



NACIONES UNIDAS
CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



Distr.
LIMITADA
E/CEPAL/MEX/1982/L.18
20 de mayo de 1982
ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina



NOTAS PARA EL ESTUDIO ECONOMICO DE
AMERICA LATINA, 1981
PANAMA



Faint, illegible text in the upper left quadrant.



Faint, illegible text in the upper right quadrant.

GENERAL INVESTIGATION
DIVISION
FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION
WASHINGTON, D. C.

NOTAS PARA EL ESTUDIO ECONOMICO DE
AMERICA LATINA, 1981
PANAMA

INDICE

	<u>Página</u>
1. Rasgos generales de la evolución reciente: Introducción y síntesis	1
2. La evolución de la actividad económica	5
a) Las tendencias de la oferta y demanda globales	5
b) El crecimiento de los principales sectores	8
c) Los sectores de servicios	17
3. El sector externo	20
a) Rasgos generales	20
b) El comercio de bienes	26
c) El comercio de servicios y los pagos a factores	29
d) Financiamiento del saldo de la cuenta corriente y el endeudamiento externo	30
4. Los precios, las remuneraciones y el empleo	33
5. Finanzas públicas y crédito	38
a) La política fiscal	38
b) El crédito bancario	46

INDICE DE CUADROS

<u>Cuadro</u>		<u>Página</u>
1	Principales indicadores económicos	2
2	Oferta y demanda globales	6
3	Producto interno bruto por actividad económica al costo de los factores	7
4	Indicadores de la producción agropecuaria	11
5	Indicadores de la producción manufacturera	16
6	Indicadores de la construcción	18
7	Principales indicadores del comercio exterior	21
8	Exportaciones de bienes, <u>fob</u>	22
9	Importaciones de bienes, <u>fob</u>	23
10	Balance de pagos	24
11	Indicadores del endeudamiento externo	31
12	Evolución de los precios internos	34
13	Ingresos corrientes del gobierno central	39
14	Ingresos y gastos del gobierno central	43
15	Balance consolidado del sistema bancario	47
16	Saldo de los préstamos concedidos por las entidades bancarias de la República	49

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

La economía panameña redujo nuevamente en 1981 su ritmo de crecimiento al alcanzar una tasa de 3.6% frente a 4.9% en 1980 y un promedio anual de 6.3% en el trienio 1977-1980. En consecuencia también perdió impulso la expansión del producto por habitante, el cual sólo aumentó 1.3%, comparado con 3.8% en el trienio mencionado. Por otra parte, la desfavorable relación de precios con el exterior y el alza moderada del volumen físico de las exportaciones contribuyeron a que, por primera vez en varios años, el ingreso bruto se contrajera. (Véase el cuadro 1.)

El debilitamiento del dinamismo de fines del decenio fue reflejo primordialmente de la crisis internacional, dado el carácter muy abierto de la economía panameña y la elevada especialización que ésta presenta en actividades de servicios. A las repercusiones internas de la relativamente lenta expansión de los servicios prestados al exterior se sumó el efecto secundario de la reducida actividad de la inversión privada, en parte como consecuencia de la misma situación externa, que generó impulsos decrecientes sólo contrarrestados en la medida en que los arreglos institucionales referidos al Canal y a la zona circundante permitieron a Panamá captar mayores ventajas de la economía de tránsito y del funcionamiento de las instalaciones del Canal.

Un segundo elemento coyuntural que explica el menor ritmo de crecimiento se refiere a la moderada expansión del gasto público, tanto corriente como de inversión, ligada a las limitaciones impuestas por un endeudamiento externo elevado, así como al alza de los costos del servicio de esa deuda. Desde luego, una situación financiera desahogada tampoco habría permitido enfrentar con eficacia las tendencias prevalecientes en el ámbito internacional, por la misma escasa capacidad de retención interna del gasto y la intensidad de las presiones externas, pero sí pudieron haberse obtenido algunos efectos compensadores de no haber mediado la restricción financiera anotada.

Esa misma restricción demandó una rigurosa selección de programas y proyectos que parecen haberse orientado a explotar las potencialidades que

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	1 947	2 084	2 191	2 270
Población (millones de habitantes)	1.7	1.7	1.8	1.8	1.9	1.9	1.9
Producto interno bruto per habitante (dólares de 1970)	1 043	1 013	1 033	1 076	1 124	1 155	1 170
<u>Tasas de crecimiento</u>							
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	4.1	4.5	2.8	1.3
Ingreso bruto ^{b/}	-0.5	-2.7	3.7	6.8	5.5	2.4	-0.5
Relación de precios del intercambio	-2.1	-21.3	-7.0	-4.6	9.2	1.2	-12.5
Valor corriente de las exportaciones de bienes y servicios	13.3	-3.4	9.8	4.5	20.6	41.0	-0.5
Valor corriente de las importaciones de bienes y servicios	8.4	-3.9	2.2	10.3	24.6	24.0	4.9
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
<u>Millones de dólares</u>							
C. Sector externo							
Saldo del comercio de bienes y servicios	-141	-149	-90	-152	-227	-87	-178
Saldo de la cuenta corriente	-190	-216	-162	-221	-324	-286	-421
Deuda externa ^{e/}	...	976	1 274	1 777	2 009	2 211	2 335

a/ Cifras preliminares.

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

c/ Salario real calculado en base a salarios medios nominales obtenidos por encuesta a 500 empresas industriales y comerciales de Panamá y Colón.

d/ Porcentaje.

e/ Deuda externa y pública comprometida.

emanan de la situación geográfica del país en el marco de las nuevas condiciones y modalidades del Tratado de 1978. Así, a través del desarrollo de una serie de proyectos de infraestructura física, Panamá tiende a conectarse más estrechamente con el mercado internacional apuntando a la creación de una estructura que le permita desarrollar programas auto-suficientes de asistencia a las zonas y estratos de ingreso rezagados, todo ello sin perjuicio de continuar impulsando, en la medida de las disponibilidades actuales, proyectos que impidan un mayor ensanchamiento de la brecha entre la economía urbana --altamente dependiente del exterior-- y la economía rural, todavía sujeta a patrones productivos poco eficientes y a una distribución desigual del ingreso.

Desde una perspectiva de los factores específicamente internos, cabe referirse al estancamiento de la agricultura como al fenómeno que más frenó las posibilidades de crecimiento en 1981 y que generó mayores presiones sobre el balance de pagos. Esta situación, que obedece a la rigidez de determinados sectores de la producción para consumo interno --a la que se sumó en ese año una singular falta de alicientes para intensificar la producción de rubros tradicionales de exportación-- ha continuado desplazando mano de obra desde el medio rural a los centros urbanos, agravando con ello los problemas de desempleo en las ciudades. Para oponerse a estas tendencias desfavorables se están orientando y ejecutando programas agroindustriales para medianos y pequeños productores; se continuó asignando recursos a la construcción de acueductos y alcantarillados en beneficio de la población rural, y se extendió el radio de acción de los servicios que satisfacen necesidades comunitarias y persiguen fortalecer la organización de las familias rurales con vistas a mejorar la productividad de sus fincas.

Con todo, pese a los efectos favorables de este tipo de medidas, la generación de empleos fué nuevamente muy baja, debido a que, según se indicó, el gasto interno resultó insuficiente para ejercer algún contrapeso a los efectos depresivos de la coyuntura internacional. Sin embargo, cabe señalar que las presiones inflacionarias se atenuaron y mejoró el salario real de los trabajadores del comercio y de la industria, aun cuando en magnitud

/insuficiente

insuficiente como para evitar un ligero deterioro del consumo privado en su conjunto. Aun así la situación fue menos dramática que en 1980, ya que en este año el consumo privado se contrajo 7%. En este sentido, los controles de precios al por mayor y minoristas tuvieron un éxito relativo y se sumaron a los efectos favorables que representó para Panamá la importante desaceleración de los precios del petróleo crudo.

El balance de pagos volvió a mostrar un desequilibrio comercial significativo, en el que incidió, además de la coyuntura internacional adversa, el debilitamiento de la economía costarricense y el mejoramiento de su posición competitiva con respecto a Panamá. Aunque el déficit comercial no llegó a ser tan importante como el de 1979, de todos modos superó dos veces al de 1980, debido a que se hizo vasto uso del crédito comercial para compras corrientes y el Centro Financiero Internacional continuó ampliando sus operaciones y apoyando, aunque residualmente, las necesidades del comercio doméstico, el cual se vio alentado a su vez por la incorporación de grupos de alto ingreso de la ex-zona al mercado interno. Con todo, no parece que los medios de pago a inmediata disposición del público hayan crecido en forma desmedida, y ello a causa de las altas tasas de interés pagadas por los depósitos de ahorro. Por su parte, los pagos de factores al exterior continuaron siendo elevados. Frente a ello --pese a no contarse con información cuantitativa precisa-- se estima que los flujos netos de capital de largo plazo, tanto públicos como privados, resultaron insuficientes para cubrir la brecha de los pagos corrientes, debiendo intensificarse el uso del crédito comercial. Sin embargo, las facilidades que presenta ahora Panamá para la inversión extranjera directa --donde a las ventajas tradicionales se suman los progresos alcanzados por un esfuerzo persistente para formar recursos humanos-- pueden contribuir al fortalecimiento de su desarrollo futuro, a medida que madure la infraestructura destinada a aprovechar mejor su situación geográfica. El modelo de funcionamiento que de ello resulte tendrá que ir acompañado por una acción decidida para generar empleos productivos y dar mayor estabilidad a la creación de fuentes de trabajo, hasta el momento muy dependiente de la coyuntura internacional.

2. La evolución de la actividad económica

a) Las tendencias de la oferta y demanda globales

Como se expresó en el capítulo anterior, el ritmo de crecimiento de la economía panameña durante 1981 llegó a 3.6%. Teniendo en cuenta la expansión demográfica, este resultado determinó un aumento de poco más de 1% del producto por habitante. (Véase de nuevo el cuadro 1.) Las importaciones de bienes y servicios, por su parte, permanecieron prácticamente estancadas, apreciándose en consecuencia un bajo crecimiento de la oferta global (2.8%). El coeficiente de importaciones, en aumento desde 1978, se ubicó en 1981 en 40% --porcentaje inferior a los de 1979 y 1980-- en parte por la realización de inventarios comerciales de origen externo, cuya formación previa obedeció a las expectativas de alzas de precios. (Véase el cuadro 2.)

Desde el punto de vista de la demanda, sólo se posee información desagregada para la exportación de bienes y servicios. Dichas compras se expandieron levemente y aun cuando bajaron las colocaciones de bienes, el dinamismo de los servicios, impulsado por las nuevas actividades transferidas a Panamá, compensó con creces la crisis del comercio visible.^{1/} Así, sólo se tiene relativa seguridad acerca del comportamiento global de la demanda interna, donde se registró una baja de casi 1% con respecto a 1980.

Indicadores parciales permiten estimar que la inversión pública tuvo un crecimiento casi nulo,^{2/} y lo mismo ocurrió con la actividad privada. En el cuadro 3 puede observarse la importante contracción en el valor agregado de la construcción, alto componente de la formación de capital fijo en la estructura económica panameña. Esta reducción pudo a lo sumo compensarse con la importación de la maquinaria y el equipo que demandaron

^{1/} La exportación de servicios supera actualmente en más de 3.5 veces a la de bienes.

^{2/} Según las cuentas del sector público, la inversión aumentó 11%, en valores corrientes, en tanto que los precios al por mayor crecieron en promedio 10% durante el año.

Cuadro 2

PANAMA: OFERTA Y DEMANDA GLOBALES

	Millones de balboas a precios de 1970				Composición porcentual		Tasas de cre- cimiento b/		
	1978	1979	1980	1981a/	1970	1981a/	1979	1980	1981a/
<u>Oferta global</u>	<u>2 014</u>	<u>2 196</u>	<u>2 347</u>	<u>2 412</u>	<u>140.6</u>	<u>139.9</u>	<u>9.3</u>	<u>6.7</u>	<u>2.8</u>
Producto interno bruto a precios de mercado	1 479	1 581	1 664	1 724	100.0	100.0	7.0	4.9	3.6
Importaciones de bienes y servicios	535	615	683	688	40.6	39.9	14.9	11.0	0.8
<u>Demanda global</u>	<u>2 014</u>	<u>2 196</u>	<u>2 347</u>	<u>2 412</u>	<u>140.6</u>	<u>139.9</u>	<u>9.3</u>	<u>6.7</u>	<u>2.8</u>
Demanda interna	1 451	1 571	1 512	1 499	103.3	86.9	8.8	-3.4	-0.9
Inversión bruta interna	362	341	355	...	26.4	...	-6.2	6.2	...
Inversión bruta fija	336	297	320	...	24.4	...	-11.7	7.8	...
Construcción	198	161	187	...	12.2	...	-18.9	16.1	...
Maquinaria	138	136	133	...	12.2	...	-1.3	-2.0	...
Pública	173	104	137	...	6.5	...	-39.8	31.7	...
Privada	163	193	183	...	19.7	...	18.1	-5.2	...
Variación de existencias	26	44	35	...	2.0	...			
Consumo total	1 089	1 230	1 157	...	76.9	...	13.8	-6.0	...
Gobierno general	250	263	264	...	14.3	...	5.2	0.3	...
Privado	839	967	893	...	62.6	...	15.6	-7.3	...
Exportaciones de bienes y servicios	563	625	835	913	37.3	53.0	10.5	34.1	9.4

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

a/ Cifras preliminares.

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

Cuadro 3

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

	Millones de balboas a precios de 1970				Composición porcentual		Tasas de cre- cimiento b/		
	1978	1979	1980	1981 ^{a/}	1970	1981 ^{a/}	1979	1980	1981 ^{a/}
<u>Producto interno bruto</u> ^{c/}	<u>1 233</u>	<u>1 303</u>	<u>1 367</u>	<u>1 416</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>5.7</u>	<u>4.9</u>	<u>3.6</u>
<u>Bienes</u>	<u>430</u>	<u>450</u>	<u>467</u>	<u>454</u>	<u>35.4</u>	<u>33.2</u>	<u>4.6</u>	<u>4.0</u>	<u>-2.6</u>
Agricultura	231	223	225	222	17.0	16.2	-3.4	1.1	-1.2
Minería	3	3	3	3	0.3	0.2	7.2	6.7	-3.1
Industria manufacturera	130	153	159	155	12.0	11.3	17.3	4.0	-2.3
Construcción	66	71	80	74	6.1	5.5	7.9	12.8	-7.0
<u>Servicios básicos</u>	<u>167</u>	<u>187</u>	<u>199</u>	<u>216</u>	<u>15.0</u>	<u>15.8</u>	<u>12.8</u>	<u>6.4</u>	<u>8.2</u>
Electricidad, gas y agua	39	44	47	51	3.6	3.7	16.3	6.8	7.8
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	128	143	152	165	11.4	12.1	11.7	6.3	8.4
<u>Otros servicios</u>	<u>614</u>	<u>636</u>	<u>662</u>	<u>697</u>	<u>49.6</u>	<u>51.0</u>	<u>3.4</u>	<u>5.0</u>	<u>6.2</u>
Comercio y finanzas	143	149	164	182	12.3	13.3	4.0	9.4	10.7
Propiedad de vivienda	102	106	113	120	8.4	8.8	3.1	6.2	5.5
Administración pública y defensa	46	48	53	55	4.0	4.0	3.5	10.5	3.3
Otros	323	333	332	340	28.9	24.9	3.1	-0.9	1.8

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

a/ Cifras preliminares.

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

c/ La suma de las actividades no coincide con el total porque se extrapola independientemente cada actividad y el total.

los avances de los proyectos hidroeléctricos, así como con las exigencias de material importado para la construcción y el tendido del oleoducto transistmico. Este proyecto, que fue el más significativo en cuanto a volumen de gasto realizado por el sector privado, unirá a Puerto Armuelles en el Pacífico con Chiriquí Grande en el Atlántico y permitirá el paso de 600 000 barriles diarios de petróleo procedente de Alaska.

Por lo expuesto anteriormente, es probable que el consumo total haya disminuido ligeramente, aun cuando de ninguna manera en la proporción de 1980, cuando los ajustes salariales fueron insuficientes para compensar las alzas en el costo de la vida. (Véase de nuevo el cuadro 2.)

b) El crecimiento de los principales sectores

i) Introducción. 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 de nuevo el cuadro 3.)

La economía panameña volvió a mostrar, así, las debilidades estructurales que derivan del escaso desarrollo de actividades directamente productivas y especialmente del bajo nivel de integración que prevalece entre los diferentes sectores económicos. A ello se sumó la falta de dinamismo de la exportación de servicios, ya que en las ramas donde mejoró la tasa de expansión, los resultados estuvieron más bien ligados a la incorporación de actividades que, si bien ya operaban, lo hacían en beneficio de la administración extranjera de la ex-zona. 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 físicos 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 cual ha adquirido así mayor predominio en la perspectiva de largo plazo.

/Lo anotado

Lo anotado anteriormente permite suponer que en los próximos años se fortalecerán diferentes focos urbanos de generación de servicios, con criterios más modernos de gestión, cuya eficiencia y posibilidades de venta al exterior habrán de incrementarse. Sin embargo, como contrapartida a ese desarrollo podría aumentar la desarticulación de esas actividades con el resto de la economía y, durante algún tiempo los resultados, en términos de empleo, podrían no ser satisfactorios, en particular en la etapa de maduración de lo que sería la nueva plataforma de utilización de los recursos recientemente incorporados a la economía nacional. Esa circunstancia podría influir también para que no mejorara sensiblemente la distribución del ingreso, aspecto que por lo demás requeriría, más allá de las acciones directas (fiscales o de otro tipo), de determinados cambios en la composición de la oferta de bienes.

Por otro lado, de prolongarse la situación presente en el sector agrícola, no tardaría el país en volverse 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. Por tanto, probablemente habría que fortalecer las acciones en la agricultura básica y en la industria de consumo popular tratando al mismo tiempo de que esos sectores contribuyan activamente a la generación de empleo y al equilibrio del ingreso personal y regional, con base en recursos nacionales, sin perjuicio de que se ensanchen las actividades de exportación de bienes tropicales de alto valor comercial. En ese sentido 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 mejorar las condiciones de bienestar de amplios sectores de la población, aunque acaso exijan un apoyo mayor del Estado en materia de suministro de insumos, asistencia técnica, organización de sistemas de producción y comercialización para que los productos logren penetrar en los grupos de menores ingresos en zonas tanto urbanas como rurales, así como en la promoción concomitante de esquemas organizativos que permitan el acceso de pequeños y medianos productores a las disponibilidades de crédito comercial y una adecuada coordinación y programación.

/Dentro de

Dentro de las limitaciones actuales que enfrenta el Estado panameño --en parte debido al alto grado de endeudamiento externo a que se ha llegado-- es probable que, en tanto el sector urbano de servicios no alcance un desarrollo capaz de permitir transferencias significativas de excedentes hacia el agro y las industrias de productos básicos, para robustecer un patrón de consumo popular que dinamice un segmento importante de la agricultura y parte de la industria, será necesario movilizar recursos mediante la elevación de los gravámenes a los bienes suntuarios y la ampliación de la oferta de crédito interno en condiciones blandas, compensadas con mayores costos financieros a recaer sobre el sector de consumo y propiedades de lujo, el cual se ha expandido con cierta intensidad en los últimos años. En todo caso se trataría de acciones tendientes a lograr una mayor articulación de las actividades internas que en sí mismas no demandarían políticas ni capacidades empresariales susceptibles de entrar en conflicto con las que se necesitan para crear un amplio sector exportador de servicios y de bienes de manufactura ligera y de alto valor agregado.

ii) 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 decreció poco más de 1% frente a un escaso ascenso del año anterior. (Véanse los cuadros 3 y 4.) Esta situación ha dado lugar a que continúe la política de fomento que el gobierno ha venido instrumentando recientemente para reforzar el desarrollo agrícola del país.

En relación con esto último, conviene destacar ciertos elementos que distinguen a la agricultura panameña de la de otros países en vías de desarrollo. En primer lugar, si bien es cierto que en el corto plazo (tal fue el caso del año en estudio) se han presentado problemas de tipo coyuntural que han frenado la expansión del sector, existen sin embargo posibilidades para un desarrollo acelerado mediante la habilitación de nuevas zonas. En segundo lugar, las perspectivas favorables para el crecimiento del sector servicios a raíz de la puesta en vigencia del nuevo Tratado sobre el Canal, abren nuevas posibilidades para el desarrollo

Cuadro 4

PANAMA: INDICADORES DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA

	1978	1979	1980	1981 ^{a/}	Tasas de crecimiento			
					1978	1979	1980	1981 ^{a/}
<u>Índice de producción agropecuaria</u> (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	...
<u>Producción de los principales cultivos</u>								
Arroz ^{b/}	3 508	3 737	3 780	...	-12.8	6.5	1.2	...
Mafz ^{b/}	1 422	1 695	1 390	...	-19.1	19.2	-18.0	...
Frijol ^{b/}	72	102	90	...	-19.0	41.7	-11.8	...
Caña de azúcar ^{c/}	3 000	3 177	3 194	...	1.3	5.9	0.5	...
Banano ^{d/}	2 346	2 300	2 194	2 361	-24.2	-2.0	-4.6	7.6
<u>Indicadores de la producción pecuaria e/</u>								
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.

a/ Cifras preliminares.

b/ Miles de quintales.

c/ Miles de toneladas.

d/ Millones de libras.

e/ Miles de cabezas.

/agrícola.

agrícola. Al contrario de lo que ha sucedido tradicionalmente en el crecimiento económico de América Latina, en Panamá, por tratarse de una economía de servicios, el sector agrícola no ha contribuido al desarrollo global con excedentes de ahorro para el financiamiento del propio sector o el de otras ramas de la economía. Por el contrario, el sector servicios asentado en las áreas urbanas del país ha sido el principal generador de los excedentes aplicados en las zonas rurales.

Actualmente las autoridades se encuentran preocupadas por la presión que la baja producción interna de alimentos está ejerciendo sobre el balance de pagos. Por el lado de las exportaciones, se ha seguido acentuando la falta de competitividad con el exterior tanto por la reducida productividad interna como por los altos costos derivados de las alzas de precios en los insumos importados. Por el lado de las compras externas, se ha incrementado la tendencia a importar más alimentos y se ha agudizado el contrabando de productos costarricenses por la situación cambiaria de Costa Rica. Por otra parte, los productores ejercen gran presión para que el gobierno aumente los precios de sostén para el arroz, maíz y frijol, debido a la aludida elevación en los costos de producción así como a los problemas señalados anteriormente.

Dentro de ese contexto, 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: fuerte precipitación en la época de siembra y sequía pronunciada en la de cultivo. Esto último obligó a importar durante el año volúmenes significativos de estos productos. En el caso del maíz, las compras foráneas pasaron de 800 000 a un millón de quintales entre 1980 y 1981, y estuvieron asociadas a la fabricación de alimentos concentrados para la avicultura, toda vez que, por un efecto de precios desde hace dos años, el consumo de carne blanca empezó a desplazar a la de vacuno.

En contraste, la producción de arroz creció considerablemente (20%), como resultado de un incremento de la superficie mecanizada, con lo cual se recuperó el nivel alcanzado cuatro años atrás aunque todavía se encuentra por abajo del de 1976. Cabe señalar que la producción se había venido

/reduciendo,

reduciendo, entre otras causas, por los elevados inventarios acumulados los últimos años ante la imposibilidad de vender el producto en el exterior dados los altos costos de producción interna. También contribuyó a la acumulación de excedentes la introducción ilegal de grandes cantidades de ese grano, provenientes de países vecinos, y principalmente de Costa Rica, dado que los precios de venta al consumidor en Panamá son muy superiores. Con objeto de no afectar la superficie sembrada de 1982, las autoridades contemplan la posibilidad de promover su exportación a precios subsidiados para evitar con ello altos costos de almacenamiento.

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 el volumen aumentó 7.6% y las exportaciones subieron más de 22%. (Véanse los cuadros 4 y 8.)

La producción de otros cultivos menos importantes como lenteja, cebolla y tabaco se mantuvo cerca de los niveles de los últimos años, lo cual se seguirá reflejando en montos crecientes de compras externas.

El sacrificio de ganado vacuno aumentó más del 11%, tanto por un repunte en el consumo interno de carne como por un incremento en las ventas hacia los Estados Unidos. Este aumento en la producción se vio acompañado de una baja, por tercer año consecutivo, en las existencias de ganado, lo cual tendrá sin duda un efecto negativo sobre este sector en un futuro cercano. El sacrificio de ganado porcino aumentó 9.1% tasa elevada que se explica por una mayor preferencia por el consumo de esta carne ante el aumento notorio, en los últimos años, de los precios de la de vacuno. Si a esto último se agrega una mayor demanda de esta carne por la industria de embutidos, se comprende que la tasa de extracción se encuentre por encima de la de reposición de existencias.

La tendencia al deterioro en la ingesta de proteínas de origen animal de los últimos años se invirtió en 1981, pero sin volver a alcanzar el nivel de 1977.^{3/}

^{3/} En 1977 el consumo de carne llegó a 50 libras por habitante y en 1981 sólo alcanzó 42 libras.

Como se mencionó al principio, 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 (72.6 millones de balboas) contempló aspectos bastante diversos. Incluyó inversiones financieras para otorgar crédito a pequeños y medianos productores y a asociaciones de productores, destinado a obras de infraestructura, compra de maquinaria y equipo y servicios de extensión agropecuaria e investigación.

Entre las actividades realizadas en 1981 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, cuyo objeto es crear una infraestructura que asegure la prestación de servicios; se pretende también implantar un sistema de vigilancia de epidemias y control de enfermedades, así como establecer medidas de prevención de la fiebre aftosa y la peste porcina.

Entre los proyectos que se están ejecutando, merece destacarse el de mercadeo agrícola a cargo del MIDA. Con el fin de dotar al Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA) de una mayor y más eficiente capacidad de manejo de granos básicos, se han construido puertos de compra y centros 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 ha programado además, con financiamiento del propio IMA, la remodelación del Frigorífico de Tocumen para aumentar las facilidades de almacenamiento de productos perecederos.

iii) La industria manufacturera y la construcción. Según indicadores preliminares, el valor agregado por la industria manufacturera disminuyó poco más de 2% frente a un crecimiento de 4% en 1980. (Véase nuevamente el cuadro 3.) Esta caída en la producción estuvo determinada

/parcialmente

parcialmente por un importante descenso en la industria de la construcción y por la baja en la producción de la refinería de petróleo, hecho este último que se vincula a la lenta evolución del consumo interno y a la reducida actividad en las operaciones de transporte por el Canal.

A nivel de ramas, la producción bruta industrial denotó una recesión muy marcada, especialmente en lo que se refiere a bienes de consumo masivo (industria alimenticia, calzado y muebles), que no pudieron sostener los ritmos del año anterior, que por lo demás ya venían declinando. A ello se sumó la baja en la producción de derivados del petróleo ya mencionada y la de rubros que, como los de la industria metálica, tienen relación muy directa con la edificación. (Véase el cuadro 5.)

Entre los esfuerzos de reactivación más significativos que se están realizando en el sector industrial, merece citarse el incremento de operaciones del Banco Nacional de Panamá destinado a apoyar, mediante crédito y la adquisición de capital de riesgo, diversas iniciativas de inversión en actividades agroindustriales, destacando la atención a pequeñas industrias. También merecen mención los programas para fomentar empresas de servicios y cuyo objeto es dar mayor empleo. 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. Este programa se complementa con el llamado "IV Programa de financiamiento de la pequeña y mediana industria" del Banco Nacional, que procura impulsar el establecimiento de industrias en el interior del país con el propósito de facilitar el uso de insumos agrícolas.^{4/}

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.

^{4/} Se usará un mínimo de 30% de los fondos de este programa para financiar proyectos industriales en el interior del país.

Cuadro 5

PANAMA: INDICADORES DE LA PRODUCCION MANUFACTURERA

	1978	1979	1980	Enero a septiembre a/		Tasas de crecimiento		
				1980	1981 b/	1979	1980	1981 b/
<u>Indice de volumen físico de la producción manufacturera (1971 = 100)</u>	<u>119.1</u>	<u>123.7</u>	<u>128.8</u>	<u>131.6</u>	<u>126.1</u>	<u>10.5</u>	<u>4.1</u>	<u>-4.2</u>
Alimentos, bebidas y tabaco	133.8	153.1	159.8	166.3	161.3	14.4	4.4	-3.0
Calzado, vestuario y productos del cuero	125.5	136.0	139.8	133.1	134.2	8.4	2.8	0.8
Madera, muebles y accesorios	55.7	63.9	69.5	67.7	62.0	14.7	8.8	-8.4
Papel, imprenta y editorial	103.6	104.6	113.2	114.7	100.9	1.0	8.2	-12.0
Caucho, química y derivados del petróleo	104.4	109.1	109.2	110.7	104.8	4.5	0.1	-5.3
Minerales no metálicos	84.2	93.9	94.7	100.1	90.8	11.5	0.9	-9.3
Industrias metálicas básicas	73.3	112.5	144.7	144.0	142.8	53.5	28.6	-0.8
Productos metálicos	92.3	94.1	98.5	99.4	95.1	2.0	4.7	-4.3
Otras manufacturas	108.2	127.2	100.9	99.3	120.2	17.3	-20.7	21.0

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

a/ Cifras correspondientes al promedio de los tres primeros trimestres de cada año.

b/ Cifras preliminares.

Al mismo tiempo dicha corporación ha continuado utilizando ampliamente las disponibilidades existentes para estudios de factibilidad que administra el Fondo de Preinversión del Ministerio de Planificación.

Por lo que se refiere a la construcción, la fuerte reducción de su producto (7%) repercutió de manera importante en la producción de otros bienes y afectó la situación coyuntural del empleo.

Con base en informaciones preliminares, se estima que la superficie edificada en el distrito de Panamá decreció poco más de 6%, aunque la de vivienda, dentro de ese total, aumentó casi 20% (véase el cuadro 6). Uno de los hechos significativos durante 1981 parece haber sido el cambio de composición de la superficie edificada con un aumento de la vivienda popular y media, y una declinación pronunciada en la construcción de edificios residenciales, locales comerciales y oficinas, en contraste con una expansión considerable en el bienio anterior, especialmente en 1980. Dadas las diferencias en valor agregado por superficie edificada, lo anterior explica las variaciones negativas en el producto total del sector.

Ante la situación depresiva en la construcción privada, se tomaron medidas de carácter tributario que tuvieron algún efecto parcial aun cuando sin incidir en forma determinante sobre el fenómeno, debido a que éste responde más bien a la situación económica de países adelantados y a la de los mercados de países vecinos como Colombia y Venezuela, que tradicionalmente aportan recursos para la edificación panameña. Lo más saliente en materia tributaria fue la ampliación del plazo de exoneración del impuesto inmobiliario devengado por construcciones nuevas, dentro de un régimen transitorio que, en principio, estará en vigencia durante 1981 y 1982.

c) Los sectores de servicios

A diferencia de lo que sucediera con la producción de bienes, el producto generado por los servicios logró una tasa de crecimiento más alta que la de 1980. (Véase de nuevo el cuadro 3.) En ello jugó un papel determinante la intensificación de los programas de generación eléctrica y la ampliación de los servicios de alcantarillado que tienen prioridad

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.

^{a/} Cifras preliminares.

^{b/} Se refiere al área de los permisos de construcción en el Distrito de Panamá.

en los planes y proyectos de inversión pública. En particular, el programa hidroeléctrico ha venido recibiendo fuerte apoyo tanto en lo referente a la generación en territorio panameño como en lo concerniente a la interconexión eléctrica con Costa Rica. Otro factor de naturaleza autónoma y de origen externo que contribuyó al dinamismo de los servicios fue --como se explica más adelante-- 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, cabe destacar que el incremento en las actividades del centro financiero internacional puede atribuirse principalmente a la reactivación del comercio y las finanzas.

Frente a lo anterior, la baja del producto en la agricultura, en la industria y en la construcción, así como el estancamiento de los servicios prestados al exterior (turismo y transporte principalmente) por la recesión de los principales países occidentales, transmitieron cierta debilidad a una extensa gama de actividades de producción inmaterial, incluyendo el valor agregado por la propiedad de vivienda. (Véase de nuevo el cuadro 3.) A ello hay que agregar que con el fin de adecuar el gasto público a las disponibilidades financieras, debido al fuerte endeudamiento externo, el gobierno, como lo hiciera en 1979, mantuvo un ritmo pausado de expansión de su gasto para la contratación de nuevo personal.

3. El sector externo

a) Rasgos generales

Tal como sucedió con la mayoría de los países latinoamericanos, durante 1981 la economía panameña se vio sometida a presiones en sus relaciones con el exterior. Factores de diversa índole contribuyeron a agravar el déficit comercial y a que menguara el impacto positivo de la operación de las instalaciones recién incorporadas a la soberanía panameña.

En 1980, pese a que las compras foráneas de bienes experimentaron un crecimiento importante (24%), el aumento de las exportaciones de servicios fue de tal magnitud que el déficit global de bienes y servicios disminuyó en 140 millones de dólares (62%) en relación con 1979. Durante 1981, no obstante que las importaciones se estancaron, la conjunción de una baja pronunciada de las exportaciones de bienes (-20%) y de un aumento moderado de las ventas de servicios (6.5% contra 50% en 1980) dio lugar a que el desequilibrio comercial superará los niveles de años recientes. De esta forma, lo acontecido en estos dos años puso nuevamente de relieve el rasgo estructural del sector externo panameño, en el que las variaciones que experimenta la exportación de servicios resultan determinantes en alto grado para la estabilidad del balance de pagos. (Véanse los cuadros 7 a 10.)

Esa misma característica volvió al país más vulnerable que otras economías de similar tamaño, a los efectos de la recesión internacional. El número de turistas descendió con respecto a 1980 y el paso de barcos por el Canal apenas se incrementó 0.7%. Ambos factores repercutieron sobre el comercio interno y naturalmente sobre la gama de actividades directamente conectadas a las operaciones del canal interoceánico. Sin embargo, aunque no fue posible aprovechar plenamente los beneficios derivados del acceso del comercio local al mercado de la ex-zona del Canal, este elemento, entre otros, actuó como compensador para fortalecer la generación del producto interno por el lado de los servicios. De igual manera operó el aumento gradual en las operaciones de transporte

Cuadro 7

PANAMA: PRINCIPALES INDICADORES DEL COMERCIO EXTERIOR

	1976	1977	1978	1979	1980	1981 ^{a/}
<u>Tasas de crecimiento</u>						
Exportaciones de bienes						
Valor	-18.2	6.6	5.5	15.8	20.3	-20.0
Volumen	-2.0	9.1	4.4	-12.2	-1.5	-12.1
Valor unitario	-16.6	-2.3	1.1	31.8	22.1	-9.0
Importaciones de bienes						
Valor	-3.9	-0.1	9.1	26.3	23.5	2.2
Volumen	-11.1	-5.1	2.6	3.7	0.4	-6.8
Valor unitario	6.1	5.0	6.0	20.8	20.7	4.0
Relación de precios del intercambio	-21.3	-7.0	-4.6	9.2	1.2	-12.5
<u>Indices (1970 = 100)</u>						
Relación de precios del intercambio	87.1	81.0	77.3	84.4	85.4	74.7
Poder de compra de las exportaciones de bienes	90.6	92.0	91.6	87.8	87.6	67.3
Poder de compra de las exportaciones de bienes y servicios	94.3	98.6	97.2	97.1	113.4	108.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

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/}
<u>Total</u>	<u>304</u>	<u>353</u>	<u>424</u>	<u>339</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>16.1</u>	<u>20.1</u>	<u>-20.0</u>
<u>Principales exportaciones tradicionales</u>	<u>199</u>	<u>233</u>	<u>279</u>	<u>262</u>	...	<u>77.3</u>	<u>17.1</u>	<u>15.5</u>	<u>-6.1</u>
Derivados del petróleo ^{b/}	60	72	82	62	34.5	18.3	20.4	11.4	-24.4
Banano	72	66	62	76	19.8	22.4	-8.3	-6.1	22.6
Camarón	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
Cacao	3	4	2	2	0.2	0.6	33.3	-50.0	-
Carne	1	2	3	2	0.7	0.6	100.0	50.0	-33.3
<u>Resto</u>	<u>105</u>	<u>120</u>	<u>145</u>	<u>77</u>	...	<u>22.7</u>	<u>14.3</u>	<u>20.8</u>	<u>-46.9</u>

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

b/ Incluye la venta a barcos y aviones y al Area del Canal.

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/
<u>Total</u>	<u>862.1</u>	<u>1 088.9</u>	<u>1 344.6</u>	<u>1 374.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>26.3</u>	<u>23.5</u>	<u>2.2</u>
Bienes de consumo e intermedios con excepción de petróleo crudo	529.0	637.1	771.7	822.6	62.0	59.9	20.4	21.1	6.6
Petróleo crudo	208.2	301.8	384.8	346.9	18.3	25.2	45.0	27.5	-9.9
Bienes de capital	124.9	150.0	188.1	204.5	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.

Cuadro 10

PANAMA: BALANCE DE PAGOS

(Millones de dólares)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981 ^{a/}
Exportaciones de bienes y servicios	828	909	950	1 146	1 616	1 608
Bienes <u>fob</u>	271	288	304	352	424	339
Servicios <u>b/</u>	557	621	646	794	1 192	1 269
Transporte y seguros	145	137	109	129	539	576
Viajes	150	173	197	214	168	171
Importaciones de bienes y servicios	977	999	1 102	1 373	1 703	1 786
Bienes <u>fob</u>	791	790	862	1 089	1 345	1 374
Servicios <u>b/</u>	186	209	240	284	358	412
Transporte y seguros	96	112	127	157	222	261
Viajes	34	35	37	48	56	65
<u>Balance de bienes</u>	<u>-520</u>	<u>-502</u>	<u>-558</u>	<u>737</u>	<u>-921</u>	<u>-1 035</u>
<u>Balance comercial</u>	<u>-149</u>	<u>-90</u>	<u>-152</u>	<u>-227</u>	<u>-87</u>	<u>-178</u>
Utilidades e intereses	-54	-61	-54	-98	-145	-180
Utilidades	-2	-14	-11	-34	-36	-36
Intereses	-52	-47	-43	-64	-109	-144
Transferencias unilaterales privadas	-13	-11	-15	1	-54	-63
<u>Balance en cuenta corriente</u>	<u>-216</u>	<u>-162</u>	<u>-221</u>	<u>-324</u>	<u>-286</u>	<u>-421</u>
Transferencias unilaterales oficiales	9	9	13	14	41	37
Capital a largo plazo	275	298	485	264	281	...
Inversión directa	-11	11	-3	49	39	...
Inversión de cartera	2	-4	-10	-2	16	...
Otro capital a largo plazo	284	291	498	217	226	...
Sector oficial <u>c/</u>	286	292	498	219	181	...
Préstamos recibidos	350	382	970	529	383	...
Amortizaciones	-64	-90	-472	-310	-202	...
Otros sectores <u>c/</u>	-2	-1	-	-2	45	...
Préstamos recibidos	...	...	...	...	...	...
Amortizaciones	...	...	...	...	...	...
<u>Balance básico</u>	<u>68</u>	<u>145</u>	<u>277</u>	<u>-46</u>	<u>36</u>	<u>...</u>
Capital a corto plazo	20	-73	-270	466	-412	...
Bancos comerciales	21	-23	-271	505	-386	...
Otros sectores	-1	-50	1	-39	-26	...
Asientos de contrapartida <u>d/</u>	30	2	-3	-14	-21	...
<u>Balance en cuenta de capital</u>	<u>334</u>	<u>236</u>	<u>225</u>	<u>730</u>	<u>-111</u>	<u>...</u>
Errores y omisiones	-118	-74	-4	-406	397	...

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

a/ Cifras preliminares.

b/ Los servicios incluyen también otras transacciones oficiales y privadas, pero excluyen utilidades e intereses. La serie no es estrictamente comparable por cambios contables introducidos a partir de 1980.

c/ Además de los préstamos recibidos y sus amortizaciones, se incluyen préstamos netos concedidos y otros activos y pasivos.

d/ Se incluyen las contrapartidas de monetización o desmonetización de oro, de asignaciones o cancelación de derechos especiales de giro y de variaciones por revalorización.

/en la medida

en la medida en que se trató de actividades --como las de los puertos de Balboa y Cristóbal-- que antes no pertenecían en absoluto a la producción panameña y actualmente se están incorporando a su economía por aplicación de las cláusulas del Tratado Torrijos-Carter.

El crecimiento pausado del producto incidió en una ampliación moderada de las importaciones de bienes (2.2% contra 23.5% de 1980), lo mismo de consumo que intermedios, los primeros ligados tanto al ritmo global de la economía y al poco dinamismo mostrado por el comercio interno como a un efecto retardado de las alzas importantes de los precios de importación en los dos años anteriores. (Véase de nuevo el cuadro 9.) Pero al considerar el reducido crecimiento de las importaciones debe tenerse en cuenta también que se efectuaron menores compras de petróleo crudo y la causa fundamental de ello fue el avance en la sustitución de la generación térmica por la hidráulica en la producción de electricidad.

Pese a la disminución en el ritmo de crecimiento de los precios de los bienes importados (4%), fundamentalmente por la reducción de la tasa de inflación en el petróleo, la crisis de los mercados de los principales productos primarios de exportación (los precios cayeron 9% en promedio) dio lugar a que la relación de precios del intercambio se tomara altamente desfavorable para la economía panameña. (Véase de nuevo el cuadro 7.)

El estancamiento relativo de las corrientes del intercambio exterior de Panamá podría considerarse, con todo, un fenómeno de naturaleza transitoria, ya que, a diferencia de lo que acontece con la mayor parte de los países del ámbito latinoamericano, la economía encuentra viabilidad para su desarrollo futuro sin alterar sustancialmente su pauta de funcionamiento tradicional, al poseer las ventajas de la incorporación de la zona canalera a su economía. Estas posibilidades derivan tanto de las actividades de apoyo a los servicios mismos de transporte (entre los cuales se incluyen la infraestructura para el turismo) como del fomento del aparato productor de bienes, en particular del industrial. Desde esta perspectiva, el país cuenta con buen potencial de crecimiento, principalmente en maquila y en general en productos industriales ligeros

no sólo por las ventajas de su posición geográfica sino también por la existencia de una franja relativamente amplia de mano de obra calificada así como por el suministro oportuno y eficiente de fluido eléctrico en un futuro cercano.

b) El comercio de bienes

Medido en términos reales, el intercambio de bienes mostró durante 1981 un comportamiento aún menos dinámico que el del año anterior, tanto por el lado de las ventas como de las compras externas. Las primeras volvieron a decrecer, en tanto que las importaciones disminuyeron 7% frente a un crecimiento de 0.4% en 1980. El valor unitario de las exportaciones de bienes disminuyó 9%, después del alza importante obtenida los dos años anteriores. (Véase de nuevo el cuadro 7.)

Con excepción del banano, los valores corrientes de las ventas de los principales productos de exportación bajaron durante 1981. Considerados los artículos más importantes (véase de nuevo el cuadro 8), se obtuvo un ingreso menor de divisas del orden de los 31 millones de dólares, situación que contrasta con el comportamiento relativamente satisfactorio del período recién pasado.

Las exportaciones de derivados del petróleo, que constituyen, junto con el banano, el rubro de mayor significación de las ventas foráneas, sufrieron una disminución durante 1981. Su valor corriente se redujó 24.4%, al pasar de 82 a 62 millones de dólares, razón por la cual el banano se convirtió en el artículo de exportación más destacado de 1981. Esta reducción obedeció tanto a un estancamiento relativo en el volumen como a la baja de precios que se operó en el mercado mundial de hidrocarburos a partir del segundo semestre del año. Asimismo, y acorde con la recesión económica internacional, la demanda de combustible de los barcos en tránsito se mantuvo a niveles similares a los del año anterior.

Las exportaciones bananeras mejoraron durante 1981 como resultado tanto de la solución de problemas laborales como por condiciones climáticas favorables. De hecho, la venta de banano durante 1981 (76 millones de dólares) sólo representó una recuperación de niveles ya alcanzados con anterioridad, fenómeno altamente importante si se toma en cuenta el potencial de expansión de este cultivo en el país.

/Como ya

Como ya se mencionó, el resto de las exportaciones mostró, en valores corrientes, un decremento de 8% con respecto a 1980, que significó un importante deterioro en términos reales, particularmente en el caso de los productos pesqueros.

El sector de la pesca experimentó una merma en las capturas como resultado del ciclo natural en los movimientos de las especies marinas. Esto último fue especialmente desafortunado en el caso del camarón si se considera el repunte en los precios internacionales de ese crustáceo a partir del segundo semestre del año.

Las entradas de divisas por las ventas de azúcar declinaron alrededor de tres millones de dólares después del considerable aumento de 1980. Ello se debió a problemas de reorganización en los principales ingenios del país (entre los que destaca el de Santiago) lo que provocó una disminución de 8% en la producción.^{5/} Aun cuando en el país se presentan condiciones climáticas adecuadas para la expansión del cultivo de la caña, no parece aconsejable asignar más recursos a esa actividad, dadas las tendencias descendentes que presenta el mercado mundial del azúcar, sobre todo por la persistente baja en la demanda norteamericana.

Las tendencias seguidas por la producción y las exportaciones de café, predeterminan perspectivas poco halagüeñas para el grano panameño. Así, durante 1981, declinó la entrada de divisas por las ventas de este producto como resultado de la caída de los precios a partir de 1977, no obstante la recuperación experimentada en los últimos meses de 1981.

De acuerdo con información preliminar, el resto de las exportaciones de bienes experimentó una baja considerable. Ello se relaciona seguramente con la crisis económica por la que atraviesan los países centroamericanos --en particular Costa Rica--, que tradicionalmente han sido el mercado principal de esos productos. Sin embargo, los esfuerzos de las autoridades para aumentar las ventas externas prosiguieron durante 1981. En ese sentido, merece destacarse el convenio suscrito con México por medio del cual se favorecen las ventas de productos panameños

5/ La producción pasó de casi 4 millones de quintales en 1980 a poco más de 3.5 millones en 1981.

de conformidad con listas de artículos aprobados de común acuerdo. El mecanismo administrado por las autoridades mexicanas funciona en forma bastante expedita y consiste en devolverle al importador nacional el 75% del impuesto ad valorem que pagara previamente en la aduana al introducir la mercancía.^{6/}

Por otra parte, las importaciones de bienes sólo crecieron 2.2% en valores corrientes durante 1981 como resultado tanto de la contracción en las compras de petróleo crudo como de la disminución en el ritmo de expansión de las importaciones de bienes de consumo. (Véase de nuevo el cuadro 7.)

Las autoridades panameñas han venido desarrollando un importante programa para incrementar la generación de hidroelectricidad para así depender menos de la energía térmica y disminuir el consumo de combustible. Durante 1981, la sensible baja de las compras de petróleo crudo se debió primordialmente a la entrada en operación de algunas unidades del proyecto hidroeléctrico Fortuna, con lo cual se consiguió un aumento de 35% en la generación de este tipo, junto a una disminución de 30% en la térmica. Así, la generación hidroeléctrica elevó su participación en la producción eléctrica total a 68% contra 53% en el año anterior.

Por su parte, el menor ritmo de incremento en las compras de bienes de consumo --cuya ponderación respecto del total de bienes siguió siendo de 60%-- guardó relación con las dificultades financieras internacionales agravadas por el encarecimiento de los bienes de importación, sobre todo en 1979 y 1980. También influyó, en ese mismo sentido, el escaso crecimiento de la actividad económica general, reflejo, como ya se señaló, de un comportamiento bastante moderado del comercio minorista, gran parte del cual se realiza a base de artículos importados.

Por último, la compra de bienes de capital, cuya importancia relativa dentro del total importado se mantuvo cerca del 15%, alcanzó un monto de 205 millones de dólares, por concepto de productos incluidos principalmente en los programas de inversión del sector público.

^{6/} Se acordó una lista de 39 productos con trato preferencial. Se estima que el valor de las exportaciones preferenciales hacia México alcanzó los 9 millones de dólares en los últimos 4 meses del año.

c) El comercio de servicios y los pagos a factores

El saldo favorable de servicios volvió a ensancharse nuevamente, pero en menor proporción que en 1980 debido al escaso crecimiento de las ventas foráneas en relación con las importaciones. Con todo, se alcanzó un saldo positivo de 857 millones de dólares, 3% superior al del año precedente. En esa forma se amortiguó el impacto inicial del crecimiento de las exportaciones registrado entre 1979 y 1980 a raíz de la firma del Tratado Torrijos-Carter, por medio del cual Panamá comenzó a recibir mayores ingresos en el proceso gradual de reversión de la soberanía del Area Canalera.^{7/} Por 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 operando el paso de embarcaciones. Asimismo, recibe una anualidad fija de 10 millones de dólares y una variable equivalente a 30 centavos por tonelada neta transportada. El aumento en los ingresos por servicios durante 1981 se debió también en buena medida al uso de las instalaciones que pasaron a propiedad de los panameños, entre las que se cuentan tres puertos,^{8/} 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 cambiarias por las que atraviesa Costa Rica, país vecino con el cual se mantiene un importante vínculo comercial y turístico.

^{7/} Para la evaluación de los datos sobre exportaciones de servicios que aparece en el cuadro 10, debe tenerse en cuenta que las cifras de años anteriores no son estrictamente comparables con las presentes debido a cambios contables introducidos por la Dirección de Estadísticas a partir de 1980.

^{8/} La operación de los puertos de Cristóbal y Balboa pasó a depender de la Autoridad Portuaria Nacional.

En este último caso, el número de turistas que entró por Paso Canoa, disminuyó en cerca de 40%, hecho que repercutió en forma adversa sobre el comercio local panameño.^{9/} Asimismo, el número de visitantes ingresados por el aeropuerto internacional Omar Torrijos disminuyó levemente (1.7%). No obstante, según cifras que cubren hasta el tercer trimestre del año, se aprecia una recuperación en el número de ingresados al país en calidad de viajeros en tránsito, lo cual parece indicar una relocalización de los flujos internacionales en favor de Panamá.

Los pagos a los factores del exterior contribuyeron a acentuar el desequilibrio de la cuenta corriente; los servicios financieros dieron lugar a egresos netos de intereses al exterior por 144 millones de dólares, frente a 109 millones del año precedente. Ello fue resultado de la elevación de las tasas de interés de los préstamos internacionales, ligada a un aumento relativo en el uso del capital privado.

d) Financiamiento del saldo de la cuenta corriente y el endeudamiento externo

No se dispone de información sobre los movimientos de capitales en el balance de pagos; se estima sin embargo un ingreso global superior en 140 millones de dólares al de 1980, principalmente por la vía del endeudamiento a corto plazo con la banca privada.

Los movimientos de capitales dieron lugar a que la deuda pública total acumulada a fines del año llegara a 2 330 millones de dólares. El servicio de la deuda pública externa aumentó en forma destacada durante 1981, principalmente por la elevación de las tasas de interés, lo cual influyó en el incremento de la ponderación del servicio de la deuda pública externa como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios (33.4%). Si a él se agregara el servicio de las deudas contraídas por el sector privado, el porcentaje sobrepasaría con creces la cifra anterior. (Véase el cuadro 11.)

Los créditos a largo plazo, orientados principalmente al sector oficial se dirigieron a apoyar el programa de inversiones públicas, buena parte de las cuales se utilizarán en el futuro para reforzar la

9/ El número de visitantes bajó de 65 000 a 42 000 entre 1980 y 1981.

Cuadro 11

PANAMA: INDICADORES DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO^{a/b/}

(Millones de dólares)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981 ^{c/}
Deuda pública externa total <u>d/</u>	976.3	1 273.8	1 777.4	2 008.6	2 211.0	2 334.8
Servicio de la deuda externa	122.6	165.7	598.5	500.7	453.8	536.8
Amortizaciones	67.2	93.3	477.8	324.2	215.4	260.1
Intereses	55.4	72.4	120.7	176.5	238.4	276.7
Servicio de la deuda externa como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios	14.8	18.2	63.0	43.7	28.1	33.4

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

a/ La información corresponde a la deuda del gobierno central y entidades descentralizadas.

b/ Saldo a fines de año de la deuda a más de un año.

c/ Cifras preliminares.

d/ Las cifras corresponden a la deuda comprometida.

incorporación de los terrenos recuperados por el país a la economía interna. Entre estos últimos merecen destacarse los gastos que se han venido realizando para ampliar la Zona Libre de Colón en los terrenos devueltos al país a partir de 1979. Este proyecto incluye la construcción de un centro comercial asociado al movimiento de mercancías provenientes del Canal, la construcción de parques industriales destinados al asentamiento de industrias ligeras y al fomento de las actividades de maquila, así como la edificación de un centro turístico para impulsar el comercio interno.

Con las inversiones señaladas, las autoridades estiman que en un futuro cercano habrá de promoverse un flujo activo de inversiones privadas directas --que han fluctuado alrededor de los 40 millones en los últimos años-- por cuanto los programas de infraestructura en ejecución están fortalecidos por otros alicientes como la ausencia de problemas cambiarios, la situación geográfica, las instalaciones portuarias, la presencia de un contingente importante de mano de obra calificada e incentivos tributarios favorables al desarrollo de empresas maquiladoras de exportación.

4. Los precios, las remuneraciones y el empleo

Uno de los aspectos relevantes de la evolución económica en 1981 fue la apreciable reducción de las tensiones inflacionarias, que en 1980 se habían manifestado con un vigor desacostumbrado en Panamá. (Véase el cuadro 12.)

Pese al carácter esencialmente abierto de la economía panameña y a la ausencia de un sistema monetario propio, los productos importados, tomados en conjunto, no obstante su relativa aceleración, fueron poco representativos de la forma en que se movieron los precios. A nivel de cotizaciones al por mayor se observa, en efecto, que mientras el índice general se incrementó 10% frente a 15.3% en 1980 (sobre la base de variaciones medias anuales), el correspondiente índice de importaciones pasó de 13.1% en 1980 a 13.6% en 1981, o sea tuvo un comportamiento inverso, si bien el cambio de la tasa fue de poca intensidad.

Para las condiciones generales del proceso inflacionario que se venía desarrollando, fue en cambio determinante la pérdida de velocidad en la evolución de los precios del petróleo --producto a su vez de la baja absoluta en el mercado internacional en el segundo semestre--, debido a la importancia que tiene esta mercancía en la estructura del sector industrial, en el transporte interno de mercancías y pasajeros y en el sistema de tarifas de servicios públicos. La correspondiente repercusión se capta estadísticamente a través del nivel de precios de los productos de manufactura interna,^{10/} cuyo índice varió en promedio 8.5% frente a 17.9% en 1980. Los valores unitarios de los combustibles producidos por la refinería local sólo aumentaron 12.8% frente al fuerte incremento de 45%, en 1980. No obstante, pese a esa disminución, la relación de precios del intercambio de los combustibles con respecto a los productos agropecuarios continuó siendo muy desfavorable para estos

^{10/} En cambio para la estimación de la relación del intercambio con el exterior (véase el punto 3 anterior), los precios del petróleo integran el cálculo del valor unitario de las importaciones, produciendo la desaceleración ya observada en el costo de las compras foráneas.

Cuadro 12

PANAMA: EVOLUCION DE LOS PRECIOS INTERNOS

	1976	1977	1978	1979	1980	1981 a/
<u>Indices (promedio del año)</u>						
Indice de precios al consumidor (Base 1975 = 100)	104.0	108.7	113.3	122.3	139.2	149.3
Alimentos	101.4	104.4	110.9	122.2	137.6	150.2
Indice de precios mayoristas (Base 1961 = 100)	226.7	243.0	256.1	292.0	336.8	370.5
Productos importados	222.2	243.0	256.3	275.4	311.5	353.9
Productos nacionales						
Agropecuarios (o agrícolas)	223.8	235.1	254.8	291.9	328.1	350.5
Manufacturados	231.4	245.7	256.3	305.5	360.3	390.9
<u>Variación de diciembre a diciembre</u>						
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
Productos importados	3.5	11.4	5.3	9.4	11.6	13.2
Productos nacionales						
Agropecuarios (o agrícolas)	6.5	6.2	8.4	15.9	16.2	0.8
Manufacturados	3.2	8.2	7.8	20.7	14.6	8.4
<u>Variación media anual</u>						
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
Productos importados	...	9.4	5.4	7.4	13.1	13.6
Productos nacionales						
Agropecuarios (o agrícolas)	...	5.0	8.4	14.6	12.4	6.8
Manufacturados	...	6.2	4.3	19.2	17.9	8.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Dirección de Estadística y Censo.
a/ Cifras preliminares.

/Últimos,

últimos, fenómeno típico del último bienio. En efecto, en 1979, tomando como unidad el índice de los precios agrícolas, la mencionada relación era de 1.66, llegando a 2.14 y 2.27 para cada uno de los años subsiguientes. Como consecuencia de la difusión del alza de los combustibles en la estructura industrial y los transportes, la posición comparativa de precios entre la industria y el agro se ha distorsionado, dejando pendientes adecuaciones ulteriores por la baja productividad de la producción primaria que caracteriza a la economía panameña en una gama importante de renglones, fenómeno que hace de Panamá un caso singular en lo que concretamente se relaciona con las posibilidades de financiamiento intersectorial a través de cambios en las estructuras de precios.

También contribuyó a reducir la inflación el sesgo experimentado por la dinámica de los precios agropecuarios (véase de nuevo el cuadro 12), en respuesta a una política de contención en las funciones oficiales de garantía de ingresos y regulación de abastecimientos. Al respecto, cabe señalar que la mayoría de los productos comercializados por el Instituto de Mercadeo Agropecuario, o no experimentaron cambio de cotización o lo hicieron a una tasa considerablemente más baja que la resultante de la fijación que se hiciera en 1980.

Por su ponderación en el volumen de las transacciones, debe mencionarse que se mantuvo el precio de sostén del arroz, frente a un alza de 37% experimentada en el año previo; el maíz sólo aumentó 4% en contraste con el 20% que alcanzara el ajuste anterior. De esta manera, ya sea por la incidencia específica del precio del petróleo o por decisiones de política interna --probablemente más centradas en la obtención de efectos de corto plazo que en el logro de condiciones propicias para el desarrollo de la producción primaria, surgieron condiciones singulares para el abatimiento de la tasa de inflación. La situación presentó además la característica de que las variaciones de los índices de los precios internos al por mayor, tomados sobre bases de fin de cada año, presentaron disminuciones más acentuadas de la velocidad del proceso inflacionario que las manifestadas por las correspondientes variaciones medias, especialmente en lo referente a los productos agropecuarios, aunque no es muy seguro

/que esa

que esa tendencia pueda continuar en el futuro para este último rubro por la nueva estructura de precios que se ha venido gestando.

Aparte de otros factores, la menor inflación en los precios al por mayor predeterminó la desaceleración del valor de los bienes adquiridos por los consumidores (véase de nuevo el cuadro 12), donde se observó una tasa de incremento de apenas 50% con respecto a la alcanzada en 1980 a nivel de variaciones medias anuales, y todavía menor si la comparación se hace con índices de fin de período (4.8 frente a 14.4). Con todo, no se lograron reducciones de la misma intensidad en el nivel de los costos de la alimentación, por la rigidez de la oferta interna en algunos rubros agropecuarios importantes, cuya producción tuvo que complementarse con importaciones (como es el caso de lácteos y carnes empacadas). En ello influyeron también los efectos inducidos por la inflación exterior. (Véase de nuevo el cuadro 12.)

Para proteger los ingresos de la población, se autorizaron aumentos salariales dentro del régimen provisional vigente que limita las negociaciones colectivas y asigna mayor peso a las decisiones de la Secretaría de Trabajo.

Aunque no se cuenta con información completa sobre la evolución de las remuneraciones, los resultados periódicos de encuestas entre empresas industriales y comerciales muestran que la tasa media de salario se incrementó a un ritmo ligeramente superior al de los precios mejorando así el salario real en aproximadamente 1.4%. Este resultado, si bien expresa una mejora considerable con respecto a la situación de 1980, en realidad sólo significa que los asalariados recibieron la remuneración unitaria a que ya habían llegado en 1974. El índice del salario real parece así ubicarse varios puntos abajo del nivel alcanzado en 1977 cuando Panamá comenzó a salir de la profunda crisis iniciada en 1974, instrumentando una política de remuneraciones que sirviera de aliciente a la inversión privada.

Menos precisas son aún las informaciones sobre la situación del empleo. Estimaciones indirectas y preliminares indican que el desempleo abierto mantuvo la tasa de 8% alcanzada en 1980. No obstante, la desocupación

pudo haber aumentado. Por una parte, la construcción, la industria y la agricultura bajaron su producción en términos absolutos, y los elementos compensadores de la declinación económica se situaron en actividades como las de finanzas, el comercio al por mayor, las empresas de servicio público (agua, electricidad, etc.) y la propiedad de vivienda, donde la mano de obra por unidad de valor agregado tiende a ser menor que en el promedio de la economía. Obsérvese además que los servicios personales, donde prácticamente se opera con muy reducido capital, apenas crecieron 1.8%, tasa inferior a la de la expansión de la población económicamente activa. Aunque en el campo agrícola podrían destacarse los buenos resultados de la cosecha arrocerá y la mayor producción de carne, vuelven a encontrarse aquí rubros de escasa importancia relativa en la generación de empleo, en particular porque los avances logrados en la producción de arroz se han concentrado en zonas mecanizadas.

No sería, por tanto, aventurado concluir que la masa salarial no presentó variantes con respecto a 1980, y, desde el punto de vista de la distribución del ingreso, los resultados fueron desfavorables.

5. Finanzas públicas y crédito

a) La política fiscal

Los recursos ordinarios del gobierno central, que habían aumentado considerablemente en 1980 (41.8%), experimentaron en 1981 un crecimiento moderado (13.7%), acorde con la evolución de la actividad económica global. (Véase el cuadro 13.) Esta brusca oscilación, sin que se diesen cambios en los lineamientos fundamentales de la política tributaria, se explica menos por la reducción de las tasas de crecimiento del producto real y de los precios, que por el hecho de que durante 1980 los ingresos corrientes se vieron excepcionalmente fortalecidos por factores de naturaleza muy específica: la percepción, por un ejercicio fiscal completo, de las nuevas anualidades y derechos de peaje que recibe el gobierno panameño por el Tratado Torrijos-Carter, y la aplicación del impuesto sobre la renta a las ganancias de capital que se generan en las enajenaciones de bienes inmuebles.^{11/} El más significativo de los dos factores fue, sin duda, el primero,^{12/} y ello se advierte claramente en la importancia alcanzada por las fuentes no tributarias en el total de los ingresos corrientes, que de menos de 17% en 1979, se elevaron a 26% en 1980 y 1981. La "anualidad del Canal", luego de registrar 15 millones de dólares en 1979, ascendió a 71 millones en 1980 y a 76 millones en 1981, o sea sólo 5% de crecimiento en este último año.

^{11/} 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%.

^{12/} Especialmente en lo que se relaciona con la cláusula que dispone que el Estado panameño recibirá 30 centavos de dólar por tonelada neta transportada por el Canal.

Cuadro 13

PANAMA: INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL

(Millones de balboas)

	1978	1979	1980	1981 <u>a/</u>	Tasas de crecimiento		
					1979	1980	1981 <u>a/</u>
<u>Ingresos corrientes</u> ^{b/}	<u>397</u>	<u>490</u>	<u>695</u>	<u>790</u>	<u>23.4</u>	<u>41.8</u>	<u>13.7</u>
Ingresos tributarios	327	406	507	586	24.1	24.9	14.8
Impuestos directos	143	193	255	315	35.0	32.1	23.5
Sobre la renta	121	152	205	256	25.6	34.9	24.9
Sobre la propiedad y el patrimonio	22	25	31	36	13.6	24.0	16.1
Seguro educativo	-	16	19	25	-	18.7	31.6
Impuestos indirectos	184	212	252	267	15.8	18.3	5.9
Transferencias de bienes muebles	48	55	66	74	14.6	20.0	12.1
Importación	29	34	43	44	17.2	26.5	2.3
Ventas internas	19	20	23	30	5.2	15.0	30.4
Importación	57	68	78	84	19.3	14.7	7.7
Exportación	11	12	13	15	9.1	8.3	15.4
Producción, venta y consumo selectivo	56	64	77	75	14.3	20.3	-2.6
Consumo de gasolina	6	6	6	6	-	-	-
Fabricación de cerveza	5	7	9	9	40.0	28.6	-
Fabricación de licores	9	9	9	9	-	-	-
Producción de cigarrillos	8	8	9	11	-	12.5	22.2
Venta de derivados del petróleo	26	28	37	33	7.7	32.1	-10.2
Otros indirectos	12	13	18	19	8.3	38.5	5.6
Ingresos no tributarios ^{c/}	70	84	188	208	20.0	123.8	10.6

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

a/ Cifras preliminares.

b/ No incluye el saldo y caja en Bancos que tampoco se muestra como ingreso corriente en los estados contables de la Dirección de Presupuesto del MIPPE.

c/ Incluye intereses y comisiones.

/Haciendo

Haciendo a un lado las mencionadas modificaciones autónomas, la declinación de la tasa de aumento de las entradas corrientes estuvo condicionada por la disminución del ritmo del producto interno y la menor inflación que existiera en 1981. Pero, aunque estas observaciones generales permitieran concluir que los ingresos ordinarios tuvieron un comportamiento "normal" en este año, conviene profundizar en el análisis con el fin de percibir los rasgos principales de la política tributaria seguida, así como ciertos matices particulares de las relaciones que se están dando entre finanzas públicas y transacciones reales en la coyuntura actual.

Dentro de los ingresos tributarios hubo una fuerte disparidad de variación relativa a nivel de impuestos directos e indirectos (23.5% y 5.9%, respectivamente), con una expansión importante en el impuesto a la renta, crecimiento que se sumó a los logrados en los años inmediatamente anteriores. Vale la pena resaltar que este impuesto ha venido mejorando su elasticidad desde que en 1979 se introdujera un régimen de anticipos basado en resultados empresariales del ejercicio precedente. Además, el fortalecimiento del Seguro Educativo --una 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 presión impositiva se elevó de 14.3% en 1979 a 15% en 1980 y 1981.^{13/} (Véase de nuevo el cuadro 13.)

Aparte de la mayor equidad que revelan, en principio, 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 sobre 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, donde con el fin

^{13/} Debido a la escasez de datos, para las estimaciones de 1981 se utilizó el índice de precios al por mayor.

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 esos productos, en 1981 el rendimiento de los impuestos respectivos disminuyó en cerca del 10%. Esta pérdida de ingresos, aun cuando se conforma a los objetivos generales de asignación de recursos, también indica, dada la estructura productiva y de gasto del país --altamente dependiente de la disponibilidad de energéticos-- 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 en los que se obtienen por aplicación del impuesto a las ventas, como en los que tienen origen aduanero. El fenómeno se asocia, como en otras fuentes de recaudación, al menor ritmo de la actividad económica de 1981 comparativamente con el de 1980 y al efecto externo inducido por esa situación; pero responde además a cambios de composición en las compras al exterior, más centradas este año en bienes intermedios, donde continuó actuando la política de desgravaciones, con fines de estímulo para la inversión privada. (Véase de nuevo el cuadro 13.)

Frente a lo que antecede, 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 instrumentadas con anterioridad, cuyo efecto más claro ha sido el de permitir incrementar la capacidad de reacción del tributo. Esta característica también se observa en el gravamen sobre 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, como son 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, parecen comenzar a resentirse algunas repercusiones secundarias indeseables en la producción y el empleo.

Pese al crecimiento de los ingresos corrientes, a una tasa mayor que la de los gastos ordinarios (13.7% frente a 12.4%), no se consiguió reducir el monto del desahorro del gobierno central. Las erogaciones crecieron presionadas básicamente por los ingentes servicios de deuda y por el alto volumen de las transferencias que el gobierno tuvo que realizar, unas veces para compensar la situación deficitaria de ciertas empresas productivas del Estado, y otras, para reforzar programas sociales impostergables. Por su parte, la política de empleo y remuneraciones en el sector público continuó manejándose con criterios restrictivos. (Véase el cuadro 14.) En todo caso, en una perspectiva de mayor plazo, constituye un elemento positivo la reducción del desnivel en cuenta corriente a partir de 1980, lo cual fue producto ciertamente de la nueva situación jurídica respecto de la apropiación de los beneficios del Canal, pero también de una preocupación por aumentar la flexibilidad del sistema tributario y manejar cautelosamente los gastos corrientes que admiten algún margen de maniobra.

El panorama de la situación de las finanzas públicas se revela algo más inquietante cuando se examina el conjunto de la ejecución presupuestal, es decir, incluyendo los movimientos de capital porque entonces el déficit fiscal global, que se había conseguido abatir en 1980, se incrementa de nueva cuenta en 1981 (15%) y se sitúa en niveles próximos al 35% de los gastos totales y en alrededor de 11% del producto nacional. Sin embargo, debe tenerse presente que existieron dificultades para contener el gasto de capital, en parte por circunstancias que escapan al control del sector público panameño, sin olvidar el mismo carácter parcial de estimaciones que se refieren únicamente al gobierno central. Por un lado, la situación de los mercados financieros internacionales viene imponiendo a Panamá, como a otras economías en desarrollo, el uso de crédito externo en condiciones progresivamente onerosas, aumentando la carga de las amortizaciones

Cuadro 14

PANAMA: INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL

(Millones de balboas)

	1978	1979	1980	1981 ^{a/}	Tasas de crecimiento		
					1979	1980	1981 ^{a/}
1. <u>Ingresos corrientes</u>	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. <u>Gastos corrientes</u>	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. <u>Ahorro corriente (1-2)</u>	-67	-122	-71	-71			
4. <u>Gastos de capital</u>	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. <u>Gastos totales (2+4)</u>	648	933	1 065	1 216	44.0	14.1	14.2
6. <u>Déficit (o superávit) fiscal (1-5)</u>	-251	-443	-370	-426	76.5	-16.5	15.1
7. <u>Financiamiento del déficit</u>							
Financiamiento interno	113	138	179	178	22.1	29.7	-0.6
Colocaciones de valores	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.

a/ Cifras preliminares.

/anuales;

anuales; por otra parte, hay que hacer notar que fue preciso contener la disminución real de inversiones del propio gobierno en 1980 y en cierta medida compensar un ciclo relativamente bajo de acumulación privada. Esto último explica que la inversión física del gobierno central creciese en medida importante en este año (58%) siendo un elemento de incidencia en el ensanchamiento del déficit, pero menos significativo si se considera la ejecución presupuestal de todo el sector público. El esfuerzo de inversión real, en efecto, a este nivel, apenas sobrepasó, según las estimaciones disponibles, en 11%, a precios corrientes, al de 1980, lo que implicó que disminuyera 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 configuran, pues en rigor, las principales limitaciones para el ejercicio de una función de regulación por la vía de la demanda efectiva y han llevado en los últimos años a que en Panamá se amplíe el radio de acción de los mecanismos espontáneos en el proceso de adaptar la producción a las necesidades sociales. Esta situación contrasta con la observada en buena parte del decenio de 1970 y tiene obvios reflejos sobre 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 siguen teniendo los gastos para generación hidroeléctrica, especialmente en lo que atañe a la ejecución del proyecto Fortuna, y la canalización significativa de fondos para desarrollo de recursos naturales renovables, el programa tuvo un elevado componente de obras que convergen en un aprovechamiento más intenso de la posición geográfica del país. En este sentido, cabe hacer referencia a proyectos como 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, como los más significativos. Este último proyecto, que se efectúa en un área devuelta a Panamá por aplicación del nuevo Tratado, es hasta cierto punto típico del énfasis en la explotación de las ventajas

/de la localización

de la localización geográfica y de las facilidades de infraestructura que se fueron creando en el pasado por asociación 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,^{14/} y la construcción de un centro comercial turístico que se alquilaría preferentemente a comerciantes de la ciudad de Colón para ubicación de tiendas dedicadas a la venta de productos de interés turístico, con facilidades para despacho de mercadería libre de impuestos.

Dentro de este panorama se prevén algunas variantes en la pauta de inversión pública para 1982, las que estarían 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.

14/ Se 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.

En todo caso, los programas de gasto corriente y de formación de capital público enfrentarán nuevamente las restricciones de gestión y las tensiones que impone un endeudamiento externo considerable y altas tasas de interés, especialmente en lo que se refiere a financiamiento privado. A ello se agrega que durante 1982 se dará una cierta acumulación de vencimientos de períodos de gracia correspondientes a préstamos internacionales. En contrapartida, cabría esperar un fortalecimiento de los ingresos corrientes sobre la base de los ajustes efectuados en el bienio 1980-1981 a que ya se aludió, el incremento en el rendimiento de activos ubicados en la Zona del Canal sobre los cuales se ejerce ahora jurisdicción panameña (como el arrendamiento de viviendas) y un mayor flujo de recursos de las operaciones de trasiego de petróleo en el Istmo.

b) El crédito bancario

La captación de depósitos a plazo del Centro Financiero Internacional, que en 1980 resintiera el impacto de la política monetaria antiinflacionaria de los Estados Unidos de América sobre los mercados de eurodólares, volvió a comportarse en forma dinámica aunque sin alcanzar los muy altos ritmos de años previos (véase el cuadro 15). 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 23 000 millones de dólares.^{15/} En lo que se refiere a inversiones, éstas se vieron afectadas en 1980 por la baja absoluta de los recursos generales, disminuyendo el ritmo de alza de 27% en 1979 a 19.6%; pero ya en 1981 registraban una expansión acorde con su trayectoria histórica (30.2%). De esta forma, el núcleo central de las operaciones del Centro, activas y pasivas, continuó su desarrollo ascendente. Con todo, recientes disposiciones del Gobierno de los Estados Unidos llevan a pensar en una probable baja del ritmo de

^{15/} En 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 15

PANAMA: BALANCE CONSOLIDADO DEL SISTEMA BANCARIO

(Millones de balboas)

	Saldos al final de cada año			Saldos a septiembre		Tasas de crecimiento		
	1978	1979	1980	1980	1981a/	1979	1980	1981a/
Activo^{b/}	<u>15 665</u>	<u>22 487</u>	<u>22 262</u>	<u>22 001</u>	<u>26 791</u>	<u>43.5</u>	<u>-1.0</u>	<u>21.8</u>
Líquidos	<u>4 708</u>	<u>7 947</u>	<u>5 155</u>	<u>5 772</u>	<u>5 581</u>	<u>68.8</u>	<u>-35.1</u>	<u>-3.3</u>
Efectivos	54	114	90	190	77	111.1	-21.1	...
Otros activos líquidos internos ^{b/}	82	82	94		111	-	14.6	...
Otros activos líquidos externos	<u>4 572</u>	<u>7 751</u>	<u>4 971</u>	<u>5 582</u>	<u>5 393</u>	<u>69.5</u>	<u>-35.9</u>	<u>-3.4</u>
Depósitos a la vista en bancos	47	241	282	...	158	502.5	17.0	...
Depósitos a plazo en bancos	<u>4 248</u>	<u>7 206</u>	<u>4 427</u>	<u>4 816</u>	<u>5 090</u>	<u>69.6</u>	<u>-38.6</u>	<u>5.7</u>
Depósitos en el Fondo Monetario Internacional	16	16	18	...	11	-	12.5	...
Otros	261	288	244		134	10.3	-15.3	...
Inversiones	<u>10 479</u>	<u>13 311</u>	<u>15 925</u>	<u>15 153</u>	<u>19 727</u>	<u>27.0</u>	<u>19.6</u>	<u>30.2</u>
Cartera crediticia	<u>10 338</u>	<u>13 042</u>	<u>15 278</u>	<u>14 494</u>	<u>18 894</u>	<u>26.1</u>	<u>17.1</u>	<u>30.3</u>
Sector interno	1 843	2 133	2 531	2 355	2 991	15.7	18.6	27.0
Sector externo	8 495	10 909	12 747	12 139	15 903	28.4	16.8	31.0
Valores	141	269	647	659	833	90.8	140.5	26.4
Otros activos	<u>478</u>	<u>1 229</u>	<u>1 182</u>	<u>1 076</u>	<u>1 483</u>	<u>25.5</u>	<u>-3.8</u>	<u>37.8</u>
Pasivos y capital^{b/}	<u>15 665</u>	<u>22 487</u>	<u>22 262</u>	<u>22 001</u>	<u>26 791</u>	<u>43.5</u>	<u>-1.0</u>	<u>21.8</u>
Depósitos a la vista	<u>683</u>	<u>740</u>	<u>936</u>	<u>908</u>	<u>953</u>	<u>8.3</u>	<u>26.5</u>	<u>5.0</u>
Particulares	242	296	329	293	301	22.3	11.1	2.7
Entidades oficiales	204	111	127	170	177	-45.6	14.4	4.1
Extranjeros	161	224	240	233	173	39.1	7.1	-25.8
Bancos del exterior	76	109	240	212	302	43.4	120.1	42.4
Depósitos a plazo y ahorro	<u>14 121</u>	<u>20 367</u>	<u>19 406</u>	<u>19 049</u>	<u>23 247</u>	<u>44.2</u>	<u>-4.7</u>	<u>22.0</u>
Particulares	707	869	1 147	1 060	1 353	22.9	32.0	27.6
Extranjeros	1 460	2 066	2 323	1 976	3 151	41.5	12.4	59.5
Bancos del exterior	<u>11 954</u>	<u>17 432</u>	<u>15 936</u>	<u>16 013</u>	<u>18 743</u>	<u>45.8</u>	<u>-8.6</u>	<u>17.0</u>
Obligaciones	<u>164</u>	<u>204</u>	<u>233</u>	<u>521</u>	<u>428</u>	<u>24.4</u>	<u>14.2</u>	<u>-17.9</u>
Otros pasivos, capitales y reservas	<u>697</u>	<u>1 176</u>	<u>1 687</u>	<u>1 523</u>	<u>2 163</u>	<u>68.7</u>	<u>43.4</u>	<u>42.0</u>

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

a/ Cifras preliminares.

b/ Excluye operaciones entre bancos locales.

/crecimiento

crecimiento para los próximos años. Se trata, en particular, de la ley que acuerda a los nuevos bancos que se instalan en territorio estadounidense ventajas similares a las que ofrece Panamá.

Los préstamos con destino al mercado interno siguen representando, con ligeras variantes, una proporción del orden del 15% de las colocaciones totales. Durante 1981 se expandieron a una tasa de 27%, frente a 30.3% de las colocaciones externas. La demanda más intensa de fondos provino de diversas entidades del sector público, destacando nuevamente el dinamismo de los préstamos con destino al comercio y también a la agricultura, esto último en relación con el estímulo que vienen proporcionando diversos programas gubernamentales. En cambio, fue más pausado el crecimiento de la cartera industrial de los bancos, en tanto los préstamos con destino al consumo personal mantenían la tónica del año anterior. Cabría considerar asimismo importante la variación ocurrida en el rubro de "vivienda y construcciones" (22.3%, frente a 15.5% en 1980), teniendo en cuenta, no obstante, un cambio de composición en 1981, por cuanto la construcción se movilizó principalmente por el lado de la vivienda y los edificios de tipo medio, de manera tal que en términos reales (véase Índice de precios de la construcción) las mayores unidades edificadas no implicaron un cambio significativo en el valor agregado por el sector. (Véase el cuadro 16.)

Son conocidas las dificultades para medir el dinero en sentido estricto en Panamá. Ello ha llevado a que en estos estudios anuales se adopte como indicador aproximado la relación entre existencias bancarias de particulares --en depósitos a la vista y depósitos a plazo-- y el producto del año a precios corrientes. Haciendo uso de este criterio, cabría destacar que el cambio anual del conjunto de los mencionados activos financieros superó al del producto por un margen relativamente amplio (22% frente a 14%), reproduciéndose hasta cierto punto una situación similar a la de 1980. No obstante, debe tenerse presente que en el bienio reciente los acontecimientos internacionales de la índole de los mencionados al comienzo, introducen distorsiones sensibles en la validez de estas estimaciones. En efecto, la necesidad de readaptar las tasas de interés pasivas

Cuadro 16

PANAMA: SALDO DE LOS PRÉSTAMOS CONCEDIDOS POR LAS ENTIDADES
BANCARIAS DE LA REPUBLICA

(Millones de balboas)

	SalDOS al final de cada año		SalDOS a septiembre		Tasas de crecimiento	
	1979	1980	1980	1981 a/	1980	1981 a/
<u>Total</u>	<u>13 042</u>	<u>15 277</u>	<u>14 494</u>	<u>18 894</u>	<u>17.1</u>	<u>30.3</u>
<u>Préstamos internos</u>	<u>2 133</u>	<u>2 530</u>	<u>2 355</u>	<u>2 991</u>	<u>18.6</u>	<u>27.0</u>
Entidades públicas	351	391	337	454	11.4	34.6
Empresas financieras y de seguros	75	68	55	63	-9.4	11.4
Sector primario	146	163	158	193	11.6	21.9
Agricultura	56	66	62	76	18.3	22.6
Ganadería	83	89	89	107	7.1	20.8
Pesca y minas	6	7	6	9	16.7	34.3
Comercio	752	953	915	1 223	26.7	33.6
Industria	214	265	249	278	23.9	11.6
Vivienda y otras construcciones	488	563	523	639	15.5	22.3
Consumo personal	107	127	118	141	19.1	20.1
<u>Préstamos externos</u>	<u>10 909</u>	<u>12 747</u>	<u>12 139</u>	<u>15 903</u>	<u>16.9</u>	<u>31.0</u>
Préstamos Internos/total (porcentajes)	16.3	16.6	16.3	15.8		

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Dirección de Estadística y Censo.
a/ Cifras preliminares.

a la política seguida en los Estados Unidos, determinó que, particularmente en 1981, los depósitos a plazo y de ahorro ejercieran una atracción mayor que en el pasado por motivos especulativos, explicable asimismo por la relativa atonía de los mercados de inversiones reales (edificación de lujo principalmente) que compiten con las inversiones financieras. Así, se observa que en 1980, mientras los depósitos a la vista de particulares aumentaban a un ritmo de 11%, los depósitos a plazo lo hacían a uno de 32%, y que en 1981, los primeros apenas crecían 2.7%, frente a un aumento de 27.6% en los segundos. Sin excluir, por supuesto, que la declinación de la tasa del producto nominal implicaba una restricción de la demanda de dinero para transacciones --reflejándose ello en la lenta evolución de los depósitos a la vista-- todo indica que el comportamiento de los particulares fue muy sensible al alto costo de oportunidad que implicaba la tenencia de activos líquidos bancarios. (Véase de nuevo el cuadro 15.) De esa forma, es probable que, a mediano plazo, la situación de liquidez de la economía panameña, determinada por las operaciones del aparato bancario y de crédito, no se haya alterado de manera apreciable.

