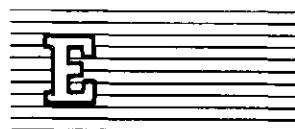


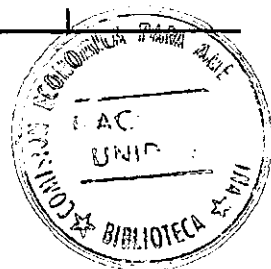
NACIONES UNIDAS
CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



Distr.
LIMITADA
E/CEPAL/L.268/Add.12
Septiembre de 1982
ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina



ESTUDIO ECONOMICO
DE AMERICA LATINA

1981

PANAMA

Esta versión preliminar del *Estudio Económico de América Latina, 1981* se está distribuyendo dividido en una parte introductoria de carácter general, que lleva la signatura E/CEPAL/L.268, y en varios addenda, cada uno de los cuales contiene el examen de la evolución económica de un país de la región. Estos estudios aparecerán, no en orden alfabético, sino a medida que vayan siendo terminados. El *Estudio* completo se publicará una vez recogidas las observaciones que merezca esta versión preliminar.

Notas explicativas

En los cuadros del presente estudio se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya (—) indica que la cantidad es nula o despreciable.

Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

El punto (.) se usa para separar los decimales. La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo, 1970/1971).

El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La palabra "toneladas" indica toneladas métricas, y la palabra "dólares" de los Estados Unidos, salvo indicación contraria. Salvo indicación en contrario, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

PANAMA

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

En 1981 se redujo nuevamente el ritmo de crecimiento económico al crecer el producto interno bruto 3.6% frente a 4.9% en 1980 y a un promedio anual de 6.1% en el trienio 1978-1980. Ello significó un aumento de sólo 1.3% del producto por habitante, bastante inferior al ritmo de 3.6% anual al que se incrementó en el trienio mencionado. (Véanse el cuadro 1 y el gráfico 1.)

Debido al alto grado de apertura externa de la economía panameña y de su elevada especialización en actividades de servicios, la recesión internacional ha repercutido fuertemente en ella debilitando su desarrollo. Al lento incremento de los ingresos provenientes de los servicios prestados al exterior, se sumó la pérdida de dinamismo de la actividad privada interna y de la inversión. Ello, sin embargo, fue en parte contrarrestado por la mayor actividad que significó la participación en el comercio establecido en la ex zona del Canal y en las operaciones portuarias y de tránsito del Canal.

Así también, el elevado endeudamiento externo y el alto costo de su servicio, limitó las posibilidades de expansión de los gastos corrientes y de inversión del sector público y por lo tanto, de la contribución a un crecimiento más rápido de la actividad económica. Sin embargo, en el ámbito de las nuevas condiciones y posibilidades abiertas por el tratado firmado con los Estados Unidos sobre el Canal en 1978, se está desarrollando una serie de proyectos y creando una estructura productiva basada en las posibilidades y potencialidades naturales del país que impedirá que continúe ampliándose la disparidad entre la economía urbana —altamente dependiente del exterior— y la economía rural, todavía sujeta a patrones productivos poco eficientes.

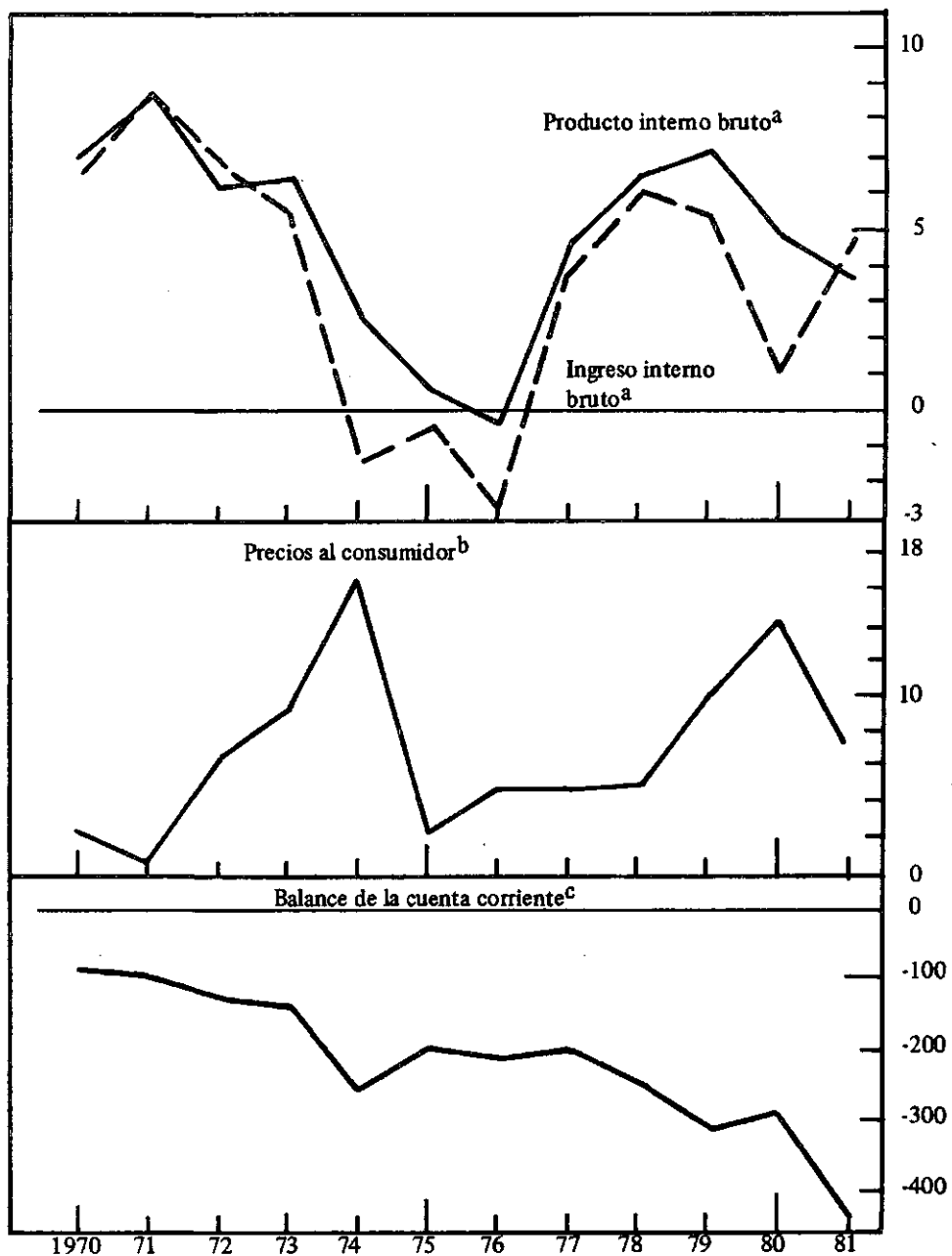
Los magros resultados de la agricultura en los últimos años junto con frenar las posibilidades de crecimiento, contribuyeron a producir mayores presiones sobre el balance de pagos. En 1981, en particular, se presentaron rigideces en la producción para el consumo interno y no hubo alicientes para intensificar la producción de rubros tradicionales de exportación. Por este motivo, ha continuado el desplazamiento de mano de obra desde el campo a los centros urbanos, con lo que se han agravado los problemas de desempleo en las ciudades. Con el fin de contrarrestar estas tendencias se desarrollaron programas agroindustriales para medianos y pequeños productores; se continuó la construcción de obras sanitarias y sociales en beneficio de la población rural, y se extendió el campo de acción de los programas comunitarios destinados a fortalecer la organización de las familias rurales y mejorar la productividad de sus fincas y sus ingresos.

La generación de empleos se mantuvo baja, debido al lento crecimiento de la actividad económica. Por otra parte, hubo una apreciable disminución en las tasas de inflación y mejoró la remuneración real de los trabajadores del comercio y de la industria.

No obstante el escaso dinamismo de la actividad productiva interna y del disminuido incremento de los precios, el Centro Financiero Internacional continuó ampliando sus operaciones y apoyando, aunque residualmente, las necesidades del comercio interno, que se vio alentado a su vez por la ampliación de la demanda correspondiente a los residentes de la ex zona del Canal. Con todo, no hubo una excesiva disponibilidad de medios de pago, debido a las altas tasas de interés que devengaron los depósitos de ahorro.

El balance de pagos mostró un recrudecimiento del desequilibrio comercial, que duplicó el de 1980, aunque fue inferior al que hubo en 1979. Contribuyó a este repunte el vasto uso que se hizo del crédito comercial para compras corrientes. A ello se agregó una mayor salida por concepto de remesas netas de utilidades y pagos de intereses, todo lo cual hizo que aumentara de alrededor de

Gráfico 1
PANAMA: PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS



Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

^aTasa anual de crecimiento.

^bVariación porcentual de diciembre a diciembre.

^cMillones de dólares.

Cuadro 1

PANAMA: PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981 ^a
A. Indicadores económicos básicos							
Producto interno bruto a precios de mercado (millones de dólares de 1970)	1 749	1 744	1 823	1 942	2 078	2 179	2 258
Población (millones de habitantes)	1.68	1.72	1.77	1.81	1.85	1.90	1.94
Producto interno bruto por habitante (dólares de 1970)	1 043	1 013	1 033	1 074	1 122	1 150	1 164
Tasas de crecimiento							
B. Indicadores económicos de corto plazo							
Producto interno bruto	0.6	-0.3	4.6	6.5	7.0	4.9	3.6
Producto interno bruto por habitante	-2.0	-2.8	2.0	4.0	4.5	2.5	1.3
Ingreso bruto ^b	-0.5	-2.7	3.6	6.0	5.4	1.2	4.6
Relación de precios del intercambio de bienes y servicios	-3.9	-9.4	-2.6	-3.7	-7.0	-4.7	-0.1
Valor corriente de las exportaciones de bienes y servicios	13.3	-3.4	10.5	4.5	18.5	43.3	0.1
Valor corriente de las importaciones de bienes y servicios	8.4	-3.9	4.7	10.5	23.7	24.6	5.4
Precios al consumidor							
Diciembre a diciembre	1.4	4.8	4.8	5.0	10.0	14.4	4.8
Variación media anual	5.5	4.0	4.5	4.2	7.9	13.8	7.2
Sueldos y salarios ^c	5.2	1.9	0.3	-0.3	-1.1	-6.4	1.5
Tasa de desocupación ^d	6.4	6.7	8.7	8.1	8.8
Ingresos corrientes del gobierno	9.5	8.8	7.7	13.8	23.4	41.8	13.7
Gastos totales del gobierno	10.4	5.5	7.2	19.2	44.0	14.1	14.2
Déficit fiscal/gastos totales del gobierno ^d	29.3	27.1	26.7	38.7	47.5	34.7	35.0
Millones de dólares							
C. Sector externo							
Saldo del comercio de bienes y servicios	-141	-131	-90	-153	-239	-87	-178
Saldo de la cuenta corriente	-189	-200	-183	-240	-357	-286	-421
Variación de las reservas internacionales	-16	15	-10	78	-21	17	26
Deuda externa ^e	774	1 101	1 345	1 898	2 090	2 276	2 400

^a Cifras preliminares.^b Producto interno bruto más efecto de la relación de precios de intercambio.^c Salario real calculado sobre la base de salarios medios nominales obtenidos por encuesta a 500 empresas industriales y comerciales de Panamá y Colón.^d Porcentajes.^e Deuda externa pública desembolsada. Estas cifras son diferentes a las presentadas en el cuadro 11, que se refieren a la deuda pública externa comprometida.

290 millones de dólares en 1980 a 420 millones en 1981 el déficit de la cuenta corriente, que hasta ahora ha sido el más alto. Junto con agravarse la situación de la cuenta corriente, hubo en 1981 un importante ingreso neto de capitales de 440 millones de dólares, que permitió elevar el monto de las reservas internacionales en 26 millones de dólares. (Véanse de nuevo el cuadro 1 y el gráfico 1.)

2. La evolución de la actividad económica

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

La reducción por segundo año consecutivo del ritmo de crecimiento del producto interno bruto fue acompañada en 1981 por un escaso incremento del 2.3% del cuántum de las importaciones de bienes y servicios —la mitad del crecimiento que anotó en 1980— dando lugar a

un aumento también muy reducido (3.4%) de la oferta global. Desde 1974 ha habido una continua pérdida de participación del componente importado en la oferta global; el coeficiente de importaciones con respecto al producto ha descendido desde entonces de 30 a 22%. (Véase el cuadro 2).

Por el lado de la demanda, el cuántum de las exportaciones de bienes y servicios, del cual el 82% son servicios, se redujo cerca de 3%, luego de la notable expansión que había experimentado en 1980, principalmente el cuántum de los servicios (57%), con la incorporación de actividades desarrolladas en la ex zona del Canal. Esta baja de los bienes y servicios exportados permitió una significativa recuperación en los niveles de la demanda interna, que aumentó poco menos de 6% después de la contracción sufrida en 1980.

Desafortunadamente, no se dispone de información sobre el comportamiento de la inversión y del consumo en 1981. Solamente se conoce el aumento de 14%, en términos nominales, de la inversión y de las transferencias de capital efectuadas por el gobierno, el incremento cercano al 9% del valor de las importaciones de bienes de capital —que no debe haber significado mayor variación de su cuántum— y la caída del orden del 7% de la construcción. No obstante la significativa baja de esta actividad, se avanzó durante el año en los proyectos de centrales hidroeléctricas y en el tendido del oleoducto de 600 mil barriles diarios de capacidad, que cruzará el país de costa a costa.

Cuadro 2

PANAMA: OFERTA Y DEMANDA GLOBALES

	Millones de dólares a precios de 1970			Composición porcentual		Tasas de crecimiento		
	1979	1980	1981 ^a	1971	1981 ^a	1979	1980	1981 ^a
Oferta global	2 545	2 668	2 757	130.4	122.1	6.3	4.8	3.4
Producto interno bruto a precios de mercado	2 078	2 179	2 258	100.0	100.0	7.0	4.9	3.6
Importaciones de bienes y servicios ^b	467	488	499	30.4	22.1	3.2	4.6	2.3
Demanda global	2 545	2 668	2 757	130.4	122.1	6.3	4.8	3.4
Demanda interna	1 944	1 909	2 021	103.2	89.5	6.3	-1.8	5.8
Inversión bruta interna	451	479	...	27.7	...	-6.2	6.2	...
Inversión bruta fija	391	422	...	25.8	...	-11.7	7.8	...
Privada	254	241	...	20.0	...	17.9	-5.1	...
Pública	137	181	...	5.8	...	-39.8	31.7	...
Construcción	209	244	...	15.3	...	-19.1	16.2	...
Maquinaria y equipo	182	178	...	10.5	...	-1.3	-2.0	...
Variación de existencias	60	58	...	1.9	...	-	-	-
Consumo total	1 495	1 430	...	75.5	...	10.1	-4.4	...
Gobierno general	346	347	...	14.6	...	5.2	0.3	...
Privado	1 149	1 083	...	60.9	...	11.7	-5.8	...
Exportaciones de bienes y servicios ^b	601	759	737	27.2	32.6	6.2	26.3	-2.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de información de la Dirección de Estadística y Censo.

^aCifras preliminares.

^bLas cifras sobre exportaciones e importaciones de bienes y servicios corresponden a las del balance de pagos deflacionadas por índices de precios calculados especialmente.

b) *El crecimiento de los principales sectores*

Desde el punto de vista de la oferta, la baja en la tasa de crecimiento del producto se debió a la depresión de los sectores productores de bienes, especialmente la industria manufacturera y la construcción, ya que en general la producción de servicios, con excepción de la administración

pública y la propiedad de viviendas, tendió a expandirse más rápido que en 1980. (Véase el cuadro 3.)

La economía panameña volvió a mostrar, así, las debilidades estructurales derivadas del escaso desarrollo de actividades directamente productivas y especialmente del bajo nivel de integración existente entre los diferentes sectores económicos. A ello se sumó la falta de dinamismo de la exportación de servicios; las que intensificaron su crecimiento lo hicieron en gran medida merced a la incorporación de actividades que ya operaban en el área del Canal.

De esta forma, los diferentes componentes del producto global mostraron una estructura muy similar a la de 1970, e incluso se perfiló un retroceso en la ponderación del valor agregado por los bienes y un aumento de la participación tanto de los servicios básicos estatales, como del transporte, el comercio y las finanzas, actividades que en gran medida son manifestaciones del modelo de funcionamiento de la economía de tránsito, el que ha adquirido así mayor predominio en la perspectiva de largo plazo.

Cuadro 3

**PANAMA: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ACTIVIDAD ECONOMICA
AL COSTO DE LOS FACTORES**

	Millones de dólares a precios de 1970			Composición porcentual		Tasas de crecimiento		
	1979	1980	1981 ^a	1971	1981 ^a	1979	1980	1981 ^a
Producto interno bruto^b	1 715	1 799	1 864	100.0	100.0	5.7	4.9	3.6
Bienes	593	617	601	43.0	33.5	4.6	4.0	-2.6
Agricultura	294	297	294	19.9	16.3	-3.4	1.1	-1.2
Minería	4	5	5	0.3	0.3	7.5	7.0	-3.2
Industria manufacturera	201	209	204	15.9	11.4	16.9	4.0	-2.3
Construcción	94	106	99	6.9	5.5	7.9	12.9	-7.0
Servicios, básicos	247	263	284	8.2	15.9	12.8	6.5	8.2
Electricidad, gas y agua	59	63	68	2.1	3.8	16.1	6.9	7.8
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	188	200	216	6.1	12.1	11.7	6.3	8.4
Otros servicios	835	866	907	48.8	50.6	3.4	3.6	4.8
Comercio y finanzas ^c	196	214	237	13.9	13.2	3.9	9.5	10.7
Propiedad de vivienda	139	148	156	6.0	8.7	3.2	6.1	5.5
Servicios gubernamentales	63	70	72	3.1	4.0	3.4	10.6	3.2
Otros	437	434	442	25.8	24.7	3.1	-0.8	1.8

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

^aCifras preliminares.

^bLa suma de las actividades no coincide con el total porque se extrapoló independientemente cada actividad y el total.

^cExcluye restaurantes y hoteles.

El persistente debilitamiento de la agricultura hace temer que el país se vuelva extremadamente dependiente de la importación de alimentos, sobre todo si el desarrollo urbano adquiriese el carácter altamente dinámico que postula la actual estrategia de desarrollo. Otro tanto podría ocurrir con el sector industrial. Los actuales programas de desarrollo agroindustrial centrados en industrias pequeñas y medianas y la promoción de parques industriales en el interior, pueden constituir un elemento importante para contrarrestar esa tendencia y mejorar las condiciones de bienestar de sectores más amplios de la población.

i) *Sector agropecuario.* De acuerdo con estimaciones preliminares, el sector agrícola continuó desenvolviéndose dentro de la tónica de relativo estancamiento de los últimos años. Así, durante

1981 el producto agropecuario bajó poco más de 1% frente al escaso ascenso registrado el año anterior. (Véanse los cuadros 3 y 4.) Esta situación llevó a intensificar la política de fomento que el gobierno ha venido aplicando recientemente para apoyar el desarrollo agrícola.

La producción de artículos básicos, como maíz y frijol, volvió a mostrar en 1981 un nivel inferior a lo previsto. Ello se debió a la inestabilidad en el régimen de lluvias, pues hubo fuertes precipitaciones en la época de siembra y sequía pronunciada en la de cultivo, lo que obligó a importar durante el año volúmenes significativos de estos productos. En el caso del maíz, las compras en el exterior alcanzaron a un millón de quintales, 25% más que en 1980, los que se destinaron principalmente a la fabricación de alimentos concentrados para la avicultura, toda vez que, por efecto de los precios, desde hace dos años el consumo de carne de ave empezó a desplazar a la de vacuno.

Cuadro 4

PANAMA: INDICADORES DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA

	1978	1979	1980	1981 ^a	Tasas de crecimiento			
					1978	1979	1980	1981 ^a
Índice de producción agropecuaria (1960 = 100)								
Agrícola	205.6	205.8	201.6	...	-10.9	0.1	-2.0	...
Pecuaria	210.8	194.0	210.3	...	4.8	-8.0	8.4	...
Producción de los principales cultivos (miles de quintales)								
Arroz	3 508	3 737	3 780	...	-12.8	6.5	1.2	...
Maíz	1 422	1 695	1 390	...	-19.1	19.2	-18.0	...
Frijol	72	102	90	...	-19.0	41.7	-11.8	...
Caña de azúcar ^b	3 000	3 177	3 194	...	1.3	5.9	0.5	...
Banano ^b	1 064	1 043	995	1 071	24.2	-2.0	-4.6	7.6
Indicadores de la producción pecuaria (miles de cabezas)								
Existencia								
Vacunos	1 395	1 437	1 405	1 345	1.6	3.0	-2.2	-4.3
Porcinos	204	190	211	209	1.0	-6.9	11.1	-0.9
Aves	4 872	4 913	4 797	5 073	10.2	0.8	-2.4	5.8
Beneficio								
Vacunos	216	197	215	239	-10.0	-8.8	9.1	11.2
Porcinos	104	105	121	132	8.3	1.0	15.2	9.1

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

^aCifras preliminares.

^bMiles de toneladas.

En cambio, la producción de arroz creció considerablemente (20%), como resultado de una mayor mecanización en los cultivos, con lo cual se recuperó el nivel alcanzado cuatro años atrás aunque todavía se encuentra por debajo del de 1976. La producción había venido descendiendo, entre otras causas, por las dificultades encontradas para vender el producto en el exterior, dados los altos costos de producción interna. A ello se ha agregado el contrabando de arroz proveniente de países vecinos, principalmente de Costa Rica, dado que su precio es mucho más alto en Panamá.

En el caso del banano, se obtuvieron resultados satisfactorios pese a los conflictos laborales que se presentaron en el año y que paralizaron la producción durante un mes. Se estima que la producción aumentó 7.6% y el valor de las exportaciones más que 22%.

La producción de otros cultivos menos importantes como lenteja, cebolla y tabaco, no acusó mayores variaciones con respecto a los niveles de los últimos años, lo que se seguirá reflejando en montos crecientes de importaciones.

Existe preocupación entre las autoridades económicas por la presión que la baja producción interna de alimentos está ejerciendo sobre el balance de pagos. Por el lado de las exportaciones, se siguió acentuando la falta de competitividad de los productos nacionales en el exterior, tanto por la reducida productividad como por los altos costos internos, en los que influyen los mayores precios de los insumos importados. Por el lado de las compras externas, se incrementó la importación de alimentos y se intensificó el contrabando de productos costarricenses. Por otra parte, los productores aumentaron sus demandas por precios más altos de sostén para el arroz, maíz y frijol, debido a la elevación de los costos de producción.

El beneficio de ganado vacuno aumentó más del 11%, tanto por el mayor consumo interno de carne como por un incremento de las ventas a los Estados Unidos.¹ Este aumento en la producción se vio acompañado de una baja, por tercer año consecutivo, en las existencias de ganado, lo que tendrá efectos negativos más adelante. Entretanto, el sacrificio de ganado porcino aumentó 9% debido a que la carne de cerdo junto a la de ave han desplazado parte del consumo de carne vacuna, debido a los altos precios de esta última.

Existen importantes proyectos de inversión en el sector. Los de apoyo a la producción de granos básicos que se realizan en regiones de nuevos asentamientos humanos guardan relación con los programas integrales de tipo social.

El programa de inversiones públicas para 1981 destinadas al sector agropecuario, por un valor ligeramente inferior a los 72 millones de balboas, contempló aspectos bastante diversos, como inversiones financieras consistentes en créditos a pequeños y medianos productores y a asociaciones de productores, destinadas a obras de infraestructura; compra de maquinaria y equipo, y servicios de extensión agropecuaria y de investigación.

Entre las actividades realizadas durante el año se destacaron las de protección a los recursos naturales y al medio ambiente. El Ministerio de Desarrollo Agrícola (MIDA) continuó su programa de protección a las cuencas hidrográficas del Canal de Panamá, del río Caldera y del río La Villa, así como el programa de desarrollo agroforestal de Coclé y Veraguas.

En el caso de la ganadería se inició un proyecto sobre sanidad animal, que contempla la construcción de infraestructura para facilitar la prestación de servicios, la implantación de un sistema de vigilancia de epidemias y control de enfermedades y la adopción de medidas de prevención de la fiebre aftosa y la peste porcina.

Además, merece destacarse el proyecto sobre mercado agrícola. Con el fin de dotar al Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA) de una mayor y más eficiente capacidad de manejo de granos básicos, se construyeron centros de compra y de acopio en regiones apartadas del país. Además, con un préstamo de la AID, se proyecta construir tres plantas terminales para el recibo, secado y almacenamiento de granos básicos. Se programó además, con financiamiento del propio IMA, la remodelación del Frigorífico de Tocumen, que aumentará la capacidad de almacenamiento de productos perecederos.

ii) *La industria manufacturera y la construcción.* Según información preliminar, el valor agregado por la industria manufacturera disminuyó poco más de 2% frente a un crecimiento de 4% en 1980. Contribuyeron a esta caída el fuerte descenso de la construcción y la baja en la producción de la refinera de petróleo, hecho este último que está vinculado a la lenta evolución del consumo interno y a la menor actividad de las operaciones de transporte por el Canal.

El índice de producción manufacturera muestra que la caída de la producción en 1981 fue común a prácticamente todas las ramas industriales, aunque con distinta intensidad. Fuera que la mayor baja la anotaron las manufacturas de papel e imprenta, las industrias relacionadas con la construcción, como son las de minerales no metálicos, las de la madera y las de productos metálicos, sufrieron disminuciones de 8, 9 y 4%, respectivamente. Asimismo, bajó 5% la producción de las industrias químicas y refinarias de petróleo. La importante industria de alimentos, bebidas y tabaco que ya en 1980 habían frenado significativamente sus ritmos de crecimiento de la producción, en

¹El consumo de las diversas carnes fue del orden de 19 kilogramos por habitante en 1981. Esta cifra representa un repunte con respecto a la caída que había registrado el consumo desde 1977, cuando éste alcanzó a 23 kilogramos por persona.

1981 registró una baja del 3%; la industria de vestuarios que había tenido un comportamiento parecido en 1980, registró un leve incremento. (Véase el cuadro 5.)

Entre los esfuerzos de reactivación más significativos realizados en el campo industrial, cabe señalar el del Banco Nacional de Panamá, en su "cuarto programa de financiamiento de la pequeña y mediana industria", destinado principalmente a impulsar diversas iniciativas de inversión en actividades agroindustriales. Al menos un 30% de los fondos de este programa está orientado al financiamiento de proyectos ubicados en el interior del país. Por su parte, el Ministerio de Comercio e Industria está creando parques industriales y ha realizado inversiones que contemplan la urbanización de 34 hectáreas en David y Chitré para localizar empresas pequeñas y artesanales.

Cuadro 5

PANAMA: INDICES DE LA PRODUCCION MANUFACTURERA

	1978	1979	1980	1981 ^a	Tasas de crecimiento		
					1979	1980	1981 ^a
Indice de volumen de la producción manufacturera (1971 = 100)	119	124	129	126	10.5	4.1	-4.2
Alimentos, bebidas y tabaco	134	153	160	161	14.4	4.4	-3.0
Vestuario, calzado y productos de cuero	126	136	140	134	8.4	2.8	0.8
Madera, muebles y accesorios	56	64	70	62	14.7	8.8	-8.4
Papel, imprentas y editoriales	104	105	113	106	1.0	8.2	-12.0
Caucho, productos químicos y derivados del petróleo	104	109	109	105	4.5	0.1	-5.3
Minerales no metálicos	84	94	95	90	11.5	0.9	-9.3
Productos metálicos básicos	73	113	145	143	53.5	28.6	-0.8
Productos metálicos	92	94	99	95	2.0	4.7	-4.3
Otras manufacturas	108	127	101	120	17.3	-20.7	21.0

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

^aCorresponde al período enero-septiembre. Las tasas se han calculado con respecto a igual período de 1980.

Por último, se dotó de mayores recursos a la Corporación de Desarrollo Panameño, entre otros, mediante un nuevo préstamo del BIRF por 15 millones de dólares, con el fin de continuar impulsando proyectos de sustitución de importaciones y de diversificación de exportaciones industriales. Al mismo tiempo, dicha corporación continuó utilizando ampliamente las disponibilidades existentes para estudios de factibilidad que administra el Fondo de Preinversión del Ministerio de Planificación.

En lo que se refiere a la construcción, la fuerte reducción de su producto (7%) repercutió de manera importante en la producción de materiales vinculados a la actividad y en los niveles de empleo.

Según información preliminar, la superficie edificada en el distrito de Panamá disminuyó poco más de 6%, aunque la destinada a la vivienda, dentro de ese total, aumentó casi 20%. (Véase el cuadro 6.) Un hecho significativo que se apreció en 1981 fue el cambio que se produjo en la composición de la edificación, al elevarse la construcción de viviendas populares y medias, y al declinar pronunciadamente la de edificaciones residenciales, locales comerciales y oficinas, tendencia que contrastó con la considerable expansión experimentada por esta última en 1979 y especialmente en 1980. Estas tendencias divergentes explican además la caída del producto de la construcción, dada la notoria diferencia del valor del metro cuadrado en ambos tipos de construcción.

Ante la situación depresiva registrada en la construcción privada, se tomaron medidas de carácter tributario que tuvieron algún efecto parcial aun cuando no incidieron en forma

Cuadro 6

PANAMA: INDICADORES DE LA CONSTRUCCION

	1978	1979	1980	1981 ^a	Tasas de crecimiento		
					1979	1980	1981 ^a
Superficie edificada^b (miles de m ²)							
Total	205	411	401	376	100.5	-2.4	-6.2
Vivienda	132	203	208	249	53.8	2.5	19.7

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

^aCifras preliminares.

^bSe refiere a los permisos de construcción otorgados en el Distrito de Panamá.

determinante en el fenómeno. Así, se amplió el plazo de exención del impuesto en los bienes inmuebles devengado por construcciones nuevas.

iii) *Los sectores de servicios.* A diferencia de lo ocurrido con la producción de bienes, el producto generado por los servicios logró una tasa de crecimiento más alta que en 1980. (Véase de nuevo el cuadro 3.) En ello jugó un papel determinante la intensificación de los programas de generación de energía eléctrica y la ampliación de los servicios de alcantarillado. En particular, el programa hidroeléctrico, que tiene prioridad, ha venido recibiendo fuerte apoyo junto con el de interconexión eléctrica con Costa Rica. Otro factor que contribuyó al dinamismo de los servicios, fue la incorporación de actividades que ya existían en el área del Canal, conjuntamente con un grado mayor de integración alcanzado en las relaciones entre dicha zona y la economía panameña. Finalmente, la reactivación de las actividades comerciales y financieras contribuyeron a la recuperación de las operaciones del centro financiero internacional, que habían decaído en 1980.

En cambio, la baja de la producción agropecuaria, industrial y de la construcción, así como el estancamiento o escaso incremento del turismo y del transporte internacional, tuvieron un efecto recesivo en una amplia gama de servicios. A ello se agregó el ritmo pausado a que crecieron los gastos de consumo del gobierno, en un esfuerzo para impedir una mayor ampliación del déficit fiscal.

3. El sector externo

Tal como sucedió en la mayoría de los países latinoamericanos, la economía panameña se vio sometida a serias dificultades en sus relaciones externas durante 1981. Factores muy diversos contribuyeron a agravar el déficit comercial y a que menguara el ritmo de actividad en las operaciones del Canal.

La coincidencia de una apreciable baja del 9% de las exportaciones de bienes y un escaso incremento (2.8%) en las ventas de servicios, muy inferior al 57% anotado en 1980, hizo que el desequilibrio comercial duplicara el nivel registrado el año anterior, no obstante que el aumento de 5.4% de las importaciones de bienes y servicios fue también mucho más bajo que el registrado en ese mismo año (casi 25%). Las ventas de servicios cuadruplicaron las de bienes, de ahí que su comportamiento fue un factor muy importante en la estabilidad del balance de pagos.

Por efectos de la recesión internacional, un menor número de turistas visitó el país en 1981 y el paso de barcos por el Canal subió menos de 1%, hechos que naturalmente repercutieron en la actividad comercial interna. Sin embargo, esa situación fue en parte paliada con la ampliación del mercado a la ex zona del Canal. De igual manera, la mayor integración de los puertos de Balboa y Cristóbal a la economía nacional —de acuerdo con la aplicación del Tratado Torrijos-Carter— ha tenido una significativa repercusión en las actividades de transporte.

El estancamiento de las exportaciones totales (incluidos los servicios) provino de un pequeño descenso del cuántum (después de haber aumentado 26% en 1980) y de un aumento de 3% de los valores unitarios, similar al registrado por los precios de las importaciones. Sin embargo, los valores unitarios de las exportaciones de bienes sufrieron una apreciable baja (9%), que con el incremento ya comentado de las importaciones, se tradujo en un deterioro del 12% de la relación de precios del intercambio (su nivel ha descendido 24% desde 1976 y 34% desde 1970) y un poder de compra 12% más bajo de las exportaciones de bienes y 3% menor de las exportaciones de bienes y servicios. (Véase el cuadro 7.)

Cuadro 7

PANAMA: PRINCIPALES INDICADORES DEL COMERCIO EXTERIOR

	1976	1977	1978	1979	1980	1981 ^a
Tasas de crecimiento						
Exportaciones de bienes						
Valor	-18.7	7.2	4.6	10.6	11.8	-9.2
Volumen	-2.6	11.3	8.8	-11.1	-8.4	-0.2
Valor unitario	-16.6	-3.7	-3.8	24.5	22.1	-9.0
Importaciones de bienes						
Valor	-4.8	0.9	9.1	28.2	21.7	2.2
Volumen	-10.2	-4.1	2.6	5.2	-2.1	-0.7
Valor unitario	6.0	5.2	6.3	21.8	24.3	2.9
Relación de precios del intercambio	-21.3	-8.3	-9.2	3.1	1.1	-12.4
Indices (1970 = 100)						
Relación de precios del intercambio	87.1	79.9	72.5	74.8	75.6	66.2
Poder de compra de las exportaciones de bienes	94.2	96.4	95.3	88.0	82.6	72.7
Poder de compra de las exportaciones de bienes y servicios	97.9	103.3	102.0	100.8	121.3	117.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^aCifras preliminares.

a) *El comercio de bienes*

i) *Las exportaciones.* Las exportaciones de mercancías sufrieron un apreciable descenso en 1981, hecho que no ocurría desde 1976. Entre 1976 y 1980 aumentaron cerca de 40% con variaciones muy dispares en cuanto a precios y a volumen exportado. En 1981 su cuántum se redujo levemente (19% en los dos años anteriores), pero su valor unitario disminuyó 9%.

Con excepción del banano, los valores corrientes de las ventas de los principales productos de exportación bajaron durante el año. Así las exportaciones de los derivados del petróleo, que junto con el banano y el azúcar representan el 60% de las exportaciones totales, disminuyeron alrededor de 24%, debido principalmente a la baja de precios que se registró en el mercado mundial de hidrocarburos a partir del segundo semestre del año. Asimismo, y acorde con la recesión económica mundial, la demanda de combustible de los barcos en tránsito se mantuvo a niveles similares a los del año anterior.

En cambio, las exportaciones de banano mejoraron significativamente durante 1981, pues su producción se vio favorecida por las condiciones del clima y la solución de problemas laborales. Ello sin embargo, sólo representó una recuperación de niveles de exportación ya alcanzados con anterioridad. (Véase el cuadro 8.)

Las ventas de azúcar disminuyeron aproximadamente un 5% después del considerable aumento que habían experimentado en 1980. Se presentaron durante el año problemas de producción en los principales ingenios del país, especialmente en el de Santiago, y de demanda en el mercado mundial del azúcar, en particular en el de los Estados Unidos.

Cuadro 8

PANAMA: EXPORTACIONES DE BIENES, FOB

	Millones de dólares				Composición porcentual		Tasas de crecimiento		
	1978	1979	1980	1981 ^a	1974	1981 ^a	1979	1980	1981 ^a
Total	302	334	373	339	100.0	100.0	10.6	11.8	-9.2
Principales exportaciones tradicionales	195	227	274	258	...	76.1	16.4	20.7	-5.8
Derivados del petróleo ^b	60	72	82	62	34.5	18.3	20.4	11.4	-24.4
Bananas	72	66	62	76	19.8	22.4	-8.3	-6.1	22.6
Camarones	30	45	44	41	...	12.0	50.0	-2.2	-6.8
Azúcar sin refinar	20	26	66	63	11.0	18.6	30.0	153.8	-4.5
Café	9	10	10	9	1.7	2.7	11.1	-	-10.0
Harina de pescado	4	8	10	7	0.5	2.1	100.0	25.0	-30.0
Otros productos	107	107	99	81	...	23.9	-	-7.5	-118.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^aCifras preliminares.

^bIncluye la venta a barcos y aviones y al Área del Canal.

Por su parte, las exportaciones de camarones disminuyeron por segundo año consecutivo; esta vez en un 7% no obstante que sus precios en los mercados externos mejoraron en la segunda mitad del año. También disminuyeron las ventas de harina de pescado (30%) como resultado de una menor captura.

Asimismo, se redujo un 10% el valor de las ventas de café, que por muchos años se ha mantenido fluctuante entre 9 y 10 millones de dólares, afectado por los bajos precios del producto que sólo en los últimos meses de 1981 comenzaron a reaccionar.

Por último, un sinnúmero de productos de menor importancia relativa, entre los que se hallan el cacao y la carne, registraron en 1981 una marcada disminución, que reafirmó la tendencia declinante de los últimos años.

Prosiguieron durante el año, los esfuerzos de las autoridades para aumentar las exportaciones. A este respecto, cabe destacar el convenio suscrito con México, por medio del cual este país otorga un trato preferencial a las importaciones de 39 productos de origen panameño. El mecanismo administrado por las autoridades mexicanas funciona en forma bastante expedita y consiste en devolver al importador nacional el 75% del impuesto *ad valorem* que pagó por la importación de esos productos. Se estima que el valor de las exportaciones preferenciales hacia México alcanzó a unos 9 millones de dólares en los últimos cuatro meses del año.

ii) *Las importaciones de bienes.* A diferencia de la rápida expansión que anotaron las importaciones de bienes en los tres años anteriores, durante 1981 se observó una brusca desaceleración de ellas, que se debió más bien a un menor incremento de sus precios (que habían aumentado fuertemente en 1979 y en 1980) que a una reducción que no alcanzó al 1% del volumen importado. (Véase de nuevo el cuadro 7.)

Además del bajo aumento en los precios de los productos importados, influyeron en la escasa expansión de las importaciones el crecimiento más pausado de la actividad económica interna, la reducción en las compras de petróleo crudo y el debilitamiento de la demanda de bienes de consumo importados. (Véase el cuadro 9.)

En la disminución de las importaciones de petróleo, tuvo especial repercusión el cambio producido en el origen de la energía eléctrica desde la generación térmica a la hidroelectricidad, que ya representa el 68% de la generación total. Por su parte, en el menor ritmo de compras de bienes de consumo importados, que continuó teniendo una importancia relativa bastante alta (del orden del 60%) entre las importaciones totales, influyeron, entre otros factores, la carestía del crédito

Cuadro 9

PANAMA: IMPORTACIONES DE BIENES, FOB

	Millones de dólares				Composición porcentual		Tasas de crecimiento		
	1978	1979	1980	1981 ^a	1970	1981 ^a	1979	1980	1981 ^a
Total	862	1 089	1 345	1 374	100.0	100.0	26.3	23.5	2.2
Bienes de consumo e intermedios con excepción de petróleo crudo	529	637	772	823	62.0	59.9	20.4	21.1	6.6
Petróleo crudo	208	302	385	347	18.3	25.2	45.0	27.5	-9.9
Bienes de capital	125	150	188	204	19.7	14.9	20.1	25.4	8.7

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

^a Cifras preliminares.

externo, las dificultades para obtenerlo, así como el desarrollo más lento de la actividad comercial interna.

b) *El intercambio de servicios*

En 1981 se recibieron ingresos por venta de servicios por un monto 3% mayor al registrado en 1980. En esa forma se atenuó el favorable impacto inicial que tuvo sobre estos ingresos el tratado sobre el Canal, que los hizo subir de 790 millones de dólares en 1979 a 1 230 millones en 1980.² De conformidad con dicho tratado, Panamá percibe 10 millones de dólares como compensación por la prestación de servicios públicos en las áreas que utilice la Comisión del Canal, organismo conjunto que seguirá encargándose de las operaciones de paso de embarcaciones. Asimismo, recibe un monto anual fijo de 10 millones de dólares y una suma variable equivalente a 30 centavos de dólar por tonelada neta transportada. También contribuyeron a incrementar en forma importante los ingresos por servicios, la operación de las instalaciones que pasaron a propiedad de Panamá, entre las que se encuentran tres puertos,³ el ferrocarril transístmico y dos aeropuertos. Además, si bien la Comisión del Canal mantuvo las actividades necesarias para la operación del paso interoceánico, todas las actividades comerciales fueron transferidas a Panamá.

De acuerdo con cifras preliminares, los ingresos por turismo apenas permanecieron en un nivel cercano al del año anterior. Este resultado se debió tanto a la crisis económica internacional que afecta esta actividad como a las dificultades económicas de países vecinos con los que se mantienen importantes vínculos comerciales y turísticos. Así el número de visitantes que entró por Paso Canoas en la frontera con Costa Rica disminuyó 35%, de 65 000 a 42 500 personas. Además, el número de visitantes ingresados por el Aeropuerto Internacional de Ciudad de Panamá disminuyó levemente. Sin embargo, según cifras que abarcan hasta el tercer trimestre del año, hubo una recuperación en el ingreso de viajeros en tránsito.

Los egresos por concepto de servicios, de muy inferior magnitud que los ingresos, aumentaron 18% en 1981, determinando que el saldo de servicios de 857 millones de dólares a fines de 1981 alcanzara a un monto de 27 millones inferior al registrado en 1980. (Véase el cuadro 10.)

² Para la evaluación de los datos sobre venta de servicios que aparece en el cuadro 10, debe tenerse en cuenta que las cifras de 1981 no son estrictamente comparables con las de años anteriores debido a diferencias metodológicas.

³ La operación de los puertos de Cristóbal y Balboa pasó a depender de la Autoridad Portuaria Nacional.

Cuadro 10

PANAMA: BALANCE DE PAGOS

(Millones de dólares)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Exportaciones de bienes y servicios	848	819	906	947	1 122	1 607	1 608
Bienes fob	331	269	288	302	334	373	339
Servicios ^a	517	550	617	645	788	1 234	1 269
Transporte y seguros	152	141	133	105	113	539	576
Viajes	137	154	177	201	232	168	171
Importaciones de bienes y servicios	989	950	995	1 100	1 360	1 695	1 786
Bienes fob	823	783	790	862	1 105	1 345	1 374
Servicios ^a	166	167	205	238	256	350	412
Transporte y seguros	100	95	112	127	142	222	261
Viajes	32	34	35	37	39	56	65
Balance de bienes	-492	-514	-502	-560	-771	-971	-1 035
Balance comercial	-141	-131	-90	-153	-239	-87	-178
Utilidades e intereses	-23	-41	-64	-54	-81	-145	-180
Utilidades	3	-2	-21	-16	-22	-52	-36
Intereses recibidos	374	411	482	795	986	2 107	2 440
Intereses pagados	-400	-450	-525	-832	-1 044	-2 199	-2 584
Transferencias unilaterales privadas	-26	-28	-30	-34	-37	-54	-63
Balance de la cuenta corriente	-189	-200	-183	-240	-357	-286	-420
Transferencias unilaterales oficiales	21	24	28	31	54	41	...
Capital a largo plazo	185	723	-113	453	301	279	...
Inversión directa	8	-11	11	-1	40	39	...
Inversión de cartera	1	-	13	70	204	16	...
Otro capital a largo plazo	177	734	-137	383	57	223	...
Sector oficial ^b	66	83	90	341	114	215	...
Préstamos recibidos	89	107	123	685	225	284	...
Amortizaciones	-22	-23	-32	-344	-111	-66	...
Bancos comerciales ^b	15	445	-411	-33	-43	42	...
Préstamos recibidos	15	445	1	-	43	42	...
Amortizaciones	-	-	-412	-33	-	-	...
Otros sectores ^b	95	205	184	76	-100	-33	...
Préstamos recibidos	119	249	246	213	95	102	...
Amortizaciones	-21	-41	-59	-144	-196	-136	...
Capital de corto plazo	78	-377	331	-156	410	-410	...
Sector oficial	-2	1	3	5	-3	2	...
Bancos comerciales	93	-377	377	-162	433	-385	...
Otros sectores	-14	-1	-50	1	-20	-26	...
Errores y omisiones netos	-117	-153	-70	-2	-436	387	...
Balance de la cuenta de capital	167	217	176	327	330	297	440
Balance global^c	-23	17	-7	86	-27	11	20
Variación total de reservas (- significa aumento)	16	-15	10	-78	21	-17	-26
Oro monetario	-	-	-	-	-	-	-
Derechos especiales de giro	-5	1	1	-	-	4	-2
Posición de reserva del FMI	-	-	-	-5	2	-7	10
Activos en divisas	9	-46	7	-75	30	5	-11
Otros activos	-	-	-	-	-	-	-
Uso del crédito del FMI	11	29	2	1	-11	-18	-23

^a Los servicios incluyen también otras transacciones oficiales y privadas, pero excluyen utilidades e intereses.^b Además de los préstamos recibidos y sus amortizaciones, se incluyen préstamos netos concedidos y otros activos y pasivos.^c La diferencia entre la variación total de reservas con signo contrario y el balance global, representa el valor de los asientos de contrapartida: monetización o desmonetización de oro, asignación o cancelación de derechos especiales de giro y variaciones por revalorización.

c) *El déficit de la cuenta corriente y su financiamiento*

El menor ingreso neto por servicios, sumado al saldo negativo más alto registrado por el intercambio de bienes, provocaron la duplicación del déficit comercial durante 1981. Si a ello se agregan los egresos netos por remesas de utilidades, por pago de intereses y por transferencias privadas al exterior, resulta un fuerte desequilibrio de 420 millones de dólares de la cuenta corriente del balance de pagos, que es 47% más alto y 135 millones de dólares mayor que el registrado en 1980.

Junto con la ampliación del desequilibrio de la cuenta corriente, se produjo una entrada neta de capitales autónomos de 440 millones de dólares, 48% más alta y 143 millones de dólares mayor que los capitales ingresados el año anterior, lo que permitió elevar las reservas internacionales del país en 26 millones de dólares. (Véase otra vez el cuadro 10.)

d) *El endeudamiento externo*

Durante el año, el sector público desembolsó alrededor de 380 millones de dólares en créditos externos a más de un año plazo, aproximadamente 35 millones menos que en 1980. Con ello y descontada la amortización efectuada durante el año, la deuda externa pública comprometida alcanzó a 2 335 millones de dólares a fines de 1981, esto es, 124 millones más que la del año anterior.

El servicio de la deuda alcanzó a 537 millones de dólares, es decir, superó el monto de los desembolsos y representó un tercio de las exportaciones de bienes y servicios. Se pagaron 83 millones de dólares más que en 1980, poco más de la mitad en amortizaciones y el resto en intereses (véase el cuadro 11).

Los créditos a largo plazo orientados principalmente al sector oficial se destinaron principalmente a financiar el programa de inversiones públicas en la zona libre de Colón, en los terrenos devueltos al país a partir de 1979. Este proyecto comprende la construcción de un centro comercial, la creación de parques industriales destinados al asentamiento de industrias ligeras y de maquila y la edificación de un centro turístico.

Se espera promover un flujo continuo de inversiones privadas directas (que han fluctuado alrededor de los 40 millones de dólares en los últimos años), por cuanto a los programas de infraestructura en ejecución se han agregado otros alicientes, como la ausencia de problemas cambiarios, la situación geográfica, las instalaciones portuarias y los incentivos tributarios favorables al desarrollo de industrias ligeras de exportación.

Cuadro 11

PANAMA: ENDEUDAMIENTO PUBLICO EXTERNO

(Millones de dólares)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981 ^a
Deuda pública externa ^b	976	1 274	1 777	2 009	2 211	2 335
Servicio de la deuda	123	166	599	501	454	537
Amortizaciones	67	93	478	324	216	260
Intereses	56	73	121	177	238	277
Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios	15.0	18.3	63.3	44.7	38.3	33.4

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

^aCifras preliminares.

^bSaldos a fines de año de la deuda comprometida a más de un año del gobierno central y organismos descentralizados.

4. Los precios internos y las remuneraciones

a) *La evolución de los precios internos*

Uno de los aspectos importantes de la evolución económica en 1981 fue la apreciable reducción de las tasas de inflación que en los dos años anteriores habían alcanzado magnitudes no conocidas en el país. En efecto, los precios mayoristas que en 1979 y 1980 habían registrado incrementos del orden del 16 y 14% (variaciones de diciembre a diciembre), en 1981 redujeron esas tasas a menos del 9%. En el caso del índice de precios al consumidor, la desaceleración fue más evidente, ya que se pasó de porcentajes de 10 y 14% en 1979 y 1980, respectivamente, a sólo 4.8% el último año. Sin embargo, la variación media anual de los precios al consumidor fue de poco más del 7%. (Véase el cuadro 12.)

Pese al carácter esencialmente abierto de la economía panameña, la evolución del componente importado del índice de precios al por mayor no reflejó el bajo aumento que tuvieron los precios de las importaciones en 1981 y entre éstos los del petróleo, producto con una alta representación entre las importaciones y fuerte repercusión en los costos y precios internos. Los precios de los combustibles derivados del petróleo refinados en el país aumentaron cerca de 13% durante el año, porcentaje muy inferior al alza de 45% que habían experimentado en 1980, pero que no por eso dejó de tener una gran repercusión en los precios y tarifas del transporte y de los servicios públicos y en los costos de la industria.

Los precios de los productos agropecuarios, dentro del índice de precios al por mayor, anotaron un escaso incremento durante 1981, especialmente entre los meses de diciembre. como resultado de la participación del Instituto de Mercadeo Agropecuario en la comercialización de estos productos. La mayoría de los productos comercializados por el Instituto no elevaron sus precios o bien el alza fue mucho menor que la ocurrida en 1980. Así, por ejemplo, se mantuvo invariable el precio fijado al arroz, que en 1980 había subido 37%; el del maíz se elevó 4%, mucho menos que el alza de 20% registrada durante el año anterior.

No obstante el crecimiento más reducido de los precios mayoristas agropecuarios, el aumento de los alimentos en el índice de precios al consumidor fue mayor que el que muestra el índice general. Ello se debió a la rigidez que tuvo la oferta interna de algunos productos alimenticios importantes, cuya producción tuvo que complementarse con importaciones, como ocurrió con los productos lácteos y la carne.

b) *Las remuneraciones*

Durante 1981 se autorizaron aumentos de remuneraciones, dentro de las reglas del sistema en vigencia, que limita las negociaciones colectivas y le asigna participación a la Secretaría del Trabajo.

Cuadro 12

PANAMA: EVOLUCION DE LOS PRECIOS INTERNOS

	1976	1977	1978	1979	1980	1981 ^a
	Variación de diciembre a diciembre					
Indice de precios al consumidor	4.8	4.8	5.0	10.0	14.4	4.8
Alimentos	2.9	2.6	9.2	8.8	15.6	6.5
Indice de precios mayoristas	3.8	9.1	7.0	15.7	13.8	8.8
	Variación media anual					
Indice de precios al consumidor	4.0	4.5	4.2	7.9	13.8	7.2
Alimentos	1.4	3.0	6.2	10.2	12.6	9.2
Indice de precios mayoristas	7.8	7.2	5.4	14.0	15.3	10.0

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

^aCifras preliminares.

Entre 1977 y 1980 se estima que los salarios reales sufrieron un deterioro del orden del 8%. Los resultados de encuestas periódicas efectuadas entre empresas industriales y comerciales muestran un ligero aumento de 1.5% de los salarios reales en 1981. De acuerdo con esta información, el índice de salarios reales habría recuperado el nivel ya alcanzado en 1974, sin embargo éste estaría todavía varios puntos por debajo del registrado en 1977. Cabe recordar que en 1977 el país comenzó a salir de la profunda recesión iniciada tres años antes y que la aplicación de una política de remuneraciones que sirvió de aliciente a la inversión privada, contribuyó a apurar la recuperación.

5. Aspectos financieros y de la situación fiscal

a) *Evolución de las operaciones financieras*

La captación de depósitos a plazo del Centro Financiero Internacional, que en 1980 resintiera los efectos de la política monetaria antinflacionaria de los Estados Unidos en los mercados de eurodólares, volvió a comportarse en forma dinámica aunque sin alcanzar los muy altos ritmos de años anteriores. Según datos a septiembre, dichos depósitos, que constituyen la fuente principal de los recursos manejados, crecieron 22%, frente a una declinación de 5% experimentada en 1980, para situarse en niveles superiores a los 23 mil millones de dólares.⁴ (Véase el cuadro 13.)

Las inversiones, por su parte, que se habían visto afectadas en 1980 por la baja absoluta de los recursos generales, en 1981 registraron una expansión acorde con su trayectoria histórica (30%).

Los préstamos destinados al mercado interno siguieron representando, con ligeras variantes, una proporción del orden del 15% de las colocaciones totales. Durante 1981 se expandieron a una tasa de 27% hasta septiembre (último mes para el que se dispone de información desagregada) frente a 31% de las colocaciones externas. La mayor demanda de fondos provino de entidades del sector público, destacándose nuevamente la expansión de los préstamos dirigidos al comercio y a la agricultura. El rápido aumento de estos últimos tuvo relación con el financiamiento de los diversos programas gubernamentales. En cambio, fue más pausado el crecimiento del crédito bancario destinado al sector industrial, en tanto que los préstamos con destino al consumo personal mantenían la tónica del año anterior. Fue importante, además, el incremento que anotaron las colocaciones en actividades de vivienda y construcción. (Véase el cuadro 14)

Hasta fines de septiembre los depósitos a la vista y a plazo de los particulares en los bancos habían aumentado 22%, mucho más que el producto interno bruto en términos nominales (14%), reproduciéndose así una situación parecida a la que hubo en 1980. El incremento mucho mayor que anotaron en los dos últimos años los depósitos de ahorro y a plazo de los particulares, con respecto a los depósitos a la vista, refleja el influjo que ejercieron las atractivas tasas de interés en contraste con las disminuidas oportunidades de inversión. Además, el comportamiento de los particulares fue muy sensible al alto costo de oportunidad que suponía la tenencia de activos líquidos.

b) *La política fiscal*

Los recursos ordinarios del gobierno central, que habían aumentado considerablemente en 1980 (42%), experimentaron en 1981 un crecimiento mucho más bajo, del orden del 14%, acorde con la evolución de la actividad económica global. El descenso brusco de la tasa de incremento de los ingresos, sin que se diesen cambios en los lineamientos fundamentales de la política tributaria, es menos atribuible al debilitamiento del ritmo de crecimiento del producto real y de los precios, que al hecho de que el aumento de los ingresos corrientes en 1980 fue excepcionalmente alto. En 1980 la percepción de ingresos fue favorecida por la aplicación durante un ejercicio fiscal completo, de las nuevas anualidades y derechos de peaje de acuerdo con el Tratado Torrijos-Carter, y la aplicación del impuesto sobre la renta a las ganancias de capital provenientes de las enajenaciones

⁴En rigor, la cifra correspondiente es algo menor, porque el balance consolidado incluye al Banco Nacional de Panamá, pero la importancia de este organismo estatal es muy reducida en el conjunto de la actividad bancaria.

Cuadro 13

PANAMA: BALANCE CONSOLIDADO DEL SISTEMA BANCARIO

	Saldos a fines de año (millones de balboas)				Tasas de crecimiento		
	1978	1979	1980	1981 ^a	1979	1980	1981 ^a
Activo^b	15 665	22 487	22 262	26 791	43.5	-1.0	21.8
Líquidos	4 708	7 947	5 155	5 581	68.8	-35.1	-3.3
Efectivos	54	114	90	77	111.1	-21.1	...
Activos líquidos internos	82	82	94	111	-	14.6	...
Activos líquidos externos	4 572	7 751	4 971	5 393	69.5	-35.9	-3.4
Depósitos a la vista en bancos	47	241	282	158	502.5	17.0	...
Depósitos a plazo en bancos	4 248	7 206	4 427	5 090	69.6	-38.6	5.7
Depósitos en el FMI	16	16	18	11	-	12.5	...
Otros	261	288	244	134	10.3	-15.3	...
Inversiones	10 479	13 311	15 925	19 727	27.0	19.6	30.2
Cartera crediticia	10 338	13 042	15 278	18 894	26.1	17.1	30.3
Interna	7 843	2 133	2 531	2 991	15.7	18.6	27.0
Externa	8 495	10 909	12 747	15 903	28.4	16.8	31.0
Valores	141	269	647	833	90.8	140.5	26.4
Otros activos	478	1 229	1 182	1 483	25.5	-3.8	37.8
Pasivos y capital^b	15 665	22 487	22 262	26 791	43.5	-1.0	21.8
Depósitos a la vista	683	740	936	953	8.3	26.5	5.0
Particulares	242	296	329	301	22.3	11.1	2.7
Entidades oficiales	204	111	127	177	-45.6	14.4	4.1
Extranjeros	161	224	240	173	39.1	7.1	-25.8
Bancos del exterior	76	109	240	302	43.4	120.1	42.4
Depósitos a plazo y ahorro	14 121	20 367	19 406	23 247	44.2	-4.7	22.0
Particulares	707	869	1 147	1 353	22.9	32.0	27.6
Extranjeros	1 460	2 066	2 323	3 151	41.5	12.4	59.5
Bancos del exterior	11 954	17 432	15 936	18 743	45.8	-8.6	17.0
Obligaciones	164	204	233	428	24.4	14.2	-17.9
Otros pasivos, capitales y reservas	697	1 176	1 687	2 163	68.7	43.4	42.0

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

^aSaldos a fines de septiembre. Las tasas se calcularon con respecto a septiembre de 1980.

^bExcluye operaciones entre bancos locales.

de bienes inmuebles.⁵ El más significativo de los dos factores fue, sin duda, el primero, especialmente en lo que se relaciona con la cláusula que dispone que el Estado de Panamá recibirá 30 centavos de dólar por tonelada neta transportada por el Canal, y ello se advierte claramente en la importancia alcanzada por las fuentes no tributarias en el total de los ingresos corrientes. El monto de los ingresos correspondientes a 'anualidad del Canal', subió de 15 millones de dólares en 1979 a 71 millones en 1980 y a 76 millones en 1981.

Entre los ingresos tributarios hubo una fuerte disparidad de variación relativa a nivel de impuestos directos e indirectos (24% y 6% respectivamente), con una expansión importante en el impuesto a la renta, crecimiento que se sumó a los logrados en los años inmediatamente anteriores. Cabe señalar que este impuesto ha venido mejorando su elasticidad desde que en 1979 se

⁵ Para determinar el monto imponible, se admite un crédito de 10% del costo por cada año en el que el bien haya estado en poder del enajenante. En principio el resultado está gravado por el impuesto sobre la renta, salvo que exista reinversión de utilidades en nuevas construcciones por más de cuatro veces el resultado obtenido en la operación, en cuyo caso no hay utilidad gravada (exoneración del 100%). La reinversión por monto inferior a cuatro veces, causa una exoneración de sólo el 20%.

Cuadro 14

**PANAMA: PRESTAMOS CONCEDIDOS POR LAS ENTIDADES
BANCARIAS NACIONALES**

	Saldos a fines de año (millones de balboas)			Tasas de crecimiento	
	1979	1980	1981 ^a	1980	1981 ^a
Total	13 042	15 277	18 894	17.1	30.3
Préstamos internos	2 133	2 530	2 991	18.6	27.0
Entidades públicas	351	391	454	11.4	34.6
Empresas financieras y de seguros	75	68	63	-9.4	11.4
Sector primario	146	163	193	11.6	21.9
Agricultura	56	66	76	18.3	22.6
Ganadería	83	89	107	7.1	20.8
Pesca y minas	6	7	9	16.7	34.3
Comercio	752	953	1 223	26.7	33.6
Industria	214	265	278	23.9	11.6
Vivienda y otras construcciones	488	563	639	15.5	22.3
Consumo personal	107	127	141	19.1	20.1
Préstamos externos	10 909	12 747	15 903	16.9	31.0
Porcentaje de los préstamos internos en relación al total	16.3	16.6	15.8		

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

^aSaldos a fines de septiembre. Las tasas se calcularon con respecto a septiembre de 1980.

introdujera un régimen de anticipos basado en resultados empresariales del ejercicio precedente. Además, el fortalecimiento del Seguro Educativo (contribución de empleadores y asalariados al sostén de ciertos servicios sociales), junto con el apoyo del reciente impuesto a las ganancias de capital, han tendido a modificar la composición de la tributación y la cuantía misma de la carga fiscal. Así, se observa que a partir de 1980, el rendimiento de la tributación directa superó al de la indirecta y al mismo tiempo, la carga impositiva se elevó de 14% en 1979 a 15% en 1980 y 1981.

Aparte de la mayor equidad que, en principio, revelan estos indicadores, el objetivo de hacer más flexible la tributación directa ha estado determinado también por la inercia relativa de algunas fuentes de imposición indirecta, primordialmente por el hecho de que en ciertos casos se está tornando difícil elevar gravámenes sin provocar efectos negativos en la producción y el empleo. Esta situación se observa, en particular, en los impuestos específicos que recaen sobre el consumo de gasolina y sobre la producción y venta de derivados del petróleo, en que con el fin de racionalizar su uso, así como con propósitos recaudatorios, se han venido elevando tarifas, especialmente en 1980, para derivados de aplicación industrial. Pese a la reducida elasticidad-precio que caracteriza en general a la demanda de estos productos, en 1981 el rendimiento de los impuestos respectivos disminuyó en cerca del 10%. Esta pérdida de ingresos, aun cuando es coherente con los objetivos generales de asignación de recursos, también indica el efecto de contracción de actividades marginales por el elevado costo de los combustibles y demás productos, actividades que el sistema productivo del país no ha podido reabsorber con prontitud, en su fase actual de reducción de la dinámica de crecimiento.

También fue muy modesta la expansión de los ingresos dependientes de las importaciones, tanto la de los que se obtienen por aplicación del impuesto a las ventas, como la de los que tienen origen aduanero. El fenómeno está vinculado como en el caso de otras fuentes de recaudación, con el menor ritmo de la actividad económica de 1981, comparado con el de 1980 y con el efecto externo de esa situación. Responde además a cambios de composición en las compras al exterior, más centradas este año en los bienes intermedios, en que continuó repercutiendo la política de desgravaciones, con fines de estímulo a la inversión privada.

Junto a lo anterior, cabe poner de relieve que el impuesto a las ventas en el mercado interno (ITBM) siguió aportando una contribución estimable a las finanzas públicas, reflejándose la maduración de mejoras administrativas realizadas con anterioridad, cuyo efecto más claro consistió en permitir incrementar la capacidad de reacción del tributo. Esta característica también se observó en el gravamen a la producción de cigarrillos pese a la competencia externa sumamente sensible en este rubro.

En síntesis, pueden detectarse ciertos cambios significativos en la política tributaria del último bienio: su impacto aparentemente favorable desde el punto de vista de la distribución social de la carga tributaria; la consolidación, como mecanismo de recaudación, de un tributo neutral desde el ángulo de las decisiones de inversión del sector privado (caso del ITBM); y el decrecimiento del peso relativo de impuestos que, por su estructura, son menos sensibles a la evolución coyuntural. Aquí, sin embargo, como sucede con la carga que recae sobre los combustibles, comienzan a notarse algunas repercusiones secundarias indeseables en la producción y el empleo.

Pese a que el crecimiento de los ingresos corrientes alcanzó a una tasa mayor que la de los gastos ordinarios (14% y 12% respectivamente), no se consiguió reducir el monto de desahorro del gobierno central. Las erogaciones crecieron presionadas básicamente por los ingentes servicios de la deuda y por el alto volumen de las transferencias que el gobierno tuvo que realizar, algunas veces para compensar la situación deficitaria de ciertas empresas productivas del Estado y otras, para reforzar programas sociales impostegables. Por su parte, la política de empleo y remuneraciones en el sector público continuó manejándose con criterios restrictivos. En todo caso, en una perspectiva de mayor plazo, fue un elemento positivo la reducción del desequilibrio corriente a partir de 1980, provocada en parte ciertamente, por la nueva situación con respecto a la apropiación de los beneficios del Canal, pero también por una preocupación por aumentar la flexibilidad del sistema tributario y manejar cautelosamente los gastos corrientes que admiten algún margen de maniobra. (Véase el cuadro 15.)

Cuadro 15

PANAMA: INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL

	Millones de balboas				Tasas de crecimiento		
	1978	1979	1980	1981 ^a	1979	1980	1981 ^a
1. Ingresos corrientes	397	490	695	790	23.4	41.8	13.7
Ingresos tributarios	327	406	507	582	24.1	24.9	14.8
Directos	143	193	255	315	35.0	32.1	23.5
Indirectos	184	213	252	267	15.8	18.3	5.9
Sobre el comercio exterior	68	80	91	99	17.6	13.7	8.8
2. Gastos corrientes	464	612	766	861	31.9	25.2	12.4
Remuneraciones	225	264	297	298	17.3	12.5	0.3
Otros gastos corrientes	239	348	469	563	45.6	34.8	20.0
3. Ahorro corriente (1-2)	-67	-122	-71	-71			
4. Gastos de capital	184	321	299	355	74.4	-6.9	18.7
Inversión real	35	53	52	82	51.4	-1.9	57.7
Amortización de la deuda	67	58	85	111	-13.4	46.5	30.6
Otros gastos de capital	82	210	162	162	156.1	-22.9	-
5. Gastos totales (2+4)	648	933	1 065	1 216	44.0	14.1	14.2
6. Déficit fiscal (1-5)	-251	-443	-370	-426	76.5	-16.5	15.1
7. Financiamiento del déficit	113	138	179	178	22.1	29.7	-0.6
Financiamiento interno	48	52	71	82	8.3	36.5	15.5
Financiamiento externo	138	305	191	248	121.0	-37.4	29.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^aCifras preliminares.

La situación de las finanzas públicas se revela algo más inquietante cuando se examina el conjunto de la ejecución presupuestaria, es decir, si se incluyen los movimientos de capital, pues entonces se observa que el déficit fiscal, que se había conseguido reducir en 1980, se incrementó de nuevo en 1981 (15%) y se situó en niveles próximos al 35% de los gastos totales y al 11% del producto global. Sin embargo, hubo dificultades para contener el gasto de capital, derivadas principalmente del alto costo del crédito externo y del pago de crecientes amortizaciones. Por otra parte, fue preciso contener la disminución real de las inversiones del gobierno en 1980 para compensar en lo posible un ciclo relativamente bajo de acumulación privada. Esto último explica que la inversión real del gobierno central creciese en medida importante en 1981 (58%), y fuera un elemento que contribuyó a aumentar el déficit, pero menos significativo si se considera la ejecución presupuestaria de todo el sector público. En efecto, se estima que la formación pública de capital aumentó 11%, a precios corrientes, lo que significa que disminuyó el ritmo de las transferencias de capital desde el gobierno central a las entidades ejecutoras descentralizadas. La situación del financiamiento externo y el costo real del endeudamiento configuraron las principales limitaciones para ejercer una función de regulación por la vía de la demanda efectiva y para adaptar la producción a las necesidades sociales. Esta situación contrastó con la observada en buena parte del decenio de 1970 y reflejó, en cierta forma, las características de los programas y proyectos del sector público en esta nueva fase del desarrollo.

El programa de inversión pública denotó, en efecto, la preocupación por impulsar el desarrollo urbano de Panamá, como contribución del Estado a la mayor eficiencia de las actividades privadas. De esta forma, conjuntamente con la alta prelación que sigue teniendo la instalación de capacidad hidroeléctrica —especialmente en lo que atañe a la ejecución del proyecto Fortuna— y la canalización significativa de fondos para el desarrollo de recursos naturales renovables, el programa tuvo un elevado componente de obras que contribuyeron a un aprovechamiento más intenso de la posición geográfica del país. En este sentido, cabe hacer destacar como los proyectos más significativos, el de la autopista Arraiján-Panamá, el de la Terminal de Contenedores, el del Centro de Convenciones y fundamentalmente, el de ampliación de la Zona Libre de Colón. Este último proyecto, que se efectuó en un área devuelta a Panamá por la aplicación del nuevo Tratado, permitió aprovechar las ventajas de la ubicación geográfica y de las facilidades de infraestructura que se habían creado en el pasado en relación con la actividad canalera. Comprende la urbanización de 35 hectáreas de terreno para arrendamiento de lotes a empresas privadas con el fin de que éstas construyan edificios de depósito destinados a almacenaje y reexportación; el desarrollo de un parque industrial con el propósito de propiciar el establecimiento de industrias ligeras y empresas maquiladoras orientadas a la exportación,⁶ y la construcción de un centro comercial turístico que se alquilaría preferentemente a comerciantes de la ciudad de Colón para la instalación de tiendas dedicadas a la venta de productos de interés turístico, con facilidades para despachar mercadería liberada de impuestos.

Dentro de este panorama, se prevén algunas variantes en la pauta de inversión pública para 1982, las que parecen estar determinadas por la necesidad de evitar un excesivo retraso de los medios rurales comparativamente con el desarrollo de la infraestructura urbana y la perspectiva de dinamismo del área de servicios. Así, se contempla dar inicio a un Plan de Inversiones Comunitarias destinado a atender las necesidades más urgentes de determinados pueblos del interior del país. Resalta también el hecho de que el sector agropecuario y el de la vivienda tendrán asignaciones presupuestarias proporcionalmente mayores que las que les correspondieron en el último bienio. En el sector agropecuario tiende a ponerse mayor énfasis en la investigación tecnológica, el desarrollo de comunidades, la identificación de potenciales productivos en cultivos tropicales de exportación y el manejo más eficiente de los recursos naturales. En el caso de la vivienda, además del interés social implícito en su fomento, se persiguen determinados objetivos anticíclicos en materia de empleo, dada la situación que probablemente prevalezca en 1982 en cuanto a ritmo moderado de la edificación privada.

⁶Se proyecta construir 13 edificios industriales con una superficie de 52 000 metros cuadrados para arrendar a industrias usuarias del parque. Véase, Ministerio de Planificación y Política Económica, *Programas de inversión pública. 1981 y 1982*.