NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

PROVISIONAL
CEPAL/MEX/1020
22 de octubre de 1979

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

PANAMA: ASPECTOS METODOLOGICOS Y CONCEPTUALES PARA LA ELABORACION DEL PLAN DE DESARROLLO 1981-1985

79-10-480-50

INDICE

	Página
Presentación	1
I. Elaboración de un documento sobre las políticas económicas de corto plazo	5
II. Elaboración de un documento sobre la subregión canalera y sus implicaciones en la economía nacional	14
III. Propuesta sobre la metodología para la formulación del Plan Quinquenal 1981-1985	22
1. Introducción	22
2. Tareas en la elaboración del Plan	24
a) Interpretación del proceso económico	24
b) Determinación de los objetivos de mediano plazo	31
c) Propuesta de un modelo de experimentación numérica para la determinación de las metas	34
d) Proceso de armonización de los planteamientos globales, regionales y sectoriales	40
e) La consideración de la coyuntura	46
f) Diseño y contenido del Plan	49
3. La evaluación y el control del Plan Nacional y el rol de la planificación operativa	52
Apéndice	
I. Orientaciones metodológicas para el análisis e interpretación de la economía panameña	A-1
II. Modelo de experimentación numérica para Panamá	A-18
III. Principales instrumentos que omponen el plan anual	A-42
IV. Contenido del plan	A-58
V. Requerimientos estadísticos	A-64

PRESENTACION

Con motivo de los compromisos y perspectivas derivados de la firma de los Tratados Torrijos-Carter a principios del corriente año, el Gobierno de Panamá solicitó la asistencia de la CEPAL/ILPES tanto para colaborar con la Autoridad del Canal en aspectos relativos a la formulación de un plan para el Area Canalera,[1/] como en otros vinculados con los trabajos más amplios de la planificación nacional. En atención a esta solicitud se formuló una propuesta de esquema de trabajo para elaborar un documento en el que figurarían las posibles políticas para optimizar las potencialidades económicas que encierra la reincorporación de un apreciable territorio a la economía panameña.[2/]

El referido programa de acción pretendía cumplir varias funciones, entre las que destacaban, por un lado, colaborar en la profundización del ejercicio que realizó el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE) durante 1978 para reexaminar los beneficios que Panamá puede obtener de su localización geográfica estratégica,[3/] lo que sumado a la cambiante situación interna y externa en que se inscribe el desarrollo panameño en los años actuales, podría exigir una reorientación de la política económica; por otro, examinar las implicaciones de los Tratados sobre las tareas de la planificación.

Posteriormente, sobre la base del referido documento y de otro elaborado por el MIPPE sobre "términos de referencia" para la misión, se acordó que la CEPAL/ILPES colaboraría con: a) la Dirección de Planificación

1/ Véase: Propuesta de esquema de trabajo para la elaboración de un programa de acción de corto plazo para la reincorporación de la Zona del Canal a la economía panameña. Borrador (CEPAL/MEX/ODE/12), marzo de 1979.

2/ El gobierno panameño firmó un proyecto especial de asistencia técnica con el PNUD para ser ejecutado por el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo de las Naciones Unidas (DCTD), quien a su vez delegó su ejecución en la Subsede de la CEPAL en México y en el ILPES. Véase el documento titulado Asistencia especial al sistema de planificación (PAN/79/004/A/01/01).

3/ Véase: MIPPE: El desarrollo nacional y la recuperación de la Zona del Canal de Panamá, junio de 1978.

/Económica

Económica y Social del MIPPE en el diseño de los aspectos metodológicos para la elaboración del próximo Plan de Desarrollo de mediano plazo (formular un "plan del Plan"); y b) con la Autoridad del Canal, en la elaboración de lineamientos para un plan de acción de corto plazo.

En tanto que el presente documento trata de dar respuesta a lo acordado con el MIPPE con referencia a las orientaciones metodológicas, simultáneamente la CEPAL/ILPES entregan al Gobierno de Panamá otro trabajo,[4/] que permite perfilar algunas pautas de acción, especialmente en las modalidades del uso de suelos del Area Canalera, preservación de la Cuenca Hidrográfica y consideraciones sobre un corredor multimodal de transporte.

Los aspectos vinculados con la elaboración del próximo Plan de mediano plazo no pueden considerarse separadamente de otras tareas de formulación de la política de desarrollo, especialmente cuando el país vive un momento histórico al iniciarse el proceso de reversión del Area Canalera, y atraviesa paralelamente por una coyuntura económica que arrastra una situación de estancamiento y crisis de varios años, debida tanto a factores de índole interna como externa. Esto significa que la coyuntura actual del país --en la que estos factores se retroalimentan y determinan una situación sin precedente-- plantea un gran desafío al sistema de planificación en su conjunto, y particularmente a las tareas que debe emprender el MIPPE como institución coordinadora de la programación nacional.

La incorporación paulatina, a partir del 1 de octubre del presente año, de activos del Area Canalera a la soberanía nacional determina nuevos parámetros cuya dimensión y alcance no era posible prever con exactitud cuando se elaboraron los documentos de la estrategia decenal o del plan de mediano plazo aún vigentes. Es decir, la actual situación va determinando que aquellos problemas adquieran ahora una

4/ Consideraciones para la formulación de un programa de desarrollo de la Subregión Canalera (CEPAL/MEX/1018), octubre de 1979.

connotación diferente. Se abre, al final del presente decenio, una perspectiva para enfocar los problemas estructurales --entre otros los desequilibrios espaciales, la marginación de amplios estratos de la población, desempleo y salarios, los déficit de balance de pagos y fiscal, etc.-- a través de nuevos instrumentos y políticas, como consecuencia de un marco de referencia distinto.

La coyuntura económica actual, sumada a las nuevas perspectivas que abre para Panamá la gradual reincorporación de la zona canalera, sugieren un reordenamiento en la agenda del MIPPE. Concretamente, se pueden vislumbrar por lo menos cuatro tareas técnicas que se apoyarían mutuamente como parte de un planteamiento global de desarrollo de mayor aliento. Esas tareas son: 1) un estudio sobre políticas económicas de corto plazo con miras a formular un programa de reactivación económica para, por ejemplo, los próximos dos años,[5/] 2) el rediseño de la estrategia de desarrollo de Panamá contenido en el Plan de Desarrollo anterior, con base en los nuevos datos que aporta tanto la coyuntura económica como las consecuencias del Tratado Torrijos-Carter;[6/] 3) un estudio sobre las repercusiones actuales y potenciales del Area Canalera sobre la economía panameña en su conjunto, y 4) la formulación del Plan de Desarrollo para el período 1981/1985.

5/ Aparentemente en la actualidad el MIPPE se encuentra elaborando un documento denominado Plan de Acción, que incluiría las medidas de política económica para el corto plazo, y uno más detallado con características de plan operativo para los próximos dos años, y que podrían coincidir en algunos aspectos con las sugerencias que se presentan en el primer capítulo de este documento.

6/ Asimismo, en el MIPPE estaría en su fase de finalización la elaboración de la estrategia para los años ochenta. En el presente documento se sugiere en cambio que el diseño y discusión final de la misma sea posterior en el tiempo a la profundización del significado del Area Canalera en el contexto nacional, y de la definición de una política de corto plazo, puesto que ambas la condicionan, y por otra parte, convendría que su planteamiento sea incluido como parte integral de las tareas de elaboración del Plan de mediano plazo.

El presente documento, que consta de tres capítulos y un apéndice, se hace cargo de algunos de los aspectos metodológicos vinculados con la última de las tareas aludidas: la formulación de un plan de desarrollo de mediano plazo.

En el capítulo I se realizan algunas reflexiones en torno a la necesidad de concretar lo más rápidamente posible un documento sobre las políticas económicas para el período 1980-1981, como fase inicial de ese proceso integral de planificación.

Al mismo tiempo, en el capítulo II, se plantea la necesidad de que, comenzando desde el presente y por un período aproximado de seis meses, se ahonde en la investigación de lo que en términos económicos (cualitativa y cuantitativamente) significa el Area Canalera, pues su determinación es importante como un paso previo a la definición de políticas de orden nacional, regional y sectorial.

Finalmente, en el capítulo III y su apéndice se presenta con mayor profundidad la metodología para la elaboración del plan de desarrollo 1981-1985, el cual mantendría un carácter convencional, salvo en el requisito previo e imprescindible, y en parte simultáneo, de las tareas anteriormente señaladas, y de la inclusión y discusión amplia de la estrategia nacional.

I. ELABORACION DE UN DOCUMENTO SOBRE LAS POLITICAS ECONOMICAS DE CORTO PLAZO

Se ha señalado ya la importancia de que en la actual situación de emergencia que atraviesa Panamá, se justificaría enfocar las tareas de la planificación en forma integral, a través de un programa de trabajo por etapas interdependientes, que formen parte de un engranaje en el que se reflejen lo más rápidamente posible políticas y acciones prácticas. En ese proceso integral, que cabe prever inicialmente para el período de catorce meses a partir del presente y hasta fines del año próximo, y que culminaría con la elaboración del plan nacional de desarrollo de la primera mitad del decenio de los ochenta, uno de los eslabones esenciales para la consecución de esos fines, es precisamente lo relacionado a la necesidad de encarar las tareas de la reactivación económica, a través de un documento sobre las políticas que habrá de adoptar y aplicar el gobierno en los próximos dos años.

Varios factores justifican la necesidad de contar con este documento. En primer lugar lo relacionado al momento especial de la historia de Panamá, cuando ha comenzado a operar lo pactado con referencia a la reversión de la antigua Zona del Canal, luego que el interés nacional --a través de negociaciones que demandaron largo tiempo-- se volcó decididamente a reinvindicar la soberanía y el control del principal recurso natural del país. Este hecho, si bien está enmarcado en las normas y procedimientos derivados de los tratados, continúa planteando expectativas e interrogantes, que conviene dilucidar en el más breve plazo.[1/] Probablemente --y ya existen claros indicios al respecto--, una vez alcanzado el principal objetivo nacional y comience a operar la secuencia prevista convencionalmente en los Tratados, es natural que estas expectativas aumenten y provoquen sobre las esferas del gobierno presiones adicionales en demanda de determinadas aclaraciones y definiciones de la política económica. Es decir, de no existir claras "reglas

1/ En el capítulo II siguiente se comentan con mayor profundidad estos aspectos derivados de la reversión canalera.

/del juego"

del juego" enmarcadas en un concepto preciso de la política económica que se desea adoptar en el futuro inmediato, podrían volverse estériles las acciones futuras de desarrollo económico y social.

Un segundo factor que se vincula con el anterior es lo relativo a la difícil situación coyuntural, cuando el país arrastra prácticamente un lustro de estancamiento o de muy lento crecimiento, con un paulatino agravamiento de los desequilibrios económicos y de las tensiones sociales, que se vienen manifestando en los últimos años. Esta situación se debe no sólo a factores de índole interna, sino que siendo la economía panameña una de las más abiertas del contexto latinoamericano, recaen sobre ella, los efectos negativos de la situación internacional. El efecto combinado de la coyuntura externa desfavorable y del agotamiento de posibilidades de desarrollo en ciertas líneas de asignación tradicional de los recursos de inversión privada, fue generando un proceso acumulativo de estancamiento del producto y del ingreso. Esta situación pudo contrarrestarse hasta cierto momento por la acción del gasto público, ya sea en la construcción de vivienda destinada a estratos de la población de bajos ingresos, y a la consolidación de algún tipo de infraestructura, así como por algunos proyectos básicos (como electrificación, Puerto Pesquero de Vacamonte y otros derivados de la situación del país como centro de cruce de rutas internacionales, como en el caso del Aeropuerto de Tocumen), y otros gastos con destino a sectores sociales, como el gran apoyo que en los últimos años se ha venido dando a la educación y a la salud. Sin duda que con todo esto el Estado representó un papel activo en la elevación de los niveles de educación y en el control del abastecimiento y de los precios de los bienes de demanda masiva, con lo que la redistribución del ingreso recibió un fuerte impulso en favor de las mayorías de la población. Pero desafortunadamente las medidas tendientes a redistribuir el ingreso y ensanchar las oportunidades de empleo tropezaron con la recesión y la inflación mundiales, por lo que surgieron serias inestabilidades y dificultades para acrecentar y profundizar los procesos de cambio orientados por el gobierno.

/El proceso

El proceso ha venido derivando en diferentes tipos de tensiones y desajustes entre los cuales destacan los problemas de empleo, endeudamiento externo, déficit fiscal y balance de pagos, y en cierto modo, de alza de precios, no acompañada en todos los casos con ajustes salariales de la misma intensidad. Si bien algunos indicadores parciales del presente año estarían señalando --al menos con base en cifras muy preliminares de los primeros meses de 1979 en comparación con igual período de 1978 y en algunas informaciones de índole mas bien cualitativa-- que en el presente año habría un leve indicio de reactivación económica. De todas maneras, esas tensiones y desajustes son de gran magnitud y requerirían de una consideración especial con vistas a la conformación de un planteamiento integral y coherente de acciones de política económica en el corto plazo, con el fin de provocar la reactivación de la economía panameña. 2/

Uno de los desajustes más notorios y de directa incidencia sobre los bajos niveles de consumo de amplios estratos de la población es el desempleo y la insuficiente cobertura de las necesidades básicas.3/ El gobierno venía adoptando un sistema de subsidio a través del llamado "Plan de Emergencia", con el cual las autoridades, mediante la entrega de una asignación de 100 dólares mensuales, prestaron asistencia a más de 20 000 desempleados durante algunos períodos. Ello probablemente determinó que las cifras registradas de desocupación urbana se hubiesen mantenido, en términos relativos. Sin embargo, el estancamiento de actividades económicas, y en especial del sector de la construcción --cuyo crecimiento no ha mostrado signo positivo en los últimos tres años-- permitirían suponer que en términos absolutos los niveles de desempleo registraron un incremento importantes en los últimos años.4/

Si a lo anterior se suma el hecho de que por los factores recesivos internos y por los efectos derivados de la situación internacional --especialmente el alza en los hidrocarburos y la inflación de los productos que el país importa--, se vienen elevando los precios internos, y que

2/ Véase más adelante el capítulo III.

3/ Véase, OIT/PREALC, Panamá: Estrategia de necesidades básicas y empleo, enero de 1979.

4/ Téngase en cuenta que generalmente, el desempleo en las zonas rurales no se computa plenamente en los registros correspondientes.

/este efecto

este efecto se ha compensado aparentemente en forma parcial con las actualizaciones de salarios, se incrementarían las tensiones y las fricciones ocasionadas por conflictos de índole laboral. Hasta ahora éstos no habían aflorado con mayor fuerza porque el gasto público mantuvo cierto nivel mínimo de actividad, y por la gran preocupación que se experimentó en el ámbito nacional durante el proceso de negociación de los Tratados Torrijos-Carter.

Dichas tensiones se manifiestan ahora con mayor intensidad, creando fuertes presiones en la definición de la política económica, que difícilmente podrán solucionarse sólo con estudios, investigaciones y medidas parciales. Es decir, el desajuste manifestado en el desempleo se vincula muy estrechamente al de los precios y salarios, conformando una situación coyuntural bastante crítica que requiere de algún tipo de definiciones de reactivación a corto plazo para que, con base en ellas, se concreten posteriormente los trabajos más formales de la planificación, como es el caso del plan quinquenal.

Merecería una consideración especial en el documento de política económica de corto plazo, la cobertura insuficiente de las necesidades básicas de la población.[5/] Aunque esta insuficiencia parece estar esencialmente concentrada en las zonas rurales,[6/] caracteriza una de las situaciones críticas de la coyuntura que requerirían de la adopción de algún tipo de política de corto plazo, que --teniendo en cuenta objetivos de largo y mediano alcance, a definir más claramente durante el próximo año--, coadyuve al menos a su atenuación. De no ser así, podrían continuar surgiendo diversos tipos de tensiones de orden social.

Por otra parte, el documento de política económica de corto plazo debería considerar el desajuste de la balanza de pagos por su vinculación estrecha con el alto endeudamiento externo al que debió recurrir el país en los años anteriores, como una forma para mantener, a través del gasto público, el dinamismo de las actividades, particularmente ante la retracción muy pronunciada de la inversión del sector privado. Por

5/ Véase, Panamá, Estrategia de necesidades básicas y empleo, op. cit.

6/ En el sector rural tradicional y en el informal urbano se ubican la mayoría de la población cuyos ingresos no satisfacen sus necesidades básicas: 58% en la agricultura tradicional y más del 30% en el sector informal urbano, con respecto del total.

/supuesto

supuesto que en este desajuste incidieron considerablemente otros factores. Entre ellos, cabe destacar la pérdida de dinamismo de las exportaciones de servicios derivadas de las condiciones de recesión en la economía internacional; el estancamiento de las exportaciones de bienes; el descenso de las actividades en la antigua Zona del Canal y la pérdida en los términos del intercambio. Las referidas repercusiones que, a partir de 1974, tuvo el proceso de estancamiento económico e inflación mundiales, sobre los ingresos por servicios en la economía panameña, así como la política del gobierno para impulsar las inversiones en infraestructura --las cuales tienen generalmente un alto contenido importado--, provocaron un crecimiento acentuado en la magnitud absoluta del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Además, conviene tener presente que la economía panameña continuó dependiendo de un limitado renglón de actividades de exportación muy vulnerables a los cambios en la situación internacional y poco capaces de generar estímulos recíprocos.

A partir de 1974 la brecha en la cuenta corriente se financió en gran medida con préstamos oficiales y con la entrada neta de fondos bancarios al Centro Financiero Internacional (muy cuantiosos en 1976 y 1977), mientras que los fondos oficiales mostraron poco a poco una composición desfavorable en su plazo.[7/] Estos desajustes subrayan la necesidad de que se formulen, con la mayor celeridad posible, lineamientos de política económica de corto plazo, cuya concreción es básica para la futura elaboración del Plan Quinquenal.

Otro desajuste importante es el del déficit fiscal, que se ha mantenido en niveles altos durante los últimos años. De hecho ha persistido una situación crónica, y el Gobierno Central y algunas de sus propias dependencias han carecido de posibilidades para compensar, al menos en forma moderada, los desequilibrios coyunturales, pese a que --como se ha señalado-- a través del gasto público, se trató de mantener el dinamismo del sistema económico. Obviamente, la desaceleración y estancamiento de muchas actividades repercutieron también en la pérdida de dinamismo de los ingresos fiscales, no obstante la persistente política de los últimos años, especialmente en 1978, para consolidar las medidas de control destinadas a frenar la evasión de los gravámenes sobre mercancías importadas, que permitieron, en cierto grado,

7/ Véase Panamá: Notas para el estudio económico de América Latina, 1978, (CEPAL/MEX/1010/Rev.1), junio de 1979.

/aumentar

aumentar la base tributaria del impuesto a las ventas y acrecentar de manera considerable la recaudación. Sin embargo, los efectos depresivos generales agudizaron los problemas deficitarios del presupuesto fiscal, que buscó apoyo en el crédito internacional, aprovechando en parte la presencia en el país del centro financiero externo. Pero probablemente no se conjugaron debidamente las acciones del Estado en pro del desarrollo económico y social con el volumen y los plazos de los recursos obtenidos para su financiación, y se abrió una brecha muy amplia en los pagos de las cuentas públicas por no haberse acompasado, en intensidad, el ritmo de crecimiento de los ingresos tributarios con el de los gastos corrientes.

Todo lo anterior va señalando la importancia de sistematizar el examen de toda esta problemática característica de una situación de crisis económica y social, pero que al mismo tiempo tiene afortunadamente como contrapartida favorable, la reversión que abre al país perspectivas que aumentan la potencialidad de desarrollo y abren la posibilidad de debatir innumerables alternativas para el futuro. De ahí el papel fundamental de un documento de política económica, con una propuesta para los dos años siguientes, que serviría de instrumento ordenador de extrema importancia, así como de base para al menos atenuar los efectos desfavorables de los problemas coyunturales graves, y buscar la convergencia coherente de las medidas de política económica de corto plazo con el óptimo aprovechamiento de la reverisión canalera.

Ello habría de hacerse sin omitir la consideración de distintos problemas de orden estructural y con la mayor celeridad para tener una política económica que rompa la tendencia que viene imponiendo la coyuntura de los últimos años. Así se facilitarían las acciones futuras del sistema de planificación en cuanto a la determinación de objetivos de largo y mediano plazo, y el diseño mismo del Plan Quinquenal. Una secuencia de esta naturaleza permitirá o facilitará la adopción de decisiones, aunque justo es señalarlo, difícilmente se podrá tener con la misma prontitud, un examen amplio sobre el significado económico de lo relacionado al Area Canalera y los efectos derivados de la reversión. Sin embargo, los estudios parciales que ha venido realizando la Autoridad del Canal, permiten evaluar algunas repercusiones en el ámbito nacional, de las propuestas de desarrollo para la subregión canalera. Ello permitiría que en los primeros meses del año próximo el MIPPE esté en condiciones de presentar orientaciones precisas sobre aspectos muy variados que tienen que ver con el Area Canalera.

/Por otra

Por otra parte, este documento de política económica no sólo serviría de instrumento ordenador que el MIPPE presentaría a las máximas esferas de decisión del país; sería, al mismo tiempo, el instrumento práctico que podría regir las relaciones Estado-sector privado. Cabe señalar el hecho ya comentado de la retracción de la inversión privada en el último trienio, situación no prevista cuando a mediados del presente decenio se diseñó el Plan Quinquenal vigente en la actualidad, y cuando pese a los efectos negativos de la situación internacional entonces previsibles, se podía suponer que la economía del país podría reactivarse rápidamente, luego de la desaceleración de 1974 y 1975, sobre la base de impulsos nacionales. Esta situación varió sustancialmente en los años subsiguientes, y el inversionista privado panameño prefirió optar por apoyarse en las perspectivas financieras y de servicios más que en las actividades productivas reales. Esto fue generando una situación de incertidumbre sobre la política posterior a las negociaciones relativas a la antigua Zona del Canal, fortaleciendo las decisiones de postergar las inversiones.

El mismo hecho de que el estancamiento económico, al ser persistente, comenzó a adquirir tono de mayor permanencia y, aparentemente, fuera de algunos indicios de reactivación probablemente aún muy parciales, la inversión privada panameña continúa en situación de expectativa, que sólo podría ser revocada si se plantea un programa preciso de las medidas de política económica de los dos próximos años.

Adicionalmente, el documento de política económica de corto plazo que aquí se sugiere debería cumplir otros propósitos, sin los cuales difícilmente podría ser efectivo, aún en el caso de cumplimiento parcial de las medidas que en él se conciban y planteen.

Primero, debería postular la obtención de un consenso nacional, lo que permitiría reencauzar las acciones de la planificación con un sentido de participación amplia de sectores de opinión, modus operandi que será muy importante a la hora de discutir los planteamientos estratégicos de largo plazo o los objetivos del mediano plazo.

Segundo, debería tratar de dar respuesta a las interrogantes que subsistan en el país con respecto a la aplicación de la política económica, en especial en lo referente a las planteadas por la actividad privada.

/A título

A título de ejemplo, deberían establecerse pautas generales sobre políticas, salarios y estímulos a las actividades industriales de construcción, agrícola, etc.

Tercero, debería contribuir al logro de un nuevo pacto político entre las fuerzas nacionales; es decir, debería ser un documento que a través de su publicación y análisis coadyuve a instalar un período de distensión generalizada, requisito indispensable para abrir cauce a la necesaria reactivación.

Finalmente, el documento de políticas de corto plazo debería traducirse en un tratamiento selectivo por áreas claves de la política económica, que podrían identificarse, por un lado, con cada uno de los desajustes ya reseñados y, por otro, con una definición muy precisa sobre las políticas de producción --esenciales para provocar la reactivación--, como el caso de los alimentos, la construcción, el sector agropecuario, la agroindustria, el sector industrial, etc. Todo ello, procurando poner énfasis en aquellas políticas que coadyuven al estímulo de actividades de alta utilización de empleo, como la de la construcción.

En este último sentido, debería contener una lista precisa de los principales proyectos que el sector público impulsaría o continuaría impulsando en los próximos dos años, incluyendo sin duda, la decisión sobre el Proyecto del Cobre de Cerro Colorado. Definiciones de este tipo son vitales en cuanto al margen futuro, amplio o restringido, de la ejecución de inversiones más allá del horizonte de los dos próximos años, como consecuencia de posibles limitaciones de orden financiero.

Podría aducirse que un programa de este tipo acarrearía interferencias con los trabajos posteriores del plan de mediano plazo. Sin embargo, aunque aparentemente hubiese algún tipo de traslape --el documento de política económica de corto plazo cubriría un período que culminaría en 1981, primer año de ejecución del futuro Plan Nacional de Desarrollo--, ello no sería obstáculo para su elaboración, sino que más bien, como ya se ha señalado, constituye su requisito indispensable desde un punto de vista pragmático y realista.

/El documento

El documento de política económica de corto plazo, que debería basarse en un estudio profundo de la coyuntura actual --con la máxima desagregación posible compatible con la oportuna presentación a la mayor brevedad-- podría ser el punto de partida para la elaboración del Plan Quinquenal. Asimismo, las perspectivas que plantee ese estudio para 1981 podrían revisarse tanto a la luz del examen continuo que sobre la coyuntura se haría durante 1980, como del comienzo de la organización del sistema de planes operativos anuales que debería acompañar a la ejecución del Plan Quinquenal, tal como se sugiere en el Capítulo III y en su Apéndice.

/II. ELABORACION

II. ELABORACION DE UN DOCUMENTO SOBRE LA SUBREGION CANALERA Y SUS IMPLICACIONES EN LA ECONOMIA NACIONAL

Teniendo en cuenta la importancia señalada de que las tareas de planificación en Panamá se vean reflejadas en un programa de trabajo con una visión integral, y considerando, además, que para la elaboración del Plan Quinquenal de Desarrollo se requieren realizar algunas tareas previas, en este capítulo se presentan sugerencias sobre la necesidad de que el MIPPE se aboque lo más rápidamente posible --para tener resultados a más tardar dentro de cinco o seis meses-- a la elaboración de un documento sobre las implicaciones que en la economía nacional podrían tener las decisiones y acciones que se adopten para la Subregión Canalera.[1/]

Sin duda que el proceso de reversión de los activos ha tenido ya, y tendrá mucho más en el futuro, importantes repercusiones sobre la economía nacional en su conjunto. El necesario encadenamiento que tienen los temas relacionados con el Area Canalera y el desarrollo nacional, así como el riguroso y nutrido calendario de trabajo que el gobierno debió cumplir antes del 1 de octubre, impidió la elaboración de un documento sobre las orientaciones de la planificación nacional y su compatibilización con las definiciones de política económica a adoptar en el Area Canalera. En consecuencia, y desde el punto de vista institucional, en diversos organismos --la Autoridad del Canal entre otros-- se están adoptando decisiones muy importantes sobre el desarrollo económico y social del país, lo que hace imprescindible comprobar su compatibilidad con el escenario futuro de Panamá que han ido elaborando las autoridades de la planificación nacional. De no realizar esta tarea el MIPPE, se podría obstaculizar la discusión de las opciones posibles y viables, por estar involucrados temas que son definitivos para el desarrollo del decenio de los ochenta.

1/ La subregión canalera forma parte de la región metropolitana definida por el MIPPE para los propósitos de planificación regional e incluye el Area Canalera (antigua Zona del Canal) y la cuenca hidrográfica del Lago Gatún.

/Al concebir

Al concebir a la Subregión Canalera como una unidad de la Región Metropolitana, de acuerdo con el ordenamiento realizado a través de los estudios del MIPPE, se está fortaleciendo la idea de un Sistema Nacional de Planificación. En consecuencia, la proyección de una de sus partes --y en este caso, una de las de mayor significado-- habría de considerar la necesidad de conciliar sus perspectivas específicas con la trayectoria que el país habrá de definir para alcanzar un escenario deseable hacia fines del decenio de los ochenta.

Pero para definir esas perspectivas es también urgente avanzar en dos direcciones simultáneas, que a la vez determinan las tareas del MIPPE y de la Autoridad del Canal. La primera, orientada a evaluar, desde un punto de vista nacional, los efectos de las ideas de desarrollo para la subregión, basada en los estudios parciales que la Autoridad del Canal y otros organismos del Estado han realizado sobre su rol como eje de transporte interoceánico, como espacio para el desarrollo de nuevas actividades productoras de bienes y servicios, como perspectiva ordenadora del desarrollo urbano de la región metropolitana, y como política de protección de los recursos naturales, particularmente del uso de la cuenca hidrográfica. La segunda, se refiere a la necesidad de que la Autoridad del Canal o los otros organismos del Estado que tienen injerencia en dicho espacio, profundicen y detallen las ideas actuales y las lleven a un nivel que permita despejar algunas de sus interrogantes.

Las derivaciones que tendrán en el contexto nacional las definiciones que se vayan tomando con respecto a la antigua Zona del Canal y su área circundante, exigen que este ejercicio se inserte en el concepto de desarrollo regional, íntimamente vinculado al nacional, y que el MIPPE, como organismo coordinador del sistema de planificación del país, adopte las medidas necesarias para llevar a cabo, a la brevedad, los trabajos que conduzcan a la elaboración de este otro documento ordenador, también imprescindible, como paso previo --aunque simultáneo en sus comienzos-- con la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

/Parece

Parece importante que también a través de este documento se confirme la función orientadora del MIPPE, ya que si ello no fuese así, se correría el peligro de que ante la inminencia de adoptar decisiones, los trabajos y proyectos de la Subregión Canalera puedan adquirir cada vez más fuerza propia o autónoma, desvinculándose paulatina e insensiblemente, del enfoque nacional.

Luego de los estudios iniciales realizados por la Autoridad del Canal se han planteado grandes interrogantes que aparentemente no están dilucidadas y que tienen que ver con el escenario económico futuro del país. Para responderlos y para poder enfocar las alternativas que conduzcan a las definiciones de orden político, sería necesario que el MIPPE, como organismo coordinador del sistema de planificación, los examinara conjuntamente con otros elementos de análisis, lo que permitiría apreciar los problemas en una dimensión más integral. Téngase en cuenta, entre otros, los siguientes problemas que pueden suscitarse a la luz de la ejecución de los proyectos de la Subregión Canalera:

En primer lugar la opción de transformar a la Subregión Canalera como eje de transporte interoceánico debe conciliarse con otras más amplias que comprendan al Istmo dentro de un concepto más integral de sistema de transporte, incluido el nacional, con el propósito de impulsar la eficiencia productiva en toda la infraestructura física del país. Sin duda que las decisiones que se vayan adoptando en lo referente a las necesidades del corto plazo y en relación con el transporte interoceánico, pueden condicionar el desarrollo futuro de otros proyectos de este sector, particularmente en el ámbito nacional. El esclarecimiento de este punto es necesario para evitar, precisamente, que se produzcan en el futuro estrangulamientos en la implementación de acciones de política coherentes con la futura imagen objetiva del país.

En segundo lugar, al iniciarse el pasado 1 de octubre el proceso de reversión canalera, indirectamente cambiaron algunas escalas y categorías de análisis. Tal es el caso, por ejemplo, del problema del desarrollo de los principales centros urbanos del país, que adquiere ahora

/una nueva

una nueva dimensión, lo que permite una planificación más racional de estos aspectos. La tendencia concentradora de las dos ciudades mayores del país --Panamá y Colón-- puede tener una diferente connotación, y probablemente deberán adoptarse decisiones para evitar que se agudice ese proceso concentrador en forma espontánea e irracional y para encauzar su solución en términos de una concepción integral de la red urbana del país, que ahora se vuelve más tangible.

Tercero, el concepto más amplio de uso de suelos, no debería desvincularse de los aspectos más generales de la planificación nacional y regional, ya que las definiciones y acciones que se tomen con respecto al interior de la subregión canalera, y más específicamente en el Area Canalera, pueden también limitar otras acciones futuras de carácter más general, que podrían incluso contradecir un objetivo que siempre ha estado presente en los documentos de planificación panameños:[2/] el concepto de integración nacional, que debería mantener su vigencia sin que la optimización de la recuperación del Canal sea un obstáculo a ello.

Podría continuarse con otros ejemplos que abundarían en la necesidad de que el MIPPE emprenda lo más rápidamente posible la organización de estos análisis, que deberían estar muy estrechamente ligados al examen de algunos temas centrales, lo que implicaría, en el fondo, ir dilucidando al mismo tiempo las alternativas del futuro desarrollo económico y social.

En todo caso, tal como se vienen planteando las perspectivas de los proyectos a generarse en el interior de la subregión canalera, todos ellos han debido omitir la consideración de los grandes problemas nacionales ante la falta de antecedentes para una concepción integral sobre sus consecuencias en la economía del país. Tal es el caso del desempleo, de los grandes desequilibrios fiscales y de la balanza de pagos, la insuficiente cobertura de

2/ Véanse, MIPPE, Estrategia para el Desarrollo Nacional (1970-1980), (Visión y realización nueve años después), junio de 1978; MIPPE, Plan Nacional de Desarrollo (1976-1980), 1976; MIPPE, Estrategia para el desarrollo regional a mediano y largo plazo, septiembre 1976; MIPPE, El desarrollo nacional y la recuperación de la Zona del Canal de Panamá, junio de 1978, y MIPPE, Revisión de la estrategia para el desarrollo nacional, 1979.

/las necesidades

las necesidades básicas de la población, etc. Esto reitera la necesidad de una visión nacional y de conjunto de los problemas, asociada a los requerimientos del Area y de la Subregión Canalera.

Además de la consideración de esos aspectos, el documento sugerido en el capítulo presente, debe tratar de esclarecer la confrontación entre la alternativa estratégica de apoyar la consolidación de la tendencia de concentración alrededor de las actividades económicas de la Región Metropolitana, y la de desconcentración, teniendo en cuenta fundamentalmente el significado de los desequilibrios regionales del país, donde resulta evidente la disparidad —por ejemplo— del ingreso medio por habitante de aquella región frente al de otras, con bolsones de pobreza y de marginación muy pronunciados. Sin embargo, probablemente convendría aportar al debate la consideración de las disparidades que también existen en el interior de la región metropolitana, donde en función de los altos indicadores de desempleo en los centros urbanos importantes, son también muy tangibles los problemas de desequilibrios dentro de ella.

Probablemente el predominio de la región metropolitana en el contexto nacional deriva de las funciones e inserción de Panamá en la economía internacional, que han llevado al dualismo entre esa región relativamente moderna, y el resto del país, principalmente agrícola. La situación así planteada, parecería estimular la concepción ya referida de propender hacia un desarrollo espacialmente más equilibrado. En todo caso, el análisis de concentración frente a la desconcentración económica y geográfica debe considerar el atraso relativo de la estructura alternativa, por lo menos desde dos puntos de vista: por un lado, el plazo —probablemente muy prolongado— que implicaría la adopción de la política de descentralización regional, y por otro, habría que estimar las repercusiones que en el orden financiero tendría la adopción de dicha política, las cuales podrían ser incompatibles con las posibilidades reales de endeudamiento adicional del país, en especial por la situación crítica que en ese aspecto viene arrastrándose en los últimos años.

/Con el

Con el ánimo de aportar ideas al debate nacional, probablemente habría que pensar en la posibilidad de crear excedentes a través de la intensificación inicial del desarrollo en la región metropolitana y particularmente en la subregión canalera, con el fin de volcarlos, a partir del mediano plazo, hacia un desarrollo más equilibrado en todo el país. Es decir, se requeriría un proceso de acumulación inicial para viabilizar en el futuro una perspectiva real de desconcentración económica, y aparentemente, una de las únicas opciones en ese sentido es el máximo aprovechamiento inicial de las potencialidades de la subregión canalera. Este es sin duda otro elemento de juicio que permite justipreciar en su debida dimensión la importancia de que el MIPPE profundice en sus estudios sobre el examen de las consecuencias de la reversión canalera en la economía nacional, como una forma de reactivar y dinamizar el desarrollo del país.

Por otra parte, este documento permitiría aportar nuevos elementos de juicio al examen de otras posibilidades u opciones de desarrollo que actualmente se debaten. Tal es el caso del desarrollo rural, el agroindustrial, y también de la apertura y estímulo a algunas otras actividades industriales que tienen actualmente en el país escaso desarrollo, y que podrían ir mejorando la articulación de la estructura productiva panameña. Pero quizá estas opciones no serían viables si no se facilitase inicialmente la consolidación de un proceso de acumulación como el antes señalado, partiendo de las potencialidades de la región metropolitana.

En todo caso, el documento, además de profundizar en los estudios que se requieren para determinar la potencialidad de la subregión canalera y su vinculación con los aspectos más generales de la economía nacional, permitiría abrir el debate sobre el reexamen de las alternativas de desarrollo, a la luz de la nueva realidad, para orientar las acciones hacia la consolidación de lo logrado con los Tratados Torrijos-Carter, y coadyuvar al esclarecimiento de las alternativas de desarrollo a nivel nacional.

Al señalar la importancia de un período de acumulación, no se quiere tomar partido sobre un tipo de desarrollo concentrado en la región metropolitana bajo las condiciones históricamente prevalecientes, sino por el contrario, sugerir la idea de cómo aprovechar su potencialidad para conducir el proceso económico hacia un desarrollo más armónico en términos espaciales y más equitativo en la distribución de sus beneficios.

/Habría

Habría que colocar en su justo término el significado del concepto "posición geográfica", que siempre es citado en los documentos de planificación y de política económica de Panamá, sin querer indicar con ello que se pretende restarle importancia. Por el contrario, su consideración parece esencial cualquiera que sea la concepción futura del desarrollo panameño, pues prácticamente la división internacional del trabajo ha venido asignando al país una función de servicios, que ha prevalecido en su estructura productiva, tarea contra la que no podría oponerse el desarrollo futuro a que se aspire, pero al menos sí se puede --con las reglas del juego ahora definidas-- mejorar su funcionalidad y en congruencia con el desarrollo del país, integrando una estructura productiva que atenúe, por lo menos parcialmente, la intensidad de las relaciones de dependencia económica y financiera con el exterior. Ello no se opondría al papel que le seguirá tocando jugar al país en lo que respecta al transporte interoceánico. Más bien se buscaría una relación más estrecha con los altos intereses nacionales, un funcionamiento más integrado de la economía, modernizando su funcionamiento actual y aprovechando lo que significa el principal recurso natural del país en función de la remoción y la atenuación de viejas trabas estructurales y de las crisis de corte coyuntural.

El examen que se propone, pues, no debería tratar únicamente lo relativo a los problemas del interior de la Subregión Canalera, sino también su vinculación estrecha con los de carácter nacional: debería asimismo ir bosquejando la forma de cómo podría optimizarse la futura inserción de la economía panameña en el contexto mundial, transformando la actual economía incompleta de tránsito, partiendo por supuesto de un recurso que enfrenta limitada competencia en los mercados internacionales.

Los tres elementos principales contenidos en el examen que se realiza en el otro documento que la CEPAL entrega actualmente al Gobierno de Panamá,[3/]

3/ Véase Panamá: Consideraciones para la formulación de un programa de desarrollo de la subregión Canalera, op. cit.

/--lineamientos

--lineamientos sobre el uso del espacio, papel como eje de transporte interoceánico y el aprovechamiento del recurso agua en la cuenca hidrográfica-- deberían considerarse en un contexto mucho más amplio desde el punto de vista del sistema de planificación nacional en su conjunto. Es la oportunidad, pues, de que el MIPPE, a través de la realización de estos trabajos relativos al documento que se está sugiriendo, pueda examinar con mayor precisión las orientaciones nacionales del desarrollo panameño, en la medida que se genere un conocimiento más profundo sobre la vocación y las perspectivas de la Subregión Canalera y su inserción en el concepto más amplio de la integración nacional. Este trabajo, no debería, finalmente, desvincularse del otro, sugerido en este documento, sobre la política económica de corto plazo, pues en muchos aspectos los temas a tratar y dilucidar en uno y otro están muy entrelazados, y, además, ambos son antecedentes esenciales para la elaboración del futuro plan quinquenal.

III. PROPUESTA SOBRE LA METODOLOGIA PARA LA FORMULACION DEL PLAN QUINQUENAL 1981-1985

1. Introducción

En este capítulo se presenta un conjunto de comentarios y sugerencias metodológicas para la elaboración del próximo Plan Nacional de Desarrollo de Panamá, en respuesta a la solicitud de las autoridades nacionales.

Cabe reiterar que la formulación de los trabajos relativos al Plan Nacional de Desarrollo sólo podrán iniciarse cuando exista un acuerdo preliminar sobre las medidas de política económica que para la reactivación de la economía se diluciden en el futuro inmediato --que surgiría del estudio planteado en el Capítulo I-- y se encuentre avanzado y próximo a finalizarse el análisis preliminar sobre el significado, dimensión y potencial del Area Canalera en función de los intereses nacionales, descrito en el Capítulo II, puesto que las conclusiones de ambos documentos, condicionan los alcances y objetivos de la programación de mediano plazo.

Debido a la estrecha relación entre las distintas tareas que deben realizarse en el proceso de discusión, análisis y elaboración de un plan nacional de desarrollo, en la práctica resulta difícil separar de manera nítida cada una de las etapas para poder definir las respectivas orientaciones metodológicas. En realidad el resultado final de la actividad planificadora no es una consolidación o suma de tareas realizadas con independancia. Lejos de eso, es un proceso sistemático, dinámico y continuado de trabajo técnico multidisciplinario cuyas labores se traslapan, se influyen recíprocamente o se realizan simultáneamente. Por esa razón, aunque se ha procurado separar las sugerencias metodológicas para cada una de las actividades más sobresalientes, en algunos casos esto no fue enteramente posible, y resultaron algunas reiteraciones sobre tareas aconsejables que sirven a los propósitos de dos o más actividades.

Cabe señalar que se hizo un esfuerzo por examinar, mediante la discusión con funcionarios del MIPPE, las características particulares de la economía, el sistema de planificación y la disponibilidad de estadísticas del país, con objeto de que las orientaciones metodológicas respondieran a la realidad presante de Panamá.

/Gran cantidad

Gran cantidad de los requerimientos estadísticos se encuentran disponibles; sin embargo, será necesario realizar algunos trabajos para completar, mejorar o detallar con mayor desglose, la información cuantitativa para algunos sectores. Este tema se incluyó en cada una de las tareas identificadas, en el apéndice se presenta una lista detallada de los requerimientos estadísticos.

Para fines de estas orientaciones metodológicas se identificaron seis grupos de actividades de acuerdo con la secuencia con que deberían realizarse las labores; sin embargo, como ya se apuntó, cada una de ellas es susceptible de desglosarse en una serie de tareas que no necesariamente tienen una secuencia ordenada en el tiempo.

En primer lugar, se presenta un esquema del proceso de elaboración de la interpretación del funcionamiento de la economía en el pasado. De hecho se considera que los temas allí comprendidos serían también los más sobresalientes en cuanto a las políticas y orientaciones que se deberían contemplar para el futuro.

Seguidamente se incluye una reflexión sobre el proceso de discusión de las líneas estratégicas y la determinación de los objetivos del mediano plazo. Esta se considera una etapa muy importante porque de ella depende la definición tanto política como de consenso general que se tome al respecto, para determinar posteriormente los objetivos de mediano plazo y adecuar la orientación de las diferentes tareas a dichos objetivos.

En tercer lugar, se propone un modelo de experimentación numérica cuyo propósito es proporcionar al MIPPE un instrumento cuantitativo que facilite la proyección de la trayectoria económica dentro de un marco de coherencia. Por supuesto que los resultados de dicho modelo deben considerarse como orientaciones generales que deberán evaluarse y revisarse de acuerdo con otros indicadores de especialistas sectoriales y criterios cualitativos emanados del conocimiento de la economía nacional.

El cuarto tema se refiere a un proceso de discusión y deliberaciones entre los funcionarios encargados de los planteamientos globales, y los responsables de los regionales y los sectoriales, el cual debe encaminarse a buscar la necesaria compatibilización entre los tres niveles.

/Aunque

Aunque solamente se hace una referencia muy general --porque el tema se trató en un capítulo anterior-- también se incluyen comentarios sobre la consideración de la coyuntura que en las actuales circunstancias resulta absolutamente esencial.

Finalmente, se intenta presentar, a título de ejemplo, un esquema de lo que podría contener el documento final, solamente con el propósito de ordenar los temas según el grado de extensión de los efectos de cada uno de ellos sobre la economía y la sociedad.

Debe tomarse en cuenta que aún es posible desagregar estas diferentes etapas en investigaciones más específicas que requerirían un mayor detalle metodológico; sin embargo, esto sólo podrá irse identificando sobre la marcha de los diferentes trabajos. Por consiguiente, estas orientaciones metodológicas deben considerarse como un esquema mínimo que no pretende cubrir la gran cantidad de trabajos involucrados en la delicada tarea de diseñar un Plan Nacional de Desarrollo. No obstante, en el apéndice a este capítulo se presentan comentarios más detallados sobre algunos temas.

2. Tareas en la elaboración del Plan

a) Interpretación del proceso económico

Una de las primeras tareas que debería abordarse --aunque simultáneamente con otras-- sería la de un análisis retrospectivo de la evolución económica que permita identificar los grandes obstáculos al crecimiento y las potencialidades de desarrollo de la economía panameña. A continuación se presentan algunos comentarios generales al respecto sobre los temas más relevantes, y en el apéndice se incluyen orientaciones más precisas.

Aun cuando en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1976-1980 se realizó un profundo esfuerzo en el análisis histórico de la economía y de las circunstancias que en el pasado vinieron a definir el marco económico, parece importante revisar y especialmente actualizar el diagnóstico debido a las nuevas circunstancias a que se enfrente la economía panameña.

Esta interpretación debería partir de la realidad determinada en el anterior Plan y analizar detenidamente los acontecimiento más destacados del presente decenio, y en especial del último lustro. Como el próximo

/Plan cubrirá

Plan cubrirá el período 1981-1985, sería necesario realizar estimaciones detalladas para 1979 y una proyección cuidadosa, con base en indicadores de corto plazo, de lo que se prevé será la realidad económica de 1980, trabajos que de todas maneras serán útiles para estructurar un eventual programa económico de corto plazo.

Por un lado, pese a los grandes obstáculos de orden económico y extra-económico, la ejecución del actual Plan ha provocado algunas modificaciones en el aparato productivo y especialmente en materia de servicios sociales y en las condiciones de bienestar de la comunidad.

Uno de los mayores cambios que experimentó la economía panameña durante el presente decenio fue la participación del sector público en la actividad económica. Ante la atonía de la inversión privada y con el propósito de inyectar dinamismo a la demanda global, el Estado ejecutó sucesivos presupuestos expansionistas principalmente --aunque no en forma exclusiva--, en lo que se refiere al rubro de inversión. Por ello el Estado asumió el liderazgo en el esfuerzo de acumulación --y aumentó su grado de participación en la actividad económica--, y resultó un gobierno significativamente diferente al de principios del decenio.

Por otro lado, la economía internacional trasmitió algunas influencias muy adversas al funcionamiento económico panameño. Los sucesivos reajustes de los precios del petróleo acordados por los países productores y exportadores desde 1973, repercutieron directamente sobre los precios internos y agudizaron los problemas de balanza de pago que se venían experimentando como consecuencia del debilitamiento de los ingresos provenientes del funcionamiento del Canal, y también como resultado de la recesión mundial. A lo anterior vinieron a sumarse los reajustes monetarios y la erupción de tendencias inflacionarias en los países desarrollados, lo cual derivó en nuevas alzas en el mercado interno, porque la oferta, en un alto componente, es de origen importado. Todo ello sucedió en el reducido lapso de un quinquenio.

Otras circunstancias trascendentales derivadas de la instrumentación del Tratado Torrijos-Carter modifican drásticamente la realidad económica de Panamá e influirán en todos los aspectos del próximo Plan. Por lo tanto, tendrá que hacerse un esfuerzo para examinar las consecuencias económicas de la nueva relación con el área canalera.

/Probablemente

Probablemente las condiciones de vida de la sociedad panameña también experimentaron algunos cambios importantes en el presente decenio. El bienestar social, considerado como un objetivo de alta prioridad en el actual Plan de Desarrollo, absorbió cantidades considerables de recursos y esfuerzos económicos que seguramente condujeron a una mayor y mejor dotación de servicios sociales y comunales. Debería realizarse un análisis específico sobre la evolución de la situación social, donde se evaluaran cuidadosamente los principales cambios experimentados por la sociedad en relación con su ubicación geográfica, los servicios de que ha dispuesto, su forma de organización y sus nuevas posibilidades de participación en la política económica y social.

La inversión privada sufrió un serio retraimiento, después del importante dinamismo observado en los primeros años del presente decenio. Ello fue resultado, en primer lugar, del alza generalizada de los costos, lo cual principió a volver impracticables los proyectos; en segundo término se debió a que la construcción --principal componente de esta variable en los años previos-- probablemente enfrentó un agotamiento de la demanda de los grupos de ingresos medios y altos y, en tercer lugar, a la expectativa e incertidumbre que surgieron durante los últimos años en torno a las negociaciones del nuevo Tratado del Canal.

Con base en el cuadro del valor agregado por ramas de actividad deberían analizarse los principales sectores generadores de crecimiento y los que mostraron incapacidad o estancamiento, tratando de identificar las circunstancias, tanto internas como externas, y el conjunto de medidas de política económica que afectaron postiva o negativamente a cada uno de ellos. En este análisis tendrían gran relevancia los problemas del empleo a nivel sectorial y sería deseable disponer de alguna visión regional aunque sólo se lograra para las actividades más importantes. (Véase el apéndice.)

Tradicionalmente las estadísticas de producción sectorial comprendierom un sector especial denominado "Servicios prestados a la Zona del Canal", en el que se incluían los sueldos y salarios pagados por las instituciones que operaban en el área canalera a residentes panameños. En términos de diagnóstico, y tal como se expone en el capítulo anterior, sería necesario

/profundizar en

profundizar en el examen sobre la estructura de la ocupación que generó dicho sector y el impacto, tanto directo como indirecto, sobre la economía interna. 1/ Sin embargo, para el futuro la importancia del Area Canalera irá más allá de los sueldos y salarios, de manera que deberán analizarse las potencialidades económicas que encierra la zona que revierte, desagregando los distintos sectores económicos. Lo anterior implica llevar a cabo lo más pronto posible, una investigación sobre el destino de los recursos para los sectores transporte, comercio, vivienda y otros servicios privados, puesto que en el futuro todo este conjunto de actividades serán desarrolladas íntegramente por residentes panameños, ya sea que el gobierno decida encomendar estas actividades a la iniciativa privada o mantenerlas en la esfera estatal.

En cuanto al primer punto, es un hecho reconocido que en el pasado la intensidad con que se operó el Canal influyó directamente sobre la actividad económica nacional; sin embargo, se debería tratar de precisar el grado de influencia que tuvo el enclave sobre los principales sectores de la economía, todo ello con objeto de contar con elementos de juicio suficientes para poder estimar, por extrapolación, lo que podría significar en el futuro, tomando en cuenta la nueva relación que se origina en los Tratados Torrijos-Carter.

En el segundo caso, se tratarían de separar las actividades económicas que se revertirán al patrimonio nacional y cuyo funcionamiento y organización estarán más vinculados, por lo tanto, a los intereses económicos nacionales que a las políticas anteriormente aplicadas. De este análisis debería surgir una estimación sobre las potencialidades de crecimiento que podrían generarse en los distintos sectores, los efectos que tendrían sobre la balanza de pagos y, muy especialmente, las implicaciones sobre la capacidad financiera del sector público en términos de los ingresos que generarían para el desarrollo de las actividades del resto del país. Esta sería, pues, una parte esencial del diagnóstico puesto que en ella se definiría el aporte al Area Canalera para la creación de fuentes internas de crecimiento,

1/ Véase: PREALC, Efectos sobre el empleo y nivel salarial del Tratado del Canal de Panamá, borrador para discusión, enero de 1979.

/a través de

a través de un proceso de transferencia y de acuerdo con los lineamientos generales de desarrollo.[2/]

Como ya se ha comentado en repetidas oportunidades, una de las características sobresalientes de la economía panameña es su grado de apertura, lo cual ha implicado que, con gran paralelismo, la intensidad de la actividad económica ha dependido en gran medida de los resultados de sus relaciones externas. Se debería tratar de reflejar, en consecuencia, ese grado de influencia y los cambios ocurridos durante los últimos años en términos de surgimiento de nuevas líneas de exportación, de la estructura --y dependencia de la economía-- respecto de las importaciones, de la problemática del petróleo y de los flujos de capital.

El análisis histórico de los flujos de capital externo reviste una gran importancia por cuanto si bien éstos han contribuido al proceso de transformación y crecimiento, también han determinado un nivel de endeudamiento nacional sin precedente tanto en el país como comparado con el de otros países latinoamericanos de similar tamaño relativo, aunque no debe perderse de vista que la economía panameña tiene peculiaridades que imposibilitan comparaciones con otras realidades nacionales en materia monetaria.

Este examen resultaría útil también para determinar el flujo de las inversiones directas extranjeras y su ubicación regional y sectorial dentro del país. La consideración de esta tendencia puede dar luces sobre lo que es factible esperar para el futuro en correspondencia con la estrategia de desarrollo que se elija en relación con esa inversión. A título de ejemplo podría pensarse que si durante los últimos 15 o 20 años la inversión extranjera se ha ubicado casi exclusivamente en el sector inmobiliario o comercial, sería muy difícil hacer coincidir su destino futuro con los intereses nacionales si se definieran explícitamente sectores distintos para dichas inversiones.

2/ En el capítulo anterior se destacó la importancia que tiene este aspecto para el diseño de la política de desarrollo.

/De particular

De particular importancia resulta el examen del sector público en un sistema de planificación indicativa, donde el único instrumento para modificar o influir en la actividad económica son las acciones del Estado.

En el caso particular de la economía panameña, el papel del sector público adquiere características no observadas en el resto de los países de la región. Para confirmar lo anterior basta observar que durante los últimos años la inversión pública ha superado, en términos absolutos y relativos, a la inversión privada. A la vez, conviene subrayar que si bien la mayor parte de estas inversiones se destinaron a la ampliación de la infraestructura básica, résultan relevantes las inversiones realizadas por el sector público en empresas productivas que proyectan su influencia hacia otras actividades; tal es el caso de los ingenios y de la fábrica de cemento, lo cual define un sector público nuevo con una mayor capacidad para influir en un ámbito más amplio del aparato productivo.

Finalmente, a lo anterior debe agregarse toda la capacidad productiva que recibe el sector público por las actividades económicas y el capital existente en la zona que empieza a revertirse.

Aunque ya se hayan hecho comentarios y anticipado conclusiones sobre este tema, debe efectuarse un análisis histórico muy detallado de la forma como ha venido evolucionando la deuda pública ya que, aparentemente, este factor puede constituirse en un gran obstáculo para los alcances del próximo Plan. Por un lado, los compromisos ya adquiridos en materia de amortización y pagos por servicios limitan la capacidad financiera del Estado, puesto que absorben proporciones crecientes de los ingresos fiscales, a la vez que los pagos que deben remitirse al exterior gravitan sobre la liquidez de la economía y disminuyen los activos internacionales. Por otro lado, el saldo absoluto de la deuda podría estar acercándose a límites que comprometerían en el futuro la disponibilidad de crédito necesario para la promoción del desarrollo. Solamente un examen muy amplio podría comprobar dichos extremos y además determinar si exiten posibilidades para mejorar las condiciones de una parte de ese endeudamiento.

/Sobre este

Sobre este aspecto convendría hacer un análisis teórico encaminado a determinar cuáles podrían ser los parámetros y relaciones que deberían mantener tanto al saldo de la deuda como los flujos de pago, tomando en cuenta las peculiaridades del sistema económico nacional, ya que los indicadores convencionales pierden toda validez por cuanto, en la práctica, las garantías panameñas --además de su riqueza física y potencial económicas-- no están constituidas por el usual nivel de reservas sino por su masa monetaria que de hecho también es medio de pago internacional.

Aun cuando en otros puntos se hagan algunos comentarios o se adelanten ciertas conclusiones preliminares sobre el particular, debe hacerse un análisis específico sobre la evolución de la distribución del ingreso. El actual Plan Nacional de Desarrollo establecía como uno de los objetivos principales el de mejorar la distribución del ingreso y las condiciones de vida de los grupos menos favorecidos por el crecimiento económico. Para estos efectos, el sector público estructuró un programa de gastos tendiente a generar servicios básicos tales como educación y salud. Indudablemente en este campo se lograron avances significativos durante los últimos cinco años, lo cual representó una mejora inmediata en las condiciones de vida, y se proyectan,, además, mayores posibilidades de participación para los panameños en el proceso productivo. Además, con el propósito de proteger las condiciones del trabajador asalariado, se introdujeron importantes modificaciones al marco legal con el nuevo Código de Trabajo. Sin embargo, las adversidades que tuvo que enfrentar el aparato productivo provocaron alzas considerables, congelación de salarios y, por el virtual estancamiento de la economía de precios, un aumento de la desocupación sólo parcialmente atenuado por el Programa de Emergencia llevado a cabo por el Gobierno Central. En todo caso la combinación de estos tres factores, necesariamente tuvo que repercutir en el perfil distributivo del ingreso en forma muy adversa para los grupos de menores ingresos, anulando aquellos esfuerzos del sector público.

El diagnóstico también debería contener un análisis profundo sobre los principales cambios ocurridos en la sociedad durante el último decenio especialmente en lo que se refiere a: características demográficas,

/condiciones

condiciones de salud, alimentación y nutrición, condiciones educativas y culturales, la participación de la sociedad y el surgimiento y/o fortalecimiento de esquemas de organizaciónl

Al igual que la problemática de la distribución del ingreso, en la medida de lo posible deberían incluirse en los sectores y temas donde procedan, las consideraciones sobre el origen, evolución y tendencias de los desequilibrios regionales, así como las potencialidades que encierran algunas zonas del país para la creación de nuevos focos de crecimiento. En efecto, la consideración de los efectos regionales se estima de gran utilidad para definir la estrategia de desarrollo y las nuevas tendencias que en el mediano plazo pueden producirse para lograr un crecimiento más armónico del aparato productivo y la optimización en el aprovechamiento de los recursos nacionales, lo cual implica elección de alternativas en la asignación de los recursos financieros disponibles.

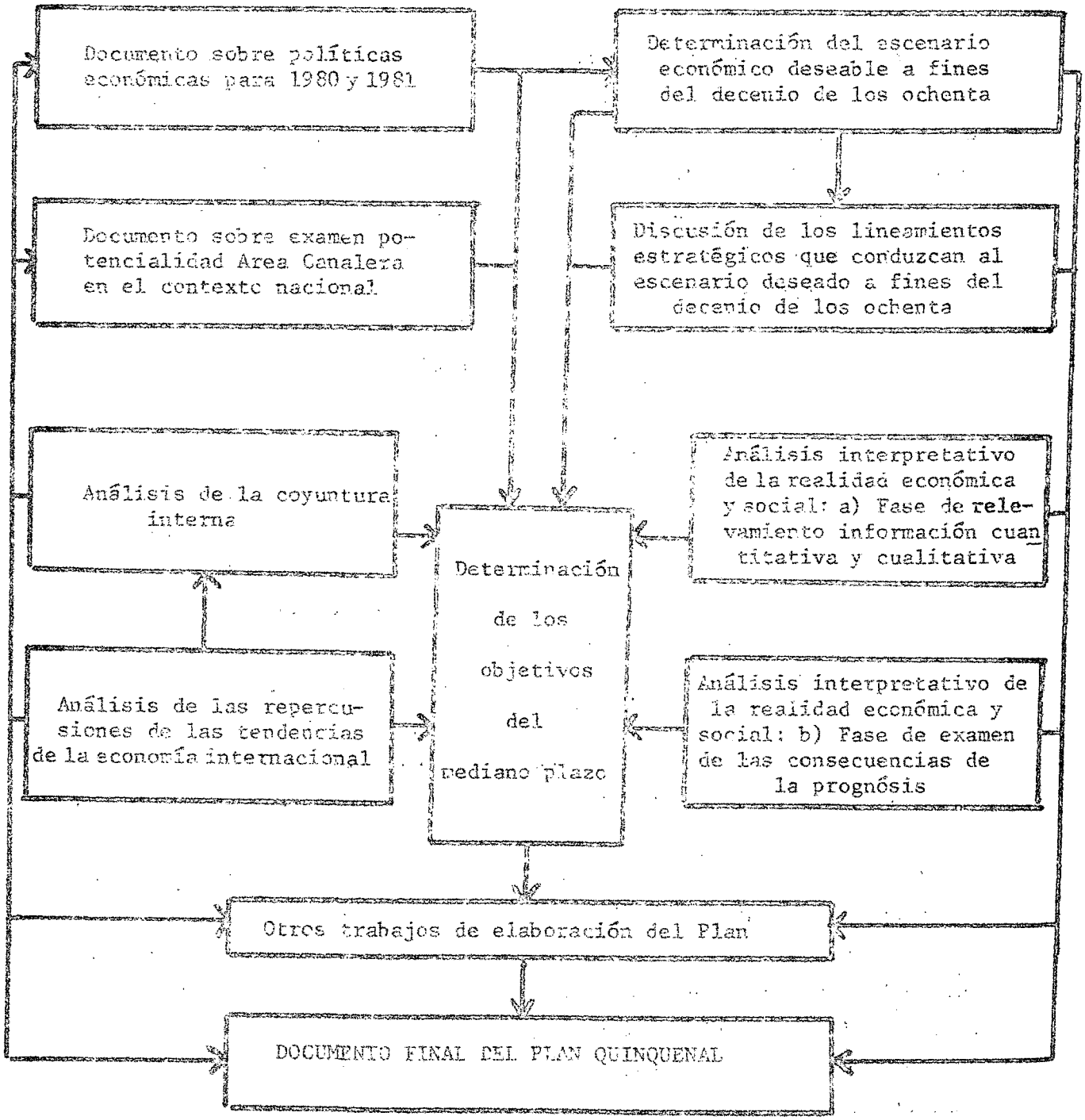
b) Determinación de los objetivos del mediano plazo

Según se señaló, la elaboración del Plan de mediano plazo se debe insertar en un proceso integral y continuo de un programa de tareas a cargo del sistema de planificación de Panamá. En los capítulo I y II se sugirió que en él se contemple inicialmente la estructuración de dos documentos básicos para la elaboración posterior del Plan Quinquenal: uno sobre las políticas económicas esenciales para los años 1980 y 1981 y otro donde se investiguen y diluciden los aspectos más sobresalientes respecto de la vocación y el potencial del Area Canalera y su interrelación con el contexto más amplio de la economía nacional en su conjunto. Tomando en cuenta que tanto las acciones de política económica del corto plazo, como las derivaciones de la puesta en marcha del paulatino acceso de la nación al dominio del Area Canalera, repercutirán de manera importante sobre el mediano plazo, sólo cuando el MIPPE haya concluido dichos documentos, se podría enfrentar plenamente la tarea de bosquejar el escenario económico y social del país para fines de los años ochenta, y, consecuentemente, de determinar los objetivos que en el mediano plazo permitan ir trazando la trayectoria que se incluiría en los plantamientos de políticas del Plan Quinquenal. (Véase el gráfico 1.)

/Gráfico 1

Gráfico 1

DETERMINACION DE LOS OBJETIVOS DEL PLAN QUINQUENAL



/Una vez

Una vez determinado ese escenario --que finalmente estaría contenido en la primera parte del Plan--, y en la medida en que se consoliden los trabajos del análisis retrospectivo, es importante que se provoque una amplia discusión de las opciones estratégicas a todos los niveles en el país. Este modus operandi permitiría conocer el pensamiento, y las expectativas de los diversos sectores de opinión, lo que dotaría al sistema de planificación en su conjunto de los canales necesarios para lograr el consenso más amplio de apoyo a la alternativa estratégica que finalmente se adopte.

De esta manera la planificación se aproximaría más a la conformación de un sistema consolidado de consenso y amplia participación de los diversos grupos de opinión. Este proceso sería útil previa y simultáneamente a la determinación de los objetivos del mediano plazo, que obviamente deberían estar íntimamente relacionados con las líneas estratégicas que el país adopte.

La determinación de los objetivos del mediano plazo depende también, en alta medida, de la evolución del conocimiento de la realidad a través de las distintas investigaciones y trabajos de interpretación y análisis económico o social, tarea que debería comenzar lo más rápidamente posible; se podría ir ordenando la información acumulada, ya sea por los trabajos anteriores de planificación general, como por otros que actualmente se realizan en las entidades de los diversos sectores, y también sistematizar y aprovechar lo que se adelante al respecto en los estudios regionales. Todo esta labor puede ir enriqueciendo el conocimiento para la selección de los principales objetivos del mediano plazo. De ahí pues, que tal como se observa en el gráfico 1, el proceso de interpretación de la realidad es un antecedente importante para la determinación de estos objetivos.

Además, siendo la economía panameña tan abierta al mundo exterior, adquiere relevancia la consideración de las tendencias que se vienen observando y las predicciones que con respecto a la economía internacional cabe hacer sobre el futuro más o menos inmediato. Ello se refiere no sólo a los precios del petróleo, sino también al acontecer internacional y a las tendencias de los mercados de los productos nacionales de exportación, o que se espera que en el futuro signifiquen una proporción importante de las ventas externas, como es el caso del cobre.[3/]

3/ Téngase en cuenta, a título de ejemplo, la alta incidencia que sobre la determinación de los principales objetivos del mediano plazo tendría una de las dos siguientes opciones: que el proyecto del cobre se ponga en marcha inmediatamente o que, en consideración a muy diversos factores, se posterguen dichas acciones iniciales por algunos años.

/Otro punto

Otro punto de gran relevancia, es el examen de la coyuntura presente de Panamá y las tendencias económicas que se vienen dando en el país, así como el análisis de los principales estrangulamientos --déficit fiscal y de balanza de pagos, endeudamiento externo, desempleo, conflictos laborales, necesidad de reactivación de la economía, aptitud actual de los inversionistas del país y del extranjero en el país, etc.--, y de las posibilidades para su rápida atenuación o superación.

Si bien las señaladas son las principales tareas de análisis para la determinación de los objetivos del mediano plazo --análisis de la coyuntura interna, incluyendo las repercusiones que sobre ella tiene la economía internacional; diseño de las políticas económicas de corto plazo (1980-1981); examen de la potencialidad del Area Canalera en el contexto económico nacional; análisis interpretativo de la realidad económica y social actual de Panamá; determinación preliminar del escenario económico deseable a fines de los años ochenta, y discusión de los lineamientos estratégicos que conduzcan a ese escenario-- existen además otras de menor importancia que servirían de instrumento para ir depurando las ideas y llegar a una mejor definición de esos objetivos. Tal es el caso del modelo de experimentación numérica, que al permitir asumir determinadas tendencias hacia mediados del próximo decenio, simulando la realidad de esos años, puede constituir una herramienta primordial para la conformación de determinadas metas y la eliminación de otras.

Sólo una vez que se haya completado el proceso anterior, será posible definir los grandes objetivos del mediano plazo, para posteriormente continuar con las demás tareas de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

c) Propuesta de un modelo de experimentación numérica para la determinación de las metas 4/

La tercera tarea que se considera de especial importancia es la de diseñar un modelo que recoja, con la mayor precisión posible, las características muy particulares de la estructura económica de Panamá y los cambios trascendentales que se derivarán de la vigencia de los Tratados

4/ Las ecuaciones y la simbología se presentan en el apéndice.

/Torrijos-Carter

Torrijos-Carter que este año principiará a manifestar parcialmente sus efectos, pero que se dejarán sentir más plenamente a partir de 1980.

Ese modelo deberá contener explícitamente algunos elementos del Plan y examinar el grado de compatibilidad de sus objetivos, que de hecho se encuentran formulados cualitativamente en la estrategia, pero que algunos de ellos pueden resultar inconsecuentes entre sí. Concretamente deberá: facilitar una concepción clara de los problemas actuales a los que se enfrenta la economía, admitir una identificación explícita de los objetivos más trascendentales que se desean alcanzar, registrar y representar las transformaciones necesarias para conseguir esos objetivos y definir la trayectoria económica o distribución de acciones en el tiempo.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que la intención de formular un nuevo plan está vinculada a los importantes cambios que se experimentarán en un plazo relativamente corto y consecuentemente a la necesidad de contar, lo más pronto posible, con un instrumento que oriente las acciones que deberán tomarse en torno a la incorporación del Area Canalera (AC) a la economía nacional y al mejor aprovechamiento de las nuevas oportunidades que se presentarán. Por consiguiente, probablemente lo más indicado será tratar de formular el nuevo plan de manera que contribuya a la estructuración de los planes operativos para los primeros dos años para los cuales sería necesario realizar proyecciones muy detalladas y una menos desagregada para el resto del período. Se trataría así de satisfacer los requerimientos de corto plazo dentro de una perspectiva de más largo alcance. De otra manera, las tareas de formulación de un plan convencional de mediano plazo absorberían todos los recursos del Sistema Nacional de Planificación, y el Plan Operativo sólo podría formularse una vez terminado aquél, con lo cual se correría el riesgo de que éste fuera superado por el curso de los hechos.

Por lo anterior, se sugiere el diseño de un modelo de proyección también poco convencional con bastante detalle sobre la interrelación de las variables y relativamente fácil de manejar, tanto para su estimación como para las proyecciones, y que responda a la necesidad de contar con un esquema que contribuya a estudiar y seleccionar alternativas coherentes de los objetivos y de los principales programas básicos y proyectos, así

/como a la

como a la de disponer de un instrumento que ayude a coordinar los diversos trabajos y estudios sectoriales, con una perspectiva de conjunto.

El esquema que se propone es un modelo de experimentación numérica que persigue obtener una compatibilización entre las principales variables macroeconómicas en cinco submodelos (véase el apéndice): el de la demanda global, el cual se expresa a precios constantes; el de la oferta global o cuadro de producto sectorial, también a precios constantes; el de ocupación por sectores principales; el balance de pagos, y la cuenta consolidada del sector público; estos dos últimos a precios corrientes.

Hasta el grado de desagregación que ahora se presenta, el modelo consta de 84 ecuaciones, de las cuales 40 son de comportamiento, o sea que corresponden a igual número de variables que resultan determinadas --en el funcionamiento del modelo-- por la influencia de otras variables: exógenas (cuyas proyecciones vendrían determinadas por agregación o investigaciones específicas fuera del modelo), predeterminadas (que en la actualidad ya se encuentran definidas o que sus efectos son desfasados en el tiempo), objetivos (variables instrumentales que constituyen metas que expresan decisiones) o endógenas (variables determinadas en la solución del modelo). El resto de las ecuaciones son de definición o igualdades contables que, junto con las de comportamiento, aseguran un mínimo de coherencia dentro de cada uno de los submodelos y entre ellos mediante ciertas variables que los vinculan.

Para la estimación de las distintas funciones y relaciones que contiene este modelo se requiere la movilización de una considerable cantidad de información estadística referida a un período largo. En algunos casos serían necesarias series de 15 a 20 años, para el cálculo de regresiones; en otros, se demandarían datos para años seleccionados, y en otro bastaría con series más reducidas de 7 u 8 años. Una vez discutido el modelo e identificadas con precisón algunas de las variables, deberían determinarse los obstáculos en materia de información estadística para la solución del modelo y el conjunto de tareas e investigaciones que deberían iniciarse lo más pronto posible. Sin embargo, puede adelantarse que en primer lugar se requeriría sistematizar la información básica que actualmente se encuentra disponible, elaborando el conjunto de cuadros formulados

/e incluidos

e incluidos en el apéndice. Se trata de una tarea sencilla que consiste en vaciar en dichos cuadros la información que actualmente está disponible en distintas publicaciones para diferentes períodos, y en algunos casos obtener aperturas o clasificaciones no publicadas pero que la mayoría de ellas se encuentran disponibles en la Contraloría de Cuentas, en los distintos ministerios y en instituciones descentralizadas. Se considera que ésta es una actividad muy útil y que la Sección de Estadística del Ministerio de Planificación y Política Económica debería abordarla lo más pronto posible, en coordinación con la Sección de Planificación y Programación Global.

En cuanto a las estadísticas macroeconómicas, actualmente se dispone de los esquemas tradicionalmente deaarrollados de las cuentas nacionales. Tanto el cuadro de demanda global como el producto sectorial se encuentran disponibles para una serie suficientemente extensa que resulta útil para los requerimientos que se plantearán. Sin embargo, estimaciones muy gruesas parecerían indicar que algunas de esas variables se encuentran subvaluadas, lo cual podría inducir, al hacer funcionar el modelo, a conclusiones erradas con las que se realizaría todo el trabajo evaluativo de la ya mencionada coherencia de metas y objetivos, y el ejercicio podría perder validez. Actualmente se están realizando esfuerzos para revisar todo el sistema de contabilidad social, pero los resultados no se obtendrán antes de la perentoria necesiddd que impone la premura con la que hay que elaborar el próximo Plan de Desarrollo.

Por otra parte, --tal como se señala en el capítulo II de este documento-- sería absolutamente necesario examinar con mucho más detalle que el actual, el aporte del Area Canalera a la economía panameña para poder precisar el significado de esa variable para el futuro. En las cuentas nacionales se presenta en el cuadro de origen por rama de actividad del producto interno bruto, un sector específico intitulado "servicios prestados a la Zona del Canal" que se refiere a los salarios reales pagados. Para efectos del funcionamiento del modelo, deberá hacerse un estudio preliminar sobre las consecuencias que se derivarán del Acuerdo Torrijos-Carter en términos de ese cuadro. En principio se estima que continuará siendo parte integrante del producto

/interno bruto

interno bruto, pero sería necesario intentar una estimación con visión macroeconómica de los sueldos y los salarios que provienen del (AC) clasificados por lo menos entre sector transporte, almacenaje y comunicaciones, comercio al por mayor y menor, construcción, electricidad, gas, agua y servicios sanitarios, servicios privados y un cómputo sobre el significado del sector propiedad de vivienda. De esa manera, para el futuro desaparecería el sector "servicios prestados a la Zona del Canal de Panamá" y aparecerían redimensionados los sectores de actividad interna correspondientes. Al respecto se plantea un problema estadístico, ya que se romperá la congruencia de la serie, por lo que sería preciso tratar de efectuar una estimación hacia atrás para poder realizar los ajustes correspondientes y lograr una serie estadística coherente.

En consecuencia, debe insistirse en la urgente necesidad de integrar un grupo interinstitucional (Planificación Económica-Contraloría) para introducir a la mayor brevedad las revisiones que resulten más obvias según la actual información disponible, y que se inicien otras tareas tendientes a lograr las aperturas necesarias, como por ejemplo, el producto del sector construcción, el cual es necesario desagregarlo entre público y privado, y este último entre vivienda y resto.

En cuanto a las estadísticas del sector externo, todo parece indicar que no se cuenta con un desglose de las importaciones de bienes por destino entre consumo, inversión e insumos, el cual resultaría imprescindible para lograr realizar una proyección de las importaciones congruente con los requerimientos del aparato productivo.

Por otra parte sería deseable que las estadísticas del sector público se refirieran a un estado consolidado del Gobierno Central, las instituciones descentralizadas, las instituciones autónomas no financieras, las instituciones financieras y las empresas públicas, pero a la vez deberían poderse identificar las variables para cada grupo de esas actividades. Actualmente las fuentes oficiales producen información detallada sobre las cuentas del Gobierno Central y además cifras muy globales a nivel de gobierno general (las contenidas en el esquema de cuentas nacionales); en el caso de las estadísticas del Gobierno Central, las clasificaciones y agrupaciones de conceptos no resultan muy útiles para fines de planificación ni para el funcionamiento del modelo.

/Por otro

Por otro lado, la Oficina de Planificación Económica ha realizado un valioso trabajo en materia de consolidación del sector público, probablemente sobre la base de los mismos datos primarios producidos por la Contraloría.

En este campo también convendría insistir en organizar un grupo de trabajo interinstitucional que se haga cargo de las tareas necesarias para compatibilizar los datos de la Oficina de Planificación y de la Contraloría, a fin de contar con una única fuente oficial.

Además, este grupo debería de encargarse de elaborar una serie más larga --la del Ministerio de Planificación sólo cubre el período 1973-1978-- y de producir algunas aperturas sectoriales que obedezcan a criterios económicos que se adecúen más a los requerimientos de la planificación que a esquemas institucionales o contables. (Véase nuevamente el apéndice.)

Se identificaron dos actividades más que requieren de atención especial como parte de las acciones preparatorias de la elaboración del Plan: 1) un esquema detallado que permita efectuar proyecciones de la situación actual de la deuda pública en lo que se refiere a compromisos ya adquiridos según los distintos programas de amortización, y 2) una sistematización y consolidación de los distintos proyectos que está desarrollando el sector público, clasificados por sectores y proyectados según ejecución anual, por lo menos en lo que se refiere a desembolsos.

Finalmente, se entiende que el modelo propuesto tiene utilidad para el mediano plazo y concretamente servirá para hacer proyecciones para el período 1981-1985. Por lo tanto, su funcionamiento deberá partir de cifras referidas a 1980. Este es un punto muy imporrante que se tomó en cuenta en las discusiones con los funcionarios del Ministerio de Planificación, por cuanto de hecho identifica un conjunto de acciones esenciales para iniciar la elaboración del nuevo plan, y resultaría a la vez muy útil para los trabajos de evaluación de la coyuntura y la propuesta de un programa de política económica de corto plazo, tal como se propone en el primer capítulo. Para el efecto se llegó a la conclusión de que es necesario montar un sistema de indicadores de corto plazo que permita inferir el probable comportamiento de la actividad económica de 1979, con base en un conocimiento parcial de lo que ya está sucediendo. Además, algunos de esos indicadores permiten proyectar conclusiones para 1980.

/El sistema

El sistema estadístico nacional genera actualmente una serie de indicadores útiles para este propósito, pero algunos de ellos no se encuentran sistematizados e integrados en un solo cuadro armónico. Adicionalmente, ciertos registros administrativos admitirían una sistematización estadística, lo que permitiría ampliar la gama de esos indicadores.

d) Proceso de armonización de los planteamientos globales, regionales y sectoriales

La cuarta etapa, también de gran importancia, comprende las actividades de análisis, discusión y confrontación para asegurar la coherencia en un planteamiento que servirá de base para orientar y, en algunos casos normar la amplia gama de medidas e instrumentos que constituyen la política económica.

Este ejercicio resulta aún más necesario en el caso particular de Panamá, puesto que el sistema de planificación se encuentra estructurado para operar de una manera inductiva. En efecto, algunas de las tareas de investigación y diseño del Plan se realizan en el seno de las mismas instituciones responsables de su ejecución. Es el caso por ejemplo del plan correspondiente al sector agropecuario, el cual emana fundamentalmente del Ministerio de Desarrollo Agropecuario. De esa manera, el Plan Nacional se va estructurando con la consolidación de los planes sectoriales.

Ese procedimiento, si bien resulta efectivo en la medida que las oficinas sectoriales cuenten con sólidas dependencias de programación, no asegura necesariamente la coherencia a nivel global, puesto que los objetivos, las metas y los programas se definen tomando básicamente en cuenta la visión sectorial.

Por consiguiente, resulta absolutamente necesario un ejercicio de consultas y discusiones multisectoriales bajo la coordinación de las unidades de planificación económica y social y de planificación regional del MIPPE.

/Una vez

Una vez definidos, a nivel técnico y político, los grandes objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y la estrategia para alcanzarlos, y habiéndose logrado un consenso a nivel de los diferentes grupos representativos de la sociedad, se vuelve imprescindible iniciar un proceso de discusión dentro del propio MIPPE, para definir con mayor precisión y detalle lo que esas orientaciones generales significan en términos de objetivos, metas y medios operativos. Esa tarea conduciría, en primer lugar, a la determinación de metas cuantitativas que posteriormente utilizarían para la adecuación del modelo y la identificación de las magnitudes que debieran alcanzar otros variables del cuadro económico general para lograr los postulados del Plan Nacional.

En segundo lugar, y éste sería el aspecto esencial, esa actividad de discusión y análisis se dirigiría a procurar una concepción pragmática del Plan Nacional, ya que con suma frecuencia dos o más objetivos globales resultan contradictorios o incompatibles entre sí, lo cual debe considerarse seriamente al elaborar el Plan Nacional para evitar que en el futuro se tomen decisiones arbitrarias que puedan anular, obstaculizar o contrarrestar acciones que se están instrumentando en otro sector o campo de la economía.

A continuación se hacen algunos comentarios, a título de ejemplo, sobre contradicciones, las más frecuentes observadas entre diversos objetivos nacionales y sobre los cuales debería realizarse un examen detallado para determinar el grado de prelación de cada uno de ellos, sobre la base de la opción estratégica seleccionada.

Los objetivos de distribución del ingreso y crecimiento económico se refuerzan en una amplia gama de acciones; sin embargo, en múltiples circunstancias no resultan complementarios o coherentes. Por el contrario, es posible que en la medida en que se instrumenta la política económica, surjan incompatibilidades que normalmente se resuelven a favor del objetivo cuyo resultado se obtiene en el más corto plazo o que beneficie a los grupos más organizados, que tienen mayor capacidad de influir en las decisiones. En general, las medidas tendientes a proteger o fomentar actividades que requieren la existencia o formación de empresas complejas y de gran dimensión --que repercuten perceptiblemente en el crecimiento

/económico--

económico-- tienen un efecto concentrador; en cambio las políticas encaminadas a fortalecer al pequeño productor e impulsar la formación de empresas asociativas --en donde el trabajador recibe una proporción del excedente-- tienden a generar un proceso de redistribución dinámica del ingreso, aunque sus efectos en el crecimiento económico son escasos y de mediano plazo.

Por otra parte, en la metodología para elaborar y evaluar los distintos proyectos de inversión del sector público suelen contemplarse primordialmente criterios de eficiencia, rentabilidad, tasa de retorno y otros parámetros financieros y técnicos que automáticamente eliminan de su sideración a una gran cantidad de pequeños proyectos también eficientes, que irradian efectos secundarios en actividades locales y contribuyen a mejorar el ingreso de los que participan en ellos. Se entiende que algunos proyectos de envergadura sólo pueden realizarse con altos niveles tecnológicos; sin embargo, deberían poderse identificar proyectos --evaluados con parámetros económicos pero también sociales-- que repercutan favorablemente en la problemática de la distribución.

En síntesis, la determinación de las prioridades entre objetivos de distribución y crecimiento para distintos campos de decisión y de política económica --aunque no necesariamente todos ellos tendrían la misma ponderación-- constituiría un marco de referencia muy útil para los encargados de impulsar los diferentes cursos de acción.

Aunque en muchos casos se encuentran instrumentos y medidas de política económica que apoyan tanto los objetivos de estabilidad como de crecimiento, las contradicciones entre ellos resultan aún más frecuentes que entre los anteriores. En realidad se trata de una permanente controversia teórica que ha tenido diversas soluciones en función de las características peculiares de cada economía, su situación en el tiempo y la jerarquización que el país hace de sus propios objetivos. En principio, se ha podido constatar que una prolongada inestabilidad del sistema de precios atenta contra la mayoría de los programas y acciones tendientes a mejorar la distribución del ingreso y, en el largo plazo, también termina por obstaculizar al objetivo de crecimiento; sin embargo, en el mediano y corto plazo, las políticas orientadas a mantener primordialmente la estabilidad suelen contraponerse a los propósitos de crecimiento. Lo

/anterior tiene

anterior tiene una mayor validez en economías que cuentan con un sistema monetario interno y que, por lo tanto, poseen mecanismos convencionales de compensación y estímulo monetarios.

En el caso de la economía panameña, los ajustes son en buena medida automáticos y están determinados por el resultado de las transacciones externas. La estabilidad se encuantra estrechamente vinculada con los precios de sus importaciones y el crecimiento, también a estímulos provenientes del exterior. Por ello no es extraño que en el pasado reciente se registraran conjuntamente, con mayor fuerza que en muchas de las economías de la región, las tendencias depresivas con las inflacionarias que experimentaron las economías desarrolladas y que internamente afectaron la consecución de los objetivos de crecimiento y distribución.

Estas materias se consideran objeto importante de discusión y análisis --tanto a nivel teórico-técnico como político--, para determinar en un contexto realista, las expectativas que pueda provocar el próximo Plan Nacional. Además, la jerarquización de estos objetivos serviría de marco de referencia general para la ejecución de gran parte de la política económica.

En el caso del crecimiento y del equilibrio regional resulta también relativamente fácil encontrar planteamientos y acciones que complementen o refuercen ambos objetivos, y cuyas incompatibilidades sean menos perceptibles. La ocasional incoherencia surge de la dimensión temporal, de su propio significado y de la fuerza de los grupos sociales vinculados a cada uno de ellos. Como ya se dijo, los propósitos de crecimiento generalmente se relacionan con los resultados de corto plazo y con grupos bien organizados; en cambio, los planteamientos regionales normalmente persiguen modificaciones que se logran en el mediano y el largo plazos, y benefician a zonas y poblaciones deprimidas.

Los anteriores comentarios, sólo se presentan a título de ejemplo. En el proceso de discusión podrían surgir otras incoherencias o puntos de incompatibilidad entre los diversos objetivos.

Esta etapa concluiría con la elaboración de un documento en el que se darían orientaciones lo más precisas posible para que las entidades sectoriales las tomaran en cuenta al elaborar sus planes sectoriales respectivos, e identificaran y evaluaran los distintos proyectos y programas en el campo de acción del sector público.

/Posteriormente

Posteriormente a la identificación de las metas asociadas a los principales objetivos, se iniciaría el proceso preliminar de proyecciones, introduciendo en el modelo propuesto en el apéndice las variables metas, con lo cual se fijaría la trayectoria futura de los distintos agregados económicos. Esta sería una tarea a desarrollar en el MIPPE y, específicamente, en la Unidad de Programación General. Una vez establecido el marco mínimo del comportamiento de algunas variables, se tratarían de identificar ciertos parámetros, límites máximos o requerimientos mínimos, que deberían tomarse en cuenta en el momento de diseñar los planes sectoriales.

Por ejemplo, la capacidad financiera total del sector público resulta de magnitud limitada, y con esos recursos debe buscarse la distribución óptima entre los distintos sectores, de manera que éstos respondan adecuadamente a las metas establecidas. Por consiguiente, esta etapa se considera de gran utilidad para poder informar a las entidades sectoriales correspondientes las magnitudes aproximadas de que podrían disponer globalmente para integrar el conjunto de sus proyectos. Así como ésta, podrán determinarse otras limitaciones para distintos sectores y variables.

Existen también algunas magnitudes que representan los esfuerzos mínimos que deben realizar los diferentes sectores para asegurar la consecución de los objetivos. Es el caso, por ejemplo, del valor de las exportaciones de bienes y servicios que representan estímulos que recibirá el aparato productivo, de manera que para lograr las metas globales el sector exportador deberá alcanzar un nivel mínimo.

En consecuencia, deberían realizarse investigaciones para identificar proyectos que apunten en esa dirección. Otro ejemplo en relación con el establecimiento de los requerimientos mínimos lo constituye la magnitud de la inversión pública total y privada sectorial.

En el primero de los casos, si bien el sector cuenta con limitada cantidad de recursos, suele suceder que de acuerdo con los proyectos se realicen las correspondientes asignaciones presupuestales; sin embargo, en la práctica, una serie de obstáculos técnicos, administrativos, etc., obstaculizan la ejecución de algunos programas o de sus etapas, con lo

/cual el grado

cual el grado de ejecución resulta inferior a los montos asignados. En este caso debería preverse un continuado proceso de perfeccionamiento en los mecanismos administrativos y los cuadros técnicos para lograr altos coeficientes de ejecución presupuestaria.

En el segundo ejemplo, en el Plan debería tratarse de identificar, con la mayor precisión posible, la responsabilidad que le cabrá al sector privado en términos de inversión para los distintos sectores, de tal manera que la consecución de las metas globales y sectoriales en materia de crecimiento esté condicionada al cumplimiento de esos límites establecidos. Al respecto sería necesario identificar el conjunto de medidas de política económica que tiendan a fomentar o apoyar las decisiones de inversión en los distintos sectores, de acuerdo con las ponderaciones definidas en el marco global. Las primeras consideraciones resultan válidas para las metas de ocupación.

Adicionalmente, con la ayuda del modelo y otras informaciones obtenidas de las metas globales, es posible definir parámetros (coeficientes o magnitudes constantes) que tendrán que tomarse en cuenta en el proceso de diseño de los distintos proyectos. Tal es el caso, por ejemplo, de los porcentajes de absorción de mano de obra, de salarios en el costo total, y del valor de las compras de suministros de origen local, así como de los coeficientes de importaciones y otros.

Esta etapa concluiría también con un documento que se trasladaría a las entidades sectoriales para ser tomado en cuenta en la elaboración de los diferentes planes.

Posteriormente, será necesario iniciar una serie de discusiones multisectoriales para confrontar el presupuesto preliminar con la resultante de la consolidación primero de los proyectos, y después de los diferentes sectores. Este ejercicio también resulta muy necesario por cuanto sólo mediante la comparación entre los distintos criterios sectoriales y la visión global, puede lograrse un planteamiento armónico. Como ya se apuntó, esta labor la llevarían a cabo el MIPPE, como órgano rector y coordinador, y las instituciones descentralizadas y organismos públicos encargados de determinados sectores.

/Por otra

Por otra parte, sería necesario confrontar dichos resultados con las dependencias públicas encargadas de ejecutar acciones de política económica, con el objeto de establecer coordinación entre las entidades ejecutoras de proyectos y las esferas de decisión y ejecución de política económica. También de este proceso podría convenir revisar las proyecciones macroeconómicas para llegar a un cuadro más integrado con las realidades definidas por los grupos técnicos que poseen un conocimiento más preciso sobre campos específicos. Por ello los resultados de la aplicación del modelo de experimentación numérica sólo constituyen indicadores generales y de tendencias que deben ser cuidadosamente analizados y comparados con información cuantitativa y criterios técnicos de especialistas.

Finalmente, los encargados de la programación global deberían incluir en el presupuesto original las revisiones a las que diera lugar el proceso de discusión y confrontación comentado anteriormente. Asimismo, antes de redactarse el informe final se debería asegurar que tanto los planes sectoriales como el global hayan sido compatibilizados mediante un proceso de aproximaciones sucesivas.

e) La consideración de la coyuntura

Uno de los elementos que tendrían que contemplarse detenidamente para elaborar el futuro Plan Nacional de Desarrollo, sería la consideración de la coyuntura. El análisis interpretativo debe contemplar la evolución histórica, incluyendo el pasado reciente, en especial dada la realidad actual de Panamá. Resulta necesario, por lo tanto, realizar un examen minucioso de las circunstancias económicas y sociales actuales y, sobre todo, analizar con gran profundidad el significado del quiebre de una realidad existente durante muchos años que cambia con el funcionamiento del nuevo Tratado Torrijos-Carter.

Como se ha dicho en repetidas oportunidades en este documento y en el elaborado para la formulación de un programa de desarrollo destinado a la subregión canalera,[5/] la instrumentación del nuevo Tratado abre al país nuevas perspectivas y potencialidades de desarrollo en la medida en que se

5/ Véase nuevamente el documento Panamá: Consideraciones para la formulación de un programa de desarrollo de la subregión canalera., op. cit.

/optimice

optimice el uso de los recursos que revierten y éstos generen excedentes para ser utilizados en la creación de nuevas áreas y actividades de crecimiento nacional autónomo.

Este hecho obliga a tomar en cuenta una nueva realidad de la cual no se tiene experiencia en los antecedentes históricos y, por lo tanto, exige de un alto grado de imaginación, para poder influir anticipadamente en sus posibles efectos.

Además, el territorio que se recupera constituye una subregión funcional[6/] susceptible de programarse y planificarse, ya que se trata de una importante porción del territorio de la región metropolitana que, al menos al principio, será de propiedad social. Sin embargo, no constituye una unidad económica, de manera que en la definición de lo que en ella habrá de planificarse participarán diversas entidades gubernamentales. Ello exige que el MIPPE se haga cargo de nuevas e importantes tareas de coordinación y desarrolle una actividad más amplia en las labores de programación sectorial. Por lo anterior, se comprende que si bien la dimensión de largo y mediano plazo constituye una preocupación permanente, las autoridades se encuentran con un desafío que deben enfrentar en el corto plazo, no sólo para cumplir con los compromisos adquiridos con el nuevo Tratado, sino para aprovechar, desde el principio, las nuevas perspectivas. En ese contexto resulta necesario --tal como se señaló-- que el MIPPE elabore planteamientos que permitan enmarcar las acciones de corto plazo --a que dará lugar ese desafío-- dentro de una perspectiva de largo alcance para evitar que las medidas que se apliquen para instrumentar el proceso de reversión determinen una realidad futura divorciada de la nueva estrategia. Esas circunstancias no pueden esperar a que se concluyan las tareas formales del próximo Plan.

Por consiguiente, como se sugirió en el capítulo I, se estima necesaria la realización de un programa de política económica de corto plazo en donde se analice la actual coyuntura económica, y sobre la base de estimaciones preliminares para 1979, plantee una proyección intencionada

6/ El transporte y el enlace, el desarrollo urbano y la protección del subsistema ecológico metropolitano son los sectores que definen su funcionalidad.

para 1980, incluyendo los posibles efectos de la aplicación de una serie de medidas tendientes a reactivar la economía nacional y sugerencias concretas para definir algunos temas, que aún se encuentran en discusión, sobre las medidas que deben tomarse en torno a múltiples problemas vinculados con el espacio complejo que revierte. Sólo merced al cumplimiento de ese trabajo --que se sugiere en el capítulo I-- sería posible realizar las labores de proyección en el mediano plazo.

De acuerdo con apreciaciones muy preliminares sobre la base de indicadores referidos al primer trimestre del presente año, se estima como probable que la actividad económica nacional ha iniciado un proceso de recuperación después del virtual estancamiento del bienio anterior.7/

Esos indicios de recuperación pueden ser resultado de la definición de las características y condiciones del nuevo Tratado, del efecto del gasto público expansionista que ha logrado mantener un cierto dinamismo de la demanda interna y, probablemente, de que el aparato productivo ha terminado su etapa de ajuste a las modificaciones que le obligara la coyuntura internacional.

Frente a esos indicios positivos, la aceleración del ritmo de crecimiento de los precios fue acompañada en parte, por aumentos salariales, Sin embargo, probablemente la intensificación de aquellos ha ocasionado conflictos laborales que estarían reflejando en ciertos sectores un deterioro del ingreso real que de persistir y generalizarse podrían invalidar aquella estimación.

Para precisar con mejores bases una estimación más completa de lo que podría ser el cuadro económico general hacia finales de 1979, debería iniciarse, a la mayor brevedad posible, un esfuerzo para actualizar un

7/ La información sobre ventas, la recaudación fiscal y el sector externo revela que el producto interno podría crecer a una tasa satisfactoria. Por otro lado, indicadores de la construcción reflejan una recuperación de este sector, lo cual proyecta efectos secundarios por la ocupación que genera. Además, se ha registrado el surgimiento de algunas empresas de trascendencia que podrían estar ampliando la capacidad productiva principalmente en el sector industrial. Finalmente, la importación de bienes de capital es sustancialmente superior respecto a igual período del año precedente, lo que indica que puede estar cambiando de signo la tendencia depresiva del sector inversionista del país, lo cual también se comprueba al examinar el volumen de crédito otorgado por el sistema bancario.

/conjunto de

conjunto de indicadores que actualmente produce el sistema estadístico nacional y que se incluyen en el anexo. El MIPPE debería impulsar y coordinar esa labor para que se realice rápidamente puesto que los mencionados indicadores, referidos al primer trimestre, podrían estar encubriendo sesgos estacionales, lo que invalidaría las estimaciones y las conclusiones que de ellas se obtendrían.

Adicionalmente, sería aconsejable que este examen de la coyuntura --básico en las tareas de elaboración del Plan-- se vinculara a los trabajos de análisis de las consecuencias inmediatas que tendrá la incorporación del Area Canalera al patrimonio nacional ya referido. Por ejemplo, es posible que las finanzas públicas registren ya, durante 1979, algún flujo de financiamiento originado por la nueva tasa que pagará la compañía por el uso del Canal. Además, es probable que el gobierno pueda celebrar contratos de arrendamiento de algunos establecimientos de servicios en la zona que revierte y que representarán un flujo de ingresos fiscales. Por último, se estima que automáticamente se verificaría un aumento del empleo en la medida en que panameños ocupen puestos y desarrollen funciones antes a cargo de no residentes. Todo esto necesariamente tendrá un significado económico que fortalecerá la capacidad ejecutora del sector público y además reforzará a la demanda interna.

Una vez definido con cierta precisión y detalle el resultado económico de 1979, y teniendo en cuenta las políticas previstas en el programa de reactivación económica,[3/] sería posible iniciar las tareas de proyección del plan de mediano plazo.

f) Diseño y contenido del Plan

Una vez concluido el proceso de armonización de los planteamientos preliminares en el ámbito global, regional y sectorial, se iniciaría la elaboración formal del nuevo Plan Nacional de Desarrollo en sus tres dimensiones. En el apéndice se presenta una lista provisional del posible contenido del plan y anotaciones sobre los puntos de interrelación y aspectos más relevantes que deberían considerarse. Sin embargo, conviene

3/ Véase el Capítulo I.

/tomar en

tomar en cuenta que dicha lista no es exhaustiva, pues aunque en líneas generales los temas que seguidamente se enumeran deberían estar presentes cualquiera que fuesen los objetivos que finalmente se seleccionen para el largo y mediano plazo, sólo posteriormente a la fijación de éstos podrá señalarse con precisión el contenido del documento final y el énfasis de los distintos temas.

En el esquema se propone dividir el plan en dos partes: la primera se referiría a los aspectos generales y la segunda, a los planes sectoriales y las políticas de desarrollo; además, se sugiere que los planteamientos tanto regionales como sobre los recursos humanos, la distribución del ingreso y los aspectos institucionales, se incluyan --cuando corresponda-- a todo lo largo de los temas que se aborden, sin perjuicio de que también se presenten capítulos de síntesis. Ello se considera conveniente para lograr la debida compatibilidad, ya que dichos planteamientos se vinculan muy estrechamente con los globales y los sectoriales. Se trataría así de evitar que --como frecuentemente sucede-- exista por ejemplo un plan de ocupación o de distribución del ingreso que no esté plenamente recogido en los diferentes programas, proyectos o políticas.

En la primera parte debería tratarse de resumir, lo más preciso posible, lo que se prevé alcanzar con la ejecución del Plan como parte de una estrategia de largo plazo, haciendo una clara separación entre los grandes objetivos, las prioridades dentro de ellos, y los medios e instrumentos que se utilizarán para lograrlos. Es claro que en todo el Plan habrán de contemplarse, con el mayor detalle posible, tanto los objetivos como los medios e instrumentos; sin embargo, en un capítulo específico debería dilucidarse el énfasis que se dará a los mismos. En definitiva, ahí se determinarían los grandes compromisos de los agentes económicos y los propósitos más generales de la futura política económica, de acuerdo con las alternativas seleccionadas por consenso después de una amplia discusión a varios niveles dentro de la sociedad panameña.

Con base en las conclusiones del diagnóstico, y haciendo uso del modelo propuesto --o cualquier otro instrumento cuantitativo-- se sugiere realizar, en ausencia del Plan, una proyección de las perspectivas

macroeconómicas, lo cual resultará de utilidad para ejemplificar los cambios que se proponen y poner en evidencia la necesidad de que los esfuerzos nacionales converjan hacia la ejecución del Plan.

Seguidamente, se presentarían los resultados de las proyecciones macroeconómicas obtenidas del esperado comportamiento de las principales variables instrumentales, a la vez que se establecerían las grandes pautas de política económica, precisamente para que esas variables instrumentales alcancen las metas propuestas en sus dimensiones sectoriales y regionales.

En el plan de inversión se indicaría explícitamente el esfuerzo nacional previsto en materia de acumulación de capital a nivel global. Allí se identificaría el papel que jugará el Estado en esta materia y las responsabilidades que se le asignan al sector privado, incluyendo el conjunto de políticas más aconsejables que instrumentaría el gobierno para apoyar y estimular al sector privado.

También en esta parte es aconsejable incluir una síntesis de la situación actual y las medidas que se tomarán con dos aspectos: la población y el empleo. De ahí se derivarían los lineamientos que habrían de tomarse en cuenta --en relación con el desarrollo de los recursos humanos-- en la elaboración de los planes de los sectores sociales y, por supuesto, las políticas para elegir programas y proyectos, en lo que se refiere a la generación de empleo.

Si bien, como ya se apuntó, el tema de la distribución del ingreso debería estar contenido en los diversos aspectos del Plan, en esta primera parte, de carácter general, se debería incluir un plan global al respecto, que contemplara las grandes metas y el conjunto de políticas que deberán tomarse en cuenta en los planes sectoriales y el regional.

Adicionalmente se incluiría un inventario de los recursos naturales, su preservación y potencialidades y un resumen del plan regional que contenga la estrategia y las orientaciones a tomarse en cuenta en relación con el aprovechamiento de los recursos naturales, la integración nacional y las políticas a seguir para los distintos sectores.

Finalmente, en esta parte se incluiría el Plan del sector externo, el plan financiero del sector público y la política sobre la utilización de la asistencia técnica internacional.

/La segunda

La segunda parte, que comprendería planes sectoriales y las políticas de desarrollo, se podría dividir en tres: sectores productivos, sectores sociales e infraestructura. Sería deseable contar con secciones específicas para cada uno de los componentes que integran cada uno de esos grupos; sin embargo, probablemente, sólo podrán hacerse planteamientos en aquellos sectores donde el Estado tiene una influencia sobresaliente o en las actividades declaradas estratégicas por el Plan. En todo caso, para cada uno de los planes convendría definir por lo menos las metas, los proyectos que se tienen o se prevén, el esfuerzo de inversión a realizar, los requerimientos de financiamiento, las políticas epecíficas y los arreglos institucionales necesarios.

3. La evaluación y el control del Plan Nacional y el rol de la planificación operativa

Durante la ejecución del Plan Quinquenal adquiriría gran importancia la tarea de evaluar y controlar el grado de cumplimiento de los proyectos, de las políticas y de las metas contenidas en él. Esa tarea debería tener una triple dimensión: temporal, espacial e institucional.

En primer lugar, sería necesario realizar un examen permanente de los avances logrados en el tiempo, por cuanto un desfase en la ejecución de uno o varios proyectos importantes, puede modificar drásticamente los resultados globales perseguidos por el Plan.

En segundo término, con la ejecución del Plan se pretendería corregir los desequilibrios regionales de los que cualitativamente no existe duda, y que cuantitativamente van siendo evidentes a través del análisis que se viene realizando. Sin embargo, puede suceder que se instrumenten políticas o avancen con mayor rapidez los proyectos que más bien tienen un efecto concentrador espacial y, en consecuencia, se estén pronunciando aquellos desequilibrios.

Finalmente, desde el punto de vista institucional, si el cumplimiento del Plan difiere en el sector público o en el privado, en la actividad agrícola o en la industrial, etc., puede conducir a distorsiones que justamente se pretende corregir. Por otro lado, resulta necesario que el

/sector público

sector público realice un análisis permanente para percibir los obstáculos o problemas institucionales que ofrecen resistencia al Plan.

La ejecución de un proyecto --principalmente si es de gran envergadura-- se asocia normalmente a otras acciones tales como asignaciones presupuestales, contratación de financiamiento externo, ejecución de otro proyecto, etc. Además, con su puesta en marcha se esperan determinadas consecuencias tales como ocupación, generación de ingresos, demanda de insumos, exportaciones, etc., todo en una dimensión espacial y dentro de un esquema institucional. Cualquier modificación en el calendario del proyecto --por ejemplo retraso en su inicio-- puede provocar: congelación de fondos presupuestarios que durante ese período podrían financiar otras actividades; costos por la contratación anticipada de un préstamo externo, o un aumento de costos del proyecto por la variación en los precios. Asimismo, pueden diferirse los efectos que se habían previsto sobre el aparato productivo y parte de las metas desfasarse en el tiempo. Las consecuencias de ese hecho pueden también repercutir en las intenciones relacionadas con el equilibrio regional y en la ejecución de otros proyectos vinculados con aquel. Por último, es probable que algún esquema administrativo --incluyeno los mecanismos de contratación de préstamos o la asignación de fondos presupuestarios-- pueda causar dicho atraso y que deban hacerse arreglos institucionales para agilizarlo.

Como ese ejemplo podrían presentarse gran cantidad de situaciones en el transcurso de la ejecución de un plan quinquenal. Por ello, las tareas de control y evaluación de los avances del Plan Nacional resultan importantes para su seguimiento y para que el aparato administrativo del Estado pueda ir adecuando una serie de circunstancias necesarias para la consecución de los objetivos.

Por otra parte, en el transcurso de la ejecución del Plan, --se van presentando obstáculos derivados de la cambiante realidad en el tiempo y sobre los cuales no puede influir directamente la entidad rectora de la política económica. Tal es el caso de una mala cosecha a causa de condiciones climáticas; el aumento de precios en los productos de importación, dificultades en el abastecimiento de insumos estratégicos, reducción del

/precio de

precio de los productos que se exportan, etc. Ante esas circunstancias, que pueden ser totalmente inversas --una mejor cosecha agrícola que la prevista, etc.-- es necesario ir adecuando las metas y la celeridad con que se van alcanzado los objetivos, de acuerdo con las realidades que se vayan presentando. Si bien en el Plan se ha establecido ciertas metas, el logro de ellas no tiene que obedecer a un criterio lineal en el tiempo puesto que obstáculos o ventajas no previstas pueden aconsejar una readecuación de las metas siempre referidas a los objetivos finales del mediano plazo.

Los acontecimientos coyunturales son pues, los que dan especial relevancia a la tarea de control y evaluación del Plan. Sin embargo, sólo integra parte de las delicadas labores de seguimiento del Plan que le dan a éste un sentido pragmático. El resto, lo constituye la elaboración del plan operativo anual que, basado en los planteamientos, objetivos y metas del Plan Nacional y el análisis de la coyuntura, contiene los lineamientos más precisos y desagregados sobre las medidas de política económica, más aconsejables; la ejecución de proyectos, y el establecimiento de metas que deben instrumentarse o lograrse en un período más corto --un año--, para el cual pueden preverse con mayor precisión los factores antes mencionados.

En síntesis, el Plan Nacional se enmarca dentro de una visión de mediano plazo y sus objetivos también tienen ese alcance, por lo que durante su elaboración resulta imposible prever las diversas circunstancias coyunturales que tendrán que sortearse o aprovecharse durante su ejecución. Gran cantidad de factores económicos y extraeconómicos van determinando, en la dinámica del funcionamiento del aparato productivo y de la sociedad en su conjunto, limitantes o nuevas oportunidades imprevisibles en la época en que se hacen los planteamientos del mediano plazo. Por ello, las esferas política y ejecutiva --encargadas de diseñar o instrumentar la política económica-- con frecuencia no encuentran en el Plan respuestas u orientaciones congruentes con los objetivos de mediano plazo y que ayuden a resolver los diversos problemas que a diario se enfrentan abriéndose así un vacío entre los planteamientos técnicos y las necesidades pragmáticas del quehacer del sector público.

/Finalmente,

Finalmente, en el caso concreto de Panamá, los planteamientos del mediano plazo se enfrentarán a una incertidumbre adicional. Aun cuando se realice un esfuerzo serio por prever las consecuencias que la incorporación del Area Canalera tendrá sobre la economía nacional, el hecho de que este sea un fenómeno nuevo permite anticipar que existirán mayores elementos coyunturales que afecten al futuro Plan.

Con el propósito de cubrir esos vacíos, es aconsejable que dentro del sistema de planificación de Panamá se organice y consolide paulatinamente un grupo de análisis de la coyuntura, que desde el MIPPE pueda ir percibiendo el acontecer económico nacional e internacional que de una u otra manera repercuta sobre la evolución de las variables macroeconómicas del país, y que directa o indirectamente determinen cambios --de diferente dimensión-- en la trayectoria de ejecución del Plan de mediano plazo.

Si bien la planificación operativa requiere grandes esfuerzos nacionales en términos de recursos humanos y materiales, y que muchas veces la asignación de esos recursos compite con tareas de más corto plazo --casi a nivel de improvisación--, en la medida que se desarrollen los métodos propios y los cuadros técnicos requeridos por la planificación de corto plazo, serán menos frecuentes e importantes aquellas tareas de improvisación.

Por otra parte, la planificación de corto plazo demanda gran cantidad de información estadística confiable y sobre todo oportuna. Por lo tanto, exige una reestructuración y un mejoramiento sistemático de los servicios nacionales de estadísticas, esfuerzo muy costoso pero que de todas maneras tiene que realizarse para mejorar el conocimiento de la realidad económica del país. En ese sentido, la planificación operativa a la par que demanda información, se va constituyendo en un instrumento que la genera.

Otro aspecto muy importante es la continuidad. La planificación operativa debe ser un proceso sistemático que enlace todos los períodos que abarca un plan de mediano plazo, puesto que sólo en esa forma es posible evaluarlo en forma constante y percibir las alteraciones que introduce la coyuntura en las apreciaciones sobre las que se basa el Plan. Ejecutar, evaluar, controlar y corregir o complementar el Plan, sólo es posible mediante un proceso continuado de planificación operativa, y probablemente cada vez con mayor intensidad.

/En Panamá

En Panamá no existe la tradición de que el MIPPE intervenga en la elaboración de planes operativos anuales,[9/] aunque tanto ese organismo rector de la planificación panameña, como el Ministerio de Hacienda, el Banco Nacional de Panamá y otras instituciones de carácter general o sectorial --como el caso del Ministerio de Agricultura--, han venido realizando estudios y exámenes de la coyuntura; sin embargo, éstos no han tenido un carácter global, sino que más bien han cubierto aspectos parciales de la coyuntura.

Por un lado, debido a esa falta de antecedentes, y por otro a las dificultades de orden institucional señaladas anteriormente en este documento, el proceso de consolidación del sistema integral de planificación --incluyendo la programación operativa anual como complemento indispensable de la de mediano plazo-- debe ser dinámico y paulatino, y deben ampliarse su cobertura y áreas de análisis, tratando en lo posible que al grupo que estudie la coyuntura se vayan incorporando las instituciones ejecutoras.

Este grupo de análisis del MIPPE tendría a su cargo la responsabilidad de producir básicamente tres documentos anuales:

a) Durante los dos primeros meses del año concluiría un estudio sobre la evolución económica del año anterior, el cual incluiría, además de un análisis de los resultados económicos del año, una evaluación de los avances del Plan y la identificación de los diferimientos y obstáculos para el avance;

b) Sobre la base del examen de indicadores económicos de corto plazo y las medidas de política instrumentadas o el avance de los proyectos, hacia finales del primer semestre se concluiría un primer examen de lo que podría esperarse como resultado final del año y un Plan Prospectivo, esquema muy general y preliminar de los alcances del futuro Plan Operativo;

c) Finalmente, durante el segundo semestre de cada año debería profundizarse tanto en el examen de la ejecución del plan quinquenal en el año, como en el análisis coyuntural, para culminar hacia diciembre con un plan operativo anual en el que se confronten las acciones con los planteamientos del mediano plazo, se haga una breve alusión a los factores de orden

9/ Solamente se ha elaborado un Plan Operativo Anual para 1974.

/coyuntural

coyuntural que condicionan la consecución de las metas, y se presenten con detalle los planteamientos que deberán considerarse y las acciones que deberán tomarse de acuerdo con la realidad esperada y los objetivos de largo alcance.

De este modo los planes anuales cumplirían los siguientes propósitos:

a) Establecer las bases para determinar los objetivos anuales contenidos y las estrategias en los planes a mediano plazo;

b) Enfrentar las situaciones con las medidas más expeditas para asegurar la mejor dirección del proceso económico y social;

c) Compatibilizar las diversas acciones que deben emprender en el corto plazo las unidades económicas;

d) Determinar el monto y la composición del presupuesto por programas del sector público y su relación con los demás componentes del plan operativo anual;

e) Facilitar una vinculación más apropiada entre el sector público y el privado y motivar su participación en la formulación y operación de las políticas anuales;

f) Revisar y perfeccionar el plan de desarrollo a través de los datos que contiene el plan anual y de los cambios surgidos al aplicar las políticas;

g) Vincular los medios técnicos de planificación y el medio gubernamental, para que los políticos puedan apreciar, coordinadamente y en su conjunto, las decisiones que se han de tomar en el corto plazo;

h) Promover una mayor coordinación dentro del sector público;

i) Facilitar la organización de un sistema de información estadística para que los datos fluyan normal y oportunamente.

En el apéndice se incluye un comentario general sobre los diferentes instrumentos que integran un plan operativo, así como las orientaciones metodológicas básicas para su diseño, el cual puede resultar de gran utilidad una vez adaptado a las particularidades del sistema económico panameño.

/Apéndice

Apéndice

I. ORIENTACIONES METODOLOGICAS PARA EL ANALISIS E INTERPRETACION DE LA ECONOMIA PANAMEÑA

A continuación se incluyen algunos comentarios sobre los elementos metodológicos que deberían tenerse presentes en el diagnóstico y, a título de ejemplo, algunas sugerencias en cuanto a ciertas investigaciones a realizar y los requerimientos de información cuantitativa.

a) Aspectos globales de la economía panameña

Se haría un comentario general de tipo introductorio y una síntesis de los aspectos más sobresalientes de la actual economía panameña, sus potencialidades, las limitaciones que enfrenta y las grandes incógnitas o limitantes que encierra el futuro, de no continuarse con un proceso de planificación cada vez más vigoroso, que sirva de marco de referencia para los distintos sectores sociales y que constituya, de hecho, un gran acuerdo nacional para el desarrollo y un instrumento orientador para la política económica.

b) Crecimiento económico

El análisis del crecimiento económico se basaría principalmente en los cuadros de la demanda y oferta global, considerando tanto las cifras macroeconómicas a precios constantes como a precios corrientes, así como el comportamiento de los distintos índices de precios.

i) Oferta global. Se haría una exposición muy general y descriptiva sobre el comportamiento de la economía a nivel global (crecimiento del producto interno bruto), tratando de identificar en forma preliminar los factores que mayor influencia ejercieron sobre él, con especial referencia a la coyuntura internacional y a la actitud pasiva del sector inversionista.

Es un hecho que las condiciones externas influyen en forma directa en las actividades económicas internas, y en una proporción mayor a la que podría esperarse en otras economías de similar estadio de desarrollo,

/debido a la

debido a la gran apertura de la economía panameña, a la relación directa con la intensidad de la actividad del Canal y al sistema monetario tan sui géneris.

La depresión económica experimentada por las economías centrales a partir de 1973 ocasionó una notable contracción del comercio internacional que produjo una depresión en la actividad del Canal que se amplificó hacia la economía panameña.

Por otra parte, el alza en los energéticos, afectó drásticamente a una de las actividades importantes del país: La venta de combustible, y trasladó su efecto provocando una elevación en los costos de producción y en los precios internos. Asimismo, y muy vinculado al problema de los energéticos, la inflación mundial se trasladó muy rápidamente a Panamá a través de las importaciones, lo cual debilitó aún más la demanda interna.

ii) Demanda global. Es factible que utilizando el modelo de experimentación numérica propuesta, que se detalla más adelante, y simulando un comportamiento de tendencia en la inversión pública, pueda demostrarse que los resultados de la actividad económica habrían sido menos favorables o más críticos de no haberse incrementado la participación del sector público en la economía, la que en parte compensó el desaliento de la inversión privada.

En la medida de lo posible, en este tema deberían incluirse también consideraciones en torno a la distribución espacial del gasto público y otros elementos de la demanda que han ido definiendo los desequilibrios regionales identificados en el diagnóstico respectivo. Podrían anticiparse asimismo algunas conclusiones sobre los efectos del acontecer económico en la distribución del ingreso, especialmente en lo que se refiere a los niveles y estructuras del consumo.

c) Producto sectorial

El análisis histórico de los distintos sectores resulta necesario, por cuanto con él es posible percibir la intensidad con que cada uno de ellos participa en la integración del producto y, además, permite identificar las ramas que enfrentan serias limitaciones, así como aquellas que

/encierran las

encierran las mayores potencialidades. Para cada uno de los sectores sería necesario identificar las circunstancias, tanto internas como externas, y el conjunto de medidas de política económica que los han afectado positiva o negativamente. Habría que tener en cuenta también la relevancia que tiene toda la problemática del empleo a nivel sectorial.

i) Sector agropecuario. El sector agropecuario manifestó durante toda la década una debilidad en su capacidad de crecimiento que probablemente encierra dificultades de orden estructural. Tomando en cuenta la disponibilidad de recursos naturales y humanos, y ante un esfuerzo por crear fuentes internas de desarrollo, esta actividad probablemente ofrecería grandes posibilidades, para satisfacer tanto la demanda interna, como la externa. Sin embargo, parecería que algunos obstáculos, que el diagnóstico debería identificar, han dificultado la ejecución del Plan de Desarrollo Agropecuario. Por ejemplo, entre 1970 y 1977 la tasa media de crecimiento de ese sector se ubicó por abajo del aumento de la población. Posiblemente también durante ese período la tasa de crecimiento de la ocupación generada por el agro fue moderada, y expulsó a la población --trasladando el desempleo-- hacia las áreas urbanas, especialmente a la región metropolitana.

En el diagnóstico de este sector debería incluirse una estimación de la potencialidad que encierra el área que empezó a revertir en el mes de octubre.[1/] Así como las consideraciones de orden regional sobre los factores que han ido definiendo los desequilibrios en las diferentes zonas del país.

En este capítulo también debe incluirse un análisis evaluativo de toda la política de fomento agropecuario contenida en el actual plan de desarrollo, con el objeto de identificar los obstáculos institucionales que agravan o en el mejor de los casos, no contribuyen a remover aquellas limitantes de orden estructural.

1/ Véase: Panamá: Consideraciones para la formulación de un programa de desarrollo de la subregión canalera. Documento de trabajo (CEPAL/MEX/1018), octubre de 1979.

ii) Sector manufacturero. Otro de los sectores que en los últimos años mostró un lento crecimiento fue el manufacturero, después del satisfactorio dinamismo que revelara sistemáticamente en la conformación del producto interno durante el decenio anterior. Sería necesario realizar un esfuerzo por identificar los obstáculos propios del sector --además de los externos y el debilitamiento de la demanda global-- que contribuyeron a interrumpir aquella tendencia ascendente.

Es un hecho reconocido que la característica general del aparato productivo panameño --basado en la economía de tránsito-- y la reducida dimensión del mercado interno, dificultan la instrumentación de una vigorosa política de fomento industrial basada en la conformación de un mercado cautivo a través de protecciones arancelarias; sin embargo, es probable que aún existan algunas líneas de productos importados, de las ramas tradicionales, susceptibles de sustituirse; en tanto que los agroindustriales para la exportación podrían jugar un importante papel tanto en el desarrollo agropecuario, como en el fortalecimiento de la balanza de pagos. De ahí que resultaría de gran utilidad determinar los obstáculos que en el pasado reciente principiaron a debilitar el dinamismo de este sector y esclarecer las posibilidades señaladas.

Nuevamente en este caso habría que considerar la problemática del empleo y, si es posible, con dimensión regional, con el objeto de ir anticipando la plataforma de la nueva estrategia de desarrollo. También habría necesidad de cuantificar la potencialidad que encierra el área que revierte.

iii) Sector minero. En el Plan de Desarrollo 1976-1980 se contemplaba la ejecución del proyecto del cobre Cerro Colorado, el cual tendría implicaciones no sólo en el sector minero, sino en el surgimiento de actividades conexas y también el perfil regional del aparato productivo. El diagnóstico debería incluir consideraciones sobre las circunstancias que determinaron el diferimiento de este importante proyecto, que podría generar perspectivas muy favorables para la economía nacional.

/Por otra

Por otra parte, y no obstante su reducida dimensión, debería efectuarse un análisis sobre el resto de las actividades que tradicionalmente han constituido este sector, especialmente las vinculadas con el sector construcción, que tienen implicaciones en términos de generación de empleo y demanda de otros servicios. En el análisis debería reflejarse la repercusión depresiva que trasmitió a la economía la baja en la construcción privada.

iv) Sector construcción. El dinamismo de la construcción experimentado en los años sesenta, se constituyó en uno de los motores de crecimiento de la economía nacional, que se reflejó en altas tasas de crecimiento e irradió hacia otras actividades económicas; sin embargo, a partir de 1970 la construcción privada principió a dar signos de debilitamiento. Numerosas pueden ser las razones de este fenómeno, entre ellas cabe citar el alza de los costos, el agotamiento del mercado y la incertidumbre sobre el nuevo Tratado; sin embargo, en investigaciones más detalladas podrían encontrarse nuevos elementos susceptibles de modificarse en el futuro Plan.

Sería aconsejable intentar desglosar la actividad privada de la pública, ya que durante el presente decenio ambas variables observaron tendencias divergentes. Además, teniendo en cuenta la importancia de este sector en la generación del empleo, debería examinarse el tema en la dimensión regional.

Finalmente, dentro de la inversión en "construcción pública", sería deseable dividirla entre viviendas y "otros", puesto que las primeras repercuten directamente sobre el nivel de bienestar y condiciones de la comunidad y su perfil tecnológico es muy similar al que podría observarse en el sector privado, en tanto que es factible que los costos financieros sean ocasionalmente trasladados a los usuarios. El renglón "otros" más bien se vincula a la ampliación del aparato productivo, con una recuperación de más largo plazo, una mayor densidad de capital --con un efecto menor en la ocupación-- y una influencia significativa en la modificación de las diferencias regionales.

/v) Sector

v) Sector electricidad. La importancia del sector electricidad va más allá de su aporte directo en la integración del producto. En realidad se trata de un sector estratégico para la expansión de otras actividades, y en el caso de Panamá se ha constituido en un factor crítico debido a la alta proporción de energía que se genera con fuentes térmicas. El aumento sostenido de los precios de los energéticos ha trasladado sus efectos hacia el interior del país en múltiples formas, la más generalizada mediante los costos de generación de energía eléctrica.

Durante la ejecución del actual plan de desarrollo se ha realizado notables esfuerzos para alterar la estructura de la oferta energética, aumentando ostensiblemente la participación de las fuentes hídricas. Sin embargo, dada la situación actual y las perspectivas de los energéticos sería necesario continuar haciendo esfuerzos en esa dirección.

El diagnóstico de este sector debería contar con un análisis muy detallado sobre las repercusiones del aumento de precios en la generación de energía y sobre la economía en su conjunto.

vi) Sector transporte. La importancia de este sector deriva de la coexistencia, dentro del territorio nacional, de dos sistemas de transporte escasamente vinculados. Por un lado, debería hacerse un análisis referido a la economía de tránsito, en el cual se estudiarían la actividad propiamente del Canal, los extremos portuarios, y los transportes ferroviario, carretero transístmico y aéreo. Este conjunto de actividades deberían examinarse detenidamente para identificar cómo ha evolucionado su influencia sobre la actividad económica y definir las potencialidades que encierra para el mediano plazo, tomando en cuenta las implicaciones del nuevo tratado y las acciones del mediano plazo para integrar el corredor de transporte multimodal incluidas en un documento elaborado por la CEPAL.[2/]

Por otra parte debe hacerse un análisis, aunque con menos rigor por la escasa información cuantitativa disponible, del subsector del transporte vinculado con la actividad económica interna. En este sentido, debería

2/ Véase Panamá: Consideraciones para la formulación de un programa de desarrollo de la subregión canalera, op. cit.

/tomarse en

tomarse en cuenta la evolución del sistema de red vial y la incorporación de nuevas áreas productivas al sistema económico nacional, así como las posibles modificaciones del parque automotriz en función con una racionalización del consumo de energéticos.

vii) Sector comercio y turismo. Por la propia naturaleza del estilo de desarrollo de Panamá, los servicios han tenido un papel significativo; entre ellos resultan de particular importancia el sector comercio y el de turismo. Se comprende que por el hecho de que estas son actividades en su mayoría desarrolladas por la iniciativa privada, es difícil contemplar dentro del Plan acciones directas que puedan influir sobre ambos sectores; sin embargo, en el diagnóstico debería procurarse cuantificar su aportación, puesto que ello será de gran importancia para definir los grandes objetivos del nuevo Plan de Desarrollo.

viii) Sector financiero. A pesar de que durante los últimos años el sector financiero ha experimentado una notable expansión como consecuencia de la política nacional de integrar un centro financiero internacional, hasta ahora no se cuenta con un estudio detallado sobre las aportaciones de éste al desarrollo económico, de manera que al realizarse el análisis del sector se debería intentar examinar este aspecto con alguna profundidad.

Primero sería necesario efectuar un estudio sobre la aportación directa del sector al valor agregado total y sobre la ocupación que ha generado. Segundo, habría que definir sus efectos sobre el nivel de financiamiento para actividades productivas internas y su influencia final sobre las variables monetarias del país. Tercero, debería identificarse su papel como fuente de financiamiento para el sector público, y finalmente su efecto sobre las variables de la balanza de pagos.

ix) Servicios prestados a la Zona del Canal. Es indudable que el funcionamiento de la Zona del Canal ha ejercido una influencia significativa sobre el ritmo de actividad económica y sobre el estilo de desarrollo de Panamá. Por lo tanto, aun en condiciones normales, un análisis de la economía panameña debería incluir consideraciones respecto del funcionamiento del Canal y de todos los servicios y actividades que se desarrollan en dicha zona, pero la instrumentación del nuevo Tratado, obliga a realizar

un análisis más profundo y detallado sobre las repercusiones del área canalera en la economía nacional, primero porque este territorio pasará a formar parte del patrimonio nacional y su funcionamiento y organización estarán vinculados a intereses nacionales y a políticas de desarrollo nacional, y, segundo, porque ese patrimonio aumentará el margen de operaciones y la capacidad financiera del Estado.

d) Sector externo

El diagnóstico del sector externo también resulta de particular importancia por cuanto la economía panameña se encuentra estrechamente vinculada a él. Por un lado sería necesario realizar un examen sobre las exportaciones, con objeto de identificar las potencialidades que puedan encerrar algunos productos no tradicionales, especialmente los provenientes del sector manufacturero o agroindustrial; al mismo tiempo debería definirse el papel de los productos tradicionales en el financiamiento de la economía y los obstáculos a que se han enfrentado, así como sus posibilidades para el futuro; por otra parte, habrían de analizarse la tendencia, estructura y centros de abastecimiento de las importaciones, con el objeto de precisar la dependencia externa --especialmente en lo que se refiere a los insumos y bienes de capital-- e identificar las posibles líneas de sustitución dentro de un programa que tienda a fortalecer la participación de la producción interna en la oferta global. Finalmente, deberían examinarse con el mayor detalle posible los flujos de capital, que si bien han contribuido a los logros del pasado, también han generado compromisos de tal magnitud que podrían constituir una limitante para el desarrollo futuro.

i) Exportaciones. Se haría un análisis retrospectivo del comportamiento de las exportaciones de cada uno de los productos, intentando asociarlos con la intensidad de la actividad productiva correspondiente. Deberían subrayarse las características favorables de algunos productos que tienen una ponderación reducida en las exportaciones, pero que por vocación natural encierran potencialidades que podrían utilizarse en el mediano plazo; tal es el caso del café y los cítricos.

/Adicionalmente

Adicionalmente, habría que intentar analizar las características de algunos nuevos productos manufactureros surgidos en el presente decenio, tanto en lo que se refiere a sus especificaciones como a los mercados compradores. Esto obligaría a realizar un examen más minucioso de las distintas partidas arancelarias que conforman el gran rubro de "otros productos", el cual ha experimentado durante los últimos ocho años un espectacular crecimiento (37% promedio anual). Podrían identificarse algunos productos que por sus condiciones muy favorables en el mercado internacional demandarían atención especial en el futuro plan de desarrollo, como parte de las políticas de fomento de las exportaciones.

ii) Importaciones. También sería aconsejable analizar las importaciones desglosándolas por grupos de bienes, según su destino principal, y tratando de identificar explícitamente la importancia de algunos productos de consumo que podrían producirse internamente.

A la vez, debería demostrarse las rigideces que muestren algunos rubros en relación con los requerimientos del aparato productivo. Se analizaría históricamente la gran correlación entre el crecimiento de determinados sectores y el mayor volumen de importación de materias primas y productos intermedios, así como la alta dependencia de la inversión interna, respecto a la importación de bienes de capital.

En cuanto a los servicios, también habría que analizar detalladamente su integración y las repercusiones que cada uno de los diferentes componentes tuvo en el pasado sobre los resultados de la balanza de pagos. En particular convendría analizar el comportamiento del "pago de factores productivos" hacia el exterior ya que involucra los intereses y servicios tanto de la deuda pública, como de la privada, la cual podría modificarse en la medida que en el futuro se instrumentase una política orientada a mejorar los términos de contratación de la deuda externa. Adicionalmente, esta variable incluiría el costo del país respecto del funcionamiento del mercado internacional, de manera que podría resultar interesante identificar por esta vía los factores negativos de la importante ampliación del sistema bancario.

Finalmente, en lo que se refiere a la importación de servicios de transporte y seguros, el análisis facilitaría la identificación de algunas actividades que podrían desarrollar en el futuro empresas panameñas.

/iii) Importaciones

iii) Importaciones y exportaciones del petróleo. Debido a la importancia que ha adquirido el comercio del petróleo --que podría aumentar considerablemente con la nueva relación que determina el Tratado-- y las repercusiones que el precio del petróleo ha tenido sobre la balanza de pagos, resulta aconsejable efectuar por separado un análisis del volumen y los precios de las importaciones, así como de las ventas al exterior. En él podrían determinarse los beneficios que han significado en la economía panameña las operaciones de compra y venta, una vez deducido el consumo interno.

iv) Cuenta de capital. Se trataría, primero de identificar el perfil de la deuda pública externa y examinar las circunstancias por las cuales el Estado ha recurrido en proporciones crecientes al financiamiento de fuentes privadas, cuyas tasas de interés y servicios son notablemente superiores a las del financiamiento externo proveniente de fuentes multinacionales o internacionales. De este análisis podrían derivarse consecuencias muy importantes para sugerir un cambio de política en relación con el endeudamiento público externo. El resultado de este examen constituiría la base para el presupuesto futuro de endeudamiento externo destinado a financiar los proyectos que ejecutará el sector público.

En cuanto a los flujos de capital del sector privado, existe la posibilidad, en primer lugar, de vincularlos con la expansión del mercado financiero, lo cual resultaría útil para prever las salidas de capital cuando deban liquidarse los pasivos hasta ahora adquiridos, aunque esto tenga una dimensión de largo plazo.

En segundo término, el análisis debería contener consideraciones sobre el papel que en el pasado ha jugado la inversión extranjera directa en la economía nacional, lo cual resultaría útil para definir la nueva política sobre el particular. En este sentido, el examen sobre la ubicación sectorial y espacial contribuiría a establecer el grado de correspondencia entre los intereses nacionales derivados de la nueva estrategia y las preferencias mostradas por la inversión extranjera. Esto resultaría útil para instrumentar políticas --si fuera necesario-- que dirijan esas inversiones hacia las regiones y sectores prioritarios.

/Finalmente,

Finalmente, convendría examinar las tendencias y la situación actual de la deuda externa de corto plazo, ya que su influencia sobre la balanza de pagos, se registrará en los primeros años del próximo Plan. En general, la deuda externa de corto plazo genera presiones significativas sobre la liquidez internacional y su control reviste particular importancia para el caso de Panamá por cuanto las repercusiones en la liquidez internacional, se traducen directamente en efectos sobre el sistema monetario interno.

e) Sector público

El estudio del sector público adquiere relevancia en un sistema de planificación indicativo, donde el instrumento para modificar o influir en la actividad económica es la acción del gobierno.

Por otra parte, en el caso particular de la economía panameña, el papel del Estado es importante porque la inversión pública, ha superado durante los últimos años a la privada, y en 1977 contribuyó con un 63% a la formación de capital fijo interno. Esta elevada participación del sector en el proceso de acumulación de capital se debe a una gran contracción del sector privado, ante la cual el sector público se vio precisado a ejecutar sucesivos gastos expansionistas.

Por otro lado, si bien la mayor parte de esas inversiones se destinaron a la ampliación de la infraestructura básica, fueron también significativas las destinadas a empresas que influyen en otras actividades, como ingenios, y la fábrica de cemento. Ello concede al sector público mayor capacidad para influir sobre el aparato productivo.

Finalmente, cabría tomar en cuenta la capacidad productiva que adquiere el sector público por las actividades económicas y el capital existente en el área que revierte.

Para abordar el análisis histórico reciente del sector público se sugiere una apertura mínima entre Gobierno Central, Instituciones descentralizadas de fomento y empresas públicas.

i) Gobierno Central. Deberían examinarse por separado los ingresos y los gastos del Gobierno Central. Entre los ingresos se examinaría la evolución de la carga tributaria y las potencialidades que encierra para el fortalecimiento de su capacidad financiera; posteriormente se desglosarían

/los principales

los principales impuestos para relacionarlos con las actividades económicas a las que normalmente están asociados, lo que permitiría algunas inferencias sobre las distintas elasticidades. Adicionalmente deberían estimarse las repercusiones tributarias por el cambio de tratamiento de las actividades económicas que se continuarán realizando en el Area Canalera, pero dentro del marco legal e institucional de Panamá.

Por otro lado, resulta de particular importancia examinar los "otros ingresos no tributarios" puesto que si bien en el pasado esta variable participó moderadamente en el financiamiento del sector público, al incluirse explícitamente en este rubro los excedentes que generará el Area Canalera para el financiamiento del desarrollo nacional, se introducirá un cambio sustantivo en las finanzas públicas.

Adicionalmente debería hacerse un análisis retrospectivo del gasto público discriminado entre los gastos de funcionamiento o corrientes y los de inversión.

En los últimos años han adquirido especial relevancia las erogaciones del sector público destinadas a expandir los servicios sociales y comunales tales como educación y salud. Al respecto, sería útil diferenciar los gastos puramente de administración y defensa de aquellos orientados a mejorar las condiciones de vida de la sociedad, ya que estos últimos determinan una nueva perspectiva de lo que puede esperarse del panameño en relación con su participación futura en la actividad productiva y en todos los órdenes del ámbito sociopolítico. En consecuencia, el diagnóstico debería registrar estas acciones públicas para poder determinar insuficiencias actuales. Este análisis, combinado con la incidencia de la estructura tributaria, debería conducir a conclusiones --aunque generales y preliminares-- sobre la influencia del Estado en la distribución del ingreso.

En esta parte de la evaluación deberían examinarse las consecuencias de los servicios de la deuda pública cuya tendencia ascendente limita la futura capacidad financiera del gobierno.

En el análisis de los gastos de inversión resultaría necesario dividir el monto total entre inversión directa y transferencias de capital a otras instituciones públicas. En el primer caso, su comportamiento revela el destino del esfuerzo realizado por el gobierno entre ampliación de la

infraestructura económica (carreteras, puertos, etc.) las "otras inversiones", de menor repercusión económica (construcción de edificios públicos, etc.) y las que se destinan a la ampliación de los servicios básicos, cuyos beneficios directos los percibe la sociedad (escuelas, hospitales, acueductos, alcantarillados, etc.). Nuevamente en este caso la evaluación de lo realizado resulta de gran utilidad para establecer los déficit existentes, que heredaría el nuevo Plan de Desarrollo.

También en el caso de las transferencias de capital habría que hacer un estudio histórico detallado sobre el destino de estos fondos, con el propósito de identificar las prioridades que hasta ahora ha fijado el Gobierno Central en términos de inversión hacia el sector productivo, frente al social.

ii) Instituciones descentralizadas. En el caso de las instituciones descentralizadas de fomento, lo importante sería identificar, por un lado, su capacidad de autofinanciamiento o generación de ingresos propios y, por otro, la intensidad de su acción. En este grupo se incluirían la Caja de Seguro Social, la Universidad Nacional, los gobiernos provinciales y municipales, y otros.

iii) Empresas públicas. En cuanto a las empresas públicas, el análisis se orientaría a determinar el grado de eficiencia con el que operan, su influencia sobre otros sectores, el margen de capacidad productiva no utilizado y la capacidad de generación de excedentes financieros para trasladarlos al Gobierno Central o liquidar los pasivos adquiridos. En relación con este tema nuevamente se requeriría identificar las potencialidades que encierra el conjunto de empresas ubicadas en el área que revierte.[3/]

iv) La deuda pública. La información disponible permite hacer dos grandes divisiones que pueden aclarar muchas incógnitas actuales. Primero entre la deuda pública interna y la externa y, segundo, la deuda pública que influye sobre las finanzas del gobierno y la que se ha destinado a financiar proyectos que perciben ingresos para su amortización.

3/ Véase, Panamá: Consideraciones para la formulación de un programa de desarrollo de la subregión canalera, op. cit.

/En el primer

En el primer caso, la clasificación es importante porque el efecto de los pagos de la deuda contratada con residentes no afecta directamente a la oferta monetaria ni a la liquidez internacional; en tanto que los efectos de la deuda externa tienen una repercusión equivalente en ambas variables.

En el segundo caso, se trataría de separar tanto el saldo como los pagos entre Gobierno Central e instituciones autónomas sin fuentes propias de financiamiento, y empresas públicas y otras entidades estatales que generan ingresos. Con esta clasificación podría llegarse a conclusiones importantes ya que se lograría definir el monto de la deuda pública que gravita directamente sobre los tributos y limita efectivamente las posibilidades financieras del principal promotor de desarrollo: el Gobierno Central; por diferencia se determinaría la proporción de la deuda contratada por empresas estatales que poseen capacidad propia de autofinanciamiento o que, en todo caso, su nivel operativo debe responder, como mínimo, a los compromisos financieros adquiridos para su formación. Por ejemplo, de ninguna manera debe evaluarse con el mismo criterio el endeudamiento contratado para construir una carretera o un hospital, que deberá liquidarse con los tributos, con el contratado para establecer una fábrica de cemento, pues este último, deberá cancelarse con excedentes que genera esa fábrica en las mismas condiciones que si fuera una empresa privada. En este último caso se reconoce como deuda pública porque requiere el aval del Estado pero no porque gravite sobre la hacienda pública.

Es factible que la parte de la deuda pública contratada con fuentes privadas en condiciones menos favorables resulte ser el conjunto de los pasivos de empresas públicas, en cuyo caso no debería esperarse que puedan mejorarse las condiciones medias de endeudamiento, ya que este tipo de financiamiento no es parte de las operaciones regulares de las instituciones financieras internacionales.

Finalmente, sería deseable analizar el destino de los fondos provenientes del endeudamiento público, examinando la naturaleza y características de cada uno de los proyectos, para formar un criterio sobre su influencia, en función de los intereses nacionales. Por lo menos podría analizarse el destino en tres direcciones que registran efectos distintos:

/a) ampliación

a) ampliación de la capacidad productiva estatal, el cual está asociado directamente con la creación de empresas públicas; b) ampliación de la infraestructura económica, que representa incorporación de nuevos recursos naturales puestos a disposición del sector privado productivo, y c) infraestructura de servicios básicos que se relaciona con la prestación de servicios sociales.

f) La distribución del ingreso

Pese a que existen encuestas regulares sobre ingresos y gastos, sería aconsejable enriquecer el análisis con algunos indicadores macroeconómicos que aparentemente apuntan a un deterioro en la distribución del ingreso durante los últimos cinco años, aunque también deberían incluirse consideraciones sobre los efectos positivos que haya proyectado el gasto público.

Este sería un tema de especial importancia en el análisis de la situación actual por la jerarquización que se ha dado al problema dentro del Plan Nacional de Desarrollo y porque, preliminarmente, se considera que éste seguirá siendo uno de los problemas que deberá contemplar la próxima estrategia tanto de crecimiento nacional, como de equilibrio regional.

Adicionalmente, debería intentarse identificar el conjunto de medidas de política económica que por razones de crecimiento o estabilidad postergaron la meta distributiva, e investigar al mismo tiempo si se dio el caso de que algunos programas cuyo objetivo original era mejorar el sistema de distribución, finalmente no lo lograron.

Además debería intentarse una discusión en torno al conjunto de incompatibilidades que normalmente existen entre los objetivos de crecimiento, estabilidad, ocupación y distribución de ingresos con el objeto de que, dentro del futuro Plan de Desarrollo se asignen prioridades entre los proyectos y las acciones, según la opción de estrategia escogida. También tendría que analizarse la evolución de los precios, de los salarios y de la ocupación, así como la ya comentada influencia de la estructura tributaria y el gasto público.

/g) La situación

g) La situación social

Dentro de los objetivos más jerarquizados en el actual plan de desarrollo se encuentran los vinculados con la superación de las condiciones de vida de los panameños, y en particular, de los que constituyen los grupos sociales más deprimidos. Con este objetivo, el Estado destinó cantidades crecientes de gastos públicos para reforzar, ampliar o mejorar la calidad de los servicios públicos que repercuten directamente sobre el grado de bienestar de los grupos marginados. En este sentido, el estudio debería intentar analizar con amplitud los principales cambios ocurridos en la sociedad durante la última década, especialmente respecto de:

i) Características demográficas. Incluiría un análisis pormenorizado de toda la información cuantitativa disponible desde la estructura por edad, región, y zona (urbana o rural), hasta otros indicadores de los cambios que han venido ocurriendo en la dinámica de la cantidad, estructura y ubicación de los recursos humanos del país.

ii) Condiciones de salud. Se estudiarían tanto la evolución de los servicios del sector --en materia de ampliación de cobertura y surgimiento de nuevos programas-- como el efecto que éstos hayan tenido sobre las condiciones de vida de la población mediante el análisis de indicadores tales como expectativa de vida, mortalidad, mortalidad infantil, incidencia de enfermedades endémicas, etc.

iii) Condiciones de alimentación y nutrición. Se analizarían los coeficientes de ingestión de calorías, proteínas, etc., y se compararían con algunos parámetros sobre la dieta mínima determinada para el país. Adicionalmente, se identificarían y evaluarían algunos programas desarrollados por el sector público para mejorar la dieta, especialmente de la niñez. Este estudio debería vincularse con el análisis del sector agropecuario en lo que se refiere a producción y disponibilidad de granos básicos y otros productos de origen agrícola que constituyen la base de la dieta alimenticia de los panameños.

/iv) Condiciones

iv) Condiciones educativas y culturales. Con base en el estudio sobre la ampliación de la educación pública gratuita y de otros servicios de extensión cultural, y sus efectos --en la superación de los recursos humanos por medio de la capacitación técnica y del mejoramiento de la instrucción general para su participación activa en el proceso del desarrollo económico y social-- sobre el análisis de los conocidos parámetros de analfabetismo, deserción estudiantes por aula, estudiantes por maestro, porcentaje de población en edades escolares atendidas por los servicios públicos, etc.

v) Organización social. Se analizaría la participación, el surgimiento y la evolución de esquemas de organización tales como sindicatos, cooperativas, comités locales, provinciales o regionales, y otras formas de asociación que estimulan y fortalecen al individuo para su participación en la toma de decisiones nacionales y en la defensa de sus intereses gremiales, culturales, políticos, etc.

Finalmente, en cada uno de los aspectos anteriores, debería intentarse aun cuando fuera con información cualitativa, una evaluación de la eficiencia y el grado de aprovechamiento con que funciona tanto la infraestructura como la prestación de los servicios.

h) Los aspectos regionales

El ámbito regional ha sido especial preocupación en los planteamientos de desarrollo de Panamá. Ello se debe a los grandes desequilibrios observados y a las potencialidades que se han ido identificando. En la actualidad estos trabajos se encuentran en una etapa avanzada en el MIPPE y se estima que la coyuntura y los acontecimientos económicos del presente año y del próximo no alterarán sustancialmente la validez del análisis. Por supuesto que tanto los estudios globales y sectoriales como el regional deben enriquecerse con aproximaciones sucesivas a través de un proceso creciente de discusión y análisis.

II. MODELO DE EXPERIMENTACION NUMERICA PARA PANAMA

1. Introducción

Con el desarrollo de la planificación económica y social, se vuelve cada vez más necesaria la formulación de esquemas cuantitativos globales que con mayor o menor grado de aproximación y rigor intenten representar el funcionamiento económico de un país y proporcionen, mediante la interdependencia de las principales variables macroeconómicas, una síntesis coherente de las posibles repercusiones de las políticas contenidas en un plan.

El modelo se ha transformado así en un instrumento imprescindible para la programación global que, si bien podría no responder a todas las incógnitas que encierra el futuro, permite integrar un marco global que recoge el efecto de los distintos cursos de acción contenidos en la estrategia de desarrollo y comprobar el grado de congruencia de las distintas medidas previstas respecto de los objetivos establecidos, aunque sólo sea globalmente.

Por otra parte, una vez diseñado y especificado el modelo, contribuye también a identificar los problemas más sobresalientes a que se enfrenta la economía en el presente y, por lo tanto, aporta un conocimiento útil en términos del diagnóstico económico, lo que constituye uno de los elementos básicos --junto con la imagen del objetivo-- sobre los que debe descansar la estrategia elegida.

Finalmente, la solución de un modelo amplio permite ordenar, de manera bastante sistemática, sobre el andamiaje estadístico que requiere tanto el diagnóstico de la situación actual como la identificación precisa de las metas que se perseguirán durante la instrumentación del Plan.

Por lo anterior, se estima que una etapa importante entre las tareas que implican la elaboración de un plan de desarrollo, consiste en la construcción de un modelo que cumpla con algunos propósitos definidos en función de las características específicas y temporales de la economía para la cual se planifica.

/Entre las

Entre las actividades que realizan actualmente las autoridades panameñas para elaborar un nuevo Plan Nacional de Desarrollo, se estima de especial importancia la tarea de diseñar un modelo que recoja con la mayor precisión posible las características muy particulares de la estructura económica de Panamá y los cambios trascendentales que se derivarán del Tratado Torrijos-Carter que en el mes de octubre principiará a manifestar sus efectos, los cuales se dejarán sentir plenamente a partir de 1980.

2. Generalidades sobre el esquema propuesto

El esquema que se propone es un modelo de experimentación numérica que persigue compatibilizar las principales variables macroeconómicas en cinco submodelos (véase el Cap. I de este Apéndice): el de la demanda global, que se expresa a precios constantes; el de la oferta global o cuadro de producto sectorial, también a precios constantes; el de ocupación por sectores principales; el balance de pagos y la cuenta consolidada del sector público, estos dos últimos a precios corrientes.

Hasta el grado de desagregación que ahora presenta, el modelo consta de 84 ecuaciones de las cuales 40 son de comportamiento; es decir, corresponden a igual número de variables que resultan determinadas --en el funcionamiento del modelo-- por la influencia de otras variables: exógenas (cuyas proyecciones vendrían determinadas por agregación o investigaciones específicas fuera del modelo), predeterminadas (que en la actualidad ya se encuentran definidas o que sus efectos son desfasados en el tiempo), objetivos (variables instrumentales que constituyen metas que expresan decisiones) o endógenas (variables determinadas en la solución del modelo). El resto de las ecuaciones son de definición o igualdades contables que, junto con las de comportamiento, aseguran un mínimo de coherencia dentro de cada uno de los submodelos y entre ellos mediante ciertas variables que los vinculan.

/3. El submodelo

3. El submodelo de compatibilización de la demanda (a precios constantes)

Este submodelo se integra con las primeras 30 ecuaciones; en él se intenta definir el conjunto de variables que integran la demanda global, en función de los fenómenos económicos a los que están asociados. La primera ecuación, el producto interno bruto (PIB), estaría teóricamente asociada a tres variables que representan en sí factores de expansión económica: la inversión pública (Ig), que vendría determinada por el submodelo del sector público; las exportaciones de bienes y servicios (X), variable exógena proveniente de estimaciones detalladas producto por producto, de acuerdo con programas y proyectos determinados por el sectorialista, y la influencia directa del Area Canalera (AC) sobre la economía nacional (Z), que sería una variable exógena definida por las actuales proyecciones y principales tendencias de comercio mundial, y vinculada al funcionamiento del Canal. En lo que se refiere a la inversión pública, podría suceder que históricamente fuera más significativo el gasto público (consumo más inversión) y esa podría ser una modificación a considerar. Lo importante en esta función sería confrontar el posible comportamiento del PIB con el objetivo de crecimiento global, puesto que si la proyección de esta función resulta con un crecimiento inferior al previsto, se requeriría de un primer proceso de revisión ya que la evolución de la Ig y X resultaría incongruente con las aspiraciones más generales y el análisis se remitiría a los respectivos submodelos del sector público y del sector externo.

La segunda, es una ecuación bastante convencional del comportamiento del Consumo Privado (Cp), que en última instancia depende del ingreso generado durante el período anterior y el período de proyección. Resulta bastante lógico plantear esta relación sobre todo si se reconoce que teóricamente la propensión al consumo es relativamente estable en el mediano plazo; sin embargo, de no comprobarse lo anterior para la economía panameña, podrían substituirse por una meta, expresada en una tasa de crecimiento anual, que fuera el producto

/de una

de una detenida reflexión sobre la alternativa de un cercano bienestar y las necesidades de capitalización para el futuro crecimiento. Aquí, como en otros puntos, deberá definirse claramente la estrategia de desarrollo escogida.

El consumo del gobierno (Cg) vendría determinado por la suma de los programas sectoriales de funcionamiento en el submodelo del sector público y de alguna manera debería separarse el monto de los gastos destinados a la propia administración (seguridad, defensa y justicia) y las asignaciones presupuestales para la generación de servicios públicos que se traducen en aumento del bienestar (salud, educación, etc.). Ello resulta necesario para determinar el monto y el destino del esfuerzo programado para reducir los déficit sociales y poderlos confrontar con la estrategia.

Si bien la inversión privada (Ip) estaría definida globalmente por la diferencia entre el PIB y el resto de los componentes del gasto, sería necesario disponer de dos funciones de contraste. Por una parte, debería de relacionarse la inversión privada con los factores de expansión en el corto plazo, que teóricamente pueden identificarse como X, Z y la evolución del mercado financiero (M2) y, por otra parte, con los requerimientos que impone el propio crecimiento del PIB para verificar si en el mediano plazo la expansión de la capacidad productiva es capaz de sostener el crecimiento esperado. Nuevamente, la confrontación de estos tres resultados reflejaría el grado de consistencia entre los requerimientos de inversión, las posibilidades reales creadas por los factores de expansión y la disponibilidad en lo que se refiere a la utilización o destino del producto. El resultado podría ser la revisión de las proyecciones del gasto público reservado para apoyar a las instituciones de fomento, o la moderación del comportamiento del consumo privado, o el estímulo a las variables exógenas, o todas ellas.

/Como resultado

Como resultado de la suma de los proyectos de inversión pública, consolidados en el respectivo submodelo, se dispondría de una cifra que se debería comparar con la determinada como requisito para lograr el crecimiento global. De ello podría derivarse que la inversión pública requiriera de un mayor dinamismo, con lo que se estarían compatibilizando los requerimientos con los proyectos.

En el caso de las importaciones, se plantean seis funciones que determinan el volumen de éstas por tipo de producto (consumo, inversión, materiales de construcción, petróleo, otros insumos y servicios), en función de las variables a las que están estrechamente asociadas. Este conjunto de funciones, por agregación, integrarían el volumen total de importaciones que representan los requisitos que impone el funcionamiento económico nacional y el sector externo, lo cual encontraría su compatibilización en las proyecciones de balanza de pagos. En este caso podría suceder que los requerimientos conduzcan a una brecha del sector externo mucho más grande de la prevista, en cuyo caso se plantea una revisión: o se reducen las importaciones (lo cual implica políticas de sustitución o de contención), o se acrecientan las exportaciones (examinando la viabilidad con los proyectos correspondientes) o se incrementa el financiamiento externo, lo que debería consultarse con la estrategia y las proyecciones de deuda.

Adicionalmente, resulta imprescindible definir algunas relaciones que revelan las implicaciones del desarrollo económico planeado sobre la generación del ahorro nacional. Este tema es de especial importancia, sobre todo para identificar el nivel de esfuerzo nacional contenido en el Plan --y su apertura, por lo menos entre sector público y sector privado-- y su confrontación con el financiamiento externo, como complemento de los esfuerzos internos. Para el efecto, se incluyen tres ecuaciones de definición. En la primera

/se pretende

se pretende cuantificar el monto total de ahorro que se requerirá movilizar para lograr las metas de inversión y, en consecuencia, de crecimiento. Para ello será necesario contar con alguna estimación razonable del posible índice de precios de la inversión, tomando en cuenta principalmente el probable comportamiento del precio de los bienes de capital importado. La segunda ecuación define la magnitud del ahorro nacional, deduciendo del monto total la estimación realizada en balanza de pagos sobre el flujo neto de capital; la tercera, identifica el esfuerzo del sector privado en términos de generación de ahorro al deducir del ahorro nacional el que generará el sector público.

Sin embargo, se considera necesario indicar aún más explícitamente responsabilidades del sector privado para el cumplimiento de las metas propuestas. La idea es que la solución del modelo produzca cifras más importantes, con el objeto de que el Plan se constituya en un instrumento indicativo para el sector privado. Lo anterior resultaría útil en términos normativos para las instituciones públicas que participan en el financiamiento de la inversión privada. En tal sentido se incluyen cinco ecuaciones adicionales en el submodelo de demanda que relacionan al producto interno de los sectores agrícola, minero, industrial, construcción y otros sectores, con la acumulación de capital (inversión bruta) realizada durante un período anterior que preliminarmente podría ser la sumatoria de la inversión bruta de los diez años anteriores.

Al contar con este juego de ecuaciones y conociendo la proyección del producto de los distintos sectores podrían determinarse los requerimientos en términos de inversión, los cuales deberían posteriormente confrontarse con la formación de capital privado calculada globalmente, tomando en cuenta, aunque sea en forma estimada, la actual capacidad instalada y sus coeficientes de utilización.

4. El submodelo de compatibilización sectorial (a precios constantes)

Este esquema consta de 14 ecuaciones, que definen el probable comportamiento de igual número de sectores, incluyendo el de "Servicios prestados a la Zona del Canal" que ocasionalmente desaparecería, de poderse determinar y atribuir ese valor a los respectivos sectores nacionales: transporte, comercio, vivienda, etc.

El sector agropecuario (PAGR) se proyectaría con una función en la cual las variables determinantes serían la población (H), el producto industrial (PIND), las exportaciones de bienes (XE), y la variable (Z). Por consiguiente se proyectaría en función de las necesidades principales que deberá satisfacer. Esa proyección se confrontaría con la propuesta de los sectorialistas correspondientes para determinar el grado de compatibilidad entre los requerimientos globales y las proyecciones de los que manejarán el sector a nivel de proyectos.

El sector de minería (PMIN), se tomaría como una meta puesto que existe un proyecto muy específico que, al realizarse, modificará drásticamente la estructura productiva tanto del sector como a nivel nacional. No obstante, deberá tenerse cuidado de que las proyecciones del sector incluyan, además de las metas de aquel proyecto, el comportamiento del subsector vinculado con la construcción y otras actividades.

Probablemente exista también un plan sectorial para la actividad industrial (PIND) y los resultados del análisis a nivel de proyectos deberían tomarse como una meta; sin embargo, una función con relación al PIB permitiría confrontar las metas sectoriales con los planteamientos de la estrategia en términos del proceso de industrialización.

En función directa de la inversión total, debería proyectarse el producto del sector construcción (PCONT), pero complementariamente por separado, la construcción pública, en función de los proyectos emanados del propio submodelo, y la construcción privada, en función de los requerimientos que plantean la demanda de vivienda y el aparato productivo. Los resultados de esta última función deberán confrontarse con las metas sobre reducción de déficit habitacionales contemplados en la estrategia.

/El sector

El sector electricidad (PELE) se definiría por una función de comportamiento en la que las variables determinantes serían la población (H), que significa la demanda para consumo y el PIB que representa la demanda del aparato productivo. También en este caso las metas derivadas de esta función deberán compararse con las expectativas que contiene el plan de inversión pública en este sector.

Los sectores transporte y comercio se proyectarían en función de los bienes disponibles agrícolas (PAGE), industriales (PIND), importaciones de bienes (MB) y en ambos sectores sería necesario introducir además la variable (Z).

El sector financiero (PFIN) se vincularía con la evolución del mercado financiero (MF) y el de administración pública (PADM) con el consumo de gobierno que se define del submodelo respectivo. Finalmente, el producto de vivienda (PVIV), se proyectaría en función de la población y los otros servicios (POTROS); se determinaría por diferencia, aunque en este último sector habría que deducir y especificar los servicios a la Zona del Canal, los cuales deberían atribuirse a los respectivos sectores de transporte, servicios y otros. En este punto también surge un proceso de compatibilización en la medida en qúe la sumatoria del producto sectorial discrepe de las metas, lo cual haría necesario un reexamen de las potencialidades de los sectores estratégicos.

5. Submodelo de ocupación

Aparentemente dentro de la actual estrategia de desarrollo el tema del empleo ocupa un lugar predominante y en ese sentido debería de hacerse un planteamiento en términos lo más precisos posible y procurar que la problemática de la ocupación y el bienestar no resulten un anexo del Plan, en el que se establezcan objetivos y metas no contempladas explícitamente y con suficiente profundidad en los planes sectoriales, sino que más bien debería ser un objetivo bien jerarquizado que se encontrara a todo lo largo del Plan. Por consiguiente,

/se propone

se propone un submodelo de ocupación a nivel de los principales sectores que relacionaría las metas del producto sectorial con la respectiva capacidad de absorción de mano de obra. Ello permitiría determinar una cifra global de ocupación que podría confrontarse con las proyecciones de población y el establecimiento de una meta razonable de empleo, tomando en cuenta los distintos coeficientes y las tendencias de participación. La confrontación de estas dos magnitudes probablemente indique una incongruencia, con frecuencia observada, de resultar las metas de crecimiento insuficientes para absorber la mano de obra deducida de las metas de ocupación. Lo anterior induciría a un examen más detallado sobre las orientaciones de política sectorial, obligando a especificar, aunque en este caso a un nivel muy global, las orientaciones de los distintos proyectos y programas que el sector privado y el público implementarían en términos de la ocupación que generan.

6. El submodelo de compatibilización del sector externo (a precios corrientes

En este submodelo se trata de recoger los efectos del funcionamiento económico interno sobre las variables más importantes del sector externo. Consta de 11 ecuaciones, cinco de ellas constituidas por relaciones funcionales.

La exportación de bienes (EXB) estaría determinada por una proyección muy detallada de las ventas a nivel de productos más importantes. Esta tarea la deberían desarrollar los sectorialistas respectivos, sobre la base de las condiciones previsibles del mercado internacional de cada producto, y en consulta con los sectorialistas, especialmente de agricultura, minería e industria. Por otra parte, la exportación de servicios (EXS) se proyecta por una de las ecuaciones de demanda; sin embargo, en vista de la alta ponderación de la exportación de servicios dentro de las ventas totales al exterior, se considera imprescindible también hacer para éstos un análisis muy detallado y confrontarlo con algunas apreciaciones de tipo cualitativo,

recogidas de la Autoridad del Canal, que de alguna manera habrá hecho proyecciones de los servicios que se espera vender en la Zona.

Del submodelo de demanda se obtiene una estimación global de la importación de bienes y servicios a precios constantes (M). Dicha magnitud deberá afectarse con una estimación del índice de precios de las importaciones (IM), con lo que se obtendría esa magnitud a precios corrientes.

El ingreso neto por factores (YNFX) debería guardar una relación estrecha con el actual saldo de la deuda externa (SDX) (y su proyección) y con la evolución esperada del mercado de capitales (MF), en tanto que resultaría relativamente fácil hacer una previsión aceptable del ingreso neto por concepto de transferencias (TRAN) en vista de que éste resulta de una magnitud estable a lo largo del tiempo.

Con la combinación de las variables anteriores se determina el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos (DCC), el cual debería mantener alguna proporción con respecto al PIB. La idea sería sustituir la variación de reservas internacionales, una de las variables estratégicas para otras economías con sistemas monetarios internos, por el déficit que directamente represente la brecha externa.

Los ingresos de capital se dividirían entre los que percibirá el sector público, magnitud que provendría de la resolución del submodelo del gobierno (requerimientos de financiamiento) y los ingresos de capital del sector privado que podrían relacionarse con el nivel de actividad interna (PIB) y las expectativas respecto al futuro modelo financiero (MF).

7. El submodelo de compatibilización del sector público (a precios constantes)

En este submodelo se registraría la relación biunívoca del sector público con la economía. Por un lado los ingresos estarían influídos por el conjunto de actividades económicas que los generan y, por otro, los gastos representarían los efectos que proyecta sobre la actividad económica y sobre la asignación de los recursos. Consta de 20 ecuaciones: ocho serían relaciones funcionales, principalmente vinculadas con los ingresos; ocho, igualdades contables y metas o variables instrumentales que revelan, en buena parte, la opción de desarrollo elegido, y cuatro, relacionadas con el funcionamiento interno y externo, representarían la viabilidad financiera de los propósitos del Estado.

El comportamiento de los ingresos tributarios directos (ID) estaría vinculado con la evolución del producto interno bruto (a precios corrientes. En esta función cabría la posibilidad de que también el PIB del año anterior resultara importante debido al desfase con que se hacen las declaraciones impositivas y a que el ejercicio fiscal probablemente cubra parte de dos años calendario.

Los impuestos indirectos (II) deberían relacionarse por separado: los provenientes de transacciones internas (IIT) tal vez con el producto del comercio (PCOM) o el consumo privado (CP), y los impuestos indirectos sobre transacciones externas (IEXB) y (IIMB), según sea el caso, con las exportaciones de bienes (EXB) o importación de bienes (IMB). Finalmente, los otros ingresos corrientes (no tributarios) deberán recibir un tratamiento muy especial y proyectarse fuertemente influidos por las modificaciones que introducirá la vigencia del Tratado Torrijos-Carter en términos de ingresos fiscales. Aquí se registraría el efecto fiscal directo neto del funcionamiento del propio Canal y otros ingresos provenientes del Area Canalera, y estaría determinado por los excedentes que se espera aporte el funcionamiento de la (AC) para el desarrollo del resto de la economía panameña.

/Por su

Por su parte, los gastos corrientes (GC) estarán definidos por la suma de los presupuestos sectoriales más los servicios de la deuda pública; sin embargo, en este caso juega un papel importante el Plan Global que se encarga de buscar congruencia entre las metas y los objetivos. De esa manera, el monto de las erogaciones corrientes deberá cumplir con un requisito mínimo de poner énfasis en la prestación de servicios sociales, consecuentemente con los grandes objetivos del Plan. Además, esta cifra global deberá confrontarse con los requisitos de crecimiento (submodelos de demanda y oferta) y con la viabilidad financiera que se define en el mismo submodelo del sector público y en el del sector externo (financiamiento).

En cuanto a los gastos de capital, deberían desglosarse por lo menos entre inversión física (directa o indirecta) e inversión financiera. En el primer caso se trata del aporte inmediato y directo del sector público a la actividad económica, además de su significación indirecta como estímulo a otras actividades económicas. Se trataría de la suma de los proyectos de inversión pública a realizarse durante el período del Plan, la cual se confrontaría con los requerimientos deducidos del submodelo de demanda y que preliminarmente se compatibilizarían con la meta de crecimiento. Adicionalmente, se haría un análisis desagregado por proyectos para verificar si responden a lo que se espera de los respectivos sectores (agricultura, minas, electricidad, construcción y vivienda). Este es un punto que con frecuencia contiene incoherencias entre los grandes objetivos y las metas y proyectos en vista de que los trabajos de los sectorialistas, muchas veces carecen de una visión de conjunto y de estimaciones globales.

La inversión financiera también debería tomarse como una variable de decisión que respondería a los requerimientos que se plantearían en una lista de proyectos congruentes con la función que se le otorgará a las instituciones oficiales de fomento. En este caso el monto global debería también discutirse en relación con los resultados del examen realizado --en el submodelo de demanda-- para el comportamiento de la

/inversión

inversión privada, principalmente en lo que se refiere a las instituciones financieras, cuyo papel sobresaliente es el de coadyuvar a la identificación, elaboración, evaluación y/o financiamiento de proyectos privados. Adicionalmente, sería indispensable hacer un análisis de los proyectos incluidos en esta variable para buscar la necesaria congruencia entre la asignación de fondos por sectores y las proyecciones o metas establecidas para ellos en el submodelo de oferta. Finalmente, el monto total de la amortización de deuda pública estaría determinado por una proyección muy detallada de la deuda pública tanto interna como externa.

La diferencia entre los ingresos corrientes (IC) y el gasto público total --gasto corriente (GC) y gastos del capital (GKG)-- determinaría los requerimientos de financiamiento global, el cual, al distribuirlo entre fuentes internas y externas, estaría definiendo la viabilidad financiera del sector público, ya que tanto el monto total de financiamiento, como su distribución entre interna y externa, debería responder a una parte específica de la estrategia global. En efecto, el modelo exigiría la definición de una estrategia en cuanto al monto total de endeudamiento externo y su estructura en términos de plazos, intereses y períodos de gracia, así como los límites de endeudamiento interno, tomando en cuenta la capacidad de las fuentes internas de financiamiento.

8. Otras consideraciones

El modelo que aquí se propone requiere de consideración de algunos otros elementos que representan las particularidades de la economía de Panamá. Se trata principalmente de la identificación de ciertas variables que entran en juego en la discusión teórica del modelo.

En primer lugar, donde resultó necesario, se incluyó la "influencia directa del Area Canalera sobre la actividad económica (Z)", sin que hasta aquí se haya intentado identificar dicha variable. En principio

/se espera

se espera que el coeficiente al que vaya asociada sea mayor que 1, y que el mismo recoja el efecto directo e indirecto; sin embargo, no resulta muy claro cuál pueda ser la representación de dicha variable. Originalmente se planteó la posibilidad de que estuviera dimensionada por el el número de barcos que utilizan los servicios de la Zona, combinado con el tonelaje promedio de las naves. En el fondo se trataba de identificar alguna cifra que representara el nivel de actividad real de la Zona; sin embargo, se llegó a la conclusión de que, aparentemente la influencia de la Zona del Canal sobre la economía panameña no está relacionada directamente con la intensidad con que opera el servicio transístmico sino con la ocupación que genera el Area Canalera (principalmente de panameños) y el nivel de salario que paga. Esta hipótesis ha sido desarrollada con bastante profundidad en un trabajo reciente de PREALC,[2/] donde incluso se estimó el multiplicador de esa ocupación. En consecuencia, la variable (Z) quedaría definida por el monto de sueldo y salarios, a precios constantes, pagados a panameños en la Zona del Canal a través de todas sus formas; es decir, las remuneraciones de la Compañía del Canal, del Gobierno de la Zona, del Departamento de Defensa y del sector privado en servicios y actividades varias.

Aparentemente desde el punto de vista teórico, esto plantea una incongruencia por cuanto el Producto Interno Bruto (PIB), estaría definido por el comportamiento de dos variables de demanda: la inversión pública (Ig) y las exportaciones (X), y por uno de ingreso: los sueldos y salarios de la Zona (Z); sin embargo, en el fondo lo que se estaría tomando en cuenta en la última variable sería el conjunto de demanda generada por la ocupación producida en la Zona del Canal.

2/ Véase, PREALC, Efectos sobre el empleo y el nivel salarial del Tratado del Canal de Panamá, borrador para discusión, enero de 1979.

/Es un

Es un hecho reconocido que el mercado financiero internacional (MF), impulsado por la política económica panameña, ha experimentado un acelerado crecimiento y ha influido en diversos aspectos de la economía. Dentro del modelo se pretende vincularlo con el nivel de actividad del sector bancario, por el lado de la oferta, y con el ingreso neto de capital privado en el submodelo de balanza de pagos; sin embargo, su expresión probablemente no debe ser única sino más bien debería efectuarse una estimación ad-hoc para cada caso.

En lo que se refiere a su vinculación con la inversión privada, teóricamente al flujo bruto, y probablemente con desfase de un año, podría resultar representativo; no obstante, se estima que la función resultará fuertemente afectada por el comportamiento de la inversión privada en los últimos años que prácticamente se estancó por factores extraeconómicos, en tanto que el flujo bruto de capitales continuó con tendencia dinámica. Probablemente en este caso habría que introducir algunas variables artificiales que puedan corregir la relación anormal de algunos años del presente decenio.

En cuanto al producto bruto del sector bancario, este concepto debería ser una función del número de empleos generados por el sistema financiero, y el efecto sobre la balanza de pagos debería representarse con el saldo neto del flujo de capitales. En todo caso, se dispone de la información estadística histórica pero resultará en extremo difícil extrapolar las cifras para el futuro. En este tema, deberá realizarse una minuciosa investigación tanto de las condiciones internas que prevalecerán para el futuro, teniendo en cuenta la opción estratégica escogida sobre el particular, como las principales tendencias de los movimientos de capital a nivel internacional.

9. Ecuaciones

a) Submodelo de demanda (precios constantes)

1 $PIB = a + b, Ig + c,X + d, Z + u$

1A $PIB = C_p + C_g + I_p + S + I_g + X - M$

2 $C_p = a_2 + b_2 \ Y_t + C_2 \ Y_{t-1}$

3 $C_g = C_g \ (Admon) \cdot ta/(ta<th) + C_g(Serv) \cdot ts/(ts>th)$

4 $I_t = I_p + I_g + S$

5 $I_p = PIB - (C_p + C_g + I_g + S + X - M)$

5A $I_p = a_5 + b_5 \ X + c_5 Z + d_5 \ MFl_{t-1}$

6 $I_g = IG/I_p IG$ ó Σ proyectos

7 $S = a_7 \ PIB$

8 $X = XB + XS$

9 $XB = EXB/I_x$

10 $XS = a_{10} + b_{10} \ XB + C_{10} Z$

11 $M = MB + MS$

12 $MB = MBC + MBK + MPET + M \ CONT + MIS$

13 $MBC = a_{13} + b_{13} \ C_p$

14 $MBK = a_{14} + b_{14} \ I_p$

15 $MPET = a_{15} + b_{15} \ PIB + C_{15} Z$

16 $PCONT = a_{16} + b_{16} \ PCONT$

17 $MIS = a_{17} + b_{17} \ PIND$

18 $MS = a_{18} + b_{18} \ MB + C_{18} \ XB$

/19 Y_t

19 $Y_t = PIB_t - At$

20 $At = X\ (\Pi - 1)$

21 $AI = I_t \cdot I_p I_t$

22 $AG = IC - GC$

23 $Ax = DCC$

24 $A_p = A_I - (AG + Ax)$

24 $I_p 2 = I_{pa} + I_{pm} + I_{pi} + I_{pc} + I_{pt} + I_{pr}$

25 $PAG_t = a_{25} + b_{25} \sum_{t=-11}^{t=-1} I\ PA_t$

26 $PMIN_t = a_{26} + b_{26} \sum_{t=-11}^{t=-1} I\ PM_t$

27 $PIND_t = a_{27} + b_{27} \sum_{t=-11}^{t=-1} I\ PI_t$

28 $P\ CONT_t = a_{28} + b_{28} \sum_{t=-11}^{t=-1} I\ PCT$

29 $PTRAN_t = a_{29} + b_{29} \sum_{t=-11}^{t=-1} I\ PTt$

30 $PREST_t = a_{30} + b_{30} \sum_{t=-11}^{t=-1} I_{PRt}$

Las ecuaciones 25 a 29 tienen el propósito de determinar los requerimientos sectoriales de inversión que se definirían por la solución inversa de las funciones correspondientes, por ejemplo:

25 $\sum_{t=-11}^{t=-1} IPA_t = (PAG_t - a_{25}) / b_{26}$ y

$$IPA_t = \sum_{t=-11}^{t=-1} IPA_{t+1} - \sum_{t=-10}^{t=-1} IPA_t$$

/b) Submodelo

b) Submodelo sectorial (precios constantes)

31 $PAGR = a_{31} + b_{31}\ H + C_{31}\ PIND + d_{31}\ XB + e_{31}\ Z$

32 PMIN = PMIN' → metas

33 PIND = PIND' → metas s/proyectos

33A $PIND = \alpha\ 33\ PIB$

34 PCONT = PCONT PRI + PCONT PUB

34A $PCONT = a_{34} + b_{34}\ I_t$

35 $PCONT\ PRI = a_{35} + b_{35}\ H + C_{35}\ PAGR + d_{35}\ PIND + e_{35}\ P_{con}$

36 PCONT PUB = PCONT PUB' → metas s/proyectos

37 $PELE = a_{37} + b_{37}\ H + C_{37}\ PIB$

38 $PTRAN = a_{38} + b_{38}\ PAGR + C_{38}\ PIND + d_{38}MB + e_{38}Z$

39 $PCOM = a_{39} + b_{39}\ PAGR + c_{39}\ PIN + d_{39}MB + e_{39}Z$

40 $PFIN = a_{40} + b_{40}PIB + C_{40}MF2$

41 $PADM = a_{41} + b_{41}\ C_g$

42 $PVIV = a_{42} + b_{42}\ H$ ó $a_{42} + b_{42}\ PCONT\ PRI$

43 $PZ = a_{43} + b_{43}\ Z$ [a/]

44 POTROS = PIB - (PAGR + PMIN + PIND + PCONT + PELE + PTRAN + PCOM + PFIN + PADM + PVIV + PZ)

c) Submodelo de ocupación

45 $PAGR = a_{45} + b_{45}\ POAGR$

46 $PMIN = a_{46} + b_{46}\ POMIN$

47 $PIND = a_{47} + b_{47}\ POIND$

a/ Esta función desaparece si es posible explicitar y atribuir el sector PZ a los respectivos sectores nacionales: transporte, comercio y otros servicios personales.

48 $PCONT = a_{48} + b_{48}\ PO\ CONT$

49 $PADM = a_{49} + b_{49}\ POADM$

50 $PZ = a_{50} + b_{50}\ POZ$

51 $PDIF = a_{51} + b_{51}\ PODIF$

52 $PO = POAGR + POMIN + POIND + POCONT + POADM + POZ + PODIF$

En este submodelo se trataría de extrapolar los parámetros bi. Según la tendencia observada y la ocupación sectorial se definiría por la solución inversa de la función por ejemplo

$$POAGR = (PAGR - a_{45})/b_{45}$$

d) Submodelo de balanza de pagos

53 $EXB = EXB'$

54 $EXS = XS \circ Ix$

55 $IMB = MB \circ Im$

56 $IMS = MS \circ Im$

57 $YNFX = a_{57} + b_{57}\ SDX + C_{57}\ MF3$

58 $TRAN = TRAN'$

59 $DCC = (EXB + EXS) - (IMB + IMS) - YNFX + TRAN$

59A $DCC = \alpha\ 59\ (PIB)$

60 $YNKGOB = DESEM - AMORT$

61 $DESEM = a_{61} + b_{61}\ GKG$

61A $DESEM = \alpha_{61}\ DGG$

62 $AMORT = a_{62} + b_{62}\ SDX$

63 $YNKPRI = a_{63} + b_{63}\ MF3 + C_{63}\ PIB$

/e) Submodelo

e) Submodelo del sector público

64 $IC = IT + OIC$

65 $IT = ID + II$

66 $ID = a_{66} + b_{66}\ PIB \circ Icv$

67 $II = III + IEXB + IIMB$

68 $III = a_{68} + b_{68}\ PCOM \circ Icv$

69 $IEXB = a_{69} + b_{69}\ EXB$

70 $IIMB = a_{70} + b_{70}\ IMB$

71 OIC = OIC' a partir de 1980 registra los ingresos de la zona

72 GC = GCC + GCF

73 GCC = Σ Proyectos y programas → metas sectoriales s/presupuesto (ver ec. número 3)

74 $GCF = a_{74} + b_{74}\ SDP$

75 GKG = IG + IF

76 IG = Proyectos → metas globales

77 IF = IF' Según metas de instituciones públicas financieras

78 ACG = IC - GC

80 DG = GKG - ACG

81 FGG = DG = FIN + FXN

82 FXN = DESEMB - AMORT

83 DESEM = Proyectos o metas s/balanza de pagos = $a_{83} + b_{83}$ GKG

84 FIN = FGG - FXN meta → análisis cuantitativo

/10. Simbología

10. Simbología

PIB	Producto interno bruto
Ig	Inversión pública
X	Exportación de bienes y servicios
Z	Efectos directos de la Zona del Canal sobre la economía nacional
Cp	Consumo privado
Cg	Consumo del gobierno
Ip	Inversión privada
M	Importación de bienes y servicios
Yt	Ingresos internos brutos del año t
Cg (Admin)	Consumo del gobierno en administración general
Cg (Lerv)	Consumo del gobierno en servicios sociales y económicos
ta	Tasa de crecimiento del consumo del gobierno en administración general
th	Tasa de crecimiento de la población
ts	Tasa de crecimiento del consumo del gobierno en servicios sociales y económicos
It	Inversión interna bruta
MF1	Ingreso bruto del mercado financiero
MF2	Sueldos y salarios pagados por las instituciones financieras
MF3	Ingreso neto del mercado financiero
IpIG	Indice de precios de la inversión del gobierno
IG	Inversión pública a precios corrientes
S	Variación de existencias
XB	Exportación de bienes
XS	Exportación de servicios

/EXB Exportación

EXB	Exportación de bienes a precios corrientes
Ix	Indice de precios de las exportaciones de bienes
MB	Importación de bienes
MS	Importación de servicios
MBC	Importación de bienes de consumo
MBK	Importación de bienes de capital
MPE	Importaciones de petróleo
MCOT	Importación de bienes para la construcción
MIS	Importación de insumos otros
At	Ajuste por la variación en la relación de precios de intercambio
AI	Ahorro interno
IpIt	Indice de precios de la inversión total
AG	Ahorro del sector público en cuenta corriente
Ax	Ahorro externo
Ap	Ahorro privado
Ip2	Inversión privada bruta fija por sectores
IpA	Inversión bruta fija en el sector agropecuario
IpM	Inversión bruta fija en el sector minero
I pI	Inversión bruta fija en el sector industrial
IpC	Inversión bruta fija en el sector construcción
Ipt	Inversión bruta fija en el sector transporte
Ipr	Inversión bruta fija en el resto de sectores
PAGR	Producto del sector agrícola
H	Población

/PMIN Producto

PMIN	Producto del sector minas
PIND	Producto del sector manufacturero
PCONT	Producto del sector construcción
PCONT PRI	Producto del sector construcción privada
PCOMT PUB	Producto del sector construcción pública
PELE	Producto del sector electricidad
PTRAN	Producto del sector transporte
PCOM	Producto del sector comercio
PFIN	Producto del sector financiero
PADM	Producto del sector administración pública y defensa
PVIV	Producto del sector vivienda
PZ	Servicios vendidos a la Zona del Canal
POTROS	Otros servicios personales
POAGR	Ocupación en el sector agropecuario
POMIN	Ocupación en el sector minero
POIND	Ocupación en el sector industrial
POCONT	Ocupación en el sector construcción
POADM	Ocupación en el sector público de administración
POZ	Ocupación en la Zona del Canal
PODIF	Ocupación en los otros sectores
PO	Ocupación total
Im	Indice de precios de las importaciones
YNFK	Pago neto por factores al exterior
SDX	Saldo de la deuda externa
TRAN	Transferencias netas
DCC	Déficit en cuentas corrientes de la balanza de pagos

YNKGOB	Ingresos netos de capital oficial
DESEM	Desembolsos de préstamos oficiales
AMORT	Amortización de la deuda pública
GKG	Gastos de capital del sector público
DGG	Déficit del sector público
YNKPRI	Ingresos netos de capital del sector privado
IC	Ingresos corrientes
IT	Ingresos tributarios
ID	Impuestos directos
II	Impuestos indirectos
Icv	Indice del costo de la vida
III	Impuestos indirectos sobre transacciones internas
IEXB	Impuestos indirectos sobre exportaciones
IIMB	Impuestos indirectos sobre importaciones
OIC	Otros ingresos corrientes no tributarios
Gc	Gastos corrientes
GCC	Gastos de consumo
GCF	Gastos corrientes financieros (servicios de la deuda)
IG	Inversión pública real directa e indirecta
IF	Inversión financiera
DG	Déficit
FGG	Financiamiento del déficit
FIN	Financiamiento interno neto
FXN	Financiamiento externo neto

III. PRINCIPALES INSTRUMENTOS QUE COMPONEN EL PLAN ANUAL[1/]

1. El presupuesto económico nacional

El presupuesto económico representa la síntesis de los aspectos capitales que figuran en el plan anual y permite apreciar la coherencia que existe entre los distintos presupuestos y programas.

En la práctica se presentan serias dificultades para hacer compatibles las diversas políticas y acciones que se desarrollan en el corto plazo; el presupuesto económico constituye el más importante instrumento de síntesis de todos esos aspectos; es un resumen coherente, simple, descriptivo e interpretativo de las principales previsiones, repercusiones y fenómenos detallados en los otros presupuestos, a través de una serie de variables macroeconómicas interdependientes, expresadas en valores corrientes y en valores constantes. Incluye a los diversos agentes o entidades típicas de la contabilidad social (empresas, familias, gobierno y sector externo y establece las previsiones derivadas de los cambios esperados en los volúmenes de producción y en los precios). Estas previsiones se detallan también para cada sector economicosocial. Claro está que ello implica no sólo una adecuada clasificación de los agentes y operaciones, según las características peculiares del país, desde un punto de vista real, sino también la confrontación de estas corrientes reales con el financiamiento necesario para su satisfacción.

El desarrollo de una metodología que lleve a integrar las variables financieras y las operaciones de la economía real tiene evidentes ventajas para una mejor apreciación del comportamiento de la actividad económica y su financiamiento en general. Si se consideraran en la planificación operativa sólo los factores reales de la economía y no los que responden al movimiento financiero, se estaría ante una incompleta formulación y ejecución de la política económica y en la imposibilidad de medir sus efectos en la economía, puesto que gran parte de los medios de que se vale la política económica son, en general, instrumentos y operaciones financieras.

1/ Extracto del documento del ILPES presentado al Segundo Seminario de Presupuesto organizado en Lima, Perú, del 24 al 27 de julio de 1972.

/Si el

Si el programador a corto plazo conoce la transferencia de recursos líquidos entre sectores, podrá prever en qué forma las unidades de ahorro transfieren esos recursos a través del sistema financiero, para ser utilizados por los agentes de producción en sus actividades corrientes y de inversión. Dentro de una concepción monetaria y financiera, la creación y contracción de los medios de pago y de las fuentes y usos de financiamiento están condicionadas tanto por la movilización de las unidades productivas como por el comportamiento del sector externo, además del nivel y composición de los precios de los factores de la producción.

De esta forma, un cuadro comprensivo del presupuesto económico debería contener, por una parte, los agentes y sectores con sus principales agregados económicos, y por la otra, las fuentes y usos de financiamiento para cada uno de ellos. Esto podría completarse con la información necesaria para determinar las relaciones intersectoriales de la economía, que en un proceso iterativo irán perfeccionando las estimaciones globales y sectoriales.

En las fases iniciales de implantación de la programación anual, la claridad en la concepción del presupuesto económico es vital para el perfeccionamiento futuro del sistema. Aún más, en la formulación y operación del plan anual, estos instrumentos de coherencia global-sectorial y real-financiera cobran su máxima importancia.

En el proceso de la planificación anual existe una etapa preliminar que da origen a sucesivos planes exploratorios; los primeros pueden ser simples cuadros de proyecciones del comportamiento de las variables macroeconómicas. En esta etapa se debe producir una sucesión ininterrumpida de análisis, previsiones, alternativas, supuestos de comportamiento, aplicación de variables instrumentales, etc.; es decir, habrá que manejar el cuadro económico de síntesis en su conjunto y fijar los marcos cada vez más perfeccionados que condicionarán la estructura y composición de los otros instrumentos del plan anual. Conviene recordar que, como el proceso de planificación

/anual es

anual es continuo, coinciden parcialmente las etapas de formulación del plan para un año próximo con la ejecución del plan presente y con los análisis de los resultados del anterior. Esta situación va concatenando nuevas relaciones que habrá que tener en cuenta en la previsión para el año siguiente.

En todas sus etapas, la exploración para el año siguiente funciona básicamente con los instrumentos del presupuesto económico como cuadro de síntesis y se va concretando en un conjunto de previsiones cuantitativas de la coyuntura económica, efectuadas antes de la aprobación del presupuesto del sector público, que van definiendo las grandes orientaciones para la elaboración del plan anual, dando en particular una respuesta oportuna a la política económica anual.

El plan operativo anual trata de facilitar la realización del plan a mediano plazo a través de una serie de previsiones y decisiones, que se traducirán en acciones programáticas y de regulación coyuntural para encauzar la trayectoria económica hacia los objetivos fijados a mediano plazo, teniendo en cuenta fluctuaciones coyunturales.

Esto hace necesario un cuadro global de compatibilización para dar coherencia a las diversas acciones de política económica incluidas en el plan operativo anual. La decisión sobre estas acciones debe basarse en la evolución económica de las principales variables macroeconómicas y sus interrelaciones en el futuro inmediato.

Para fijar este marco global, se recurre a modelos que describen funcionalmente el sistema económico por medio de una serie de ecuaciones simultáneas y expresan las relaciones existentes entre magnitudes económicas cuantificables, significativas para el funcionamiento de ese sistema. El modelo global se presenta así como un instrumento indispensable para que los comportamientos de las diferentes variables sean compatibles entre sí. Por supuesto que al reconocerse el papel fundamental que desempeña el modelo en la planificación anual, no se establece ninguna preferencia sobre el tipo de modelo por adoptar ni sobre su grado de elaboración.

/Toda planificación

Toda planificación a corto plazo se debe basar en el empleo de modelos que sean simultáneamente de previsión y de decisión. Los modelos de decisión serían insuficientes para sustentar una planificación anual si no fueran también capaces de prever, con la mayor exactitud posible, el desarrollo de la economía en el futuro inmediato.

2. El presupuesto monetariofinanciero

El presupuesto monetariofinanciero analiza la correspondencia entre la evolución real de la economía y los flujos monetarios y financieros que hacen posible tal evolución dentro de ciertos márgenes de estabilidad. Al mismo tiempo, este presupuesto sintetiza el conjunto compatible de decisiones que las autoridades monetarias deben adoptar, y sirve, por consiguiente, de guía u orientación para las mismas.

La importancia de los aspectos sustantivos que influyen en la determinación de un presupuesto monetario y financiero han ido cambiando en América Latina en los últimos años. El peso de los factores externos es cada vez mayor, en desmedro de los que representan la evolución interna de la economía, debido a que estos países han alcanzado niveles excesivamente ajustados en sus reservas internacionales y magnitudes de endeudamiento externo que obligan cada año a fuertes egresos por servicios de deuda. En muchos países de América Latina la estimación de los medios de pago depende ahora en gran medida de factores externos, por lo que el volumen de las operaciones de crédito interno tiene prácticamente carácter residual. La autonomía en la programación de los medios de pago para atender principalmente a las necesidades internas de crecimiento ha quedado por ello seriamente limitada.

Otro elemento muy importante en la formulación del presupuesto monetariofinanciero y que constituye uno de sus supuestos internos básicos es la estimación de los niveles de producción, para lo cual es necesario determinar las variaciones en volúmenes físicos y en valores. Esta estimación tiene que hacerse sobre la base de una

/especificación

especificación sectorial con el objeto de determinar el aporte de cada una de las actividades y tendrá que considerar los factores de índole estacional.

El presupuesto monetariofinanciero debe tener en cuenta además las decisiones gubernamentales sobre los niveles de precios y salarios, y en general todo el esquema de política económicofinanciera que el gobierno se ha planteado para realizar los programas de inversiones contenidos en el plan anual.

Una vez establecidas las metas básicas --comercio exterior, producción, inversiones, etc.-- se puede determinar el aumento de los medios de pago, y consecuentemente, los factores de expansión o de absorción del dinero.

La creación de dinero depende fundamentalmente de las variaciones en las reservas internacionales y del crecimiento del crédito interno. Las primeras son el resultado de todo el movimiento de comercio exterior, y especialmente de las transacciones de tipo financiero. Al formularse un presupuesto monetario y financiero es, pues, necesario establecer una vinculación con el presupuesto de comercio exterior, tanto en lo que se refiere a los flujos reales, como al movimiento financiero en divisas, o sea, el crédito externo oficial y privado, el movimiento de amortización de la deuda externa, las inversiones privadas y extranjeras y su corriente de depreciaciones. Estas previsiones no sólo deben efectuarse globalmente para el período anual, sino también en forma estacional, dado que los medios de pago tienen que controlarse y alterarse en períodos muy cortos, de acuerdo con el ciclo agrícola, la estacionalidad del sistema de recaudaciones fiscales y la demanda de dinero estacional, etc.

En cuanto al crédito interno, cabe subdividirlo en privado y público. En algunos países, el crédito al sector privado es un simple residuo, porque generalmente, por razones de déficit del presupuesto fiscal tiene prioridad el crédito al sector público.

/Con respecto

Con respecto a los elementos de contracción, hay que considerar las particularidades del sistema financiero en cada país. En algunos casos, la contracción se manifiesta por el uso de instrumentos monetarios para regular la repercusión interna del comercio exterior. Para dificultar las importaciones se pueden establecer requisitos de depósitos previos u otras formas de movilización del circulante. Es decir, se manejan una serie de mecanismos a través de las exportaciones o de las importaciones.

Otro elemento de contracción es la política de mercado abierto que lleve a cabo el Banco Central, por ejemplo, la emisión de bonos de tesoro, o en general, las obligaciones que puede emitir el sector público y que originarán determinadas contracciones monetarias.

El presupuesto monetariofinanciero debe prever también una serie de operaciones interbancarias, relativas a la caja o a las disponibilidades de depósitos, redescuentos, etc., que regularán las relaciones entre el banco central y los demás bancos del sistema y los intermediarios financieros.

Conviene reiterar la particularidad de que el presupuesto monetariofinanciero es, por su índole específica, el que requiere con mayor frecuencia informaciones y estadísticas que permitan un control continuo del movimiento de cada una de las variables, para permitir su ejecución en forma adecuada y coherente con la cambiante realidad.

3. El presupuesto de comercio exterior

El presupuesto de comercio exterior cumple una doble función en el sistema de planes anuales. Por un lado, representa una síntesis contable que refleja la contribución de las relaciones con el exterior en el logro de un equilibrio interno. Por el otro, define un área de decisión y administración de política económica referida principalmente a los organismos de comercio exterior, y mantienen evidentes relaciones con los organismos que dirigen la política monetaria.

/Considerado

Considerado el presupuesto de comercio exterior como un instrumento complementario para el equilibrio interno, abre perspectivas de análisis sobre los requisitos de importaciones y exportaciones en la esfera real, así como sobre los ingresos y egresos de medios de pago en la esfera financiera. En relación con el equilibrio real, el presupuesto de comercio exterior refleja globalmente las importaciones y exportaciones que en los programas de recursos materiales se determinan para cada producto teniendo en cuenta las restricciones generales del presupuesto de comercio exterior y de los otros presupuestos del plan anual. En relación con el equilibrio de los flujos financieros internos y externos, permite analizar la participación necesaria de los movimientos financieros internacionales en la compatibilización de las fuentes y usos de fondos generales para el conjunto de la economía, lo que a su vez tiene repercusiones directas sobre el presupuesto del sector público y el presupuesto monetario-financiero. El movimiento de los capitales privados extranjeros en forma de préstamos o inversiones, por ejemplo, alterará las fuentes y usos de fondos de las empresas privadas; los préstamos externos oficiales, así como su amortización, afectarán el presupuesto del gobierno y de las empresas públicas; el movimiento de capitales de carácter compensatorio relacionados con el mantenimiento de un determinado nivel de reservas internacionales condiciona en buena medida el presupuesto monetariofinanciero.

En el segundo aspecto del presupuesto de comercio exterior --es decir, como área de administración de decisiones de política oficial exterior-- hay que distinguir por lo menos dos concepciones. Se le puede considerar como un marco de previsión general que contribuye al manejo de políticas económicas de tipo indirecto destinadas a evitar que los hechos se desvíen en forma exagerada de esas previsiones. Este será seguramente el papel que desempeñará el presupuesto de comercio exterior en aquellos países en que las relaciones económicas externas no estén sujetas a controles significativos. Las variaciones del tipo

de cambio, las tasas de tributación a las importaciones y al manejo del crédito interno serían en este caso los instrumentos adecuados, por lo que se refiere a las transacciones de bienes. Para lograr un equilibrio global también hay que considerar la política de endeudamiento externo.

También se puede concebir el presupuesto de comercio exterior como un instrumento de asignación de metas de exportación y de recursos para adquirir determinados bienes y servicios en el exterior. Para que opere efectivamente sobre estas bases, es necesario que el Estado disponga de una serie de mecanismos de control de las relaciones con el exterior. Estos mecanismos pueden ser de orden cuantitativo, como listas de importación prohibida, fijación de cuotas o la reserva, por parte del gobierno, de la importación directa de productos que se estimen críticos para el abastecimiento interno, así como convenios con empresas, sobre la base de ventajas crediticias o tributarias para ampliar su producción con fines de exportación; o de orden financiero, que tienen amplias posibilidades de aplicación complementaria: depósitos previos para importación, tipos de cambio diferencial --implícitos o abiertos-- limitaciones del crédito para importación, etc.

En varios países de América Latina donde las principales empresas de producción para la exportación son de propiedad extranjera es indispensable reflejar tal situación en los presupuestos de comercio exterior, tanto para mostrar los aspectos más o menos controlables del mismo, como para analizar las proposiciones de retornos del valor de esas exportaciones.

A continuación se presentan algunos aspectos metodológicos generales con relación al diseño de un presupuesto de comercio exterior.

Su estructura consiste en la determinación de las variables de la balanza de pagos en estrecha armonía con el resto de las cuentas contenidas en el plan anual. Deberá incluir una serie de clasificaciones coherentes con el presupuesto económico, los programas de recursos materiales, el presupuesto del sector público y el presupuesto monetariofinanciero. Es decir, se pormenorizarán las exportaciones e

/importaciones

importaciones y para cada una de ellas se determinarán los precios de los bienes básicos para la economía del país.

En el presupuesto de comercio exterior es difícil conocer con exactitud los volúmenes de exportación e importación y más complejo aún proyectar los precios correspondientes a esas transacciones sobre la base de fuentes de información nacional, que generalmente están subvaluadas debido a las intenciones de evadir tributos. La dificultad no es insuperable, ya que se puede recurrir a los precios internacionales como forma de controlar las estimaciones internas.

Una vez determinados los precios de las exportaciones y de las importaciones, se estará en condiciones de estimar el índice de precios de intercambio, que juntamente con el volumen de las exportaciones, constituirá el instrumento metodológico adecuado para cuantificar el poder de compra de las exportaciones.

Además de la cuenta de transacciones comerciales, estas previsiones deberán tener en cuenta los ingresos o egresos por remuneraciones de factores de producción, así como el movimiento de capitales en sus diversas modalidades.

A partir de la estimación del poder de compra de las exportaciones, si se le agrega la entrada de remuneraciones de factores productivos y la entrada de capitales al país, se podrá presupuestar la capacidad de pagos externa.

Si se restan a esta capacidad las proyecciones anuales de la salida por los mismos conceptos anteriores, se conocerá la capacidad para importar. Comparando estas cifras con la previsión de importaciones totales, se determinará la variación de las reservas monetarias internacionales: este es, en definitiva, uno de los objetivos del presupuesto del comercio exterior, y guarda estrecha relación con el presupuesto monetario y financiero.

/4. El

4. El presupuesto del sector público

El presupuesto del sector público abarca el área de las decisiones directas del Estado en la ejecución del plan anual. Como esta es la forma primordial de acción del gobierno, que por su intermedio controla directa e indirectamente una importante proporción de los recursos nacionales, exige una programación suficientemente detallada que permita analizar tanto la racionalidad interna de los diversos programas, como su correspondencia con los objetivos y metas del plan a mediano plazo. Debe, además, permitir la determinación de las responsabilidades en la ejecución de las acciones directas e indirectas a cargo de las distintas instituciones que integran el sector público.

Sus componentes fundamentales son los presupuestos del gobierno general y los presupuestos de las empresas públicas. Como elemento operativo dinámico se debe incluir una síntesis de los programas de ejecución en sus aspectos reales y financieros, relacionados éstos con la programación de caja. Para cada institución, estos instrumentos asumen un elevado grado de especifidad, ya que sirven de elementos administrativos de la ejecución.

El plan operativo anual del sector público debe tener como marcos de referencia para su elaboración:

i) La evaluación de la ejecución en etapas anteriores;

ii) El plan anual vigente;

iii) El comportamiento de la coyuntura;

iv) Los planes a mediano plazo como partes o etapas de la trayectoria estratégica del sector público.

Como primera aproximación se trata de establecer los grandes agregados correspondientes al sector público y definir el monto y la estructura de sus ingresos y gastos, para pasar en seguida a su formulación por instituciones, según conceptos económicos, por objeto del gasto, por programas, por sectores y por regiones.

/Cuando se

Cuando se dice que el presupuesto del sector público está constituido por los presupuestos del gobierno general y de las empresas públicas, no significa que deba contener toda la información de éstos. Más bien se trata de una síntesis de los presupuestos referidos, los cuales, por su carácter normativo, legal y administrativo, deben ser mucho más detallados.

Dentro del presupuesto del sector público debe darse especial importancia a las acciones estratégicas que éste debe desarrollar. En consecuencia, la programación requiere gran cuidado para asegurar que se cumplan los objetivos decisivos de los planes, así como aquellos que derivan de ellos. Esto significa que, si bien se debe abordar toda la acción del sector público, se tendrá que dar prioridad a aquellas que induzcan y propaguen las medidas por adoptar en cada campo. Esto es válido tanto para la acción directa como para la indirecta (adecuación y manejo de los instrumentos de política económica), ya que muchas veces el logro de los objetivos establecidos para áreas estratégicas depende en gran parte del manejo adecuado y oportuno de los mecanismos que caracterizan la acción indirecta del sector público. En este sentido, el presupuesto del sector público debe conceder especial importancia al análisis cualitativo y cuantitativo de su financiamiento. Además, el aspecto financiero es imprescindible para permitir la relación y compatibilización del presupuesto del sector público con los demás instrumentos de la técnica de planes operativos anuales, particularmente con el presupuesto económico nacional, el presupuesto de comercio exterior y el presupuesto monetariofinanciero. También mantienen vínculos con el financiamiento del sector público las políticas de redistribución, acumulación, consumo, importación, exportación, precios, remuneraciones, abastecimiento, etc., tan importantes en un proceso de planificación del desarrollo.

Por ser un instrumento de síntesis del sector público, este presupuesto debe contar con clasificaciones de ingresos y gastos,

/combinados

combinados y consolidados de tal forma que indiquen la magnitud y naturaleza de la acción y del financiamiento público en los aspectos institucional, sectorial y económico. Dichos clasificadores deberán estructurarse de tal manera que permitan enlazarse adecuadamente con el sistema de contabilidad nacional, con el cual deberán mantener un estrecho intercambio de información sobre la programación y sus resultados. También se deberán indicar los efectos cualitativos y cuantitativos de la acción pública en la demanda y en el empleo; esta información es fundamental para establecer el enlace con los balances de materiales y de recursos humanos.

En vista de los frecuentes problemas de desequilibrio regional del desarrollo y del papel que le puede caber al sector público para alterar la tendencia a la concentración espacial del desarrollo, cuando ésta existe, es aconsejable que el presupuesto del sector público contenga, en estos casos, información acerca de las medidas y acciones que pudieran ayudar a lograr resultados en tal sentido. Por otro lado, el aspecto regional de este presupuesto es importante porque permite el análisis discriminatorio de la acción y medidas del sector público frente a problemas regionales en forma mucho más realista que cuando son tratados globalmente para todo el país. La regionalización del presupuesto del sector público en sus diversos aspec os se presta para descubrir rasgos cualitativos y cuantitativos de la acción pública que de otra manera pasarían inadvertidos o a los que se concedería una importancia mucho menor de la que tienen.

Dada la amplitud de la naturaleza y el destino de las acciones públicas y los criterios que las determinan, conviene distinguir entre el gobierno general y las empresas públicas.

El gobierno general se orienta más hacia la prestación de servicios, el apoyo de la actividad privada y la atención de las funciones típicas del Estado, o sea, hacia las actividades que no se negocian en el mercado; sus criterios, en consecuencia, difieren de los que orientan a las actividades empresariales. Como agente

ahorrador e inversionista, canaliza sus recursos hacia la ampliación del capital en sectores en los que el sector privado no encuentra estímulos, pero que son fundamentales para el desarrollo (sectores sociales, infraestructura, administración general, investigaciones tecnológicas, etc.). Goza de un cierto grado de autonomía y de libertad en su acción, dado que no actúa en función del mercado y más bien trata de crear condiciones de estímulo o desaliento para la actividad privada.

Las empresas públicas, en cambio, actúan en función del mercado existente o programado y de acuerdo con procedimientos de administración de empresas. Sus programas definen metas concretas de producción y de inversiones que se complementan con la actividad privada y en algunos casos constituyen el principal aspecto de la oferta nacional. Algunas empresas se autofinancian y logran utilidades que luego se transfieren al sector gubernamental para desarrollar otras actividades. Otras, por actuar en campos estratégicos o de servicos públicos, operan con déficit y requieren transferencias del sector gubernamental para mantener y desarrollar sus actividades a precios compatibles con las políticas económicas y sociales trazadas.

El cuadro de fuentes y uso de fondos del sector público debe indicar la magnitud y el tipo de las relaciones que vinculan al sector gubernamental con el de las empresas públicas. Estas relaciones habrán de reflejar los objetivos de la política económica y social tanto en la operación de las empresas como en su ampliación.

El sector gubernamental, como principal responsable de la política general del desarrollo, deberá coordinar la actividad de las empresas públicas y al mismo tiempo hacer compatibles las actividades de los eectores público y privado.

La presentación del presupuesto del sector público debería incluir los siguientes aspectos:

a) Un análisis general del grado en que se cumplieron los objetivos y metas de los planes en períodos inmediatamente anteriores.

Se trata de una especie de diagnóstico a corto plazo con una exposición de las realizaciones.

/b) Las

b) Las orientaciones generales para el período, un análisis de las áreas críticas, indicando las medidas adecuadas, y datos sobre la previsión de los agregados macroeconómicos del sector público, con cierto detalle institucional, económico, programático, sectorial y regional.

c) Un desarrollo de los planes operativos sectoriales del sector público, que debería contener:

i) Una apreciación general de la política sectorial y la responsabilidad del sector público en su consecución. Aspectos cuantitativos, económicos, institucionales y espaciales.

ii) Identificación de los programas, en especial los que se consideren estratégicos y definición de la responsabilidad de su ejecución de las metas establecidas, de los recursos humanos, materiales y financieros, y de los requerimientos administrativos.

iii) Síntesis de la ejecución en términos reales, financieros y con especificación por programas y proyectos, especialmente en las áreas estratégicas.

iv) Análisis del manejo de los principales instrumentos de política económica para el logro de los objetivos de cada sector.

5. Planes operativos sectoriales

Los planes operativos sectoriales se constituyen en los elementos más importantes en la obtención de los objetivos y metas de los planes de desarrollo. En su formulación y operación deben confluir y armonizarse las acciones de los sectores público y privado.

Ellos incluyen, por lo tanto, las estimaciones de producción de bienes y servicios y los recursos humanos, materiales y financieros que se requieren para el desarrollo de las acciones vinculadas a la consecución de los objetivos planteados.

/Un aspecto

Un aspecto importante de los planes operativos sectoriales lo constituye la relación que se establece entre la producción del sector, su relación con la de otros sectores y los requerimientos de apoyo, inversión y financiamiento.

De este modo se establece la acción más definida del gobierno para el desarrollo de un determinado sector de la economía.

Así, una vez conocidas en el sector agropecuario por ejemplo, las estimaciones de la producción tanto en el mediano como en el corto plazo, se deberán analizar y determinar las acciones necesarias para cumplir adecuadamente el programa. Si se supone que gran parte de la actividad agropecuaria está a cargo del sector privado, el sector público debe apoyarla con tareas de planificación, información, asistencia técnica, extensión, capacitación, inversiones y financiamiento.

Lo anterior muestra la amplitud del campo que considera cada sector y señala la importancia de un análisis de vinculación para determinar los requerimientos de la producción. También revela la necesidad de definir claramente la acción del gobierno, sea como productor o como promotor del desarrollo.

Para comprender mejor cómo se comporta un plan operativo sectorial hay que determinar sus elementos componentes y plantear luego los tipos de relaciones que se producen dentro de él:

Programas de producción

Se establecen fundamentalmente dentro de un sector de planificación y están destinados a la producción de bienes o servicios.

Acciones de producción

Se refieren al proceso mismo de producción.

Acciones de apoyo

Abordan generalmente las actividades parciales que en una u otra forma constituyen requisitos fundamentales para realizar los programas de producción, las acciones de inversión y el financiamiento. Entre ellas se encuentran la investigación, la capacitación, la extensión, la asistencia técnica, etc. Estas acciones se pueden vincular con uno o varios programas de producción.

Acciones de inversión

Se refieren a la formación de capital: construcciones, equipamiento.

/Acciones de

Acciones de financiamiento

Establecen los requisitos financieros de los programas y demás acciones vinculadas.

Las informaciones para el análisis de las vinculaciones que se establecen dentro de los planes sectoriales y las informaciones de financiamiento permite formarse una idea del marco en que debe establecerse la relación entre las acciones de producción y los requerimientos para que éstas se puedan concretar. Un análisis de vinculación sectorial permite mostrar la relación entre las acciones de producción, definiendo la responsabilidad del sector público y del privado, y las acciones y requerimientos del proceso productivo: acciones de apoyo, acciones de inversión y acciones de financiamiento.

El análisis de financiamiento muestra cómo se financian las diversas acciones del proceso de producción con fuentes del sector privado, del sector público y del sector externo.

En el primer cuadro de vinculación se pueden incluir los valores de producción y los valores de las acciones de apoyo; las metas de producción y cuantificación de las acciones de apoyo y de inversión, los recursos humanos y materiales de la producción y los correspondientes a las acciones relacionadas. Es decir, que este marco conceptual puede abarcar todas las relaciones que hagan comprensivo un plan anual sectorial.

6. Programación de recursos humanos

Los programas de mano de obra son instrumentos indispensables de la planificación, ya que sirven de base para asignar más racionalmente los recursos humanos con que cuenta el país.

En una planificación a corto plazo, el programa de mano de obra permite controlar la política de empleo y la evolución entre lo previsto y lo realizado, así como determinar las necesidades en materia de formación profesional. En los programas de mano de obra se presentan y comparan las necesidades y demanda de mano de obra de la economía, por un lado, y las disponibilidades de recursos humanos, por el otro. Estos programas no son únicamente de tipo cuantitativo global, en que se presenta un número total de ocupaciones disponibles y un número total de personas dispuestas a ocuparse; cubren también la estructura interna de las necesidades y disponibilidades de los recursos humanos.

IV. CONTENIDO DEL PLAN

1. Aspectos generales
   - a) El Plan global
     - i) La estrategia de los años 80
     - ii) Los grandes objetivos de mediano plazo
     - iii) Los medios e instrumentos más generales
   - b) Las variables globales
     - i) Introducción
     - ii) Análisis histórico
     - iii) Perspectivas macroeconómicas en ausencia del Plan (Prognosis)
     - iv) La trayectoria económica para 1981-1985
       1) Grandes pautas y metas del desarrollo nacional
       2) La dimensión regional
       3) La dimensión sectorial
   - c) El plan de inversión
     - i) La inversión pública
       1) Su monto y participación en el proceso de acumulación
       2) Su ubicación geográfica y los planteamientos regionales
       3) Sectores prioritarios
     - ii) La inversión privada
       1) Su monto y participación en el proceso de acumulación
       2) Su ubicación geográfica y los planteamientos regionales
       3) Los sectores prioritarios
       4) Las políticas para inducir a la inversión privada
   - d) Los recursos humanos y el plan de empleo
     - i) Los recursos humanos
       1) Situación actual de la población (estructuras demográficas)
       2) La política poblacional
     - ii) El plan de empleo
       1) Análisis histórico y situación actual
       2) Tendencias en ausencia del Plan
       3) El plan de empleo y los planteamientos sectoriales
       4) El plan de empleo y los planteamientos regionales
       5) Políticas de empleo

/e) La distribución

e) La distribución del ingreso

i) Análisis histórico y situación actual

ii) Tendencias en ausencia del plan

iii) Metas y políticas distributivas

1) Areas (rural-urbana)

2) Regiones

3) Factores productivos y política salarial

4) Ingreso y distribución dinámica

5) La producción y la distribución del ingreso

6) Políticas de precios y comercialización

7) Políticas para la elección de proyectos y la ocupación

8) Política de empleo en el área canalera

9) La distribución del ingreso y el gasto público

10) La distribución del ingreso y la tributación

11) La distribución del ingreso y la nutrición

12) La distribución del ingreso y la salud

f) El plan regional y los recursos naturales

i) El diagnóstico regional

ii) Las potencialidades de los recursos naturales

iii) El plan de desarrollo regional

iv) Las políticas del plan regional

v) Los proyectos del plan regional

vi) El área canalera, la región central y el desarrollo nacional

g) Sector externo

i) Análisis histórico

ii) Perspectivas del sector externo en ausencia de política de desarrollo

iii) El plan del sector externo y su perspectiva de proyecciones de balanza de pagos

iv) Política de comercio exterior

1) Sobre importaciones

2) Sobre exportaciones

- Productos tradicionales
- Productos nuevos
- Nuevos mercados
- Servicios

/v) La política

v) La política exterior y los procesos de integración

vi) Política de financiamiento externo

h) Las finanzas públicas

i) Análisis histórico

ii) Perspectiva en ausencia del plan

iii) Programa financiero del sector público

1) Los ingresos tributarios

2) El aporte del área canalera al financiamiento del desarrollo nacional

3) El gasto público

4) Generación de ahorro público

i) El financiamiento del sector público para la promoción del desarrollo

i) La generación interna de ahorro

ii) La capacidad de endeudamiento público

1) Fuentes internas

- Sector privado no financiero
- Sector financiero interno

2) Financiamiento externo

- El endeudamiento y su relación con la inversión
- Limitaciones monetarias
- Limitaciones de balanza de pagos
- Limitaciones fiscales
- La capacidad de endeudamiento

iii) Conclusiones y políticas de financiamiento

j) La política de asistencia técnica internacional

2. Los planes sectoriales y las políticas de desarrollo

a) Los sectores productivos

i) El sector agrícola

1) Análisis histórico

2) La contribución del sector al desarrollo, objetivos y metas del desarrollo agrícola

- A nivel nacional
- A nivel regional
- El plan agrícola, el empleo y la distribución del ingreso

/3) Los instrumentos

3) Los instrumentos para alcanzar los objetivos

4) La inversión en el sector agrícola

5) El financiamiento del desarrollo del sector agrícola

6) Políticas, programas y proyectos

ii) Minería e hidrocarburos

1) Análisis histórico del sector minero

2) La contribución del sector al desarrollo nacional

3) Políticas, programas y proyectos del sector minero

- Cerro colorado
- Otros

4) Los hidrocarburos en el desarrollo nacional

5) Políticas de hidrocarburos

iii) El plan industrial

1) Análisis histórico y situación actual

2) La contribución del sector industrial al desarrollo nacional

- Lineamientos generales
- Las ramas prioritarias
- Los perfiles tecnológicos

3) El plan industrial y el plan regional

4) El plan industrial, la ocupación y la distribución del ingreso

5) El plan industrial y los requerimientos de inversión

6) El financiamiento del desarrollo industrial

7) Políticas, programas y proyectos

iv) Sectores de comercio y turismo

1) Comercio

- Políticas y programas

2) Turismo

- Situación actual
- Plan de turismo
  - Políticas
  - Programas y proyectos
  - La participación de los sectores público y privado
- Inversión
- Financiamiento

/v) El plan

v) El plan del sector transporte

1) Transístmico-políticas a seguir

- Programas
- La inversión
- Empleo
- Financiamiento

2) El resto del sector

- Políticas
- Programas

b) Sectores sociales

i) Educación, cultura y deporte

1) Educación

- Situación actual
- El plan educativo-orientaciones generales
  - En su dimensión nacional
  - En su dimensión espacial
  - Los diferentes niveles
  - Políticas, proyectos y prioridades
- Inversión
- Financiamiento

2) Deporte y cultura

ii) Salud

1) Situación actual

2) El programa de salud

- Su dimensión nacional
- Su dimensión regional
- Niveles de salud (curativa-preventiva)

3) Políticas, proyectos y prioridades

iii) Vivienda

1) Situación actual

2) El programa de vivienda y políticas a seguir

3) Proyectos y su distribución regional

4) Inversión

5) Financiamiento

6) El papel del sector privado

/iv) Desarrollo

iv) Desarrollo de la comunidad y otros servicios de bienestar social

1) Organización-políticas y proyectos

- Organización sindical
- Cooperativas y organizaciones productivas asociativas
- Otras organizaciones sociales

2) Servicios y transferencias

- Guarderías infantiles
- Desayunos, almuerzos escolares, etc.
- La participación de la mujer en el desarrollo económico

iii) Infraestructura

1) Sector transporte

- Situación actual
- Programa de transporte
  - Transístmico (corredor multimodal)
  - El desarrollo vial y el plan regional
  - Puertos
  - Aeropuertos
  - Requerimientos de financiamiento

2) Comunicaciones

- Situación actual
- Programa de comunicaciones (proyectos)
- Financiamiento

3) Electricidad

- Situación actual
- Programa de electrificación
- Aspectos financieros

V. REQUERIMIENTOS ESTADISTICOS

Para estimar las distintas funciones y relaciones que contiene el modelo, se requiere movilizar una cantidad considerable de información estadística referida a un período largo. En algunos casos se requerirían series de 15 a 20 años para el cálculo de regresiones; en otros, se demandarían datos para años seleccionados, mientras que en otros bastaría con series reducidas de 7 u 8 años. Los requerimientos estadísticos más importantes se presentan en forma esquemática a continuación; sin embargo, se hacen algunas sugerencias sobre dos temas de particular relevancia.

1. Información sobre el sector público

Las estadísticas del sector público deberían referirse a un estado consolidado del Gobierno Central, las instituciones descentralizadas, las instituciones autónomas no financieras, las instituciones financieras y las empresas públicas, pero a la vez deberían poderse identificar las variables para cada grupo de esas actividades. Actualmente las fuentes oficiales producen información detallada sobre las cuentas del Gobierno Central y además cifras muy globales a nivel de gobierno general (las contenidas en el esquema de cuentas nacionales). En el caso de las estadísticas del Gobierno Central, las clasificaciones y agrupaciones de conceptos no resultan muy útiles para fines de planificación ni para el funcionamiento del modelo. Por ejemplo, las cifras de inversión del Gobierno Central, que aparecen en las publicaciones de la Contraloría, resultan muy inferiores respecto de las presupuestales; sin embargo, el nivel de gasto total resulta consistente, lo cual permite deducir que buena parte de la inversión está incluida en los rubros de gasto corriente.

Por otro lado, la Oficina de Planificación Económica ha realizado un valioso trabajo en materia de consolidación del sector público, probablemente sobre la base de los mismos datos primarios producidos por la Contraloría.

/En este

En este campo convendría organizar un equipo de trabajo interinstitucional que se haga cargo de las tareas necesarias para compatibilizar los datos de la oficina de planificación y de la contraloría a fin de contar con una única fuente oficial.

Además, este grupo debería de encargarse de elaborar una serie más larga --la del Ministerio de Planificación sólo cubre el período 1973-1978-- y de producir algunas aperturas sectoriales que obedezcan a criterios económicos que se adecúen más a los requerimientos de la planificación que a esquemas institucionales o contables. Por ejemplo, debería disponerse de una clasificación tanto del gasto corriente como del de inversión (por separado física y financieramente, por lo menos con la siguiente apertura sectorial:

1. Administración general (justicia, seguridad y defensa);
2. Salud
3. Educación y cultura
4. Otros servicios sociales y comunales
5. Sectores económicos
   a) Agricultura
   b) Minas
   c) Industrias
   d) Construcción
   e) Electricidad
   f) Transporte
6. Otros

La anterior clasificación resultaría muy útil porque una vez realizadas las proyecciones permitiría confrontarlas con los objetivos y la estrategia global. Además, constituiría un valioso instrumento para establecer las metas principalmente para los dos primeros años, para cuando, como ya se dijo, el Plan podría cumplir algunos requerimientos de tipo operativo.

2. Información sobre la deuda pública

La organización de las estadísticas de la deuda pública resultará muy útil, en primer lugar, para las decisiones que actualmente se están asumiendo en términos de adquisición de nuevos compromisos; también será un instrumento imprescindible para la elaboración del Plan, puesto que un modelo de simulación de la deuda permite determinar una serie de información cierta para el futuro, en lo que se refiere a su impacto tanto en las finanzas públicas como en la balanza de pagos. Actualmente se cuenta con registros muy detallados de la situación actual, pero no se dispone en el Ministerio de Planificación Económica de un mecanismo que permita extrapolar dicha información por lo menos a tres niveles: a) de acuerdo con la situación actual de préstamos desembolsados; b) según la situación actual y el posible programa de desembolsos futuros de préstamos ya contratados, y c) de acuerdo con la situación presente, lo que está disponible para desembolsarse, y la contratación de determinado número de préstamos con una estimación razonable sobre el monto, programa de desembolsos, período de gracia, costo por servicios y programa de amortizaciones. Se trataría de construir un programa de computación, con la asesoría de funcionarios de la Sección de Programación Global (Departamento de Planificación Económica), la Sección de Financiamiento (Departamento de Presupuesto) y un funcionario del Ministerio de Hacienda. Con ese programa se debería poder realizar proyecciones de la deuda actual, recibir información definitiva para actualizar los registros y admitir --sin perder la información anterior-- hipótesis sobre el futuro contrato de préstamos. En un cuadro del apéndice se resume la información que debería producir el programa de computación para la simulación de la deuda pública, según las distintas opciones que se escojan en materia de política de endeudamiento externo.

3. Sistematización de los proyectos en ejecución

Otro instrumento que resulta imprescindible tanto para las tareas de programación global como para las sectoriales, es un esquema muy detallado que presenta la

lista exhaustiva de proyectos que actualmente realiza el sector público en su conjunto. Esta información admite, en primer lugar, una clasificación sectorial; en segundo, el área del sector público que lo está realizando (Gobierno Central, instituciones descentralizadas, empresa pública, etc.) y la institución responsable de la ejecución del proyecto. Por otra parte, es posible disponer de la información de cada proyecto sobre: monto, período de ejecución, fecha de iniciación, monto desembolsado a una fecha determinada (probablemente diciembre de 1978) y programa actualizado de desembolsos para el futuro, desagregando entre fuentes de recursos propios, transferencias de Gobierno Central y financiamiento externo. Adicionalmente este esquema debería contar con información similar para proyectos que no se hayan iniciado pero que se encuentren en una etapa de negociación de financiamiento o en estudio, pero ya muy avanzado. En el apéndice se incluye la información básica que debería contener el esquema propuesto. Actualmente, la Sección de Planificación Sectorial tiene registros sobre el particular, pero no se encuentran lo suficientemente actualizados y, además, no incluyen todos los proyectos que realiza el Estado. Por otra parte, el Fondo de Preinversiones posee información muy completa sobre una lista grande de proyectos, pero se refiere solamente a aquellos que han necesitado de su financiamiento. En definitiva, el trabajo consistiría en sistematizar toda la información que generan las distintas oficinas públicas y que en una u otra forma participan en la generación, ejecución, seguimiento o control de los proyectos, y actualizarla en lo que se refiere al grado de ejecución a una fecha muy próxima (posiblemente 31 de diciembre de 1978); diseñar un mecanismo que facilite el flujo de la información según los avances, y obtener una actualización o programación de la ejecución futura de cada proyecto de acuerdo con la situación actual.

PANAMA: PRODUCTO INTERNO BRUTO

(Millones de balboas constantes y corrientes)

	1960	1961	1962	1963	...	...	1977	1978
Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca								
Agricultura (por principales productos)								
Ganadería (por principales productos)								
Otros								
Minas y canteras								
Manufactura (a nivel de tres dígitos CIUU)								
Construcción								
Privada								
Viviendas								
Otras urbanas								
Otras								
Pública								
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios								
Electricidad								
Otros								
Transporte y comunicaciones								
Urbano de pasajeros								
Urbano de carga								
Extra-urbano								
Terrestre								
Ferroviario								
Aéreo								
Marítimo								
Otros								
Comercio al por mayor y al por menor								
Sector finanzas								
Bancos y financieras								
Seguros y bienes inmuebles								
Administración pública y defensa								
Servicios generales (seguridad, justicia, orden)								
Servicios sociales y comunales								
Propiedad de viviendas								
Servicios a la Zona del Canal								
Transporte y almacenaje								
Comercio								
Otros privados								
Otros servicios privados								

/PANAMA:

PANAMA: GASTOS DEDICADOS AL PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS DE MERCADO

(Millones de balboas constantes y corrientes)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	...	...	1977	1978
Consumo privado										
Consumo del gobierno										
Inversión privada										
Inversión pública										
Exportaciones de bienes y servicios										
Importaciones de bienes y servicios										
Gastos dedicados al PBIpm										

PANAMA: CONSUMO

(Millones de balboas constantes y corrientes)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	...	...	1977	1978
Consumo privado												
Consumo del gobierno												
Sueldos y salarios												
Bienes y servicios												
Total del consumo												

/PANAMA: INVERSION

PANAMA: INVERSION TOTAL

(Millones de balboas a precios constantes)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	...	...	1977	1978
Inversión privada											
Formación de capital fijo											
Variación de existencias											
Inversión pública											
Total											

/PANAMA: INVERSION

PANAMA: INVERSION PRIVADA

(Millones de balboas constantes)

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	...	...	1977	1978
Inversión privada total											
Formación de capital fijo											
Construcción											
Viviendas											
Otros											
Maquinaria y equipo											
Agricultura											
Industria											
Transporte											
Otros											
Variación de existencias											

/PANAMA: INVERSION

PANAMA: INVERSION PUBLICA

(Millones de balboas constantes y corrientes)

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	...	...	1977	1978
Inversión pública total										
Comunicación										
Transporte y comunicaciones										
Carreteras y puentes										
Aeropuertos									...	
Material (ferrocarril)									..	
Otros										
Educación										
Salud										
Servicios sociales (agua, alcantarillado, etc.)									...	
Administración pública										
Otros sectores (agricultura, industria, etc.)										
Maquinaria y equipo en general										

/PANAMA: EXPORTACIONES

PANAMA: EXPORTACIONES DE BIENES Y DE SERCICIOS

(Millones de balboas corrientes)

	1970	1971	1972	1973	...	...	1977	1978
Exportaciones de bienes y servicios total								
Bienes								
Principales productos								
•••								
•••								
(explicitando exportaciones a la Zona)								
Principales destinos (explicitando exportaciones a la Zona)								
•••								
•••								
Servicios (excluyendo a la Zona)								
Servicios a la Zona								

/PANAMA: IMPORTACIONES

PANAMA: IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS

	1965	1966	1967	1968	...	...	1977	1978
Importaciones de bienes y servicios								
De bienes fob (excluida la Zona)								
Consumo duradero								
Consumo no duradero								
Bienes de capital								
Para la agricultura								
Para la industria								
Para el transporte								
Otros								
Materiales de construcción								
Petróleo y combustibles								
Otros insumos								
Otros								
De bienes fob provenientes de la Zona								

/PANAMA: SECTOR

PANAMA: SECTOR EXTERNO

	1970	1971	1972	...	...	1977	1978
Balanza de pagos							
Cuenta corriente							
Exportaciones de bienes y servicios							
Bienes (por productos principales)							
Resto del mundo							
A la Zona							
Servicios (por principales componentes)							
Resto del mundo							
A la Zona							
Importaciones de bienes y servicios							
Bienes							
Resto del mundo							
A la Zona							
Servicios							
Resto del mundo							
A la Zona							
Transferencias netas							
Entrada							
Salida							
Cuenta de capital							
Capital oficial y bancario a/							
Oficial							
Gobierno Central							
Desembolsos							
Amortizaciones							
Instituciones autónomas							
Desembolsos							
Amortizaciones							
Empresas públicas							
Desembolsos							
Amortizaciones							
Bancario							
Capital privado							
Largo plazo (neto)							
Corto plazo (neto)							

a/ Preferible si puede distinguirse entre corto y largo plazo.

PANAMA: SECTOR PUBLICO

	1970	1971	1972	...	...	1977	1978
Ingresos corrientes							
Tributarios							
Directos							
Sobre personas							
Sobre empresas							
Indirectos							
Sobre transacciones internas							
Sobre el comercio exterior							
Exportaciones							
Importaciones							
Otros ingresos corrientes							
De la Zona							
Otros							
Gastos corrientes							
Sueldos y salarios							
Administración general							
Educación							
Salud							
Económicos							
Agricultura							
Industria							
Otros							
Compra de bienes y servicios							
Nacionales							
Importados							
Servicios de la deuda							
Interna							
Externa							
Transferencias							
Al sector privado							
A otras entidades públicas							
Gastos de capital							
Inversión real directa (por sectores)							
Inversión indirecta (transferencias de capital)							
Inversión financiera (por instituciones receptoras)							
Amortización							
Deuda externa							
Deuda interna							
Financiamiento del déficit							
Interno (por instituciones)							

/PANAMA: ALGUNOS

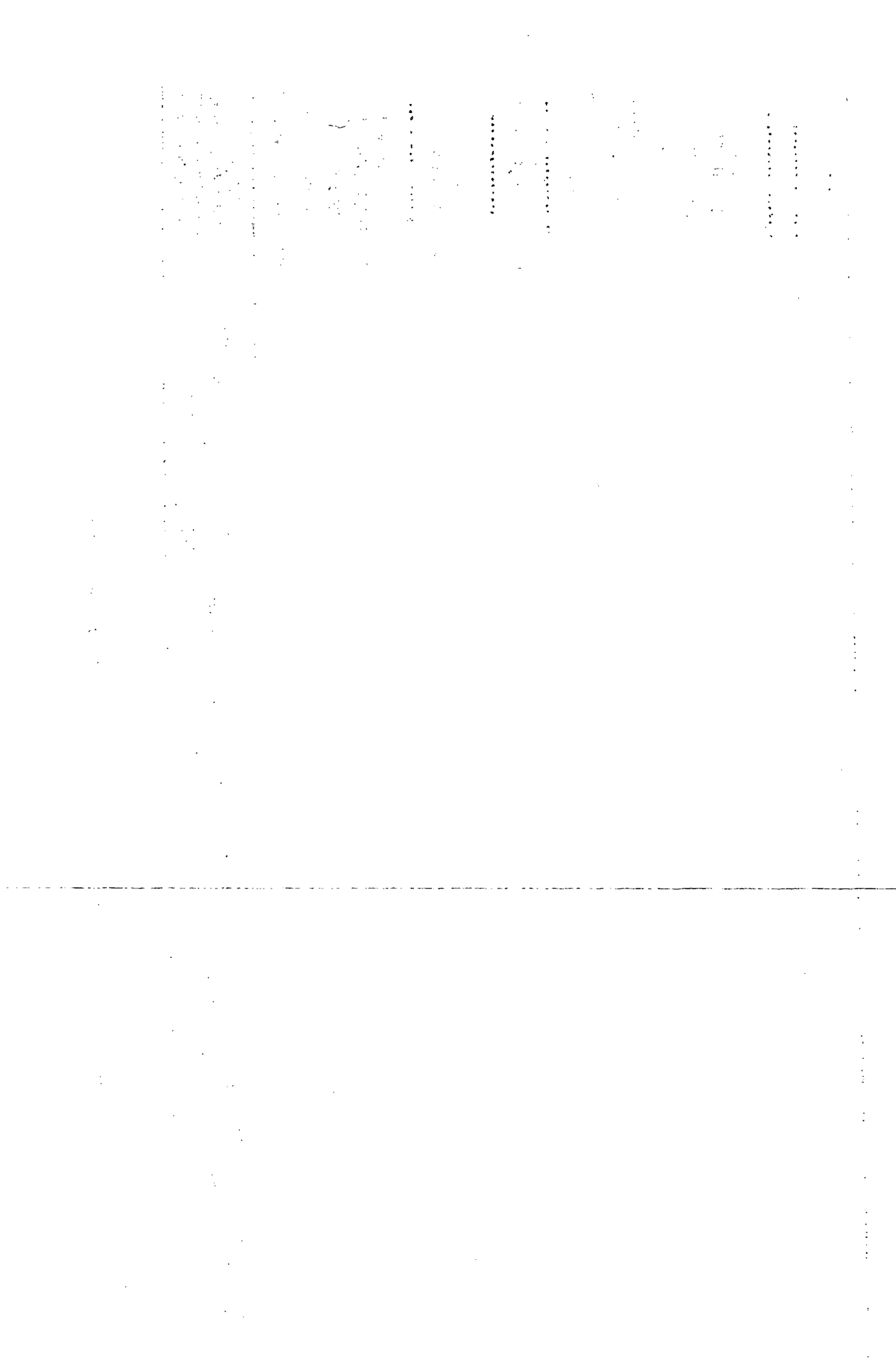
PANAMA: ALGUNOS INDICADORES GLOBALES ADICIONALES

Población por regiones o provincias	1960-1978
Población económicamente activa por sectores	1960-1978
Ocupación por sectores	1960-1978
Indice de precios del costo de vida	1970-1978
Indice de precios de las exportaciones	1970-1978
Indice de precios de las importaciones	1970-1978
Indices implícitos por sectores	1970-1978
Indices implícitos por variables del gasto	1970-1978

PANAMA: SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA DEUDA PUBLICA AL 31 DE DICIEMBRE DE 1978

(Millones de balboas)

Acreedores, instituciones usuarias y sectores de destino de préstamos al sector público	Información básica para recopilar una vez							Información dinámica para proyecciones						
	Monto del préstamo	Plazo	Periodo de gracia	Institución deudora	Tasa de interés	Costo de comisión y servicio	Fecha del primer desembolso	Monto de lo amortizado	Monto de lo desembolsado	Saldo por desembolsar	Programa actualizado 1979	1980	...	1990
Con instituciones residentes														
Gobierno Central														
Sector agrícola														
Identificación de cada préstamo														
.....														
Instituciones autónomas														
Sector agrícola														
.....														
Empresas públicas														
.....														
Con instituciones no residentes														
Internacionales de financiamiento														
Gobierno Central														
Sector agrícola														
Identificación de los préstamos														
.....														
.....														
Otros														
Gobierno.....														



PANAMA: SITUACION ACTUAL Y PROYECCIONES DE LA EJECUCION DE PROYECTOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 1978

Nivel de gobierno, sector de destino y especificación del proyecto	Institución ejecutora	Estado actual del proyecto	Costo total	Fecha de inicio	Saldo desembolsado a la fecha	Programa actualizado de desembolsos						
						Recursos 1979				1980	...	1985
						Total	Propios	Transferencias	Externos			
Gobierno Central												
Sector agrícola												
Nombre de cada proyecto												
Sector minas												
.....												
Instituciones descentralizadas												
Sector agrícola												
Nombre de cada proyecto												
.....												
Empresas públicas												
Sector.....												
.....												
Proyectos por definir												
Total												

PANAMA: LISTA PRELIMINAR DE INDICADORES DE CORTO PLAZO,
RECOPILADOS AL MES DE: _____

Nombre del indicador	Institución que lo produce	Periodicidad	Unidad de medida	Información al mes de	Valor del indicador					
					Valor absoluto en el mes			Total acumulado al mes		
					1977	1978	1979	1977	1978	1979
Indicadores globales										
Cuotas declaradas										
Cheques pagados y compensados										
Número										
Valor										
Cuotas pagadas al Seguro Social										
Sueldos y salarios pagados por la Zona del Canal										
Tráfico transístmico										
Número de naves										
Toneladas										
Sector agropecuario										
Pronóstico de cosechas										
Compra del IMA de granos básicos										
Venta del IMA de granos básicos										
Existencias del IMA en granos básicos										
Matanza de ganado										
Exportaciones de banano										
Volumen										
Valor										
Exportaciones de café (valor)										
Exportaciones de azúcar (valor)										
Exportaciones de carne										
Créditos otorgados al sector agropecuario										
Saldo de cartera										
Créditos nuevos concedidos durante el período										
Número										
Valor										

/(Continúa)

Nombre del indicador	Institución que lo produce	Periodicidad	Unidad de medida	Información al mes de	Valor del indicador					
					Valor absoluto en el mes			Total acumulado al mes		
					1977	1978	1979	1977	1978	1979
Sector industrial										
Consumo industrial de energía										
Importación de insumos para la industria										
Créditos otorgados										
Saldo de cartera										
Créditos nuevos										
Número										
Valor										
Producción de cemento										
Refinación de petróleo										
Producción de acero										
Producción de cueros										
Número de industrias nuevas										
Valor del capital										
Valor de la inversión										
Construcción										
Permisos de construcción (cobertura)										
Número de autorizaciones										
Area										
Valor										
Créditos para la construcción										
Número de créditos										
Valor										
Importación de hierro										
Sector transporte										
Venta de combustible										
Navegación en Zonal del Canal										

/(Continúa)

Nombre del indicador	Institución que lo produce	Periodicidad	Unidad de medida	Información al mes de	Valor del indicador					
					Valor absoluto en el mes			Total acumulado al mes		
					1977	1978	1979	1977	1978	1979
Energía										
Generación eléctrica										
Uso industrial										
Servicios										
Residencial										
Sector público										
Sector financiero										
Activos del sistema bancario										
Créditos										
Otros										
Pasivos del sistema bancario										
Depósitos										
A la vista										
A plazos										
Otros										
Número de instituciones financieras										
Sector comercio										
Ventas declaradas										
Impuestos recaudados										
Sector externo										
Exportaciones de bienes										
Importaciones de bienes										
Desembolsos de préstamos oficiales										
Sector público										
Impuestos indirectos										
Gastos en consumo										
Sueldos y salarios										
Compras de bienes y servicios personales										
Inversión pública										