

INFORME ESPECIAL SOBRE PANAMA

Antecedentes

La economía panameña, que depende primordialmente del Canal interoceánico y de servicios adyacentes, ha tenido un crecimiento acelerado en los últimos 20 años. Se estima que el producto bruto en ese lapso se incrementó a una tasa anual de aproximadamente 8%, llevando el producto por habitante de US\$ 325 en 1950 a su nivel actual de US\$ 690, una de las cifras más elevadas del continente.

Este desarrollo, sin embargo, ha estado acompañado por una concentración del poder político y económico. El presente régimen, el cual llegó al poder en octubre de 1968, pocos días después de haber asumido el mando el régimen constitucional de Arnulfo Arias, ha declarado como propósito fundamental cambiar la estructura socio-política del país. En contraste con otros regímenes de extracción militar, el gobierno que encabeza extraoficialmente el general Omar Torrijos, ha procurado que estos cambios se hagan en una forma evolutiva. Los principales instrumentos del cambio económico han sido la inversión pública y diversas reformas institucionales. Así mismo, se ha implantado un vigoroso programa de reforma agraria y el gobierno ha empezado con bastante éxito a modificar las bases de sus relaciones con Estados Unidos. Si bien los empresarios locales se han sentido afectados por la dirección de los acontecimientos políticos, la economía ha conservado su dinamismo.

Desarrollos en 1970-1971

Los acontecimientos económicos del último año han sido en general favorables. Debido al lento crecimiento de las exportaciones tradicionales, por la debilidad del mercado bananero y por los temporales que afectaron su producción, el Producto Interno Bruto aumentó a un ritmo algo menor que el del año anterior (ver cuadro XIII.2). Sin embargo, hay indicios de dinamismo en diversos sectores. Con la asisten-

CUADRO XIII.1
COMERCIO COLOMBO-PANAMEÑO
(US\$ millones)

	Importaciones v / r. Cif.	Exportaciones v / r. Fob.	Balanza Comercial
1969	3.7	3.4	-.3
1970	3.9	4.0	+.1
1971	7.8	7.1	-.7

Fuente: DANE, 1971 - INCOMEX.

cia del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, se han descubierto cuantiosos depósitos de cobre en la zona del Atlántico. El gobierno ha iniciado conversaciones con diversos grupos del Japón y el Canadá para la explotación de estos yacimientos, habiéndose efectuado en 1971 la exportación en pequeña escala de mineral de hierro al Japón. En el campo agrícola, Panamá obtuvo en 1971 un aumento de unas 20.000 toneladas en su cuota azucarera en el mercado norteamericano, lle-

gando ésta a más de 60.000 toneladas. Con el propósito de satisfacer esta demanda adicional y de fomentar el cultivo de la caña por parte de pequeños colonos, el gobierno está construyendo un nuevo ingenio (los dos ingenios existentes son de propiedad privada).

La industria turística, que dependía en el pasado fundamentalmente del Canal, se ha fortalecido en los últimos años a raíz de un vigoroso programa de promoción. La construcción de nuevos hoteles contribuyó en 1971 a vigorizar la construcción privada. La construcción en la capital tuvo un descenso en 1970; se estima que en 1971 aumentó en más del 40%. El papel de Panamá como centro financiero se fortaleció en 1971. Los depósitos bancarios de empresas y personas no residentes ascendieron a fines del año a más de US\$ 600 millones, el triple de la cifra alcanzada al cierre de 1969. Todo ello se ha logrado con una notable estabilidad de los precios internos, mayor que la del costo de las importaciones, que representan más del 30% del producto bruto.

Situación fiscal

No obstante, el gobierno ha tenido que aumentar fuertemente el ritmo de sus gastos, tanto corrientes como de capital, para mantener el elevado ritmo de crecimiento de la economía. El incremento de los gastos corrientes se originó en 1969 en fuertes aumentos de salarios y otros gastos de la Guardia Nacional, cuya participación relativa en el presupuesto se había reducido anteriormente. En 1971 se limitó este tipo de gasto. En términos absolutos, los dos renglones de mayor crecimiento han sido los salarios de maestros y los intereses sobre la deuda externa. Del lado de la inversión, se destacan en 1969 y 1970 diversos programas de rápida creación de empleo, incluyendo la construcción de un estadio y diversas calles en la capital. A partir de 1971 adquieren mucha importancia los programas agrícolas y el comienzo de la cons-

trucción de la represa de Bayano, cercana al Darién. En 1972 se inicia la construcción del tramo de la carretera Panamericana que unirá a Panamá con Colombia. La parte panameña costará unos US\$ 100 millones en su primera etapa. El financiamiento adicional al donativo de US\$ 60 millones del gobierno norteamericano estará casi íntegramente cubierto por el Export Import Bank y por bancos comerciales de Estados Unidos.

A pesar de que en 1971 se hizo un esfuerzo especial para controlar el gasto público, las autoridades panameñas se enfrentan a un problema presupuestario creciente. Ello se debe al ritmo acelerado de endeudamiento que ha sufrido el país en los últimos tres años. Careciendo Panamá de Banco Central, y teniendo en cuenta que de hecho el dólar es la moneda del país, el erario no puede acudir a la emisión para financiar su déficit. La única vía es la de endeudarse con instituciones financieras nacionales o extranjeras. Consecuentemente, el impacto del endeudamiento es el mismo obteniéndose los créditos dentro o fuera del país.

En los últimos cuatro años la deuda pública del gobierno central, excluyendo obligaciones renovables al Seguro Social y préstamos externos aún no desembolsados, se ha incrementado de unos US\$ 100 millones a unos US\$ 234 millones. Una gran parte de este aumento proviene de operaciones con intermediarios financieros en Nueva York, pagaderas a plazos relativamente cortos. Esta situación agravada por el rápido aumento de los gastos, ha obligado a asignar una proporción creciente de los recursos fiscales para atender el servicio de la deuda interna y externa. Se calcula que en la actualidad la cuarta parte de los recursos del gobierno se dedican al servicio de la deuda, no obstante las fuertes medidas tributarias adoptadas a principios de 1970 y en el presente año. El efecto de estas medidas, en su mayoría impuestos al consumo, ha sido el de elevar la

carga tributaria en cerca de 20% entre 1968 y 1972. Algunas de estas medidas han sido bastante fuertes. Por ejemplo, se duplicaron los impuestos a las cervezas y licores y se aumentó en 35% el precio de la gasolina.

La situación fiscal anotada no tiene, a pesar de su magnitud, efectos adversos en la economía, puesto que Panamá tiene fácil acceso a los mercados de capital del exterior. Además, la economía ha logrado superar deficiencias potenciales en su balanza de pagos mediante fuentes de ingresos de capital financiero. Sin embargo, en el pasado (vg. 1964 y 1968) se ha dado el caso de grandes fugas de capital motivadas por los problemas políticos. A falta de Banco Central, estos movimientos de capital han reducido la oferta monetaria y, por consiguiente, el nivel de la actividad económica. Consecuentemente, la actual coyuntura fiscal introduce cierto grado de inestabilidad en la economía panameña.

El Canal

El gobierno inició el año pasado negociaciones con Estados Unidos para modificar los tratados vigentes en relación con el Canal. En la actualidad, el gobierno norteamericano paga solamente US\$ 1.860.000 al año por el uso de la Zona del Canal. Adicionalmente, el Canal le representa a Panamá ingresos equivalentes a un 9% del producto bruto, que se originan en sueldos y compras de servicios y materiales. No obstante, el gobierno de Panamá desea incrementar la cuota fiscal proveniente del Canal.

Se ha mencionado una cifra de alrededor de US\$ 25 millones anuales. Además, las negociaciones versan sobre un posible tratado para un nuevo canal y sobre las instalaciones militares que tiene Estados Unidos en la Zona. En cuanto al nuevo canal, a fines de 1970 la Comisión Anderson, nombrada por el gobierno norteamericano, se pronunció a favor de la construcción de un nuevo canal inter-oceánico en los próxi-

mos 15 ó 20 años, cerca del canal existente pero fuera de la Zona. El costo de dicha empresa sería de más de US\$ 2.000 millones, y significaría un fuerte impulso a la economía panameña.

Reformas

Las reformas introducidas por el actual régimen no han sido estrepitosas, aunque algunas han sido bastante significativas. A fines del año pasado el gobierno aprobó un nuevo código laboral que obligó a los patronos a aportar un aguinaldo equivalente a un sueldo mensual por año, parte del cual deberá dedicarse a financiar vivienda popular. Si bien ésta y otras disposiciones del nuevo código fortalecen la posición de los asalariados en el sector privado, conducen también a crear una clase privilegiada, a restarle flexibilidad a los mecanismos de generación de empleo y, por ende, a dificultar aún más la meta de pleno empleo del gobierno. Se estima que, en 1970, el desempleo abierto era, aproximadamente, de un 10% de la fuerza laboral. En 1971 se adoptó una nueva ley de incentivos industriales, que otorga considerables exenciones tributarias a las empresas manufactureras de exportación; además, la ley faculta al ejecutivo para favorecer con un alto grado de protección a determinadas actividades, política que podría dificultar aún más el desarrollo eficiente de la ya endeble industria manufacturera.

La Ley Bancaria de 1970 creó la Comisión Bancaria, con representación de la banca privada, que ha establecido encajes bancarios y ha reglamentado las tasas de interés, manteniendo un margen de ventaja para Panamá en las actividades internacionales. Así mismo, la ley exige a los bancos tener líneas de crédito contingentes con bancos del exterior en la eventualidad de que ocurrieran fugas de capital como las mencionadas anteriormente. La Ley Bancaria enmarca a la iniciativa privada en un contexto de regulaciones necesarias. El número de bancos extranjeros esta-

blecidos en Panamá se ha duplicado en los últimos tres años e incluye a diversas instituciones del Ecuador y Colombia.

La reforma agraria, aunque limitada, refleja la intención del general Torrijos de prestar más atención a las áreas rurales.

Conclusión

Dentro del marco peculiar de la economía panameña, se ha logrado hacer más compatibles las reformas institucionales y el mantenimiento de un ritmo vigoroso de

crecimiento. El éxito de esta fórmula se debe en gran parte a la labor del grupo de técnicos que han asesorado el actual gobierno, sobre todo en el campo de la planeación.

Sin embargo, son previsibles obstáculos de distinto orden hacia el futuro; entre ellos deben mencionarse el problema presupuestal y la fragilidad de las relaciones económicas y políticas con los Estados Unidos mientras no culminen satisfactoriamente las negociaciones sobre el Canal.

CUADRO XIII.2
PANAMA - INDICADORES ECONOMICOS

	1967	1969	1970	Estimado 1971
PIB - Crecimiento real anual (%)	8.5	8.4	8.2	7.0
Desempleo - (% promedio anual de la fuerza laboral)	9.3	9.4	9.8	n.d
Porcentajes del PIB:				
Ingresos corrientes Gobierno Central	14.0	14.1	15.3	16.0
Gastos corrientes Gobierno Central	13.2	13.7	14.7	15.0
Inversión pública total	3.5	4.6	4.9	6.0
Inversión pública total (en millones de balboas)	29.0	45.0	52.0	69.0
Exportaciones de mercadería F.O.B. (US\$ millones)	109.0	132.0	130.0	
Otros ingresos corrientes de divisas (US\$ millones)				
Importaciones de bienes y servicios (US\$ millones)	301.0	360.0	419.0	
Depósitos de no residentes en el sistema bancario (Millones de dólares, cierre del año)	96.0	218.0	404.0	602.0
Deuda pública externa (Millones de dólares, cierre del año)	104.0	144.0	188.0	235.0
Crédito doméstico porcentual, cambio %		22.0	37.0	35.0
Precios en la capital, cambio %	1.4	1.7	2.9	2.0

Fuente: Estadísticas publicadas por la Contraloría General de la República, estimativos de FEDESARROLLO.