

ORGANIZACION INTERNACIONAL

DEL TRABAJO

PROGRAMA MUNDIAL DEL EMPLEO



Borrador para discusión
Enero, 1979

PROGRAMA REGIONAL DEL EMPLEO
PARA AMERICA

PANAMA: ESTRATEGIA DE NECESIDADES BASICAS
Y EMPLEO

INDICE

	<u>Página</u>
Capítulo I. RESUMEN Y CONCLUSIONES	1
Capítulo II. EL GRADO DE SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS EN PANAMA	13
Capítulo III. EL FUNCIONAMIENTO GLOBAL DE LA ECONOMIA DE PANAMA	27
A. Las principales características estructurales	27
B. El dinamismo económico del período 1960-1973	30
C. La pérdida del dinamismo posterior a 1973	47
Capítulo IV. LA ACCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA PANAMEÑA	53
Capítulo V. MODELO GLOBAL, ESTADO Y SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS	67
A. Modelo global, empleo y necesidades básicas	67
B. La satisfacción de las necesidades básicas en el sector agropecuario	78
C. Algunas conclusiones preliminares	86
Capítulo VI. BASES Y CRITERIOS GENERALES PARA UNA ESTRATEGIA DE LARGO PLAZO	91
A. Objetivos y bases	91
B. Las características del sector hacia afuera	96
1. Derivados de su ubicación geográfica	96
2. Servicios derivados de la ubicación geográfica y características de paraíso fiscal	97
3. Ventajas derivadas de la existencia de recursos naturales	97
C. Las características del sector hacia adentro	98
D. La participación del Estado	103
Anexo: MEDICION DE LA SATISFACCION DE LAS NECESIDADES BASICAS .	107

INDICE DE CUADROS

	<u>Página</u>
Cuadro 1: Panamá: Familias por debajo de la satisfacción de necesidades básicas, 1970	16
Cuadro 2: Panamá: Extrema pobreza	18
Cuadro 3: Panamá: Total país. Estructura de los perceptores ^{percep-} tores de ingresos que no satisfacen sus necesidades básicas	19
Cuadro 4: Panamá: Participación de los perceptores de ingreso que no satisfacen sus necesidades básicas por área	20
Cuadro 5: Panamá: Participación de los perceptores de ingreso que no satisfacen sus necesidades básicas en el total del país para ambos sexos y sexo masculino	21
Cuadro 6: Panamá: Indicadores de SNB por provincias	22
Cuadro 7: Panamá: Distribución del ingreso, 1970	24
Cuadro 8: Panamá: Distribución del ingreso	25
Cuadro 9: Panamá: Distribución del ingreso familiar: area metropolitana y resto del país, por deciles, grupo de familias, 1970	26
Cuadro 10: Panamá: Composición sectorial de la producción	28
Cuadro 11: Panamá: Distribución relativa del producto interno bruto a precio de mercado, por rama de actividad económica y provincia, año 1970 ...	29
Cuadro 12: Panamá: Tasas de crecimiento	31
Cuadro 13: Panamá: Contribución sectorial al crecimiento del producto	32
Cuadro 14: Panamá: Coeficientes de inversión, exportaciones e importaciones	34
Cuadro 15: Panamá: Coeficiente de exportaciones con respecto al producto bruto interno	35
Cuadro 16: Panamá: Participación de las exportaciones a Zona del Canal	36
Cuadro 17: Panamá: Estructura de las exportaciones a precios corrientes	37

	<u>Página</u>
Cuadro 18: Panamá: Estructura de la inversión extranjera total a fines de cada año	39
Cuadro 19: Panamá: Estructura de la inversión bruta interna	40
Cuadro 20: Panamá: Depósitos y créditos de entidades bancarias	41
Cuadro 21: Panamá: Crecimiento de la construcción y ramas de la industria manufacturera	43
Cuadro 22: Panamá: Población ocupada por rama de actividad	44
Cuadro 23: Panamá: Relación de precios del intercambio de bienes y servicios	48
Cuadro 24: Panamá: Estructura de la inversión pública	55
Cuadro 25: Panamá: Tasas de crecimiento de la inversión a precios de 1960	56
Cuadro 26: Panamá: Estructura de la inversión pública del gobierno central	57
Cuadro 27: Panamá: Destino de créditos internos	60
Cuadro 28: Panamá: Ocupación por categoría de heterogeneidad	68
Cuadro 29: Panamá: Participación del estrato moderno en el total sectorial	69
Cuadro 30: Panamá: Población total por áreas	71
Cuadro 31: Panamá: Población ocupada por regiones	72
Cuadro 32: Panamá: Desempleo y participación por regiones	73
Cuadro 33: Panamá: Producto, ocupación y elasticidad empleo-producto	74
Cuadro 34: Panamá: Número de explotaciones y superficie ocupada por tamaño, 1970-1972	80
Cuadro 35: Panamá: Aprovechamiento de la tierra según tamaño	81

Capítulo I

RESUMEN Y CONCLUSIONES

1. La economía de Panamá se caracterizó por un alto ritmo de crecimiento entre 1960 y 1973 basada en un fuerte ritmo de aumento de sus exportaciones, un alto coeficiente de inversiones y avances en el proceso de sustitución de importaciones.

El estilo de desarrollo permitió una mejora sustantiva de la ocupación en los estratos modernos que absorbió las mayores proporciones del fuerte proceso migratorio desde las áreas rurales hacia el Area Metropolitana.

Sin embargo, el fuerte ritmo de crecimiento económico no fue suficiente para resolver los problemas de heterogeneidad estructural y de las necesidades básicas que caracterizan a la sociedad panameña. En 1970 el 35% de las familias del país no cubrían sus necesidades básicas y aún en 1975 más de la mitad de la población ocupada se ubicaba en el sector rural tradicional y en el sector informal urbano.

La continuidad de este estilo de desarrollo requeriría alrededor de 100 años para que manteniéndose la tendencia histórica el sector rural tradicional tuviese una participación insignificante en el total de la población ocupada.

Las políticas específicas pudieron haber servido de complemento al funcionamiento del modelo global para atender la problemática de las necesidades básicas, pero tampoco alcanzaron la magnitud, extensión e intensidad necesarias. Más bien reforzaron las tendencias del estilo de desarrollo imperante. La estructura de las colocaciones y del gasto público son ejemplos demostrativos de esta tendencia.

2. El problema de las necesidades básicas es fundamentalmente rural, al igual que en el conjunto de la región latinoamericana.

En el Area Metropolitana donde se concentra la mitad de la población del país, más de la mitad de la población económicamente activa y se genera el 70% del producto total, solamente el 21.5% de las familias recibían ingresos inferiores a los mínimos necesarios para cubrir los distintos componentes de las necesidades básicas.

En cambio, en el resto del país se encontraban en dicha situación la mitad de las familias que representaban las tres cuartas partes del conjunto de familias que no satisfacen sus necesidades básicas.

El problema se intensifica en las provincias del país con mayor ponderación de la población ocupada en el sector agropecuario, que son las que tienen menor ingreso por habitante, mayores porcentajes de analfabetos funcionales, menor esperanza de vida al nacer, elevados índices de mortalidad infantil y las condiciones más deterioradas en el ámbito de la vivienda.

Surge con nitidez una correlación directa entre la mayor ponderación de población agrícola en las distintas regiones y las más altas proporciones de familias que no cubren sus necesidades básicas.

3. En el sector rural tradicional y en el sector informal urbano se ubican la mayoría de los perceptores de ingresos que no satisfacen sus necesidades básicas: 58% en la agricultura tradicional y más del 30% en el sector informal urbano, con respecto al total.

Alrededor del 70% de la población agrícola y la mitad del sector informal urbano no cubren con sus ingresos las metas fijadas para los distintos componentes de las necesidades básicas.

Dentro de la agricultura tradicional sobresalen con nitidez los minifundistas, que no fueron incorporados como beneficiarios del dinamismo del proceso económico y que no fueron atendidos con políticas específicas que les permitiera salir de su posición crítica.

4. Históricamente Panamá muestra una elevada vocación intermediadora derivada de su posición geográfica que la inserta en la economía internacional cumpliendo funciones de tránsito de mercancías entre el Océano Pacífico y el Atlántico, a través de diversas vías, pero con cierto grado de dinamismo a partir de la apertura del Canal.

La misma posición geográfica, relevante desde el punto de vista de la seguridad político-militar de los EE.UU., le determinó ciertos roles que influyen en las características tan específicas y en cierta medida originales de su estructura y proceso económico.

El sector servicios es relevante tanto estructural como dinámicamente en el conjunto de la actividad económica del país. Ello genera una diferenciación bien marcada espacial y regionalmente. Por un lado, el Área Metropolitana ligada a la economía internacional, la región de tránsito, la zona ruta del país, donde se concentra el sector moderno de la economía y las más elevadas proporciones del conjunto de la actividad económica y de cada uno de sus sectores económicos salvo la agricultura. Por otro lado, el resto del país donde se concentran los sectores atrasados, marginados, especialmente ligados a la agricultura tradicional con muy bajos niveles de productividad y donde surge con mayor intensidad la problemática de las necesidades básicas.

5. Desde 1960 a la fecha el proceso económico pasa nítidamente por dos etapas: un elevado crecimiento económico hasta 1973 y un notable enlentecimiento posterior.

Las formas de articulación e inserción en la economía internacional son factores determinantes en esta dinámica.

Se trata de una economía extraordinariamente abierta, con un elevado coeficiente de exportaciones, que se transforma en variable clave sobre el proceso económico en su conjunto.

Las funciones de Panamá en la estrategia político-militar de los EE.UU. y sus articulaciones con la economía internacional originan dos factores relevantes en la interpretación de su evolución económica: las características de sus exportaciones y la entrada de capitales provenientes del exterior.

Las exportaciones de servicios son estructural y dinámicamente relevantes en el proceso económico en su conjunto.

La entrada de capitales facilita la existencia de un coeficiente de inversión de los más elevados en el conjunto de la región latinoamericana en el período estudiado.

En la etapa de mayor dinamismo económico las exportaciones de servicios, especialmente las destinadas a fuera de la zona del Canal, el avance de la intermediación financiera y el dinamismo de la inversión pública explican el fuerte crecimiento del sector servicios que contribuye con el 58% del crecimiento del producto total y absorbe el 75% del crecimiento ocupacional.

El intenso dinamismo de la inversión total permite fuertes ritmos de crecimiento en el sector de la construcción y de la industria manufacturera. La evolución favorable de la construcción en este período 1960/1973, es relevante para explicar el dinamismo de la industria manufacturera por la elevada participación de las ramas proveedoras a dicho sector de la construcción.

La industria manufacturera también crece, basándose en un proceso de sustitución de importaciones, por el dinamismo de la demanda interna originada por el crecimiento de la ocupación y el ingreso en el conjunto de los servicios.

El intenso dinamismo del período se concentra en áreas urbanas, en especial en el Area Metropolitana y fundamentalmente en los estratos modernos de los distintos sectores de la actividad económica.

6. En el período posterior a 1973 se enlentece considerablemente el crecimiento del producto y se incrementa la desocupación abierta.

El crecimiento de producto deriva de la continuidad en la entrada de capitales - con mayor influencia por la presencia del Centro Financiero Internacional y el sustantivo crecimiento de los depósitos externos - que permite el mantenimiento y continuidad dinámica de la inversión pública y en cierta medida por el crecimiento - aunque menor que en el período anterior - de las exportaciones de servicios.

Los factores más salientes que impiden el alto ritmo de crecimiento del período anterior son los siguientes:

i) la pérdida de dinamismo de las exportaciones de servicios, derivadas de las condiciones de recesión en la economía internacional, el estancamiento de las exportaciones de bienes, el descenso de las actividades en la zona del Canal y la pérdida de los términos de intercambio;

ii) la inflación de costos transmitida desde el exterior que afecta los ingresos reales, especialmente de los trabajadores, y en consecuencia los niveles de la demanda interna; y

iii) la caída del sector de la construcción por cierto grado de saturación en el mercado de vivienda, y por alzas de costos de producción y financiamiento y el sustantivo descenso de la inversión privada derivada de la situación económica y de ciertos factores políticos vinculados a la mayor presencia y participación del Estado.

Los descensos en el sector construcción y la caída de la demanda interna explican las tasas negativas que caracterizan a la industria manufacturera en este período.

El descenso de la producción de bienes y la baja de las importaciones explican la caída de las actividades de intermediación comercial.

El enlentecimiento de la actividad económica en su conjunto explica la evolución desfavorable de la situación ocupacional, creciendo las tasas de desocupación abierta: si se consideran los elevados descensos de la tasa de participación.

7. Las funciones de Panamá en el ámbito internacional, tanto en el plano económico como político, determinaron históricamente las características fundamentales de su estructura económica y de poder, con una baja participación del Estado, como productor de bienes y servicios, como acumulador y como orientador del proceso productivo.

El uso generalizado del dólar en las transacciones internas a la par con el balboa, la inexistencia de un Banco Central y otra institución con poder emisor y en consecuencia la imposibilidad de elaborar y ejecutar políticas monetarias y cambiarias sirven como índice elocuente de la afirmación anterior.

Cambios políticos internos determinan modificaciones en la década del 70, que se refleja en una mayor presencia y participación del aparato del Estado en el proceso productivo.

El inicio de un proceso de nacionalizaciones en la agricultura y en los servicios públicos - que se acrecentará con el nuevo acuerdo sobre el Canal -, la creación de empresas estatales con carácter monopólico o compitiendo con el sector privado e incluso empresas mixtas con aportes de capital, tecnología y capacidad empresarial proveniente del exterior, marca cambios cuantitativos y cualitativos en la participación del Estado como productor de bienes y servicios. La creación de estas empresas son relevantes en el sector de la Minería, Agricultura, Industria manufacturera, Energía e intermediación financiera.

El Estado como acumulador se fortalece sustantivamente en la década del 70, culminando en 1976 donde la inversión pública supera los niveles de la inversión privada.

La mitad de esta inversión provino del financiamiento externo lo que determina ciertos límites, pero también permitió un incremento del consumo del gobierno central cuyo coeficiente sobre el producto lo ubica por encima del promedio de la región latinoamericana.

Sin embargo, en materia de orientación los cambios son menos significativos y las características del estilo de desarrollo y de la estrategia no han sufrido modificaciones relevantes.

En esencia la orientación del proceso productivo y su dinámica deriva de las formas de articulación con la economía internacional y en consecuencia de las características y evolución del mercado internacional.

Variables claves del proceso económico en su conjunto como las exportaciones de servicios y la propia entrada de capitales se encuentran fuera del control de las autoridades panameñas. El dinamismo de la entrada de capitales y en especial de los depósitos externos cuya mayor utilización también se efectúa en el exterior, derivan mucho más de la evolución de la liquidez internacional y de medidas tributarias en los centros financieros de los países desarrollados que de acciones de exoneración impositiva y liberalidad de controles sobre las actividades financieras decretadas por el Estado panameño.

La estructura de las colocaciones con alta participación del comercio y baja participación de la agricultura y la industria manufacturera refleja con nitidez las características de la estrategia, la influencia de la intermediación financiera transnacional sobre el proceso productivo interno y también las características centrales de la estructura de poder interno.

La acción del Estado en la década del 70 ha sido importante para mantener los niveles de actividad económica a través del dinamismo de la inversión pública.

La estrategia se fundamenta básicamente en las posibilidades derivadas de las ventajas que surgen de la posición geográfica del país. Ello sin perjuicio de avances importantes - aunque subsidiarios en el conjunto de la estrategia - en el uso de instrumentos de política económica tendientes a mejorar la producción agropecuaria e industrial e inclusive a alentar ciertos procesos de sustitución de importaciones.

Las acciones de la reforma agraria, la política de precios sostén y comercialización en el sector agropecuario y la acción aunque insuficiente de los bancos estatales son indicadores de esta situación en el ámbito rural. Las cuotas de importación y las exoneraciones impositivas a insumos importados en el ámbito de la industria manufacturera indican también esta mayor presencia del Estado.

La estrategia con prioridad a la posición geográfica y regionalmente al Área Metropolitana y con características secundarias sobre el mercado interno es básicamente una estrategia de crecimiento que no tiene en cuenta explícitamente la problemática del empleo y de las necesidades básicas. La política de empleo, en esencia es una política de chorreo. Se enfatiza el crecimiento del producto y éste determinará las posibilidades de absorción de los sectores más rezagados de la economía panameña. No hay orientación de la estructura productiva que atienda explícitamente el objetivo empleo, ni en la acción de la política económica del pasado ni en la formulación de los planes de desarrollo para el futuro.

8. El estilo de desarrollo y la acción de las políticas específicas han generado modificaciones progresivas en la problemática del empleo y de las necesidades básicas, pero en sí mismas insuficientes para resolverlas con la intensidad requerida.

La estructura ocupacional muestra descensos sustantivos en la participación del sector rural tradicional, mantenimiento en la participación del sector informal urbano y ascensos sustantivos del sector moderno.

El descenso del sector rural tradicional deriva del fuerte proceso migratorio desde las áreas rurales hacia el Área Metropolitana. Este proceso migratorio refleja el patrón de acumulación de la economía panameña

con extraordinaria concentración de la actividad económica en el Area Metropolitana. Los factores de atracción de este patrón de acumulación son más influyentes que los factores de expulsión derivados de las condiciones de atraso de la agricultura tradicional.

La absorción de este proceso migratorio se ha dado básicamente en los estratos modernos de la actividad económica que aumentan su participación en el total de la ocupación de la industria manufacturera, la construcción y los servicios comunales, sociales y personales.

El avance del sector moderno se da tanto en la década del 60 como en la primera mitad de la década del 70 lo que marca una mejora sustantiva en la situación estructural del empleo, con sus repercusiones favorables sobre la problemática de las necesidades básicas.

Pese a ello, en 1970 el 35% de las familias de Panamá no recibían ingresos que les permitiera cubrir sus necesidades básicas, y en 1975 más de la mitad de la población ocupada se ubicaba en el sector rural tradicional y en el sector informal urbano, a lo que debe agregarse los incrementos de las tasas de desocupación abierta.

Las políticas específicas pueden jugar un rol complementario sobre esta problemática y sin haberse podido efectuar un análisis exhaustivo de las mismas, todo parece indicar la insuficiencia de las mismas.

La reforma agraria, cuyo período de mayor intensidad se da entre 1969 y 1972, sólo ha permitido atender las necesidades de alrededor del 5% de la población agrícola.

La infraestructura física atiende prioritariamente la estrategia de desarrollo basada en la posición geográfica y la estructura regional que ella conlleva otorgando menor prioridad a los sectores más atrasados de la sociedad panameña.

La infraestructura social debió seguir cánones similares si atendemos al mantenimiento de altos niveles de analfabetismo y deterioro en las condiciones de salud y vivienda de las provincias más atrasadas.

La infraestructura financiera es un nítido reflejo del predominio de las actividades del Area Metropolitana y de la vocación intermediadora más que productiva de la economía panameña.

9. Un análisis más concreto de las políticas específicas surge de las condiciones de los minifundistas que representan el 44% de los perceptores de ingresos que no satisfacen sus necesidades básicas.

A la escasez de tierra y agua que tradicionalmente caracteriza a los minifundistas de la región latinoamericana se agregan en el caso panameño problemas de tenencia derivados de la falta de títulos de propiedad.

Las condiciones de producción se caracterizan por el uso de técnicas atrasadas, derivadas de las condiciones estructurales y de la falta de adecuado apoyo en asistencia técnica y financiera.

Más del 90% de los establecimientos de menos de 20 Hás producen para el autoconsumo o tienen ventas inferiores a 99 balboas anuales lo que les impide la obtención de créditos de carácter institucional.

La reforma agraria no ha tenido la extensión y profundidad requerida. El número de familias agrupadas en formas asociativas de producción cubre alrededor del 5% de la población agrícola.

La política de comercialización y precios llevadas adelante por el Instituto de Mercadeo Agropecuario no les puede alcanzar por la elevado participación de unidades que se dedican al autoconsumo.

La infraestructura física no llega en las magnitudes y celeridad requerida, y en el caso de Panamá es relevante por el papel que juega en la incorporación de nuevas tierras. No hay un problema sustantivo - como en otros países latinoamericanos - de alto coeficiente población/recurso tierra. Más de la mitad de las tierras aptas para cultivos y pastos no se utilizan en la actualidad y las inversiones de infraestructura física son esenciales para dicha incorporación.

10. La problemática de las necesidades básicas deriva en esencia de la magnitud del sector atrasado y de la intensidad del atraso. Deriva en esencia de la propia magnitud e intensidad de la heterogeneidad estructural.

Pocos países de la región latinoamericana han tenido en el pasado reciente tan altos ritmos de crecimiento, tan elevado coeficiente de inversión y tal capacidad absorbidora del estrato moderno como en el caso de Panamá.

De continuarse con el ritmo de crecimiento y el estilo de desarrollo predominante en la década del 60, y suponiendo que se mantiene la participación estructural del sector informal urbano en el total ocupacional, para que el sector moderno absorba el proceso migratorio y vuelva insignificante la participación del sector rural tradicional se requiere de un período de 100 años. Esto es una pauta significativa de las características del fenómeno y de la intensidad de la problemática a resolver.

Las características del estilo de desarrollo pueden no haberse agotado y pueden retomar nuevos impulsos en un futuro cercano. Ello

significaría una vuelta a altos ritmos de crecimiento del producto pero no se resolverían los problemas estructurales del subempleo y de las necesidades básicas.

Atender esta problemática en esencia, significa determinar las características del estilo de desarrollo, del modelo de desarrollo imperante, de la propia estrategia.

El crecimiento económico es necesario pero no suficiente para atender la problemática del empleo y de las necesidades básicas. Se requiere del crecimiento, pero basado en cierta estructura productiva que enfatice, que otorgue la adecuada prioridad a esta problemática.

Sirvan algunos ejemplos para la mejor comprensión del fenómeno.

En el período 1960/1975 la elasticidad empleo-producto total fue de 0.42 mientras que la agricultura presenta un coeficiente negativo y muy cercano a cero. Ello refleja la estructura productiva del sector, las características de utilización de la tierra e inclusive las tecnologías utilizadas, para muchos rubros intensivos en capital, que sin mejorar la productividad de la tierra generen expulsión de mano de obra.

Dentro de la industria manufacturera las ramas de confecciones y calzado tuvieron en la década del 60 una elasticidad empleo-producto de 1.65 y en consecuencia una elevada absorción de mano de obra. Sin embargo, en la década del 70 sufren descensos significativos en la producción que afectan los niveles ocupacionales derivados de la competencia externa, de la falta de adecuada protección e inclusive de adecuados controles a mercancías ingresadas de contrabando.

En otros casos, surgen planes de vivienda que no aseguran la máxima utilización de insumos nacionales que permitan el dinamismo interno derivado de los efectos hacia atrás de la inversión en construcción.

Estos son ejemplos demostrativos de usos inadecuados de los recursos, por inexistencia de una estrategia que atienda la problemática de empleo, que permita generar políticas nítidas y el uso adecuado del conjunto de instrumentos en manos del Estado.

11. Una estrategia de largo plazo para Panamá debiera priorizar entre sus objetivos la problemática del empleo. Alcanzar ciertas metas ocupacionales a cierto nivel de productividad no es un objetivo más sino el objetivo central. Significa atacar la problemática de la heterogeneidad estructural que también es problema central de la distribución del ingreso y de las necesidades básicas.

Alcanzar estos objetivos de empleo requiere del desarrollo de las fuerzas productivas, de la continuidad del crecimiento del producto y de la inversión, pero requiere además, sustantivamente, cambios en la estructura productiva. Alcanzar altos niveles de coeficientes de inversión no parece tener dificultades si se mantienen elevados aportes de recursos externos como en el pasado, sin modificaciones en las pautas de consumo, en la velocidad de introducción de nuevos bienes, de nuevos diseños, como hubiese sido necesario en otros países de América Latina.

Los cambios necesarios en la estructura productiva obligan a proponer una estrategia basada en dos pilares de la economía; en dos subconjuntos: uno hacia afuera basado en las exportaciones de bienes y servicios; otro hacia adentro basado en la atención del mercado interno que se considera necesario e imprescindible para el logro de los objetivos de empleo a cierto nivel de productividad.

No se presentan grandes innovaciones con respecto al pasado dadas las restricciones estructurales como su vocación intermediadora y articulaciones con la economía internacional, la ubicación estratégica de Panamá para la seguridad político-militar de los EE.UU., el actual conocimiento sobre la existencia de recursos y el tamaño de la población. Se entiende sin embargo, que es factible fijar criterios y otorgar mayores prioridades que en el pasado hacia el sector de la economía que mira hacia adentro derivado de la nueva priorización de objetivos.

12. El subconjunto hacia afuera es el sector exportador que le ha impuesto los ritmos dinámicos del pasado. Se basa en las ventajas derivadas de su posición geográfica y de la existencia de recursos naturales. El pasaje del territorio de la zona del Canal bajo jurisdicción panameña puede permitir avances en las exportaciones de servicios. Las características de los recursos naturales pueden permitir avances en productos agrícolas, agroindustriales, mineros, pesqueros e inclusive de algunas ramas de la industria manufacturera para los que ya se preveen una serie de proyectos de inversión. El objetivo de este pilar de la economía es maximizar el ingreso de divisas, máxime el desequilibrio estructural de la balanza de pagos en cuenta corriente y los efectos contables que genera la incorporación de la zona del Canal, en la medida que las antiguas exportaciones a esta zona se considerarán en el futuro producción interna.

Los distintos complejos exportadores deben funcionar en todas sus etapas, desde la exportación final hasta el conjunto de insumos requeridos para su producción, minimizando costos para mantener y acrecentar sus ventajas comparativas. La introducción del progreso técnico debe atender a este objetivo, cualquiera sea la proporción en el uso de los factores.

13. El subconjunto hacia adentro tiene como objetivo asegurar ocupación a cierto nivel de productividad en la medida que el crecimiento basado en las ventajas comparativas no ha permitido resolver adecuadamente la

problemática de la heterogeneidad estructural y de las necesidades básicas. El subconjunto debe analizarse con criterio macro, viendo sus articulaciones, los efectos hacia atrás y hacia adelante de la producción de un bien, los efectos directos e indirectos netos sobre la ocupación en términos dinámicos.

Los sectores básicos que lo componen son la agricultura, la industria manufacturera, la construcción y los servicios necesarios para la producción de bienes hacia el mercado interno.

Requiere mayores avances en el proceso de sustitución de importaciones, no solamente para crecer, sino fundamentalmente para mejorar la situación ocupacional. Esta sustitución de importaciones debe ser selectiva y tener en cuenta la existencia de recursos y el tamaño del mercado interno. La sustitución de importaciones requiere necesariamente protección y ésta debe efectuarse selectivamente en función al objetivo empleo como la mayoría de los países del mundo lo hacen.

Los planes de desarrollo identifican una serie de rubros donde existen posibilidades de sustitución de importaciones tanto en la agricultura como en la industria manufacturera. A ello deben agregarse criterios específicos tales como: i) en la agricultura se puede sustituir para mejorar empleo. Ello puede significar incorporar nuevas tierras, con las inversiones en infraestructura física necesaria y sobre todo cuidando que la incorporación de progreso técnico maximice las posibilidades ocupacionales. ii) la sustitución de importaciones debe mantener cierto nivel de eficiencia general. Sin embargo, las necesidades de empleo pueden requerir la producción de bienes que se alejen de los costos prevalecientes a nivel internacional. En este caso deben seleccionarse aquellos bienes con menor grado de articulación y vinculación con el sector exportador para no dificultar la capacidad de competencia del subconjunto hacia afuera.

En esencia la protección se realiza con objeto empleo y no de acuerdo a criterios derivados de las ventajas comparativas. La eficiencia en este subconjunto de la economía se mide en función de la maximización del empleo y no de la maximización del producto o de la minimización de costos.

14. No se trata de absorber ocupación únicamente en nuevos estratos modernos. Se trata también de transformar y modernizar sectores atrasados del sector rural tradicional y del sector informal urbano. En la agricultura tradicional se requiere otorgar a los minifundistas y trabajadores sin tierra, suelos adecuados en tamaño, tenencia y calidad y la infraestructura física y productiva necesaria para incrementar sustantivamente sus niveles de productividad. En la misma forma buscar articular complementariamente y no competitivamente pequeñas y micro industrias con empresas de mayores niveles de productividad para lo que se requiere asegurarles poder de compra, apoyo financiero y asistencia técnica.

15. En una estrategia de esta naturaleza se vuelve esencial la presencia, participación e intervención estatal.

Su participación como productor de bienes y servicios se vuelve relevante en las ramas y productos que se consideren estratégicos, para lo cual se han dado importantes avances en la década del 70.

Su participación como acumulador debe mantener el dinamismo del pasado pero otorgando mayores prioridades al sector de la economía que atiende el mercado interno y objetivos de empleo, con mayor focalización de la inversión pública en las provincias más atrasadas y destinando mayores proporciones a la infraestructura social.

El gasto público cumple funciones relevantes en objetivos de redistribución de ingresos y satisfacción de necesidades básicas, por ello importa su estructura, su destino, y su orientación.

Se considera fundamental en estos criterios básicos para una estrategia de largo plazo la intervención del Estado orientando el proceso productivo, a través del uso más adecuado de los instrumentos de la política económica.

Ello significa utilizar el conjunto de instrumentos de acuerdo a los criterios estratégicos y fundamentalmente tener en cuenta primordialmente la prioridad del objetivo empleo. Significa usar de la protección con objetivo empleo, pero usando la protección efectiva a través del uso de aranceles para no maximizar costos. Significa modificar sustantivamente la estructura de las colocaciones otorgando una mayor participación al sector hacia adentro y en especial a la agricultura y a la industria manufacturera. Significa mejorar la capacidad de tributación y modificar prioridades en los gastos de consumo del gobierno, en su estructura y en su destino.

Para ello se requiere de la presencia de un Estado fuerte, representativo de una alianza de clases, fracciones y grupos sociales muy amplia, que actúen como ejecutores y sean beneficiarios del proceso económico y faciliten los logros prioritarios y complementarios en materia de empleo, distribución del ingreso y satisfacción de necesidades básicas.

Los criterios sustentados por la presente estrategia no modifican sustancialmente las características del funcionamiento del capital extranjero. La inversión directa seguirá jugando roles relevantes en el sector exportador donde no se presentan innovaciones.

La presencia del Centro Financiero Internacional se considera un aporte importante para asegurar los altos niveles del coeficiente de inversión que han caracterizado a la economía en el pasado y que se considera imprescindible mantener.

Capítulo II

EL GRADO DE SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS EN PANAMA

1. Analizar el grado de satisfacción de las necesidades básicas de un país implica estudiar el estilo de desarrollo, evaluar quienes son los beneficiarios del proceso, conocer para quien es el proceso de desarrollo.

Estudiar el grado de satisfacción de necesidades básicas significa evaluar las políticas específicas que intentan atender las necesidades y demandas de los sectores sociales más atrasados. Pero también significa, y esto es fundamental, evaluar el funcionamiento del modelo global, para analizar como absorbe, como incorpora a los grupos ocupacionales desempleados y subempleados, a los grupos ocupacionales más pobres, a los grupos ocupacionales que no satisfacen sus necesidades básicas.

Para efectuar un estudio de esta naturaleza es necesario medir cuantas son las familias cuyos ingresos son insuficientes para cubrir sus necesidades básicas, donde se encuentran localizadas y especialmente determinar quienes son los perceptores de ingresos que se encuentran en dicha situación, como se insertan en la actividad económica, a qué grupos ocupacionales pertenecen.

Ubicar con cierto grado de desagregación como se insertan en la actividad económica aquellas familias que no satisfacen sus necesidades básicas es esencial para evaluar las políticas específicas y el funcionamiento del modelo global en función estricta de sus intereses más concretos.

2. El concepto de necesidades básicas es relativo. Es un concepto histórico-espacial que depende de las aspiraciones de cada sociedad, de la calidad de la vida a que se aspira, de los valores y motivaciones predominantes lo que lógicamente trasciende la problemática económica. Por supuesto, las necesidades básicas derivan de lo que el desarrollo de las fuerzas productivas permitan.

El análisis de las necesidades básicas no es independiente de la problemática del empleo y de la distribución del ingreso, pero tiene características propias.

Los componentes que integran las necesidades básicas dependen también de quién los determine y a través de qué mecanismos, lo que involucra las distintas formas de participación directa e indirecta de los propios sectores afectados.

Los componentes, indicadores y metas también son relativos, por lo que en el presente estudio nos interesan los grandes órdenes de magnitud, de cuántos son, dónde se localizan espacialmente y quienes son en términos de perceptores de ingresos

3. A los efectos del presente trabajo se pone énfasis en el componente alimentación, por considerarse la más básica de las necesidades básicas y por su extraordinaria influencia sobre el resto de los componentes más aceptados en la literatura sobre el tema, especialmente los componentes materiales, como salud, educación e inclusive por sus estrechos vínculos con vivienda y vestimenta.

El componente alimentación se midió a través de una canasta de alimentos para la ciudad de Panamá que atiende la disponibilidad de bienes, los hábitos de consumo y los mínimos precios tentando cubrir los mínimos de calorías y proteínas por persona y por día.^{1/}

Al costo de esta canasta de alimentos se le agrega un coeficiente diferencial por áreas que cubre el gasto no alimenticio de acuerdo al detalle especificado en el anexo 1.

La canasta de alimentos a precios de áreas respectivas, más el coeficiente diferencial por área de gasto no alimenticio cubre el gasto privado mínimo por persona que se considera como límite de la satisfacción de las necesidades básicas. Las familias que se encuentran por debajo de este ingreso mínimo se consideran que no satisfacen sus necesidades básicas. Y las familias que con sus ingresos totales no alcanzan a cubrir el costo de la canasta mínima de alimentos se les considera en situación de extrema pobreza.

4. Esta forma de medir la problemática de necesidades básicas presenta una serie de limitaciones, de las que interesan destacar:

a) Se supone que las familias que se encuentran por encima del ingreso mínimo definido, gastan de acuerdo a la estructura del gasto determinado en el ingreso mínimo.

b) Se supone que las familias que con su gasto alimenticio cubren el costo de la canasta de alimentos, consumen de acuerdo a las proporciones de la canasta el mínimo de calorías y proteínas requerido, y que además cada uno de los integrantes de la familia consume de acuerdo a sus necesidades por edad y sexo.

^{1/} La canasta de alimentos fue elaborada por la CEPAL.

c) Al tomar como ingreso mínimo, el gasto privado de las familias, no se tienen en cuenta el grado de acceso de las familias a los distintos bienes y servicios ni los efectos de los servicios públicos proporcionados por el Estado.

Pese a estas limitaciones, se considera fundamental el énfasis en la alimentación, donde existen los indicadores más objetivos para medir esta problemática. Atendiendo a la disponibilidad de la información estadística los indicadores utilizados parecen bastante aceptables para la situación específica de Panamá.

Las familias del Area Metropolitana que no cubren las necesidades básicas son las que tienen un ingreso familiar per cápita por debajo de 254 balboas anuales para el año 1970. Para el resto del país son aquellas que tienen un ingreso familiar per cápita al año inferior a 160 balboas de 1970, de acuerdo al detalle del anexo 1.

5. Para el total del país, en el año 1970 de acuerdo a esta metodología, el 35.4% de las familias no satisfacían adecuadamente sus necesidades básicas.

De acuerdo a las estimaciones de Altimir,^{1/} Panamá se encuentra apenas por debajo del promedio de la región latinoamericana.

Espacial, regional, y geográficamente es un problema sustancialmente del área no metropolitana. La problemática de las necesidades básicas marca nítidamente la diferenciación entre el Area Metropolitana - ligada históricamente a las actividades de tránsito de mercaderías, especialmente desde la apertura del Canal - con el resto del país.

La mitad de las familias del resto del país presentan ingresos por debajo de los límites de la satisfacción adecuada de las necesidades básicas y representan las tres cuartas partes del conjunto de familias del país que se encuentran en dicha situación como surge del cuadro 1.

Diversos indicadores económico-sociales muestran una elevada concentración de actividades en el Area Metropolitana, donde solamente el 21.5% de las familias no cubren con sus ingresos los mínimos adecuados de satisfacción de necesidades básicas.

Las provincias de Panamá y Colón, cuyas áreas centrales determinan el Area Metropolitana, tienen los mayores ingresos por habitantes y concentran el 70% del producto bruto interno. (Ver cuadro 11.)

^{1/} O. Altimir, La dimensión de la pobreza en América Latina, Santiago CEPAL, 1978.

Cuadro 1

PANAMA: FAMILIAS POR DEBAJO DE LA SATISFACCION
DE NECESIDADES BASICAS, 1970

(Porcentajes)

	Con respecto a cada región	Partici- pación en el total
Area Metropolitana	21.5	24.4
Resto del país	49.8	75.6
Panamá	35.4	100.0

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de: CEPAL Canasta consumo de alimen-
tos para Panamá; Dirección de Estadística y Censo, Estadística panameña,
Suplemento Encuesta especial sobre ingresos a través de los hogares:
año 1970. Panamá, Dirección de Estadística y Censo, 1975.

Son además las provincias de mayor urbanización y de menor participación de la población agrícola en el total de población de dichas provincias como lo muestra el cuadro 6

En el resto del país se concentra la problemática de necesidades básicas, y es justamente donde se concentran las mayores proporciones de población rural y especialmente de población dedicada a las actividades agrícolas, como lo muestra el cuadro 6.

Los indicadores de extrema pobreza muestran la intensidad del fenómeno fuera del Area Metropolitana.

El cuadro 2 muestra que el 21.4% de las familias del país no cubren con sus ingresos el costo de la canasta mínima de alimentos, pero solamente son 9.4% de las familias del Area Metropolitana y 34% de las familias del resto del país. Dos tercios de las familias del resto del país que no cubren sus necesidades básicas se encuentran en situación de extrema pobreza.

6. El cuadro 3 marca con nitidez el predominio de los propietarios y cuenta propia agrícolas entre el total de los perceptores de ingresos que no satisfacen sus necesidades básicas. Son básicamente los minifundistas del sector agropecuario.

Más del 70% de los minifundistas y dos tercios de los empleados agrícolas reciben ingresos que no les permite la satisfacción de las necesidades básicas, lo que marca la magnitud, intensidad y profundidad del problema en el área rural.

También importa resaltar que la mitad de los trabajadores en servicios personales y de los propietarios y cuenta propia no agrícolas se encuentran en la misma situación.

En esencia el cuadro 3 muestra con nitidez la extraordinaria importancia del sector rural tradicional entre los perceptores de ingresos por debajo de los mínimos considerados y dentro del área urbana un nítido predominio del sector informal urbano.

Si solamente consideramos los perceptores de ingreso del sexo masculino, incrementan considerablemente en el sector agrícola, tanto los cuenta propia como los empleados, y descienden su participación los servicios personales y los propietarios y cuenta propia no agrícolas, de mayor participación del sector femenino.

7. El análisis por provincias marca nítidas diferencias de acuerdo a los indicadores del cuadro 6, resaltando:

Cuadro 2

PANAMA: EXTREMA POBREZA

(Familias con ingresos inferiores a canasta mínima
de alimentos por regiones)

	Porcen taje con respecto a cada región	Participación en total de familias en extrema pobreza	Porcentaje con respec to a las familias que no SNB
Area Metropolitana	9.2	22.0	42.8
Resto del país	34.0	78.0	68.3
<u>Total del país</u>	<u>21.4</u>	<u>100.0</u>	<u>60.5</u>

Fuente: Elab. ado por el autor en base a CEPAL, de Canasta de Consumo, ... op.cit.
Dirección de Estadística y Censo, Estadística panameña, ... op.cit.

Cuadro 3

PANAMA: TOTAL PAIS. ESTRUCTURA DE LOS PERCEPTORES DE INGRESOS
QUE NO SATISFACEN NECESIDADES BASICAS

	Participación en el total que no SNB	Porcentaje que no SNB en el total de cada grupo ocu- pacional
Propietarios y cuenta propia agrícolas	44.2	71.2
Empleados agropecuarios	13.9	66.0
Servicios personales	14.7	52.0
Propietarios y cuenta propia no agrícolas	14.1	52.0
Vendedores, artesanos, jorna- leros, operarios, conductores	10.3	20.8
Empleados de oficina	2.0	11.0
Profesionales, gerentes, técnicos, administrativos	0.8	5.0
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>33,4</u>

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de Dirección de Estadística y Censo,
Estadística panameña, ... op.cit.

Cuadro 4

PANAMA: PARTICIPACION DE LOS PERCEPTORES DE INGRESO QUE NO
SATISFACEN NECESIDADES BASICAS POR AREAS

	Total. del país	Area Metropo- litana	Resto del país
Propietarios y cuenta propia agrícolas	44.2	19.6	54.2
Empleados agropecuarios	13.9	9.9	15.7
Servicios personales	14.7	29.3	8.7
Propietarios y cuenta propia no agrícolas	14.1	17.6	12.7
Vendedores, artesanos, jornaleros, operarios, conductores	10.3	17.0	7.5
Empleados de oficina	2.0	5.1	0.7
Profesionales, gerentes, técnicos, administrativos	0.8	1.5	0.5
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de Dirección de Estadística y Censo,
Estadística panameña, ... op.cit.

Cuadro 5

PANAMA: PARTICIPACION DE LOS PERCEPTORES DE INGRESO QUE NO SATISFACEN NECESIDADES BASICAS EN EL TOTAL DEL PAIS PARA AMBOS SEXOS Y SEXO MASCULINO

	Total del país ambos sexos	Total del país sexo mas culino
Propietarios y cuenta propia agrícolas	44.2	52.6
Servicios personales	14.7	3.8
Propietarios y cuenta propia no agrícolas	14.1	8.0
Empleados agropecuarios	13.9	21.2
Vendedores, artesanos, jornaleros, operarios, conductores	10.3	12.9
Empleados de oficina	2.0	0.9
Profesionales, gerentes, técnicos, administrativos	0.8	0.6
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de Dirección de Estadística y Censo, Estadística panameña, ... op.cit.

Provincias	Tasa de mortalidad infantil 1971 (porcentaje)	Esperanza de vida al nacer 1970 (años)	Analfabetos y primaria incompleta (porcentaje)	Vivienda sin agua potable (porcentaje)	Vivienda sin servicio sanitario (porcentaje)	Vivienda sin luz eléctrica (porcentaje)	Analfabetos (porcentaje)	Población total 1970 (porcentaje)	Participación en el total que no SNB	Perceptores de ingresos que no SNB en el total de cada región (porcentaje)	Ingreso per cápita 1970	Porcentaje de población rural 1970	Porcentaje de población agrícola a nivel de cada provincia 1970
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Veraguas	40.7	45.0	79.1	70.1	67.9	87.5	44.0	10.6	15.8	75.8	212.0	87.7	78.1
Darién	43.6	33.0	79.7	76.1	78.8	87.0	47.3	1.6	2.3	70.0	145.0	92.3	84.6
Bocas del Toro	46.5	49.0	71.8	42.5	36.4	41.4	40.4	3.0	1.3	32.4	402.0	65.6	74.7
Chiriquí	42.6		64.6	61.6	36.3	59.4	28.4	16.5	12.5	37.5	373.0	74.0	57.4
Coelé	38.8	54.0	65.9	53.0	37.2	77.5	19.8	8.3	11.5	64.1	295.0	77.7	61.3
Herrera	32.1	56.0	67.5	42.0	37.9	71.5	30.7	5.1	7.4	58.7	314.0	68.3	57.6
Los Santos	25.8	55.0	66.5	38.8	36.6	76.4	29.1	5.1	7.4	55.6	290.0	89.2	64.6
Colón	50.7	64.0	47.6	28.7	23.6	35.3	18.9	9.4	6.4	32.1	794.0	48.3	26.3
Panamá	31.8	71.0	32.8	13.0	10.3	24.1	8.2	40.4	35.4	34.4	881.0	20.9	11.4
<u>Total del país</u>	<u>37.6</u>	<u>66.1</u>	<u>51.8</u>	<u>37.7</u>	<u>28.3</u>	<u>48.1</u>	<u>20.6</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>42.6 a/</u>	<u>584.0</u>	<u>52.4</u>	<u>39.8</u>
Urbana	34.2						6.1	47.6					
Rural	40.6						35.4	52.4					
Ciudad de Panamá	30.3												
Ciudad de Colón	58.4												

Fuente: Dirección de Estadística y Censo.

1: Estadística panameña. Situación Demográfica. Estadísticas vitales. Panamá Dirección de Estadística y Censo, 1975. 2: MIPPE, Situación de la Salud, Panamá, MIPPE. 3: Bunge, Situación de los ... op.cit. 4,5,6,7: MIPPE, Estudio de la pobreza, Panamá MIPPE, 1976. 8: Dirección de Estadística y Censo, Panamá en cifras 1970-1974, Panamá, Dirección de Estadística y Censo, 1975. 9, 10: Elaborado por el autor basado en Dirección de Estadística y Censo, Estadística panameña, ... op.cit. 11, 12, 13: MIDA-MIPPE, PMUD, FAO-USAID, Perspectivas para el desarrollo agropecuario, Panamá, 1975.

a/ Basado en perceptores de ingreso y no en familias.

a) Las provincias de Veraguas y Darién presentan las situaciones más críticas. Más del 70% de las familias de dichas provincias reciben ingresos inferiores al necesario para la satisfacción de necesidades básicas, tienen vivienda sin agua potable, sin luz eléctrica y sin servicios sanitarios y son analfabetos funcionales. Tienen la esperanza de vida al nacer más baja y se encuentran entre las provincias de mayor tasa de mortalidad infantil. La situación de las condiciones de salud confirma la intensidad de esa problemática en estas dos provincias.^{1/}

Importa resaltar que estas dos provincias son las de menor ingreso por habitante y las de mayor porcentaje de población rural y especialmente de población agrícola.

b) En el otro extremo, la provincia de Panamá presenta la esperanza de vida al nacer más alta, las mejores condiciones de vivienda y las menores tasas de analfabetismo.

Interesa señalar que la provincia de Panamá presenta el ingreso por habitante más elevado y los menores porcentajes de población rural y de población agrícola.

c) Una situación intermedia, aunque con diferencias interprovinciales muestra Bocas del Toro, Chiriquí, Coclé, Herrera y Los Santos.

8. La distribución del ingreso de Panamá no es de las más regresivas de la región como surge del cuadro 8. Presenta mejor distribución, sea por la participación del decil de mayores ingresos o por la de los tres deciles de menores ingresos, que países como Brasil, México, Colombia y Honduras dentro de una serie de países seleccionados. Presenta una situación relativamente similar a la de Costa Rica y con distribución más regresiva que países como Suecia y EE.UU.

El cuadro 9 vuelve a mostrar las nítidas diferencias entre el Area Metropolitana y el resto del país.

Para el total del país el Area Metropolitana representa el 48.1% de la población, pero participa con el 84% en el decil de mayores ingresos y solamente con el 15% en el decil de menores ingresos.

En los cinco deciles de mayores ingresos predomina la participación de la población del Area Metropolitana y en cambio en los cinco deciles de menores ingresos predomina con nitidez la población del resto del país.

^{1/} Bunge, La situación de las necesidades básicas en el sector salud de Panamá, Panamá, Ministerio de Política y Planificación Económica (MIPPE).

Cuadro 7

PANAMA: DISTRIBUCION DEL INGRESO, 1970

	Total del país	Area Metropo- litana	Resto del país
10% mayores ingresos	33.1	31.3	32.7
30% menores ingresos	8.4	9.3	9.2
40% menores ingresos	13.8	15.2	15.0
50% menores ingresos	20.5	22.3	22.0
Coefficiente de Gini	0.45	0.42	0.43

Fuente: Shail Jain, Size Distribution of Income, Washington, DFRD, 1975, y
Dirección de Estadística y Censo, Estadística panameña, ... op.cit.

Cuadro 8
 PANAMA: DISTRIBUCION DEL INGRESO
 (Comparación internacional)

País	Año	30% de menores ingresos (porcentaje del ingreso)	Coefficiente de Gini	10% de mayores ingresos
Panamá <u>a/</u>	1970	8.4	0.45	33.1
Argentina <u>b/</u>	1961	11.4	0.437	37.0
Brasil <u>a/</u>	1970	5.1	0.65	54.3
Colombia <u>a/</u>	1970	5.9	0.56	44.4
México <u>b/</u>	1969	6.9	0.58	46.8
Suecia <u>a/</u>	1970	10.1	0.387	27.5
Costa Rica <u>b/</u>	1971	9.5	0.44	34.2
Honduras <u>b/</u>	1967- 1968	4.8	0.625	50.9
Uruguay <u>a/</u>	1967	6.2	0.497	34.5
Estados Unidos <u>b/</u>	1970	9.6	0.407	29.1

Fuente: Shail Jain, Size distribution of ..., op.cit.

a/ Perceptores de ingresos.

b/ Hogares.

PANAMA: DISTRIBUCION DEL INGRESO FAMILIAR: AREA METROPOLITANA Y RESTO DEL PAIS, POR DECILES. GRUPO DE FAMILIAS, 1970

(Cifra de población en miles; de ingreso en Balboas)

	Deciles										Total
	Prime ro	Segun do	Terce ro	Cuarto	Quinto	Sexto	Sépti mo	Octa vo	Novo vo	Décimo	
<u>Republic of Panama</u>											
Total population	113.1	140.0	133.1	134.8	140.0	140.0	138.5	148.2	152.2	154.0	1 395.1
Average Annual Family Income per capita	36.5	61.0	109.8	175.7	247.8	335.1	449.1	578.5	846.6	2 043.4	519.3
<u>Metropolitan Area</u>											
Population	17.0	26.0	30.0	42.7	60.0	75.0	83.5	100.0	111.6	129.4	675.6
Average Annual Family Income per capita	41.9	70.4	137.0	228.1	279.6	379.3	478.0	611.0	875.1	2 110.5	790.0
Proportion of Income in kind (%)	33.0	19.2	12.1	3.8	1.6	0.5	0.6	0.5	0.4	0.5	0.7
Adjusted Average Annual Family Income per capita <u>a/</u>	55.7	83.9	153.6	236.8	284.1	381.2	480.9	614.1	878.6	2 121.1	795.5
<u>Rest of the Country</u>											
Population	96.0	114.0	103.1	92.1	80.0	65.0	55.0	48.2	40.6	24.6	719.5
Average Annual Family Income per capita	35.4	58.9	101.9	151.3	223.4	281.6	403.1	502.4	766.7	1 734.8	265.1
Proportion of Income in kind (%)	48.3	40.4	22.3	11.5	5.4	7.4	9.1	3.4	2.8	1.1	7.4
Adjusted Average Annual Family Income per capita <u>a/</u>	52.5	82.7	124.6	168.7	235.5	302.4	439.8	519.5	788.2	1 753.9	284.7
<u>Composition of Decile b/</u>											
Metropolitan	15.0	18.6	22.5	31.7	42.9	53.6	60.3	67.5	73.3	84.0	48.4
Rest of the Country	85.0	81.4	77.5	68.3	57.1	46.4	39.7	32.5	26.7	16.0	51.6

Fuente: Dirección de Estadística y Censo, Estadística panameña... op.cit y estimaciones del Banco

Nota: Tomado del IERD, Updating Report on the Economy of Panama, Washington, IBRD, 1975.
Totals may not add up owing to rounding. Each decile group includes 28 500 familias.

a/ Family income was adjusted upward assuming that the market value of income in kind is twice the imputed value.

b/ Percentage of population.

Capítulo III

EL FUNCIONAMIENTO GLOBAL DE LA ECONOMÍA DE PANAMÁ

A. Las principales características estructurales

1. Panamá presenta una serie de diferencias y originalidades con respecto al resto de los países latinoamericanos.

Históricamente, desde la época colonial, cumplió un papel de transporte entre los Océanos Pacífico y Atlántico, por diversas vías.

Su posición geográfica le determinó funciones en la división internacional del trabajo que generaron una estructura económica con predominio del sector servicios y del Área Metropolitana en el proceso económico global.

El cuadro 10 muestra la importancia de los servicios y la baja participación de la industria manufacturera en la comparación con el promedio de países de América Latina.

Dentro del sector servicios destacan la alta participación de la intermediación financiera, especialmente en la década del 70 y sustancialmente los prestados a la zona del Canal, muy importantes estructuralmente pero no en su dinámica, especialmente en el período posterior a 1970.

Su forma de inserción en la economía internacional le originó una vocación más comercial que productiva.

Es una economía extraordinariamente abierta, con elevado coeficiente de exportaciones, creciente en el tiempo como lo muestra el cuadro 14, con predominio de las exportaciones de servicios. Estas representaban en 1976 el 72% de las exportaciones totales de Panamá.

El predominio del Área Metropolitana también deriva de las funciones e inserción en la economía internacional. Concentra la mitad de la población del país, más de la mitad de la población económicamente activa y la mayor parte de la actividad económica.

Las provincias de Panamá y Colón, cuyos focos centrales componen el Área Metropolitana, son responsables por la generación del 70% del producto total del país, por el 78% de minas y canteras, por el 81% de la industria manufacturera, por el 94% de la construcción, por el 96% del transporte, almacenaje y comunicaciones, por el 83% del comercio y el 100% de los servicios prestados a la zona del Canal, como surge del cuadro 11.

Cuadro 10

PANAMA: COMPOSICION SECTORIAL DE LA PRODUCCION

	1960	1970	1973	1976	América Latina 1976
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	26.1	20.7	18.8	18.7	11.6
Cuarteras	0.3	0.3	0.3	0.3	3.4
Industria manufacturera	11.8	15.9	15.5	14.0	25.4
Construcción	5.7	6.3	7.3	7.0	5.6
Capital bienes	<u>43.9</u>	<u>43.0</u>	<u>42.0</u>	<u>40.1</u>	<u>46.0</u>
Capital servicios básicos	<u>5.3</u>	<u>7.6</u>	<u>8.7</u>	<u>10.2</u>	<u>8.6</u>
Capital industria a/	<u>23.1</u>	<u>30.0</u>	<u>31.9</u>	<u>31.5</u>	<u>42.9</u>
Comercio y finanzas	12.3	14.0	14.2	14.4	21.8
Administración pública y defensa	3.2	3.1	3.0	3.7	8.7
Servicios b/	29.2	26.3	24.9	23.9	9.1
Capital otros servicios	<u>52.4</u>	<u>49.3</u>	<u>48.6</u>	<u>49.0</u>	<u>45.4</u>
Capital servicios	<u>57.7</u>	<u>57.0</u>	<u>57.3</u>	<u>59.3</u>	<u>54.0</u>
Total	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

CEPAL, "Series históricas del crecimiento de América Latina" en Cuadernos Estadísticos de la CEPAL Nº 3, 1978.

a/ Incluye industria manufacturera, construcción, minas y cuarteras, electricidad, gas, agua y transporte.
b/ Incluye servicios a la Zona del Canal.

Cuadro 11

PANAMA: DISTRIBUCION RELATIVA DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIO DE MERCADO,
POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA Y PROVINCIA. AÑO 1970

Rama de actividad	Total	Bocas del Toro	Coclé	Colón	Chiriquí	Darién	Herrera	Los Santos	Panamá	Veraguas
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	100.0	24.4	7.8	0.7	38.1	0.9	4.3	7.3	9.2	7.3
Explotación de minas y canteras	100.0	3.2	0.7	6.7	17.6	0.0	0.0	0.1	71.2	0.6
Industria manufacturera	100.0	0.9	5.1	14.6	8.5	0.4	2.0	1.4	66.4	0.7
Construcción	100.0	0.0	0.1	7.4	0.2	0.0	0.6	0.3	86.6	4.8
Electricidad, gas, agua y alcantarillado	100.0	0.0	0.5	0.0	18.3	0.0	0.3	0.0	80.4	0.5
Transporte, almacenaje y comunicaciones	100.0	0.4	0.4	2.3	2.0	0.2	0.5	0.5	93.3	0.4
Comercio al por mayor y menor	100.0	1.2	2.1	9.4	9.0	0.5	1.7	1.3	73.2	1.7
Otros servicios inclusive los financieros	100.0	1.5	3.0	7.2	8.1	1.2	2.4	2.0	71.2	3.4
Servicios prestados a la Zona del Canal de Panamá	100.0	0.0	0.0	25.0	0.0	0.0	0.0	0.0	75.0	0.0
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>5.5</u>	<u>3.5</u>	<u>8.4</u>	<u>12.9</u>	<u>0.7</u>	<u>2.2</u>	<u>2.4</u>	<u>61.3</u>	<u>3.1</u>

1
29
1

Fuente: Tomado de MIPPE Estrategia para el desarrollo regional a mediano y largo plazo Panamá, MIPPE, 1976.

Las formas de articulación de la economía de Panamá en la economía internacional genera una notable división entre la región metropolitana, moderna, con altos niveles de productividad e ingresos y elevada concentración de la actividad económica y el resto del país, especialmente agrícola y atrasado, con elevada población localizada en establecimientos minifundistas, donde se concentra la mayor parte de las familias que no satisfacen sus necesidades básicas.

La posición geográfica y sus vínculos con la problemática de la seguridad internacional le han generado otra característica estructural: la generalizada utilización del dólar a la par del balboa, en las transacciones internas, la inexistencia de un Banco Central y de un organismo con funciones de emisión de moneda. En la práctica ello significa inexistencia de política soberana y autónoma en materia monetaria y cambiaria.

Pero también esta característica ha facilitado otra que puede considerarse también estructural en el período posterior a 1960, objeto de este trabajo: el alto coeficiente de inversiones en comparación al resto de los países latinoamericanos. Superaba el 25% del producto en la década del 70, con elevada participación estructural del financiamiento externo.

B. El dinamismo económico del período 1960-1973

1. La economía de Panamá muestra un alto ritmo de crecimiento en la década del 60 que se extiende hasta 1973, con fuerte enlentecimiento posterior hasta la etapa actual. El ritmo de crecimiento del producto es de 7.8% entre 1960 y 1973, de los más elevados de la región latinoamericana, pero decae a incrementos de 1.4% acumulativo anual entre 1973 y 1977. La expansión dinámica de la economía es relativamente generalizada al conjunto de sectores como lo muestra el cuadro 12.

Buscar los determinantes del período más dinámico nos lleva a captar las vinculaciones de Panamá con la economía internacional, las bases de sus exportaciones y su dinamismo, las características de la entrada de capitales facilitando el alto nivel de acumulación, las consecuencias sobre la actividad económica interna y en especial sobre los dinamisismos ocurridos en la construcción y la industria manufacturera.

2. La contribución al crecimiento del producto global responde en un 58% a los servicios y un 42% a la producción de bienes como surge del cuadro 13.

El crecimiento de los servicios deriva de la exportación de servicios, del fuerte dinamismo de la inversión pública, de la evolución creciente de la intermediación financiera, y de los reflejos del conjunto de la actividad económica sobre la intermediación comercial.

Cuadro 12

PANAMA: TASAS DE CRECIMIENTO^{a/}

	1960- 1977	1960- 1973	1970- 1977	1973- 1977
Consumo privado	4.4	4.6	2.0	-0.5
Consumo gobierno	7.2	8.3	6.0	3.8
Inversión bruta interna	8.6	12.6	1.8	-3.3
Inversión bruta fija	9.3	12.7	3.3	-1.2
Exportación bienes y servicios	7.5	8.9	3.3	2.8
Exportación bienes	6.3	8.1	0.5	0.5
Exportación servicios	8.0	9.3	4.9	3.7
Importación bienes y servicios	5.7	8.5	-0.1	-3.2
Producto bruto interno	6.3	7.8	3.9	1.4
Inversión bruta fija privada	5.2	11.9	-4.9	-16.4
Inversión bruta fija pública	16.6	15.4	15.4	20.0
Inversión bruta fija construcción	8.8	12.1	5.7	-0.9
Inversión bruta fija maquinaria y equipo	10.0	13.8	0.5	-1.6
Agricultura, silvicultura, caza y pesca <u>b/</u>	4.1	4.8	2.1	0.9
Industria manufacturera <u>b/</u>	7.4	9.8	1.6	-2.4
Construcción	7.6	9.6	5.7	-0.5
<u>Subtotal bienes b/</u>	<u>5.7</u>	<u>7.2</u>	<u>2.5</u>	<u>-0.5</u>
<u>Subtotal servicios básicos b/c/</u>	<u>10.7</u>	<u>11.7</u>	<u>9.0</u>	<u>6.7</u>
Comercio y finanzas <u>b/</u>	7.3	8.7	4.1	1.5
Administración pública y defensa <u>b/</u>	7.4	7.0	7.3	8.8
Otros servicios <u>b/d/</u>	4.9	6.2	2.1	-0.4
<u>Subtotal servicios b/</u>	<u>6.5</u>	<u>7.5</u>	<u>4.4</u>	<u>2.2</u>
Producto bruto interno c/factores <u>b/</u>	6.3	7.5	3.7	1.1
Producto bruto interno c/factores por habitante	3.2	4.4	0.9	-1.7

Fuente: Elaborado por el autor basado en CEPAL, " Series históricas de ..." op.cit.

a/ A precios constantes de 1970.

b/ 76 en lugar de 77.

c/ Incluye electricidad, gas, agua, transporte y comunicaciones.

d/ Incluye servicios a la Zona del Canal.

Cuadro 13

PANAMA: CONTRIBUCION SECTORIAL AL CRECIMIENTO DEL PRODUCTO^{a/}

	1960-1973		1973-1976	
	Tasa de crecimiento	Contribución al crecimiento	Tasa de crecimiento	Contribución al crecimiento
Producto bruto interno	7.5	100.0	1.1	100.0
Producto total bienes	7.5	41.7	-0.5	-66.4
Producto total servicios	7.5	58.3	2.2	166.4
Cultura, caza y pesca	4.8	14.5	0.9	12.9
Industria y canteras	9.7	0.4	-1.9	-0.5
Industria manufacturera	9.8	18.3	-2.4	-34.6
Construcción	9.6	8.5	-0.5	-44.2
Servicios básicos	11.7	11.1	6.7	70.3
Electricidad	} 8.7	15.8	} -1.4	-18.1
Gas				
Edad de vivienda	6.1	5.8	3.9	27.4
Educación pública	7.0	2.9	8.7	21.7
Servicios públicos y privados			2.7	33.2
Servicios a la Zona del Canal	6.2	22.7	-2.1	-12.4

^{a/} Elaborado por el autor basado en CEPAL, "Series históricas de ..." *op.cit.*

datos de 1970 y a costo de factores.