

**Análisis de los procesos de inversión
en ambiente y salud en
Panamá**

Serie Estudios No.22

Elaborado por

René Lucioni

Febrero 1994



Organización Panamericana de la Salud
Organización Mundial de la Salud



Publicaciones del Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud

Serie Estudios

1. Políticas de investimento em saúde e meio ambiente no Brasil
2. Análisis de los procesos de inversión en ambiente y salud en Colombia
3. Análisis de los procesos de inversión en ambiente y salud en Honduras
4. Análisis de los procesos de inversión en ambiente y salud en El Salvador
5. Análisis de los procesos de inversión en ambiente y salud en Chile
6. Analysis of the investment process in the environment and health in Guyana
7. Análisis de los procesos de inversión en ambiente y salud en Uruguay
8. Análisis de los procesos de inversión en ambiente y salud en Nicaragua
9. Analysis of the investment process in the environment and health in Belize
10. Análisis de los procesos de inversión en ambiente y salud en Perú
11. Analysis of the investment process in the environment and health in Dominica
12. Análisis de los procesos de inversión en ambiente y salud en República Dominicana
13. Análisis de los procesos de inversión en ambiente y salud en Ecuador
14. Análisis de los procesos de inversión en ambiente y salud en Paraguay
15. Analysis of the investment process in the environment and health in the U.S.-Mexico Border States
16. Análisis de los procesos de inversión en ambiente y salud en la Frontera Norte de México
17. Analysis of the investment process in the environment and health in Trinidad and Tobago
18. Análisis de los procesos de inversión en ambiente y salud en México
19. Analysis of the investment process in the environment and health in Jamaica
20. Análisis de los procesos de inversión en ambiente y salud en Costa Rica
21. Analysis of the investment process in the environment and health in Grenada
22. Análisis de los procesos de inversión en ambiente y salud en Panamá
23. Analysis of the investment process in the environment and health in the Netherlands Antilles

Serie Informes Técnicas

1. Lineamientos metodológicos para la realización de análisis sectoriales de agua potable y saneamiento
2. Lineamientos metodológicos para el análisis de los procesos de inversión en ambiente y salud (Español/Inglés)

Serie Documentos

1. Avances en la implementación del Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud (Español/Inglés)
2. Hacia un nuevo concepto de inversión en el sector (Español/Inglés)
3. Marco de referencia para la implementación del PIAS (Español/Inglés)

Serie Análisis Sectoriales

1. Análisis del sector agua potable y saneamiento en Ecuador
 2. Análisis del sector agua potable y saneamiento en El Salvador
- 



*Para obtener información adicional o para ordenar
ejemplares de cualquiera de las publicaciones
de las series dirigirse a la:*

**Secretaría Ejecutiva del Plan Regional de Inversiones
en Ambiente y Salud**

**Organización Panamericana de la Salud
Organización Mundial de la Salud**

525 23rd Street, N.W.
Washington, D.C. 20037
Tel (202)861-3189
Fax (202)861-8478



ÍNDICE

	Página
1. Características de la economía panameña	1
2. La economía panameña en los años ochenta y su evolución reciente	5
2.1 La oferta y la demanda global	6
2.2 La evolución de los principales sectores	8
2.3 Situación macrofiscal	10
2.4 Los precios y las remuneraciones	11
2.5 Deuda pública	12
3. El proceso de inversiones públicas en Panamá	15
3.1 Ordenamiento jurídico y elementos sobre planificación y programación que inciden en el proceso de inversiones públicas	15
3.2 Instituciones vinculadas al proceso de inversiones públicas . .	20
3.3 El proceso de inversiones públicas en su conjunto	23
4. Las inversiones en ambiente y salud	31
4.1 Instituciones que participan en el proceso de inversiones en ambiente y salud	31
4.2 Políticas de inversión en ambiente y salud	46
4.3 Evolución y composición de las inversiones en ambiente y salud	49
4.4 Características del proceso de inversiones en ambiente y salud y sus limitantes	54
5. Conclusiones y recomendaciones	59
5.1 Conclusiones	59
5.2 Recomendaciones	61
6. Bibliografía	63
ANEXO A: Cuadros	67

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AID	Agencia para el Desarrollo Internacional (EUA)
APN	Autoridad Portuaria Nacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CIASMA	Comité Interinstitucional de Agua, Saneamiento y Medio Ambiente
CONAMA	Comisión Nacional del Medio Ambiente
CSS	Caja de Seguro Social
DIGEDECOM	Dirección General para el Desarrollo de la Comunidad
DIGERAMA	Dirección General de Recursos Marinos
DIMA	Dirección Metropolitana de Aseo
DIPRENA	Dirección de Presupuesto de la Nación
DIREREMI	Dirección General de Recursos Minerales
EXIMBANK	Banco de Exportación e Importación
FES	Fondo de Emergencia Social
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOB	Franco a bordo
IDAAN	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
IDIAP	Instituto de Investigaciones Agropecuarias de Panamá
IFI	Instituciones financieras internacionales
INRENARE	Instituto de Recursos Naturales Renovables
INTEL	Instituto Nacional de Telecomunicaciones
IPT	Inversión Pública Total
IRHE	Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación
ITBM	Impuesto sobre la Transferencia de Bienes Muebles
MARENA	Proyecto Manejo de Recursos Naturales
MICI	Ministerio de Comercio e Industrias
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINSA	Ministerio de Salud
MIPPE	Ministerio de Planificación y Política Económica
MIVI	Ministerio de Vivienda
MOP	Ministerio de Obras Públicas
OEA	Organización de Estados Americanos
ONGs	Organizaciones no Gubernamentales
PAFT-PAN	Plan de Acción Forestal Tropical de Panamá
PAS	Programa de Acción Social
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RHyE	Recursos Humanos y Empleo
SPNF	Sector Público no Financiero

1. CARACTERÍSTICAS DE LA ECONOMÍA PANAMEÑA

Históricamente, desde los tiempos de la colonia hasta la fecha, la economía panameña se caracteriza por ser una economía extremadamente abierta, sumamente dependiente del resto del mundo; es una economía de servicio, de mercado reducido.

Ubicada estratégicamente en el angosto istmo que une América del Norte con América del Sur, Panamá funcionó como centro importante del comercio colonial español durante más de dos siglos. La construcción del Ferrocarril Transístmico y la posterior construcción del Canal de Panamá entre 1904 y 1914, consolidaron su papel transitivo y proveyeron la más importante fuente de crecimiento económico del país por décadas. Es por ese motivo que se cataloga a su economía como de servicio, a diferencia de gran parte de las economías del resto de los países latinoamericanos, que se consideran países de economía agraria, productores y procesadores de bienes primarios, en su mayoría.

Panamá es considerado un país de mercado reducido que capitaliza bien su posición geográfica, su principal recurso natural, adquiriendo el rol de banda facilitadora en el movimiento de carga de los países industrializados del hemisferio occidental. Las construcciones del ferrocarril y el Canal, ya mencionadas, sumado a la zona libre de Colón y el desarrollo del Centro Bancario en época más reciente, han facilitado las operaciones del comercio internacional de mercancías y del capital financiero; finalmente, se ha agregado el Oleoducto Transístmico para el trasiego de petróleo desde la costa oeste al este de los Estados Unidos.

Otra característica que diferencia a la pequeña economía panameña del resto de las economías latinoamericanas, es su sistema monetario: en virtud de disposiciones constitucionales que permanecen casi invariables, en Panamá no existe papel moneda de curso forzoso, no existe un banco central de emisión y, en virtud del Convenio Monetario celebrado el 20 de junio de 1904 con el gobierno de Estados Unidos (mejor conocido como Convenio Taft-Arias-Morales), se fija la paridad entre el balboa panameño y el dólar norteamericano.

En ausencia de un banco central, no existe autoridad monetaria que regule la oferta de dinero ni la tasa de interés y no existen controles de cambio: la emisión de balboas panameños por parte del Gobierno se limita a moneda fraccionaria, aceptándose como medio de pago el dólar de Estados Unidos de América. Los dólares entran a la corriente del ingreso a través de las exportaciones de bienes y servicios y del crédito proveniente tanto de la banca privada como de las instituciones financieras internacionales (IFI), destacándose que existe libre movilidad de capitales.

Antes de pasar a los aspectos de carácter macroeconómicos de oferta y demanda global para explicar el comportamiento de la economía panameña a través del tiempo, en particular a partir de los años sesenta, resulta importante distinguir dos grandes sectores en la economía del país, poco relacionados entre sí desde el punto de vista de las transacciones: el sector exportador, que responde a los niveles de actividad e ingresos de otros países, y el sector doméstico. Estos sectores se integran a través de un flujo constante de ingresos (salarios, utilidades, impuestos y otros ingresos del gobierno) que pasan desde un sector al otro.

Durante la década de 1960, se produjeron una serie de acontecimientos que incidieron favorablemente en la economía panameña: el dinamismo observado en la actividad económica del país hizo posible uno de los mayores niveles de crecimiento obtenido en su historia económica. Ese extraordinario crecimiento, permitió al país generar un apreciable volumen de empleo y un significativo aumento en los ingresos públicos que, a su vez, posibilitaron un mayor impulso al desarrollo nacional: la oferta global creció a una tasa promedio anual de 8,7%; sus componentes básicos, el Producto Interno Bruto (PIB) y las importaciones, crecieron a una tasa promedio anual de 8,1% y 10,4% respectivamente.

Los aspectos más destacados que impulsaron ese alto nivel de crecimiento de la economía fueron la intensificación de un proceso interno de producción basado en la sustitución de importaciones, la incorporación de nuevas áreas a las explotaciones agropecuarias y el aumento del gasto, tanto público como privado. El acelerado ritmo de crecimiento se reflejó, en particular, en los sectores de la industria manufacturera (11,4%), la construcción (8,4%), electrificación, gas y alcantarillado (12,1%), transporte, almacenaje y comunicaciones (11,5%) y banca, seguros y bienes inmuebles (11,6%).

En cuanto al otro componente de la oferta global, las importaciones de bienes y servicios, la capacidad para importar se incrementa por las ventas a la Zona del Canal: salarios pagados a los trabajadores panameños y compras realizadas por residentes de la Zona. Cabe observar que, mientras que para otros países la capacidad para importar depende de las exportaciones que genera su aparato productivo y de la capacidad de endeudamiento del sistema, en el caso de Panamá se tienen dos factores adicionales ajenos a la estructura productiva normal: las ventas a la Zona del Canal y las entradas netas de capital producidas al amparo del sistema monetario y bancario.

Por el lado de la demanda global, las exportaciones crecieron a una tasa promedio anual de 10,4%, destacándose las exportaciones de banano, las compras de servicios por las operaciones del Canal de Panamá, las operaciones de la Zona Libre de Colón y las actividades de turismo. El crecimiento promedio de la inversión fue de 12,9%, dándose ritmos de crecimiento similares en sus componentes: la inversión pública creció a una tasa promedio de 14,3%, y la inversión privada lo hizo a una tasa de 12,6% en promedio anual. El consumo creció a una tasa promedio anual de 7,1%, el consumo del Gobierno creció a una tasa promedio de 7,2% anual, mientras que el privado lo hizo a una tasa de 7% anual.

Dentro de ese período, el índice inflacionario fue reducido, el empleo creció a una tasa promedio anual de 3,6% y el desempleo se incrementó a una tasa anual promedio de 7%. A finales del período, la población económicamente activa era de 450.000 personas, estando ocupadas 420.000 y desocupadas 30.000 personas.

En los años setenta, si bien la economía no mantuvo el ritmo de crecimiento extraordinario de los años sesenta, se logró un crecimiento promedio anual de alrededor de 5%. Ese menor dinamismo de la actividad económica, no dice mucho de las características particulares de la década. Durante ese período, ocurre una serie de sucesos de carácter

económico, político y social como consecuencia de ciertos cambios de importancia a nivel nacional e internacional.

A nivel nacional, se observa el agotamiento del modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones y de las oportunidades de inversiones rentables; la reducción en los niveles de inversión privada, como resultado de una mayor ingerencia del sector público en actividades productivas y como mecanismo de presiones políticas, inestabilidad y temores ante el nuevo modelo de gobierno; la merma en el dinamismo del sector exportador, como resultado de la reducción de la demanda externa; y la inconformidad y rechazo de algunas medidas transformadoras (por ejemplo, el Código de Trabajo), que fueron interpretadas por algunos sectores o grupos como incompatibles con el sistema económico de la década anterior.

Por el lado internacional, se dieron ciertos hechos que dejaron sentir sus efectos tanto en la economía mundial como en Panamá, pudiéndose mencionar de manera particular el alza continua de los precios del petróleo; las medidas de política monetaria asumidas por el Gobierno de los Estados Unidos que llevaron a la devaluación del dólar, lo cual trajo como consecuencia la aparición y agravamiento de problemas inflacionarios, de desempleo y de balanza de pagos, entre otros eventos; la elevación de los precios de los bienes de capital y de los artículos manufacturados provenientes de las economías industrializadas; las elevadas tasas de intereses aplicadas al capital financiero internacional y la coyuntura mundial de inflación-recesión, producto de los acontecimientos anteriores.

A los elementos nacionales e internacionales mencionados, deben agregarse las negociaciones de los nuevos tratados del Canal de Panamá, que culminan en 1977, las cuales fueron fuente de presiones políticas y económicas que se tradujeron en un elemento de incertidumbre para los inversionistas privados.

Sobre las variables de la oferta global, el PIB creció a una tasa promedio anual de 5% durante la década. No obstante, se observa que el comportamiento fue un tanto fluctuante durante ese período: entre 1970 y 1973, el crecimiento promedio es de 7,3%; entre 1974 y 1976, el PIB crece 1% en promedio anual, situación que denota los efectos de la crisis económica que ocurre a nivel mundial; a partir de 1977, se observan signos de recuperación que se mantienen hasta fines de la década llevando a un incremento de 7% del Producto en 1979.

Por su parte, las importaciones crecieron a una tasa promedio de 4,2% anual, lo que es un indicativo más de la baja dinámica de los años setenta, sobre todo, observando el período comprendido entre 1973 y 1977 durante el cual se mantuvo por debajo del promedio.

Respecto a la demanda global, el consumo en su conjunto creció a un promedio anual de 3,7%; sin embargo, dentro del período se observan algunas fluctuaciones severas que incluyen un bajón de 7% a nivel del consumo privado en el bienio 1975-1976.

En cuanto a la inversión, se observa un crecimiento promedio anual de 2,1%; no obstante, el sector privado también tiene sus fluctuaciones dentro de las cuales se registra un crecimiento negativo de -24,4% entre 1974 y 1977. En ese período, se produce la fase crítica

del proceso de negociación de los tratados del Canal de Panamá, con los elementos de incertidumbre política propios del situación.

Por su parte, el consumo y la inversión del sector público actuaron como elementos dinámicos compensatorios de la baja registrada por esos componentes de la demanda global en el sector privado. Durante los diez años comprendidos entre 1970 y 1979, el consumo público creció a una tasa promedio anual de 6,5% y la inversión pública lo hizo a una tasa promedio anual de 4,9%.

Las exportaciones crecieron a una tasa promedio anual de 4,4%; en comparación con el crecimiento promedio anual de la década anterior que fue de 10,4%, tal situación evidencia la forma en que impactó la crisis económica mundial y sus efectos en la reducción de la demanda de productos nacionales.

El empleo creció a una tasa promedio anual de 2,5%; sin embargo, éste crecimiento no fue suficiente para absorber a toda la población económicamente activa del país, por lo que se incrementa el desempleo durante ese período. Durante el mismo, ocurrieron ciertos hechos que impidieron que el desempleo fuera de mayor magnitud, entre otros: la extensión de los años de escolaridad a nivel medio y superior, situación que lleva a la población en edad de trabajar a optar por permanecer mayor tiempo en la educación y, por otro lado, la reducción de la edad de jubilación: al crearse la figura de la jubilación anticipada y la creación del Plan de Urgencia en 1977, se le brinda ocupación a cerca de 20.000 personas. Al finalizar 1979, los niveles de desempleo que se habían ido incrementando paulatinamente durante la década, alcanzan una tasa de 11,8%, lo que representa más de 120.000 desocupados en todo el país.

En otro aspecto, la deuda externa muestra un acelerado nivel de expansión, pasando de un saldo pendiente de 104,8 millones de dólares a 1.344 millones en 1979. Este nivel de endeudamiento tuvo sustento en la necesidad de financiamiento requerida por el sector público, en particular para la ejecución del programa de inversiones públicas.

En materia de precios, se evidencia un proceso inflacionario como consecuencia de los aumentos en el precio del petróleo, las devaluaciones sufridas por el dólar norteamericano y la liberalidad del sistema monetario panameño, que se ve afectado por las variaciones que se dan en el mercado financiero internacional. El índice de precios al consumidor tuvo un incremento promedio anual de 6,3% durante la década, en tanto que el índice de precios al por mayor creció a un promedio anual de 11,5%, reflejándose el mayor incremento en los precios de los bienes manufacturados sobre los bienes primarios.

2. ASPECTOS MACROECONÓMICOS

Finalizando los años setenta y al inicio de los ochenta, la economía panameña enfrentó una serie de problemas entre los cuales se puede destacar la crisis fiscal financiera originada en un exceso de gastos sobre los ingresos que genera un déficit con dificultades para poder ser financiado. Este problema es común para todos los países latinoamericanos por la crisis del petróleo de 1979-1980, que significó una pérdida sustancial de ingresos para los mismos; muchos de ellos se paralizaron por esa pérdida de ingresos y se abocaron a un endeudamiento creciente para financiar la balanza de pagos o, en el caso de Panamá, para mantener el gasto nacional a un nivel que permitiera un cierto crecimiento, en vista de la disminución en el gasto privado resultante, entre otras causas, del aumento en el precio del petróleo.

Otro hecho que también fue común en los países de América Latina, fue la premisa generalizada de que gran parte de la deuda contratada se iba a invertir. Es decir, que se iba a usar en actividades que generarían los ingresos para autofinanciarse; en realidad ello no fue así en muchos casos y fuertes inversiones estatales generaron pérdidas. En el caso panameño, por ejemplo, la Corporación Azucarera La Victoria generó pérdidas substantivas; en el caso del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE), al final de su fuerte programa de expansión en materia de generación hidráulica, hubo necesidad de mayores gastos de inversiones a los previstos en el proceso de estudio y las rentabilidades quedaron reducidas a su mínima expresión.

Vinculado a las inversiones estatales se pudo observar dentro del período que existían, también, una serie de gastos corrientes que se pagaban como si fueran inversiones, como en el caso de importantes montos en concepto de planilla que se pagaron con cargo a los presupuestos de inversiones aún después de concluidas las obras: el referido personal era asimilado por la rutina operativa de las instituciones en lugar de salir de la planilla al mismo tiempo que concluían las obras.

Otro problema que agravó la crisis fue que, a partir de 1982 y en adelante, los intereses reales, que habían sido prácticamente negativos o cercanos a cero, pasaron a ser del orden de 12 y 14%, aunque posteriormente declinaron entre tres y cuatro puntos. Estos intereses reales coincidieron con una depresión mundial, baja en los precios de los productos de los países latinoamericanos y recesión en los distintos países del área. Por un lado, los países estaban pagando más intereses reales; por otro, sus exportaciones estaban cayendo y su deuda se había multiplicado varias veces, agravándose la crisis en muchos casos al tener que pedir prestado para pagar los intereses.

Otro elemento en este rápido diagnóstico de la economía panameña, fue el agotamiento del modelo de la década anterior o la falta de motores de crecimiento. El modelo mencionado se basó en varios elementos: por un lado, el gasto público como motor de crecimiento, incluidas las grandes inversiones estatales, y el Estado como productor (sector agropecuario, energía, teléfonos, cemento); por otro lado, la promoción de las exportaciones tradicionales de servicios, entre ellas la banca, la Zona Libre de Colón, el turismo y la incorporación de la operación de petroterminales (Oleoducto Transístmico) al final del decenio. Ambos elementos contribuyeron

a un fuerte crecimiento de las exportaciones tradicionales, utilizando la ventaja comparativa que ofrecía la posición geográfica del país.

Sobre los aspectos previamente enunciados, el Informe y Recomendación del Presidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) a los Directores Ejecutivos sobre un propuesto segundo préstamo de ajuste estructural a la República de Panamá por un monto equivalente a US\$100.0 millones (Informe P-4373-PAN), en noviembre de 1983, decía:

"En 1982, la recesión mundial y la profundización de la crisis financiera latinoamericana se conjugaron para empujar a Panamá hacia la recesión. Las ganancias netas de la banca, el tránsito y la Zona Libre de Colón cayeron abruptamente. La inversión privada por su parte cayó en términos reales debido a la finalización del oleoducto transistmico. En un intento para atenuar la contracción económica y respondiendo a las presiones políticas, los controles fiscales fueron reducidos y las agencias públicas excedieron su presupuesto por amplios márgenes. Así el déficit consolidado del sector público creció hasta representar 11% del PIB, casi el doble del promedio de 1980-1981. Los préstamos externos netos del sector público aumentaron a cerca de B/.500. millones y el saldo de la deuda de medio plazo alcanzó B/. 3.1 billones a fines de 1982, equivalente a 73% del PIB. Los pagos de intereses sobre la deuda absorbieron 30% del total de los ingresos del sector público. (Definidos estos últimos como los ingresos corrientes del Gobierno Central y las instituciones autónomas más el excedente corriente de las empresas estatales)".

Entre 1983 y 1984, con la puesta en marcha de un programa de estabilización acordado con el Fondo Monetario Internacional (FMI), se logró reducir el déficit del sector público no financiero del Gobierno a un promedio de algo menos de 6% del PIB para ambos años; no obstante, el PIB se contrajo en 1,5% en 1983 y 0,4% en 1984 y el desempleo creció por encima de 15% en las áreas metropolitanas. La economía panameña mostró signos de recuperación entre 1985 y el primer semestre de 1987, para entrar posteriormente en la peor crisis política, económica y financiera de su vida republicana, tal y como se verá más adelante.

A continuación, se presentan algunos elementos sobre la evolución de la actividad económica durante los años ochenta y principios de los noventa, comenzando por las tendencias de la oferta y la demanda globales.

2.1 La oferta y la demanda global

Como se indicó en párrafos previos, el comportamiento de los principales componentes de la actividad económica panameña durante la década de 1980 fue irregular, como resultado de situaciones tanto internas como externas que incidieron en los mismos (ver cuadro 6).

Respecto al Producto Interno Bruto, observamos que el mismo creció a una tasa promedio anual de 2,8% entre 1980 y 1987, a pesar de caracterizarse el período por un bajo nivel de crecimiento entre 1980 y 1981, seguido de dos años de crecimiento nulo o casi nulo y una recuperación a partir de 1984 hasta 1987.

Como producto de la severa crisis político económica que ocurre a partir de la segunda mitad de 1987, se observa una caída del PIB a partir de 1988; esta situación se agrava aún más durante 1989 (con los efectos de la invasión militar de los Estados Unidos en diciembre de ese año) al grado que el referido indicador evidenciará una disminución de 17,1% respecto al año 1987. En su conjunto entre 1980 y 1989 el PIB creció a una tasa promedio anual de una décima parte del uno por ciento. En 1990, instaurado el nuevo gobierno y dentro de un clima político más estable, el PIB muestra un crecimiento del orden de 5%; en 1991, el crecimiento es de 9,3% respecto al año anterior, extendiéndose el crecimiento a casi todos los sectores productivos por segundo año consecutivo.

Las importaciones, que constituyen el otro componente de la oferta global, tienen un comportamiento muy similar al del Producto, incluyendo bajones estacionales entre 1982 y 1984, con un pequeño nivel de recuperación en los próximos dos años y enfrentar la severa crisis de 1988 y 1989. En 1988 de manera particular, las importaciones alcanzan el nivel más bajo de la década al sumar 930,5 millones de balboas panameños, monto equivalente a 51% de las importaciones de 1980. Superada en su parte medular la crisis de fin de la década de los años ochenta, se recuperan los niveles de las importaciones con un incremento de 35,5% en 1990 (en parte por la reconstrucción de inventarios), y de 14,5% en 1991.

Con respecto a la demanda global, las exportaciones mantienen el mismo nivel de 1980 hasta 1983 y caen aproximadamente 10% en 1984; a partir de 1985, inician un ligero proceso de recuperación, volviendo a disminuir a partir del segundo semestre de 1987, alcanzando el menor nivel de la década en 1989 con 1.474,3 millones de balboas panameños. Entre 1990 y 1991, se recuperan los niveles de las exportaciones elevándose a B/. 1.604,3 y B/. 1.698,0 millones, respectivamente. Cabe señalar que la disminución en los niveles de crecimiento de las exportaciones en 1991 estuvo particularmente afectada por la disminución en el volumen y valor de las exportaciones de azúcar -28% y 35%, respectivamente-, en razón de la variación de la cuota de acceso al mercado norteamericano.

A continuación, se introducen algunas breves consideraciones sobre los precios y el volumen de los principales productos de exportación (azúcar, banano, café, camarones, harina de pescado y carne de res, entre otros). En el caso del azúcar, se puede observar que los bajos precios obtenidos entre 1988 y 1989 se debieron a que Panamá no tuvo acceso al mercado norteamericano y tuvo que colocar el producto en el mercado internacional con los precios que regían en el momento (menos de US\$ 300 por tonelada métrica); a partir de 1990, una vez restablecido el sistema de cuota, Panamá tiene acceso a mejores precios alcanzando niveles promedios de US\$491,70 la tonelada métrica (cuadro 17).

Respecto al banano, el precio ha fluctuado con ligeras variaciones durante los últimos cinco años (1987-1991), observándose una disminución de US\$ 5,50 la tonelada métrica entre 1987 y 1991. No obstante lo anterior, el volumen de producto exportado (a pesar de algunos fenómenos naturales que han afectado las zonas de cultivo) ha compensado esa variación en precio; sin embargo, como resultado de la posición asumida por los países comunitarios respecto al tratamiento a las importaciones de banano procedente de los países ajenos al Acuerdo de

Lomé, es previsible una disminución en el volumen de exportaciones en años subsiguientes a los considerados en el análisis.

En el caso de los camarones, segundo producto en importancia en función del valor de las exportaciones, su precio por kilo ha disminuido entre 1987, momento en que alcanzó su máximo nivel durante la pasada década (US\$ 9,50 por kg), y el año 1991 (US\$ 7,90). La baja del precio sumada a la disminución en el volumen de la exportación trae como consecuencia una reducción de aproximadamente 23% en el valor de las exportaciones respecto a 1987; no obstante, entre 1991 y 1990 se evidencia una interesante mejora. La carne de res fresca, refrigerada o congelada obtiene mejor precio por kilo y aumenta el volumen de exportación al mejorar los controles en la producción: entre 1991 y 1990, se observa un incremento en el valor de la exportación de 85%.

La formación bruta de capital fijo crece hasta 1982. Sus principales contribuyentes son las grandes obras de inversión, tanto privadas como públicas, para la terminación de las obras del Oleoducto Transístmico y de la Hidroeléctrica de la Fortuna. A partir de 1983, debido al agotamiento de las posibilidades de acceso a fuentes de financiamiento externo y a las limitaciones del sector público para concurrir oportunamente con los recursos de contrapartida requeridos para la ejecución de proyectos con financiamiento previamente contratados con las instituciones financieras internacionales, se observa una disminución en el referido componente.

Como resultado de la crisis 1987-1989, la incertidumbre y la falta de recursos de los sectores privado y público, producen una caída de la inversión bruta hasta los niveles de la década de 1960, alcanzando apenas los B/. 273,6 millones en 1989. A partir de 1990, se observan signos de recuperación, con crecimientos importantes que, prácticamente, alcanzan los niveles de 1987 en el orden de B/. 765,2 millones.

El gasto de consumo final, tanto público como privado, es creciente hasta 1987 y disminuye a partir de 1988. En el caso particular del sector público, se mantiene aún sin mayores variaciones a causa de la política de austeridad fijada por el gobierno, vinculada a un programa de monitoreo acordado con el Fondo Monetario Internacional en 1990. Por su parte, el consumo a nivel privado crece en 1991 acorde con la expansión de la economía.

2.2 La evolución de los principales sectores

Tal como se señalara, el PIB y las diferentes ramas de actividad económica tuvieron un comportamiento que estuvo sumamente influido por razones internas de orden económico y político y por razones externas que afectaron la economía de la región durante la década de 1980. Ese comportamiento llevó a que, en su conjunto, el PIB creciera a una tasa promedio anual de 2,8% entre 1980 y 1987, y que se produjeran las impresionantes caídas en los dos años restantes de la década con el mayor impacto en el sector de la construcción, la industria manufacturera, el comercio al por mayor y menor, restaurantes y hoteles (cuadro 5).

El crecimiento que se extendió a casi todos los sectores productivos en los dos últimos años analizados (1990 y 1991), tuvo como principal motor del proceso la confianza demostrada por el sector privado en la normalización de las actividades, siendo sus gestores centrales la construcción, el comercio, la industria manufacturera y el transporte.

La construcción reforzó su dinamismo en 1991 (143%). Este extraordinario aumento se debió, en gran medida, a las inversiones del sector privado en edificios no residenciales y en condominios de lujo; la creciente confianza de los inversionistas panameños en la recuperación de la economía nacional provocó que gran parte de la repatriación de capitales de los dos últimos años se orientara al sector de bienes inmuebles. Los aumentos registrados en las estadísticas de los permisos de construcción, así como los de la producción de acero, cemento y concreto premezclado, avalan el crecimiento sin precedente del producto de la construcción, habiéndose mantenido fuerte la tendencia en 1992 y 1993.

La industria manufacturera, mantuvo en 1991 el elevado crecimiento de 11% observado desde su recuperación iniciada en 1990. En general, la expansión del sector fue consecuencia de una demanda más elevada, una mejor utilización de la capacidad instalada y mayor disponibilidad de financiamiento, factores que posibilitaron la reposición de inventarios. En particular, el incremento se sustentó en las industrias de bienes de consumo, en aquellas ramas relacionadas con la fabricación de materiales de construcción y en las relacionadas con la producción de bienes intermedios.

El comercio aumentó su actividad (14% al por mayor y 11% al por menor) por el aumento de las ventas de productos nacionales e importados alentado por un acceso más fácil al sistema crediticio; a raíz de esto último, la actividad de restaurantes y hoteles creció más que otros servicios (15%), puntualizándose que entre las actividades de servicios, sólo las de electricidad y aguas y las de comercio, restaurantes y hoteles han podido recobrar los niveles anteriores a 1988.

Los servicios bancarios (20%) y financieros (11%) mostraron gran dinamismo en 1991: los depósitos de particulares y los préstamos concedidos al sector privado generaron un mayor ingreso al sector. La baja en las tasas nominales de interés, de alrededor de 13% para la industria y el comercio y de 20% para el consumo, alentaron las colocaciones bancarias. Los créditos internos al sector privado aumentaron 48%, siendo los sectores más favorecidos la construcción, el comercio y el consumo personal. Durante 1991, el monto de las operaciones del Sistema Bancario Nacional, según información estadística de la Comisión Bancaria Nacional, llegó a B/. 15.271 millones, representando un crecimiento de 21% con relación al año anterior; sin embargo, aún se está lejos de recuperar los niveles que esta actividad mantenía en 1987.

Respecto al transporte, almacenamiento y comunicaciones, se alcanzó en 1991 un crecimiento de 10,4% como resultado de la mayor actividad desarrollada por la Comisión del Canal, la Zona Libre de Colón y el transporte aéreo y terrestre (estos últimos aumentaron 20% y 21%, respectivamente).

2.3 Situación macrofiscal

Entre 1980 y 1984, el déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) osciló entre 5 y 6% del PIB, salvo en el año 1982 en que alcanzó a representar 10,8% del Producto; entre otras razones, porque el propio gasto corriente aumentó con respecto al PIB en alrededor de 2% y el gasto de capital pasó de 9,6% a 12,1% del PIB. De manera particular, 1982 representa el año de mayor gasto de capital de la década, tanto en términos porcentuales respecto al PIB, como en términos absolutos, al alcanzar la suma de B/. 518,4 millones: esta situación se explica porque en ese año se completa la etapa de mayores gastos en la construcción de la Planta Hidroeléctrica de la Fortuna en la Provincia de Chiriquí (cuadro 18).

No obstante los elementos anteriores, cabe señalar que el Gobierno había iniciado un esfuerzo sostenido a partir de 1980 para controlar el nivel elevado del déficit, que había cerrado el año 1979 en el orden de 12%. Con tal propósito se aumentaron algunos impuestos y se introdujeron mayores controles del gasto público. Apoyado por el FMI, el Gobierno puso en marcha un programa de estabilización entre 1983 y 1984, lo que permitió que el nivel del déficit no fuese superior a 6% en ambos años. Al mismo tiempo, las autoridades emprendieron un programa de ajuste estructural (SAL I) con el Banco Mundial, sentando algunas bases para adelantar un programa de liberalización del comercio y reduciendo algunas actividades ineficientes del sector público.

A partir de 1985 y hasta 1987, con la continuidad de los acuerdos de estabilización con el FMI y la negociación de un segundo programa de ajuste estructural, el déficit del sector público disminuye hasta 1%; sin embargo, a raíz de la crisis que se inicia en el segundo semestre de 1987 y la paralización de los programas con las IFI, el déficit alcanza niveles de 10,7% y 11,5% del PIB en 1988 y 1989, respectivamente. A partir de 1990, superada la grave crisis político económica previamente mencionada, el nuevo Gobierno acuerda con el FMI un programa de monitoreo para reordenar las finanzas públicas y, con base en medidas de control del gasto (disminuye de 33,9% del PIB a 27,8% entre 1989 y 1992) sumadas a las mejoras que se introducen en la administración fiscal y una reforma tributaria aprobada a fines de 1991, se logra que en lugar de déficit exista un superávit equivalente a 1,6% del Producto en 1992. Los ingresos, que habían decaído severamente durante los años 1988 y 1989, no sólo se incrementan en términos absolutos a partir de 1990 sino que, en 1991, ya superan el nivel de 1987 (el mejor año de la década de los ochenta) y representan 32,9% del PIB en 1992.

Si bien en los años recientes los gastos no han alcanzado a representar 32% del PIB en términos absolutos, han crecido en casi 10% entre 1990 y 1992. De manera particular, esta situación es resultado del crecimiento en el gasto en servicios personales que ha evolucionado de B/. 778,8 millones en 1990 a B/. 869,2 millones en 1992, con proyecciones de crecimiento superiores a los 900 millones en 1993, como resultado de la aplicación de leyes especiales que otorgan ajustes y aumentos salariales a no menos de 45% de los servidores públicos. El gasto de capital, luego de tres (1988-1990) en que llega a ser inferior a uno por ciento del Producto, comienza a recuperarse entre 1991 y 1992 para alcanzar en ese último año la suma de B/. 208.6 millones, equivalente a 3,5% del PIB.

2.4 Los precios y las remuneraciones

Aunque las tendencias en los precios domésticos reflejan en forma cercana los precios de importación debido a una mayor apertura de la economía desde 1990, el incremento promedio en los mismos ha sido más bajo que en los otros países de la región. Durante el período 1988-1990, los precios al consumidor aumentaron en el orden de 0,6% al año, mientras que durante el período 1991-92, se incrementaron cerca de 2% al año, mostrando un cambio en los precios relativos. El total de precios de venta ha fluctuado más ampliamente debido a los cambios en el precio del petróleo y al comercio y liberalización de precios en artículos tales como el cuero, la madera, la carne y otros productos vegetales y animales (cuadro 15).

Los controles de precios han disminuido significativamente desde 1990: en septiembre de 1992, los precios de la gasolina y otros productos derivados del petróleo fueron liberalizados y, en septiembre de 1993, los controles de precios fueron eliminados en aquellos productos agrícolas, reemplazándose con tarifas las restricciones cuantitativas que pesaban sobre ellos; en diciembre de 1993, los controles fueron eliminados en los precios de 8 de los 32 grupos de productos aún bajo control, incluyendo cemento, cigarrillos y la mayoría de los artículos de cuero y café; en tanto, el transporte público, las medicinas, los útiles escolares y el gas licuado permanecieron con controles; en diciembre de 1993, el Gobierno suspendió la utilización de la medida de recolección de datos y otros procedimientos de monitoreo usados como mecanismo de control de precios para 85% de los bienes que estaban siendo objeto de tal control (incluyendo precios aplicados por los restaurantes y lavanderías).

Al mismo tiempo que los precios de productos de petróleo fueron liberados en 1992, los impuestos específicos sobre el consumo de gasolina y las tarifas de importación en productos domésticos derivados del petróleo fueron reducidos; el mercado doméstico para estos productos fue abierto a la competencia, utilizando el Gobierno la figura de precios sugeridos para los vendedores al por menor: entre septiembre y diciembre de 1992, los precios sugeridos publicados por el Gobierno con base en los precios internacionales del petróleo y sus derivados decrecieron en 21,5% (la reducción en los impuestos contribuyó en aproximadamente la mitad en esa disminución); en la actualidad, los precios al consumidor están en el orden de B/. 0,05 promedio sobre los precios sugeridos, aunque la competencia ha ido reduciendo este margen.

Con respecto a los salarios en el sector privado, los mismos están regulados por los instrumentos propios del Código de Trabajo, incluyendo la aplicación del salario mínimo establecido mediante decreto ejecutivo, además de las convenciones colectivas entre las empresas y los trabajadores. En el sector público y en ausencia de una ley general de sueldo, los salarios se establecen a través de la figura de los presupuestos anuales del Estado sin que existan parámetros muy claros para su fijación, salvo los casos en que existen leyes especiales que contemplan escalafones específicos para algunos sectores, tales como salud, educación y ciencias agropecuarias.

Los aumentos salariales con base en la vigencia de leyes especiales en el caso del sector público, fueron suspendidos por el Gobierno en 1989 por las circunstancias de crisis fiscal previamente citada; no obstante, la Corte Suprema de Justicia los reinstauró en 1991

considerando los pagos retroactivos a los que hubiese lugar. En 1991, el Gobierno incrementó los salarios mínimos del sector privado por región y sectores, aumentando 21% en promedio, después de 10 años sin ningún ajuste. Dicho ajuste no afectó los salarios actuales significativamente toda vez que solo una pequeña porción de la fuerza de trabajo del sector privado estaba en el rango situado entre la vieja tasa y el mínimo establecido, en términos reales.

Los salarios promedio en Panamá han fluctuado ampliamente debido a los cambios en las condiciones económicas, experimentado grandes variaciones entre sectores (cuadro 16). Aunque los salarios del sector privado se incrementaron sustancialmente en 1991, no recuperaron los niveles de 1987, excepto en las plantaciones de banano donde los salarios no experimentaron las mismas pérdidas que en el resto de la economía durante 1988 y 1989.

2.5 Deuda pública

La deuda pública contractual evidenció una tasa promedio de crecimiento anual de 5,8% entre 1980 y 1989, siendo de mayor impacto el nivel de crecimiento del endeudamiento del Gobierno Central respecto al sector descentralizado.

Sobre el comportamiento del servicio de la deuda, cabe destacar que Panamá mantenía un récord de cumplimiento de sus obligaciones contractuales que permitía calificarlo de excelente hasta 1987. Sin embargo, el deterioro de las finanzas públicas a partir del segundo semestre de ese mismo año, acentuada con la crisis de fin de la década, llevó a una situación de incumplimiento en la atención de tal servicio al grado que, hasta el primer trimestre de 1990, no se inicia el proceso de servir los vencimientos corrientes y recién en marzo de 1992 se cancelan las morosidades a las IFI (cuadros 10 y 10A).

El arreglo de normalización con las IFI significó una erogación de B/. 645,8 millones, de los cuales B/. 459,2 se aplicaron a amortizar el principal y B/. 186,6 a cancelar intereses. Del total del monto cancelado, según se desprende del documento *Normalización de relaciones con los organismos financieros internacionales y el Club de París*, publicado por el MIPPE en febrero de 1992, implícitamente se produjo un refinanciamiento de deuda con el aporte de nuevos préstamos de los propios organismos y otras fuentes externas en el orden de B/. 275,0 millones a través de un mecanismo de ingeniería financiera.

Respecto al Club de París, en noviembre de 1990 se logró una reestructuración de la deuda vencida al 31 de octubre de 1990, así como la totalidad del principal e intereses vencidos desde el 1 de noviembre de 1990 hasta el 31 de marzo de 1992: se establecieron acuerdos separados con cada uno de los países acreedores utilizando la figura de un repago de principal mediante 10 pagos semestrales iguales y sucesivos a partir del 15 de enero de 1997 (final del período de gracia) y tasas y condiciones de intereses sobre la base de las tasas de mercado correspondiente.

En el caso de la deuda con la banca comercial, que no se servía desde 1987, la situación al 31 de diciembre de 1992 es que, de un saldo de B/. 1.968,9 millones, ya existe capital

vencido por B/. 1.512,3 millones (76,8%) e intereses y cargos vencidos por B/. 1.063,7 millones. Sobre el particular, la República, de Panamá inició conversaciones con dicha banca desde mayo de 1990 y ha sostenido varias reuniones con los miembros del Comité de Bancos Acreedores, habiendo contratado por licitación a dos consorcios internacionales para brindar asesoría en materia financiera y legal para completar el proceso de negociación.

Al finalizar 1992, la deuda contractual alcanza a B/. 4.926,1 con un saldo de deuda externa de B/. 3.824,3 y de deuda interna de B/. 1.101,8 millones. Los principales componentes de la deuda externa son los organismos multilaterales (IFI) con B/. 843,6 millones, los acreedores bilaterales y oficiales con B/. 693,0 millones y las fuentes privadas (incluida la banca comercial) con B/. 2.287,7 millones; con respecto a la deuda interna, los saldos con fuentes privadas ascienden a B/. 62,4 millones y los saldos con fuentes del propio sector público alcanzan a B/. 1.039,4 millones (incluidos B/. 872,3 millones adeudados a la Caja de Seguro Social).