programas de fomento a la producción de agricultores independientes y contratos de distribución para su colocación en los mercados internacionales.

actualidad^{5/} mientras en los mercados importadores --por haberse alcanzado niveles de saturación del consumo o por restricciones artificiales-- la demanda ha tendido a estabilizarse o a crecer con lentitud (véanse los cuadros A-13 y A-14).

Por otro lado, en el caso de los Estados Unidos se tropieza con una competencia muy activa, particularmente de las frutas elaboradas. En general, el consumo de frutas frescas ha venido disminuyendo su participación relativa en favor de ese tipo de artículos desde los inicios de la posguerra.^{6/} El mantenimiento de los niveles de consumo per cápita del banano --que constituye una de las pocas excepciones a esa tendencia-- reside muy probablemente en la disminución de sus precios relativos, a que se hizo referencia con anterioridad.

La tendencia a la disminución de los precios se inició desde mediados de la década de los cincuenta, afectando lo mismo al mercado libre que a los protegidos. En estas circunstancias, en la proyección de las cotizaciones se ha supuesto que permanecerían al mismo nivel del año base (1964), lo cual equivale de hecho a postular que continuarán descendiendo en términos relativos frente a los precios de productos competitivos.

Sobre la base de las hipótesis y cálculos mencionados, al terminar la presente década el volumen de la exportación de banano habría crecido a un nivel de 10.8 millones de racimos y los ingresos corrientes que se obtendrían del exterior alcanzarían una cifra aproximada de 32.8 millones de balboas. (Véase el cuadro A-23, más adelante).

^{5/} En Centroamérica: Honduras, Guatemala, Nicaragua y Costa Rica; en América del Sur: Ecuador, Colombia y Bolivia; En el Caribe: Guadalupe, Martinica, las Islas Barlovento (Windwood), Jamaica y la República Dominicana; en Asia: Filipinas, Formosa y otros países del sudeste asiático; en Africa: Gana, Costa de Marfil, Somalia y las Islas Canarias.

^{6/} Excluyendo al banano, el consumo de frutas frescas descendió de 52 a 32 kilogramos por habitante entre 1945 y 1961, mientras el de fruta en conserva seguía una tendencia opuesta.

Cuadro A-13

BANANO: EXPORTACIONES MUNDIALES, 1955 - 1963

(Miles de toneladas)

CE/AL/PER/66/9
Pag. 116

	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
Total	<u>3 076</u>	<u>3 067</u>	<u>3 383</u>	<u>3 545</u>	<u>3 740</u>	<u>3 956</u>	<u>4 010</u>	<u>3 887</u>	<u>3 663</u>
América	<u>2 414</u>	<u>2 420</u>	<u>2 693</u>	<u>2 931</u>	<u>3 168</u>	<u>3 346</u>	<u>3 310</u>	<u>3 197</u>	<u>3 119</u>
Brasil	211	188	219	271	213	242	246	217	206
Colombia	210	216	184	174	203	191	206	147	203
Costa Rica	330	233	310	302	213	273	231	292	261
Ecuador	613	579	579	829	1 052	1 065	985	1 041	1 268
Guadalupe	66	57	79	94	116	115	122	118	109
Guatemala	135	125	130	116	146	198	164	90	...
Honduras	220	393	337	398	360	363	430	378	344
Jamaica	157	164	173	145	154	157	160	148	168
Martinica	49	171	97	100	131	126	138	151	117
Panamá	275	248	290	267	291	263	272	251	298
República Dominicana	43	38	52	86	102	182	170	173	...
Otros	105	108	243	149	187	171	186	191	...
Europa	<u>207</u>	<u>206</u>	<u>200</u>	<u>80</u>	<u>92</u>	<u>91</u>	<u>107</u>	<u>124</u>	<u>112</u>
Africa	<u>365</u>	<u>350</u>	<u>398</u>	<u>393</u>	<u>373</u>	<u>404</u>	<u>440</u>	<u>432</u>	<u>309</u>
Costa de oro	27	25	35	46	54	73	91	123	133
Guinea	98	91	73	65	67	55	59	44	...
Somalia	48	37	43	56	59	74	84	76	...
Otros	192	197	247	226	193	202	206	189	...
Resto del mundo	<u>90</u>	<u>91</u>	<u>92</u>	<u>141</u>	<u>107</u>	<u>115</u>	<u>153</u>	<u>134</u>	<u>12</u>

Fuente: FAO, Anuarios de Comercio.

Cuadro A-14

BANANO: IMPORTACIONES MUNDIALES, 1955-1963

(Miles de toneladas)

	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
Total	<u>3 026</u>	<u>3 205</u>	<u>3 455</u>	<u>3 667</u>	<u>3 798</u>	<u>4 041</u>	<u>4 085</u>	<u>3 915</u>	<u>4 108</u>
América del norte	<u>1 580</u>	<u>1 696</u>	<u>1 733</u>	<u>1 796</u>	<u>1 924</u>	<u>2 033</u>	<u>1 939</u>	<u>1 719</u>	<u>1 737</u>
Canadá	134	139	144	147	153	172	164	154	151
Estados Unidos	1 446	1 557	1 589	1 649	1 771	1 861	1 775	1 565	1 586
Resto de América	<u>202</u>	<u>142</u>	<u>210</u>	<u>274</u>	<u>255</u>	<u>267</u>	<u>270</u>	<u>236</u>	<u>268</u>
Europa	<u>1 134</u>	<u>1 248</u>	<u>1 377</u>	<u>1 426</u>	<u>1 463</u>	<u>1 558</u>	<u>1 666</u>	<u>1 755</u>	<u>1 735</u>
Francia	271	266	309	351	341	353	367	398	362
Italia	45	48	44	62	62	87	103	135	161
Reino Unido	312	320	319	313	339	350	371	377	365
República Federal de Alemania	222	296	342	423	430	452	473	467	475
Suiza	20	23	28	34	35	45	48	53	54
Otros	264	295	335	243	256	271	304	325	318
Resto del mundo	<u>110</u>	<u>119</u>	<u>135</u>	<u>171</u>	<u>156</u>	<u>183</u>	<u>210</u>	<u>205</u>	<u>368</u>

Fuente: FAO, Anuarios de comercio.

Camarón. A diferencia del banano, las exportaciones de camarón no tropiezan con problemas de demanda en el mercado norteamericano. Los pre cios, que ascendieron persistentemente en el período 1950-1958, han regisdo fluctuaciones de importancia con posterioridad, pero se han mante-nido por lo general a niveles relativamente elevados (véase el cuadro A-15).

Las importaciones de camarón se han incrementado a un ritmo notable desde la posguerra. Entre 1950 y 1960, el volumen creció de 18 000 a 51 000 toneladas (véase el cuadro A-16) como resultado de la alta elasti-cidad-ingreso de la demanda, de la difusión que está adquiriendo el consumo del camarón, y de la estabilización de la producción norteamericana. El potencial de captura de las aguas en que opera la flota norteamericana no permite augurar cambios importantes en el volumen de la pesca en los próxi-mos años; la producción parece haberse estabilizado a un nivel de 65 000 toneladas. Puede esperarse, por consiguiente, que continúe aumentando la participación de las importaciones en el abastecimiento interno de los Estados Unidos, que ha pasado del 27 al 45 por ciento durante la década de los cincuenta.

La mayoría de los países exportadores son por lo demás productores marginales que suministran fracciones muy reducidas de los abastecimientos del mercado norteamericano. La única excepción la constituye México, que ha venido colocando alrededor de 38 000 toneladas. Pero no se espera que el acervo de crustáceos --determinante del nivel y composición de la cap-tura-- permita aumentar sus ventas por encima de las 40 000 toneladas anuales y constituye, por consiguiente, el factor limitante al crecimiento de este tipo de exportaciones.

En Panamá la flota camaronera ha crecido muy rápidamente, elevándose de 8 embarcaciones pequeñas a 230 barcos mayores de 20 toneladas brutas de regis|o promedio entre 1950 y 1964. En realidad, desde 1957 se produjo un exceso en la capacidad de la flota que disminuyó la cifra de captura por embarcación.
| |

Hasta 1957, la principal especie explotada era el camarón blanco que representaba alrededor del 80 por ciento del volumen de la pesca y un por-centaje todavía más elevado de los ingresos por exportación. Pero al llegarse a un límite máximo en la captura de esa especie, que --salvo años

Cuadro A-15

ESTADOS UNIDOS: PRECIOS PROMEDIO DEL
CAMARON EN EL MERCADO INTERNO

Año	Centavos por libra
1950	38
1951	39
1952	41
1953	49
1954	38
1955	42
1956	53
1957	60
1958	57
1959	41
1960 ^{a/}	45

Fuente: United States Tariff Commission Shrimp,
Washington, marzo de 1961.

a/ Preliminar.

Cuadro A-16

ESTADOS UNIDOS: IMPORTACIONES DE CAMARON

(Toneladas)

Año	Cantidad
1950	18 144
1951	19 051
1952	17 236
1953	19 504
1954	18 597
1955	24 390
1956	31 124
1957	31 604
1958	38 734
1959	48 332
1960	51 445
1961	57 274
1962	64 034
1963 ^{a/}	68 732

Fuente: U.S. Department of Commerce, Bureau of the
Census, Statistical Abstract of the United States.

a/ Preliminar.

excepcionales-- no suele exceder de 2 200 toneladas, se empezó a orientar la actividad pesquera hacia la extracción de otras variedades. De esta manera la recuperación de la pesca y las exportaciones que han tenido lugar desde principios de la década actual, deben atribuirse al incremento observado en la captura de camarón rojo y otras especies menores (tití y carabalí). El hecho ha requerido el empleo de mejores equipos para facilitar la pesca en aguas profundas durante todo el año. La captura del camarón rojo se realizaba antes exclusivamente durante un corto período de la estación seca, época en la que suele acercarse a las costas. También se ampliaron las instalaciones de procesamiento, estableciéndose una planta frigorífica en Chiriquí (Pedregal) para la pesca realizada en el golfo del mismo nombre.

Aunque no es imposible que la producción siga en aumento intensificando la captura de camarón rojo y de especies menores, la explotación parece haber llegado cerca de los límites máximos permitidos por el acervo de crustáceos. Existe desde luego la posibilidad de extender la explotación a nuevas zonas --hasta ahora las actividades se han concentrado en los golfos de Panamá y Chiriquí-- pero aunque no se ha investigado suficientemente el potencial de la costa atlántica, parece improbable obtener rendimientos significativos en ella por la corta extensión de la plataforma submarina y la abundancia de zonas rocosas y de formaciones de coral.

Además de los aumentos en el volumen de las exportaciones, Panamá podría elevar sus ingresos en divisas mejorando o ampliando el grado de industrialización del producto. El grueso de las ventas está formado en la actualidad por camarón congelado y descabezado y podría pensarse en la exportación de camarón pelado y desvenado --que cuenta con gran aceptación en el mercado norteamericano-- y en explorar la posibilidad de colocarlo empanizado o enlatado.^{2/}

Los sectores público y privado, además, están realizando esfuerzos para mejorar la industria camaronera. Así, se han tomado medidas para

^{2/} A título ilustrativo se indica la composición del consumo de camarón en los Estados Unidos: fresco, 10 por ciento; congelado (sin cabeza), 43 por ciento; congelado (empanizado) 20 por ciento; congelado (pelado y desvenado), 13 por ciento; enlatado, 12 por ciento; otras formas, 2 por ciento.

proteger los recursos pesqueros, e iniciado estudios sobre las posibilidades de explotación de otras especies, como la langosta.^{8/}

Con base en las consideraciones anteriores, se ha juzgado razonable admitir un crecimiento moderado en el volumen de las exportaciones de camarón del 1.5 por ciento anual. Las condiciones del mercado norteamericano, y la posibilidad de elevar el grado de procesamiento en plantas panameñas, llevaron a considerar, por lo que se refiere a los precios, un crecimiento anual del orden del 2 por ciento. En resumen, el volumen exportado se elevaría de 5 700 toneladas en 1964 a más de 6 200 en 1970. Los ingresos corrientes pasarían de 7.4 a 9.1 millones de balboas en esos mismos años. (Véase el cuadro A-23 más adelante.)

Deben anotarse por separado las exportaciones de harina de pescado, de significación reducida pero con perspectivas de ampliación en el futuro inmediato (véase el cuadro A-17). Dichas exportaciones se iniciaron en 1961 con la instalación de la planta de Gaimito, de una capacidad de 12 toneladas por hora. La producción se incrementará sustancialmente con las ampliaciones que se realizarán en breve en esa planta y con la instalación de otra en la Isla de Taboguilla, de una capacidad de 50 toneladas por hora.

Las exportaciones panameñas de harina de pescado han encontrado buena aceptación en los mercados mundiales y se han empezado a celebrar nuevos contratos de venta con los Estados Unidos, Alemania Occidental y algunos países centroamericanos. Los nuevos proyectos de ampliación de la capacidad instalada, con un costo total de 2.6 millones de dólares, incluyen la compra de embarcaciones, construcción de muelles y otras instalaciones.

Pudieran existir limitaciones a la expansión de la producción ocasionadas por la insuficiencia de pesca en las aguas adyacentes a Panamá para alimentar las plantas de procesamiento, pero todo parece indicar un

^{8/} Entre esos esfuerzos cabe señalar: los programas de fomento pesquero, impulsados por el gobierno con el apoyo financiero del Banco Nacional y del Banco de Desarrollo Industrial; los estudios para localizar zonas de explotación de la langosta (Bocas del Toro, Chiriquí y Noreste del Golfo de Panamá); el proyecto regional de desarrollo pesquero, en el que participan los países centroamericanos con el auspicio del Fondo Especial de las Naciones Unidas; y la fundación en 1964 de la Asociación Nacional de la Industria Pesquera Panameña.

Cuadro A-17

PANAMA: EXPORTACIONES DE HARINA DE PESCADO, 1961-1964

Año	Toneladas	Miles de balboas
1961 ^{a/}	1 196	128
1962	854	100
1963	704	82
1964 ^{b/}	2 145	235

Fuente: Dirección de Estadística y Censo, Centraloría General de la República.

a/ Primer año en que hubo exportación.

b/ Cifras preliminares.

crecimiento de alguna significación en las exportaciones panameñas de este producto. A falta de mayores elementos de juicio se supuso que el volumen exportado se elevaría a un ritmo promedio del 12 por ciento anual y que los precios permanecerían estables.

Azúcar. Como se indicó, la exportación panameña de azúcar ha registrado marcadas fluctuaciones a lo largo de la posguerra, sin llegar a afirmarse como una actividad permanente dedicada al abastecimiento de los mercados exteriores. En años recientes, la asignación de una cuota de 16 000-19 000 toneladas cortas anuales al mercado norteamericano ha provocado un alza en las exportaciones que pasaron de un nivel medio de 3 000 a 5 000 toneladas, en 1957-1962, a 23 000 toneladas en 1964 (véase de nuevo el cuadro A-5).

Alrededor del 40 por ciento de la producción de caña procede de las provincias de Coclé y Veraguas, el resto se obtiene en otras partes (Herrera, Chiriquí y Los Santos). El sector productor de azúcar se ha caracterizado por costos relativamente elevados, que no permiten competir en términos favorables en los mercados foráneos, y por una capacidad productiva que excede los requerimientos de la demanda interna. En estas circunstancias, cuando las condiciones de la demanda o de los precios internacionales son desfavorables, la producción se restringe reduciendo simplemente el área cosechada o destinando parte de ella a otros usos.

Así se explica el rápido aumento de la producción de caña, que casi se duplicó entre los años agrícolas 1961/1962 y 1964/1965 (de 660 000 a 1 211 000 toneladas). Además de haberse mejorado los niveles de productividad y aumentado las áreas cosechadas, se amplió la superficie sembrada en más de 5 000 hectáreas entre esos mismos años y en cerca de 11 000 con respecto al período 1958/1959. (Véase el cuadro A-18.)

Para poder juzgar adecuadamente las perspectivas de la industria azucarera panameña, se debe tener presente la situación del producto en los mercados mundiales. El auge que se observa desde 1960 en la producción de América Latina, debe atribuirse fundamentalmente a los cambios en las corrientes de comercio provocados por la cancelación de la cuota de Cuba en el mercado de los Estados Unidos y la asignación o ampliación de cuotas

Cuadro A-18

PANAMA: SUPERFICIE SEMBRADA Y PRODUCCION DE
CAÑA DE AZUCAR, 1958/59 - 1964/65

Año	Superficie (Miles de hectáreas)	Producción (Miles de toneladas)
1958/59	14.7	518.1
1959/60	16.5	658.0
1960/61	16.3	634.5
1961/62	20.0	660.0
1962/63	21.9	643.6
1963/64	20.4	854.3
1964/65	25.6	1 211.2

Fuente: Dirección de Estadística y Censo, Contraloría General de la República.

a muchos de los productores de esa región. Como resultado de esos ajustes y de la reducción de la producción mundial ocurrida en los ciclos 1961/1962 y 1962/1963, se provocó un ascenso vertical de los precios que llegaron a alcanzar niveles promedio de 7.56 y 8.29 centavos de dólar por libra en el mercado de los Estados Unidos y en el mercado libre, respectivamente. Pero al restablecerse una normalidad relativa en el intercambio de azúcar y aumentar considerablemente las cosechas en los dos ciclos agrícolas subsecuentes,^{9/} los precios experimentaron una caída muy intensa. En el último trimestre de 1964, las cotizaciones medias se habían reducido a 5.70 y 3.15 centavos de dólar por libra en los mismos mercados, y las tendencias descendentes resultaron en niveles aún más bajos en los meses siguientes (véase el cuadro A-19).

Por otra parte, conviene recordar que los cambios en la legislación norteamericana eliminaron entre 1962 y 1964 el sobreprecio por diferencias en las cotizaciones entre el mercado libre y el de los Estados Unidos, al establecer un gravamen a la importación del azúcar por el mismo monto. Esta disposición expiró a fines de 1964 y no ha sido renovada, permitiendo desde esa fecha que quienes exportan el producto reciban un premio de cierta consideración sobre los precios del mercado libre.

Si bien es posible que los hechos mencionados induzcan a algunos países productores a adoptar medidas restrictivas de la producción, es probable que el mercado azucarero se caracterice en el futuro próximo por excedentes exportables sobre la demanda y las tendencias del consumo mundial. Pero también pudiera ocurrir que los precios del mercado mundial registren alguna recuperación en el futuro próximo, sobre todo si se reducen las áreas cultivadas y se restablece la práctica de fijar cuotas básicas conforme al Convenio Internacional del Azúcar de 1953. Sin embargo, dadas las diferencias que existen entre las cotizaciones actuales del mercado libre y las del mercado norteamericano, y la situación de la oferta y de la demanda mundiales, parece difícil que los precios recibidos por los abastecedores de dicho mercado puedan experimentar aumentos significativos.

^{9/} La producción mundial de azúcar alcanzó en 1964/1965, un máximo de 61.4 millones de toneladas y fue de 59.8 millones en el siguiente.

Cuadro A-19

**AZUCAR: COTIZACIONES EN NUEVA YORK, LONDRES Y LA COMUNIDAD
BRITANICA, 1955 - 1964**

Año	Nueva York ^{a/}		Londres ^{a/}	Acuerdo sobre el azúcar de la Comunidad Británica Precio negociado ^{b/}		
	Contrato 4 (fas, Cuba) Centavos por libra	Contrato 6 (doméstico, cif sin de- rechos) Centavos por libra	(Precio diario, cif en el Reino Unido, libras por tonelada larga)	Libras, chelines y peniques (por tonelada larga)		
1955	3.24	5.45	-	40	15	0
1956	3.47	5.59	35.75 ^{c/}	40	15	0
1957	5.16	5.75	46.98	42	3	4
1958	3.50	5.77	31.38	43	16	8
1959	2.97	5.74	27.31	45	2	0
1960	3.14	5.80	28.48	44	8	10
1961	2.70	5.67 ^{d/}	25.68	45	2	0
1962	2.78	5.83 ^{d/}	25.59	45	15	3
1963	8.29	7.56 ^{d/}	71.70	46	0	10
1964	5.72	6.28 ^{d/}	51.13	46	0	10
I	8.94	7.59				
II	6.67	6.21				
III	4.16	5.58				
IV	3.15	5.70				

Fuente: International Sugar Council, Sugar Year Book, 1964 y FAO, Boletín mensual de economía y estadística agrícolas.

a/ Promedios anuales.

b/ Los vendedores están obligados al pago de las tarifas de seguro y flete, acordadas a los niveles de preguerra y los compradores a las cantidades que excedan de lo acordado.

c/ Precio diario en Londres a partir de abril de 1956.

d/ El contrato Nueva York No. 6 fue cancelado en enero de 1961 y ha sido reemplazado por el contrato Nueva York No. 7.

Las perspectivas de las exportaciones panameñas dependen por lo tanto básicamente de los aumentos que puedan lograrse en la cuota otorgada por los Estados Unidos. Con fundamento en esos antecedentes y en las gestiones realizadas en 1964 para aumentar sustancialmente las exportaciones de azúcar al mercado norteamericano (elevar la cuota básica de 15 000 a 26 000 toneladas cortas)^{10/} en las proyecciones se supuso que el cuántum crecería alrededor del 35 por ciento en el período 1964/1970, manteniéndose inalterables los precios (véase el cuadro A-23). Debe señalarse que, aunque el citado aumento representaría un 60 por ciento de incremento en la cifra de base para las colocaciones en los Estados Unidos, en 1964 Panamá exportó cerca de 23 000 toneladas métricas, aprovechando cuotas adicionales para cubrir los déficit de las entregas de otros países.

Café. El cultivo del café con propósitos de exportación ha seguido una evolución incierta, debido principalmente a la falta de consolidación de la producción interna. Los volúmenes colocados en los mercados del exterior, han sido muy reducidos (véase de nuevo el cuadro A-8) y en algunos años (1950 a 1952) el país tuvo que recurrir a la importación para satisfacer la demanda interna. Las principales plantaciones se localizan en las estribaciones montañosas de la provincia de Chiriquí, y pequeños agricultores logran una producción importante en Veraguas, Coclé, Herrera y Los Santos.

Los precios del café mejoraron sustancialmente en 1964, modificándose por primera vez la tendencia descendente que se prolongaba desde 1959 (véase el cuadro A-20). Conviene señalar, sin embargo, que la recuperación de las cotizaciones parece obedecer principalmente a fenómenos circunstanciales (sequía, incendios y heladas) que afectaron muy desfavorablemente la producción del Brasil, a los que se sumó el hecho de que los principales importadores hicieran compras para aumentar sus reservas ante la incertidumbre creada por la baja cosecha de aquel país. Los altos niveles de las existencias que se venían acumulando desde tiempo atrás y la elevada producción que se espera del ciclo 1965/1966, hacen suponer que vuelvan a manifestarse presiones a la baja en las cotizaciones internacionales.^{11/}

^{10/} A fines de 1965 se fijó a Panamá una cuota de 26 250 toneladas cortas.

^{11/} Mientras la cosecha 1964/1965 se estimó en 51.7 millones de sacos, la correspondiente a 1965/1966 se calcula en 78 millones, apenas inferior a la producción máxima de 78.9 millones obtenida en 1959/1960.

Cuadro A-20

CAFE: COTIZACIONES EN VARIOS PAISES, 1955 - 1964

(Dólares por kilogramo)

Año	Brasil (Cruzeiros por 10 kg)	Colombia	El Sal- vador	Francia		República Federal de Alemania	Indonesia (Rupias por 100 kg)	Kenya	México	Uganda	Estados Unidos	
				I	II						I	II
1955	411	1.03	1.28	0.89	...	1.30	0.73	1.59	0.62	0.72	1.26	1.42
1956	439	1.17	1.44	0.84	...	1.35	0.57	1.76	0.82	0.70	1.28	1.63
1957	443	1.06	1.28	0.89	1.88	1.31	1.06	1.60	0.69	0.70	1.26	1.41
1958	476	0.77	1.00	0.92	1.52	1.17	2.08	1.54	0.57	0.74	1.07	1.15
1959	453	0.63	0.88	0.70	1.17	0.89	1.78	1.59	1.10	0.57	0.82	1.00
1960	554	0.65	0.88	0.70	1.19	0.85	1.34	1.42	0.68	0.39	0.81	0.99
1961	715	0.65	0.83	0.67	1.07	0.83	1.56	1.50	0.58	0.36	0.79	0.96
1962	1 052	0.60	0.79	0.68	1.04	0.83	9.49	1.41	0.57	0.41	0.75	0.90
1963	1 456	0.63	0.76	0.62	1.05	0.81	...	1.06	0.61	0.60	0.75	0.87
1964	4 925	0.79	...	0.79	1.22	1.07	...	1.01	0.71	0.81	1.03	1.08

Fuente: FAO, Boletín mensual de economía y estadísticas agrícolas.

Notas: Brasil: Santos No. 4, precios al mayoreo, Santos; Colombia: Manizales, calidad promedio, precio promedio al mayoreo, mercados nacionales; El Salvador: lavado, precio de exportación fob en todos los puertos salvadoreños y Puerto Barrios (Guatemala); Francia: I Costa de Marfil, Robusta, fuera de bodega, La Haya; desde 1961, segundo grado, superior. II Camerún, Arábica, fuera de bodega, La Haya; hasta marzo de 1964, "gragé choir"; desde abril de 1964, "gragé A"; República Federal de Alemania: Santos de Brasil, extra, cif, Hamburgo; Kenya: Kenya A, limpio, claro, precio mayor de subasta, Nairobi, base fob, Mombasa; México: Planchuela, segundo grado, precio al mayoreo, Ciudad de México; Uganda: sin lavar, nativo, Robusta, faq, fecha más reciente de despacho, fob, Mombasa; Estados Unidos: I Santos No. 4, precio "spot", Nueva York. II Colombia, Manizales, precio "spot" Nueva York.

En términos absolutos, los Estados Unidos constituyen el principal mercado importador de café, pero el grueso de los incrementos de la demanda internacional se ha debido, en los últimos años, a la elevación del consumo de los países europeos. América Latina ha logrado aumentar sus ventas a dicho mercado, a pesar de haberse deteriorado su posición relativa como consecuencia, en parte, de restricciones a la importación y del tratamiento preferencial otorgado a productores de otras zonas.

Las medidas limitantes a la producción aconsejadas por el Convenio Internacional del Café para mantener precios estables y remunerativos en el mercado internacional no han logrado la efectividad necesaria. En algunos países se han levantado cafetos y en otros se han establecido programas de sustitución de cultivos. Pero los aumentos de la productividad y la siembra de variedades de alto rendimiento han contrarrestado los efectos de aquellas medidas.

No es improbable que con la adhesión de los Estados Unidos al Convenio del Café (1963), y con la generalización del requisito de que los países importadores exijan el certificado de origen o de reexportación, pueda darse mayor estabilidad al comercio internacional y fortalecerse la vigencia práctica de las medidas recomendadas en el Convenio. Así pues, con las reservas del caso, podría preverse que, durante el resto de la presente década, los niveles de precios fluctúen moderadamente en torno a los niveles alcanzados entre 1962-1964.

Dentro de ciertos límites, la producción y las exportaciones panameñas han evolucionado con independencia de las condiciones del mercado externo. Se observa, por ejemplo, que en el período de precios elevados 1950-1957, sólo se realizaron ventas en dos años, mientras en la fase depresiva (1958-1963) las colocaciones en el exterior parecieron regularizarse (véase de nuevo el cuadro A-8). Ello se explica en función del carácter marginal de las exportaciones de café del país con respecto al consumo interno y por el grado incipiente de desarrollo del sector cafetalero.

Desde mediados de la década de los cincuenta se llevan a cabo actividades de fomento de la producción cafetalera. El Instituto de Fomento Económico y el Ministerio de Agricultura iniciaron programas de asistencia técnica, precios de garantía y crédito que, unidos a los alicientes creados

/por el

por el aumento del consumo interno, permitieron aumentar la producción y mejorar el procesamiento y manejo del grano. Por otro lado, a fines de 1961 empezó a instalarse una planta de café soluble en Boquete que facilitará la sustitución de importaciones y producirá algunos excedentes exportables. Pero subsisten obstáculos del lado de la oferta que han impedido una expansión mayor de la producción y de los cultivos. La falta de caminos secundarios y de penetración, y la baja productividad media --provocada por la pérdida de fertilidad del suelo, el insuficiente uso de fertilizantes y la falta de renovación de los cafetos-- parecen ser los principales factores limitativos. Aunque aparentemente Panamá no cuenta con grandes superficies para la ampliación del cultivo del café, las áreas susceptibles de explotación permitirían duplicar o triplicar la producción actual, aparte del aumento de los rendimientos que pudieran lograrse.^{12/}

Podrían aprovecharse las excepcionales ventajas de la localización geográfica para exportar a los países no sujetos a cuota, pero antes habría que impulsar la explotación de nuevas zonas. En las circunstancias anotadas, en la proyección de las exportaciones del café se supuso un crecimiento anual de 2 por ciento de su volumen, que parece ajustarse al ritmo de crecimiento de la demanda de los países importadores. Se ha supuesto que el nivel de precios no sufrirá alteraciones de consideración.

Cacao. La producción mundial de cacao, después de un rápido crecimiento en el primer quinquenio de la posguerra, sufre fluctuaciones anuales bastante acusadas en torno a niveles de estancamiento relativo a lo largo de toda la década de los cincuenta. Las importaciones también han registrado oscilaciones de importancia y, en términos generales, se estancaron hasta 1959. En los años siguientes se ha observado una expansión regular y persistente de la producción que puede atribuirse tanto a la ampliación de las superficies sembradas, como al mejoramiento de las técnicas de cultivo y al control de plagas y enfermedades (véase el cuadro A-21). Ello ha dado lugar a un crecimiento todavía más alto de los excedentes exportables, que ha tendido a rebasar la demanda de los países importadores.

^{12/} El Convenio Internacional del Café asignó a Panamá una cuota básica de 26 000 sacos (1 560 toneladas) que se mantiene en vigor desde octubre de 1962.

Cuadro A-21

PRODUCCION E IMPORTACIONES MUNDIALES DE CACAO EN GRANO

(Miles de toneladas)

Años	Producción	Años	Importaciones
1950/51	812	1950	795.8
1951/52	645	1951	697.8
1952/53	797	1952	653.8
1953/54	781	1953	729.0
1954/55	799	1954	718.9
1955/56	841	1955	709.1
1956/57	899	1956	739.5
1957/58	769	1957	814.2
1958/59	902	1958	683.5
1959/60	1 035	1959	784.9
1960/61	1 165	1960	889.1
1961/62	1 131	1961	1 014.0
1962/63	1 163	1962	1 032.6
1963/64	1 231	1963	1 036.2
1964/65	1 528	1964	1 030.0

Fuente: FAO, Estadísticas del cacao.

El fenómeno anterior coincidió con una tendencia a la disminución de las compras de muchos de los mercados internacionales, atribuible en algunos casos a haberse alcanzado niveles de consumo per cápita elevados, a la imposición de gravámenes a las importaciones, a la reducción del ritmo de las importaciones de los países socialistas, y a factores de diversa índole.

Las tendencias depresivas de las cotizaciones parece que se prolongarán durante algún tiempo, como se deduce del mercado de futuros, donde se han dado cotizaciones que fluctúan entre 12 y 14 centavos de dólar por libra; esto es, 42 por ciento inferiores a la media de 1964 (véase el cuadro A-22). Entre tanto, se han realizado esfuerzos para estabilizar los precios en el mercado mundial. En 1963 se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cacao, en la que no pudo llegarse a un acuerdo que permitiera suscribir un tratado internacional. Los principales países exportadores --Gana, Nigeria, Brasil, Costa de Marfil, Camerún y Togo--, organizaron posteriormente la Alianza de Productores de Cacao con el propósito de crear mecanismos de estabilización de precios y de defensa de sus balanzas de pagos.

Las medidas adoptadas por la Alianza --como fijación de cuotas y retención de embarques-- no han tenido hasta ahora los efectos deseados, en parte a causa de la acumulación sin precedente de existencias en los países importadores, que les ha permitido atender los abastecimientos del mercado interno sin recurrir a los suministros del exterior.

Las perspectivas del mercado de cacao no pueden ser más inciertas. El descenso de los precios podría inducir a la reducción de las áreas cultivadas en algunos países y a la adopción de medidas para estabilizar las condiciones del mercado, y sin embargo, las nuevas plantaciones, con el aumento más o menos generalizado de los rendimientos, determinarían probablemente una sustancial elevación de los niveles de la producción. También cabría, por otro lado, esperar que el consumo tienda a elevarse al aumentar los niveles de ingreso de la población de los países importadores, y en especial de los mercados nuevos como el del Japón, la Unión Soviética y Europa Oriental. En todo caso, la normalización del intercambio requerirá una mayor colaboración entre países importadores y exportadores para fijar normas que regulen satisfactoriamente las corrientes de comercio.

Cuadro A-22

CACAO EN GRANO: COTIZACIONES EN NUEVA YORK, LONDRES Y EL HAVRE, 1950-1965

Período	Nueva York			Londres		El Havre
	Gana (spot)	Bahía (spot)	Futuros	Gana (spot)	Futuros	Costa de Oro (Francos por kilogramo)
	Centavos de dólar por libra			Chelines por quintal		
1950	32.1	29.2	...	208/6	...	2.46
1951	35.5	35.1	...	285/6	...	2.70
1952	35.4	35.8	...	301/9	...	2.73
1953	37.1	34.9	...	287/8	...	2.57
1954	57.8	55.7	...	467/6	...	4.33
1955	37.4	36.2	...	302/-	...	2.78
1956	27.3	25.5	25.6	221/7	211/5	2.07
1957	30.6	30.5	28.3	247/2	237/7	2.55
1958	44.3	43.3	38.6	352/5	326/9	4.25
1959	36.6	35.4	31.8	285/6	270/1	3.71
1960	28.4	26.8	26.3	225/10	217/4	2.91
1961	22.6	22.4	22.0	179/11	176/3	2.32
1962	21.0	21.3	20.8	170/1	166/4	2.25
1963	25.3	26.5	24.7	208/2	203/-	...
1964	23.4	23.2	22.5	190/8	185/10	2.55
1965
Enero	23.0	22.6	20.8	192/1	174/5	2.38
Febrero	20.6	20.0	18.7	171/11	155/4	2.17
Marzo	17.0	16.5	15.7	138/4	130/11	1.87
Abril	16.4	16.0	15.3	132/11	128/6	1.81
Mayo	15.5	15.3	14.4	127/5	122/5	1.64
Junio	13.8	13.4	12.7	113/5	109/2	1.48
Julio	12.2	12.2	11.3	97/11	97/7	1.32
Agosto	15.0	15.5	14.3	123/2	122/4	...

Fuente: FAO, Estadísticas del cacao.

/En Panamá

En Panamá más del 95 por ciento de la producción de cacao se concentra en la provincia de Bocas del Toro. Las principales plantaciones se explotan como una actividad subsidiaria de la Compañía bananera y existe un grupo de pequeños productores que coloca sus cosechas a través de comerciantes locales o de la cooperativa de productores. El país dispone de amplios márgenes de tierras con suelos y clima favorables al cultivo del producto. Haría falta fortalecer, sin embargo, los esfuerzos de promoción y de asistencia técnica para poder ampliar el tamaño medio de las fincas de los pequeños productores, tecnificar los cultivos, reducir los costos a niveles competitivos con el mercado mundial, y proporcionar a los agricultores recursos financieros hasta que las nuevas plantaciones empezaran a producir.

Las exportaciones panameñas de cacao alcanzaron un máximo en 1947 al venderse poco más de 2 000 toneladas al mercado norteamericano y luego se redujeron al dedicarse parte de las tierras al cultivo del banano, fluctuando hasta 1959 entre 1 200 y 1 600 toneladas anuales. Al iniciarse la tendencia depresiva de los precios internacionales, han bajado todavía más las exportaciones, provocándose un nuevo desplazamiento de cultivos en favor de la ampliación de la superficie sembrada con banano (véase de nuevo el cuadro A-2).

Aunque no parecen existir obstáculos determinantes del lado de la oferta para expandir la producción aprovechando los recursos naturales y las facilidades de transporte, la situación del mercado internacional la desalentará seguramente a corto plazo. Tomando además en cuenta el período relativamente largo de maduración de las nuevas siembras, se ha supuesto en las proyecciones que el volumen exportado no habrá de sufrir alteraciones de consideración y que los precios fluctuarán alrededor del nivel alcanzado en 1964. Lo anterior no excluye la posibilidad de que a principio de la década de los setenta pudieran superarse las exportaciones con base en el ensanchamiento previo de las plantaciones existentes.

Madera. Las reservas forestales parecen constituir uno de los recursos naturales relativamente abundantes de Panamá; alrededor del 60 por ciento de la superficie total del país está cubierta por bosques de distinto tipo. Sin embargo, es muy limitado el grado de desarrollo de las industrias de la madera y el comercio exterior ha venido decayendo desde mediados de la década de los /cincuenta.

cincuenta. Mientras en los años de 1951 y 1952 se exportaron alrededor de 11 000 y 10 000 toneladas de madera debastada y en trozas, los volúmenes se redujeron en 1964 a poco más de 1 000 toneladas (véase de nuevo el cuadro A-4). Esas tendencias contrastan marcadamente con el auge internacional de la demanda de productos forestales que ha venido creciendo a ritmos elevados en los principales países importadores en estrecha vinculación a industrias muy dinámicas como las de la construcción y del papel.

Diversos factores han influido en el descenso de las ventas de madera al exterior y, en general, en la falta de consolidación de una industria maderera floreciente. Aparte de las dificultades propias del aprovechamiento de los bosques tropicales, su explotación se ha llevado a cabo frecuentemente en forma destructiva, provocando la erosión de los suelos y el desperdicio de muchas especies maderables. Por otro lado, unidas esas prácticas al incipiente desarrollo de la red de transportes en las zonas forestales, han tendido a aumentar los costos de acarreo y a hacer incosteable la producción en gran escala en la medida en que quedan desforestadas las áreas más accesibles. Cabe mencionar también el aumento del consumo interno y la sustitución de importaciones del exterior, que ha tenido lugar al instalarse nuevas plantas de laminados, madera contrachapeada, y otras industrias de muebles y productos de madera.

En las condiciones actuales, las perspectivas de aumentar sensiblemente las ventas de madera en los mercados foráneos son inciertas. No sólo se requiere levantar o mejorar los inventarios forestales y determinar los métodos de explotación de las distintas especies; se precisa además realizar estudios detallados de costos y de factibilidad de inversiones directas y complementarias en obras básicas de infraestructura.

En la elaboración de las proyecciones se supuso que el volumen de las exportaciones se mantendría a los niveles de 1964, tomando en cuenta que no existen proyectos importantes que pudieran aumentar sensiblemente la oferta del país. Conviene hacer notar, sin embargo, que de avanzarse a corto plazo en la construcción de la carretera panamericana podrían crearse estímulos para la explotación de nuevas zonas. La construcción de la presa sobre el río Bayano y las obras complementarias de acceso puedan dar también lugar

al aprovechamiento de las especies maderables del vaso e incluso a actividades de carácter más permanente.^{13/} Por lo que se refiere a la evolución de los precios, se adoptó el supuesto de que se incrementarían a razón del 1 por ciento anual con base en las perspectivas favorables del mercado internacional y en la posibilidad de aumentar el grado de industrialización de la madera exportada.

Derivados del petróleo. Con la instalación de una refinería en 1961, Panamá comenzó a exportar volúmenes considerables de distintos productos a los mercados exteriores, aparte de satisfacer los requerimientos de la demanda interna y los de la Zona del Canal. La nueva planta se estableció en la Bahía de las Minas con una capacidad inicial de 50-55 000 barriles diarios para producir Bunker C, gasolina, gasolina para aviones, diesel, kerosina y otros derivados menores. El valor de la producción de refinados asciende en la actualidad a poco más de 40 millones de balboas anuales, de los cuales alrededor del 38 por ciento se destina al consumo interno y el resto a la exportación (véase de nuevo el cuadro A-7).

El desarrollo de las exportaciones de derivados del petróleo constituye un claro ejemplo de las posibilidades que tiene Panamá de aprovechar sus ventajas de localización geográfica y las oportunidades que le brindan los mercados exteriores para la consolidación de su sector externo. Como es bien conocido, el petróleo es un mercado de compradores en el que hay excedentes en la oferta de crudos sobre la demanda mundial. Como también existe capacidad excedente en las flotas petroleras, las instalaciones panameñas se han beneficiado tanto de los precios relativamente reducidos en la importación de crudos como de los niveles bajos de fletes en el transporte de las materias primas y los productos finales,^{14/} y del régimen arancelario y de los incentivos fiscales que se otorgan a las nuevas empresas industriales que se establecen en el país.

^{13/} Sin embargo, algunos estudios preliminares no parecen indicar que el proyecto tenga una alta rentabilidad (véase, International Engineering Co., Bayano Hydroelectric Project and Technical Feasibility, 1963).

^{14/} Los precios unitarios de exportación de refinados han fluctuado alrededor de 20.5 dólares por tonelada, en tanto que los precios unitarios de importación de crudos oscilaron entre 15.9 y 16.3 dólares por tonelada.

El ingreso neto de divisas, proveniente tanto de la sustitución de importaciones de combustibles como de las exportaciones de derivados del petróleo, resulta sustancialmente inferior al valor bruto de estas últimas. Con todo, ello representa el rubro más significativo en el desarrollo de nuevas líneas de exportación. Además, la instalación de la refinería ha abierto nuevas posibilidades de producción de una amplia gama de nuevos artículos lo mismo para el mercado interno que para abastecimiento del exterior.^{15/}

Los principales mercados para la colocación de los derivados del petróleo son los Estados Unidos, el Canadá, los Países Bajos y Argentina (véase de nuevo el cuadro A-7). La diversificación de los mercados y la posibilidad de complementación que ofrece el hecho de que sean unos deficitarios de combustibles ligeros, e importadores otros de derivados pesados, han permitido suponer en las proyecciones que Panamá podría incrementar sus exportaciones a razón del 2 por ciento anual. En el cálculo anterior también se toma en consideración la capacidad instalada de la refinería y el probable crecimiento de la demanda nacional y el de la Zona del Canal.^{16/} En otros términos se estima que Panamá habrá incrementado la producción de derivados del petróleo a poco más de 50 000 barriles diarios al finalizar la década presente y que dedicará alrededor del 45 por ciento al consumo doméstico y el 55 por ciento a la exportación.

^{15/} El Instituto de Fomento Económico, ha impulsado la realización de varios estudios para el establecimiento de distintas plantas industriales que aprovecharían los productos de la refinería. Cabe mencionar entre otros la producción de superfosfatos en una planta de 50 toneladas diarias de capacidad; una planta de ácido sulfúrico con capacidad de 50 toneladas y un proyecto para la producción de asfalto (véase, IFE, Desarrollo Industrial de Panamá. Programa y Proyectos, Panamá, 1963).

^{16/} De acuerdo con la experiencia histórica, la demanda interna se expandiría a razón del 6 por ciento anual y las ventas a barcos en tránsito crecerían con el aumento del tráfico a una tasa media del 3 por ciento por año.

Por lo que se refiere a precios, aunque existen presiones a la baja generada por los excedentes mundiales de crudos, la estructura del mercado petrolero y los acuerdos celebrados dentro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo hacen pensar que las cotizaciones internacionales permanecerán, como en años pasados, a niveles más o menos estables. Con base en las hipótesis descritas, el valor corriente de las exportaciones (excluyendo ventas a la Zona del Canal) se elevaría en 1970 a 23.3 millones de balboas, esto es, registraría un incremento de algo más del 12 por ciento con respecto a 1964.

Otras exportaciones. Los renglones residuales comprenden un grupo heterogéneo de artículos de exportación tradicional o de origen más reciente --como ganado y carne, frutas y legumbres, afrecho de copra, papel y cartón, cuero y productos del cuero, etc.--, que en conjunto representan alrededor del 3.7 por ciento de las ventas de mercaderías registradas.^{17/} En la proyección correspondiente se supuso que el cuántum y los precios unitarios se elevarían rápidamente conforme a su tendencia histórica (6 por ciento anual para el primero y 1 por ciento anual para los segundos). Según esas hipótesis, en 1970 el volumen exportado se incrementaría en 42 por ciento y el valor corriente de las exportaciones ascendería a 3.7 millones de balboas (véase el cuadro A-23).

Conviene hacer referencia, finalmente, a las estimaciones de ciertos rubros especiales que aparecen en la balanza de pagos de Panamá. Por lo que se refiere a las reexportaciones se supuso que permanecerían a un nivel semejante al de 1964 y que no se observarían alteraciones de importancia

^{17/} Dentro de ese grupo, conviene destacar algunos artículos que tienen posibilidades importantes de expansión en el futuro. La explotación de tomate y de cítricos cuenta con mercados favorables en el exterior y además la expansión de la oferta está apoyada en inversiones apreciables realizadas en años recientes que permitirían disponer de excedentes de cierta magnitud para la exportación. A más largo plazo, las exportaciones de carne y ganado pueden fortalecerse gradualmente aprovechando las perspectivas favorables del mercado y las condiciones de clima y recursos de que dispone el país.

con respecto a los precios de ese año. Los principales rubros están constituidos por la venta de artículos muy diversos (bebidas y cigarrillos, aceites y grasas, materias primas diversas, y maquinaria y equipos, principalmente) que no han seguido una tendencia definida en el pasado. Las exportaciones no registradas, esencialmente de copra y coco, se supuso que permanecerían a los niveles de 1964 a falta de mayores elementos de juicio.

Resumen de las proyecciones de la exportación de mercancías. Las proyecciones de los rubros mencionados implican una elevación del cuántum total de mercancías de 64.3 a 73.5 millones de balboas entre 1964 y 1970, que significaría un incremento de cerca del 14 por ciento y ritmo anual de aproximadamente 2.3 por ciento. Aplicada la tasa media anterior a la siguiente década, en 1980 el volumen exportado alcanzaría un valor de 91.9 millones de balboas (véanse los cuadros A-23 y A-24).

Es posible que el desarrollo de nuevas líneas de producción o la expansión de alguna de las exportaciones tradicionales pueda determinar tasas más elevadas de crecimiento. Sin embargo, el análisis detallado de las condiciones de mercado y oferta de la mayoría de los renglones de exportación ponen de relieve, aparte de ciertas condiciones externas desfavorables, algunas dificultades internas que habría necesidad de superar gradualmente. Ellas están vinculadas a la falta de consolidación del sector nacional productor para los mercados exteriores, a los períodos de maduración de nuevos proyectos, o a una acción mucho más intensa de fomento gubernamental.

Como se ha señalado, las dificultades y los factores de incertidumbre que rodean a una proyección de muy largo plazo hicieron que se adoptara la tasa global de expansión de las exportaciones de mercaderías del período 1964-1970 como método de estimación, para los años 1970-1980, en vez de optar por cálculos de productos individuales, sujetos a mayor variabilidad. Por las razones indicadas en el párrafo precedente es posible que esta metodología suponga cierto grado de subvaluación en los cálculos, en particular si se presenta en el futuro inmediato un cambio radical en la política de fomento gubernamental respecto al sector externo. Pero, proceder de otra manera habría implicado adoptar hipótesis insuficientemente fundamentadas en programas de acción o basadas en proyectos específicos de inversión de que se carece en la actualidad, aparte de romper el postulado general de este trabajo, en el que se pretende presentar proyecciones de previsión más que proyecciones de intención basadas en un plan general de desarrollo.

Cuadro A-23

PANAMA: PROYECCIONES DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES^{a/}(Valor corriente en miles de balboas,
cantidad en toneladas)

Productos	1964		1970	
	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor
Total	64 309 ^{b/}	67 214	73 520 ^{b/}	77 750
Bananos (miles de racimos)	9 581	29 127	10 790	32 803
Camarones	5 700	7 405	6 232	9 118
Harina de pescado	2 145	235	4 234	464
Azúcar	23 071	2 550	31 146	3 442
Café	1 492	1 448	1 680	1 631
Cacao	838	685	838	685
Madera	172 ^{b/}	130	172 ^{b/}	138
Derivados del petróleo (miles de galones)	291.6	20 669	328.4	23 277
Otras exportaciones	2 624 ^{b/}	2 427	3 722 ^{b/}	3 654
Reexportaciones	1 262 ^{b/}	1 267	1 262 ^{b/}	1 267
Otras	1 271 ^{b/}	1 271	1 271 ^{b/}	1 271

Fuente: Dirección de Estadística y Censo, Contraloría General de la República.

a/ No incluye ventas a la Zona del Canal.

b/ Valores fob en miles de balboas de 1960.

Cuadro A-24

PANAMA: RESUMEN DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES^{a/}

(Millones de balboas)

	1964	1970	1980	1981
Valores a precios de 1960 (quántum)	64.3	73.5	91.9	94.0
Valores corrientes	67.2	77.8	99.5	102.0
Poder de compra de las exportaciones	67.9	74.1	86.5	87.9

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

^{a/} No incluye ventas a las entidades y personas residentes en la Zona del Canal de Panamá.

Por lo que se refiere al valor corriente de las exportaciones, las cifras estimadas ascienden a 77.8 y 99.5 millones de balboas en 1970 y 1980 respectivamente. La tasa media de crecimiento es del 2.5 por ciento anual (véase de nuevo el cuadro A-24).

Para apreciar la capacidad de compra de las exportaciones de mercancías se deflacionaron las cifras anteriores con un índice proyectado de los precios de los artículos importados. Este último se construyó tomando en cuenta la evolución histórica de dichos precios y las modificaciones previsibles en la estructura de las adquisiciones en los mercados foráneos (véase el cuadro A-25). Además, se tuvo en consideración la estrecha asociación entre los sistemas de precios de los Estados Unidos y Panamá derivada, entre otros factores, de que las importaciones provienen en su mayor proporción de aquel país. Así pudo preverse que el poder de compra de las exportaciones crecería a un ritmo ligeramente inferior al del cuántum, alcanzando cifras de 74.1 y 86.5 millones de balboas, respectivamente, en los años indicados (véase de nuevo el cuadro A-24).

ii) Exportaciones de servicios. Los ingresos de divisas originados en la prestación de servicios han constituido uno de los elementos más dinámicos de la balanza de pagos. Su crecimiento ha sido regular y persistente (11.7 por ciento anual), pasando de 10.3 a 48.5 millones de dólares entre 1950 y 1964. Los renglones comprendidos en este apartado constituyen un grupo bastante heterogéneo de servicios que, para fines de análisis, se ha dividido en cuatro categorías principales: "servicios prestados a embarcaciones y aviones en tránsito", "exportaciones netas a la Zona Libre de Colón", "gastos en Panamá de residentes en el exterior", y "otros servicios".

La rápida expansión observada para el conjunto de los servicios se debe al crecimiento también acelerado de cada uno de los subgrupos que, en todos los casos triplicaron con creces sus niveles en el período 1950-1964. Aunque es difícil prever la evolución probable de las distintas partidas, se ha procurado diferenciar algunas de las causas o factores de carácter permanente de aquéllas cuya influencia tenderá a disminuir en el futuro. Para ello conviene hacer referencias concretas sobre la evolución y perspectivas de los principales rubros.

Servicios de tránsito. Las ventas de bienes y servicios a las embarcaciones y a los pasajeros en tránsito que tocan el aeropuerto crecieron rápidamente entre 1950 y 1957 (de 3.4 a 5.7 millones de balboas), tendieron después a estancarse hasta 1959 e iniciaron una rápida recuperación en los años

Cuadro A-25

PANAMA: INDICES DE VALOR UNITARIO DE LAS
IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS,
1950 - 1963, PROYECCIONES
PARA 1970 Y 1980

Año	Indices
1950	83.5
1951	96.8
1952	91.9
1953	92.6
1954	88.2
1955	88.6
1956	92.0
1957	94.5
1958	91.9
1959	98.5
1960	100.0
1961	99.2
1962	93.4
1963	97.8
1970	105.0
1980	115.0

Fuente: De 1950-1963 Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo; y de 1970-1980 estimaciones de CEPAL.

subsiguientes (véase el cuadro A-26). En la primera fase, el mejoramiento de los abastecimientos de combustibles a los barcos y de otros suministros (clasificados como gastos de las tripulaciones comerciales) y en menor medida el aumento del tráfico aéreo, determinaron una rápida elevación de los ingresos percibidos por Panamá. En cambio, durante la segunda etapa, al hacerse más normales los suministros, el crecimiento empieza a detenerse y a depender esencialmente de los incrementos del tráfico. En la última fase persisten las mismas tendencias, pero al establecerse la planta de refinación de petróleo se incrementa notablemente la venta de derivados a las embarcaciones en tránsito^{18/} que cambian entonces sus fuentes tradicionales de abastecimiento. Por las circunstancias descritas, se comprende la dificultad de que, después de cubrirse el grueso de la demanda de esos productos del petróleo, las ventas puedan seguir creciendo al mismo ritmo. Una posición realista consistiría tal vez en suponer para 1965 cierto crecimiento adicional y que en los años sucesivos esa demanda tienda a seguir, como otros muchos servicios, al comportamiento del tráfico marítimo del canal.

Teniendo presentes dichas consideraciones se estimó que el cuántum de los servicios de tránsito crecería a una tasa promedio anual del 3 por ciento, que corresponde a las proyecciones, hasta fines del siglo, de crecimiento del número de las embarcaciones que utilizan la vía interoceánica. Las distorsiones que podría introducir una expansión distinta de las compras de pasajeros que utilizan las vías aéreas es mínima: la cuantía de esos ingresos apenas alcanza alrededor del 5 por ciento del total en 1964 y no se espera un crecimiento desusado de ellos porque el impulso inicial de la construcción del aeropuerto de Tocumen y de la elección de Panamá como centro de distribución del tráfico aéreo ha sido ya absorbido.

Por lo que se refiere a la proyección de los precios de los servicios se supone que persistirían las tendencias históricas, adoptándose una tasa de incremento del 0.4 por ciento anual que parece ajustarse a las condiciones de estabilidad características de la economía panameña.

^{18/} Ese hecho explica la brusca elevación de las ventas a embarcaciones de una cifra insignificante en 1961 a más de 4 millones de dólares en 1964 (véase de nuevo el cuadro A-26).

Cuadro A-26

CEPAL/MEX/66/9
Pág. 147

PANAMA: INGRESOS POR SERVICIOS DE TRANSITO

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
	<u>Miles de balboas corrientes</u>														
Total	<u>3 365</u>	<u>3 762</u>	<u>4 566</u>	<u>4 286</u>	<u>4 508</u>	<u>4 293</u>	<u>4 951</u>	<u>5 724</u>	<u>5 440</u>	<u>5 791</u>	<u>6 422</u>	<u>6 889</u>	<u>7 850</u>	<u>8 761</u>	<u>11 751</u>
Combustible	851	1 238	1 337	1 327	1 567	1 638	1 602	1 924	2 032	2 138	2 526	3 016	2 905	2 995	2 896
Aeropuerto	80	147	160	134	181	210	231	241	266	253	307	329	342	429	453
Ventas a barcos en tránsito para consumo a bordo	301	411	353	146	160	117	20	16	13	3	1	11	1 134	1 853	4 015
Gastos de tripulantes de naves comerciales	1 914	1 724	2 158	2 286	2 061	1 873	2 717	3 018	2 700	2 990	3 204	3 173	2 962	3 006	3 480
Gastos de tripulantes de naves militares	165	91	423	221	318	268	201	351	172	153	200	124	274	216	244
Otros gastos de puerto	54	151	135	172	221	187	180	174	257	254	184	236	233	262	663
	<u>Miles de balboas de 1960</u>														
Total	<u>3 349</u>	<u>3 645</u>	<u>4 438</u>	<u>4 112</u>	<u>4 336</u>	<u>3 823</u>	<u>4 594</u>	<u>5 260</u>	<u>5 233</u>	<u>5 874</u>	<u>6 422</u>	<u>7 071</u>	<u>8 587</u>	<u>8 609</u>	<u>10 260</u>
Combustible	800	1 085	1 229	1 123	1 322	1 169	1 326	1 628	1 765	2 162	2 526	3 161	3 257	2 648	2 419
Aeropuerto	80	147	160	134	181	210	231	241	266	253	307	329	342	429	453
Ventas a barcos en tránsito para consumo a bordo	301	471	361	176	231	161	23	20	13	3	1	11	1 134	1 853	3 183
Gastos de tripulantes de naves comerciales	1 943	1 700	2 114	2 277	2 055	1 826	2 630	2 850	2 755	3 045	3 204	3 208	3 336	3 208	3 314
Gastos de tripulantes de naves militares	171	91	439	230	326	270	204	347	177	157	200	126	285	209	228
Otros gastos de puerto	54	151	135	172	221	187	180	174	257	254	184	236	233	262	663

Fuente: Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo.

/La combinación



La combinación de los supuestos indicados ha llevado a estimar el nivel de los ingresos corrientes de estos servicios en 12.5 y 17.6 millones de balboas, y el cuántum en 12.3 y 16.5 millones, para los años de 1970 y 1980, respectivamente^{19/} (véase el cuadro A-33).

Exportaciones netas de servicios a la Zona Libre de Colón. La Zona Libre de Colón fue creada a principios de la década de los cincuenta con el objeto de constituir un centro de distribución, almacenaje y procesamiento de las mercancías elaboradas en el exterior. En un principio, el auge en las operaciones de la Zona se debió al desplazamiento de las reexportaciones, que se hacían con anterioridad desde territorio fiscal panameño, más que a la creación de actividades nuevas. Pero pronto tuvo lugar un auge importante de las operaciones de comercio internacional que produjo un crecimiento excepcional de las transacciones y el establecimiento de cerca de 140 empresas de diverso tipo. Así, mientras en 1953, el valor total de las mercancías exportadas alcanzó una cifra de 14.9 millones de balboas, en 1964 se colocaron en el exterior 133 millones, dándose ocupación a alrededor de 1 500 trabajadores. De esta manera el valor neto de los ingresos de divisas se ha elevado de 1 a más de 11 millones en el mismo período. (Véanse los cuadros A-27 y A-28.)

Las oportunidades creadas por la Zona Libre no han sido sin embargo aprovechadas plenamente. El grueso de las actividades se refiere a operaciones simples de empaque, envase, refrigeración o almacenamiento, sin que se haya avanzado mucho en el establecimiento de plantas que industrialicen en mayor grado las mercancías o materias primas del exterior. Tampoco se han diversificado las actividades en materia de concentración y redistribución posterior de volúmenes considerables de mercancías en el comercio internacional.^{20/} De hecho, el volumen principal de las importaciones y

^{19/} En la alternativa de que el nuevo canal interoceánico se constituyese fuera del territorio panameño, se estimó que las cifras anteriores se reducirían en 10 por ciento a partir de 1980.

^{20/} En diversas ocasiones se ha sugerido la instalación de un puerto de transbordo que permita la concentración de muy diversas clases de mercancías para ser reexportadas a los puntos de destino con mayor eficiencia y menores costos. Además de ese servicio, el proyecto impulsaría otras muchas actividades conexas y facilitaría la creación de plantas de cierta magnitud para la industrialización de materias primas. También se ha señalado la posibilidad de establecer en la zona un centro de distribución de mercancías especializado en el transporte y empaque de mercancías utilizando envases metálicos.

Cuadro A-27

PANAMA: EXPORTACIONES NETAS DE SERVICIOS A LA ZONA LIBRE
DE COLON, 1950 - 1964

Año	Miles de balboas corrientes	Miles de balboas de 1960
1950	-	-
1951	-	-
1952	-	-
1953	1 032	1 111
1954	1 200	1 220
1955	1 583	1 689
1956	2 314	2 515
1957	2 303	2 866
1958	2 776	3 092
1959	4 504	4 572
1960	6 023	6 023
1961	8 018	8 083
1962	9 248	9 901
1963	11 101	11 351
1964	12 000	11 342

Fuente: Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo.

Cuadro A-28

PANAMA: REEXPORTACION REGISTRADA EN LA ZONA LIBRE
 DE COLON, 1953-1964

Año	Peso neto (Toneladas)	Valor (Miles de balboas)
1953	3 704	14 872
1954
1955	9 683	35 433
1956	13 318	38 008
1957	16 102	35 000
1958	14 842	43 370
1959	14 387	64 541
1960	16 605	78 302
1961	18 815	94 184
1962	21 144	107 336
1963	17 985	114 070
1964	20 375	133 400

Fuente: Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo.

reexportaciones de la zona se ha concentrado en una gama de productos de alto valor unitario. Entre el 50 y el 60 por ciento de las ventas se realiza utilizando el transporte aéreo, mientras que los embarques por vía marítima han tendido a reducirse (véase el cuadro A-29).

Es de prever que continúe la expansión de las actividades de la zona aunque a ritmos menos acelerados que en el pasado. Tomando en cuenta la naturaleza de las corrientes de comercio, y en particular los proyectos de ampliación de operaciones y la instalación de nuevas empresas, se supuso un aumento bastante rápido del cuántum (8 por ciento anual) y una tasa de elevación de los precios medios del 0.5 por ciento, que concuerda con la experiencia histórica reciente (véase de nuevo el cuadro A-29).

Gastos en Panamá de residentes en el exterior. El turismo en Panamá ha crecido con bastante celeridad desde principios de la década de los cincuenta, pero todavía es poco importante el gasto total realizado por los pasajeros que se detienen durante períodos muy cortos en el país. En todo caso, el auge del turismo ha compensado sobradamente el lento crecimiento de los ingresos derivados de la venta de bienes y servicios a los pasajeros en tránsito. En 1950, de un total de 4.5 millones de balboas el gasto de los turistas representaba poco más del 30 por ciento. En cambio en 1963 había alcanzado cerca de los dos tercios, con un valor de alrededor de 9 millones de balboas anuales (véanse los cuadros A-30 y A-31). El mismo fenómeno se observa en relación al aumento de las distintas categorías de pasajeros. De 1950 a 1963 el total casi se triplicó --pasando de 107 000 a más de 300 000 personas por año--, pero el mayor incremento correspondió a la categoría de turistas, que se quintuplicó con creces^{21/} (véase de nuevo el cuadro 30).

Pero el aumento de los ingresos no se explica sólo por los cambios de composición mencionados y por el crecimiento del número de pasajeros. Ha tenido lugar a la vez un aumento apreciable en el gasto medio por turista --de 134 a más de 170 balboas por persona entre 1950 y 1963--, mientras el

^{21/} También se observan cambios en cuanto a la importancia relativa de los distintos medios de transporte utilizados. En 1955, menos del 60 por ciento del total de viajeros utilizó la vía aérea, porcentaje que se ha elevado paulatinamente hasta alcanzar cerca de 75 por ciento en 1963.

Cuadro A-29

PANAMA: REEXPORTACION DE LA ZONA LIBRE DE COLON,
 SEGUN DESTINO, 1960 Y 1964

	1960		1964	
	Millones de balboas	Por-ciento	Millones de balboas	Por-ciento
Total	<u>70.3</u>	<u>100.0</u>	<u>133.4</u>	<u>100.0</u>
Consumo local	9.6	12.2	14.7	11.0
Zona del Canal	2.4	3.1	2.4	1.8
Barcos en tránsito (para consumo)	2.3	2.9	4.5	3.4
Vía marítima (a otros países)	26.3	33.6	28.2	21.1
Vía aérea (a otros países)	37.7	48.2	83.6	62.7

Fuente: Contraloría General de la República, Dirección General de Estadística.

NUMERO Y GASTO EN PANAMA DE PASAJEROS RESIDENTES EN EL EXTERIOR, 1950-1963

(Gasto total en miles de balboas)

Año	Total			Turistas			Otros pasajeros		
	Número	Gasto		Número	Gasto		Número	Gasto	
		Total	Medio		Total	Medio		Total	Medio
1950	107 334	4 533	42.2	10 133	1 355	133.7	97 201	3 178	32.7
1951	118 061	5 181	43.8	18 366	3 168	172.5	99 695	2 013	20.2
1952	135 282	6 033	44.6	21 663	3 733	172.3	113 619	2 300	20.2
1953	140 049	4 984	35.6	18 068	2 871	158.9	121 981	2 113	17.3
1954	145 518	5 932	40.8	20 259	3 241	160.0	125 259	2 691	21.5
1955	147 997	6 468	43.7	21 617	3 593	166.2	126 380	2 875	22.7
1956	172 304	8 628	50.1	24 504	4 272	174.3	147 800	4 356	29.5
1957	196 761	9 638	49.0	29 804	5 089	170.7	166 957	4 549	27.2
1958	214 009	9 678	45.2	29 144	4 941	169.5	184 865	4 737	25.6
1959	234 110	11 784	50.3	33 384	5 967	178.7	200 726	5 817	29.0
1960	272 161	11 829	43.5	27 012	5 191	192.2	245 149	6 638	27.1
1961	275 639	13 893	50.4	37 266	7 268	195.0	238 373	6 625	27.8
1962	297 793	15 452	51.9	39 799	8 390	210.8	257 994	7 062	27.4
1963	303 348	15 623	51.5	52 672	9 092	172.6	250 676	6 531	26.1

Fuente: Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo.

Cuadro A-31 .

GASTOS EN PANAMA DE PASAJEROS RESIDENTES EN EL
 EXTERIOR, 1950 - 1964

Año	Miles de balboas corrientes	Miles de balboas de 1960
1950	4 533	4 497
1951	5 181	4 948
1952	6 033	5 617
1953	4 984	4 742
1954	5 932	5 726
1955	6 468	5 994
1956	8 628	7 937
1957	9 638	8 714
1958	9 678	9 707
1959	11 784	11 915
1960	11 827	11 827
1961	13 893	14 019
1962	15 452	16 079
1963	15 623	15 036
1964	16 482	15 205

Fuente: Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo.

realizado por las demás categorías ha permanecido más o menos estable desde mediados de la década de los cincuenta (véase de nuevo el cuadro A-30).

Las perspectivas del turismo parecen ser favorables. Además de los atractivos de Panamá y de la expansión de instalaciones hoteleras y de otra índole, el gobierno ha iniciado un programa de fomento turístico que incluye la ampliación de las facilidades y de las actividades de divulgación y propaganda en el exterior. Otros factores de estímulo se derivan del aumento del tráfico aéreo y de la utilización del aeropuerto principal de Panamá como centro de distribución y conexión de tráfico.

En términos generales puede aceptarse que el crecimiento del total de pasajeros se elevará a razón del 8 al 9 por ciento anual en la categoría de turistas y entre el 2 y 3 por ciento en la de viajeros en tránsito.^{22/}

Por lo que se refiere al gasto medio de pasajeros, parece razonable suponer que el correspondiente a la primera categoría tenderá a registrar incrementos menores a los observados en el último quinquenio y que el de la segunda permanecerá estabilizado en los niveles medios de los últimos años. Como consecuencia se supone un aumento anual del orden del 9 por ciento en los ingresos por tráfico y turismo, medidos a precios constantes de 1960.

Por último, con respecto a la estimación de la relación de intercambio, se supuso que el aumento de precios (0.4 por ciento anual) seguiría de cerca los niveles generales de la economía panameña, que mantienen un alto grado de estabilidad desde hace mucho tiempo. Sobre las bases anteriores, el cuántum se elevaría a un nivel de 25.5 a 60.4 de balboas en 1970 y 1980, y los ingresos corrientes a 26.1 y 64.4 millones en los mismos años.^{23/} (Véase el cuadro A-33.)

^{22/} El resto de las categorías (viajeros en misión oficial, negocios y otras) no se espera que ejerza mayor influencia por su escasa importancia relativa y por no mostrar tendencias marcadas al crecimiento.

^{23/} En los cálculos correspondientes a la hipótesis de que el nuevo canal se construya fuera de territorio panameño se consideró prudente reducir las estimaciones de 1980 en un 20 por ciento para tomar en cuenta la disminución de los gastos de pasajeros en tránsito. Ese ajuste representa una interpretación optimista puesto que los efectos de la desviación del tráfico marítimo podrían ser considerablemente mayores.

Otros servicios. En este grupo se han incorporado distintas partidas entre las que destacan los gastos del cuerpo diplomático, los gastos locales de empresas extranjeras, y servicios diversos (seguros y reaseguros, derechos de patente y fábrica, y otros de menor cuantía).

El volumen de gastos de los diplomáticos residentes en Panamá no sufrió alteraciones de consideración durante el primer quinquenio de la década de los cincuenta. La ampliación de los servicios y del personal de algunas delegaciones y el aumento del número de las representaciones extranjeras determinaron en los años siguientes un crecimiento apreciable de sus erogaciones, que pasaron de 1.2 a 2.4 millones de balboas entre 1955 y 1964 (véase el cuadro A-32). Durante los próximos años, parece difícil que continúe esa tendencia. El aumento de los gastos dependerá de la medida en que crezcan los ingresos personales del cuerpo diplomático. Teniendo en cuenta esos factores, se ha previsto una tasa anual de incremento del 3 por ciento para el cuántum y una del 0.4 por ciento para los precios.

El rubro más importante del resto de los servicios corresponde a los gastos de las empresas extranjeras, en particular a las de transporte marítimo y aéreo. Los ingresos originados en esas partidas se han elevado con cierta rapidez, pasando de 1.4 a 2.9 millones de balboas en el período 1961-1964 (véase nuevamente el cuadro A-32). A falta de mayores antecedentes y teniendo en cuenta que los incrementos observados en el último año obedecieron casi exclusivamente a una ampliación de los servicios de varias compañías aéreas, en las proyecciones se previó una tasa anual de crecimiento del 5.5 por ciento, ligeramente inferior a la observada en los últimos 11 años. Por las mismas razones apuntadas en otros casos, se supuso que los precios unitarios se moverían a razón del 0.4 por ciento anual (véase el cuadro A-33).

Resumen de las proyecciones de exportación de servicios (excluida la Zona del Canal). El cuántum de las transacciones vinculadas con la prestación de servicios alcanzaba en 1950 y 1964 las cifras de 10.3 y 44.8 millones de balboas. De acuerdo con las proyecciones, dicho valor se elevaría a 66.1 y 131.8 millones en 1970 y 1980. A su vez, la capacidad para importar crecería a razón de 5.9 por ciento anual, alcanzando niveles de 64.5 y 122.6 millones en los mismos años (véase de nuevo el cuadro A-33).

Cuadro A-32

PANAMA: OTROS SERVICIOS

Año	Miles de balboas corrientes				Miles de balboas de 1960			
	Total	Gastos de			Total	Gastos de		
		Diplomáticos	Empresas extranjeras	Otros ^{a/}		Diplomáticos	Empresas extranjeras	Otros ^{a/}
1950	2 417	1 087	...	1 330	2 409	1 076	...	1 333
1951	2 421	1 007	...	1 414	2 363	988	...	1 375
1952	2 514	1 088	...	1 426	2 350	1 053	...	1 297
1953	4 161	1 129	1 267	1 765	4 101	1 115	1 254	1 732
1954	4 114	1 129	1 156	1 829	3 939	1 115	1 051	1 773
1955	4 748	1 231	1 373	2 144	4 669	1 209	1 368	2 092
1956	4 257	1 427	673	2 157	4 203	1 410	674	2 119
1957	4 799	1 284	1 045	2 470	4 740	1 264	1 044	2 432
1958	6 122	1 336	1 683	3 103	6 096	1 332	1 686	3 078
1959	5 428	1 583	938	2 907	5 460	1 586	939	2 935
1960	4 987	1 662	726	2 599	4 987	1 662	726	2 599
1961	6 146	2 233	1 396	2 517	6 113	2 209	1 388	2 516
1962	6 546	2 187	1 611	2 748	6 467	2 174	1 590	2 703
1963	6 742	2 413	1 897	2 432	6 566	2 342	1 847	2 377
1964	8 255	2 415	2 903	2 937	7 999	2 283	2 808	2 908

Fuente: Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censos.

a/ Incluye: Seguros, reaseguros, derechos de patente y fábrica y otros de menor cuantía.

Cuadro A-33

PANAMA: PROYECCION DE LAS EXPORTACIONES DE SERVICIOS

(Miles de balboas)

	1964	1970	1980
<u>Valores a precios de 1960</u>			
Total	<u>44 806</u>	<u>66 117</u>	<u>131 838</u>
Servicios de tránsito	10 260	12 251	16 464
Zona libre de Colón	11 342	17 999	38 857
Gastos de pasajeros residentes en el exterior	15 205	25 500	60 368
Otros	<u>7 999</u>	<u>10 367</u>	<u>16 149</u>
Gastos diplomáticos	2 283	2 726	3 664
Gastos empresas extranjeras	2 808	3 872	6 614
Otros	2 908	3 769	5 871
<u>Valores corrientes</u>			
Total	<u>48 488</u>	<u>67 700</u>	<u>140 997</u>
Servicios de tránsito	11 751	12 547	17 551
Zona libre de Colón	12 000	18 546	42 086
Gastos de pasajeros residentes en el exterior	16 482	26 117	64 352
Otros	<u>8 255</u>	<u>10 490</u>	<u>17 008</u>
Gastos diplomáticos	2 415	2 792	3 906
Gastos empresas extranjeras	2 903	3 966	7 051
Otros	2 937	3 732	6 051
<u>Poder de compra de las exportaciones de servicios</u>			
Total	<u>49 000</u>	<u>64 500</u>	<u>122 600</u>

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

/En conjunto,

En conjunto, las ventas de servicios seguirían constituyendo el componente de crecimiento más rápido de los ingresos corrientes de la balanza de pagos. Lo mismo en términos de cuántum que de valor corriente, sus ritmos de crecimiento superan por amplio margen las tasas de desarrollo proyectadas para las ventas al exterior de mercaderías y las relativas a las ventas de bienes y servicios a la Zona del Canal.

b) Ventas de bienes y servicios a la Zona del Canal

En los primeros capítulos de este trabajo se han subrayado la influencia decisiva que han tenido las vinculaciones entre Panamá y la demanda del Canal en la evolución y estructura de la economía del país y el hecho de que la significación de esta última rebasa con mucho el papel que han desempeñado en otros países los sectores dedicados a la exportación. Esa demanda constituye el apoyo esencial de la capacidad para importar del país y sus vinculaciones con la oferta interna de bienes, servicios y mano de obra son mucho más complejas y determinantes de lo que suele ser el caso en otras economías de exportación.

Visto el problema desde el ángulo de la capacidad para importar, es evidente que Panamá, como economía abierta, integrada al comercio internacional y con una base productiva poco desarrollada, mantiene una estrecha relación de dependencia respecto de los ingresos directos e indirectos del canal, que constituyen su principal fuente de divisas. Mientras la mayoría de los países en desarrollo ha tropezado con fluctuaciones recurrentes de la demanda externa que han determinado el carácter irregular de su desarrollo, e incluso dado origen en algunos casos a presiones que forzaron procesos de industrialización y de sustitución de importaciones de diverso alcance, Panamá ha contado con un sector externo más estable. Las fluctuaciones observadas han sido pocas y atribuibles principalmente a la realización de obras o al crecimiento de los gastos de la defensa de la Zona. Dichos fenómenos determinaron crecimientos temporales del ingreso que tuvieron que ajustarse después a los niveles normales de la demanda de bienes y servicios, pero sin que llegaran a producirse descensos absolutos por debajo de esos niveles normales. El país no se ha visto afectado, por lo tanto, en un sentido estricto por la inestabilidad típica de los mercados internacionales

de productos primarios que en otras muchas economías ha llevado a dar un mayor peso a la política de desarrollo hacia adentro.

De esta manera, el país pudo desarrollarse sin mayores problemas, dentro de su pauta tradicional de crecimiento, mientras el nivel de los ingresos de divisas fue suficiente para satisfacer los requerimientos de las importaciones. Las dificultades empezaron a surgir en la posguerra cuando, con los primeros intentos orientados a la integración económica del país y a la diversificación de las bases productivas para buscar solución al desempleo creciente de la mano de obra, se puso de manifiesto que el dinamismo del sector externo resultaba insuficiente para satisfacer las necesidades que gradualmente se habían creado. Con todo, la Zona del Canal como fuente de ingresos externos sigue constituyendo un factor básico de la economía panameña. En la actualidad genera alrededor del 44 por ciento de la capacidad para importar y continúa siendo la corriente de divisas más estable del país.

Pero la significación de la demanda del canal --como se ha indicado-- no se limita a los aspectos de comercio exterior^{24/} sino que influye también decisivamente en el sostenimiento de los niveles internos de actividad, a causa de su estructura e impacto en el mercado nacional. Ello se explica en función del alto componente de salarios --46 millones de balboas en 1964-- que incide directamente en los niveles de consumo y de la demanda efectiva del sistema económico. De la misma manera, las compras de mercancías --alimentos, bebidas, materiales de construcción, artículos de consumo duradero, etc.-- tienen repercusiones de importancia en actividades productivas concretas, lo mismo que en el proceso más amplio de generación del ingreso. (Véanse los cuadros A-34 y A-35.)

^{24/} Aparte de su importancia en la determinación de los grandes agregados económicos, también ha influido históricamente en otras magnitudes, como la estructura de los precios y salarios, los hábitos de consumo de la población, las formas de producción y la especialización de la mano de obra.

La composición de las ventas, y el hecho de tener Panamá una estructura caracterizada primordialmente por la prestación de servicios y la intermediación en el comercio, explican las dificultades que encontró la economía para hacer frente a la reducción de los ingresos de divisas ocurrida cuando se contrajeron los gastos de defensa que el gobierno norteamericano realizó en la Zona durante el último conflicto bélico mundial. Como había excedentes de mano de obra y posibilidades de ampliar a corto plazo la prestación de servicios --sin que se requiriesen grandes inversiones ni períodos de maduración prolongados--, la economía se adaptó rápidamente a niveles más elevados de la demanda efectiva. Los efectos de la reducción de los gastos militares en la posguerra no pudieron asimilarse sin embargo con igual flexibilidad, y los ajustes a una situación normal de demanda externa tuvieron que hacerse a través de la contracción de los niveles de ingreso y empleo.^{25/}

Los comentarios anteriores dan idea de la magnitud de las repercusiones que traería consigo la construcción de un canal a nivel y de los esfuerzos que sería indispensable realizar para ajustar el sistema económico a condiciones distintas de funcionamiento. Aun en la hipótesis de que la participación de Panamá en los ingresos de la nueva vía interoceánica se elevaran a niveles comparables o superiores a los que percibe acualmente el país por ventas de bienes y servicios, habría que crear mecanismos que permitieran su aplicación efectiva a usos productivos.^{26/} For lo demás, y dentro de

^{25/} Entre 1945 y 1951, el ingreso per cápita cayó de 377 a 318 balboas, y el empleo de trabajadores panameños en la Zona de 46 700 a 17 100.

^{26/} De inmediato, saltan a la vista algunas dificultades y necesidades que se plantearían en la aplicación de esas corrientes de fondos. En primer término, la capacidad administrativa, de preparación de proyectos y de ejecución de obras del sector público habría de ampliarse sustancialmente para estar en posibilidad de canalizar recursos a distintos programas de inversión pública y fomento a la producción que tiendan a compensar el crecimiento del desempleo --originado por la terminación de la construcción del nuevo canal-- y a crear una expansión de las actividades productivas. En segundo término, los esfuerzos estatales de fomento, financiamiento, asistencia técnica y orientación a la inversión privada, tendrían que redoblar, tanto por la necesidad de acelerar la transformación del sistema productivo como para superar los factores depresivos de distinto orden que podrían presentarse al abrirse al tráfico la vía interoceánica a nivel. Todo lo anterior requeriría reformas institucionales de fondo en el funcionamiento del sistema económico que incluyen la reorganización de la administración y cambios importantes en la política económica.

Cuadro A-34

PANAMA: VENTAS A LA ZONA DEL CANAL, 1950 - 1964

CEPAL/MEX/66/9
Pág. 163

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
	<u>Miles de balboas corrientes</u>														
Total	<u>57 111</u>	<u>52 887</u>	<u>56 814</u>	<u>60 943</u>	<u>55 516</u>	<u>60 604</u>	<u>60 401</u>	<u>57 316</u>	<u>47 819</u>	<u>51 577</u>	<u>65 457</u>	<u>73 550</u>	<u>87 095</u>	<u>96 116</u>	<u>91 269</u>
Ventas a residentes en la Zona del Canal	24 747	24 104	24 524	24 574	24 400	24 475	23 633	22 421	14 428	14 188	13 265	15 965	19 445	21 109	16 727
Ventas de bienes y servicios a contratistas	3 000	3 500	3 863	5 542	2 664	3 308	2 346	2 708	2 842	4 736	8 400	10 415	10 668	9 659	6 331
Ventas a organizaciones privadas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4 416	4 600	4 400	4 800	5 060
Ventas de bienes a instituciones oficiales	6 578	6 722	6 930	7 038	6 317	8 607	9 023	6 931	5 386	6 118	8 892	8 970	10 479	11 152	10 188
Ventas de servicios a instituciones oficiales	446	460	470	486	407	549	617	598	313	305	756	813	1 079	1 408	2 576
Venta de productos del petróleo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2 255	6 257	4 272
Salarios pagados por la Compañía del Canal y otras agencias oficiales y semi-oficiales a empleados residentes en Panamá	20 390	15 921	17 338	18 622	18 472	20 174	21 727	21 403	21 544	21 917	23 850	26 132	31 754	35 621	39 783
Salarios pagados por contratistas y organizaciones privadas a empleados residentes en Panamá	1 950	2 180	3 689	4 681	3 156	3 491	3 055	3 255	3 306	4 313	5 878	6 655	6 745	6 110	6 332

/Continúa

Cuadro A-34 (Continuación)

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
	<u>Miles de balboas de 1960</u>														
Total	77 451	68 130	67 991	71 671	55 712	69 404	69 343	63 858	55 396	54 797	65 457	71 961	82 372	88 268	75 559
Ventas a residentes en la Zona del Canal	25 022	23 678	24 548	24 598	24 254	22 981	23 215	21 726	14 471	14 369	13 265	16 142	20 171	20 474	15 096
Ventas de bienes y servicios a contratistas	6 085	8 139	4 518	6 452	4 105	4 760	3 783	3 694	4 242	5 481	8 400	10 302	11 570	10 499	6 030
Ventas a organizaciones privadas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4 416	4 899	4 374	4 660	4 783
Ventas de bienes a instituciones oficiales	6 513	6 597	6 709	6 948	6 236	8 455	8 916	6 822	5 370	6 130	8 892	8 872	10 417	10 827	9 630
Ventas de servicios a instituciones oficiales	442	451	455	480	402	539	610	588	312	306	756	804	1 341	1 321	2 494
Venta de productos de petróleo															
Salarios pagados por la Compañía del Canal y otras agencias oficiales y semi-oficiales a empleados residentes en Panamá	36 607	26 186	26 551	27 305	26 017	27 331	26 757	25 121	25 617	23 516	23 850	24 864	26 374	27 026	27 133
Salarios pagados por contratistas y organizaciones privadas a empleados residentes en Panamá	2 782	3 079	5 210	5 888	4 698	5 338	6 062	5 907	5 384	4 975	5 878	6 078	5 870	5 836	5 863

Fuente: Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo.

Cuadro A-35

PANAMA: VENTAS A LA ZONA DEL CANAL, 1963

	<u>Miles de balboas corrientes</u>			<u>Miles de balboas de 1960</u>		
	<u>Total</u>	<u>Civiles</u>	<u>Militares</u>	<u>Total</u>	<u>Civiles</u>	<u>Militares</u>
Total	<u>96 116</u>	<u>60 017</u>	<u>36 099</u>	<u>88 268</u>	<u>55 970</u>	<u>32 298</u>
Ventas a residentes en la Zona del Canal	21 109	8 909	12 200	20 474	8 641	11 833
Ventas de bienes y servicios a contratistas	9 659	9 659	-	10 499	10 499	-
Ventas a organizaciones privadas	4 800	4 800	-	4 660	4 660	-
Ventas de bienes a instituciones oficiales	11 152	4 152	7 000	10 827	4 031	6 796
Ventas de servicios a instituciones oficiales	1 408	483	925	1 321	428	893
Venta de productos de petróleo	6 257	6 257	-	7 625	7 625	-
Salarios pagados por la Compañía del Canal y otras agencias oficiales y semioficiales a empleados residentes en Panamá	35 621	22 622	12 999	27 026	17 009	10 017
Salarios pagados por contratistas y organizaciones privadas a empleados residentes en Panamá	6 110	3 135 ^{a/}	2 975 ^{a/}	5 836 ^{a/}	3 077 ^{a/}	2 759 ^{a/}

Fuente: Dirección de Estadística y Censo y Compañía del Canal.

a/ Cifras preliminares.

la misma hipótesis, una vez absorbido el impacto inicial originado en la percepción y utilización de esos ingresos, su tasa de crecimiento tendería a estabilizarse al ritmo de expansión del tráfico. En estas condiciones, como ha demostrado la experiencia reciente, la afluencia de divisas se elevaría a ritmos inadecuados, y se haría indispensable formar nuevos centros de exportación que sirvieran de punto de apoyo a un desarrollo compatible con el empleo más completo de la mano de obra.

En consecuencia, conviene examinar con algún detenimiento, las perspectivas de crecimiento de las ventas de bienes y servicios a la Zona hasta la fecha probable de terminación del proyecto del canal a nivel del mar. A efectos de la proyección se subdividieron los ingresos originados en la Zona del Canal en dos grandes categorías que agrupan, a su vez, varios rubros de distinta naturaleza. La primera se refiere a los gastos en Panamá de civiles y organizaciones civiles y comprende partidas como: gastos de residentes civiles de la Zona, compras de organizaciones privadas y de contratistas, ventas de servicios a la Compañía del Canal y al Gobierno de la Zona, salarios a empleados panameños de instituciones privadas y contratistas, compras de petróleo y otros renglones de menor importancia. La segunda comprende los gastos de militares e instituciones militares de la Zona del Canal e incluye partidas similares a las señaladas en el caso de los gastos de civiles.

1) Ventas de bienes y servicios a civiles e instituciones civiles de la Zona del Canal. Gastos de civiles en Panamá. Las compras que realizan en territorio panameño los civiles residentes en la Zona del Canal dependen fundamentalmente de la evolución de su ingreso y del crecimiento del número de empleados de la Compañía y del Gobierno de la Zona, así como de la propensión a consumir bienes y servicios de origen nacional.

El número total de empleados ha permanecido más o menos estable entre 1960 y 1964 y es el resultado neto de pequeños aumentos en el personal norteamericano y de reducciones en el de nacionalidad panameña. En cambio, los salarios en ambas categorías han tendido a crecer a razón del 6.9 por ciento anual, explicando la expansión general de las percepciones totales (véase el cuadro A-36).

Cuadro A-36

PANAMA: EMPLEADOS EN LA COMPAÑIA DEL CANAL, Y EN EL GOBIERNO DE LA ZONA,
 RESIDENTES EN LA ZONA DEL CANAL
 (Salarios en miles de dólares)

Año	Total		Panameños		Norteamericanos	
	Número	Salarios	Número	Salarios	Número	Salarios
1960	6 071	36 172	2 541	5 303	3 530	30 869
1961	6 164	39 105	2 556	5 623	3 608	33 482
1962	6 024	40 664	2 342	5 803	3 682	34 861
1963	6 116	44 127	2 410	6 526	3 706	37 601
1964	6 085	47 265	2 385	7 298	3 700	39 967

Fuente: Compañía del Canal.

Según las proyecciones de la Compañía del Canal, el personal norteamericano pasaría de 3 700 a 3 490 y a 2 820 empleados entre 1964, 1970 y 1979, manteniéndose prácticamente invariable el de nacionalidad panameña residente en la Zona. A su vez, las remuneraciones medias se elevarían a razón del 5 por ciento anual, dando un total de salarios de 55.0 y 65.7 millones de balboas en los últimos dos años citados (véase el cuadro A-37).

Los datos disponibles sobre el gasto de personal panameño y norteamericano en bienes y servicios de Panamá en el período 1950-1964, así como las encuestas y proyecciones de la Compañía del Canal, permitieron estimar que los primeros suelen dedicar a esos fines alrededor del 35 por ciento de su ingreso y los segundos entre el 15 y el 20 por ciento.

Que se mantengan esas proporciones en el futuro dependerá del crecimiento de las remuneraciones, de la mayor o menor disponibilidad de bienes y servicios que se ofrezcan dentro de la Zona y de la evolución de los precios en Panamá con respecto a la que se observe en aquélla. Sin embargo, se ha supuesto que esos factores no variarían significativamente en el futuro. Por un lado, muchos de los abastecimientos de servicios y mercaderías difícilmente podrían suministrarse a través de exportaciones a la Compañía del Canal o al Gobierno de la Zona. No se esperan, por otro, divergencias importantes en los sistemas de precios --en virtud de los hechos mencionados en otras secciones de este trabajo-- ni cambios de consideración en la elasticidad-ingreso total de la demanda.

Mediante la combinación de las proyecciones de las remuneraciones y del crecimiento del personal con las propensiones a consumir bienes y servicios panameños, se calculó la serie de los gastos corrientes que habrían de ingresar al país. Los resultados indican una elevación del 25 por ciento entre 1963 y 1970, creciendo la cuantía de esos gastos 11.1 millones de balboas en ese último año.^{27/} Para prever la evolución del cuántum, la serie anterior se deflacionó con un índice de precios al consumidor, ponderado conforme a la estructura de los gastos realizados en Panamá (véase el cuadro A-40 más adelante).

^{27/} Si se suspendiese o restringiese el funcionamiento de comisariatos y de otras instituciones que venden bienes y servicios dentro de la actual Zona del Canal, las ventas de Panamá podrían elevarse sustancialmente sobre las cifras estimadas.

Cuadro A-37

PANAMA: PROYECCIONES DE LAS REMUNERACIONES Y DEL NUMERO DE EMPLEADOS EN LA
 COMPANIA DEL CANAL Y EN EL GOBIERNO DE LA ZONA,
 RESIDENTES EN LA ZONA DEL CANAL

(Salarios en miles de dólares)

Año	Total		Panameños		Norteamericanos	
	Número	Salarios	Número	Salarios	Número	Salarios
1958	6 118	33 022	2 573	4 541	3 545	28 481
1964	6 085	47 265	2 385	7 298	3 700	39 967
1970	5 890	54 980	2 400	9 780	3 490	45 200
1979	5 220	65 670	2 400	15 170	2 820	50 500

Fuente: Compañía del Canal de Panamá

Compras de contratistas panameños para obras en la Zona del Canal. Las compras de contratistas constituyen uno de los renglones de ingreso que han mostrado mayor variabilidad. Ello obedece al carácter no repetitivo de las obras en que participan y a la magnitud de los proyectos de mejoramiento del canal, o a construcciones civiles de diversas clases.^{28/}

El funcionamiento del Canal ha requerido mejoras y reconstrucciones periódicas a medida que ha ido aumentando el tráfico de embarcaciones. El último programa de ampliaciones fue elaborado en 1957 y revisado en 1960 y con el propósito de aumentar la capacidad de tránsito y la seguridad de la navegación. El programa comprende obras iniciadas desde 1955 y la ejecución de otras que se prolongarían hasta 1972, con una inversión aproximada de 125 millones de dólares.^{29/}

Existen muchas incógnitas que dificultan las estimaciones de la evolución de las compras de contratistas. Cabe señalar en particular que por lo menos parte de las obras que se han programado podrían interrumpirse o modificarse ante la perspectiva de la apertura de un nuevo canal. Además el desconocimiento de los detalles de los proyectos concretos impide prever qué parte de los insumos de materias primas y materiales podrían ser suministrados por empresas panameñas, y cuáles los problemas que podrían surgir en materia de abastecimiento cuando crezca la demanda de esos productos como resultado de las obras del nuevo canal.

Según las proyecciones de inversión y los calendarios de trabajo elaborados en forma preliminar por la Compañía del Canal, la magnitud de las obras se reduciría paulatinamente de un nivel de 15.2 a 12.5 y 2.1 millones de dólares entre 1964, 1970 y 1979 en la hipótesis de que se decidiera construir una vía marítima alternativa (véase el cuadro A-38). En los proyectos realizados entre 1950 y 1964 alrededor del 40 por ciento del

^{28/} Es posible que una parte de las compras obedezca a contratos para la realización de obras militares o de defensa que no pudieron desglosarse por falta de información.

^{29/} Entre los proyectos considerados o realizados cabe mencionar los siguientes: ensanchamiento del Corte de Gaillard, reconstrucción y modificación de las esclusas, mejoramiento de los canales de acceso, ampliación de los embalses y de los sistemas de generación de energía eléctrica, y construcción del puente de las Américas (véase, CEPAL, Estudio sobre las perspectivas del Canal actual de Panamá, México, 1965.

Cuadro A-38

PANAMA: PROYECCION DE LOS GASTOS DE CAPITAL DE LA COMPAÑIA DEL CANAL Y
 EL GOBIERNO DE LA ZONA DEL CANAL

(Millones de dólares de 1964)

Año	Total	Tráfico	Otras obras
1964	15.2	5.8	9.4
1970	12.5	6.0	6.5
1979	2.1	0.8	1.3
1980 ^{a/}	-	-	-

Fuente: Compañía del Canal de Panamá.

valor de las obras estuvo compuesto por materiales adquiridos en Panamá. a A falta de mayores elementos de juicio, se ha adoptado ese porcentaje para estimar el cuántum de ese tipo de ventas del país.^{30/} En cuanto al cálculo de la relación de intercambio y de la capacidad para importar, se adoptó el supuesto de que los precios se elevarían al 1.5 por ciento anual; esto es, que se mantendrían las mismas tendencias de los índices de materiales de construcción del período inmediato anterior (1958-1964). Conforme a las hipótesis señaladas, el cuántum descendería de 10.5 millones de balboas en 1963 a 5.0 y 0.8 en 1970 y 1979. (Véase el cuadro A-40.)

Ventas de mercancías a las autoridades civiles de la Zona. Las compras de bienes que efectúan la Compañía del Canal y el Gobierno de la Zona incluyen una gran diversidad de artículos, entre los que destacan los productos alimenticios, partes y refacciones de automóvil, mobiliario y equipos y materias primas de distintas clases.

La proyección de los ingresos por esos conceptos se hizo con base en estimaciones muy preliminares preparadas por la Compañía del Canal, que suponen un crecimiento constante del orden de los 500 000 dólares anuales valuado a precios corrientes. La falta de información complementaria sobre la evolución de las distintas partidas y los propósitos o necesidades que satisfacen, ha impedido hacer algunos ajustes en los cálculos por lo que es posible que las bases de la proyección contengan ciertas sobreestimación de la demanda de abastecimiento; pero como su magnitud real dependerá en buena medida de la política de compras que sigan las autoridades de la Zona y existen, por otro lado, posibilidades de aumentar la oferta panameña de muchos de los artículos objeto de transacciones, se prefirió no efectuar ajuste alguno.

Las proyecciones en valores corrientes indican que las ventas de mercancías se elevarían de 4.2 millones de dólares en 1963 a 7.2 millones en 1970 y a 11.7 millones en 1979. A fin de obtener el cuántum y la relación del intercambio, se construyó un índice especial de precios tomando

^{30/} Las estimaciones podrían estar subvaluadas en la medida en que se realizaran obras civiles que no figurasen en los programas de la Compañía del Canal.

en cuenta la estructura de las compras en 1964 y las tendencias de las cotizaciones de los diversos componentes en el período 1957-1964. Como resultado de las hipótesis y de los cálculos mencionados, el cuántum crecería a 6.2 y 8.7 millones en 1970 y 1979, respectivamente. (Véase el cuadro A-40.)

Compras de organizaciones privadas establecidas en la Zona. En la Zona del Canal se han establecido alrededor de 200 instituciones u organizaciones privadas de muy distinta índole (sociedades mercantiles, navieras, bancarias, de protección social, etc.) que adquieren mercancías muy diversas originarias de Panamá:

Aunque la evolución de ese tipo de ventas registra fluctuaciones de alguna magnitud, ha seguido de cerca en términos generales el crecimiento de las transacciones y del tráfico marítimo del Canal de Panamá. Ello se explica, entre otras razones, por el hecho de que adquisiciones de las compañías navieras que abastecen y prestan distintos servicios a los barcos en tránsito tienen una participación muy elevada dentro del total.^{31/} (Véase de nuevo el cuadro A-34.)

La escasez de información detallada, unida a las dificultades de prever la expansión y la política de compras de las diferentes empresas y organizaciones privadas, restan solidez a cualquier proyección sobre el comportamiento futuro de su demanda. En ausencia de mejores elementos de juicio, se adoptó el supuesto de extrapolar las cifras del año base, tomando en cuenta la asociación que parece existir entre el crecimiento del tráfico y el monto de las compras efectuadas. De esta manera, se hizo crecer el cuántum a razón del 3 por ciento anual, lo que arroja cifras de 5.7 y 7.5 millones de balboas en los años de 1970 y 1979.

La proyección de los precios presentó problemas análogos que pudieron resolverse tomando en consideración que las ventas han tendido a dividirse --en los últimos años-- proporcionalmente entre alimentos y combustibles. La combinación de los índices de precios de los derivados del petróleo y de los alimentos, permitió construir un índice general que ha servido de base para valuar a precios corrientes la serie anterior (véase el cuadro A-40).

^{31/} Se puede calcular a grosso modo que los barcos de carga de cierta magnitud realizan gastos promedios de 1 000 a 1 500 dólares, en combustibles, abastecimientos y otros servicios, de los cuales alrededor del 40 por ciento corresponden a mercaderías o insumos originarios del territorio panameño.

Ventas de derivados del petróleo a las autoridades de la Zona. Como ya se indicó, a partir de la instalación de la refinería de petróleo en Colón, Panamá ha empezado a vender a la Zona cantidades importantes de combustibles y otros derivados del petróleo, compitiendo con otras empresas abastecedoras establecidas en la Zona misma. De acuerdo con los datos proporcionados por la Dirección de Estadística y Censos, las ventas se elevaron de 2.3 millones a 4.3 millones entre 1962 y 1964.

Considerando las ventajas de la cercanía de la planta de refinación y su capacidad para producir a precios competitivos en el mercado mundial, se adoptó el supuesto de que Panamá mantendría su participación en el mercado de la Zona. Por otro lado, dada la estricta vinculación que existe entre la demanda de abastecimientos y el ritmo de crecimiento de las operaciones y el tráfico de la Compañía del Canal, se estimó que la expansión de la demanda tendría lugar a una tasa media del 3 por ciento anual. En consecuencia, el cuántum se elevaría a 7.2 y 9.3 millones en 1970 y 1979, respectivamente (véase el cuadro A-40).

Ingresos por servicios. Los servicios adquiridos por las autoridades y otras instituciones civiles de la Zona comprenden gran diversidad de rubros de poca importancia relativa, entre los que destacan los de publicidad, transporte y fletes.

Los requerimientos de servicios del Gobierno de la Zona y de la Compañía del Canal han crecido con alguna rapidez en el período 1958-1963, al pasar de 100 000 a cerca de 500 000 balboas anuales (véanse de nuevo los cuadros A-34 y A-35). Sin embargo, de acuerdo con las previsiones de esos organismos, su ritmo de crecimiento no excederá del 2 por ciento anual en el futuro. De esta manera, el cuántum se elevaría a 0.6 y a 0.7 millones de balboas en 1970 y 1979. Por lo que hace a la estimación de los valores corrientes, se supuso una tasa media de crecimiento de los precios del 0.3 por ciento anual, ligeramente menor a la elevación de los niveles generales internos de precios en el período histórico inmediato (véase el cuadro A-40).

Las ventas de servicios de publicidad a diversas empresas e instituciones de la Zona se iniciaron muy recientemente (1960) y no obstante su reducida cuantía respecto a otras partidas han crecido con bastante rapidez. Para los fines de la proyección se previó una tasa de expansión del 10 por ciento anual entre 1964 y 1970, que se reduciría posteriormente al 5 por ciento en virtud de considerarse que una vez cubierta la demanda insatisfecha inicial, los nuevos requerimientos se elevarían más lentamente.

Salarios de empleados residentes en Panamá. El número de panameños empleados en las organizaciones civiles de la Zona había venido descendiendo persistentemente desde la terminación de la segunda guerra mundial. A los ajustes derivados de las obras y del tráfico anormalmente altos observados durante ese conflicto bélico, se sucedieron programas de modernización y automatización de muchas de las operaciones del canal que modificaron la estructura del empleo y determinaron menores requerimientos de mano de obra. En estas circunstancias, el número de trabajadores panameños se redujo de más de 14 000 a algo menos de 9 000 entre 1950 y 1959. Con posterioridad se ha registrado un leve crecimiento que ha elevado los niveles de empleo a alrededor de 10 000 panameños. Sin embargo, las remuneraciones medias han crecido considerablemente, en particular después de 1958 cuando a los cambios de estructura del empleo se sumaron reajustes de cierta importancia en los salarios. En promedio, las remuneraciones por trabajador subieron 2.4 veces y el monto total de las mismas casi se ha duplicado en el período 1950-1964 (véase de nuevo el cuadro A-34).

Hecha la corrección a las cifras anteriores para separar el empleo y los salarios de ciudadanos panameños residentes en la Zona del Canal --cuyos gastos se incluyeron en la estimación de las compras y erogaciones en Panamá de los residentes de dicha Zona--, la ocupación y de las percepciones de la fuerza de trabajo panameña han pasado de 7 000 a 8 000 trabajadores y de 13.5 a 24.4 millones de balboas entre 1958-1964 (véanse los cuadros A-37 y A-39).

Las previsiones de la Compañía del Canal en materia de crecimiento del empleo consideran en promedio una tasa de expansión del 1 por ciento anual, inferior al ritmo probable de elevación del tráfico marítimo. Así, al

Cuadro A-39

PANAMA: PROYECCIONES DEL NUMERO Y DE LAS REMUNERACIONES
DE LOS EMPLEADOS EN INSTITUCIONES CIVILES OFICIALES DE
LA ZONA DEL CANAL, RESIDENTES EN PANAMA

Año	Número ^{a/}	Remuneraciones	
		Millones de balboas de 1960	Millones de balboas corrientes
1958	7 000	14.5	13.5
1963	8 200	17.0	22.6
1965	8 300	17.2	25.3
1970	9 000	18.7	34.9
1979	10 000	20.8	60.2

Fuente: Compañía del Canal de Panamá.

a/ No se incluye el personal ocupado en servicios domésticos.

término de los años 1970 y 1979, los niveles de empleo fluctuarían alrededor de 9 000 y 10 000 trabajadores, con un ingreso total, valuado a precios de 1960, de 18.7 y 20.8 millones de balboas. (Véase de nuevo el cuadro A-39). De acuerdo con las mismas estimaciones, la principal fuente de crecimiento de este rubro se derivaría de la elevación media de los salarios, calculada en 5 por ciento anual, y haría elevarse los ingresos corrientes a 34.9 y 60.2 millones de balboas en 1970 y 1979, respectivamente (véase el cuadro A-40).

Salarios de empleados panameños en organizaciones privadas de la Zona.

Dificultades de información impiden determinar con precisión el número y la evolución de los trabajadores panameños que prestan servicios a las organizaciones o empresas privadas establecidas en la Zona. Además de la falta de registros sistemáticos, muchos de ellos desempeñan cargos de tiempo parcial o durante períodos cortos, lo cual complica las estimaciones.

Las informaciones disponibles indican que este renglón de ingresos ha experimentado un crecimiento irregular de cerca de 1 a más de 3 millones de balboas anuales entre 1950 y 1964. El componente de mayor importancia está constituido por las erogaciones de los contratistas para cubrir los costos de la mano de obra de los proyectos que se realizan en la Zona del Canal. De aquí que, en términos generales, las series tiendan a seguir la evolución de los programas de inversión de obras civiles. En el último quinquenio el personal panameño empleado por contratistas ha oscilado entre 1 800 y 2 500 personas, y los pagos entre 2.3 a 4.0 millones de balboas anuales.

Se comprende que al limitarse los programas de inversión en la Zona del Canal, --entre otras razones, por la perspectiva de que se construya una nueva vía interoceánica--, el empleo y los salarios relacionados con esas actividades tiendan a decrecer paulatinamente. En cambio, el empleo generado por otras actividades crecerá probablemente en la medida que aumenten el tráfico y las transacciones que se realizan dentro de la Zona.

No existen, con todo, elementos de juicio suficientes para hacer estimaciones aproximadas del comportamiento del empleo y de los salarios en este grupo de actividad. Para establecer por lo menos un orden de magnitud de las fluctuaciones posibles, se han preparado algunos cálculos de carácter muy

/preliminar.

preliminar. En lo que atañe a los sueldos cubiertos por contratistas se utilizaron las estimaciones de la inversión, elaboradas por las autoridades de la Zona, suponiéndose constancia en los coeficientes históricos que ligan esta última con la estructura de los gastos y el volumen de las operaciones de los propios contratistas. Así, el empleo crecería ligeramente sobre los niveles de 1964 hasta 1967, para descender gradualmente en los siguientes años (véase el cuadro A-40). Por lo que se refiere al empleo derivado de otras actividades, la serie histórica del cuántum se extrapoló de 1970 a 1979, considerándose que no se observarían cambios o modificaciones significativas en las tendencias de los períodos anteriores. Las series valuadas a precios corrientes se obtuvieron considerando un crecimiento anual de los salarios del 5 por ciento, similar al estimado por las autoridades del canal para otros grupos de empleados que prestan sus servicios en la Zona.

Las hipótesis y cálculos descritos permiten prever en términos muy burdos un crecimiento de los salarios corrientes de 3 a 6 millones entre 1963 y 1979, (véase el cuadro A-40).

Resumen de las proyecciones de ventas de mercaderías y servicios a civiles e instituciones civiles de la Zona del Canal. En conjunto, el cuántum de las exportaciones de bienes y servicios se elevaría a 36.1 y a 62.4 millones de balboas entre 1970 y 1979, (véase el cuadro A-40).

Las diferencias de los ritmos de expansión de las distintas partidas determinarían algunas modificaciones en la composición de esos ingresos. Sin embargo, dichos cambios no tienen gran significación, manteniéndose en términos generales la estructura tradicional de los ingresos (véase el cuadro A-41).

ii) Ventas de bienes y servicios a militares e instituciones militares establecidas en la Zona del Canal. Las compras de bienes y servicios del personal militar y de las instituciones militares de la Zona se han agrupado en tres categorías principales: gastos de militares en territorio panameño, ventas de mercaderías a organismos militares y salarios pagados a panameños.^{32/} Las proyecciones comprendidas en esta sección se basan en

^{32/} Debido a insuficiente información estadística, es posible que algunas de las partidas comprendidas en el apartado anterior --ventas de bienes y servicios a civiles e instituciones civiles-- debieron haberse clasificado, en todo o en parte, como gastos de los establecimientos o fuerzas militares. Por ejemplo, la venta de combustibles y derivados del petróleo a la Zona del Canal.

PANAMA: PROYECCIONES DE LAS EXPORTACIONES A CIVILES E INSTITUCIONES
CIVILES DE LA ZONA DEL CANAL

	Millones de balboas corrientes				Millones de balboas de 1960			
	1963	1970	1979	1980	1963	1970	1979	1980
Total	60.1	75.6	109.8	114.7	55.7	56.1	62.4	62.8
Ventas a residentes en la Zona del Canal	8.9	11.1	13.8	14.8	8.7	9.7	11.6	11.8
Ventas de bienes y servicios a contratistas	9.7	5.7	1.2	-	10.5	5.0	0.8	-
Ventas a organizaciones privadas	4.8	6.1	8.2	8.5	4.7	5.7	7.5	7.7
Ventas de bienes a instituciones oficiales	4.2	7.2	11.7	12.2	4.0	6.2	8.7	8.9
Ventas de servicios a instituciones oficiales	0.5	0.6	0.8	0.8	0.4	0.6	0.7	0.8
Venta de productos de petróleo	6.3	6.0	7.7	8.0	7.3	7.2	9.3	9.6
Salarios pagados por la Compañía del Canal y otras agencias oficiales y semi-oficiales a empleados residentes en Panamá	22.6	34.9	60.2	63.9	17.0	18.7	20.8	21.0
Salarios pagados por contratistas y organizaciones privadas a empleados residentes en Panamá	3.1	4.0	6.2	6.5	3.1	3.0	3.0	3.0

Fuente: Dirección de Estadística y Censo y Compañía del Canal.

ESTRUCTURA DE LA PROYECCION DE LAS EXPORTACIONES A CIVILES E
 INSTITUCIONES CIVILES DE LA ZONA DEL CANAL

(Porcientos)

	Valores corrientes				Valores a precios de 1960			
	1963	1970	1979	1980	1963	1970	1979	1980
Total	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Ventas a residentes en la Zona del Canal	14.8	14.7	12.6	12.9	15.6	17.3	18.6	18.8
Ventas de bienes y servicios a contratistas	16.1	7.5	1.1	-	18.9	8.9	1.3	-
Ventas a organizaciones privadas	8.0	8.1	7.5	7.4	8.4	10.2	12.0	12.2
Ventas de bienes a instituciones oficiales	7.0	9.5	10.7	10.6	7.2	11.1	13.9	14.2
Venta de servicios a instituciones oficiales	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	1.1	1.1	1.3
Venta de productos de petróleo	10.5	7.9	7.0	7.0	13.1	12.8	14.9	15.3
Salarios pagados por la Compañía del Canal y otras agencias oficiales y semi-oficiales a empleados residentes en Panamá	37.6	46.2	54.8	55.7	30.5	33.3	33.3	33.4
Salarios pagados por contratistas y organizaciones privadas a empleados residentes en Panamá	5.2	5.3	5.6	5.7	5.6	5.3	4.9	4.8

Fuente: Dirección de Estadística y Censo y Compañía del Canal.

estimaciones proporcionadas por la Embajada de los Estados Unidos en Panamá; incluyen cálculos hasta 1980 del crecimiento en valores corrientes de cada una de las partidas mencionadas en el párrafo anterior. Cabe señalar que no se estudiaron específicamente alternativas sobre la demanda de bienes y servicios de los establecimientos militares. Se comprende que factores de distinto orden podrían acarrear desviaciones significativas de cualquier supuesto que se adoptara. Pero la ausencia de mayor información y las dificultades de prever la influencia de fenómenos de carácter extraeconómico, aconsejaron no complicar las proyecciones (véase el cuadro A-42).

Gastos del personal militar residente en la Zona. Se trata del consumo de bienes y servicios que los militares realizan en territorio de Panamá, demanda que alcanzó en 1963 un nivel de 12 millones de dólares y crecerá a razón del 4 por ciento anual en promedio como resultado del incremento de las remuneraciones medias al personal militar según las estimaciones elaboradas.

La serie del cuántum se obtuvo deflacionando la de valores corrientes con un índice proyectado en función de la estructura conocida del gasto del personal civil y de las tendencias previsibles de los precios (véase la sección b) anterior). El volumen de los gastos, a precios de 1960, alcanzaría un nivel de 8.8 y 11.7 millones de balboas en 1970 y 1979 respectivamente (véase de nuevo el cuadro A-42).

Ventas de bienes a las instituciones militares. Las estimaciones preparadas por la Embajada de los Estados Unidos prevén un crecimiento medio anual de cerca de 100 000 dólares a partir del nivel de 7 millones registrado en 1963. Sobre esas bases se espera que las compras alcancen un valor corriente de 7.5 millones en 1970, que se elevaría a 8.4 millones al fin de la siguiente década.

Como se ha supuesto que el personal y las obras de carácter militar no registrarían en el futuro alteraciones sobre los niveles de 1963, el crecimiento previsto en los gastos parece obedecer primordialmente a la política programada de compras, así como a la necesidad de cubrir la posible elevación de precios.

A partir de la proyección anterior, se estimó la evolución del cuántum mediante la construcción y extrapolación de un índice de precios

Cuadro A-42

PANAMA: PROYECCIONES DE LAS VENTAS A MILITARES Y ESTABLECIMIENTOS
MILITARES DE LA ZONA DEL CANAL

	Millones de balboas corrientes				Millones de balboas de 1960			
	1963	1970	1979	1980	1963	1970	1979	1980
Total	<u>36.1</u>	<u>40.3</u>	<u>56.1</u>	<u>58.2</u>	<u>32.3</u>	<u>28.5</u>	<u>30.8</u>	<u>31.2</u>
Ventas a residentes en la Zona del Canal	12.2	10.1	14.0	14.5	11.8	8.8	11.7	12.1
Ventas de bienes a instituciones oficiales	7.0	7.5	8.4	8.5	6.8	6.5	6.2	6.2
Ventas de servicios a instituciones oficiales	0.9	1.0	1.3	1.3	0.9	1.0	1.2	1.2
Salarios pagados por los establecimientos militares a empleados residentes en Panamá	13.0	18.3	28.4	29.8	10.0	10.0	10.0	10.0
Salarios pagados por contratistas y organizaciones privadas a empleados residentes en Panamá	3.0	3.4	4.0	4.1	2.8	2.2	1.7	1.7

Fuente: Dirección de Estadística y Censo y Compañía del Canal.

similar al utilizado para las compras de las instituciones civiles establecidas en la Zona del Canal (véase de nuevo el cuadro A-42).

Ventas de servicios a las instituciones militares. Como en los casos anteriores, se adoptó la proyección a precios corrientes elaborada por las autoridades del canal deflacionándose la serie con un índice extrapolado de los precios de los servicios. Los resultados de los cálculos muestran para 1979, un crecimiento del cuántum y de los valores corrientes de las ventas del orden del 33 al 44 por ciento respectivamente con relación a 1963 (véase el cuadro A-42).

Salarios de empleados panameños. No se dispuso de información directa sobre la evolución del número de empleados en los establecimientos militares y el monto de las remuneraciones correspondientes. La información censal, así como los datos globales suministrados por las autoridades de la Zona y las estimaciones elaboradas por la Oficina de Planificación, coinciden en situar el nivel de ocupación derivado de esta fuente en una cifra que fluctúa alrededor de 5 000 personas. En el supuesto de que el número de empleados no haya sufrido alteraciones de consideración entre 1960 y 1964 y de que tampoco sufrirá modificación en el futuro, se construyó la serie de cuántum tomando como base los salarios medios de 1960. Para la proyección a valores corrientes se utilizó el índice de salarios pagados a panameños en ocupaciones civiles entre 1960 y 1964, considerándose en el resto del período de la proyección aumentos promedios del 5 por ciento anual, análogos a los adoptados por las autoridades de la Zona para estimar el crecimiento de los pagos al personal de la Compañía del Canal y el Gobierno de la Zona.

La estimación de los salarios cubiertos por contratistas en obras para los establecimientos militares, reconoce también serias limitaciones atribuibles a la ausencia de datos estadísticos. En términos generales la separación de las partidas correspondientes a contratos civiles y militares, se llevó a cabo con base en informaciones parciales del período histórico anterior, aplicándose los mismos coeficientes de participación en el período de la proyección. Por lo que hace al cálculo del cuántum y de los valores corrientes se siguió el mismo procedimiento descrito

/en el

en el apartado 1) anterior (salarios de empleados panameños en organizaciones privadas de la Zona).

En los términos señalados, el valor corriente de las remuneraciones percibidas por la mano de obra panameña alcanzaría niveles de 22 y cerca de 32 millones de balboas en 1970 y 1979, respectivamente (véase de nuevo el cuadro A-42).

Resumen de las proyecciones de las exportaciones a la Zona del Canal.

El volumen de las ventas de bienes y servicios a la Zona del Canal llegaría a 85 y 93 millones de balboas en 1970 y 1979. En términos relativos ello representaría un aumento del 9 por ciento entre los mismos años y un ritmo medio anual de crecimiento para el período 1963-1979, del orden del 0.5 por ciento. Todo parece indicar, por lo tanto, que la demanda externa procedente de la Zona del Canal crecerá en el futuro a ritmos moderados, desde luego inferiores a otros renglones cuantitativamente menos importantes de la balanza de pagos (véase el cuadro A-43).

No se observan mayores discrepancias entre las tasas de crecimiento de los ingresos corrientes procedentes de las ventas a instituciones y empleados civiles y los relativos a establecimientos y personal militares. Sin embargo, el empleo, y por lo tanto el cuántum de los salarios, tiende a crecer con mayor lentitud que el resto de los ingresos, aunque algunas partidas de estos últimos registran descensos de consideración.

En términos generales, la capacidad para importar crece también con lentitud. Pero su tasa de expansión resulta superior a la del cuántum debido en particular a los aumentos previsibles en las remuneraciones medias de la mano de obra y a la relativa estabilidad de los índices proyectados de importación. En efecto, el ritmo medio de crecimiento es del orden del 3.0 por ciento anual y los niveles absolutos estimados alcanzarían cifras de 110.4 y 145.5 millones en los años 1970 y 1979, (véase de nuevo el cuadro A-43).

Al iniciarse el funcionamiento del canal a nivel del mar --que hipotéticamente se ha situado en 1980-- desaparecerá el grueso de los ingresos por ventas de bienes y servicios a la Zona del Canal. En efecto, el valor corriente de las exportaciones caería de 166 a 58 millones de balboas

Cuadro A-43

PANAMA: RESUMEN DE LAS PROYECCIONES DE LAS EXPORTACIONES
 A LA ZONA DEL CANAL

(Millones de balboas)

Año	Valores corrientes			A precios de 1960			Poder de compra		
	Total	Civiles	Mili- tares	Total	Civiles	Mili- tares	Total	Civiles	Mili- tares
1963	96.2	60.1	36.1	88.0	55.7	32.3	98.4	61.5	36.9
1970	115.9	75.6	40.3	84.6	56.1	28.5	110.4	72.0	38.4
1979	165.9	109.8	56.1	93.2	62.4	30.8	145.5	96.3	49.2
1980	58.2	-	58.2	31.2	-	31.2	50.6	-	50.6

Fuente: CEPAL, con base en cifras proporcionadas por la Compañía del Canal.

entre 1979 y 1980, en el supuesto de que se mantuviera la demanda de los establecimientos militares. Ello obedece primordialmente a las características técnicas del canal a nivel del mar, cuya operación y mantenimiento sólo requieren de una fracción muy pequeña de los gastos que son normales en un canal a esclusas. En este sentido, se estima en no más de 3 millones de balboas anuales la demanda de bienes y servicios que origina la nueva vía transístmica. Existe desde luego la posibilidad de que Panamá llegue a aumentar su participación en la reducción de los costos y el aumento de los ingresos del tráfico. Pero en ese caso, se trataría de una corriente de divisas con características distintas, a la asociada tradicionalmente con el canal interoceánico.

c) Proyección de los ingresos por ventas de bienes y servicios durante la construcción del canal

Como se apuntó al hacer referencia a la metodología utilizada para medir el impacto del proyecto de apertura del nuevo canal, el análisis se ha orientado a establecer sus repercusiones directas en la capacidad para importar del país y el empleo, y las indirectas sobre el nivel de ingreso de la economía. De esta manera, en las proyecciones se distinguen tres categorías: los salarios de la mano de obra panameña; las ventas de equipos y materias primas y materiales; y los gastos del personal no panameño en bienes y servicios de origen nacional.

Debe advertirse el carácter preliminar y tentativo de las proyecciones que se deriva de haberse utilizado como punto de apoyo los datos que se obtuvieron de los anteproyectos de construcción, que aparte de ser provisionales, dejan varios aspectos sin profundizar o cuantificar en medida suficiente. La falta de definición precisa de algunos puntos colaterales al propio proyecto, que inciden de manera importante en los ingresos que percibiría Panamá, obligaron además a la adopción de supuestos más o menos arbitrarios como es el caso de la estimación de las compras de bienes y servicios del personal no panameño, cuya magnitud real dependería de los arreglos que se establecieran en cuanto a la organización y origen de los suministros. Consideraciones similares podrían hacerse en

/relación a

relación a las ventas de materiales y equipos y sobre los privilegios que en su caso llegaran a concederse al personal panameño en materia de importaciones. Por otro lado, se admiten como igualmente viables, cualquiera de las localizaciones propuestas. Este no es rigurosamente el caso. Así, por ejemplo, la posibilidad de abrir el canal siguiendo la ruta de Sasardí-Mortí está sujeta a que puedan resolverse satisfactoriamente una serie de problemas técnicos sobre la aplicación de detonaciones nucleares a trabajos de excavación.

En lo referente a la fuerza de trabajo panameña, el monto total de las remuneraciones se consideró como un ingreso neto al país, y en el caso del personal extranjero se supuso que gastaría alrededor del 70 por ciento de los salarios en adquisiciones de bienes y servicios producidos o vendidos por empresas nacionales. La hipótesis implícita en la proyección es la de que los abastecimientos a la población que participe en las obras se organizará fundamentalmente a base o a través de la oferta interna y de los establecimientos del país.^{33/} Con respecto a los materiales y otras ventas de mercaderías destinadas a los trabajos de construcción, el supuesto más importante consistió en admitir que la elasticidad de oferta sería suficientemente alta para cubrir la nueva demanda de artículos que ya se producen en Panamá.

Como puede desprenderse fácilmente de estas observaciones, los resultados de las proyecciones tienden a reflejar los ingresos máximos que, conforme a las técnicas elegidas en los proyectos, podría percibir Panamá dadas las disponibilidades de mano de obra y la capacidad de oferta instalada. De ser posible ampliar esa capacidad --con vistas a elevar la participación del país en los abastecimientos--, modificarse los proyectos o los métodos de excavación y construcción, o la adopción de sistemas distintos de organización de los suministros, se comprende que podrían alterarse significativamente las cifras estimadas. De todas maneras, los cálculos deben

33/ Si, por ejemplo, se establecieran sistemas especiales de suministros del tipo de los comisariatos de la actual Zona del Canal, las ventas de Panamá podrían reducirse sustancialmente, e incluso habría que realizar deducciones a las remuneraciones del personal panameño.

interpretarse con reservas y considerarse sólo como indicativos del orden de magnitud de las posibles repercusiones económicas de los proyectos.

En términos generales, el procedimiento de estimación ha sido el siguiente: con base en el desglose de los distintos renglones de la inversión del proyecto, sus componentes, nacional e importado, y los calendarios y gráficas de progreso de las obras, se calcularon inicialmente a precios de 1963-64 (véanse los cuadros A-44, A-45, A-46 y A-47), los volúmenes parciales y total de ingresos que podría percibir Panamá en las dos alternativas de localización, así como el monto anual de los mismos durante el período de construcción. Para estimar las series de cuántum y del valor corriente de los ingresos, se utilizaron después diversos índices de precios que se proyectaron en la mayoría de los casos tomando en consideración las tendencias históricas previas y otros elementos complementarios de juicio (véase el cuadro A-48).

En síntesis, los índices utilizados fueron los siguientes: a) en el caso de los materiales de construcción, el índice de precios elaborado por la Dirección de Estadística y Censo de Panamá que se extrapoló considerando un incremento anual en los mismos del orden del 1.5 por ciento; b) los salarios del personal panameño se movieron conforme a la tendencia del índice de remuneraciones de los obreros de la construcción (Dirección de Estadística y Censo), ajustándose su nivel en un 10 por ciento en el año de 1970 para tomar en cuenta las presiones al alza que pudieran presentarse al iniciarse los trabajos de construcción y los alicientes adicionales que seguramente se crearían para atraer a la mano de obra; c) al estimar el valor corriente de las remuneraciones de la mano de obra extranjera, se usó el índice de salarios proyectado por la Compañía del Canal para su propio personal, considerándose que tanto el nivel como el comportamiento de las series seguiría de cerca al de las percepciones pagadas en la Zona del Canal; d) por lo que se refiere a las ventas de equipos de origen panameño, el índice empleado fue el que elabora la Dirección de Estadística y Censo, suponiéndose una tasa anual de incremento del 1.7 por ciento a partir de 1964; e) por último, las importaciones de materiales de construcción y equipos se movieron conforme a los índices extrapolados de precios de la Oficina de Censos de los Estados Unidos.

Cuadro A-44

ESTIMACION DE LA INVERSION EN EL PROYECTO DE SASARDI-FORTI
(Millones de dólares de 1964)

Concepto	Total	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Total	<u>746.9</u>	<u>10.4</u>	<u>3.7</u>	<u>2.9</u>	<u>35.0</u>	<u>64.0</u>	<u>67.7</u>	<u>57.5</u>	<u>149.3</u>	<u>202.5</u>	<u>114.4</u>	<u>39.5</u>
Materiales	<u>367.1</u>	<u>1.9</u>	<u>0.6</u>	<u>0.5</u>	<u>11.0</u>	<u>33.8</u>	<u>38.3</u>	<u>31.4</u>	<u>92.9</u>	<u>107.0</u>	<u>38.4</u>	<u>11.3</u>
De origen panameño	137.6	0.4	0.1	0.1	9.6	30.2	34.7	24.3	15.5	10.6	10.2	1.9
Importados	229.5	1.5	0.5	0.4	1.4	3.6	3.6	7.1	77.4	96.4	28.2	9.4
Mano de obra	<u>196.9</u>	<u>0.9</u>	<u>0.5</u>	<u>0.4</u>	<u>16.3</u>	<u>17.4</u>	<u>15.2</u>	<u>15.0</u>	<u>36.2</u>	<u>51.4</u>	<u>32.9</u>	<u>10.7</u>
Panameña	91.5	0.4	0.2	0.2	6.5	14.6	10.7	7.7	7.1	17.7	20.0	6.4
No calificada	44.1	-	-	-	2.8	7.0	6.3	4.9	4.1	7.5	8.7	2.8
Semicalificada	47.4	0.4	0.2	0.2	3.7	7.6	4.4	2.8	3.0	10.2	11.3	3.6
Del exterior	105.4	0.5	0.3	0.2	9.8	2.8	4.5	7.3	29.1	33.7	12.9	4.3
Equipo	<u>182.9</u>	<u>7.6</u>	<u>2.6</u>	<u>2.0</u>	<u>7.7</u>	<u>12.8</u>	<u>14.2</u>	<u>11.1</u>	<u>20.2</u>	<u>44.1</u>	<u>43.1</u>	<u>17.5</u>
De origen panameño	32.7	-	-	-	3.1	9.5	6.7	3.9	2.0	3.2	3.4	0.9
Importados	150.2	7.6	2.6	2.0	4.6	3.3	7.5	7.2	18.2	40.9	39.7	16.6

Fuente: Compañía del Canal de Panamá.

ESTIMACION DE LA INVERSION EN EL PROYECTO DE PANAMA-COLON

(Millones de dólares a precios de 1964)

Concepto	Total de inversiones	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Total	<u>2 392.0</u>	<u>174.5</u>	<u>385.3</u>	<u>353.3</u>	<u>263.9</u>	<u>237.2</u>	<u>233.9</u>	<u>236.4</u>	<u>248.3</u>	<u>179.0</u>	<u>80.1</u>
 Materiales	<u>206.4</u>	<u>11.0</u>	<u>27.0</u>	<u>28.2</u>	<u>22.4</u>	<u>19.2</u>	<u>18.1</u>	<u>18.3</u>	<u>25.2</u>	<u>24.8</u>	<u>12.1</u>
De origen panameño	34.9	2.3	4.4	5.2	4.0	3.7	3.1	2.7	4.1	3.7	1.8
Importados	171.5	8.8	22.7	23.1	18.4	15.5	14.9	15.6	21.0	21.1	10.4
 Mano de obra	<u>509.8</u>	<u>35.2</u>	<u>80.2</u>	<u>75.5</u>	<u>56.9</u>	<u>50.6</u>	<u>49.6</u>	<u>50.0</u>	<u>53.3</u>	<u>40.0</u>	<u>18.4</u>
 Panameña	453.9	31.6	71.7	67.3	50.8	45.2	44.3	44.7	47.2	35.1	16.1
No calificada	248.4	17.5	39.5	36.9	27.9	25.0	24.5	24.6	25.6	18.6	8.5
Semicalificada	205.5	14.1	32.2	30.5	22.9	20.4	19.8	20.0	21.6	16.4	7.6
Del exterior	55.9	3.7	8.5	8.1	6.1	5.4	5.3	5.4	6.1	5.0	2.4
 Equipos	<u>1 675.8</u>	<u>128.3</u>	<u>278.0</u>	<u>249.6</u>	<u>184.6</u>	<u>167.3</u>	<u>166.3</u>	<u>168.3</u>	<u>169.8</u>	<u>114.1</u>	<u>49.5</u>
De origen panameño	38.7	0.8	3.6	5.0	5.3	4.7	4.1	4.4	4.4	4.0	2.6
Importados	1 637.1	127.5	274.4	244.6	179.3	162.6	162.2	163.9	165.4	110.2	47.0

Fuente: Compañía del Canal de Panamá.

Cuadro A-46

PANAMA: COMPOSICION DE LAS INVERSIONES EN EL PROYECTO SASARDI-PORTI

Concepto	Millones de dólares de 1964
Inversión total	<u>747</u>
Investigación de campo	17
Estudios de ingeniería	13
Construcción	717
Construcción general	<u>282</u>
Construcción para acceso al sitio	120
Excavación convencional	89
Instalaciones permanentes	73
Excavación nuclear	<u>307</u>
Emplazamiento de cargas	60
Evacuación del área	30
Fabricación, montaje y detonación de explosivos	155
Otras operaciones nucleares	62
Ingeniería	<u>34</u>
Imprevistos ^{a/}	<u>94</u>

Fuente: Gobierno de la Zona del Canal, Isthmian Canal Studies, 1964,
 Anexo 14, Apéndice 2.

a/ Corresponde al 15 por ciento de la inversión en construcción.

Cuadro A-47

PANAMA: COMPOSICION DE LAS INVERSIONES EN EL PROYECTO PANAMA-COLON

Concepto	Millones de dólares de 1964
Inversión total	<u>2 392</u>
Desmonte y desarraigo	4
Relocalización de instalaciones existentes	6
Excavación	1 985
Tapones de conversión	4
Puertos e instalaciones	19
Control de inundaciones	154
Suministro de energía	16
Carreteras	38
Relocalización de dragas	8
Instalaciones de recobro	8
Auxiliares de la navegación	13

Fuente: Gobierno de la Zona del Canal, Isthmian Canal Studies, 1964,
Anexo 14, Apéndice 2.

Cuadro A-48

PANAMA: VENTAS DE BIENES Y SERVICIOS DURANTE EL PERIODO DE CONSTRUCCION
 DEL CANAL A NIVEL DEL MAR

(Millones de balboas)

Año	Corrientes		Constantes (1960)		Poder de compra	
	Sasardf- Mortí	Panamá- Colón	Sasardf- Mortí	Panamá- Colón	Sasardf- Mortí	Panamá- Colón
1969	1.3		1.0		1.3	
1970	0.8	44.8	0.5	31.9	0.8	42.7
1971	0.6	108.1	0.4	73.7	0.6	102.0
1972	32.6	109.4	23.5	71.9	30.5	102.2
1973	68.8	88.1	52.2	55.8	63.7	81.6
1974	68.6	82.3	51.4	49.8	62.9	75.5
1975	53.2	83.0	37.9	47.8	48.4	75.5
1976	65.2	87.3	39.8	47.9	58.7	78.6
1977	86.5	98.3	48.1	52.0	77.2	87.8
1978	68.4	78.6	37.7	40.1	60.5	69.6
1979	21.1	38.9	10.6	19.3	18.5	34.1

Fuente: CEPAL, con base en cifras proporcionadas por la Compañía del Canal.

Conforme a la metodología expuesta, el aumento total a la capacidad para importar derivado de las obras de construcción alcanzaría niveles de 423 y de 750 millones de dólares en Sasardi-Mortí y Panamá-Colón, respectivamente, distribuidos a lo largo del período 1969-1979 (véase de nuevo el cuadro A-48).

3. Proyecciones globales

a) El modelo de proyección

La estructura del modelo de proyección se decidió después de realizar varios ensayos con diferentes juegos de ecuaciones. Para ello se tuvieron en cuenta, además del grado de confiabilidad estadístico de los parámetros estimados, el ajuste retrospectivo de los valores calculados con las series históricas y algunas pruebas de compatibilidad entre las cifras proyectadas de las distintas variables. En este último aspecto se tropezó con dificultades para encontrar una función simple de producción que estableciera una vinculación adecuada entre el crecimiento de la demanda y el uso de la capacidad instalada como fuente generadora de ingreso. También hubo dificultades para hacer compatible la expansión del producto con un déficit más o menos realista en la cuenta corriente de la balanza de pagos. En varios modelos elaborados, el mantenimiento de los ritmos históricos de crecimiento habría implicado incurrir en un endeudamiento externo exagerado. Estos resultados, que coinciden con el análisis de las tendencias al desequilibrio crónico de la balanza de pagos, llevaron a concluir que de no tener lugar un crecimiento sustancial de las exportaciones, la tasa de crecimiento del ingreso probablemente habrá de verse constreñida en el futuro.

Una de las características centrales de las proyecciones se refiere al papel de la demanda externa en la determinación de los niveles de ingreso y empleo. En la primera parte de este trabajo se indicaron varias de las consideraciones que respaldan el tratamiento de la capacidad para importar como la principal variable autónoma o exógena del sistema económico. Bastará señalar aquí, el carácter abierto de la economía panameña, el reducido

/tamaño del

tamaño del mercado y su alto grado de dependencia de los abastecimiento del exterior, así como el hecho de que la oferta monetaria, en ausencia de un sistema autónomo de emisión, depende de la afluencia de divisas y créditos externos. Por otra parte, la naturaleza misma del problema que se trata de investigar, esto es, la determinación de las repercusiones de la construcción de un canal a nivel, refuerza el énfasis en el análisis del sector externo, donde se manifestarán de manera más directa dichas repercusiones. La influencia en la economía de los ingresos por exportaciones se tomó en cuenta en el modelo de proyecciones tanto por lo que se refiere a su impacto directo en la demanda global como a sus efectos indirectos sobre la inversión, la utilización de la capacidad instalada y las importaciones.

Una segunda característica de la proyección macroeconómica que conviene puntualizar se refiere a la utilización de una función de producción simplificada. Para ello se utilizó una relación producto-capital global cuyas variaciones anuales se hicieron depender de los niveles alcanzados en años anteriores y de la influencia de la demanda global sobre la utilización del capital de la economía.

Las importaciones se estimaron como función de los principales componentes de la demanda global. En el caso de la inversión y el consumo, la interpretación de los coeficientes obtenidos es evidente y tiende a reflejar la magnitud de las respectivas propensiones a importar, con cierto sesgo atribuible a que no se dispuso de cifras confiables sobre la demanda intermedia. En cuanto a la selección de las exportaciones como una de las variables explicativas de las compras al exterior conviene hacer algunas observaciones. Por una parte, los abastecimientos a la Zona del Canal y a la compañía bananera, así como las ventas de mercaderías a las embarcaciones, turismo y pasajeros en tránsito tienen un alto componente importado. Por otra parte, ese tratamiento, además de ser estadísticamente significativo, permitió establecer una restricción indirecta entre el déficit en cuenta corriente y el crecimiento del producto, cuya variable explicativa fundamental es, como se dijo, la capacidad para importar. En forma alternativa se pudo haber usado una función global que relacionara al nivel de las importaciones --conjuntas o por principales categorías-- con

/el ingreso,

el ingreso, o utilizar, como variables independientes, al consumo, la inversión y alguna otra variable sustitutiva o representativa de los requerimientos de importación de la demanda intermedia. Sin embargo, los resultados de los ensayos efectuados, en términos de confiabilidad estadística y del funcionamiento general del modelo de proyección, aconsejaron adoptar la función señalada.

La proyección del empleo de la mano de obra no se derivó directamente del modelo de proyección. Sin embargo, los valores estimados del producto y su desglose sectorial posterior sirvieron de base para estimar la evolución de la ocupación en las actividades productivas internas. Los datos anteriores, combinados con los cálculos del empleo generado por las obras de construcción, permitieron llegar a cifras burdas sobre los niveles totales de ocupación de la fuerza de trabajo (véase más adelante el punto b)).

El modelo de proyección consta de ocho ecuaciones y once variables,^{34/} como sigue:

$$1) D_n = p_n + Z_n + M_n + R_n = X_n + C_n + I_n$$

$$2) p_n = \alpha_n K_n$$

$$3) K_n = (1 - d) K_{n-1} + I_{n-1}$$

$$4) \alpha_n - \alpha_{n-1} = s + r_n$$

$$5) \beta_n = \frac{D_n \cdot D_{n-1}}{D_{n-1}}$$

$$6) M_n = a + b X_n + c C_n + f I_n$$

$$7) C_n = D_n - (X_n + I_n)$$

$$8) I_n = \lambda + u X_n$$

$$9) Z_n = \bar{Z}_n$$

$$10) X_n = \bar{X}_n$$

$$11) R_n = \bar{R}_n$$

^{34/} Tres de las variables (capacidad para importar, relación de intercambio y sueldos de la mano de obra ocupada en la Zona del Canal) se estimaron por separado.

Donde:

- P_n , producto interno bruto del año n a precios de 1960, excluidos los salarios pagados a panameños en la Zona del Canal de Panamá.
- Z, salarios pagados a empleados panameños en la Zona del Canal de Panamá (más una estimación de los que cubrirían durante el período de construcción del nuevo canal).
- M, importación de bienes y servicios.
- R, efecto de la relación de los términos del intercambio.
- X, poder de compra de las exportaciones de bienes y servicios.
- C, consumo público y privado de bienes y servicios.
- I, inversión bruta total.
- D, demanda global.
- K, existencia de capital al principio del año.
- α , relación producto-capital.
- δ , incremento relativo de la demanda global.
- d, coeficiente de depreciación (0.03).
- s, r, a, b, c, i, l, u, parámetros determinados con base en la experiencia histórica (1950-1961 o 1950-1963), según la disponibilidad de los datos.^{35/}

La primera igualdad expresa la condición de equilibrio contable entre la oferta global (producto e importaciones) y la demanda global (consumo, inversión y exportaciones). Pero como las exportaciones (X) se expresan en términos de su poder de compra en el exterior, se incluye como variable de ajuste el efecto de la relación del intercambio (R).^{36/} El producto interno bruto se desglosó en dos componentes: p, representa la parte del mismo generada a través de la utilización del capital reproducible del país, y Z el monto de las remuneraciones a la mano de obra panameña ocupada en la Zona

^{35/} Los valores de los parámetros son los siguientes:

s = 0.43444	c = 0.18245
r = 0.57094	i = 0.52092
a = 41.58966	l = 46.11590
b = 0.19625	u = 0.68922

^{36/} El efecto de la relación del intercambio suele definirse como $R = Q(w-1)$, Q, es el cuántum de las exportaciones y w la relación del intercambio.

del Canal y en las obras de construcción de la vía a nivel del mar, cuya evolución es independiente de la formación interna de capital. En otros términos, la separación de componentes obedeció a la necesidad de segregar un elemento de ingreso (Z) de la función de producción global de la economía panameña.

La segunda ecuación (función simplificada de producción) establece la relación entre el producto de un año dado y el acervo de capital a principios del mismo. El capital en cualquier período se hizo igual a las existencias de capital depreciado más la inversión total del período anterior, postulando un período medio de gestación de la inversión de un año (ecuación 3).^{37/} La medición del capital en el año base se hizo, en forma un tanto burda, reconstruyendo las series a partir de las importaciones de bienes de capital y las inversiones en construcción.^{38/}

La cuarta ecuación intenta medir las fluctuaciones en el grado de utilización del capital año por año en función del aumento o disminución de la demanda global y los niveles de utilización alcanzados en el período previo (ecuación 5). De esta manera pudieron evitarse los inconvenientes de utilizar una relación fija entre el nivel del producto y las existencias de capital que no parecen ajustarse con un margen razonable de error a las condiciones de la economía de Panamá.

La función de importación (ecuación 6) se hizo depender, después de varios ensayos, de la inversión (I), el consumo (C) y las exportaciones (X) como quedó explicado. Los parámetros equivalen grosso modo a una propensión media a importar de alrededor del 40 por ciento que es ligeramente descendente --debido a la disminución relativa del coeficiente a en relación al ingreso-- y que, por lo tanto, toma en consideración un cierto margen de sustitución de importaciones. En este aspecto es de notar que la función calculada podría subestimar, en el período de construcción del

^{37/} A falta de información detallada sobre la composición y vida útil del acervo de capital, se fijó al coeficiente de depreciación (d) un valor del 0.03 por ciento con base en la experiencia de países de grado similar de desarrollo.

^{38/} Conforme a esos cálculos el capital se estimó en 680 millones de balboas en el año base de 1956.

nuevo canal, la magnitud de las importaciones totales. Por una parte, la elasticidad de la oferta interna frente a una elevación brusca de la demanda podría ser insuficiente para aumentar los abastecimientos a corto plazo con la rapidez necesaria. Por otra, es también probable que la composición del consumo se altere adquiriendo mayor peso el componente importado y que lo mismo ocurre con la demanda de bienes de capital y la de insumos y materias primas como respuesta al ensanchamiento y utilización más intensa de la capacidad instalada. Sin embargo, se prefirió no introducir modificaciones arbitrarias a los parámetros históricos, teniendo en cuenta la posible presencia de diversos factores de carácter compensatorio. Cabe señalar, entre otros, la ejecución de proyectos que sustituyan importaciones, como resultado de los alicientes del crecimiento de la demanda o de programas específicos impulsados por el gobierno. Más importante que lo anterior en cuanto al alcance de sus efectos -- sean en el sentido de restringir las compras en el exterior o en el de impulsar una política más indicada para reemplazarlas con producción interna -- podría ser el crecimiento de los déficit en cuenta corriente que seguramente alcanzarían niveles inconvenientes de elevarse aún más el coeficiente de importaciones.

La ecuación (7) permitió proyectar el consumo final como la diferencia entre la demanda global (D) y la suma de las exportaciones (X) y la inversión (I). Es evidente que la estimación del consumo pudo haberse hecho en forma independiente mediante el cálculo de las propensiones y elasticidades-ingreso. No se hizo así, en parte porque la información disponible no fue suficiente para realizar un desglose detallado de los diversos componentes del consumo y también porque esa variable se utilizó como partida de ajuste dentro del modelo, siguiendo la metodología del cálculo del producto utilizada en Panamá. No obstante lo anterior, se realizaron diversas comprobaciones parciales para precisar el grado de ajuste de la evolución proyectada del consumo con las tendencias históricas anteriores y sus relaciones de magnitud con otras variables macroeconómicas.

El tratamiento del poder de compra de las exportaciones como principal variable exógena del sistema se sujetó a diversas formulaciones analíticas. En este sentido se hicieron ensayos para estimar multiplicadores

separados y conjuntos de los ingresos derivados directamente de la Zona del Canal y de los provenientes de otras fuentes de divisas; pero en la formulación definitiva de su relación funcional respecto a su inserción en el esquema general de funcionamiento del sistema económico, se prefirió establecer una vinculación más concreta con los niveles de inversión de la economía. No se trata de una decisión arbitraria o artificial puesto que refleja en gran medida una de las características del proceso de formación de capital en el país, en el cual el crecimiento de las exportaciones y del ingreso real del sector exportador crea alicientes a la inversión a través del impacto que produce en los grupos donde se concentra el ahorro o por las repercusiones más generales que causa sobre la generación y ensanchamiento de la demanda efectiva de los sectores privado y público. Así pues, dentro del modelo, el poder de compra de las exportaciones influye en la determinación del ingreso directamente como componente de la demanda global e indirectamente como variable explicativa fundamental del nivel de inversión (véase la ecuación 8).

Las tres últimas igualdades simbolizan simplemente la incorporación dentro del modelo de proyección de las variables relativas a la capacidad de compra de las exportaciones (X), el efecto de la relación del intercambio (R) y los sueldos y salarios de la mano de obra panameña ocupada en la Zona del Canal (Z). La metodología utilizada en la estimación del comportamiento de esas variables se ha explicado in extenso en la sección 2 anterior, por lo que basta indicar aquí que a los valores proyectados de Z se sumaron durante el período de construcción de la nueva vía interoceánica los ingresos que percibiría el país por concepto de remuneraciones de la fuerza de trabajo nacional y ventas de todo tipo de bienes y servicios.

Resta, por último, hacer una breve referencia a la estimación de los ingresos que percibiría Panamá en el primer año de funcionamiento del canal a nivel. Las cifras sobre empleo y adquisiciones de bienes y servicios se obtuvieron de los estudios realizados por la Compañía del Canal. La valuación de las remuneraciones y de las compras a precios corrientes se hizo con base en los índices de precios proyectados a que se aludió anteriormente (véase el punto c) de la sección 2).

Los cálculos anteriores, están influidos además, por la adopción de dos hipótesis que conviene indicar explícitamente. La primera consiste en haber considerado que en un año se complementarían la transferencia total de las operaciones del canal con esclusas a la vía a nivel en sus dos alternativas de localización dentro de territorio panameño. En la segunda se supone que de construirse el canal en otro país, ello traería como consecuencia el desplazamiento total de la actividad que hoy se realiza a través de Panamá. Se comprende que en la medida en que el período de ajuste sea mayor o se encuentren en operación las dos vías simultáneamente, los efectos depresivos y de otro tipo que afecten a la economía panameña tenderían a diluirse un tanto en un lapso más prolongado. Cabe señalar, finalmente, que no se ha tomado en consideración el impacto económico que podría resultar del pago de indemnizaciones o pensiones de retiro de la mano de obra ocupada en la Zona del Canal y que quedaría desplazada al iniciarse el funcionamiento de la vía interoceánica alternativa.

b) Nota metodológica sobre la proyección de la demanda de fuerza de trabajo.^{39/}

La metodología aplicada en la proyección de la demanda de fuerza de trabajo consistió esencialmente en establecer la asociación entre los niveles proyectados del producto, la evolución previsible de la productividad por trabajador (valor agregado) y los requerimientos resultantes de mano de obra. Los pasos que se siguieron fueron los siguientes: a) el producto estimado se desglosó sectorialmente conforme a la evolución de los coeficientes históricos de participación; b) la demanda de mano de obra de los sectores de industria, construcción, comercio y transporte se proyectó con base en la experiencia del período 1950-1964, utilizando la ecuación de regresión $P_i = AY_i^b$ (donde P_i es el valor agregado por trabajador del sector i y Y_i el producto bruto interno del mismo sector); c) en el caso de la agricultura se adoptó un procedimiento distinto en virtud de que en el último

^{39/} Una explicación más detallada sobre la metodología y los resultados de la proyección de la oferta y la demanda de mano de obra puede consultarse en Naciones Unidas, E/CN.12/353; TAO/LAT/64/PROVISIONAL Población y mano de obra en Panamá, 1950-1980.

quinquenio (1960-1964) ha ocurrido un fenómeno de aceleración en el crecimiento de la productividad respecto a las tendencias entre 1950 y 1960. Tomando en consideración además que la evolución de la demanda de mano de obra rural está íntimamente asociada con el crecimiento de la oferta agrícola y los efectos previsibles del proceso de urbanización y de las obras de construcción del canal a nivel, se estimaron como sigue los aumentos promedios anuales de productividad en función de los incrementos en el producto del sector:

<u>Año</u>	<u>Canal fuera de Panamá</u>	<u>Ruta Sasardí-Mortí</u>	<u>Ruta Panamá-Colón</u>
1960-65	2.0	2.0	2.0
1965-70	2.2	2.2	2.2
1970-75	2.1	3.2	4.0
1975-79	2.6	3.0	3.0

d) En el caso de los sectores de minas y electricidad que dan ocupación a una fracción muy reducida de la población activa, se siguió un procedimiento más simple, relacionando los coeficientes históricos medios de aumento del producto y del empleo; e) por último, en el sector de servicios se supuso productividad constante, teniendo en cuenta que en el período 1950-1964 el valor agregado por trabajador prácticamente no ha variado y de que parece difícil que se reduzcan apreciablemente los niveles de subocupación urbana o alterarse también significativamente la organización del trabajo prevaleciente en el sector.