

20
República de Panamá

Ministerio de Planificación y Política Económica



ANALISIS DE LA INVERSION PUBLICA

Documento de Trabajo
Panamá - Septiembre 1980



02.06
NV.MIPPE.
980
2

Rosendo C. de Lorenz +

SECRETARÍA DE ECONOMÍA
ERNESTO CASTELLANO

INDICE

I. INTRODUCCION

II. COMPORTAMIENTO DE LAS INVERSIONES
1970-1979

III. LA SITUACION FINANCIERA DEL SECTOR
PUBLICO 1970-1980 Y UNA PERSPECTIVA

ANALISIS DE LA INVERSION PUBLICA

IV. CRITERIOS Y LIMITES DE ENDEUDAMIENTO
PUBLICO

V. LA CAPACIDAD OPERATIVA DEL SECTOR PUBLICO
EN LA GENERACION, PREPARACION Y EJECUCION
DEL PROGRAMA DE INVERSION

VI. BASES PARA UNA POLITICA DE ASIGNACION DE
RECURSOS.



Documento de Trabajo
Panamá - Septiembre 1980

1.02.06
NU. 111/PE
21980
e. 3

CONTENIDO

Comportamiento de las Inversiones 1970-1979

- 1.1 Inversión Privada
- 1.2 Inversión Pública
- 1.3 Política de Inversiones 1970-1980
- 1.4 Implementación y Ejecución de Proyectos

INDICE

Comportamiento de las Fuentes de Financiamiento 1970-1979

- 2.1 Crédito Bancario
- 2.2 Crédito Externo a Largo Plazo
- 2.3 Uso de recursos internos
- 2.4 Capacidad de absorción de la inversión

I. INTRODUCCION

a. Sector Privado

b. Sector Público

II. COMPORTAMIENTO DE LAS INVERSIONES

2.5 Base de una política monetaria

1970-1979

La situación financiera del Sector Público 1979-1980 y sus perspectivas para 1981-1985

III. LA SITUACION FINANCIERA DEL SECTOR

3.1 Situación del Sector 1979-1980

3.2 Bases para una política monetaria

3.3 Proyección de las finanzas públicas 1981-1985

PARA 1981-1985

4. Criterios y límites de endeudamiento público

4.1 Proyección del servicio de la deuda pública contratada

IV. CRITERIOS Y LIMITES DE ENDEUDAMIENTO

4.2 La política de endeudamiento externo y los requerimientos de nuevos recursos, período 1980-85

PUBLICO

La capacidad operativa del Sector Público en la generación, preparación y ejecución del "Programa de Inversiones".

V. LA CAPACIDAD OPERATIVA DEL SECTOR PUBLICO

5.1 El sistema nacional de proyectos

5.2 Grado de ejecución de las inversiones, período 1970-79

DEL "PROGRAMA DE INVERSIONES".

Bases para una política de asignación de recursos

6.1 Tipos Monetarios

VI. BASES PARA UNA POLITICA DE ASIGNACION DE

6.2 Prioridades y apertura programática de recursos

RECURSOS.

6.3 Criterios de selección de proyectos de inversión

CONTENIDO

1. Comportamiento de las Inversiones 1970-1979
 - 1.1 Inversión Privada
 - 1.2 Inversión Pública
 - 1.3 Política de Inversiones 1970-1980
 - 1.4 Impl^{z m}entación y Ejecución de Proyectos
2. Comportamiento de las Fuentes de Financiamiento 1970-1979
 - 2.1 Crédito Bancario
 - 2.2 Crédito Externo a largo plazo
 - 2.3 Uso de recursos internos
 - 2.4 Capacidad de absorción de la inversión
 - a. Sector Privado
 - b. Sector Público
 - 2.5 Base de una política monetaria
3. La situación financiera del Sector Público 1979-1980 y sus perspectivas para 1981-1985
 - 3.1 Situación del Sector 1979-1980
 - 3.2 Bases para una política financiera 1981-1985
 - 3.3 Proyección de las finanzas públicas 1981-1985
4. Criterios y límites de endeudamiento público
 - 4.1 Proyección del servicio de la deuda pública contratada al 30 de junio de 1980
 - 4.2 La política de endeudamiento externo y los requerimientos de nuevos créditos, período 1980-85
5. La capacidad operativa del Sector Público en la generación, preparación y ejecución del "Programa de Inversiones".
 - 5.1 El sistema nacional de proyectos
 - 5.2 Grado de ejecución de las inversiones, período 1970-80
6. Bases para una política de asignación de recursos
 - 6.1 Topes Monetarios
 - 6.2 Prioridades y aperturas Programáticas del Plan
 - 6.3 Criterios de selección de proyectos de inversión

7.- Perfil del Programa tentativo de inversiones 1981-1985 por sectores

7.1 Proyectos de continuación

7.2 Proyectos en Estudio

7.3 Proyectos de preinversión

8.- Anexos

19. Ejecución Financiera del Presupuesto de Inversiones
al 31 de diciembre de 1979.

INDICE DE CUADROS

20. Inversión Pública Ejecutada 1970-79

1. Participación de la Inversión Pública en el PIB e Índice de Relación Producto Capital.
2. Cambios en la Estructura de Inversión 1970-79, Estimación de la Distribución Sectorial de la Inversión Pública y Privada.
3. Estimación de la Distribución de la Inversión Privada
4. Inversión Pública 1970-79, (precios de 1960)
5. Tasa de Crecimiento de la Inversión Pública
6. Inversión Pública: Inversión Física y Financiera 1970-79
7. Estructura de la Inversión Pública, 1970-79
8. Estructura del Presupuesto de Inversión Sector Público 1970-79
9. Participación de la Inversión Física en la Inversión Pública, por sectores. 1973-80
10. Concentración Sectorial y Regional de la Inversión Pública: 1973-78 y 1969-79.
11. Estado de las Finanzas Públicas 1979-80
12. Proyección de las Finanzas Públicas 1981-85
13. Resumen del Servicio de la Deuda Pública
14. Proyección de la Deuda Externa Contratada al 30 de Junio, 1980
15. Proyección de la Deuda Interna Contratada al 30 de Junio, 1980
16. Composición del Saldo de la Deuda Externa al 30 de Junio, 1980
17. Proyección de los Nuevos Requerimientos de Endeudamiento Público.
18. Grado de Ejecución Presupuestaria de la Inversión Pública

19. Ejecución Financiera del Presupuesto de Inversiones al 31 de diciembre de 1979.
20. Inversión Pública Ejecutada 1970-79
21. Inversión Física del Sector Público 1970-79
22. Inversión Financiera Ejecutada del Sector Público 1970-79
23. Inversión Física del Gobierno Central 1973-79
24. Inversión Física Entidades Descentralizadas
25. Presupuesto de Inversión del Sector Público 1970-80
26. Presupuesto de Inversión Física Sector Público 1970-80
27. Presupuesto de Inversión Financiera Sector Público, 1970-80
27. Proyectos en Ejecución 1980-1984
28. Proyectos en Estudio, 1980-84
29. Proyectos de Preinversión
30. Perfil del Programa Tentativo de Inversión 1980-84
31. Necesidades de Recursos para Estudios Período 1981-85

Graficos

1. Grado de Inestabilidad de las Inversiones
2. Inversión Pública 1970-79
3. Estructura de la Inversión Pública 1970-79

INTRODUCCION

El presente documento constituye una versión preliminar del análisis de la Inversión Pública y sus perspectivas en el quinquenio 1980-1985, con el propósito de determinar la capacidad del Sector Público en la generación y ejecución de nuevos proyectos y las - posibilidades de financiamiento de los mismos.

En este sentido, fué necesario estimar la incidencia del financiamiento del déficit público en la evolución de la deuda externa y los requerimientos de inversión por compromisos de proyectos en ejecución y estudio con financiamiento asegurado.

El trabajo realizado consistió en efectuar un levantamiento y procesamiento de la información existente en las diferentes oficinas de la Dirección de Presupuesto, Dirección de Planificación Económica y la Contraloría de la República. La proyección del servicio de la deuda externa se la efectuó de acuerdo a las condiciones estipuladas en cada convenio a precios corrientes y bajo el supuesto de que la tasa LIBOR no fuera menor del 10%.

Así mismo se propuso una política de mayor endeudamiento relativo en los primeros años del quinquenio, para lograr en los últimos años del mismo, mayor generación de ingresos al Sector Público, teniendo en cuenta que las posibilidades de políticas tendientes a la consecución del mismo objetivo tendría efectos paleativos. En el análisis se tomó el coeficiente de la relación servicio de la deuda con el ingreso como indicador y no con relación al PIB porque se trataría de un problema financiero del Sector Público y no del país en su conjunto.

1. COMPORTAMIENTO DE LAS INVERSIONES 1970-1979.

En el proceso del desarrollo económico, el aumento de la capacidad productiva se origina principalmente de dos fuentes: i) la acumulación de capital y ii) los cambios tecnológicos.

El análisis de la contribución de la acumulación del capital al proceso del desarrollo es una tarea compleja, debido a la función dual de las inversiones, su carácter intertemporal, las inflexibilidades e indivisibilidades del capital real. Por estas razones el diagnóstico del comportamiento de las Inversiones en el período 1970-1979 debe interpretarse con mucho cuidado.

Las características de las inversiones en Panamá en el período 70-79 son: i) un alto grado de inestabilidad en la acumulación, ii) su baja sensibilidad para influir en el corto plazo la trayectoria de producto bruto interno, iii) la inestabilidad de la eficiencia marginal del capital, iv) una marcada tendencia de una participación mayor del sector público para sostener la acumulación de capital.

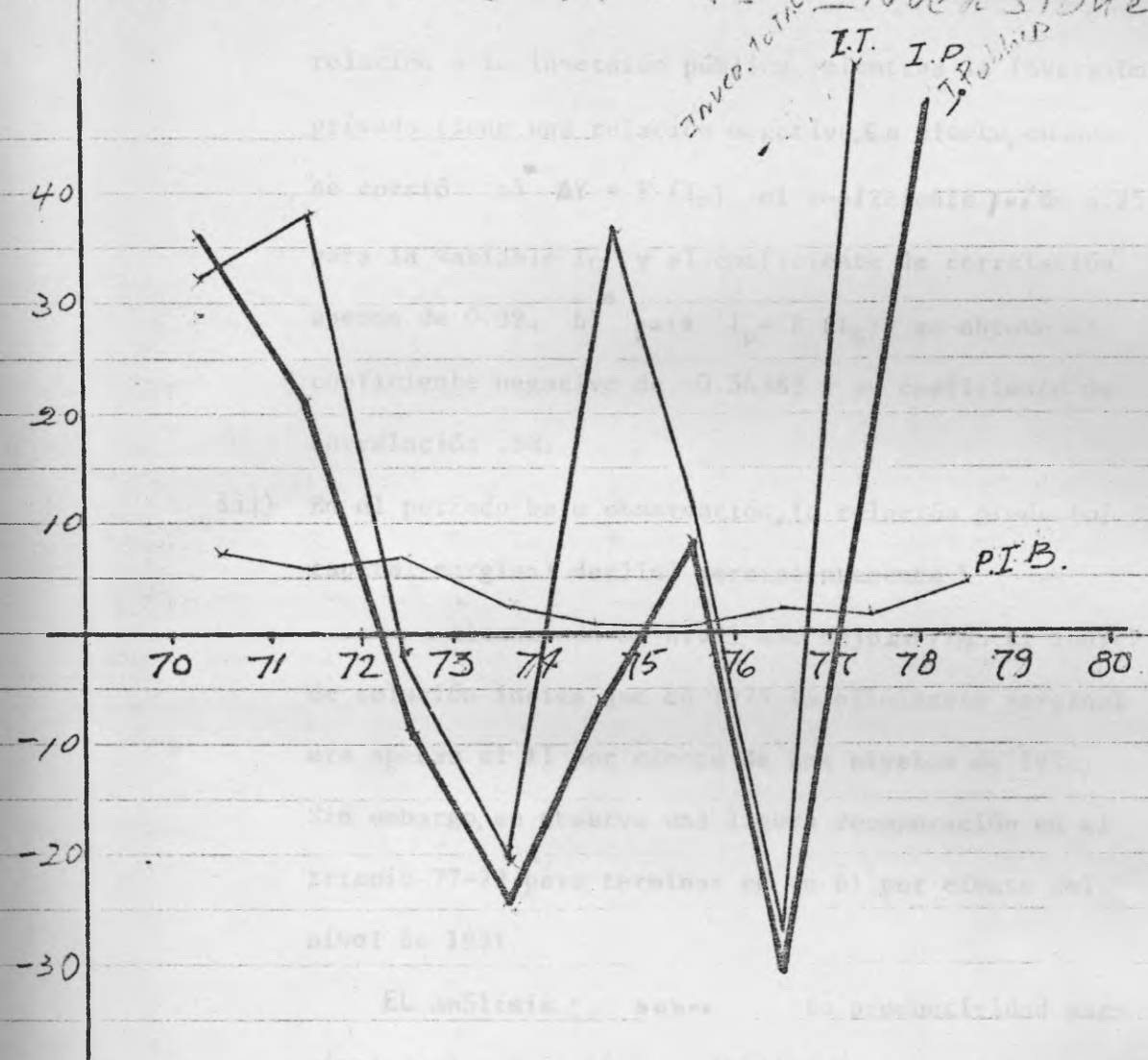
- i) La inestabilidad en la acumulación de capital se observa por las oscilaciones bruscas de un año a otro en las inversiones públicas y el declinamiento marcado de la inversión privada. En general, es más fácil las razones de la persistente declinación de la inversión *privada a los fenómenos derivados de la crisis económica mundial y la inflación general de los precios en el mercado mundial* y una tercera razón pero menor importancia *sería de los inversionistas durante* la incertidumbre *la* la negociación de los tratados del canal. Lo más importante es que el comportamiento de las inversiones privadas no son exógenas

o autónomas en su integridad. Existe una gran parte de inversión inducida por el comportamiento del ingreso, en efecto, las variaciones de la inversión neta privada tiene un coeficiente de correlación de .92 cuando $I_{p_i} = f(Ay_{t-i})$, esto quiere decir que la asignación de los recursos económicos en la inversión privada, son de naturaleza pasiva al mecanismo del desarrollo y seguramente las fuentes dinámicas del desarrollo subyacen en otras variables excepto la inversión privada.

Con referencia a la inestabilidad de las inversiones públicas, estas fueron más marcadas y profundas; como estas se definen autónomas, sus causas solamente pueden surgir por falta de una apropiada sincronización y programación a mediano plazo de las inversiones.

- ii) Las inversiones en general tienen una baja sensibilidad para influir en el corto plazo ^{en} la trayectoria del producto bruto interno, primero tal como se explica ^{en adelante} las inversiones privadas son pasivas e inducidas y segundo por que el gran volumen de las inversiones públicas *han sido canalizadas hacia proyectos de infraestructura económica y social cuyos efectos son indirectos y de larga maduración, mientras la escasa inversión pública productiva no pudo llenar el vacío causado por la declinación de la inversión privada autónoma.* Por el lado de la demanda, los gastos de la inversión pública vía multiplicador fueron incapaces de cambiar el comportamiento del ingreso y perjudicaron el comportamiento de las inversiones privadas y por tanto ^{Estos} del ingreso, ^{Estos} tienen una escasa

GRADO DE INESTABILIDAD de LAS INVERSIONES..



relación a la inversión pública, mientras la inversión privada tiene una relación negativa. En efecto, cuando

se corrió a) $\Delta Y = F(I_e)$ el coeficiente ~~fué~~ de 0.25 para la variable I_G y el coeficiente de correlación apenas de 0.39, b) $I_p = F(I_G)$ se obtuvo el coeficiente negativo de -0.54383 y su coeficiente de correlación .58.

iii) En el período bajo observación, la relación producto/capital marginal declinó persistentemente '

alcanzando su nivel más bajo en 1976. El índice de relación indica que en 1975 la eficiencia marginal era apenas el 11 por ciento de los niveles de 1971.

Sin embargo, se observa una ligera recuperación en el trienio 77-79 para terminar en un 61 por ciento del nivel de 1971.

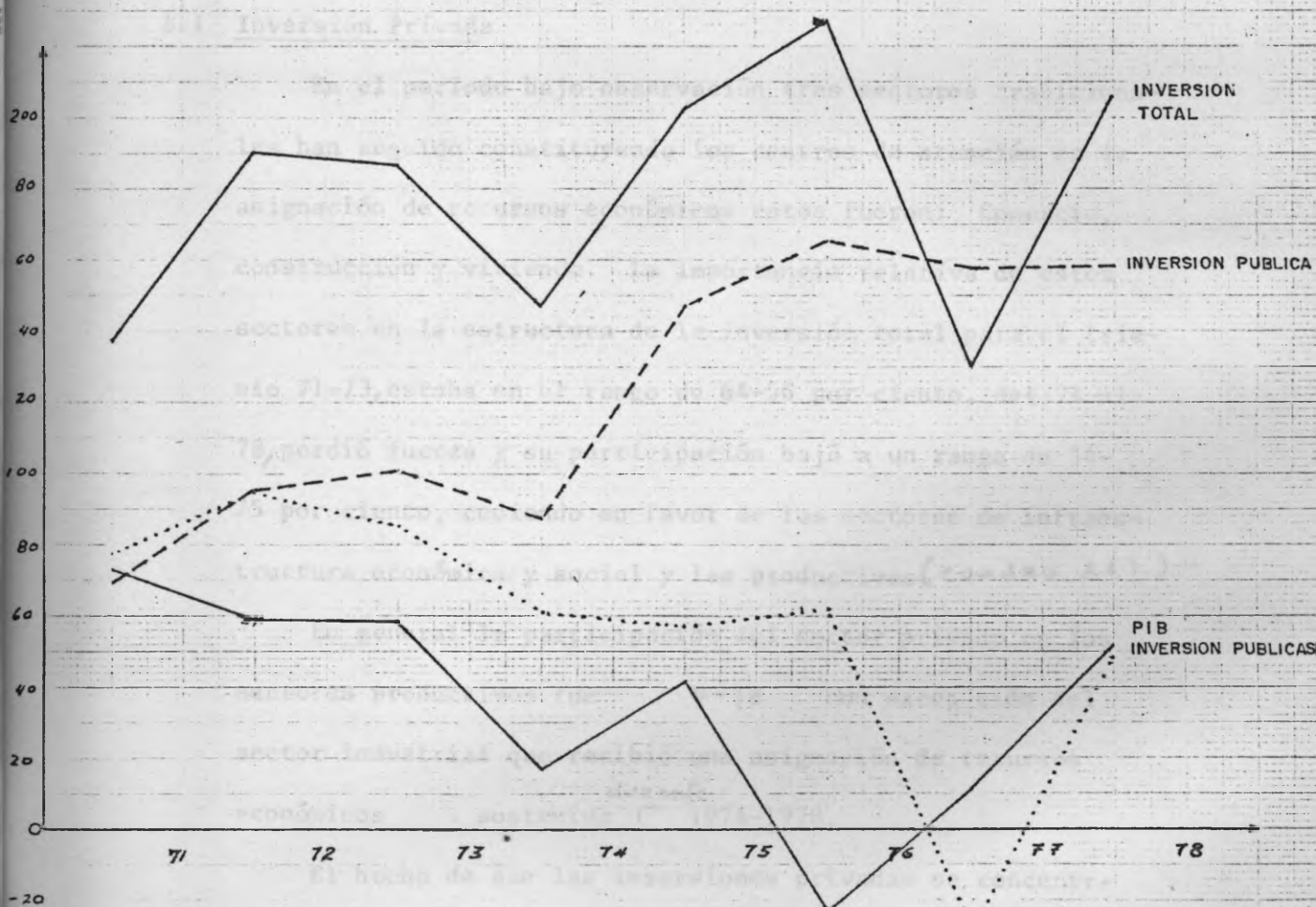
EL análisis : sobre la productividad marginal de las inversiones públicas hace ver que estas bajaron a su nivel mínimo en 1976, donde el índice de relación ~~fué~~ -.01 de los niveles de 1971. Es natural esperar que las inversiones en infraestructura económica e infraestructura social tengan una productividad baja en el corto plazo, sin embargo, en un período de cinco años éstas deberían influir en un aumento de la productividad de las inversiones productivas. Consiguientemente, una de las tareas fundamentales de la programación y la política de las inversiones sería ^{lograr} estabilizar la productividad ^{marginal del} capital. (Cuadro nº 1.0.1)

iv) En la estructura de participación para la acumulación del capital en el decenio se observa una contribución

COMPORTAMIENTO DE LAS INVERSIONES

(1970-1979)

(MILLONES DE BALBOAS)



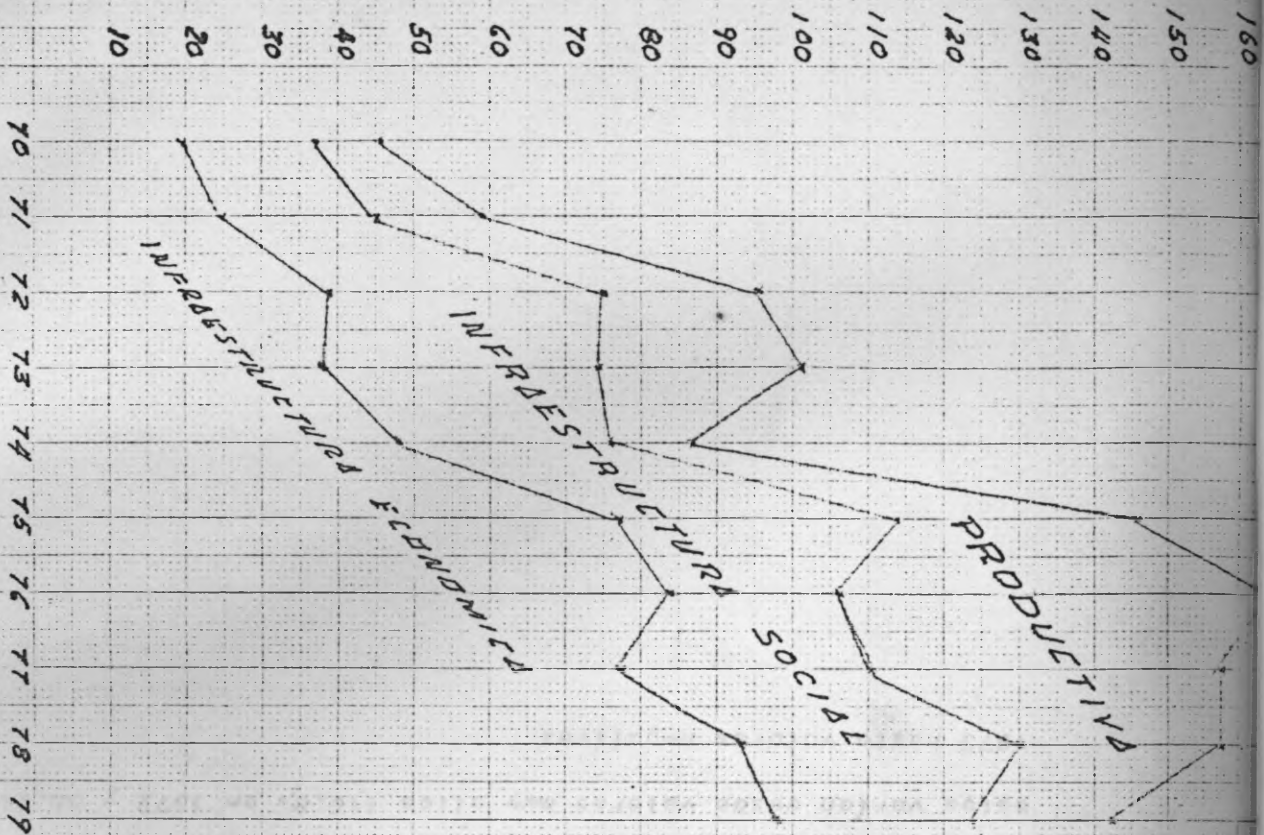
cada vez mayor del sector público, y una menor del sector privado. En los tres primeros años la contribución del sector privado ^{fue} de 57 a 50 por ciento de la inversión ^{Total}, bajando este valor relativo a un rango de 46 - 28 por ciento en 1973-75 habiendo llegado a una participación más baja en los años 1977 y 1978. Todo esto significó que el sector público fortaleció su participación de un 45%, en 1970 ^a un 77% en 1978. (cuadro N° 1.0.2)

1.1 Inversión Privada

En el período bajo observación tres sectores tradicionales han seguido constituyendo los centros de atención en la asignación de recursos económicos estos fueron: Comercio, construcción y vivienda. La importancia relativa de estos sectores en la estructura de la inversión total para el trienio 71-73, estaba en el rango de 64-56 por ciento, del 74 al 78, perdió fuerza y su participación bajó a un rango de 34-25 por ciento, cediendo en favor de los sectores de infraestructura económica y social y las productivas (cuadro 1.1.1.)

En general la participación del sector privado en los sectores productivos fue ^{baja} con excepción del sector industrial que recibió una asignación de recursos económicos ^{durante} sostenida 1974-1978.

El hecho de que las inversiones privadas se concentran en los sectores de comercio, construcción y vivienda explica el por qué el sector privado se comporta de forma pasiva con respecto a la trayectoria del ingreso.



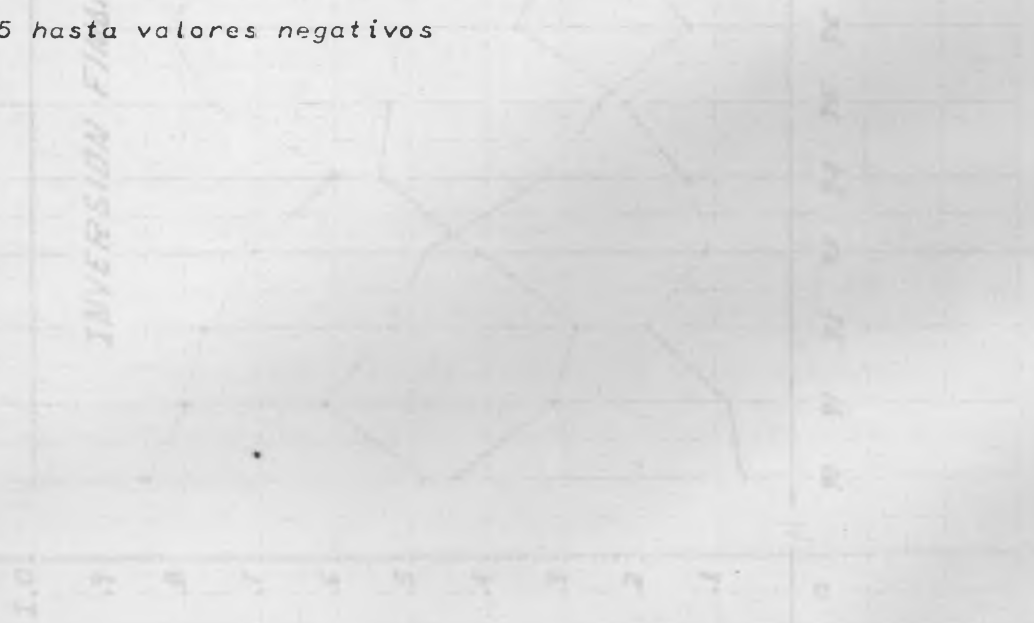
INVERSION PUBLICA - 1970-1979
(MILLONES DE DOLARES - PRECIOS 1960)

1.2 Inversión Pública

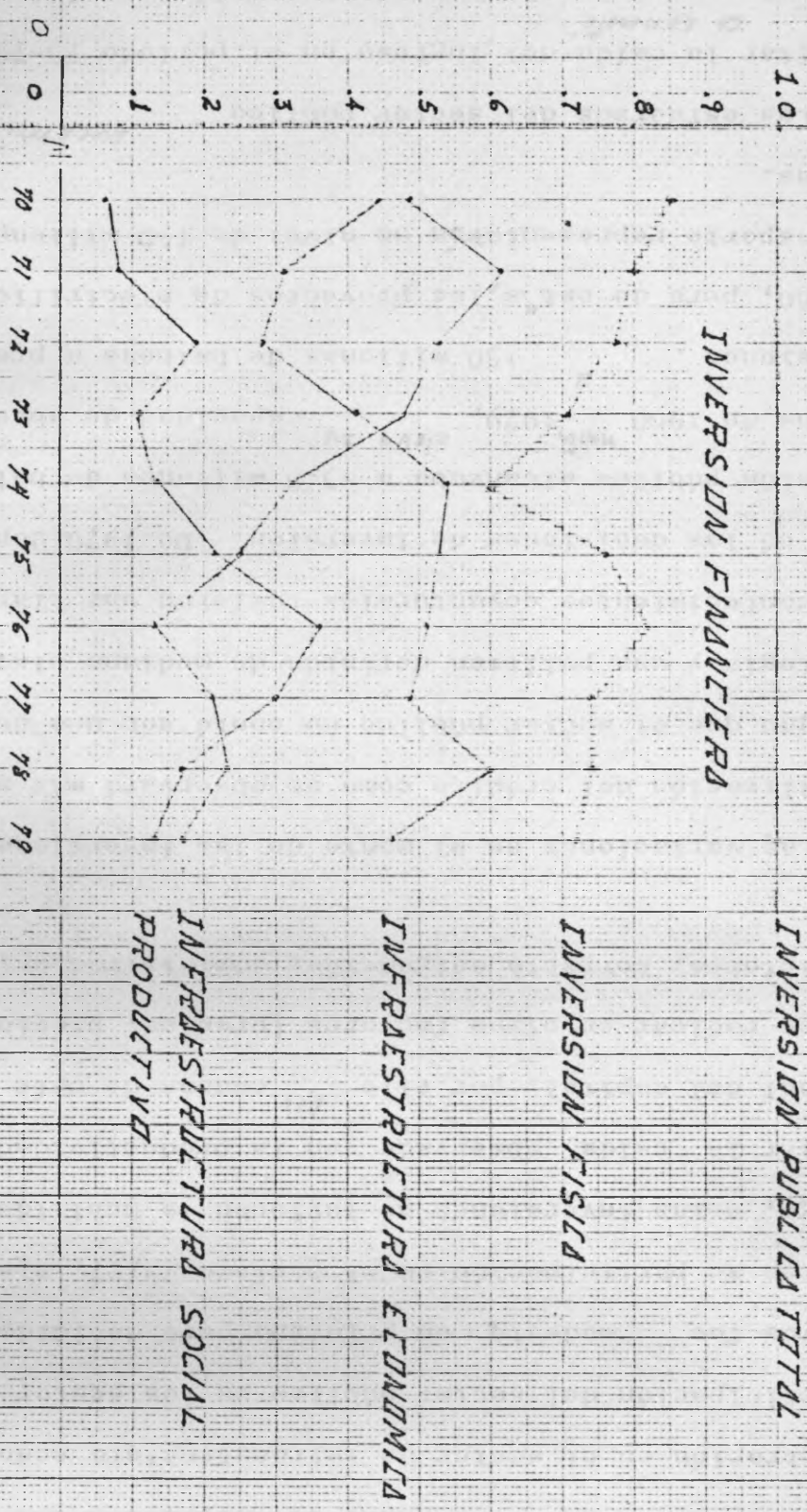
El sector público con su participación cada vez creciente y la caída del volumen de inversiones del sector privado, cambió fundamentalmente la estructura de las inversiones. El gran volumen de las inversiones en infraestructura económica y social fue una característica saliente del período 1973-1979.

Los proyectos de electrificación y los de transporte fueron los de mayor envergadura y tuvieron un crecimiento oscilante en todo el decenio, debido a una falta de conocimiento acerca de los requerimientos para el aprovechamiento de la capacidad de infraestructura económica. Los proyectos de infraestructura social exigieron una mayor asignación de recursos en los años 72-73 y 75 para ceder luego en 1979. (cuadro Nº 1.2.1)

Las tasas de crecimiento de la inversión pública muestran un grado de inestabilidad de mucha consideración, en efecto estos varían desde valores muy altos 116.8% en 1972 y 88.24% en 1975 hasta valores negativos



ESTRUCTURA INVERSIÓN 1970-1979



1973-1977 y 1978. Las tasas de crecimiento calculadas para el período 1970-1979 nos indica que la inversión pública creció a una tasa anual de 13.5%, con una mayor concentración en el sector de infraestructura económica. La participación del sector público en los sectores productivos fue modesta en principio pero decididamente elevaron su participación en el período 74/77, sin embargo, estas inversiones no tuvieron la habilidad de revertir la caída observada en la productividad marginal del capital, por ello ^{Las} causas de este último parecen radicar en otros factores (precios, precios de los factores, correcta asignación, administración, demanda).

Las variaciones en el monto de las inversiones y la utilización del crédito como se observará más adelante, reflejan que el sector público no contó con una definida estrategia y una política definida de mediano plazo y donde los acontecimientos coyunturales tuvieron una clara influencia en las decisiones de inversión. De 1970, donde la inversión pública alcanzaba a 45.8 millones de balboas a precios de 1960 ^{hasta} 1979, ^{elevó su} capacidad de absorber inversiones ^a 150 millones de balboas a precios de 1960, pero de estos, los proyectos de electrificación y transporte representaron un nivel de 140 millones de balboas.

Los esfuerzos del sector público ^{encaminados} a evitar la caída del ingreso en el período 73-79, no ^{se concretó} solamente en el campo de inversión económica sino ^{se dio} apoyo financiero hacia actividades productivas. En efecto la utilización de medios de intermedia-

ción financiera fueron de bastante consideración a partir de 1973 y sus implicaciones se analizan en el sistema financiero.

- 1.3 Política de las Inversiones: Por el grado de inestabilidad de las inversiones públicas, por la baja efectividad de sostener el empleo parecería no haber existido una política de inversiones, ^{coherente} que resalte ^{claramente} las prioridades sectoriales.

Los acontecimientos circunstanciales y externos de 1973-1979 empujaron al sector público a realizar inversiones en actividades productivas hasta ahora con poco éxito.

Al mismo tiempo las inversiones de apoyo financiero tampoco tuvieron efectos positivos y los logros en el campo de evitar el desempleo fueron modestos, toda vez que las inversiones públicas se concentraban en actividades de alta intensidad de capital. Finalmente, las decisiones de inversión pública en el período observado influyeron negativamente las inversiones autónomas privadas. De todo esto se deduce que no hubo una correcta sincronización, ni mucho menos una correcta y oportuna asignación de recursos económicos, que bien podía emerger por la falta de un compacto sistema de proyectos a nivel nacional.

1979

1980

1981

1982

1983

1984

1985

1986

1987

1988

1989

1990

1991

1992

1993

1994

1995

1996

1997

1998

1999

2000

2001

2002

2003

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2016

2017

2018

2019

2020

2021

2022

2023

2024

2025

2026

2027

2028

2029

2030

2031

2032

2033

2034

2035

2036

2037

2038

2039

2040

2041

2042

2043

2044

2045

2046

2047

2048

2049

2050

2051

2052

2053

2054

2055

2056

2057

2058

2059

2060

2061

2062

2063

2064

2065

2066

2067

2068

2069

2070

2071

2072

2073

2074

2075

2076

2077

2078

2079

2080

2081

2082

2083

2084

2085

2086

2087

2088

2089

2090

2091

2092

2093

2094

2095

2096

2097

2098

2099

2100

2101

2102

2103

2104

2105

2106

2107

2108

2109

2110

2111

2112

2113

2114

2115

2116

2117

2118

2119

2120

2121

2122

2123

2124

2125

2126

2127

2128

2129

2130

2131

2132

2133

2134

2135

2136

2137

2138

2139

2140

2141

2142

2143

2144

2145

2146

2147

2148

2149

2150

2151

2152

2153

2154

2155

2156

2157

2158

2159

2160

2161

2162

2163

2164

2165

2166

2167

2168

2169

2170

2171

2172

2173

2174

2175

2176

2177

2178

2179

2180

2181

2182

2183

2184

2185

2186

2187

2188

2189

2190

2191

2192

2193

2194

2195

2196

2197

2198

2199

2200

2201

2202

2203

2204

2205

2206

2207

2208

2209

2210

2211

2212

2213

2214

2215

2216

2217

2218

2219

2220

2221

2222

2223

2224

2225

2226

2227

2228

2229

2230

2231

2232

2233

2234

2235

2236

2237

2238

2239

2240

2241

2242

2243

2244

2245

2246

2247

2248

2249

2250

2251

2252

2253

2254

2255

2256

2257

2258

2259

2260

2261

2262

2263

2264

2265

2266

2267

2268

2269

2270

2271

2272

2273

2274

2275

2276

2277

2278

2279

2280

2281

2282

2283

2284

2285

2286

2287

2288

2289

2290

2291

2292

2293

2294

2295

2296

2297

2298

2299

2300

2301

2302

2303

2304

2305

2306

2307

2308

2309

2310

2311

2312

2313

2314

2315

2316

2317

2318

2319

2320

2321

2322

2323

2324

2325

2326

2327

2328

2329

2330

2331

2332

2333

2334

2335

2336

2337

2338

2339

2340

2341

2342

2343

2344

2345

2346

2347

2348

2349

2350

2351

2352

2353

2354

2355

2356

2357

2358

2359

2360

2361

2362

2363

2364

2365

2366

2367

2368

2369

2370

2371

2372

2373

2374

2375

2376

2377

2378

2379

2380

2381

2382

2383

2384

2385

2386

2387

2388

2389

2390

2391

2392

2393

2394

2395

2396

2397

2398

2399

2400

2401

2402

2403

2404

2405

2406

2407

2408

2409

2410

2411

2412

2413

2414

2415

2416

2417

2418

2419

2420

2421

2422

2423

2424

2425

2426

2427

2428

2429

2430

2431

2432

2433

2434

2435

2436

2437

2438

2439

2440

2441

2442

2443

2444

2445

2446

2447

2448

2449

2450

2451

2452

2453

2454

2455

2456

2457

2458

2459

2460

2461

2462

2463

2464

2465

2466

2467

2468

2469

2470

2471

2472

2473

2474

2475

2476

2477

2478

2479

2480

2481

2482

2483

2484

2485

2486

2487

2488

2489

2490

2491

2492

2493

2494

2495

2496

2497

2498

2499

2500

2501

2502

2503

2504

2505

2506

2507

2508

2509

2510

2511

2512

2513

2514

2515

2516

2517

2518

2519

2520

2521

2522

2523

2524

2525

2526

2527

2528

2529

2530

2531

2532

2533

2534

2535

2536

2537

2538

2539

2540

2541

2542

2543

2544

2545

2546

2547

2548

2549

2550

2551

2552

2553

2554

2555

2556

2557

2558

2559

2560

2561

2562

2563

2564

2565

2566

2567

2568

2569

2570

2571

2572

2573

2574

2575

2576

2577

2578

2579

2580

2581

2582

2583

2584

2585

2586

2587

2588

2589

2590

2591

2592

2593

2594

2595

2596

2597

2598

2599

2600

2601

2602

2603

2604

2605

2606

2607

2608

2609

2610

2611

2612

2613

2614

2615

2616

2617

2618

2619

2620

2621

2622

2623

2624

2625

2626

2627

2628

2629

2630

2631

2632

2633

2634

2635

2636

2637

2638

2639

2640

2641

2642

2643

2644

2645

2646

2647

2648

2649

2650

2651

2652

2653

2654

2655

2656

2657

2658

2659

2660

2661

2662

2663

2664

2665

2666

2667

2668

2669

2670

2671

2672

2673

2674

2675

2676

2677

2678

2679

2680

2681

2682

2683

2684

2685

2686

2687

2688

2689

2690

2691

2692

2693

2694

2695

2696

2697

2698

2699

2700

2701

2702

2703

2704

2705

2706

2707

2708

2709

2710

2711

2712

2713

2714

2715

2716

2717

2718

2719

2720

2721

2722

2723

2724

2725

2726

2727

2728

2729

2730

2731

2732

2733

2734

2735

2736

2737

2738

2739

2740

2741

2742

2743

2744

2745

2746

2747

2748

2749

2750

2751

2752

2753

2754

2755

2756

2757

2758

2759

2760

2761

2762

2763

2764

2765

2766

2767

2768

2769

2770

2771

2772

2773

2774

2775

2776

2777

2778

2779

2780

2781

2782

2783

2784

2785

2786

2787

2788

2789

2790

2791

2792

2793

2794

2795

2796

2797

2798

2799

2800

2801

2802

2803

2804

2805

2806

2807

2808

2809

2810

2811

2812

2813

2814

2815

2816

2817

2818

2819

2820

2821

2822

2823

2824

2825

2826

2827

2828

2829

2830

2831

2832

2833

2834

2835

2836

2837

2838

2839

2840

2841

2842

2843

2844

2845

2846

2847

2848

2849

2850

2851

2852

2853

2854

2855

2856

2857

2858

2859

2860

2861

2862

2863

2864

2865

2866

2867

2868

2869

2870

2871

2872

2873

2874

2875

2876

2877

2878

2879

2880

2881

2882

2883

2884

2885

2886

2887

2888

2889

2890

2891

2892

2893

2894

2895

2896

2897

2898

2899

2900

2901

2902

2903

2904

2905

2906

2907

2908

2909

2910

2911

2912

2913

2914

2915

2916

2917

2918

2919

2920

2921

2922

2923

2924

2925

2926

2927

2928

2929

2930

2931

2932

2933

2934

2935

2936

2937

2938

2939

2940

2941

2942

2943

2944

2945

2946

2947

2948

2949

2950

2951

2952

2953

2954

2955

2956

2957

2958

2959

2960

2961

2962

2963

2964

2965

2966

2967

2968

2969

2970

2971

2972

2973

2974

2975

2976

2977

2978

2979

2980

2981

2982

2983

2984

2985

2986

2987

2988

2989

2990

2991

2992

2993

2994

2995

2996

2997

2998

2999

3000

3001

3002

3003

3004

3005

3006

3007

3008

3009

3010

3011

3012

3013

3014

3015

3016

3017

3018

3019

3020

3021

3022

3023

3024

3025

3026

3027

3028

3029

3030

3031

3032

3033

3034

3035

3036

3037

3038

3039

3040

3041

3042

3043

3044

3045

3046

3047

3048

3049

3050

3051

3052

3053

3054

3055

3056

3057

3058

3059

3060

3061

3062

3063

3064

3065

3066

3067

3068

3069

3070

3071

3072

3073

3074

3075

3076

3077

3078

3079

3080

3081

3082

3083

3084

3085

3086

3087

3088

3089

3090

3091

3092

3093

3094

3095

3096

3097

3098

3099

3100

3101

3102

3103

3104

3105

3106

3107

3108

3109

3110

3111

3112

3113

3114

3115

3116

3117

3118

3119

3120

3121

3122

3123

3124

3125

3126

3127

3128

3129

3130

3131

3132

3133

3134

3135

3136

3137

3138

3139

3140

3141

3142

3143

3144

3145

3146

3147

3148

3149

3150

3151

3152

3153

3154

3155

3156

3157

3158

3159

3160

3161

3162

3163

3164

3165

3166

3167

3168

3169

3170

3171

3172

3173

3174

3175

3176

3177

3178

3179

3180

3181

3182

3183

3184

3185

3186

3187

3188

3189

3190

3191

3192

3193

3194

3195

3196

3197

3198

3199

3200

3201

3202

3203

3204

3205

3206

3207

3208

3209

3210

PARTICIPACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL PIB E IN.

	1		2		3		4		5		6		7	
	P I B				I N V E R S I O N P U B L I C A				I N V E R S I O N P U B L I C A C O M O P O R C E N T A J E D E L P I B		I N C R E M E N T O D E L P I B ΔY		I N V E R S I O N T O T A L ΔK_F	
	M I L L O N E S		T A S A A N U A L		M I L L O N E S		T A S A A N U A L							
	B A I B O A S		D E C R E C I M I E N T O		B A I B O A S		D E C R E C I M I E N T O							
1970	1701				128				7.52					
1971	1846		8.52		125		- 2.34		6.77		145		501	
1972	1964		6.39		271		116.80		13.80		118		576	
1973	2102		7.03		170		-37.27		8.09		138		702	
1974	2161		2.81		170		0		7.87		59		659	
1975	2178		0.79		320		88.24		14.69		17		535	
1976	2172		0.03		361		12.81		16.62		- 6		662	
1977	2245		3.36		348		360		15.50		73		701	
1978	2306		2.72		347		0.29		15.05		61		511	
1979	2421		4.99		350		0.86		14.46		115		654	

INVERSION PUBLICA - 1970-1979

(PRECIOS-1960)

MILLONES DE BALBOAS)

CUADRO No. 2-B

	1970 <u>1/</u>	1971	1972 <u>2/</u>	1973 <u>2/</u>	1974 <u>2/</u>	1975	1976	1977	1978	1979
	B/.%	B/.%	B/.%	B/.%	B/.%	B/.%	B/. %	B/. %	B/. %	B/. %
<u>INVERSION PUBLICA</u>	<u>45.8</u>	<u>59.3</u>	<u>95.4</u>	<u>101.1</u>	<u>87.2</u>	<u>146.6</u>	<u>165.5</u>	<u>157.9</u>	<u>157.8</u>	<u>143.1</u>
Productiva	8.5	14.1	19.9	26.7	11	31.6	58.8	47.5	27.2	19.1
Agropecuario	6.8	12.6	2.7	25.0	5	11.9	5.9	6.6	5.4	5.9
Comercio e Industria ^{3/}	0.3	1.	17.2	1.6	6	19.7	52.8	39	17.6	4.3
Turismo	1.4	0.5	-	0.1	-	-	-	1.9	4.2	8.9
<u>INFRAESTRUCTURA ECONOMICA</u>	<u>20.</u>	<u>25.1</u>	<u>39.6</u>	<u>38.8</u>	<u>48.2</u>	<u>77.5</u>	<u>84.5</u>	<u>77.4</u>	<u>94.7</u>	<u>98.1</u>
Electrificación	4.4	7.1	14.2	20.1	18.1	36.8	43.0	33.2	43.9	37.9
Telecomunicaciones	-	-	-	-	5.1	58	27	3.4	9.7	11.3
Transporte	15.1	15.8	24.5	17.3	206	31.3	32.4	30.5	30.9	34.4
Multisectorial	.5	2.2	.9	1.4	4.4	3.6	6.4	10.3	10.2	14.5
<u>INFRAESTRUCTURA SOCIAL</u>	<u>17.3</u>	<u>20.1</u>	<u>35.9</u>	<u>35.6</u>	<u>28</u>	<u>37</u>	<u>22.2</u>	<u>33.0</u>	<u>35.9</u>	<u>25.9</u>
Educación	4.2	3.3	8.6	11.3	10.6	6.6	2.5	3.1	5.6	12.6
Salud	5.7	8.2	22.1	10.9	12.5	11.6	7.5	5.5	9.6	13.3
Vivienda	7.4	8.6	5.2	13.4	4.9	18.8	12.2	24.4	20.7	-

1/ 1970/1973 No ajustadas a cuentas Nacionales.

2/ No considera transferencias de propiedad.

TASA DE CRECIMIENTO DE LA INVERSION PUBLICA

PRECIOS CONSTANTES: AÑO: 1960

(EN MILLONES DE BALBOAS)

DRO No. 2-A *

	1970	1979	%
<u>INVERSION PUBLICA:</u>	<u>45.8</u>	<u>143.1</u>	<u>13.5</u>
<u>Productiva</u>	<u>8.5</u>	<u>19.1</u>	<u>9.4</u>
Agropecuario	6.8	5.9	(1.6)
Comercio, Industria y Turismo	1.7	13.2	25.6
<u>RAESTRUCTURA ECONOMICA:</u>	<u>20.0</u>	<u>98.1</u>	<u>19.3</u>
Electrificación y Telecomunicación	4.4	49.2	30.8
Transporte	15.1	34.4	9.6
Multisectorial	0.5	14.5	45.4
<u>RAESTRUCTURA SOCIAL:</u>	<u>17.3</u>	<u>25.9</u>	<u>4.6</u>
Educación	4.2	12.6	13.0
Salud	5.7	13.3	9.9
Vivienda	7.4		

Fuente: Cuentas Nacionales, 1981

PARTICIPACION DE LA INVERSION FISICA EN LA INVERSION PUBLICA

TOTAL (PORCENTUAL)

S E C T O R E S	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Agricultura	78	18	37	23	27	17	27	21
Comercio e Industrias								
y Turismo	33	63	83	98	88	80	40	41
Educación	69	74	62	49	57	68	73	72
Electrificación	100	100	100	100	100	100	100	100
Salud	100	100	100	50	100	100	100	100
Transporte	100	100	100	100	100	100	100	100
Vivienda	33	16	48	45	54	46	27	40
Financiero	20	88	-	-	-	-	-	-
Multisectorial	100	100	100	94	57	93	95	42
Servicios Generales	100	100	100	100	100	100	-	100
Otros	100	-	-	-	-	-	-	-
Telecomunicaciones	-	100	-	-	-	-	-	-
TOTAL	59	61	75	81	68	73	73	67

Período 73-79: Cifras Ejecutadas

80: Cifras Presupuestadas

Fuente: Cuadro No. 9A

ESTRUCTURA DE LA INVERSION PUBLICA

SECTOR PUBLICO (PORCENTAJES)

CUADRO No. 3-A

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
1. <u>INVERSION TOTAL</u>	<u>100%</u>	<u>100%</u>	<u>100%</u>	<u>100%</u>	<u>100%</u>	<u>100%</u>	<u>100%</u>	<u>100%</u>	<u>100%</u>	<u>100%</u>
2. <u>INVERSION FISICA</u>	86.8	80.2	78.0	70	60	75.5	81.1	74.9	74.6	72.0
1.1 Productiva	6.0	8.5	19.1	10.8	13.2	21.6	35.3	30.1	17.2	13
1.2 Infr. Económica	44.5	30.6	28.1	41.6	54.2	53.1	51.3	49.0	60.0	46
1.3 Infr. Social	49.5	60.9	52.9	47.6	32.6	25.3	13.4	20.9	22.8	17
3. <u>INVERSION FINANCIERA</u>	<u>13.2</u>	<u>19.8</u>	<u>22.0</u>	<u>29.8</u>	<u>40.</u>	<u>24.5</u>	<u>18.9</u>	<u>25.1</u>	<u>25.4</u>	<u>28.0</u>
2.1 Productiva	100.	100.	100.	46.5	47.6	51.3	54.1	44.8	47.8	56.5
2.2 Infr. Económica	-	-	-	-	-	-	-	1.3	1.4	1.3
2.3 Infr. Social	-	-	-	53.5	52.4	48.7	45.9	53.9	50.8	42.2

ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DE INVERSION

SECTOR PUBLICO (PORCENTAJES)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
<u>INVERSION TOTAL</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>
<u>PRODUCTIVO</u>	<u>22</u>	<u>17</u>	<u>24</u>	<u>18</u>	<u>26</u>	<u>28</u>	42	<u>44</u>	<u>34</u>	<u>27</u>
AGROPECUARIO	19	9	11	16	22	16	16	14	16	15
COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO	3	8	13	2	4	12	26	30	18	12
<u>INFRAESTRUCTURA</u>										
<u>ECONOMICA</u>	<u>32</u>	<u>30</u>	<u>29</u>	<u>31</u>	<u>37</u>	<u>36</u>	<u>35</u>	<u>29</u>	<u>46</u>	<u>47</u>
ELECTRIFICACION Y TELEFONOS	10	13	11	21	21	15	19	9	27	24
TRANSPORTE	20	15	18	10	16	20	14	17	16	16
MULTISECTORIAL	2	2	1	-	-	1	1	3	3	7
<u>INFRAESTRUCTURA</u>										
<u>SOCIAL</u>	<u>43</u>	<u>53</u>	<u>47</u>	<u>23</u>	<u>33</u>	<u>35</u>	<u>22</u>	<u>27</u>	<u>20</u>	<u>24</u>
EDUCACION	7	8	9	7	3	4	3	4	5	6
SALUD	15	17	16	9	9	10	4	4	5	6
VIVIENDA	22	27	22	7	21	21	15	19	10	12

INVERSION PUBLICA
(MILLONES DE BALBOAS)

CUADRO No. 3-B

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
1. <u>INVERSION PUBLICA TOTAL</u>	<u>86.2</u>	<u>120.5</u>	<u>141.6</u>	<u>275.7</u>	<u>253.6</u>	<u>357.8</u>	<u>409.3</u>	<u>402.3</u>	<u>396.4</u>	<u>409.3</u>
2. <u>INVERSION FISICA</u>	<u>74.8</u>	<u>96.6</u>	<u>110.5</u>	<u>193.0</u>	<u>15.3</u>	<u>270.3</u>	<u>331.8</u>	<u>301.3</u>	<u>295.9</u>	<u>294.5</u>
1.1 Productiva	4.5	8.2	21.1	20.9	20.1	58.5	117.0	90.7	51.0	37.0
1.2 Infraestructura Económica	33.3	29.6	31.0	80.3	8.3	143.4	170.3	147.7	177.5	187.3
1.3 Infraestructura Social	3.7	58.8	58.4	91.8	49.9	68.4	44.5	62.9	67.4	70.2
3. <u>INVERSION FINANCIERA</u>	^{11.4} <u>44.4</u>	<u>23.9</u>	<u>31.1</u>	<u>82.2</u>	<u>100.0</u>	<u>87.5</u>	<u>77.5</u>	<u>101.0</u>	<u>100.5</u>	<u>114.8</u>
2.1 Productiva	11.4	23.9	31.1	38.2	47.9	44.9	41.9	45.2	48.0	64.9
2.2 Infreestructura Económica	-	-	-	-	-	-	-	1.4	1.4	1.5
2.3 Infraestructura Social	-	-	-	44	52.7	42.6	35.6	54.4	51.1	48.4

CUADRO No. 5

CONCENTRACION SECTORIAL Y REGIONAL DE LA

INVERSION PUBLICA

CONCENTRACION SECTORIAL 1973 - 1978			CONCENTRACION REGIONAL 1969 - 1979			
sectores seleccionados	Variación de la ocupación de la mano de obra % (Porcentaje)	Variación de la concentración de la Inversión por trabajadores %	Regiones	Inversión % <u>1/</u>	Distribución de la población %	Migración Interna %
cultura	-6	0.6	Panamá	59.0	45.2	+100
comercio e industrias	4	412.0	Colón	9.3	9.0	-17.6
electricidad	25	79.0	Bocas del T.	1.0	3.1	- 0.7
transporte	47	129.0	Coclé	2.0	7.9	- 8.8
			Chiriquí	14.5	15.6	- 8.0
			Darién	2.3	1.4	- 4.5
			Herrera	2.8	4.5	-11.5
			Los Santos	2.2	3.9	-27.4
			Veraguas	6.9	9.4	-21.5
			% sobre la población total		4.0	

fuente: Contraloría General de la República
 Dirección de Estadística y Censo
 Censos de 1970 y 1980 - Encuesta de Hogares 1977-1978

Dirección de Planificación y Coordinación Regional
 Primer Encuentro del Frente de Profesionales PRD "Inversiones
 Públicas, Desarrollo Nacional y Paz Social, Septiembre 1980.

Excluye los proyectos de carácter nacional.

3.

LA SITUACION FINANCIERA DEL
SECTOR PUBLICO 1979-80 y PROYECCION 1981-85

3.1 SITUACION DEL SECTOR 1979-80

La ejecución presupuestaria del Sector Público consolidado, correspondiente a la gestión de 1979, arrojó un déficit de cerca de 600 millones de balboas que fue financiado en 92% con recursos externos.

Sin embargo, durante dicha gestión los gastos extra-presupuestarios fueron de 240 millones de balboas (Representan la tercera parte de los gastos efectuados en base a la autorización conferida en la ley de Presupuesto de la Nación) con lo que el déficit actual subió a 828 millones, es decir, el 77% de los ingresos totales (cuadro No. 7).

El déficit fue determinado para financiar la totalidad de los gastos del servicio de la deuda y de las inversiones públicas, además del 16% de las transferencias.

Los recursos externos financiaron el 83% del déficit, con lo cual, el saldo de la deuda pública externa aumentó en 447 millones de dólares. El saldo de la deuda pública total al 30 de junio de 1980, fue estimada en 2,730 millones de balboas, es decir equivalente a 2 años y medio de los ingresos del sector público. (cuadro No. 7 y 9).

A su vez el servicio de la deuda pública total representó el 33% de los ingresos totales de dicha gestión.

De mantenerse las proyecciones del presupuesto de 1980 el déficit total sería de alrededor de 800 millones de balboas, con lo que la situación fiscal mejoraría relativamente con respecto a la gestión anterior (cuadro No. 7).

Para lograr este mejoramiento, los ingresos totales deberían aumentar en 34%, es decir a una tasa que duplicaría la correspondiente a la del período 1973-78, en base a un reordenamiento y revisión de las prioridades del gasto, antes que reformas en el sistema tributario que provocan contracción en las decisiones de invertir.

Los gastos corrientes aumentarían en 25% mientras que las inversiones tendrían un crecimiento similar al del ingreso.

Uno de los aspectos a destacar es el alto crecimiento (76.47%) del pago de intereses de la deuda pública, que en 1980 alcanzaría el 15% de los ingresos totales en vez del 11% que correspondió a la gestión de 1979, -suponiendo que la tasa LIBOR se establezca alrededor del 10% que fue el supuesto tomado en la proyección del período 80-85, (cuadro No. 9).

Para cubrir el déficit indicado, el saldo de la deuda pública tendría que crecer en más de 531 millones de balboas, es decir el 145% del incremento de los ingresos totales, el cual fue estimado en 365 millones de balboas.

3.2 Bases de la Política Financiera

La difícil situación financiera por la que atravieza el país, no permite mantener una política financiera en base a una mayor expansión relativa y constante, del endeudamiento público, quedando por lo tanto las siguientes alternativas:

i) Política de contracción del gasto Público, incluyendo inversiones. Considerando que la economía se encuentra en un período de recuperación y que las inversiones privadas no cubrirían totalmente los requerimientos futuros de desarrollo de Panamá, no sería recomendable proponer una política de contracción de las inversiones públicas, por lo cual en este momento histórico, esta no sería una alternativa viable con las metas económicas y sociales del país.

ii) Mayor endeudamiento relativo en los primeros años del próximo período, para lograr en los últimos años mayor generación de ingresos del sector público, considerando que la constante política de refinanciación no es factible a costos razonables, puesto que los nuevos créditos serán cada vez más onerosos, en términos de interés de los mismos.

En base a esta última política que se ha efectuado la proyección de las finanzas públicas correspondientes al próximo período, bajo el siguiente supuesto básico sobre la evolución de los ingresos y de los saldos de la deuda pública.

a) Los ingresos totales y las inversiones crecerían a tasas similares a las ingresos en el período 1973-1978, en cambio los gastos corrientes tendrían una expansión menor a la de dicho período.

b) Como consecuencia, el déficit total tendría la siguiente evolución con respecto a los ingresos totales:

AÑOS	Incremento de Ingresos (millones de B/.)	Incremento del saldo de la deu da pública (mi- llones de B/.)	Incremento deuda a in- cremento ingreso
1980	365	531	1.45%
1981	233	555	2.38
1982	270	557	2.87%
1983	313	536	2.23%
1984	364	506	1.39%
1985	423	453	1.07%

3.3 Proyección de las Finanzas Públicas 81-85

En el cuadro No.8 se consignan las cifras correspondientes a las finanzas del Sector Público considerando, correspondiente al período 1981-85. Estas proyecciones han sido elaboradas a los siguientes supuestos principales:

- i) Los ingresos totales y las inversiones crecerían a tasas similares a las logradas en el período 1973-1978, en cambio los gastos corrientes tendrían una expansión menor a la de dicho período.
- ii) Como consecuencia, el déficit total tendría la siguiente evolución con respecto a los ingresos totales.

1981	48%
1982	42%
1983	36%
1984	31%
1985	23%

iii) De la misma manera, el servicio de la deuda representaría del 29 al 30% de los ingresos entre 1981 a 1983, declinando al 24 % en 1985 (cuadro No.10).

EJECUCION PRESUPUESTARIA 1979

	Tasa de crecimiento 73-78	Presupuesto Ordinario	Extra Presupuesto Gobierno Central	T O T A L E S
I. Ingresos Totales	16.10	1075	5	1,080
II. Gastos Corrientes	18.46	854	30	884
III. Transferencias	-	93	140	233
V. Inversiones	14.45	411	23	434
a) Físicas	19.86	297	23	320
b) Financieras	4.08	114	-	114
V. Intereses	30.1	119	-	119
a) Deuda Interna	-	-	-	-
b) Deuda Externa	-	-	-	-
I. Amortizaciones	18.35	191	47	238
a) Deuda Interna	-	-	-	-
b) Deuda Externa	-	-	-	-
I. Déficit Total	18.40	593	235	828
I. Financiamiento	-	593	235	828
a) Deuda Externa con- tratada al 30/6/80	23.65	545	140	685
b) Deuda Interna al 30/6/80	0.60	48	95	143
c) Nuevos Requerimien- tos- Deuda Externa	-	-	-	-
d) N. Req. D. Interna	-	-	-	-

EJECUCION PRESUPUESTARIA 1980

T O T A L E S	Presupuesto Ordinario	Base Ejecución Primer Semes- tre G. Central	Extra Presupues- to G. Central según deuda ex- terna	T O T A L E S	Tasa 1979-80
1,080	1,395	1,445	-	1,445	13.80
884	1,285	1,101	-	1,101	24.55
233	-	89	-	89	-61.80
434	463	576	-	576	32.72
320	311	424	-	424	32.50
114	-	152	-	152	33.33
119	-	171	39	210	76.47
-	152	-	-	47	-
-	-	-	-	163	-
238	214	214	46	260	9.24
828	-	-	-	177	-
685	594	706	85	791	-4.47
143	594	706	85	791	-4.47
-	499	611	85	696	1.01
-	95	95	-	95	-33.57

- te: 1. Informe Misión ILPES Sector Público (Sr. Budgeli)
 2. Asesoría Financiera MIPPE: Serie Histórica de los flujos financieros
 3. Dirección de "Presupuesto 1980"
 4. Dirección de Presupuesto de la Nación "Informe sobre cierre Ejercicio Fiscal G. Central mayo 80"
 5. Análisis deuda externa Cuadro No.6
 a) Incluye nuevos ingresos canal

PROYECCION DE LAS FINANZAS PUBLICAS 1981-85

(MILLONES DE BALBOAS)

	Tasa de crecimiento	Fuente	1981	1982	1983	1984	1985
I. Ingresos Totales	16.10	(1)	1678	1948	2261	2625	3,048
II. Gastos Corrientes	13.45	(2)	1249	1417	1608	1824	2,069
III. Transferencias	7.76	(3)	96	103	111	120	129
IV. Inversiones	14.45	(1)	659	754	863	988	1,131
a) Física	19.86	(1)	508	609	730	875	1,049
b) Financieras	4.08	(1)	151	145	133	113	82
V. Intereses		(4)	229	231	215	199	172
a) Deuda Interna		(4)	44	30	26	23	18
b) Deuda Externa		(4)	185	201	189	176	154
VI. Amortizaciones		(4)	251	269	286	299	253
a) Deuda Interna		(4)	55	50	53	56	58
b) Deuda Externa		(4)	196	219	233	243	195
VII. Déficit Total			806	826	822	805	706
VIII. Financiamiento			806	826	822	805	706
a) Deuda Externa		(4)	151	160	60	55	55
b) Deuda Interna		(4)	--	--	--	--	--
c) Nuevos Requerimientos Deuda Externa - Netos			555	566	662	650	581
d) Nuevos Requerimientos Deuda Interna - Netos			100	100	100	100	100

Fuente: (1) Tasa promedio período 73-78
 (2) Tasa estimada en la alternativa No.2 Informe BID
 (3) Proyección Asesoría Financiera MIPPE
 (4) Cuadro No.6

4. CRITERIOS Y LIMITES DEL ENDEUDAMIENTO PUBLICO

4.1 Proyección del servicio de la deuda pública contratada al 30 de junio de 1980

En base a la información de los contratos de créditos al 30 de junio de 1980, se ha efectuado en el cuadro No.9, una proyección de la evolución de dicha deuda. De acuerdo a esas cifras, su evolución hasta diciembre de 1985, tendría los siguientes montos:

i)	Saldo al 30/6/80	2,730 millones de B/		
ii)	Nuevos desembolsos	629	"	"
iii)	Amortizaciones	1,694	"	"
iv)	Pago de intereses	1,400	"	"
v)	Saldo al 31/12/85	1,665	"	"

Las condiciones de dicha deuda son las siguientes:

	Interés Promedio	Plazo Promedio
- Deuda Externa Gobierno Central	8.85	12 años
- Deuda Interna Gobierno Central	6.84	15 años
- <u>Total Gobierno Central</u>	<u>8.48</u>	<u>13 años</u>
- D. Externa organismos descentralizados	8.45	20 años
- D. Interna Sector descentralizado	10.20	8 años

Sin embargo pese a los promedios indicados, la tendencia es aumentar las tasas de interés según las cifras del Cuadro No.10 donde se indica que el 53% de la deuda acumuladas al 30 de junio de 1980, tendría una tasa de 0.625 al 2.0% sobre Libor, estimada en estos cuadros en 10%. Se debe tener en cuenta que esta es una tasa fluctuante que en los días de preparación de este informe fluctuaba alrededor del 13%.