

NACIONES UNIDAS  
CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADO  
CEPAL/MEX/1010/Rev.1  
Junio de 1979

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

PANAMA: NOTAS PARA EL ESTUDIO ECONOMICO  
DE AMERICA LATINA, 1978



INDICE

	<u>Página</u>
1. Rasgos generales de la evolución reciente: Introducción y síntesis	1
2. La evolución de la actividad económica	9
a) Las tendencias de la oferta y la demanda globales	9
b) El crecimiento de los principales sectores	11
c) La evolución del empleo y del desempleo	22
3. El sector externo	24
a) Introducción	24
b) El comercio de bienes y servicios	25
c) Los pagos a factores	28
d) El saldo de la cuenta corriente y su financiamiento	32
e) El endeudamiento externo	32
4. Los precios y las remuneraciones	33
5. Aspectos monetarios y política fiscal	38
a) Moneda y banca	38
b) La política fiscal	44

INDICE DE CUADROS

Cuadro

1	Principales indicadores económicos, 1973 a 1978	4
2	Oferta y demanda globales, 1975 a 1978	10
3	Producto interno bruto por actividad económica a costo de factores, 1976 a 1978	12
4	Indicadores de la producción agropecuaria, 1975 a 1978	15
5	Indicadores de la producción manufacturera, 1975 a 1978	18
6	Evolución de la ocupación y desocupación, 1975 a 1978	23
7	Principales indicadores del comercio exterior, 1973 a 1978	26
8	Valor y composición de las exportaciones de bienes (fob), 1975 a 1978	27
9	Valor y composición de las importaciones de bienes (cif), 1975 a 1978	29

<u>Cuadro</u>		<u>Página</u>
10	Balance de pagos, 1973 a 1978	30
11	Indicadores del endeudamiento externo, 1973 a 1978	31
12	Evolución de los precios internos, 1973 a 1978	34
13	Evolución de las remuneraciones, 1976 a 1978	36
14	Balance consolidado del sistema bancario	39
15	Destino de los préstamos internos concedidos por el sistema bancario, 1971 a 1978	41
16	Ingresos y gastos del Gobierno Central, 1975 a 1978	46
17	Ingresos percibidos por el Gobierno Central, 1977 y 1978	48

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

El panorama económico de Panamá estuvo muy influido, durante 1978, por acontecimientos de carácter político llamados a tener gran trascendencia en el futuro desarrollo del país. La ratificación, en el mes de septiembre, del Tratado Torrijos-Carter constituyó el suceso más sobresaliente. Por medio de ese convenio, Panamá adquiere la soberanía plena de la Zona del Canal y en ese carácter "...confiere a los Estados Unidos de América el derecho de manejar, operar y mantener el Canal..., sus obras, instalaciones y equipos auxiliares y de proveer lo necesario para el tránsito fluido de naves..."<sup>1/</sup> De acuerdo con las estipulaciones acordadas, la recuperación se hará por etapas y culminará, en el año 2000, con el dominio absoluto de Panamá sobre la Zona.

Las primeras fases comprenden: la devolución de cerca de dos terceras partes de las tierras y las aguas, que en su mayoría no se han explotado aún; la entrega de las instalaciones de Balboa y Cristóbal, puertos ubicados a los extremos del Canal, en el Caribe y en el Océano Pacífico, así como del ferrocarril transístmico, que une a las ciudades terminales de Panamá y Colón; el pago, a la República de Panamá, de un cánón de 30 centavos de dólar por tonelada de carga que pase por el Canal, y otros pagos por concepto de prestación de servicios y ganancias derivadas de la operación de la vía (que se empezarán a percibir a partir del 1 de octubre de 1979) que podrían significar unos 65 millones de dólares en los primeros años. Adicionalmente, Panamá recibirá recursos suplementarios para financiar programas por un monto estimado en 345 millones de dólares. Por otra parte, al obtener pleno dominio de la Zona del Canal, el Gobierno de Panamá podrá establecer el régimen tributario, sobre personas y actividades, que concuerde con sus intereses.

El país adquiere así nuevas responsabilidades en su propio desarrollo y con la comunidad internacional. De ellas emergen actividades que requieren gran capacidad técnica y de organización, tales como el ejercicio de la jurisdicción panameña en todo el territorio de la Zona del Canal, la 1/ Artículo III, "Funcionamiento y dirección del Canal"

/responsabilidad

responsabilidad de proteger la cuenca hidrológica del Canal con el fin primordial de asegurar el suministro de agua para la operación de las esclusas, la participación en el manejo de la empresa del Canal y la colaboración en la defensa de esta vía.

De las consideraciones anteriores se desprende la magnitud del desafío que enfrenta la sociedad panameña en la definición de estrategias, políticas y planes de desarrollo que le permitan lo mismo cumplir en forma exitosa los compromisos adquiridos por el nuevo tratado como aprovechar intensamente la posición geográfica del país y generar nuevas perspectivas de desarrollo.

Durante el año, se dieron importantes pasos para consolidar el proceso político-institucional del país en el plano interno, entre los que destaca la reforma de la Constitución Política. Entre otros aspectos esenciales se cuentan: a) la creación de la Comisión Legislativa que, conjuntamente con el pleno de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, ejercerá la función legislativa y estará integrada por el Presidente de esta última, tres representantes de corregimientos por cada provincia y uno por la Comarca de San Blas y el corregimiento de Puerto Obaldín, cuyo mandato durará dos años; b) la concesión de atribuciones para tomar iniciativas en materia de legislación al Presidente y al Vicepresidente, así como a otros jefes de poderes del Estado; c) la ampliación de funciones al Consejo de Gabinete para que se encargue de dictar la política económica y, en particular, aprobar el presupuesto de ingresos y egresos y el de inversiones públicas del Gobierno Central, entidades descentralizadas y empresas estatales. El Consejo tendrá, además, la facultad exclusiva de presentar iniciativas de reforma constitucional, y d) la consagración del sufragio popular directo para elegir al Presidente y al Vicepresidente de la República por un período de seis años.<sup>2/</sup>

Finalmente, entre las nuevas disposiciones adoptadas, destacó, en el plano político, la elección de nuevas autoridades que se llevó a cabo en octubre de 1978.

<sup>2/</sup> Anteriormente, según la Constitución de 1972, el Presidente y el Vicepresidente eran elegidos por la Asamblea Nacional de Corregimientos.

Los acontecimientos descritos, en su carácter de elementos básicos para determinar nuevas estructuras y relaciones en el ámbito nacional y en el exterior, ejercieron influencia en la evolución de las actividades económicas, en cuanto produjeron una actitud de espera entre los inversionistas privados y atrajeron marcadamente la atención de los funcionarios encargados de tomar decisiones y formular y aplicar las políticas.

De esta forma, los resultados económicos de 1978 no se distinguen sustancialmente de la tónica observada en el último lustro. En efecto, 1973 fue el último año en el que la economía creció de manera satisfactoria (6.5%) y por ende el producto por habitante se expandió 3.2%. A partir de entonces, 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 --el último fenómeno depende, en parte, del primero-- fue generando un proceso acumulativo de estancamiento del producto, que hasta cierto momento pudo contrarrestarse por la acción del gasto público. (Véase el cuadro 1.)

Los resultados de la insuficiencia dinámica del sistema se reflejaron claramente en las tasas de crecimiento del producto global y por habitante. Así, en el último quinquenio, la tasa media de expansión para el conjunto de la economía llegó a 1.6% anual, en tanto que la oferta interna por habitante decrecía casi 1% al año. El proceso produjo diferentes tipos de tensiones y desajustes entre los cuales destacaron los problemas de empleo, endeudamiento externo y, en algunos años, la inflación considerable. No obstante, la acción estatal logró superar los principales escollos que pudieron frenar un desenvolvimiento armónico en el campo social y político.

Por una parte, el interés nacional se volcó decididamente a reivindicar la soberanía y el control del principal recurso natural; se fortalecieron los mecanismos de participación de la población en las gestiones de administración y toma de decisiones del sector público, principalmente en las zonas y distritos del interior; se llevó a cabo una sostenida movilización de recursos orientada a elevar niveles de vida muy deprimidos y a proporcionar un número creciente de servicios a poblaciones marginadas; se adoptaron

Cuadro 1

PANAMA: PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS

	1973	1974	1975	1976	1977	1978a/
<b>A. Indicadores económicos básicos</b>						
Producto interno bruto a costo de factores (millones de dólares de 1970)	1 171	1 198	1 207	1 202	1 242	1 273
Población (millones de habitantes)	1.6	1.6	1.7	1.7	1.8	1.8
Producto interno bruto por habitante (dólares de 1970)	744	742	725	706	705	711
<u>Tasas de crecimiento</u>						
<b>B. Indicadores económicos de corto plazo</b>						
Producto interno bruto	6.5	2.3	0.8	-0.4	3.3	2.5
Producto interno bruto por habitante	3.2	-0.5	-2.2	-2.9	0.6	0.9
Ingreso bruto <u>b/</u>	5.1	-1.8	0.1	-2.3	4.7	1.6
Relación de precios del intercambio	-4.0	-12.6	-1.4	-6.4	2.4	-3.0
Valor corriente de las exportaciones de bienes y servicios	14.1	46.4	11.8	-5.5	9.7	5.2
Valor corriente de las importaciones de bienes y servicios	11.5	56.6	8.5	-3.2	2.6	11.1
Precios al consumidor						
Diciembre a diciembre	9.6	16.7	1.4	4.8	4.8	5.0
Variación media anual	5.4	16.8	5.5	4.0	4.5	4.2
Sueldos y salarios por ocupado	...	...	...	0.9	-0.4	-0.9
Tasa de desocupación <u>c/d/</u>	7.0	5.8	6.4	6.7	8.7	7.6
Ingresos corrientes del gobierno	13.7	20.6	9.5	8.8	17.3	15.0
Gastos totales del gobierno	11.3	29.0	10.4	5.5	7.2	...
Déficit fiscal/gastos totales del gobierno <u>c/</u>	...	50.6	29.3	27.1	20.2	...
<u>Millones de dólares</u>						
<b>C. Sector externo</b>						
Saldo de comercio de bienes y servicios	-64	-153	-141	-156	-103	-166
Saldo de la cuenta corriente	-120	-234	-175	-203	-169	-230
Deuda externa <u>e/</u>	297	359	427	510	614	899

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Preliminar.

b/ Producto interno bruto más efecto de la relación de precios de intercambio.

c/ Porcentaje.

d/ Se refiere al total nacional hasta 1977 y sólo al área metropolitana a marzo de 1978.

e/ Deuda externa garantizada por el Estado desembolsada.



medidas importantes en materia de reforma agraria y de asentamientos humanos en el medio rural, así como en la modernización de técnicas de explotación agrícola; se fortalecieron procedimientos de asociación y defensa gremial, y el Estado representó un papel activo en la elevación de los niveles de educación y en el control de abastecimientos y precios de los bienes de demanda masiva, con lo que la redistribución del ingreso recibió un fuerte impulso en favor de la mayoría de los habitantes. Desafortunadamente las medidas tendientes a redistribuir el ingreso y ensanchar las oportunidades de empleo tropezaron con la recesión y la inflación mundiales --que se transmitieron a la economía panameña dado su carácter esencialmente abierto--, por lo que surgieron serias inestabilidades y dificultades para acrecentar y profundizar los procesos de cambio orientados por el gobierno.

Por otro lado, la sensibilidad del empresariado nacional y el extranjero, ante la coyuntura depresiva, y el mismo fortalecimiento de las aspiraciones de la población panameña de bajos ingresos, fueron creando posibilidades de fricción que no se manifestaron abiertamente por la gran trascendencia de los objetivos nacionales y por su capacidad para enmarcar esas aspiraciones y suavizar posibles tensiones.

Adicionalmente, el gobierno, preocupado por introducir cambios sustanciales en el modelo de desarrollo de la economía panameña y en el esquema de relaciones con el sector empresarial, amplió la cobertura de la acción estatal hacia nuevos campos, tendiendo el desarrollo de empresas y proyectos capaces de apoyar el desenvolvimiento del sector privado, superar limitaciones, como las de la energía eléctrica y el transporte y, en general, tender a rebajar costos, con sus efectos positivos sobre el balance de pagos. Con todo, cabría anotar una falta de equilibrio en esas mismas experiencias, así como cierto descuido en la exploración de nuevas oportunidades y en diferenciar la gama de incentivos con el fin de que paulatinamente se fuese conformando una estructura productiva más diversificada.

La economía panameña continuó dependiendo de un escaso renglón de actividades muy vulnerables a los cambios en la situación internacional y poco capaces de generar estímulos recíprocos. Aunque hubiese sido ilusorio

/pretender

pretender que en Panamá se hubiera dado un proceso de sustitución de importaciones con las características asumidas en otros países de América Latina, es probable que no se haya advertido con suficiente antelación la trascendencia de destinar recursos a elaborar y formular nuevos proyectos que hubiesen permitido una mayor interdependencia en las actividades productivas; disminuir el peso específico de los sectores de intermediación; ensanchar las posibilidades de empleo productivo, y fortalecer la actividad para aprovechar los recursos naturales, y al mismo tiempo impulsar los procesos de elaboración de esos recursos.

Asimismo, parece que no se conjugaron debidamente las acciones de desarrollo económico y social, impulsadas estatalmente con el volumen y los plazos de los recursos obtenidos para su financiación. Se fue abriendo una cuantiosa brecha 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; por otra parte, se recurrió especialmente a las fuentes externas de corto plazo (crédito bancario y comercial), con lo que el endeudamiento del sector público con el exterior se incrementó rápidamente y el gobierno enfrentó dificultades financieras para poder, en otro plano de consideraciones, ejercer un papel compensador, frente a las fluctuaciones desfavorables de la coyuntura externa que arrastraban consigo a la inversión privada, con efectos amplificadas en el ingreso y el empleo.

Sin embargo, como se indicará al comienzo de esta nota, las condiciones generales de desarrollo de la economía panameña pueden experimentar un vuelco significativo, tanto por los beneficios que puede aportar, a mediano y largo plazo, el aprovechamiento de las potencialidades que encierra la nueva situación jurídica de la Zona del Canal, como por las repercusiones favorables de la inversión y la operación de un proyecto de la envergadura del de Cerro Colorado. Por otra parte, al consolidarse el marco político, se espera que en 1979 se llevarán a cabo proyectos capaces de provocar reacciones positivas encadenadas en los inversionistas privados.

Como puntos de apoyo a corto plazo, se pueden citar, entre otros, el Centro de Convenciones --que en 1979 entrará en la fase de instalación de equipos--, la prosecución de las obras del hotel adyacente al aeropuerto de Tocumen, el avance en la ampliación de la Zona Libre de Colón, y la

/probable

probable terminación del puerto pesquero de Vacamonte, que implicará inversiones privadas conexas de alguna significación. Respecto de este último se han recibido solicitudes para instalar empresas que operarán en el comercio internacional e intensificarán el aprovechamiento del puerto.

Dentro del clima de cautela que privó entre los inversionistas privados, se observó en 1978 cierta recuperación en algunas actividades; en especial, las inversiones extranjeras aumentaron sus bajos niveles de años anteriores.<sup>3/</sup>

Con todo, debe subrayarse que una reactivación vigorosa de la economía y el establecimiento de nuevas bases para un desarrollo futuro sostenido e integral dependerán, en gran medida, de los lineamientos y mecanismos que se adopten y ajusten para orientar el nuevo proceso. En este contexto, las autoridades se han preocupado por formular algunas pautas concretas con el fin de determinar actividades prioritarias, grado de intervención estatal e instrumentos principales de política. Por otra parte, se considera que 1979 será un año preparatorio para poner en marcha la estrategia de desarrollo del próximo decenio.

Para lograr los objetivos de corto, mediano y largo plazo, se preparan en la actualidad programas e instrumentos globales y sectoriales que contemplan primordialmente la próxima incorporación de la Zona del Canal a la jurisdicción nacional y, habrán de establecer el marco institucional que regulará la concurrencia en la actividad económica de los sectores público y privado, tanto nacionales como extranjeros. En este marco se prevé que la inversión privada jugará un papel destacado y corresponderá al Estado asumir la dirección del proceso económico y crear las condiciones y los estímulos necesarios para el pleno desenvolvimiento de la inversión privada.

<sup>3/</sup> Destacaron la instalación de una planta procesadora de alimentos y de otra para la producción de queso con destino al mercado centroamericano; las instalaciones para procesar tabaco y exportarlo desde Panamá y Colombia, y un proyecto destinado a expandir las instalaciones y las operaciones para la cría del camarón.

Desde el punto de vista del desenvolvimiento de la acción en el tiempo, destacan, a corto plazo, los objetivos de la reactivación económica --se prevé un crecimiento económico mínimo del 5% anual para el próximo bienio--, la superación de las presiones inflacionarias, la creación de empleos y, la adecuación de los aumentos salariales a las posibilidades de desarrollo de la inversión privada. Con todo ello se procurará reducir la magnitud de los problemas y tensiones que genera la Ley 95 promulgada a finales de 1976,<sup>4/</sup> al dar cabida a acuerdos y negociaciones privados con apoyo estatal. Asimismo, será tarea inmediata la preparación de las estructuras administrativas para incorporar la Zona del Canal al patrimonio nacional el próximo 1 de octubre de 1979.

Los programas de mediano y largo plazo otorgarán prioridad a los sectores económicos en las actividades más productivas y generadoras de empleo. En el sector agropecuario se proseguirán los programas de fomento a la producción de granos básicos y a la producción exportable, mediante la política de precios de sostén al productor, la expansión del crédito y la asistencia técnica. En el industrial, la producción se desarrollará principalmente con vistas a los mercados externos. Finalmente, se contemplan modificaciones legislativas orientadas a mejorar la ventaja competitiva de Panamá para el establecimiento de empresas internacionales, en particular de industrias ensambladoras.

Al parecer, ciertas rigideces de la actual coyuntura contribuirán a que se mantenga la política de austeridad y racionalización del gasto público y se aplique con prudencia la política financiera y de endeudamiento externo. Sin perjuicio de ello, la Comisión de la Reforma Tributaria se abocará en 1979 al estudio de los mecanismos para volver más eficiente al sistema tributario y adecuarlo al proceso de desarrollo, así como a modernizar al aparato burocrático estatal.

Se prevé, por último, que el sistema bancario panameño asumirá un papel de mayor apoyo a la economía por medio de su labor de financiamiento a las actividades productivas, principalmente a las vinculadas con la agroindustria.

<sup>4/</sup> La citada Ley agilizó las normas procesales para contratación y despido del personal y prórroga para el período bienal 1977-1978, la vigencia de los contratos colectivos de salarios existentes en 1976.

## 2. La evolución de la actividad económica

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

Las dificultades de adaptación del sistema económico al nuevo curso de la política económica y a los desajustes de origen externo se reflejaron, según se señaló, en la reducción casi continua del producto per cápita y, como puede verse claramente en el cuadro 2, en un proceso de deterioro de la inversión privada; sin embargo, en 1978 ésta se recuperó. La formación de capital privado creció significativamente (36%), pero debe tenerse en cuenta que en 1977 había tenido un descenso muy pronunciado (50.6%), por lo que, de cualquier forma, el coeficiente de inversión privada de 1978 (8%) fue bastante inferior a los de 1975 y 1976, años en los que ya se había manifestado la crisis económica. Por el contrario, la inversión pública sufrió una reducción durante 1978 (2.6%) que se sumó al deterioro experimentado un año antes. Continuaron ejecutándose principalmente aquellos proyectos públicos ya iniciados anteriormente, en la electrificación, el transporte, el agro, el comercio y la industria.

Así la expansión del producto obtenida en el año,<sup>5/</sup> fue estimulada, desde el punto de vista de la demanda, por la reactivación de la inversión privada a que se aludió anteriormente, pero sobre todo por un ensanchamiento (3.2%) de las ventas al exterior de bienes y servicios, dentro de un esquema más semejante al modelo panameño anterior al del presente decenio, pero sin el vigor de entonces. (Véase de nuevo el cuadro 2.)

El efecto combinado de los factores de demanda mencionados provocó, pese al deterioro de la inversión pública, un crecimiento en el producto, determinó también un aumento en las importaciones de bienes y servicios (4.9%) y fortaleció las posibilidades del gasto destinado al consumo. Así, el consumo total creció 2.5%, como resultado de un alza de 2% en las erogaciones del gobierno general y de 2.7% en el consumo privado. Sobre este último actuó además un componente no inducido por cambios en el ingreso global; se trata de las repercusiones de una política especialmente aplicada

<sup>5/</sup> El producto bruto interno en 1978 creció a precios de mercado de 1970 2.7% y a costo de factores 2.5%, y en valores corrientes a precios de mercado 7.5%.

Cuadro 2  
PANAMA: OFERTA Y DEMANDA GLOBALES

	Millones de balboas a precios de 1970				Composición porcentual		Tasas de crecimiento		
	1975	1976	1977	1978a/	1970	1978a/	1976	1977	1978a/
<u>Oferta global</u>	<u>1 795</u>	<u>1 773</u>	<u>1 775</u>	<u>1 832</u>	140.6	130.2	-1.2	0.1	3.2
Producto interno bruto a precios de mercado	1 330	1 325	1 370	1 407	100.0	100.0	-0.3	3.4	2.7
Importaciones de bienes y servicios	465	448	405	425	40.6	30.2	-3.8	-9.5	4.9
<u>Demanda global</u>	<u>1 795</u>	<u>1 773</u>	<u>1 775</u>	<u>1 832</u>	140.6	130.2	-1.2	0.1	3.2
Demanda interna	1 323	1 288	1 317	1 359	103.3	96.6	-2.6	2.2	3.2
Inversión bruta interna	354	369	270	286	26.4	20.3	4.2	-26.9	6.0
Inversión bruta fija	339	360	260	286	24.4	20.3	6.4	-27.9	10.0
Construcción	166	209	137	...	12.2	...	12.2	-34.4	...
Maquinaria	153	151	123	...	12.2	...	-0.7	-18.6	...
Pública	168	189	175	171	6.4	12.1	12.4	-7.4	-2.6
Privada	171	171	85	115	18.0	8.2	0.6	-50.6	36.0
Variación de existencias	15	9	10	...	1.9	...	-44.2	11.5	...
Consumo total	969	919	1 047	1 073	76.9	76.3	-5.1	13.8	2.5
Gobierno general	217	225	234	238	14.3	16.9	4.1	3.6	2.0
Privado	752	694	813	835	62.6	59.4	-7.7	17.2	2.7
Exportaciones de bienes y servicios	472	485	458	473	37.4	33.6	2.7	-5.4	3.2

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

/en este año

en este año con el fin de proporcionar algún grado de ocupación productiva al gran número de desempleados, con una compensación de 100 dólares mensuales, como se verá más adelante.

El alza de las importaciones, a un ritmo más elevado que el del producto global, implicó un ligero aumento en el coeficiente de abastecimiento externo. En 1978, la importación de bienes y servicios representó, por lo tanto, 30.2% del producto, frente a 29.6% en 1977, porcentajes que contrastan de todos modos con los de 35% y 34% de 1975 y 1976, respectivamente, los cuales pueden considerarse más representativos de la situación de dependencia externa de la economía panameña.

b) El crecimiento de los principales sectores

El producto global a costo de factores creció 2.5%, tasa inferior a la de 1977 (3.3%). Si bien en algunas actividades se registraron índices de recuperación satisfactorios, ello sucedió en ramas muy aisladas o en sectores de tamaño reducido o de escasa vinculación con el resto de la economía, sin capacidad para provocar, directamente o por efecto de arrastre, un cambio en el panorama depresivo general de la economía en su conjunto. (Véase el cuadro 3.) Así, mientras el sector de bienes prácticamente se estancó, los servicios básicos y los de comercio y servicios generales (incluidos los prestados a la Zona del Canal) tuvieron un comportamiento dinámico, superior al promedio. En particular, cabe destacar que, aunque a tasas más bajas que la del año pasado, el transporte y las comunicaciones se expandieron considerablemente (6.2%), gracias a las obras que ha venido realizando el gobierno para facilitar el desenvolvimiento futuro de las actividades productivas. La propiedad de viviendas, también por el impulso oficial, se incrementó a un ritmo comparativamente alto, que refleja la acción que se ha seguido, especialmente en las áreas rurales, para combatir los déficit habitacionales todavía importantes.

En todo caso, la evolución de la economía sigue mostrando un crecimiento poco equilibrado; pese a los esfuerzos realizados, la estructura productiva, si se excluye el aumento de la participación de los servicios básicos, sigue denotando la inercia de los patrones tradicionales de

Cuadro 3

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

	Millones de balboas de 1970			Composición porcentual		Tasas de crecimiento		
	1976	1977	1978a/	1976	1978a/	1976	1977	1978a/
Agricultura	225	242	238	20.7	18.7	-0.9	7.6	-1.7
Minería	3	3	3	0.2	0.2	-25.0	-	-
Industria manufacturera	152	154	155	15.9	12.2	-12.6	1.3	0.6
Construcción	63	63	61	6.2	4.8	-14.9	-	-3.2
<u>Subtotal bienes</u>	<u>443</u>	<u>462</u>	<u>457</u>	<u>43.0</u>	<u>35.9</u>	<u>-7.5</u>	<u>4.3</u>	<u>1.1</u>
Electricidad, gas y agua	35	38	39	2.0	3.1	9.4	8.6	2.6
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	102	113	120	5.6	9.4	18.6	10.8	6.2
<u>Subtotal servicios básicos</u>	<u>137</u>	<u>151</u>	<u>159</u>	<u>7.6</u>	<u>12.5</u>	<u>16.1</u>	<u>10.2</u>	<u>5.3</u>
Comercio y finanzas	183	184	192	14.1	15.1	-0.5	0.5	4.3
Propiedad de vivienda	85	87	92	5.9	7.2	2.4	2.4	5.7
Administración pública y defensa	45	46	46	3.1	3.6	9.8	2.2	-
Otros servicios	309	312	327	26.3	25.7	2.3	1.0	4.8
<u>Subtotal otros servicios</u>	<u>622</u>	<u>629</u>	<u>657</u>	<u>49.4</u>	<u>51.6</u>	<u>2.0</u>	<u>1.1</u>	<u>4.5</u>
<u>Producto interno bruto</u>	<u>1 202</u>	<u>1 242</u>	<u>1 273</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>-0.4</u>	<u>3.3</u>	<u>2.5</u>

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



funcionamiento de la economía panameña, ya que con el paso del tiempo no se corrigen sino se agravan las debilidades de las actividades de producción de bienes. (Véase de nuevo el cuadro 3.)

i) La agricultura. El valor agregado por las actividades agrícolas se contrajo 1.7% frente al comportamiento dinámico del año pasado. Las cosechas reflejan los efectos de la situación climática desfavorable. Sin embargo, los problemas surgidos por esta situación, principalmente a nivel de la oferta de alimentos, pudieron atenuarse con los excedentes de algunos rubros. Así, en materia de arroz, las existencias del Instituto de Mercadeo Agropecuario permitieron no sólo abastecer al mercado interno, sino reducir el precio al consumidor (1 centavo la libra) y exportar alrededor de 300 000 quintales. En general, en este cultivo es donde más se ha dejado sentir la acción del mencionado Instituto, el cual participa actualmente en la regulación de precios con un poder comprador equivalente al 30% de la producción nacional. Con ello se ha contribuido, entre otros efectos, a mejorar la productividad al fomentarse la localización progresiva de los cultivos en zonas más apropiadas.

Gracias a los excelentes resultados del año anterior, se pudo satisfacer también, en forma normal, la demanda interna de maíz y frijol. Con todo, Panamá sigue registrando déficit en la producción de maíz, cuyo costo a nivel de finca excede todavía las cotizaciones internacionales, lo que provoca el desplazamiento del productor nacional y constituye uno de los problemas que se está tratando de resolver por medio de la acción coordinada del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el Instituto de Mercadeo y el Banco de Desarrollo Agropecuario.<sup>6/</sup>

Las instalaciones para almacenaje han constituido una medida importante de la política de producción y abastecimiento de granos básicos, y también de frutas y hortalizas. Con el fin de ampliar y modernizar la mencionada capacidad de depósito, tanto para granos básicos como para otros productos perecederos, se está llevando a cabo un proyecto, con un costo estimado de 9.6 millones de dólares, que incluye instalaciones frigoríficas

<sup>6/</sup> Pese a ello la importación de 1978 puede considerarse baja, pues sólo se adquirió el volumen necesario para 20 días de consumo.

y de secado para extender el período de la cosecha, principalmente en el caso de las hortalizas. Al concluirse las obras, en 1979, la capacidad de almacenaje se habrá ampliado en cerca del 50%, en previsión del impulso que se dará a la agricultura, en especial a escala de pequeños y medianos empresarios.

La actividad pecuaria declinó (-3%) luego de aumentos considerables en 1976 y de una tasa menor en 1977. (Véase el cuadro 4.) En los últimos años se han realizado esfuerzos significativos para aumentar la producción de lácteos en un intento por sustituir aceleradamente importaciones de una gama amplia de productos. Por ejemplo, casi se ha eliminado totalmente la importación de leche en polvo y se ha logrado disminuir en medida apreciable el componente importado del consumo de mantequilla. Sin embargo, como esta política se ha manejado a base de estímulos de precio y de control de importaciones, se han producido tensiones en el uso de los recursos por variaciones en los precios relativos. Esta situación tiende a resolverse con una menor participación proporcional del ganado de carne en la composición de las existencias de bovinos. Ya comienzan a percibirse algunos desequilibrios derivados de la intensidad con que se ha venido aplicando esta política sustitutiva. En noviembre de 1978 se decretó un aumento de 5 centavos (20%) en la libra de ganado en pie, superior al alza estacional que normalmente se produce en esta época del año, debido a la insuficiencia de carne y como medida reguladora para equilibrar las disponibilidades de recursos en tanto no se expanda sustancialmente su volumen. Esa misma escasez impidió cumplir con la cuota de exportación a los Estados Unidos (fijada en algo más de 5 millones de libras); en nueve meses de 1977 se exportaron 2:632 000 libras de carne, y en el mismo período de 1978 únicamente se enviaron al exterior 500 000 libras.

Dentro de los mismos lineamientos de la política agropecuaria, se han ido intensificando los estímulos a la producción de carne de puerco, rubro que permaneció estancado durante bastante tiempo. A consecuencia de ello, sus precios se fueron separando progresivamente de los de otro tipo de carne, aunque en beneficio, fundamentalmente, de los intermediarios. En 1978, dentro de un programa de fomento integrado, se dio mayor incentivo

Cuadro 4

PANAMA: INDICADORES DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA

	1975	1976	1977	1978 <sup>a/</sup>	Tasas de crecimiento <sup>b/</sup>		
					1976	1977	1978 <sup>a/</sup>
Índice de la producción agropecuaria (base 1970 = 100,0)							
Agrícola	172.1	162.8	172.4	169.9	-4.4	5.9	-1.5
Pecuaria	102.0	190.2	197.3	191.4	18.1	3.7	-3.0
Producción de los principales cultivos							
Arroz (en cáscara) <sup>c/ d/</sup>	4 075	3 185	4 105	...	-21.8	28.9	...
Maíz (en grano) <sup>e/ d/</sup>	1 498	1 410	1 757	...	-1.9	24.6	...
Frijoles en grano seco <sup>c/ d/</sup>	93	73	69	...	-21.5	21.9	...
Caña de azúcar <sup>d/ e/</sup>	2 122	2 641	3 039	...	24.5	15.1	...
Banano <sup>f/</sup>	1 349	1 779	1 838	...	1.7	6.1	...
Para consumo interno <sup>g/</sup>	656	620	681	...	2.1	1.6	...
Para exportación <sup>f/</sup>	1 093	1 109	1 207	...	1.5	8.8	...
Indicadores de la producción pecuaria							
Existencia <sup>g/</sup>							
Vacunos	1 348	1 361	1 374	1 395	1.0	0.9	1.5
Porcinos	166	179	202	204	7.8	12.7	1.1
Aves	3 704	4 277	4 422	4 872	15.5	3.4	10.2
Beneficio <sup>g/</sup>							
Vacunos	222	241	238	216	8.2	-1.0	-9.2
Porcinos	87	84	95	103	-4.1	13.7	8.1
Producción de leche <sup>h/</sup>	70	73	85	...	3.5	16.5	...
Producción de huevos <sup>i/</sup>	239	279	256	308	16.7	-8.2	20.0

Fuentes: CEPAL, sobre la base de datos de la Contraloría General de la República, Dirección General de Estadística y Censos y de otras fuentes oficiales.

<sup>a/</sup> Preliminar.

<sup>b/</sup> Las tasas de crecimiento corresponden a las cifras reales y no a las redondeadas.

<sup>c/</sup> Miles de quintales.

<sup>d/</sup> Años agrícolas 1975/1976, 1976/1977 y 1977/1978.

<sup>e/</sup> Miles de toneladas.

<sup>f/</sup> Millones de libras.

<sup>g/</sup> Miles de cabezas.

<sup>h/</sup> Millones de litros.

<sup>i/</sup> Millones de unidades.

/al productor

al productor directo, transfiriéndole mayores márgenes del precio pagado por el consumidor. Asimismo, se cerró la importación de derivados con el fin de favorecer la industrialización interna.

ii) La minería y la industria manufacturera. La minería permaneció estancada durante los dos últimos años y su peso relativo en la generación del valor agregado fue poco significativo. (Véase de nuevo el cuadro 3.) Sin embargo, hace algunos años, la comprobación del potencial de un gran yacimiento de cobre --estimado entre los más importantes del mundo-- alentó al gobierno a emprender decididamente un proyecto, lo más integral posible, para aprovechar ese recurso, el cual comenzará a producir a principios del próximo decenio. La Corporación de Desarrollo Minero Cerro Colorado, entidad mixta de explotación y comercialización, concluyó en 1978 el estudio de factibilidad y cerró el proceso de negociaciones para obtener el financiamiento requerido en un proyecto que será significativo para el desarrollo futuro del país así como para disminuir la dependencia canalera. Esta inversión será cuantiosa para las dimensiones de la economía, pero Panamá ha hecho fuerte hincapié en asegurarse las mayores posibilidades de autonomía de gestión. Fuentes crediticias privadas del Canadá ofrecieron conceder un préstamo de hasta 1 000 millones de dólares, en condiciones favorables, que se destinarían a poner en marcha el proyecto.

El sector manufacturero se expandió menos de 1%, tasa inferior a la también reducida de 1977. Así, después de haber alcanzado un nivel satisfactorio en 1973, la industria panameña volvió a generar un valor agregado de una magnitud semejante a la observada en 1970.

El panorama depresivo general estuvo condicionado por el comportamiento adverso de unos pocos rubros de ponderación relativamente alta, como los alimentos, los muebles y accesorios, y los minerales no metálicos, que en conjunto representan alrededor del 50% del sector manufacturero. Estos renglones, de carácter tradicional, se destinan al mercado interno, donde --por sus escasos efectos multiplicadores-- no existe interés especial en subrayar la política de fomento, aparte de que se trata de ramas de progreso técnico relativamente más lento. De ahí que la crisis económica global y el reciente deterioro en la distribución del ingreso las haya afectado

/con cierta

con cierta intensidad. (Véase el cuadro 5.) Casi en la misma situación se encuentran otros rubros tradicionales --tabaco, calzado, prendas de vestir e imprenta-- que no obstante la expansión en 1978 siguen una tendencia descendente o de estancamiento. En la fabricación de bebidas, en cambio, se ha manifestado un continuo proceso dinámico, vinculado a la sustitución de importaciones. (Véase de nuevo el cuadro 5.)

En síntesis, los principales incentivos concedidos por medio del crédito y de algunas medidas de protección tomadas en el pasado ejercicio no han comenzado a madurar, en parte por las expectativas respecto de las principales orientaciones que tomará la política económica y social, por haber sido 1978 un año pleno de acontecimientos políticos.

Con todo, empezaron a operar y continuaron avanzado algunos proyectos de relativa importancia. A un costo de 60 millones de balboas se puso en marcha la fábrica de cemento El Bayano, con una capacidad productiva de 1 000 toneladas diarias.<sup>7/</sup> Este proyecto obedeció a la creciente demanda de cemento por la aceleración de la inversión pública en importantes obras de infraestructura. Entre los proyectos industriales que registraron avances se encuentran la fábrica de alimentos "Los Santos", que procesará productos agropecuarios, y cuya inversión se estima en cerca de 11 millones de balboas; la construcción de una fábrica de cal con una inversión de 1.6 millones de balboas y la planta procesadora de sal, a cargo del Estado, que se explotará mediante cooperativas de salineras.

En cuanto a la política de fomento al sector industrial, en 1978 no ocurrieron modificaciones sustanciales en el otorgamiento de incentivos fiscales (comprendidos los instrumentos arancelarios). Por otro lado, el Departamento de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio e Industrias se ha abocado a la tarea de buscar mercados externos a los productos industriales panameños, tales como madera contrachapeada (plywood), productos pesqueros y agroindustriales, etc. Al efecto, una misión comercial

---

<sup>7/</sup> Las fases más importantes del proyecto, que se cubrieron en 1978, fueron la terminación de las obras civiles y de montaje eléctrico y mecánico, así como de otras instalaciones necesarias para el funcionamiento del complejo.

Cuadro 5

PANAMA: INDICADORES DE LA PRODUCCION MANUFACTURERA

	1975	1976	1977	1978a/	Tasas de crecimiento		
					1976	1977	1978a/
<u>Índice del producto bruto manufacturero a precios de mercado (base 1975 = 100.0)</u>							
Total	100.0	87.8	88.6	89.5	-12.2	0.9	1.0
Total excluido derivados del petróleo	100.0	87.3	82.7	84.7	-12.7	5.3	2.4
Industrias de bienes de consumo	100.0	85.4	81.5	82.9	-14.6	-4.6	1.7
Alimentos	100.0	70.7	71.2	65.4	-29.3	0.7	-8.1
Bebidas	100.0	114.0	108.4	124.2	14.0	-4.9	14.6
Tabaco	100.0	104.9	92.7	104.9	4.9	-11.6	13.2
Calzado y prendas de vestir	100.0	94.4	69.7	78.7	-5.6	-26.2	12.9
Muebles y accesorios	100.0	72.2	88.0	78.7	27.8	21.9	-10.6
Imprenta e industrias conexas	100.0	118.6	88.4	90.7	18.6	-25.5	2.6
Otras industrias manufactureras	100.0	100.0	84.5	100.0	-	-15.5	18.3
Industrias relacionadas a materiales de construcción	100.0	91.9	87.1	90.3	-8.1	-5.2	3.7
Aserraderos y otros productos de la madera	100.0	91.3	108.7	117.4	-8.7	19.1	8.0
Fabricación de productos metálicos	100.0	95.3	76.3	84.7	-4.7	-19.9	11.0
Fabricación minerales no metálicos	100.0	88.0	96.2	92.4	-12.0	9.3	-4.0
Metálicas básicas	100.0	100.0	200.0	200.0	-	100.0	-
Industrias intermedias	100.0	90.5	81.5	85.7	-9.5	-9.9	5.2
Industria química	100.0	114.8	104.9	106.6	14.8	-8.6	1.6
Papel y productos del papel	100.0	73.7	64.2	61.1	26.3	-12.9	-4.8
Industrias y productos de cuero	100.0	100.0	100.0	175.0	-	-	75.0
Fabricación derivados del petróleo	100.0	25.0	112.5	862.5	-75.0	...	-23.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del Ministerio de Planificación y Política Económica.  
a/ Preliminar.

integrada por industriales interesados en promover sus ventas externas visitó los países miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE).

Merece citarse la mayor actividad desplegada por la Corporación Financiera de Desarrollo, la cual tiende a especializarse, por el momento, en el desarrollo de proyectos sustitutivos de importaciones.<sup>8/</sup> Su actividad puede considerarse aún incipiente, ya que si se comparan los volúmenes de producción esperados en los proyectos aprobados con los alcanzados por el sector industrial en su conjunto, se observa un nivel apenas superior al 1%. Los proyectos aprobados y con financiamiento absorbieron un monto cercano a los 100 millones de balboas; COFINA contribuyó con aproximadamente el 10%, y los inversionistas con el 25%; el 65% restante provino de otras fuentes. La participación de COFINA destacó por su magnitud en el proyecto industrial de la Petroterminal de Panamá y en los proyectos turísticos de construcción de infraestructura hotelera.

El Ministerio de Comercio e Industria desarrolló diferentes proyectos, los que, aun cuando de escala reducida, pueden multiplicar ampliamente sus efectos iniciales, por permitir el comienzo o ampliación de actividades en áreas asociadas y especialmente fuera de la región metropolitana. Finalmente, cabe señalar la continuación de las investigaciones para determinar la factibilidad de impulsar el cultivo de ostras de mangle en Bocas del Toro, así como el fomento de las inversiones en la salinera de Chitré con vistas a mejorar tecnológicamente una zona de explotación que había permanecido rezagada durante varios años.

iii) Construcción. Se estima que durante 1978 la edificación se contrajo en 3.2%, luego del estancamiento de 1977 y de la fuerte reducción de 1976 (-14.9%). Este sector resintió con mayor fuerza la debilidad

---

8/ La Corporación Financiera de Desarrollo (COFINA) fue creada a finales de 1975, y tiene por finalidad el fomento de la producción a través de la creación de empresas privadas, mixtas y estatales, en los renglones productivos considerados prioritarios dentro de la estrategia de desarrollo nacional. Sus áreas de acción están vinculadas a la producción manufacturera, la exportación, el turismo, el transporte y la explotación de recursos naturales. De creación reciente, la mayor parte de sus recursos financieros se orientan a la identificación, el estudio y la evaluación de nuevos proyectos de inversión.

actual de las fuerzas motrices de la economía, y de él irradian los mayores efectos sobre el empleo. La baja del presente año está asociada parcialmente con el retroceso de la inversión pública, cuya ponderación en el total de construcciones fue más alta que la de la privada. (Véase de nuevo el cuadro 2.)

iv) Servicios básicos. En materia de electrificación,<sup>9/</sup> durante 1978 se terminó la central La Estrella --que forma parte del complejo Estrella-Los Valles--, se ampliaron las líneas de transmisión de energía entre Boquete y David y se construyó la subestación reductora en David. Con la central Los Valles, que habrá de terminarse en junio de 1979, se continuó avanzando hacia la meta de instalar una capacidad adicional de 90 MW, que contribuirá a producir 550 millones de kilovatios hora al año en todo el país.<sup>10/</sup>

Finalmente se dieron pasos importantes para la integración de los sistemas eléctricos, proceso que supone el aprovechamiento de economías de escala --derivados a su vez de la construcción de plantas grandes interconectadas-- y la disminución del margen de reserva requerido para cubrir eventuales aumentos de demanda o daños que pudiese experimentar el sistema.<sup>11/</sup>

---

<sup>9/</sup> Se continuó dando énfasis a incrementar la capacidad instalada de las plantas hidroeléctricas respecto de las térmicas. Se estima que en 1978 el 50% de la electricidad procedió de las primeras. Este resultado se debió a que durante todo el año funcionó la presa de El Bayano, con cuya construcción se estima que hubo un ahorro de divisas de 23 millones de dólares en 1977.

<sup>10/</sup> También en 1978 se inició el estudio de factibilidad para la construcción de la central hidroeléctrica de Teribe en Bocas del Toro, la cual empezaría a producir energía en 1986, y se invirtió aproximadamente un 10% del costo total del proyecto Fortuna, el cual se espera concluirá en 1983. De esta forma, se estima que a los ahorros de divisas que ya se obtienen por el funcionamiento de El Bayano, se agregarán los que aporten las inversiones en las otras centrales señaladas (Complejo Estrella-Los Valles, Fortuna y Teribe), y se alcanzarían efectos positivos adicionales sobre el balance de pagos por un monto de 19.4 millones de dólares en 1980, 50 millones en 1985 y 105.5 millones en 1990, a los precios actuales.

<sup>11/</sup> Al respecto, cabe recordar que en 1977 se concluyó la integración hasta Veraguas, quedando sólo por incorporar la provincia de Chiriquí, lo que se espera lograr a mediados de 1979.



En ese sentido, durante 1970 se avanzó considerablemente en la construcción de la línea de transmisión Divisa-David, y se espera que esta obra concluirá simultáneamente con las obras de Los Valles.

En el sector transportes, entre los trabajos más importantes se prosiguieron las instalaciones del puerto pesquero de Vacamonte<sup>12/</sup> y del plan maestro para construir el puerto de contenedores en Colón,<sup>13/</sup> y se terminó el nuevo complejo del aeropuerto de Tocumen que se inauguró en 1970.<sup>14/</sup>

v) Otros servicios. Como ya se señaló, en contraste con lo sucedido en los sectores productivos, los otros servicios, y en especial el comercio y las finanzas, alcanzaron los niveles globales mayores de las actividades

12/ Se construyeron obras marítimas y servicios públicos.

13/ El citado puerto de contenedores es una de las realizaciones que probablemente tendrá mayor impacto en el futuro del sector --y, subsidiariamente, en la economía interna de Panamá--, especialmente por sus potencialidades para aprovechar económicamente la Zona del Canal. El proyecto apunta a reducir la dependencia portuaria de Panamá, a satisfacer las necesidades del comercio marítimo del país y a mejorar sensiblemente el grado de utilización de la posición geográfica de Panamá, en la medida en que contará, además, con un centro adicional para carga y descarga, transbordo, almacenamiento y distribución de carga marítima en contenedores, así como para proporcionar servicios a naves en tránsito. Durante 1970, se concluyó el plan maestro. La ejecución del proyecto se suspendió temporalmente ante la inminente devolución a Panamá de las instalaciones existentes en la Zona, que demandaban ajustes en las modalidades y en los planteamientos originales de la obra.

14/ Se diseñó para recibir hasta 2 millones de pasajeros anuales y para realizar, con costos relativamente bajos, las eventuales ampliaciones que se requieran en el futuro.

económicas. En cambio, el valor agregado por la acción gubernamental se estancó, a consecuencia de las medidas estabilizadoras del gasto corriente, adoptadas en virtud de la crisis financiera por la que atraviesan el Gobierno Central y sus principales dependencias.

c) La evolución del empleo y del desempleo

De acuerdo con la presentación usual de las estadísticas oficiales (véase el cuadro 6), la tasa de desempleo parecería haberse reducido considerablemente en el área metropolitana en marzo de 1978 respecto a octubre 1977, pero levemente en relación a marzo de ese año (no existen datos para las zonas del interior del país). Sin embargo, otros indicadores, entre ellos el estancamiento y, en algunos casos, el descenso de la producción en ciertas ramas (agricultura, industria, construcción), así como la baja en la inversión pública sugieren, verosímilmente, que el nivel de desocupación ascendió en términos absolutos. Todo indica que los cómputos oficiales incluyen el efecto del llamado Plan de Emergencia, con el cual las autoridades, mediante la entrega de una asignación de 100 dólares mensuales, prestaron asistencia a entre 20 000 y 22 000 desempleados. Pese a que no se cuenta con una evaluación completa de ese mecanismo, éste tuvo más bien las características de un subsidio de desempleo o a lo sumo dio ocupación en empleos de baja calificación y productividad.

Conviene señalar, no obstante, que se tomó otro tipo de medidas destinadas a tener efectos más perdurables en la lucha por aliviar el problema social creado por la falta de oportunidades de empleo. Entre ellos, cabe citar los estudios --y en algunos casos la aplicación efectiva-- para dar flexibilidad a los presupuestos de obras públicas con el fin de acelerar las etapas de mayor densidad de mano de obra y, especialmente los acuerdos e incentivos que se vienen concediendo a firmas extranjeras para impulsar industrias "maquiladoras", las cuales, se espera, habrán de dar ocupación a un número importantes de mujeres.

Cuadro 6

PANAMA: EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN Y DESOCUPACIÓN

	1975			1976		1977		1978
	Marzo	Julio	Noviembre	Marzo	Agosto	Marzo	Octubre	Marzo
<u>Tasas de desempleo</u>								
Nacional	6.5	6.6	6.4	7.2	6.7	...	8.7	...
<u>Principales ciudades</u>								
Area metropolitana	8.2	8.8	8.7	9.6	9.0	7.8 <sup>a/</sup>	11.6	7.6 <sup>a/</sup>
Resto del país	4.2	3.7	3.5	4.2	3.7	...	4.9	...
<u>Indices (marzo 1974 = 100.0)</u>								
<u>Nacional</u>								
Fuerza de trabajo	...	100.3	...	...	99.7	...	101.7	...
Ocupación	...	99.3	...	...	98.6	...	98.3	...
Desocupación	...	117.4	...	...	118.7	...	157.8	...

Fuente: CEPAL, Encuesta de hogares por muestreo de la Dirección de Estadística y Censo, Panamá en cifras 1973 a 1977, y otros datos elaborados por esa Dirección.

a/ Las encuestas de marzo de 1977 y de marzo de 1978 se limitaron a la región metropolitana, que excluye la Zona del Canal y los distritos de Chepo y Santa Isabel.

### 3. El sector externo

#### a) Introducción

Las 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 generalmente tienen un alto contenido importado, provocaron un crecimiento acentuado en la magnitud absoluta del déficit en la cuenta corriente del balance de pagos, el cual de 120 millones de dólares en 1973, se elevó anualmente, en promedio, a 195 millones durante el período 1974 a 1977. Sin embargo, en términos relativos, la proporción del déficit en los ingresos corrientes de divisas no se alteró, ya que en 1973 representó el 23.1%, y en la media de los cuatro años siguientes apenas aumentó a 23.7%. (Véase más adelante el cuadro 10.)

El alza en los valores unitarios, tanto de las exportaciones --donde influyó el precio del petróleo-- como de las importaciones de bienes y servicios fue notable en 1974. Al respecto, cabe recordar que la demanda de combustibles para la generación de energía se mantenía en esa época a niveles relativamente altos, comparados con los actuales, en la medida en que aún no se había desarrollado suficientemente el sistema hidroeléctrico nacional, el cual ha cobrado importante impulso en años recientes.

Después de 1974, los precios del intercambio exterior panameño siguieron declinando, aunque a tasas bastante más reducidas, excepto en 1976, año en el que los valores unitarios de las ventas externas experimentaron en promedio una contracción --causada parcialmente por las condiciones del mercado mundial del azúcar-- y los de las importaciones prácticamente no cambiaron. En todo el período la relación de precios del intercambio experimentó un persistente deterioro, con excepción de 1977, año en el que hubo básicamente un aumento en la cotización del banano y del precio de los derivados del petróleo de la refinadora nacional. Sin embargo, el efecto de los precios determinó que la relación del intercambio fuese en 1977 cerca de 20 puntos inferior a la de 1970. En general, pudo

/apreciarse

apreciarse también una baja, aunque mucho más leve, en el poder de compra, debido a que el volumen de los servicios exportados por Panamá creció, aunque a una tasa reducida. (Véase el cuadro 7.)

La brecha en la cuenta corriente se financió, en el período analizado, con préstamos oficiales y con la entrada neta de fondos bancarios al centro financiero internacional. Los últimos fueron especialmente cuantiosos en 1976 y 1977, y los primeros mostraron, al paso del tiempo, una composición desfavorable respecto de su plazo. Fue asimismo apreciable la caída de la inversión extranjera directa, la que, de cifras superiores a los 30 millones de dólares netos anuales en 1973 y 1974, registró 7 y 8 millones respectivamente en 1976 y 1977.

b) El comercio de bienes y servicios

En 1978, los valores corrientes de las exportaciones se mantuvieron prácticamente sin cambio con respecto a 1977. (Véase más adelante el cuadro 10.) Para analizar su composición sólo se dispuso de datos al primer semestre. (Véase el cuadro 8.) Comparados éstos con los del mismo período del año precedente, se aprecia una tendencia desfavorable (reducción de 7.3% en los valores corrientes) determinada en buena medida por contracciones en los productos tradicionales, especialmente en harina de pescado y azúcar, rubro este último cuya situación en el mercado internacional ha sido desfavorable desde hace varios años. Por el contrario, merece destacarse que las exportaciones de café continuaron evolucionando positivamente al influjo de los altos precios mundiales y que, debido a cierta reactivación de las transacciones en la Zona del Canal, las exportaciones de la refinería panameña se elevaron ligeramente en 1978.

En materia de servicios, donde se localiza el efecto más dinámico procedente del exterior, se observó un alza de 7% en los valores corrientes gracias a que el turismo creció 11% y compensó con creces comportamientos negativos como los observados en el transporte. En resumen, considerada la evolución de los ingresos corrientes en términos reales, puede estimarse en forma muy aproximada, que hubo un aumento de 3.2% en 1978, lo que contrasta favorablemente con la baja experimentada en 1977.

Cuadro 7

PANAMA: PRINCIPALES INDICADORES DEL COMERCIO EXTERIOR

	1973	1974	1975	1976	1977	1978a/
<u>Tasas de crecimiento</u>						
<u>Exportaciones de bienes y servicios</u>						
Valor	14.1	46.4	11.8	-5.5	9.7	5.2
Volumen	4.3	7.4	2.1	0.3	-5.4	3.2
Valor unitario	9.0	36.8	9.5	-5.8	16.0	2.0
<u>Importaciones de bienes y servicios</u>						
Valor	11.5	56.6	8.5	-3.2	2.6	11.1
Volumen	-1.8	0.1	-2.2	-3.8	-9.5	4.8
Valor unitario	13.5	56.4	11.0	0.6	13.3	6.0
Relación de precios del Intercambio	-4.0	-12.6	-1.4	-6.4	2.4	-3.8
<u>Índices (1970 = 100)</u>						
Relación de precios del Intercambio	98.5	86.1	84.9	79.5	81.4	78.3
Poder de compra de las exportaciones	106.8	100.0	100.7	101.3	98.1	97.4

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales.

a/ Preliminar.

Cuadro 8

PANAMA: VALOR Y COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES (FOB)

	Millones de balboas					Composición porcentual		Tasas de crecimiento b/		
	1975	1976	1977	1977a/	1978a/	1977	1978	1976	1977	1978
<u>Principales productos de exportación</u>	<u>24</u>	<u>199</u>	<u>218</u>	<u>128</u>	<u>118</u>	<u>78.7</u>	...	-18.6	8.9	-7.3
Azúcar	49	26	22	18	12	3.8	...	-46.6	-17.0	-34.2
Banano	60	62	67	35	37	46.7	...	3.7	7.8	7.2
Café	2	3	6	3	7	1.3	...	47.8	61.8	106.1
Camarón	19	34	30	14	13	7.8	...	76.3	-10.4	-1.5
Carne de vacuno	2	4	2	1	...	1.7	...	156.2	-63.4	-70.0
Harina de pescado	2	5	11	5	2	0.6	...	164.7	133.3	-65.3
Petróleo c/	94	39	43	34	20	13.7	...	-59.1	12.7	-39.1
Artículos de vestuario	3	4	6	2	4	0.2	...	31.2	45.2	68.2
Otros	16	22	31	16	23	2.9	...			
<u>Productos derivados del petróleo a la Zona del Canal</u>	<u>34</u>	<u>28</u>	<u>25</u>	<u>10</u>	<u>12</u>	<u>2.8</u>	...	-18.7	-10.4	13.7
<u>Otras exportaciones y reexportaciones a la Zona del Canal</u>	<u>29</u>	<u>22</u>	<u>27</u>	...	...	<u>14.3</u>	...	-25.5	21.0	...
<u>Ajustes y otros</u>	<u>21</u>	<u>20</u>	<u>17</u>	...	...	<u>4.2</u>	...	-7.0	-12.1	...
<u>Total</u>	<u>331</u>	<u>269</u>	<u>287</u>	...	...	<u>100.0</u>	...	-18.7	6.7	...

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

a/ Primer semestre.

b/ Primer semestre de 1978 respecto al primer semestre de 1977.

c/ Excluye la venta a barcos y aviones y a la Zona del Canal de Panamá.

/Los valores

Los valores nominales de las importaciones de bienes y servicios se expandieron 11% frente a 2.6% en 1977.<sup>15/</sup> La expansión más significativa, frente al lento crecimiento de la economía global, se registró en las compras externas de bienes, las cuales crecieron 12% en términos corrientes contra sólo 1% en 1977. En general, puede afirmarse que en conjunto las importaciones de bienes y servicios crecieron 4.0% a precios constantes, y las compras de bienes tendieron a recuperarse luego de la baja que experimentaron en 1976 y 1977. Tanto esta reducción como la reactivación de 1978, parecen estar vinculados al retroceso global de la inversión privada de mediados del decenio y a su crecimiento en el último año, así como a una reciente vigorización relativa de las actividades comerciales y de servicios (véase de nuevo el cuadro 3) que recibieron el impacto favorable de un mayor ingreso de turistas al país. En todo caso las recuperaciones anotadas no significaron un aumento en el número de empleados en establecimientos comerciales, sino que sólo se incrementó la productividad, es decir, creció el coeficiente de movilización y de venta de mercancías por unidad de factor.

Finalmente, cabe destacar que, dada la evolución del valor de las exportaciones de bienes y servicios y del precio de las importaciones, el poder de compra de las primeras disminuyó nuevamente, como aconteció en 1977, ubicándose en cifras ligeramente inferiores a las del año base. (Véase de nuevo el cuadro 7.)

c) Los pagos a factores

Los pagos por intereses y utilidades de capital extranjero mantuvieron el nivel relativamente alto de 1977. Se estima que en 1978 Panamá giró al exterior más de 50 millones de dólares en intereses por concepto básicamente de compromisos del sector público.

<sup>15/</sup> Sólo se cuenta con informaciones detalladas para las importaciones del primer semestre; resalta la disminución de las compras de petróleo crudo y el alto crecimiento de las de otros bienes intermedios y de consumo (Véase el cuadro 9.)



Cuadro 9

PANAMA: VALOR Y COMPOSICION DE LAS IMPORTACIONES DE BIENES (CIF)

	Millones de dólares						Composición porcentual		Tasas de crecimiento		
	1975	1976	1977	1978	1977a/	1978a/	1975	1978a/	1976	1977	1978b/
Bienes de consumo	64	61	69	...	31	33	9.7	7.5	-3.9	12.6	5.8
Bienes Intermedios	698	636	677	...	327	341	69.9	77.3	-8.9	6.4	4.2
Petróleo crudo	347	246	268	...	148	115	19.4	26.1	-29.3	9.1	-22.5
Otros (bienes de consumo e intermedios)	351	390	409	...	179	226	50.5	51.2	11.2	4.7	26.2
Bienes de capital	130	143	116	...	62	67	20.4	15.2	10.2	-19.1	8.2
<u>Total</u>	<u>892</u>	<u>840</u>	<u>862</u>	...	<u>420</u>	<u>441</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	-5.8	2.5	4.9

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

a/ Primer semestre.

b/ Primer semestre de 1978 respecto al primer semestre de 1977.

Cuadro 10  
PANAMA: BALANCE DE PAGOS

(Millones de dólares)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978a/
<b>Cuenta corriente</b>						
Exportaciones de bienes y servicios	519	760	850	803	881	927
Bienes fob	162	251	331	268	287	291
Servicios	357	499	519	535	594	636
Transportes	68	163	156	145	136	99
Viajes	103	122	133	149	171	190
Importaciones de bienes y servicios	583	913	991	959	984	1 093
Bienes fob	458	760	823	784	792	889
Servicios	125	153	168	175	192	204
Transporte	68	90	100	95	109	116
Viajes	27	31	32	36	35	37
Pagos de utilidades e intereses del capital extranjero (netos)	-43	-57	-23	-24	-55	-52
Utilidades	-14	10	3	2	...	...
Intereses	-29	-67	-26	-36	-55	-52
Donaciones privadas netas	-13	-14	-11	-13	-11	-12
Saldo de la cuenta corriente	-120	-234	-175	-203	-169	-230
<b>Cuenta de capital</b>						
Financiamiento externo neto (a+b+c+d+e)	120	234	175	203	169	230
a) Fondos extranjeros no compensatorios (neto)	992	1 157	475	1 285	434	...
Inversión directa	35	34	10	7	8	...
Préstamos de largo y mediano plazo	174	189	201	773	378	...
Amortizaciones	-60	-108	-46	-61	-92	...
Pasivos de corto plazo	834	1 032	303	558	-53	...
Donaciones oficiales	9	10	7	8	9	10
b) Fondos o activos nacionales no compensatorios	-769	-811	-226	-932	-185	...
c) Errores y omisiones	-106	-124	-97	-133	-57	...
d) Asignaciones de derechos especiales de giro	-	-	-	-	-	...
e) Financiamiento compensatorio (-aumento)	9	12	23	-17	-23	...
Préstamos de balance de pagos, atrasos comerciales, préstamos del FMI y otros pasivos de las autoridades monetarias	-	9	12	29	...	...
Amortizaciones	-	-	-	-	-	-
Variación de las reservas internacionales brutas (-aumento)	3	3	10	-46	-23	...
Divisas (-aumento)	3	-7	15	-47	...	...
Oro (-aumento)	-	10	-	-	...	...
Derechos especiales de giro (-aumento)	-	-	-5	1	...	...

Fuente: 1973-1976: CEPAL, sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional; 1977: CEPAL, sobre la base de datos de la Contraloría General de la República de Panamá, Dirección de Estadística y Censo.

a/ Preliminar.

Cuadro II

PANAMA: INDICADORES DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO

(Millones de balboas)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978a/
Saldo de la deuda pública garantizada por el Estado b/	297	359	427	510	614	899
Servicio de la deuda externa	28	42	38	53	69	87
Amortizaciones	11	9	9	17	28	36
Intereses	17	33	29	36	41	51
Servicio de la deuda externa como porcentaje de las exportaciones	5.4	5.6	4.5	6.6	8.2	10.7

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

a/ Septiembre.

b/ Desembolsado por el Gobierno Central.

/d) El saldo

d) El saldo de la cuenta corriente y su financiamiento

El desnivel en la cuenta corriente de 1978 llegó a 230 millones de dólares (36% superior al de 1977) y fue casi igual al considerable desequilibrio de 1974, pero de menor importancia relativa que éste.<sup>16/</sup> (Véase el cuadro 10.) Aunque sólo se dispuso de información parcial sobre el financiamiento, se puede afirmar que la utilización de préstamos por parte del Estado, y los fondos que afluyeron al centro financiero internacional --especialmente la primera, en términos de crecimiento relativo-- fueron los elementos más sobresaliente en la evolución de los pagos. También cabe destacar que la inversión extranjera directa desplegó mayor actividad que en los últimos años ya que, como se señaló, afluyeron nuevos fondos de capital extranjero para instalar o poner en marcha un conjunto de nuevas actividades.

e) El endeudamiento externo

El saldo de la deuda pública garantizada por el Estado ascendió, según estimaciones disponibles, de 614 millones de dólares en 1977 a casi 900 millones, y representó un aumento muy significativo (47%). (Véase el cuadro 11.) Con todo, su servicio respecto de los ingresos por exportación fue moderado, lo que puede explicarse en parte por los desfases en el tiempo --ya que el servicio correspondiente al nuevo endeudamiento no se ha manifestado aún totalmente-- y por el éxito que se obtuvo en renegociar la deuda gubernamental de corto plazo.

<sup>16/</sup> El déficit en cuenta corriente respecto de las exportaciones de bienes y servicios fue de 31% en 1974 y de 25% en 1973.

#### 4. Los precios y las remuneraciones

Durante 1978, el ritmo de crecimiento de los precios en la economía panameña tendió a reducirse, y así se observó tanto en las cotizaciones al por mayor como en los precios al consumidor. (Véase el cuadro 12.) En las primeras, el decremento en la intensidad de la inflación fue más sensible que en las segundas (5.4% y 4.2% en 1978, contra 7.2% y 4.5% en 1977, respectivamente), lo que, comparado con años anteriores, denota claramente --pese a lo fragmentario de algunas informaciones-- que se han ido estrechando las discrepancias evolutivas de ambos índices.

En el quinquenio anterior, los precios al por mayor crecieron más rápido que los del consumo. Esta tendencia y los aumentos salariales ocurridos hasta 1976 pusieron de manifiesto los efectos de una política orientada a que las presiones inflacionarias fuesen absorbidas a nivel de las remuneraciones del sector empresarial, especialmente en las etapas finales del proceso de producción y ventas. La aplicación de esta política se facilitó primero por la reducción casi continua a partir de 1974 de los precios de las importaciones; segundo, por ciertas mejoras en la productividad del sector agropecuario que permitieron a su vez atenuar relativamente los incrementos en los precios de ese sector frente a los de las manufacturas, y tercero, por el mayor control ejercido sobre los precios de abastecimientos básicos de la población, producto, a su vez, del ensanchamiento del aparato estatal. Esto último se manifestó, específicamente, en el apoyo técnico y financiero que brinda al productor primario, el que garantiza la efectividad de las medidas dictadas y el que ejerce el poder de compra del Estado (mercadeo de productos de origen agrícola con una creciente entrada de nuevos productos en ese mecanismo).<sup>17/</sup>

En principio, la disminución de los márgenes privados de comercialización de los productos básicos se fue transformando en uno de los elementos centrales de la política de ingresos del gobierno. No obstante, en el marco de la coyuntura depresiva del sistema económico, y desde el

---

<sup>17/</sup> Incluso en las entidades encargadas de los abastecimientos populares se han registrado pérdidas de comercialización.

Cuadro 12

PANAMA: EVOLUCION DE LOS PRECIOS INTERNOS

	1973	1974	1975	1976	1977	1978
<u>Indices (promedios del año)</u>						
Indice de precios al consumidor	81.1	94.8	100.0	104.0	108.7	113.3
Alimentos	76.2	93.6	100.0	101.4	104.4	110.9
Indice de precios mayoristas	141.6	184.4	210.3	226.7	243.0	256.1
Productos importados	144.9	186.6	210.0	222.2	243.0	256.3
Productos nacionales						
Agropecuarios	141.3	174.9	210.4	223.8	235.1	254.8
Manufacturados	139.0	185.8	210.5	231.4	245.7	256.3
<u>Variación de diciembre a diciembre</u>						
Indice de precios al consumidor	9.6	16.7	1.4	4.8	4.8	5.0
Alimentos	17.8	21.2	0.4	2.9	2.6	9.2
Indice de precios mayoristas	18.7	27.0	12.3	3.8	9.1	6.2
Productos importados	20.2	25.1	9.7	3.5	11.4	6.4
Productos nacionales						
Agropecuarios	12.6	28.9	10.8	6.5	6.2	7.9
Manufacturados	19.6	27.8	15.1	3.2	8.2	4.8
<u>Variación media anual</u>						
Indice de precios al consumidor	5.4	16.8	5.5	4.0	4.5	4.2
Alimentos	6.9	22.8	6.8	1.4	3.0	6.2
Indice de precios mayoristas	6.7	30.2	14.0	7.8	7.2	5.4
Productos importados	7.8	28.8	12.5	5.8	9.4	5.5
Productos nacionales						
Agropecuarios	7.5	23.8	20.3	6.4	5.0	8.4
Manufacturados	5.5	33.7	13.3	9.9	6.2	4.3

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

punto de vista distributivo, tuvo como contrapartida el otorgamiento de concesiones al sector empresarial, por la mencionada Ley 95, destinadas a propiciar un alza en la inversión y el ingreso de nuevas inversiones extranjeras, esperándose con ello reducir la tasa de desempleo principalmente en las áreas urbanas. Así los salarios nominales se elevaron dentro de límites muy estrechos, y aunque supuestamente debían corresponder a una mayor productividad, al parecer se quedaron a la zaga con respecto a los precios. (Véase el cuadro 13.)

En conjunto, las medidas adoptadas en materia de precios y salarios contribuyeron a reducir la inflación a niveles relativamente bajos, pero no impidieron el deterioro en la tasa del salario real, que en el último bienio bajó 1.3%. Como el empleo apenas ha mantenido el aumento vegetativo y el producto e ingreso globales han experimentado mayor expansión, el monto de salarios ha decrecido relativamente en el total del producto generado por la economía observándose así una redistribución regresiva a nivel de remuneración de los factores primarios. Por supuesto, en un enfoque más amplio --aunque resulta difícil realizar una apreciación cuantitativa-- el volumen y la orientación del gasto público a lo largo de casi todo el decenio han ofrecido, en compensación, un número creciente de servicios a los sectores más marginados, en especial a la población de las áreas rurales.

Otro elemento significativo de la coyuntura de precios y remuneraciones en que se encuentra actualmente Panamá, es que comienza a ser necesario tomar determinadas medidas de ajuste. Por ejemplo, parecía que no podrían sostenerse los precios de los combustibles refinados y los de los transportes. Obsérvese, desde otro ángulo, que tanto en los precios al por mayor como al consumidor, las variaciones de finales del período se elevaron sobre las oscilaciones medias, lo que podría determinar para el próximo año cambios encadenados con repercusión en los promedios anuales. (Véase de nuevo el cuadro 12.) Cabe subrayar que los precios de los alimentos y los de los productos agropecuarios en general --que en cierta forma repercuten de manera semejante sobre el costo de vida-- tienden a subir más rápido que el conjunto de los productos seleccionados en los diferentes

Cuadro 13

PANAMA: EVOLUCION DE LAS REMUNERACIONES<sup>a/</sup>

	1976	1977	<u>Enero a septiembre</u>	
			1977	1978
<u>Indices (1975 = 100)</u>				
Sueldos y salarios				
Nominales total	100.9	105.7	77.2	81.2
Nominales por ocupado	105.2	109.6	80.8	83.2
Reales total	96.8	96.9	71.2	72.0
Reales por ocupado	100.9	100.5	74.5	73.8
<u>Tasas de crecimiento</u>				
Sueldos y salarios				
Nominales total	0.9	4.8	5.2 <sup>b/</sup>	
Nominales por ocupado	5.2	4.2	3.0 <sup>b/</sup>	
Reales total	-3.2	0.1	1.1 <sup>b/</sup>	
Reales por ocupado	0.9	-0.4	-0.9 <sup>b/</sup>	

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

a/ Corresponde a Panamá y Colón.

b/ Variación del período enero-septiembre de 1977 al período enero-septiembre de 1978.



índices. Este fenómeno parece indicar que se ha llegado a ciertos límites en cuanto a las posibilidades para seguir reprimiendo la inflación. Más aún, en caso de persistir la atonía de la inversión privada, cabría pensar incluso que existen dificultades para evitar una espiral salarios-precios. Los salarios muestran, el rezago aludido (en un país donde el sector obrero tiene un grado relativamente apreciable de organización) y, como se verá más adelante comienzan a percibirse, por un lado, problemas para sostener el gasto público real a niveles compatibles con la necesidad de tonificar la economía, por otro, escasez de disponibilidades financieras para aplicar con eficiencia las políticas de subsidio y abastecimiento de bienes básicos adoptadas en el pasado.

## 5. Aspectos monetarios y política fiscal

### a) Moneda y banca

Con base en informaciones provisionales puede afirmarse que el centro financiero internacional ubicado en Panamá siguió evolucionando en ascenso pronunciado. Los depósitos totales aumentaron 31% y, en conjunto, las inversiones locales y en el exterior se expandieron 28%, frente a 30% y 26%, respectivamente, para 1977. Se mantuvieron las altas tasas de crecimiento que situaron a los recursos totales (incluidos capitales y reservas) en 16 000 millones de dólares, casi el doble de la cifra registrada hace solamente tres años. (Véase el cuadro 14.)

La importante suma de fondos que maneja este sistema bancario se canaliza en la actualidad de manera preferente al exterior, de donde proviene en forma sustancial. Los vínculos orgánicos del sector financiero con el aparato productivo panameño han tendido progresivamente a tornarse débiles, como cabría esperar, dados los objetivos principales que se perseguían con la creación del centro financiero. En ello influyeron además la crisis de la economía y el escaso desarrollo comparativo de los intermediarios financieros nacionales. Así, mientras que en 1971, del total de créditos concedidos por el sistema bancario, casi el 60% se destinó a actividades internas, en 1978 esa proporción sólo llegó al 18%.

Con todo, el apoyo a las actividades domésticas puede estimarse significativo en la primera mitad del decenio. En efecto, de 1971 a 1974, las colocaciones internas se multiplicaron por 2.4% en el marco de una economía en expansión y con exigencias de crédito fortalecidas por el brote inflacionario de los años 1973 y 1974. De ese último año a 1978 la situación se modificó. De la depresión económica surgió un debilitamiento de la demanda de fondos, y los préstamos internos sólo se multiplicaron por 1.4% en tanto que los depósitos internos prácticamente se duplicaron, lo que parece indicar que la crisis económica, junto con las grandes facilidades con que cuenta la operación del centro financiero, están propiciando una tendencia a que los recursos internos se desvíen hacia el exterior, y asumiendo las características de fenómenos que en cierta forma se refuerzan mutuamente.

Cuadro 14

PANAMA: BALANCE CONSOLIDADO DEL SISTEMA BANCARIO

(Millones de balboas)

	Saldos al final de cada año			
	1975	1976	1977	1978
<u>Activo</u>	<u>8 433</u>	<u>9 865</u>	<u>12 435</u>	<u>16 032</u>
<u>Liquidez</u>	<u>2 156</u>	<u>3 132</u>	<u>3 769</u>	<u>5 063</u>
Caja	45	39	47	53
Depósitos a la vista en bancos y corresponsales	203	127	227	98
Del exterior a/	164	81	163	47
Locales b/	39	46	64	51
Depósitos a plazo en bancos y corresponsales	1 532	2 405	2 949	4 827
Del exterior	1 198	1 937	2 521	4 202
Locales	163	188	295	325
Corresponsales	170	280	133	300
Depósitos en el Fondo Monetario Internacional	20	18	17	18
Otros activos	355	542	529	67
<u>Inversiones</u>	<u>6 067</u>	<u>6 490</u>	<u>8 208</u>	<u>10 461</u>
Préstamos y descuentos	5 987	6 371	8 045	10 320
Valores	81	119	162	141
<u>Otros</u>	<u>210</u>	<u>243</u>	<u>458</u>	<u>508</u>
<u>Pasivos y capital</u>	<u>8 433</u>	<u>9 865</u>	<u>12 435</u>	<u>16 032</u>
<u>Depósitos a la vista</u>	<u>406</u>	<u>644</u>	<u>721</u>	<u>805</u>
Sector privado	170	186	209	239
Sector público	46	42	107	204
Extranjeros	96	129	130	
Bancos del exterior	70	250	237	} 312
Bancos locales	24	37	38	50
<u>Depósitos a plazos y restringidos</u>	<u>7 495</u>	<u>8 236</u>	<u>10 831</u>	<u>14 362</u>
Sector privado	465	498	588	708
Sector público	-	-	-	-
Extranjeros	1 046	1 180	1 294	
Bancos del exterior	5 839	6 237	8 692	} 13 305
Bancos locales	145	232	257	349
<u>Obligaciones bancarias y con organismos internacionales</u>	<u>108</u>	<u>582</u>	<u>174</u>	<u>164</u>
<u>Otros pasivos, capital y reservas</u>	<u>425</u>	<u>404</u>	<u>709</u>	<u>701</u>

Fuente: Comisión Bancaria Nacional.

a/ Incluye los bancos y corresponsales de la Zona del Canal de Panamá.

b/ Incluye deducciones del pasivo.

Por lo que se refiere específicamente a 1978, la absorción de recursos monetarios por parte de los sectores reales, comparativamente con la de 1977, aumentó en aproximadamente 4%, tasa inferior a la de los precios. (Véase el cuadro 15.)

En términos de actividades productivas, los préstamos a la industria se recuperaron notablemente (35%), al influjo de la atención especial que la banca oficial prestó a la reactivación de la rama manufacturera. También en el comercio, el crédito se expandió en grado superior al promedio general, por la adaptación, habitualmente flexible, que muestra el financiamiento bancario al dinamismo del sector servicios. Sin embargo, esta ampliación crediticia fue compensada parcialmente a nivel global, por la reducción absoluta operada en los préstamos a entidades públicas y por la escasa aceleración en los destinados a la construcción. En el primer caso --sector público-- este comportamiento coincidió con la tendencia a un menor desequilibrio en las cuentas públicas. Por lo que toca a la reducción en la tasa de los préstamos para la construcción, ésta resultó bastante congruente con la prolongada fase depresiva que afecta al rubro de la edificación comercial y de viviendas de alto costo, destinos a los que se vuelca de preferencia el financiamiento bancario privado en apoyo a la construcción. (Véase de nuevo el cuadro 15.)

El análisis del comportamiento bancario mostró, por el lado de sus pasivos, una fuerte expansión en la totalidad de los depósitos internos, especialmente porque aumentaron considerablemente las disponibilidades del gobierno (91%) en respuesta a una política de contención de los gastos, ligada al mismo tiempo a otra de fortalecimiento de la recaudación y de refinanciamiento de las deudas. Los depósitos privados también crecieron apreciablemente, aunque a un porcentaje menor (19%).<sup>18/</sup> Este último fenómeno, vinculado a las consideraciones efectuadas a propósito del crédito, debe analizarse en el contexto más amplio de las líneas generales de política financiera interna.

<sup>18/</sup> 14% en depósitos a la vista y 20% en depósitos a plazo.

Cuadro 15

PANAMA: DESTINO DE LOS PRESTAMOS INTERNOS CONCEDIDOS POR EL SISTEMA BANCARIO<sup>a/</sup>

(Millones de balboas)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978 <sup>b/</sup>
<u>Total</u>	<u>559</u>	<u>762</u>	<u>1 022</u>	<u>1 348</u>	<u>1 521</u>	<u>1 624</u>	<u>1 766</u>	<u>1 845</u>
Agricultura	50	65	84	97	120	113	130	137
Comercio	298	414	575	602	516	554	571	614
Industria	38	45	46	89	127	134	137	185
Vivienda y construcción	84	114	178	379	364	364	409	422
Otros préstamos al sector privado	59	71	83	60	158	119	118	130
Total sector privado	529	709	965	1 227	1 285	1 284	1 365	1 488
Sector público	30	53	56	121	236	340	401	357

Fuente: CEPAL, en base a datos oficiales.

a/ Saldos al final de cada año.

b/ Preliminar.

/Al respecto

Al respecto, cabe recordar que las peculiaridades del sistema de intermediación financiera de Panamá dificultan la evaluación de los niveles y los cambios que se producen en la liquidez. En efecto, la sobredimensión del sistema respecto de la estructura económica panameña --acorde con el alto grado de especialización internacional del centro financiero-- así como la ausencia de emisión monetaria propia, plantean el aludido problema analítico y constituyen al mismo tiempo un obstáculo para la efectividad de eventuales acciones y medidas anticíclicas basadas en el crédito, desde el momento en que, por esas mismas características estructurales, la situación de pagos con el exterior actúa, casi sin transición, en forma directa e inmediata, sobre el circuito financiero interno.

Con fines metodológicos, los préstamos domésticos (de efecto generalmente expansivo) y los depósitos a la vista y a plazo de particulares residentes en Panamá --en tanto que factores representativos de las existencias de "caja" de la comunidad-- pueden tomarse hasta cierto punto como indicadores de los niveles absolutos alcanzados por los factores de expansión del dinero bancario y para evaluar el grado de adaptación cuantitativa de los medios de pago a la dimensión de las transacciones. En función de ello, se advirtió que la liquidez aumentó varios puntos con respecto a 1977, según surge de comparar aquellas variables de comportamiento monetario con la evolución de las transacciones corrientes referidas en el punto 1 anterior.

No parece, por tanto, que hubiesen existido restricciones financieras para lograr un mayor dinamismo en la producción de mercancías y servicios, salvo algún efecto limitativo por las alzas en las tasas de interés en el mercado internacional. El hecho de que no se alcanzasen mayores volúmenes reales debe atribuirse principalmente a que han perdido vitalidad las oportunidades de desarrollo en los campos tradicionales de la construcción, el comercio, el turismo y la sustitución de manufacturas simples de consumo, y también a que la paralización de los sectores que en el pasado se expandieron en forma irrestricta continúa dificultando las opciones para compensar esa falta de dinamismo con impulsos provenientes de otras áreas de la economía.

/En otro

En otro orden de consideraciones, cabría señalar, sin embargo, que en estas condiciones, y con el sesgo regresivo que tomó la distribución en los años más recientes, podrían existir posibilidades reales de que las existencias de numerario o activos financieros de corto plazo, parcialmente ociosas, se canalizasen --más acentuadamente de lo que es habitual en Panamá-- hacia la colocación en el exterior o hacia el financiamiento de compras prescindibles, en contradicción clara con algunas de las políticas de reemplazo de importaciones (agrícolas y agroindustriales especialmente), renglón donde se han alcanzado resultados favorables como la disminución de presiones sobre el balance de pagos y el incremento en las oportunidades de empleo.

Desde otra perspectiva, los riesgos señalados ponen de manifiesto la importancia del papel del sector público en corregir determinados rezagos y en diseñar formas de actuación más acordes con el funcionamiento global de la economía y con la complejidad que ha adquirido el sistema de relaciones sociales.

No resulta aventurado afirmar que los nuevos esquemas de organización del proceso económico llevarán necesariamente aparejados la ampliación de los recursos y de las funciones de las diferentes dependencias del gobierno, la creación de nuevos mecanismos e instituciones y el uso de una gama mucho más amplia de instrumentos de política económica, entre los cuales los de índole financiera dejarán de considerarse en forma aislada en el conjunto de la economía.

Dentro de esas premisas cabe discutir hasta qué punto tendría que darse relevancia a la adopción de procedimientos para vincular más estrechamente los métodos y las políticas de financiamiento del sector público con el comportamiento y el desarrollo del mercado financiero --poniendo énfasis parcial en una significativa ampliación en la participación de los intermediarios nacionales--<sup>19/</sup> así como entre el centro bancario y los

<sup>19/</sup> A diciembre de 1978, la banca oficial representaba el 21.8% del total de los préstamos internos del sistema bancario, en tanto que en 1974 la cifra llegó al 19.6%. Así, cuando la banca privada disminuía su ritmo de crecimiento, la actividad promocional del Estado no parece haber crecido con fuerza suficiente para ir reemplazando la falta de dinamismo de la primera.

sectores reales en el marco de prioridades identificadas en planes y programas suficientemente detallados. También sería necesario coordinar las políticas financiera y fiscal del sector público con la de crédito privado y la de absorción de capital extranjero, las cuales han operado hasta ahora en forma independiente. Un esfuerzo por introducir ordenamientos y prelación claras en el sistema financiero y en las políticas de fomento y de coyuntura, contribuiría asimismo a eliminar situaciones tan contradictorias como las que se han presentado últimamente. En efecto, los últimos años, y 1978 entre ellos, ejemplifican el grado de fragmentación que prevalece entre todas esas áreas, ya que una situación relativamente holgada en cuanto a capacidad para expandir las operaciones del centro financiero hacia el interior coincidió con reducidos márgenes de maniobra y exigencias de reajuste a nivel de compromisos de deuda del gobierno, rezagos en el diseño y la aplicación de estímulos más amplios y afinados para la empresa privada, así como con facilidades para ensanchar en forma espontánea actividades que aportan poco a la producción efectiva.

b) La política fiscal

El Gobierno Central y algunas de sus propias agencias carecieron nuevamente en 1978 de posibilidades para compensar, al menos en forma moderada, los desequilibrios coyunturales. Así, la variable de ajuste en el ámbito interno se apoyó nuevamente en los niveles de empleo y el desempleo abierto mantuvo una importancia relativa dentro de la fuerza de trabajo. A ello se agregó, como medida importante de una política de reactivación de las inversiones privadas, la postergación de la recuperación del poder de compra de los asalariados, afectada por la crisis inflacionaria de 1974 a 1976.

Conviene señalar que el cumplimiento de las metas presupuestales se cifró, de todos modos, a un esquema de asignación de prioridades en el gasto que permitió avanzar en proyectos de inversión que tendrán en el futuro un fuerte impacto sobre la economía --destacaron las inversiones en apoyo directo o indirecto a actividades orientadas al exterior-- y

/también en



también en las erogaciones destinadas a superar los obstáculos que impiden un mayor intercambio entre las diferentes zonas geográficas del país, a calificar recursos humanos y a mejorar la pauta de distribución regional del ingreso, como parte de las nuevas responsabilidades del sector público conectadas con las crecientes demandas a que ha dado lugar la política social de los últimos años.

Los gastos corrientes del Gobierno Central se estima crecieron 15.8% más que el año pasado. (Véase el cuadro 16.) Debe tenerse presente que los financiamientos externos de corto plazo han incrementado fuertemente las salidas ordinarias de fondos. Por lo tanto, existe en la actualidad una tensión entre el uso de recursos para gastos con destino económico y social y para el pago de intereses, que responde al método de financiamiento adaptado en períodos pasados y, en especial, a la falta de correspondencia con el tipo de gasto que se efectuaba y los períodos de maduración de los proyectos respectivos. Estas presiones, como se indica más adelante, tenderán a ser menos fuertes en función de las medidas convenidas con acreedores y de la exploración de fuentes de crédito menos duras. Por otra parte, dado el gran volumen de desempleo abierto de los últimos años, el hecho de que el gobierno pusiera en práctica un mecanismo de subsidio directo a los desocupados, repercutió en gran medida sobre los gastos corrientes. En síntesis, las erogaciones corrientes se elevaron aproximadamente a 400 millones de balboas.

Los ingresos corrientes llegaron, en 1978, a 436 millones, lo que significó un crecimiento de 15% con respecto a 1977, tasa algo inferior a la lograda en ese año, cuando se ajustaron las tarifas del impuesto sobre la renta y se creó el gravamen a las transferencias de bienes inmuebles (tributo basado en el valor agregado). Conviene señalar que en 1978 aumentó notablemente la recaudación de los impuestos que recaen sobre las importaciones, debido, casi en su totalidad, a la vigorosa acción emprendida para reducir el contrabando. Así, el incremento en los impuestos indirectos se explica, en gran parte, porque, pese a la debilidad de la situación económica, y por ende de las importaciones de carácter inducido, los gravámenes sobre las compras externas, fruto de la acción señalada, se expandieron 24% frente a sólo 2% en 1977.

Cuadro 16  
PANAMA: INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL

	Millones de balboas				Tasas de crecimiento		
	1975	1976	1977	1978 <sup>a/</sup>	1976	1977	1978 <sup>a/</sup>
1. <u>Ingresos corrientes</u>	297	323	379	436	8.8	17.3	15.0
Tributarios	227	224	281	321	-1.3	25.4	14.2
Directos	114	109	130	134	-5.3	20.4	3.1
Indirectos	113	115	151	187	1.8	31.3	23.8
Sobre el comercio exterior	58	54	55	68	-6.9	1.9	23.6
2. <u>Gastos corrientes</u>	283	310	342	396	9.5	10.3	15.8
Remuneraciones	170	178	195	185	4.7	9.6	-5.1
Otros gastos corrientes	113	132	147	211	16.8	11.4	43.5
3. <u>Ahorro en cuenta corriente (1-2)</u>	14	13	37	40	-7.1	184.6	8.1
4. <u>Gastos de capital</u>	137	133	133	107	-2.9	-	-19.5
Capital fijo, inversión financiera y transferencias	111	105	97	67	-5.4	-7.6	-30.9
Amortización de la deuda	23	28	36	40	21.7	28.6	11.1
5. <u>Gastos totales (2+4)</u>	420	443	475	503	5.5	7.2	5.9
6. <u>Déficit o superávit fiscal (1-5)</u>	-123	-120	-96	-67	...	...	...
7. <u>Financiamiento del déficit</u>	123	120	96	67	...	...	...
Financiamiento interno	8	25	-25	-98	...	...	...
Financiamiento externo	115	95	121	165	...	...	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a/</sup> Preliminar.

/Por otra

Por otra parte, las mismas medidas de control de evasión en los gravámenes sobre mercancías importadas permitieron que se ampliase la base tributaria del impuesto a las ventas y aumentase su recaudación de manera más acentuada a lo que cabía esperar en función del dinamismo de las actividades comerciales internas, la variable que explica fundamentalmente el monto de la recaudación del impuesto. (Véase el cuadro 17.) En materia de impuestos directos, en cambio, la evolución positiva fue muy escasa (apenas 3%), debido a los bajos niveles de actividad económica que se vienen registrando y a que, como se dijo, en 1977 se realizaron ajustes significativos que arrojaron rendimientos importantes en dicho año.

Las operaciones corrientes del gobierno central dieron por resultado un ligero aumento en el ahorro. (Véase de nuevo el cuadro 16.) El peso del reajuste de la situación fiscal global, muy condicionada por los niveles del endeudamiento externo de corto plazo de los años precedentes, recayó en los gastos de capital donde, comparativamente a las erogaciones corrientes, es mayor la flexibilidad de adecuación a situaciones de tensión financiera. El gasto de capital declinó casi 20%, producto de una baja en las inversiones reales y financieras de 31% y un aumento estimado en 11% de la amortización de la deuda, con lo cual el déficit global bajó de casi 100 millones de baibos en 1977 a menos de 70 millones que se financiaron nuevamente, en grado importante, con recursos externos.

Las presiones que venían ejerciendo los compromisos externos obligaron, en 1978, a efectuar gestiones de refinanciamiento que comprendieron diferentes tipos de deudas, especialmente las comerciales que vencían en los próximos tres y cuatro años. La operación abarcó un monto de 300 millones de dólares y en algunos casos se obtuvieron nuevos plazos hasta de diez años, con cuatro y medio de gracia, con lo cual se espera reducir apreciablemente el impacto de la deuda en el período comprendido entre 1979 y 1983. En consecuencia, el servicio de la deuda externa presupuestado para 1979 se estimó inicialmente en cerca de 150 millones de dólares sobre un nivel de gasto corriente de 462.5 millones.

/Cuadro 17

Cuadro 17

PANAMA: INGRESOS PERCIBIDOS POR EL GOBIERNO CENTRAL

	Miles de balboas		Tasas de crecimiento
	1977	1978	
<u>Total</u>	<u>348 405</u>	<u>394 911</u>	13.3
<u>Tributarios</u>	<u>281 018</u>	<u>321 373</u>	14.4
<u>Impuestos directos</u>	<u>130 115</u>	<u>134 250</u>	3.2
Impuesto sobre la renta	117 666	120 918	2.8
Otros	12 449	13 332	7.1
<u>Impuestos indirectos</u>	<u>150 903</u>	<u>187 123</u>	24.0
Importación	45 507	57 024	25.3
Exportación	9 778	11 197	14.5
Producción y venta	52 910	58 640	10.8
Gravámenes y actos jurídicos	9 929	10 023	0.9
Consumo de bienes y servicios	32 780	50 238	53.3
Transferencia bienes muebles	31 084	48 339	55.5
Importación	17 575	28 728	63.5
Ventas	12 754	18 578	45.7
Timbres	755	1 033	36.8
Otros	1 696	1 899	12.0
<u>No tributarios</u>	<u>67 387</u>	<u>73 539</u>	9.1
Renta de activos	3 396	3 414	0.5
Tasas, derechos y otros cargos	17 862	20 501	14.8
Utilidades empresas estatales	37 877	37 790	-0.2
Transferencias corrientes	2 935	2 877	-2.0
Otros	5 317	8 957	68.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Hacienda y Tesoro.

La aludida operación de refinanciación implicó un desplazamiento de obligaciones, que hubiesen vencido en 1978, del orden de los 49 millones de balboas, lo que redujo a 100 millones de dólares netos el monto de las salidas impostergables por pago de obligaciones. El desahogo de la situación financiera, entre otros aspectos, permitirá elevar los sueldos de los funcionarios públicos, cuyos emolumentos prácticamente permanecen constantes desde 1976. Se ha destinado a estos fines una partida del presupuesto por 29 millones de balboas que se traducirá en una mejora para el contingente de funcionarios que percibe menos de 300 balboas mensuales, o sea, el estrato bajo de la administración, exclusivamente.

Como ya se señaló, las inversiones reales del sector paraestatal se expandieron, en contraste con una baja importante en la formación de capital del gobierno central, en virtud de las obras que se centraron principalmente en la electrificación, el transporte, el sector agropecuario, el comercio y la industria. Las erogaciones de capital en estos cuatro sectores absorbieron en total más del 60% de los gastos de esa índole.

Desde un punto de vista más general, el programa de inversiones públicas dio mayor énfasis a los proyectos de tipo económico frente a los sociales. Al respecto debe recordarse que los gastos de carácter social han merecido atención preferente en el actual decenio. Las exigencias para ganar terreno en la infraestructura de apoyo a futuros proyectos, que contribuirán a dar un carácter más integrado e interdependiente a la estructura económica, implicaron nuevas opciones. Estas, por lo demás, se adaptaron en función de la estructura del financiamiento disponible y de los grados relativos de avance en materia de elaboración de proyectos. Con todo, merece destacarse el impulso que se dio a la educación --probablemente el sector donde se patentizan con bastante claridad los significativos esfuerzos realizados en el desarrollo social--, especialmente en el interior del país, con la ampliación de las instalaciones escolares para atender crecientes demandas de los ciclos secundarios y superior y con la construcción de cerca de 50 centros de educación básica y técnico-profesional. Adicionalmente, se llevó a cabo una serie de acciones

/destinadas a

destinadas a consolidar la adopción de nuevos programas de educación básica general y a mejorar los servicios de enseñanza profesional y técnica de nivel medio, así como a programar servicios educativos de apoyo a la producción, a fin de aumentar los niveles de vida en las zonas rurales y contribuir a moderar las corrientes migratorias del campo a la ciudad.

Además, continuaron implementándose proyectos en el campo de la salud y de la vivienda, pese a las dificultades financieras existentes para desarrollar la acción del gobierno. De un lado cabe destacar la ampliación de la cobertura de la población beneficiada con los diferentes programas de salud. De otro, no debe dejar de mencionarse el esfuerzo realizado para la construcción de unidades habitacionales de interés social.

En función de los proyectos aprobados en el presupuesto para 1979, se infiere que tampoco en ese año el gobierno adoptará un papel activo con el fin de amortiguar, por medio de la creación de demanda suplementaria, los efectos de una coyuntura económica que no parece que pueda entrar todavía en un proceso franco de recuperación. Así, de efectuarse en su totalidad los gastos corrientes del Gobierno Central, éstos aumentarían 17%, en cifras nominales con respecto a lo gastado efectivamente en 1977; pero el presupuesto de inversión pública --comparado con el aprobado para 1978-- exhibe una reducción de 5%, también en cifras nominales. Frente a ello, un probable aumento de la tasa inflacionaria, por lo explicado anteriormente en el punto 4, permiten esperar un crecimiento muy bajo del gasto público global real.



