

Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID)

Oficina Regional para América Latina (LARO)

Unidad de Apoyo a la Programación

Documento de Trabajo, Bogotá, Agosto de 1975

Library

POLITICAS NACIONALES DE DESARROLLO
INFORMACION SOBRE LAS POLITICAS,
ACTIVIDADES Y NECESIDADES DE INVESTIGACION

PANAMA: ESTUDIO DE CASO

019061

Documento No. 1 - Política de Desarrollo

- Política Global de Desarrollo de Panamá
- Anexo

*972.87
I 43
V. 1*



INDICE

Presentación

1.	<u>Características y Problemas del Desarrollo</u>	1
1.1	El desarrollo económico	1
1.2	El desarrollo social	5
2.	<u>La Política de Desarrollo</u>	8
2.1	Los <u>objetivos</u>	10
2.2	Las <u>políticas</u>	19
2.2.1	Distribución del ingreso	20
2.2.2	Crecimiento económico	21
2.2.3	Precios y salarios	21
2.2.4	Abastecimiento	22
2.2.5	Empleo y laboral	23
2.2.6	Comercio exterior	24
2.2.7	Bancaria y crediticia	25
2.2.8	Finanzas públicas	26
2.2.9	Políticas sectoriales	27

Quadro de Política Global

Anexo

PRESENTACION

El presente documento recoge los resultados del análisis de la política global de desarrollo de Panamá, elaborado como paso previo al estudio sectorial de salud, con el fin de tener una perspectiva general de los problemas del país y de las políticas que ante ellos formula el gobierno.

Los documentos básicos para tal análisis fueron el "Plan Operativo para 1974" y la "Estrategía para el Desarrollo Nacional 1970-1980", así como publicaciones estadísticas del país (ver Bibliografía al final del documento No. 2).

En la primera parte se presenta el diagnóstico de los principales problemas del país, complementado con los cuadros recogidos en el anexo; en la segunda parte se expone la política global a partir de los objetivos generales y a largo plazo de tal política para luego detallar sus aspectos principales. El cuadro de políticas ilustra la relación entre los objetivos y las políticas globales y sectoriales.

El Ministerio de Planificación y Política Económica está actualmente (Agosto de 1975) trabajando en un plan de desarrollo que debe ser publicado próximamente. En la medida que la concepción general que oriente el plan es la misma que sirvió de guía a los documentos consultados para este estudio, no creemos que haya variaciones importantes en cuanto se refiere a los objetivos; en las políticas globales y sectoriales es posible que se introduzcan nuevos elementos para un plazo más largo que el aquí considerado (plan operativo de 1974), aunque, probablemente, más como desarrollos de la política actual que como modificaciones cualitativas.

Este documento fue sometido a evaluación, por parte del Ministerio de Planificación, en el mes de Julio de 1975.

LA POLITICA GLOBAL DE DESARROLLO DE PANAMA

1. Características y Problemas del Desarrollo

La comprensión de la política global de Panamá exige un examen previo de los problemas que el país considera determinantes para su desarrollo. El gobierno actual presidido por el General Omar Torrijos ha expresado en varios documentos el diagnóstico de los problemas del país que sirve de base a su esfuerzo hacia el desarrollo nacional. Presentaremos, a continuación, una breve síntesis de tales problemas de acuerdo a las formulaciones que a este respecto ha hecho el gobierno.

1.1 El Desarrollo Económico

La estrecha interrelación entre problemas económicos y sociales hace que sean separables sólo con fines de exposición; trataremos pues de establecer la relación de unos y otros para no fragmentar el diagnóstico que debe ser necesariamente global.

El ritmo de crecimiento económico de Panamá durante la última década ha sido de cerca del 8% anual, aunque en 1972 y 1973 ha disminuído un poco por debajo de este promedio (6.5%)*. Esta expansión - la más alta del

* Ver cuadro No. 1

continente - ha aumentado los recursos fiscales para impulsar el desarrollo y ha reducido significativamente el desempleo, aunque este siga siendo un problema importante.*

Subsisten, a pesar de este crecimiento, problemas que el gobierno considera de particular importancia por cuanto constituyen obstáculos al desarrollo.

La expansión económica no es uniforme en el territorio; está caracterizada por un profundo desequilibrio entre el área metropolitana, donde se concentra tanto la población como la creación de nuevos empleos, y el interior del país, problema éste que determina rasgos socio-económicos que más adelante expondremos.**

La distribución del ingreso presenta una marcada diferencia en las dos áreas. En el área metropolitana se concentra el 74% de los ingresos obtenidos por los individuos en el país, en una población del 53% del total de perceptores.

* Para solucionarlo se requiere crear empleos para absorber el crecimiento natural de la población, y a la vez disminuir el desempleo que era de 4.8 en 1970 y de 6.5 en 1973. Ver cuadro 2.

** Ver mapa y cuadro 3.

Aunque en ambas hay desigualdad en la distribución y concentración de ingresos, esto es más marcado en el interior del país.*

Los sectores de más rápido crecimiento han sido los de servicios (turismo, banca, transporte, almacenaje - y aquellos relacionados con la zona del canal), y la industria manufacturera, todos ellos concentrados en el área metropolitana;** por otra parte, dada la situación geográfica del país, es previsible que estos sectores, vinculados a la zona del canal, continúen siendo de primordial importancia. La agricultura, la ganadería y la silvicultura, a pesar de tener un buen potencial, se han expandido lentamente y tienen aún obstáculos para su desarrollo.

En la agricultura la no disponibilidad de insumos modernos, de tecnología y la situación irregular de la tenencia de la tierra, son factores de atraso que mantienen una producción agrícola que es en su mayoría de auto consumo: casi un 67% de las tierras explotadas carecen de títulos de

* Ver cuadros 4, 5, 6, 7.

** Ver cuadros 8, 9.

propiedad, sólo el 10% de las explotaciones obtienen crédito, el 52% de las explotaciones tienen menos de 5 hectáreas, el 80% se dedica total o principalmente al consumo propio y más del 40% de la superficie agrícola está en descanso. A esto se une una disminución en años recientes del hectareaje sembrado en la agricultura comercial por falta de incentivos a los productores. El sector agrícola es considerado de gran importancia estratégica y requiere un vigoroso esfuerzo para su desarrollo.*

La carencia de un sistema monetario propio dá a la economía panameña una estructura especial: su base principal es el comercio exterior; el crecimiento económico depende por esto de la capacidad para ampliar y diversificar las exportaciones y colocarlas en una situación ventajosa frente a las importaciones. En los años anteriores el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos ha superado los 100 millones de balboas** debido principalmente al rezago de las exportaciones en relación a las importaciones.***

* Ver cuadro 10

** Un Balboa igual a un dólar

*** Ver cuadros 11 y 12

La expansión de la capacidad exportadora dependerá en gran medida de la industria, que en este momento está orientada exclusivamente hacia el mercado interno, de la ampliación de los servicios al comercio internacional y de la actividad financiera que se ha fomentado mucho, logrando atraer capitales extranjeros al país a través del sistema bancario. El sistema monetario enlaza estrechamente a Panamá con la economía de Estados Unidos, Japón y Europa y hace que la inflación de esas economías repercuta en Panamá con mucha fuerza;* de ahí que la política económica busque lograr un desarrollo interno que permita hacer frente a tales efectos, amortiguándolos, en lugar de pretender controlar la inflación, cosa difícil en extremo en las condiciones señaladas.

1.2 El Desarrollo Social

La preocupación principal del gobierno ha sido la pobreza extrema de algunas áreas del país, íntimamente relacionada con el desequilibrio, zona metropolitana - interior. El desarrollo concentrado en un área geográfica reducida atrae hacia allí copiosas migraciones que crean una fuerte demanda de servicios, de vivienda y de empleo en la ciudad mientras el campo pierde su fuerza de trabajo y se ve reducido

* Entre Diciembre de 1972 y Diciembre 1973 se aumentó el índice de precios al por mayor en un 18%, coincidiendo con la agudización del proceso de inflación mundial. Ver cuadro 12A.

a la agricultura de subsistencia.* De este proceso migratorio derivan múltiples problemas: el marginamiento de grandes grupos urbanos y rurales de la vida socio-económica, cultural y política del país con sus secuelas de formación de tugurios, desnutrición, etc.

La población panameña crece rápidamente, pero su densidad territorial es baja; predominan los grupos jóvenes y por consiguiente la tasa de dependencia económica es alta, siendo mayor en el campo que en la ciudad.** Dado el relativo despoblamiento de grandes áreas, el gobierno no ve en el acelerado crecimiento de la población un problema grave, el énfasis en la política se dirige, por ello a incrementar el crecimiento económico más que a reducir el de la población.

El actual gobierno ha realizado un esfuerzo continuado desde 1968 para combatir la pobreza y la marginación, elevando el nivel de vida de los grupos más pobres e integrándolos a la economía nacional y a la toma de decisiones políticas.

* Ver cuadro 13.

** Ver mapa y cuadros 14, 15, 16 y 17.

Con relación a la década anterior, los resultados han sido notables, pero los problemas existentes exigen aún acciones significativas.

La desnutrición, especialmente en áreas rurales de difícil acceso, incide gravemente sobre la salud en especial en los niños. Las áreas marginadas, en general, están en condiciones ambientales desfavorables; sin embargo, ha habido un descenso notorio de la mortalidad (de 8.3% en 1960 a 5.8% en 1973) debido principalmente a una gran ampliación de los servicios de agua potable y eliminación de excretas y a la disminución de la mortalidad infantil (de 57.8% en 1960 a 33.3% en 1973).*

El déficit de viviendas es grande; el auge de la industria de la construcción en años anteriores se ha dirigido a familias de ingresos altos, mientras en las familias de ingresos bajos y medios la demanda está aún insatisfecha.

En el campo educativo ha habido un esfuerzo especial por parte del gobierno, que ha logrado aumentar la cobertura y corregir la desigualdad entre el hombre y la mujer, en

* Ver cuadros 18, 19 y 20.

cuanto a oportunidades de educación.* Según el censo de 1970, la educación primaria cubría el 83% de la población entre 7 y 14 años, mientras que 10 años antes este cubrimiento era sólo del 70%; la secundaria había aumentado su cobertura en el mismo lapso del 36% al 55% en la población entre 15 y 19 años.** Hay un déficit notorio, sin embargo, a nivel de la educación vocacional y universitaria, que no alcanza a cubrir las necesidades del país. Esto es de particular importancia para el gobierno que estima que la solución a la marginación y la pobreza no son las medidas asistenciales, sino la integración de los grupos marginados a la producción, a la economía de mercado y el fortalecimiento de la capacidad productiva de tales grupos y del país en general; este propósito exige la capacitación de un gran número de personas.

2. La Política de Desarrollo

La presente síntesis de la política de desarrollo de Panamá tiene como fuentes dos documentos gubernamentales: "La Estrategía para el Desarrollo Nacional 1970-80", publicada en Marzo de 1970

* Ver cuadro 21

** Ver cuadros 22 y 23

por la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República y "El Plan Operativo del Gobierno Nacional para 1974", del Ministerio de Planificación y Política Económica.

El primero de tales documentos ofrece una perspectiva global a largo plazo de las posibilidades de desarrollo nacional; no se trata de un plan o un programa, sino de un marco de referencia del que pueden derivarse planes, programas o proyectos concretos; presenta, sin embargo, en forma muy clara y sistemática la concepción del gobierno sobre el curso que debe seguir el desarrollo de Panamá en los próximos años.

El segundo documento es, por el contrario, una formulación de políticas a corto plazo destinada a guiar la acción gubernamental durante el año de 1974. Razón por la cual enuncia no sólo objetivos generales, sino programas concretos en detalle. Entre uno y otro documento se percibe una unidad de concepción aunque no haya una correspondencia estricta en la exposición de los temas. Nuestra síntesis tratará de recoger los elementos esenciales de ambos documentos introduciendo un orden diferente en la exposición, pero conservando las características fundamentales de la política de desarrollo.

El gobierno panameño está elaborando un plan de desarrollo a mediano plazo que será publicado próximamente; es probable que, dada la continuidad y coherencia de las políticas del gobierno, y los programas que ya están en ejecución, ese plan no altere considerablemente la presente exposición, aunque pueda hacer necesarias algunas correcciones de detalle o la ampliación de algunos aspectos.

2.1 Los Objetivos

La "Estrategia para el Desarrollo Nacional" está articulada alrededor de 5 grandes objetivos que sirven de base para el diseño de políticas y programas:

- a) Aumento de la riqueza nacional y diversificación de exportaciones.
- b) Integración económica nacional regional.
- c) Integración social del país.
- d) Desarrollo y fortalecimiento institucional.
- e) Fortalecimiento de la motivación y la personalidad nacional.

El primer objetivo centra la atención en el crecimiento económico a través de la adecuada explotación de los recursos naturales y de la posición geográfica del país. Este último

factor ha hecho de Panamá un punto obligatorio de tránsito interoceánico a través del canal; sin embargo hay otras muchas posibilidades de explotación económica de dicha situación, como lo son: el aeropuerto internacional, el transporte interoceánico de carga en containers y su almacenaje, el oleoducto transistmico, el turismo, la instalación de astilleros para construcción y reparación de barcos y el fomento de la banca internacional y de la industria procesadora de materias primas en tránsito por el canal. El gobierno panameño está realizando estudios de factibilidad y tomando medidas conducentes al logro de tales posibilidades.

Las circunstancias indicadas en el diagnóstico hacen que el fortalecimiento de la capacidad exportadora del país y el desarrollo de las actividades de servicio* sea la base principal de su expansión económica; para ello, además de los recursos derivados del aprovechamiento de la situación geográfica, se precisa orientar la inversión industrial nacional y extranjera en el país, hacia mercados externos a través de incentivos que puedan colocar la industria en situación competitiva internacional. Hacia este fin debe estar orientada también la explotación de recursos naturales

* Además de las mencionadas en el párrafo anterior se proyecta la ampliación de la zona libre de Colón.

como la ganadería, la producción de legumbres y hortalizas, de azúcar, los recursos pesqueros y los minerales. En síntesis, la expansión económica del país dependerá de la ampliación de su capacidad de exportar bienes y servicios.

El segundo objetivo de la Estrategia busca eliminar el desequilibrio entre diversas áreas geográficas y sus secuelas de desintegración ya indicadas. Para ello se busca que todo el territorio nacional participe en el proceso de desarrollo en forma equilibrada, fortaleciendo su capacidad productiva y no a través de subsidios. Este objetivo está estrechamente relacionado con el primero por cuanto implica la explotación de los recursos naturales de cada región, con miras a la exportación y la capacitación técnica de la población, necesaria para lograrlo.

La integración económica regional-nacional dá lugar a acciones en la explotación de recursos naturales: agropecuarios, forestales, pesqueros y mineros. La agricultura ocupa un lugar de especial importancia en esta perspectiva: se necesita incorporar a la economía de mercado a la gran masa de agricultores de subsistencia a través de crédito, asesoría técnica y mercadeo. Por esta razón se le confiere a la

investigación en agricultura un papel principal, hasta el punto de afirmar en el plan operativo de 1974 que "la investigación agrícola es quizá la única área de investigación básica de alto retorno social para una economía pequeña como la de Panamá".

Además del fomento de la productividad de cada área geográfica para lograr su integración al proceso de desarrollo, se precisa una infraestructura de comunicaciones tanto en el sentido de transportes terrestres, aéreos, etc. como en el de medios de información modernos y una infraestructura energética de electrificación de las áreas marginadas que posibilite la instalación de industrias. Finalmente, la integración económica supone otros aspectos vinculados también al tercer objetivo y que se relacionan con el factor humano: la educación técnica y la formación de recursos humanos de alto nivel para la investigación, los planes de salud, los de vivienda y la adecuada planificación del desarrollo urbano; sólo con el bienestar que proporcionen estas medidas podrá elevarse la productividad del trabajo en las áreas que se desea integrar.

La integración social se refiere ya no a áreas geográficas, sino a grupos humanos y es inseparable de los dos objetivos

anteriores. Busca brindar oportunidades y beneficios sociales a los grupos más pobres fortaleciendo su capacidad productiva y su capacidad de participación en la vida política del país. De este objetivo derivan políticas dirigidas a la educación, salud, reforma agraria, desarrollo de la comunidad, seguridad social, vivienda y empleo. Entre ellas merece destacarse la política de desarrollo de la comunidad y fortalecimiento municipal que busca promover la participación comunitaria en la toma de decisiones políticas y su ejecución; la búsqueda de formas de organización de la comunidad con este fin ha sido uno de los pilares de la política del gobierno actual y ha tenido una gran importancia en sectores como salud y agricultura. Otra política de especial importancia es la de educación, de la cual depende el aumento de la productividad a través de la capacitación de la mano de obra.

Los dos últimos objetivos son complemento indispensable de los tres primeros: uno, se refiere al fortalecimiento y desarrollo institucional con énfasis especial en aquellas instituciones encargadas de los problemas y políticas que se han señalado como prioritarios. Esto es, el crecimiento económico, el mejoramiento del capital humano,

la formación de capital físico de infraestructura y la tecnología. El otro, hace relación a los elementos de la cultura nacional que como factor unificador* tiene especial importancia y requiere del fortalecimiento de la universidad, de la investigación y de la difusión de la historia, tradiciones, folclor, etc. de la nación panameña.

Los cinco objetivos de la Estrategía guardan entre sí una estrecha relación; las políticas que de ellos se derivan pueden, en consecuencia, atender al cumplimiento de uno o varios simultáneamente. El "Plan Operativo para 1974" se enmarca dentro de esta concepción global del desarrollo, en él hallamos formulaciones de objetivos que preceden el enunciado de las políticas y acciones programáticas a desarrollar y que complementan los planteamientos hechos en la Estrategia.

Bajo el título de objetivos y perspectivas de mediano y largo plazo aparecen enumerados los siguientes:

- 1) Fortalecer la autodeterminación nacional, a través del mejor aprovechamiento de todos los recursos naturales y de la posición geográfica del país, incluyendo la zona del canal de Panamá.

* Panamá afronta el problema de minorías culturales no integradas a la nacionalidad de las cuales las más importantes son los grupos indígenas y los antillanos.

- 2) Lograr la integración social, económica y política del país, con énfasis en la descentralización, tanto económica como política.
- 3) Acelerar el progreso económico y social de los grupos más pobres de las áreas urbanas y rurales y la participación de dichos grupos en los beneficios del desarrollo, a través de esquemas de organización que los incorpore efectivamente a la actividad económica.
- 4) Mejorar sustancialmente el ingreso de los grupos más marginados.
- 5) Vigorizar el crecimiento económico, manteniendo un balance adecuado entre la producción y el consumo nacional.
- 6) Reducir, lo más rápidamente posible, el desempleo y subempleo en áreas urbanas y rurales.
- 7) Lograr la participación de toda la población panameña en el proceso integral del desarrollo nacional.
- 8) Alcanzar el desarrollo y la transformación nacional a un bajo costo social.

Estos objetivos, formulados en repetidas ocasiones por el General Torrijos, son la base para el Plan de Desarrollo

1974-1978 y, aunque no modifican los formulados en la Estrategia, indican más claramente el énfasis de los esfuerzos del gobierno en algunos aspectos. Lo más evidente es una especial atención al crecimiento económico, y a la mejora de las condiciones de vida de los grupos y áreas geográficas más pobres del país.

Todo lo anterior se concreta, para 1974, en 4 objetivos, a corto plazo, de validez necesariamente transitoria, que sirven de marco de referencia más inmediato a las acciones del gobierno:

- a) Controlar los efectos desfavorables que los aumentos de precios pueden provocar sobre el ahorro, sobre la orientación de los recursos para la producción y sobre la distribución del ingreso.
- b) Enfrentar los problemas suscitados a nivel nacional por la escasez de productos, asegurando el adecuado abastecimiento de bienes.
- c) Promover mejores volúmenes totales de inversión, que permitan aumentar la generación de nuevos empleos y mantener elevado el nivel de recaudaciones fiscales.

d) Incentivar y promover las actividades económicas, cuyo ritmo de crecimiento ha sido más lento durante los últimos años; en particular, la agricultura, la industria y las exportaciones para mejorar la situación de la balanza de pagos internacionales. También se busca mantener el vigor del sector de la construcción.

Para el cumplimiento de estos objetivos se han creado comisiones de precios y salarios y de abastos y se han adelantado otras medidas concretas.

El "Plan Operativo para 1974" añade a la enumeración anterior, la afirmación de que "el objetivo más prioritario y permanente del gobierno revolucionario es el ataque contra la marginación y la pobreza extrema"; para lo cual hace falta dotar a los grupos marginados con recursos y capacidad productiva como única forma de resolver el problema definitivamente. Sin embargo, dada la gravedad del problema en algunos sectores de población, hacen falta, también, medidas de emergencia en nutrición, salud, educación y vivienda, que proporcionen resultados a corto plazo.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, los objetivos se traducen en acciones y programas concretos, de los cuales el "Plan Operativo para 1974" considera como más importantes los siguientes:

- Un programa sistemático y comprensivo de desarrollo rural, basado en la creación de centros productivos, proporcionando así a los sectores marginados, los elementos para combatir su pobreza efectivamente.
- Programas integrales de nutrición, educación vocacional, capacitación, salud y organización social.
- Programas de construcción de caminos vecinales y de acceso; de almacenamiento y comercialización.
- Programas de suministro de elementos para la producción agrícola; de habilitación de tierras de riego; de cultivo mecanizado en pequeña escala y facilidades de transporte.
- Programas de inversión en los corregimientos, en obras pequeñas, solicitadas por las comunidades.

2.2 Las Políticas

Los objetivos enunciados anteriormente se concretan en el documento Plan Operativo del Gobierno Nacional para 1974 y en el Plan de Desarrollo actualmente en preparación.

Presentamos a continuación una síntesis de tales políticas, omitiendo, para no hacerla muy extensa, las acciones concretas que se prevén para dar cumplimiento a los objetivos y políticas.

2.2.1 Política de Distribución del Ingreso - Tiene como meta incorporar al proceso de desarrollo los sectores más marginados de la población en todo el territorio nacional. Para ello utiliza dos formas fundamentales de distribución: acciones en nutrición, salud, educación, comunicaciones y vivienda para dotar a la población de condiciones mínimas, y acciones para incorporar a los grupos marginados al proceso productivo y a la utilización de su potencial humano en su propio beneficio y en el del país.

La política diferencia las acciones a realizar en los sectores rurales y urbanos por la distinta naturaleza de los problemas y comprende acciones en la infraestructura social (salud, educación, nutrición y vivienda) y en la infraestructura económica (camino, riego; insumos agrícolas, crédito, titulación de tierras, inversiones en municipios, etc.)

2.2.2 Política Global de Crecimiento Económico - Busca generar la suficiente cantidad de nuevos empleos que demanda la creciente fuerza de trabajo, los ingresos fiscales necesarios para solucionar problemas de marginalidad y pobreza y las divisas requeridas para el financiamiento del desarrollo nacional. Esta política contempla acciones en la inversión pública, estímulo a la inversión privada para la participación en actividades en los polos regionales de desarrollo, adiestramiento de líderes sindicales para aumentar la productividad, y exploración de nuevas áreas de inversión.

2.2.3 Política de Precios y Salarios - Como se dijo anteriormente, el comercio exterior y el sistema monetario hacen que las variaciones de los precios mundiales afecten los precios internos sin que el país pueda controlar su desarrollo. Por ello la política se orienta a mitigar el impacto negativo de la inflación sobre la distribución del ingreso y evitar sus efectos distorsionadores.

En cuanto a los salarios, se plantean acciones para resguardar su poder adquisitivo y crear mecanismos para aumentar la productividad.

En los precios se diferencian 3 sectores en relación con la política:

- 1) Aquellos en los cuales el comercio internacional provee un mecanismo efectivo de regulación de precios.
- 2) Aquellos en los cuales existen elementos monopolísticos y en los que debe procederse a un enérgico control de precios mientras no se elimine de raíz el problema.
- 3) Aquellos en los cuales, por acciones del pasado existen distorsiones que reducen la rentabilidad de la inversión.

El control de precios y la política de salarios estarán ligados a la difusión de tales medidas para lograr el apoyo de empresarios y trabajadores a las políticas.

2.2.4 Política de Abastecimiento - Su objetivo específico es solucionar los problemas de suministro

de productos y materias primas importadas y asegurar el abastecimiento adecuado de productos nacionales. Comprende acciones destinadas a obtener suministros importados, racionalizar el uso y consumo de los productos escasos, establecer existencias estratégicas de mercaderías claves, e incentivar la sustitución de importaciones caras y escasas por producción nacional u otras importaciones y fortalecer la producción interna.

2.2.5 Política de Empleo y Laboral - La creación de fuentes de trabajo está íntimamente ligada a la política de crecimiento económico y a las políticas sociales que buscan el bienestar de los trabajadores. Por ello el objetivo de generar nuevos empleos debe estar presente en todas las políticas tanto globales como sectoriales. Se busca, además, la calificación de la mano de obra a través de la capacitación, la movilidad laboral que permita una mejor asignación de los recursos humanos y la justa retribución al trabajo.

Esta política se concreta en acciones destinadas a: incentivar la inversión para generar empleos tanto en el área metropolitana como en los polos de desarrollo regional, crear elementos de infraestructura que posibiliten el trabajo productivo, intensificar los programas de capacitación del gobierno y entidades privadas, fortalecer la vigilancia de las relaciones de trabajo y las organizaciones sindicales y actualizar los registros estadísticos y las normas legales sobre el trabajo, desempleo, etc. para proporcionar una base real a la ejecución de las políticas.

2.2.6 Política de Comercio Exterior - Orientada hacia la diversificación de exportaciones como elemento primordial del crecimiento económico, prevé un conjunto de acciones cuya base es la creación de una comisión integrada por varios ministerios e instituciones gubernamentales encargadas de estudiar en detalle las políticas y medidas a desarrollar. Entre estas medidas se encuentran los tratados comerciales, programas de promoción y asesoría técnica y financiera a las exportaciones, determinación de prioridades en la exportación

y obtención de información sobre los mercados externos.

2.2.7 Política Bancaria y Crediticia - El sistema bancario local y el crédito internacional han sido las fuentes principales de financiamiento de las inversiones del país. La política en este sentido se dirige a mantener a un nivel adecuado el financiamiento de la economía en general y de los sectores prioritarios de la producción.

En cuanto al financiamiento global se busca consolidar la posición de Panamá como centro financiero internacional fomentando el establecimiento de bancos, la expansión de las operaciones bancarias internacionales y el adiestramiento de panameños para el trabajo en estas actividades.

El crédito debe orientarse de preferencia hacia los sectores más dinámicos y de más crecimiento, que ofrezcan mayor rentabilidad. Para lograrlo se utilizará, por una parte, la política de

precios que regula la rentabilidad indirectamente y, por otra, el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales especializadas en créditos sectoriales, en especial en la agricultura y la industria. El crédito debe, además, ser instrumento de distribución del ingreso, orientándolo hacia los pequeños productores y abaratando su costo para que llegue a consumidores de escasos recursos.

2.2.8 Política de Finanzas Públicas - Su orientación y coordinación está a cargo del Ministerio de Planificación y Política Económica, a través de la comisión de finanzas públicas. Esta ya ha señalado un conjunto de medidas destinadas a asegurar la recaudación fiscal prevista en el presupuesto de ingresos del gobierno central, a disminuir la evasión tributaria, a asegurar el control adecuado del gasto público dentro de los límites señalados por el presupuesto y a incrementar la inversión pública y el estímulo a la inversión privada.

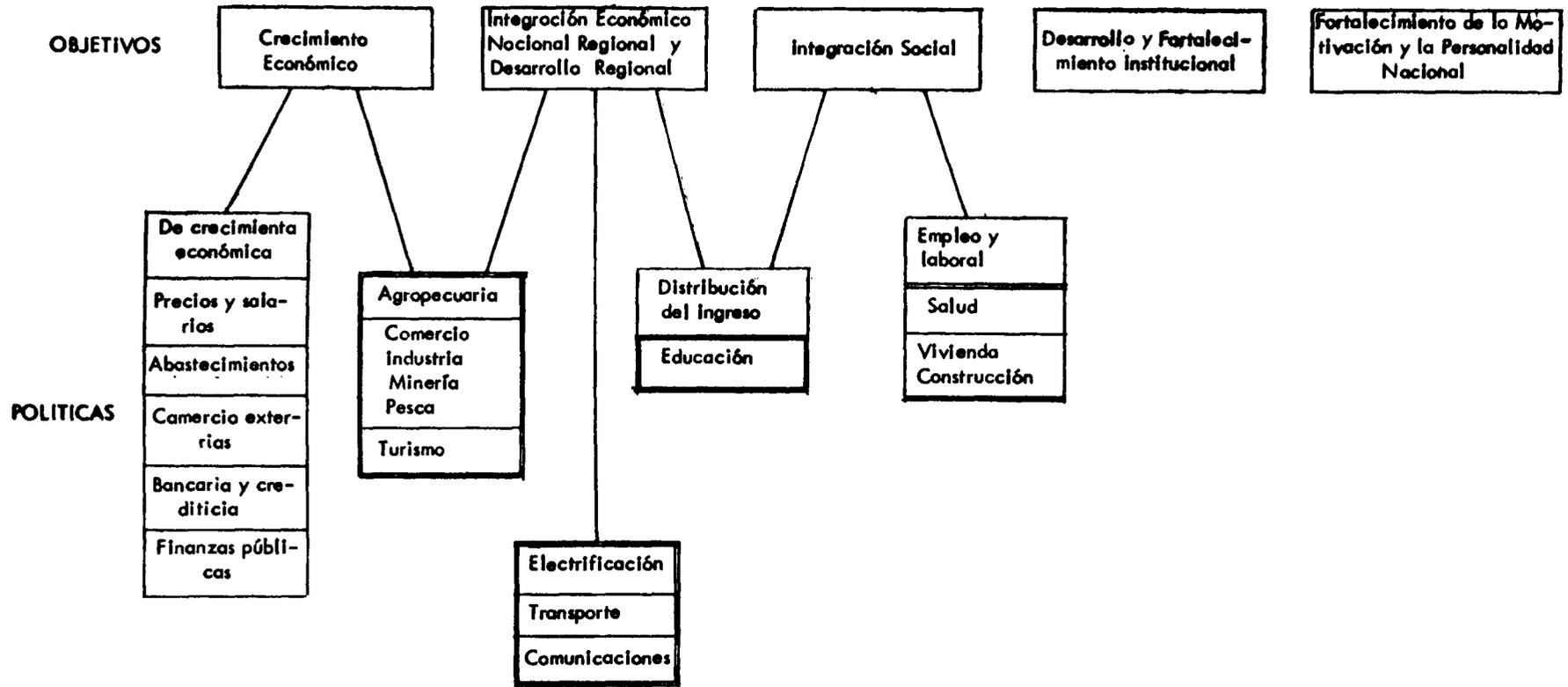
2.2.9 Las Políticas Sectoriales - El plan operativo de 1974, enuncia un conjunto de políticas sectoriales; algunas de las cuales serán más adelante objeto de estudio por parte del CIID. No haremos por eso el resumen de tales políticas, nos limitaremos a transcribir los sectores que son considerados sujeto de política sectorial por el Gobierno de Panamá:

- Agropecuario
- Comercio, industria, minería y pesca
- Turismo
- Salud
- Educación
- Vivienda y construcción
- Electrificación
- Transporte
- Comunicaciones

El término sector se utiliza tanto en los textos de políticas de Panamá como en nuestro estudio en el sentido de un conjunto de problemas y no en el de la competencia administrativa de una

entidad; cada sector, por ello, tiene una estructura administrativa diversa de acuerdo a muchos factores, puede estar guiado por un ministerio o por otro tipo de instituto o por varias instituciones a la vez. Esta comprensión de lo que es un sector hace que la lista que hemos expuesto sea mucho más que una simple clasificación; es la indicación de los problemas más importantes que afronta el gobierno panameño y que guarde estrecha relación con los objetivos de la estrategia de desarrollo que expusimos al principio.

PANAMA: POLITICA GLOBAL DE DESARROLLO



La doble línea indica los sectores prioritarios por cuanto tienen una política sectorial específica, a diferencia de los otros, comprendidos dentro de la política global.

A N E X O I

GEOGRAFIA Y RECURSOS DE PANAMA

Las actividades económicas de Panamá se concentran en las tierras bajas de la vertiente del Pacífico, al oeste de la ciudad de Panamá y en una región localizada en torno a la entrada del canal del lado del mar Caribe, que totalizan algo menos del 50% de la superficie total del país.

En la región del Pacífico predomina el clima tropical de sabana, con una estación seca de severidad variable según el lugar, y más acusada en la Península de Azuero. En tierras más altas el clima se atempera y llega a ofrecer un fuerte contraste con el anterior, como en Boquete y Cerro Punta, en la Provincia de Chiriquí y en ciertas partes de Veraguas y Coclé.

En las tierras bajas la precipitación pluvial es suficiente en casi todas partes como para permitir una cosecha de la gran mayoría de los productos anuales que se cultivan en el país. Puede afirmarse que en Panamá no hay regiones realmente áridas.

En la vertiente del mar Caribe y en la región del Darién el clima es más húmedo y la precipitación se distribuye más regularmente durante todo el año, pero las zonas pobladas tienen poca densidad y están localizadas, prácticamente, en enclaves aislados o casi aislados. Los

suelos presentan una amplia variedad, desde las ricas llanuras costeras de los distritos de Alaje en Chiriquí y Anton en Coclé, las acumulaciones aluviales localizadas en los valles de los numerosos ríos, los suelos de origen volcánico en las tierras altas de Chiriquí, y las tierras rojas que predominan en gran parte de la región poblada de la vertiente del pacífico.

En la mayor parte del país el clima favorece la existencia de formaciones boscosas que en las regiones pobladas han sido, con frecuencia, destruidas para utilizar la tierra en agricultura y ganadería y madera para construcciones. En la actualidad hay escasez de madera, no por falta de recurso, sino por el difícil acceso a las regiones donde la hay.

La destrucción de los bosques plantea problemas importantes en las zonas pobladas puesto que produce graves efectos sobre los ríos y facilita la erosión de las tierras sometidas, además a sobrepastoreo.

El recurso pesquero es considerable; la pesca de camarones ha sido industrialmente explotada desde 1950; existe, sin embargo, posibilidad de ampliarla a nuevas especies y variedades de peces y camarones. No es exagerado afirmar que el potencial es 3 veces mayor que la explotación actual.

Los recursos mineros, en cuanto hace a metales preciosos, fueron agotados en la época colonial, al menos en los sitios fácilmente accesibles. En la actualidad el potencial minero de Panamá es, en gran medida, una incógnita. Se sabe de la existencia de yacimientos de bauxita y de cobre asociado con molibdeno. La determinación de la capacidad económica de tales yacimientos puede proporcionar una idea más precisa de sus posibilidades reales y de su importancia para el desarrollo del país.

PANAMA: PERFIL DEL DESARROLLO INTEGRAL^{a/}

	1960	1970	1971	1972	1973	1974	1975
I. FACTORES DEL BIENESTAR HUMANO							
A. <u>Expectativa de Vida</u>							
1. Tasa de mortalidad general (0/00)	8.3	7.1	6.7	6.0	5.8		
(Rural)	(9.4)	(8.4)	(7.1)	(6.3)	6.3		
(Urbano)	(6.8)	(5.5)	(6.2)	(5.6)	5.3		
2. Tasa de mortalidad infantil (menores de un año;0/00)	57.8	40.5	37.6	33.8	33.3		
(Rural)	(60.8)	(48.8)	(40.6)	(38.1)	39.2		
(Urbano)	(53.1)	(29.8)	(34.2)	(28.6)	26.4		
B. <u>Población y Urbanización</u>							
1. Tasa de natalidad (0/00)	39.9	37.1	37.2	36.0	33.2		
2. Densidad de población (habitantes por k ²)	14.2	18.9					
3. Población en centros urbanos (%)	42	48					
C. <u>Condiciones de vivienda</u>							
1. Viviendas sin agua (%)	44	36					
(Rural)	(74)	(67)					
(Urbano)	(6)	(4)					
2. Viviendas sin electricidad (%)	88	48					
(Rural)		(84)					
(Urbano)		(12)					
3. Viviendas sin servicio sanitario (%)	38	28					
(Rural)	(68)	(53)					
(Urbano)	(4)	(3)					
4. Viviendas con piso de tierra (%)	41	33					
5. Habitantes por vivienda	4.8	4.9					
6. Déficit de viviendas (000)		76					
7. Población de la Ciudad Panamá en "barriadas" y "casas de vecindad" (%)		40					

PANAMA: PERFIL DEL DESARROLLO INTEGRAL (Cont.)

	1960	1970	1971	1972	1973	1974	1975
D. Recursos Humanos							
1. Educación							
a. Analfabetismo (%)	25	21					
(Rural)		(35)					
(Urbano)		(6)					
b. Nivel de educación de la población (7 años y más de edad - %)	100	100					
i. sin preparación alguna	26	21					
ii. primaria	58	59					
iii. secundaria	14	17					
iv. universitaria	2	3					
c. Tasa de cobertura primaria (% 7 a 14 años)	70	83					
d. Tasa de cobertura secundaria (% 15 a 19 años)	36	55					
e. Número de escuelas (000)	1.5	2.2	2.4	2.6	2.6	2.6	2.6 (6)
f. Personal docente (000)	7.4	13.4	15.6	17.0	17.6	18.1	18.1 (6)
g. Matrícula (primaria, secundaria, universitaria y otros; 000)	211.5	352.9	400.3	437.1	467.2	491.4	491.4 (6)
2. Salud							
a. Número de hospitales	19	24	25	27	28	27	
b. Número de clínicas y centros de salud	42	44	60	74	76	87	
c. Número de camas	4340	4974	5230	5665	5731	5880	
d. Número de médicos	401	857	1006	1070	1171	1316	(6)
e. Número de dentistas		164	156	155	187	210	(6)
f. Número de enfermeras	647	1012	948	1059	1063	1126	(6)
g. Nacimientos vivos con asistencia profesional (%)	53 (4)	65	68	68	69		
(rural)	(26)(4)	(40)	41	42	44		
(urbano)	(34)(4)	(27)	27	27	25		
h. Defunciones por infecciones intestinales y parásitos (%)	11 (4)	8.	7.	7.	7.		

3. Nutrición							
Porcentaje de la población con:							
a. Menos que 70% de las proteínas y calorías requeridas			1967				
			TOTAL	RURAL	URBANO		
b. Deficiencia en aminoácidos (Menores de 4 años)			15	16	0		
c. Deficiencia de hierro				(18)	(6)		
d. Deficiencia de calcio				36	13		
				41	20		

PANAMA. PERIODO DEL DESARROLLO INTEGRAL (Cont.)

	1960	1970	1971	1972	1973	1974	1975
II. INDICADORES DEL DESARROLLO SOCIO-ECONOMICO							
A. Empleo							
1. Tasa de desocupación	9.1	7.1	7.6	6.8	7.0	Octubre 5.8	
<i>Resto de la República</i>	(4.8)	(4.2)	(5.2)	(4.8)	4.7	4.0	
<i>Área Metropolitana</i>	(14.4)	(9.8)	(9.7)	(8.5)	8.9	7.2	
2. Tasa de participación (población 15 años y más de edad)	57.8	61.3	60.7	60.2	59.7	59.5	
(Hombres)		(87.7)	(86.1)	(85.3)			
(Mujeres)		(35.4)	(33.5)	(32.5)			
B. Precios, Salarios y Productividad							
1. Índice de precios al consumidor (1962=100.0)		111.9	114.2 (A)	120.3	128.6	150.2	(MARZO) 152.7
2. Índice de precios al por mayor (1961=100.0)		112.0	117.1	128.1	141.6	144.4	200.9
3. Índice de salarios medios mensuales de empleados públicos y privados (1961 = 100.0)		145.2	150.4	150.2	157.3		
4. Índice de productividad media real (1960 = 100.0)		148.9	160.4	165.5			
C. Distribución del Ingreso y la Riqueza							
1. Porcentaje de las familias con un ingreso por habitante							
a. Mejor que B/200 ("umbral de pobreza" establecido por el Gobierno)		37					
(Rural)		(58)					
(Urbano)		(18)					
(% del ingreso total)		(8)					
b. Entre B/200 y B/1000 ("ingresos moderados" establecidos por el Gobierno)		45					
(Rural)		(35)					
(Urbano)		(53)					
(% del ingreso total)		(40)					
2. Distribución de la tierra							
a. % de las fincas con 100 ha. o más		3					
b. % del área en fincas con 100 ha. o más		96					
D. Ingreso Nacional per capita: B/ 1.960.							
1. <i>P.I.B. a precios de mercado per capita.</i>	317	526	625	679	744	854	
2. Contribución del sector agropecuario (%)	39.8	62.4	65.8	67.8	69.4	70.4	
3. Coeficiente de inversión	23.0	18.0	17.2	16.6	16.2	17.5	
4. Exportaciones de bienes y servicios como % del PIB	16.3	26.4	23.8	31.4	23.5	23.7	
5. Importaciones de bienes y servicios como % del PIB	30.6	37.3	37.3	35.5	33.1	35.7	
6. Inversión pública como % de la inversión total	35.8	40.6	41.2	40.9	40.5	42.4	
7. Crecimiento del PIB (en B/ de 1960)	16.8	24.5	24.6	38.1 c/	25.0	37.5	
	—	8.1 d/	8.7	6.2	6.5	3.5	

PANAMA: PERFIL DEL DESARROLLO INTEGRAL (Cont.)

	1960	1970	1971	1972	1973 ^{b/}	1974	1975
E. Infraestructura Económica							
1. Capacidad instalada (000 kW.)		166.6	171.7	233.4	---	---	---
2. Longitud de la red vial (000 km.)	3.6	6.8	6.9	7.0	7.1	7.1	7.1
3. Número de teléfonos por cada 100 habitantes		5.8	6.8	7.0	7.4	7.9 (6)	7.9 (6)
F. Finanzas Públicas							
1. Gasto público como % del PIB	13.9	20.8	20.2	26.3	21.4	24.0	24.0
a. Consumo	11.2	14.3	14.2	14.8	14.5	15.6	15.6
b. Inversión	2.7	6.5	6.0	12.0 e/	7.4	8.9	8.9
2. Ingresos Ordinarios del Gobierno Nacional como % del PIB	13.9	15.4	15.3	15.2	15.3	15.6	15.6
a. Tributarios	10.7	12.3	12.4	12.0	11.7	12.1	12.1
i. Directos	3.3	5.9	6.0	5.4	5.6	5.8	5.8
ii. Indirectos	7.4	6.3	6.4	6.6	6.2	6.3	6.3
b. Otros	3.3	3.0	3.2	3.3	3.6	3.5	3.5
3. Servicio de la deuda del Gobierno Nacional como % de los Ingresos Ordinarios e/	8.1	16.2	20.2	20.0	21.6	23.2	23.2
4. Deuda del Gobierno Nacional como % del PIB	21.0	27.3	28.4	31.2	32.9	33.9	33.9
G. Balanza de Pagos							
1. Crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios	--	12.3 d/	12.1	11.8	11.9	13.3	13.3
2. Crecimiento de las importaciones de bienes y servicios	--	10.7 d/	11.7	11.3	12.0	14.3	14.3
3. Déficit en cuenta corriente como % del PIB	7.5	6.1	6.4	7.5	8.1	--	--
H. Sistema Bancario							
1. Depósitos internos como % del PIB	19.1	29.3	35.3	44.2	42.5	44.5	44.5
2. Crédito interno como % del PIB	22.8	40.3	48.6	58.9	63.6	77.4	77.4
3. Crédito interno a la agricultura e industria (%)	11.9	16.5	15.9	14.4	13.7	14.2	14.2
4. Crédito interno a construcción y vivienda (%)	7.1	13.2	14.3	15.6	17.7	20.4	20.4

- a. En los casos en que el texto presenta datos extensos, el presente cuadro solamente da algunos indicadores importantes.
- b. Datos provisionales o estimados
- c. Incluye compra de la Compañía de Fuerza y Luz.
- d. Tasa media anual 1960-69.
- e. Excluye refinanciamientos.
- f. Se excluye los residentes en caseríos netamente indígenas.
- (r) Cifras revisadas

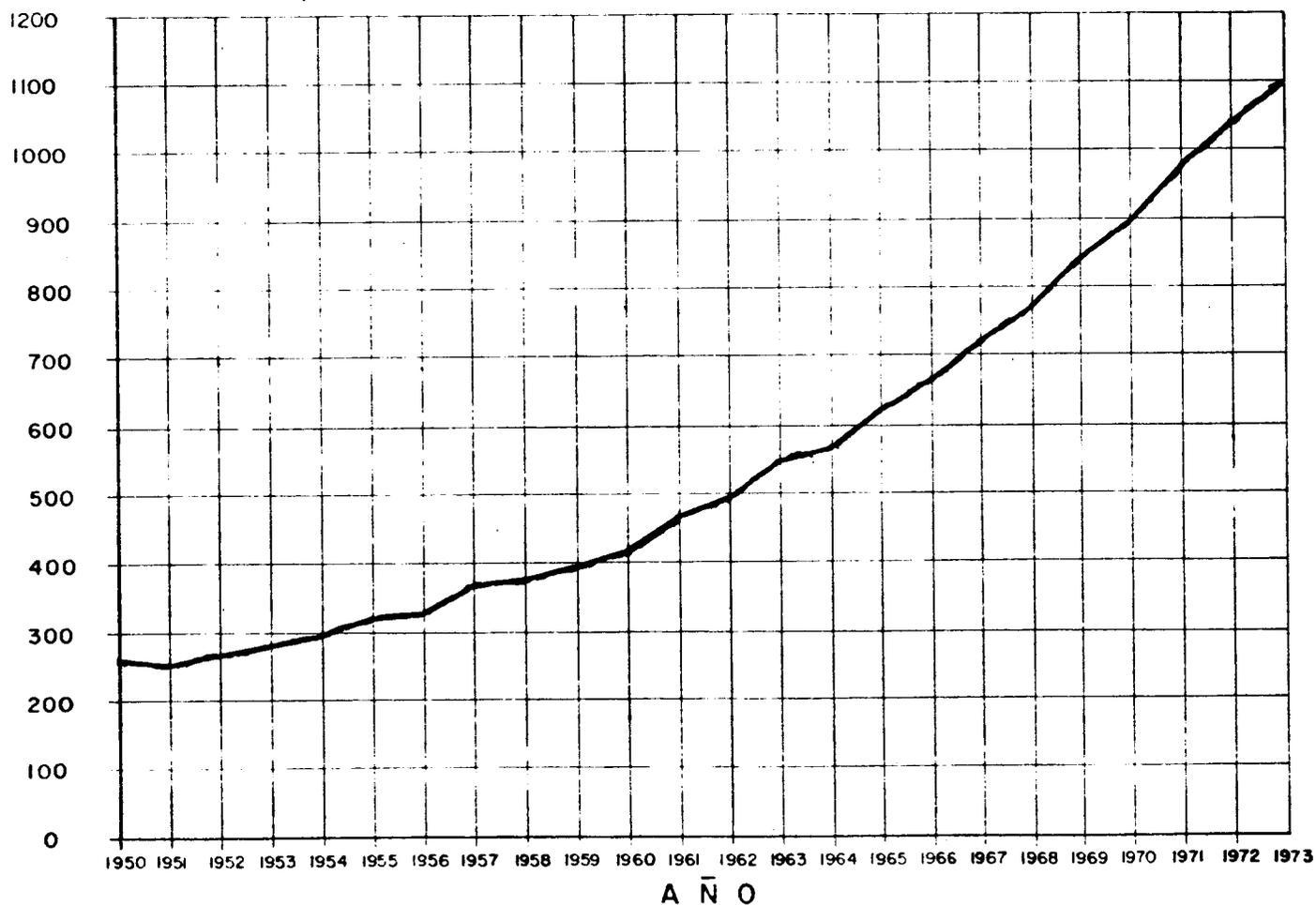
Fuente: OEA por Secretaría de CEPRIES, "Situación, principales problemas y perspectivas del Desarrollo económico y social de Panamá. Agosto 12-15, 1974, Washington. (Actualizado a Mayo, 1975 por la Oficina de Estadística)

REPUBLICA DE PANAMA
MINISTERIO DE SALUD

CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO
A PRECIOS DE MERCADO: AÑOS 1950 A 1973

1974 AÑO MUNDIAL DE LA POBLACION

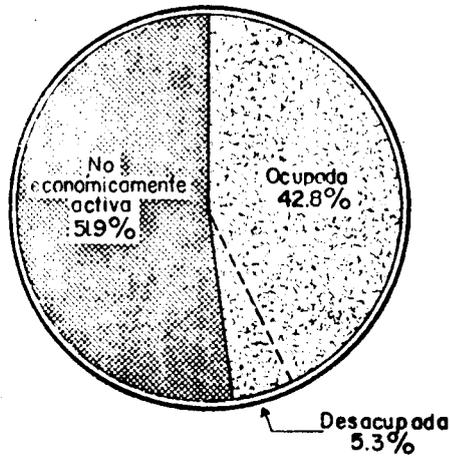
MILLONES DE BALBOAS DE
1960



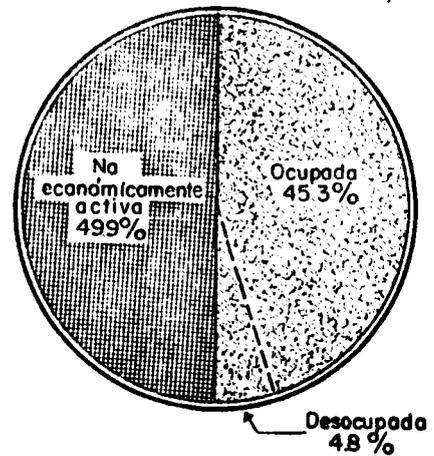
Fuente: Minsalud Panamá Año Mundial de la Población, 1974.

TIPO DE ACTIVIDAD DE LA POBLACION DE LA REPUBLICA

CENSO 1960

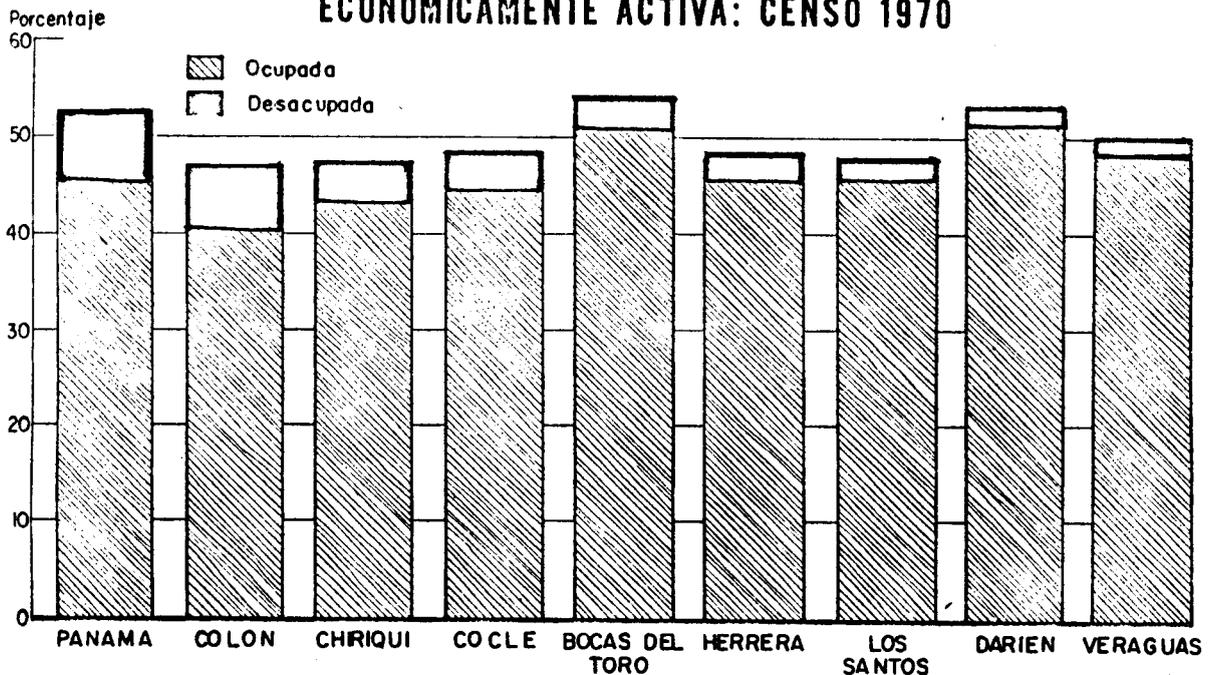


CENSO 1970



Económicamente activa

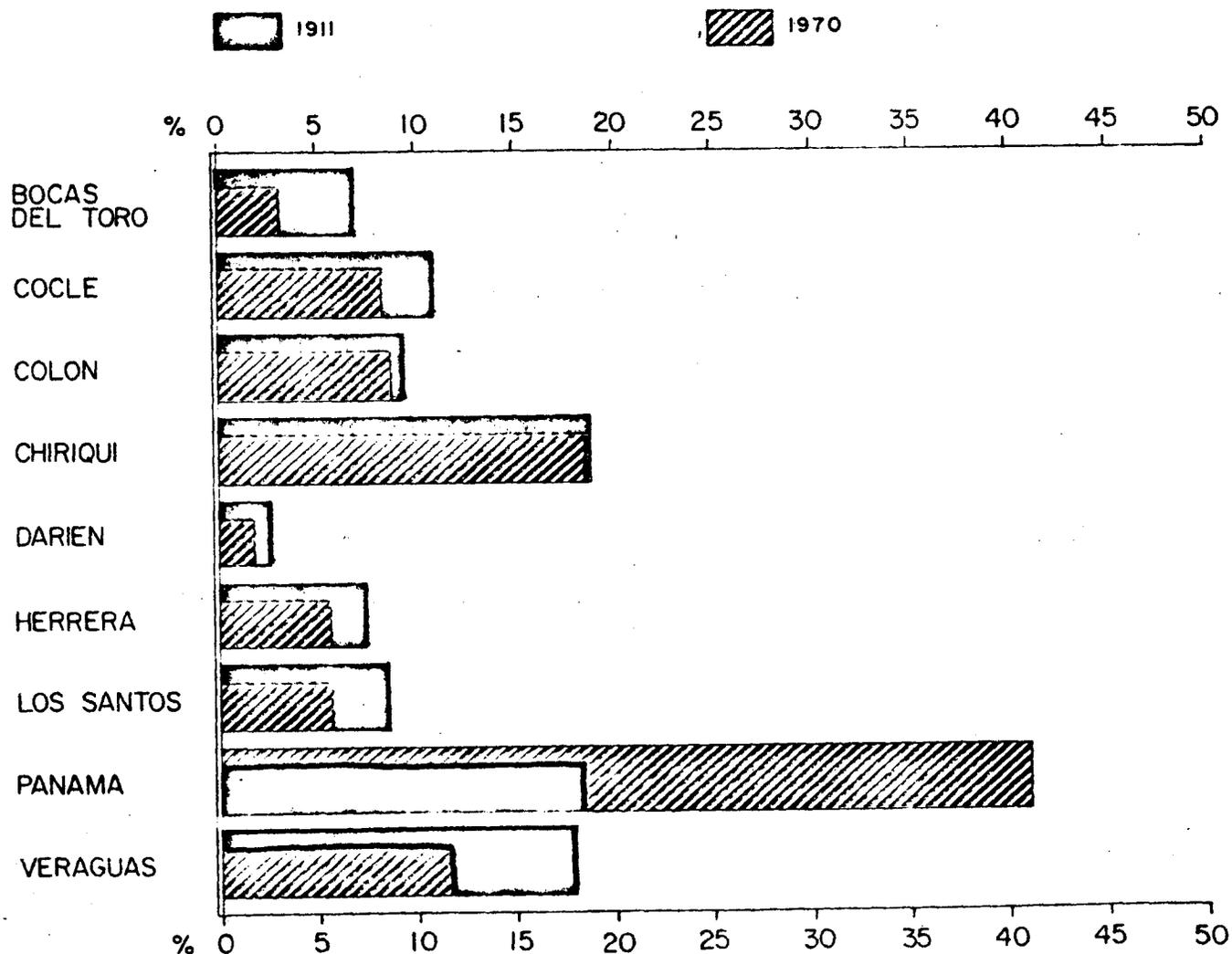
ECONÓMICAMENTE ACTIVA: CENSO 1970



Fuente: Censos Nacionales de 1970; Compendio General de Población; Dirección de Estadística y Censo. República de Panamá.

REPUBLICA DE PANAMA
MINISTERIO DE SALUD

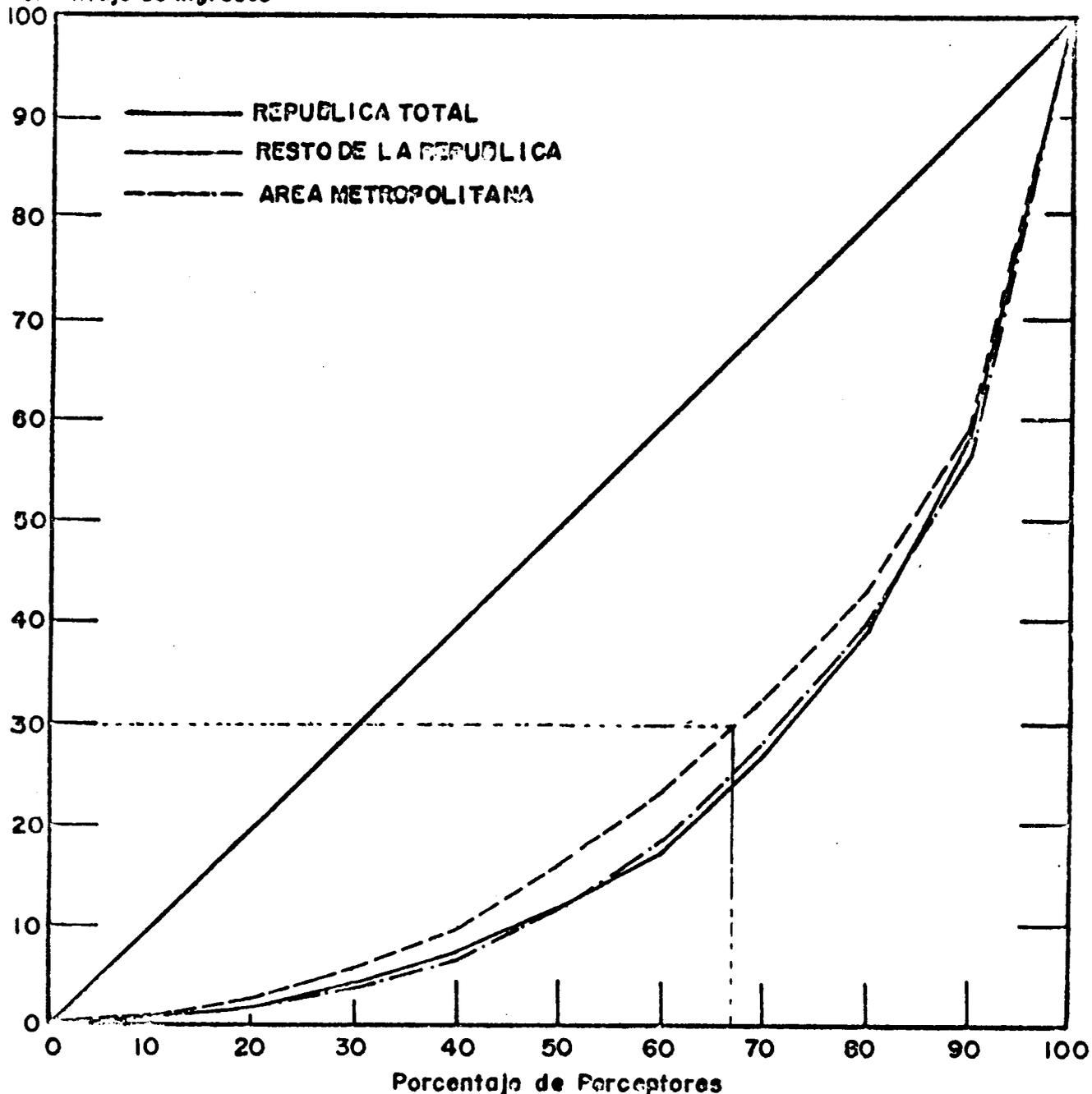
DISTRIBUCION DE LA POBLACION EN LA REPUBLICA DE
PANAMA, POR PROVINCIA: CENSOS DE 1911 y 1970



Fuente: Minsalud. Panamá en el Año Mundial de la Población, 1974.

INGRESO TOTAL EN LA REPUBLICA POR AREA: AÑO 1970

Porcentaje de Ingresos



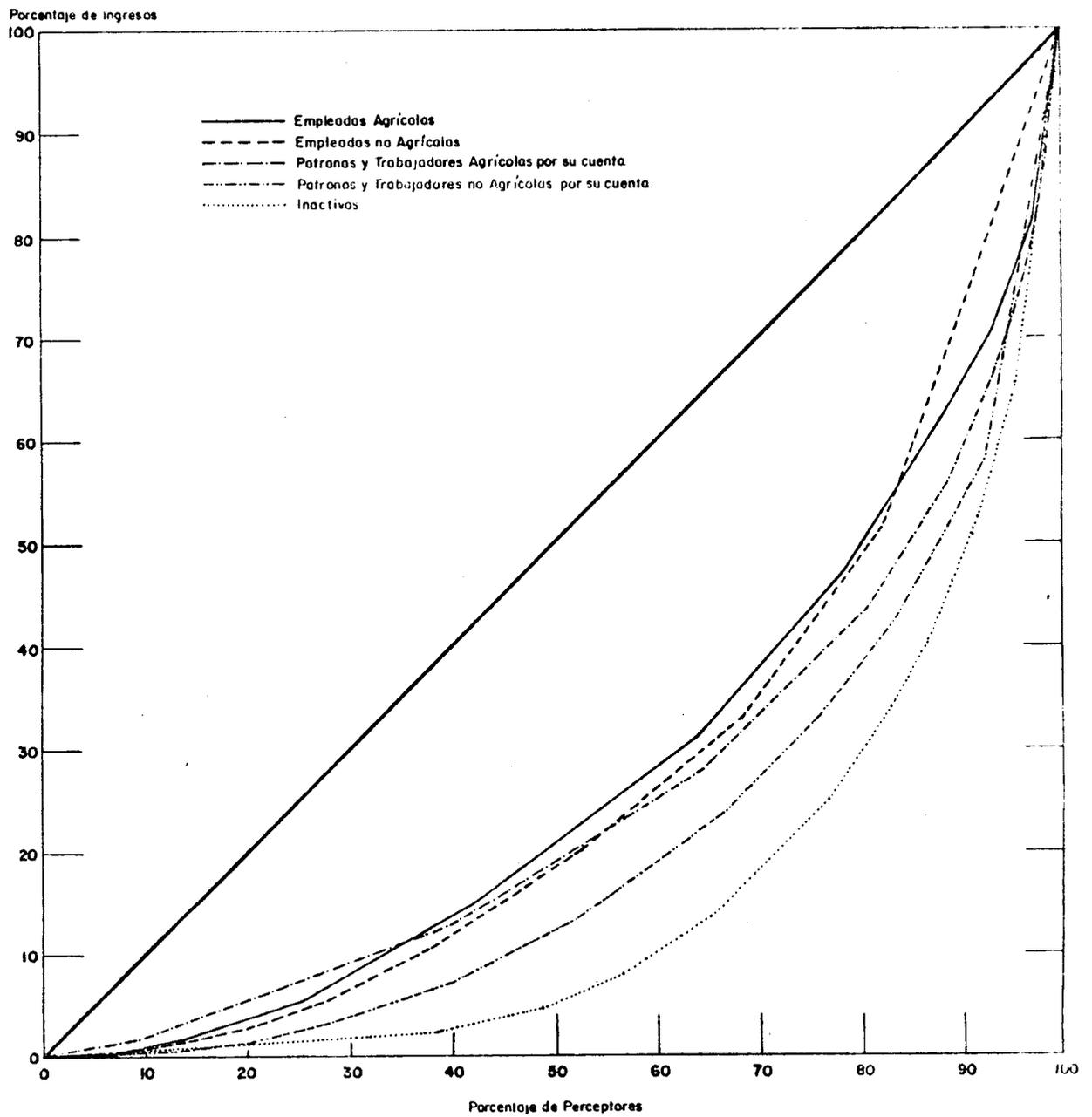
En el área metropolitana el 67% de las personas posee el 30% del ingreso. El 70% del ingreso se concentra en un 33% de los perceptores.

El gráfico señala esta situación, la del resto del país y la total de la república.

Fuente: Encuesta Especial sobre ingresos a través de los hogares, año 1970.
Dirección de Estadística y Censos.

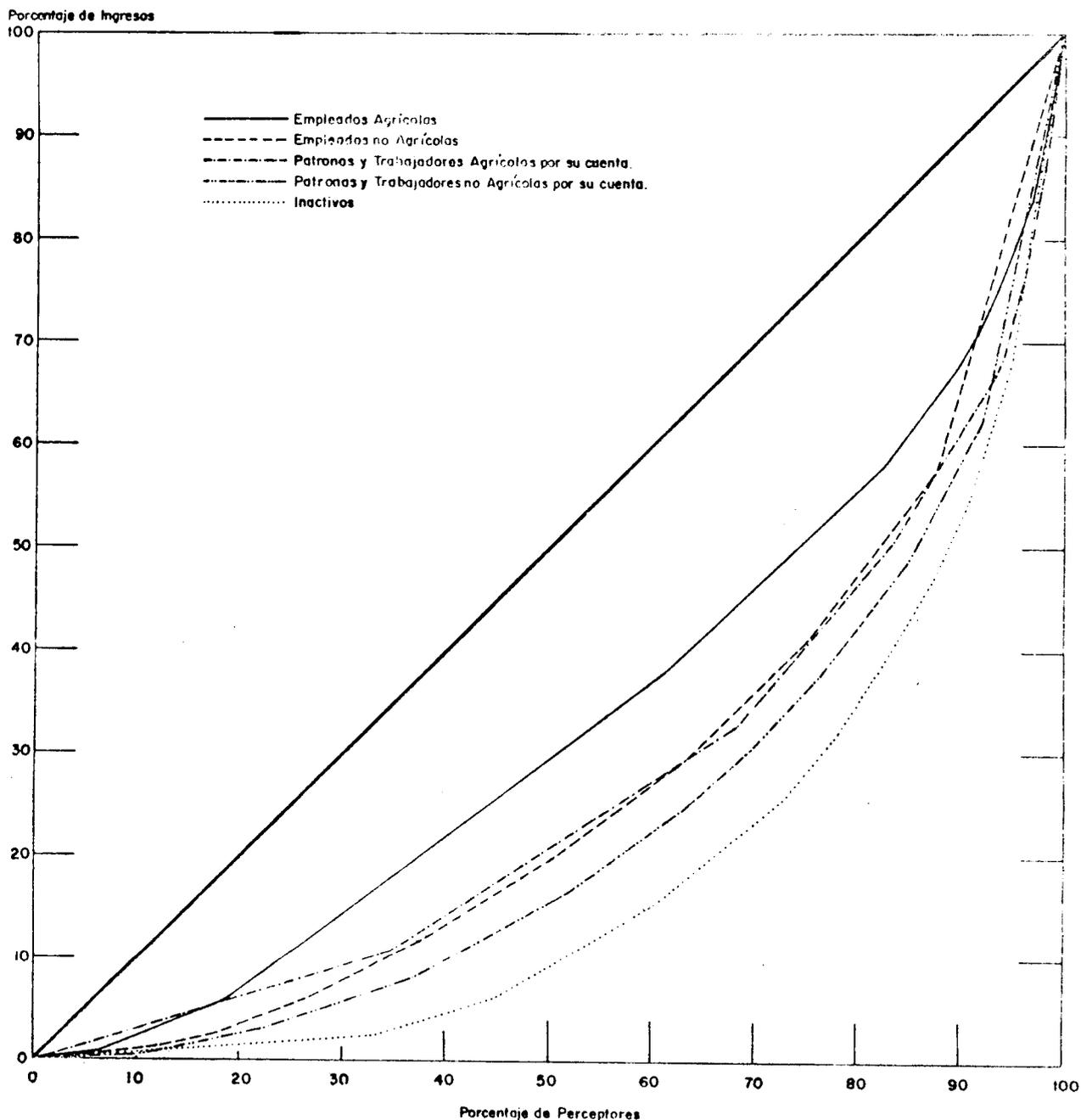
Cuadro No. 5

INGRESO TOTAL EN LA REPUBLICA POR CLASE DE PERCEPTOR: AÑO 1970



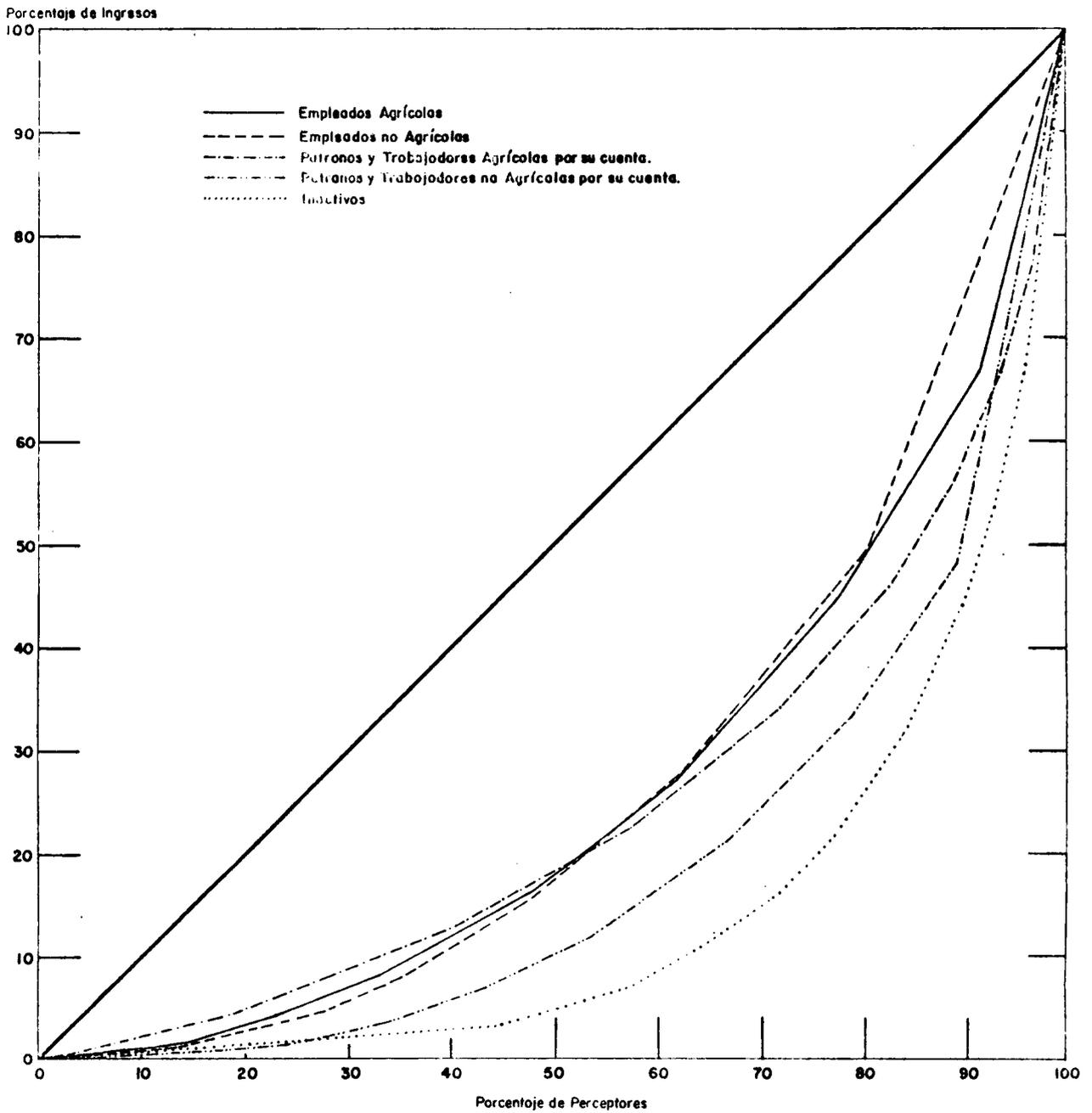
Fuente: Encuesta Especial sobre Ingresos a través de los Hogares, Año 1970.
Dirección de Estadística y Censos.

INGRESO TOTAL EN EL AREA METROPOLITANA POR CLASE DE PERCEPTOR: AÑO 1970



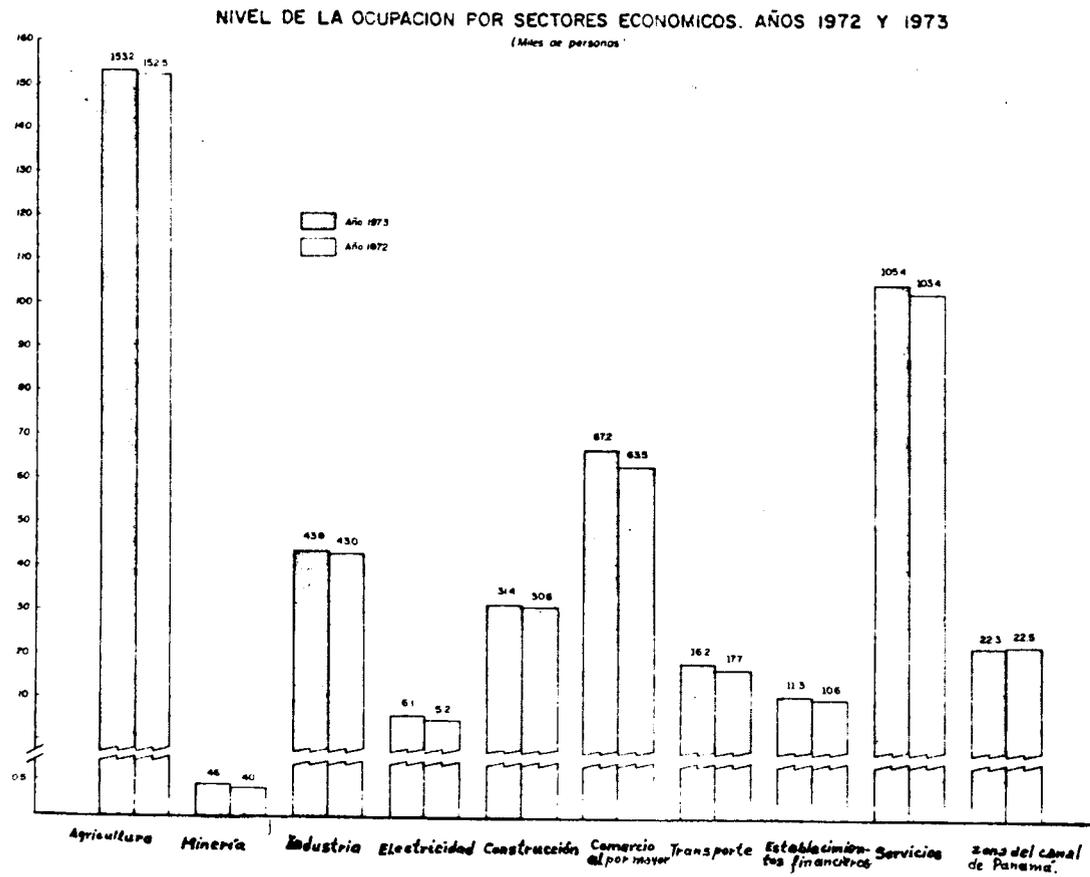
Fuente: Encuesta Especial sobre Ingresos a través de los Hogares, año 1970. Dirección de Estadística y Censos.

INGRESO TOTAL EN EL RESTO DE LA REPUBLICA POR CLASE DE PERCEPTOR: AÑO 1970



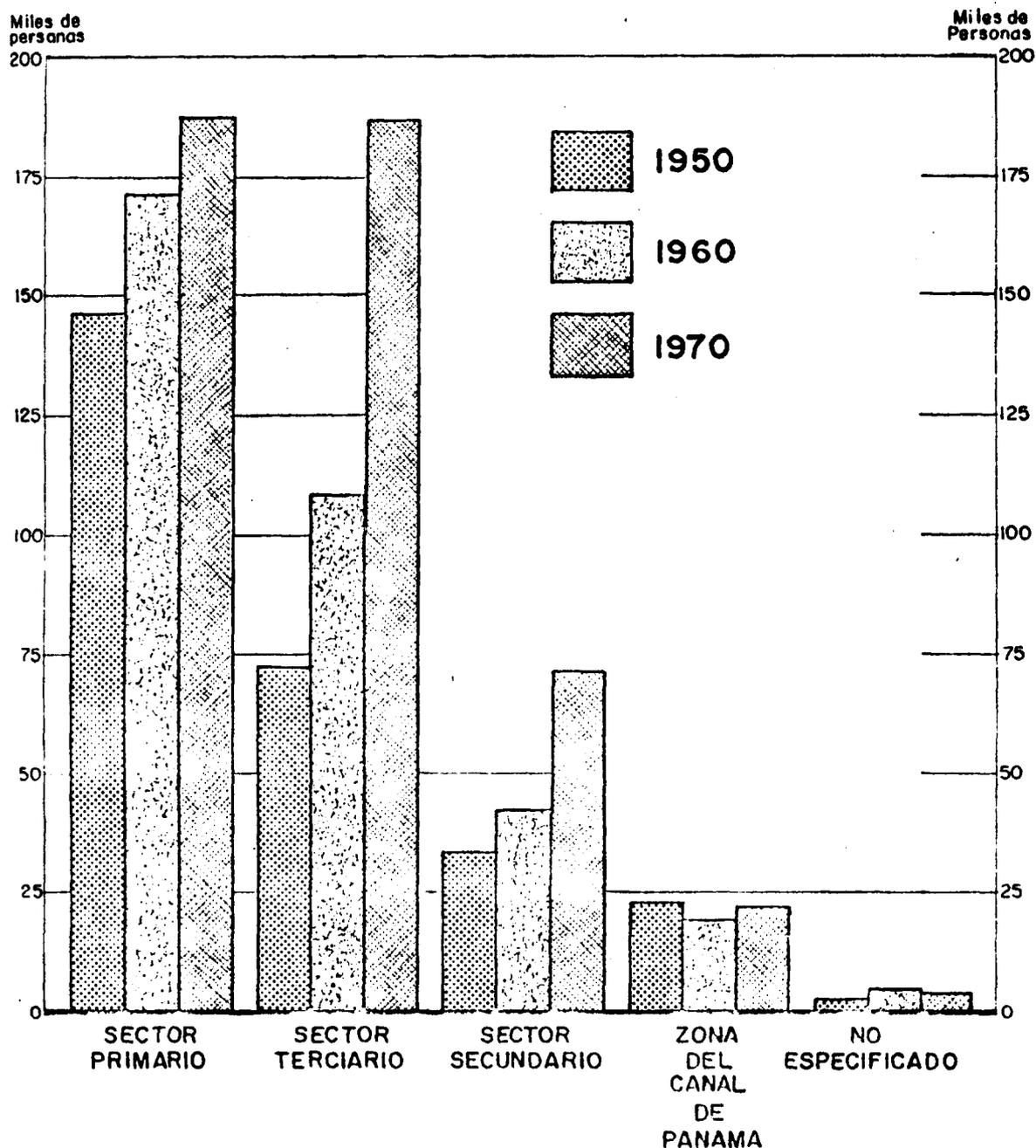
Fuente: Encuesta Especial sobre Ingresos a través de los Hogares, Año 1970.
Dirección de Estadística y Censos.

Cuadro No. 8



Fuente: Informe Económico 1974. Ministerio de Planificación y Política Económica.

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA SEGUN SECTOR DE ACTIVIDAD ECONOMICA, EN LA REPUBLICA: CENSOS DE 1950 A 1970



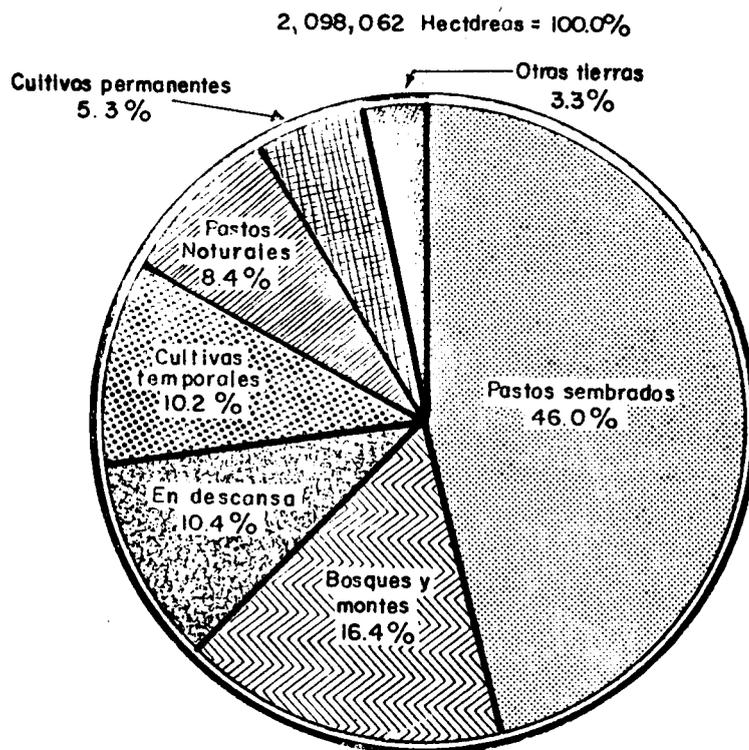
Sector Primario: Agricultura, caza, silvicultura y pesca

Sector Secundario: Explotación de minas y canteras; Industrias manufactureras; Electricidad, gas y agua; Construcción.

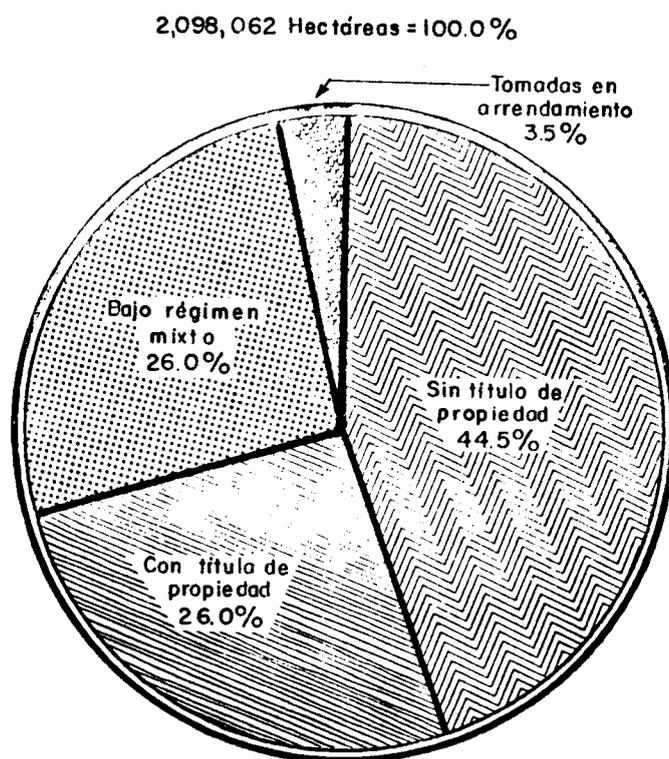
Sector Terciario: Comercio al por mayor, al por menor y Restaurantes y Hoteles; Transporte, almacenamiento y comunicaciones; Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas; Servicios comunales, sociales y personales.

Fuente: Censos Nacionales de 1970; Compendio General de Población. Dirección de Estadística y Censo. República de Panamá.

APROVECHAMIENTO DE LA TIERRA EN EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS, EN LA REPUBLICA: AÑO 1970

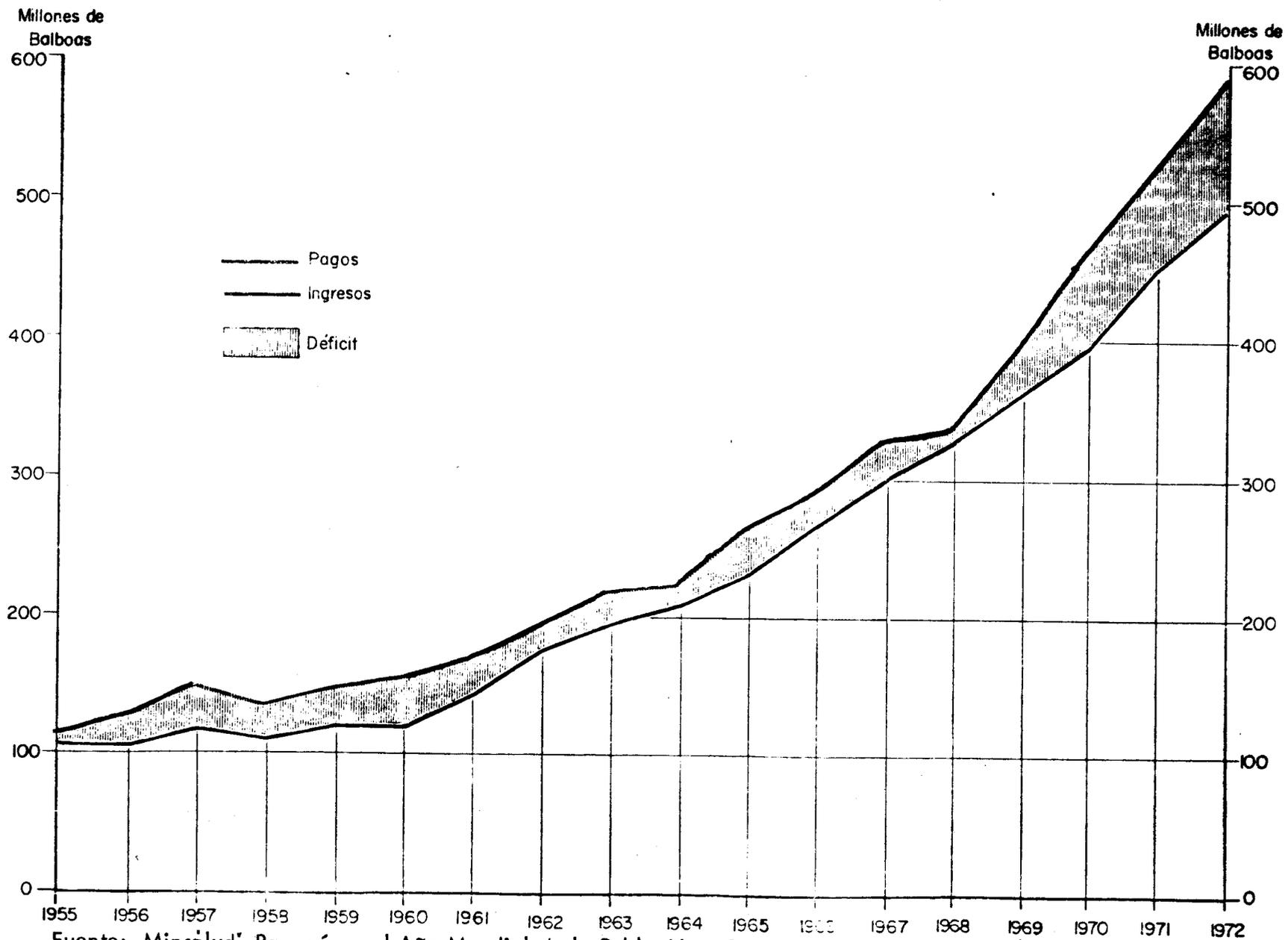


TENENCIA DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS, EN LA REPUBLICA: AÑO 1970



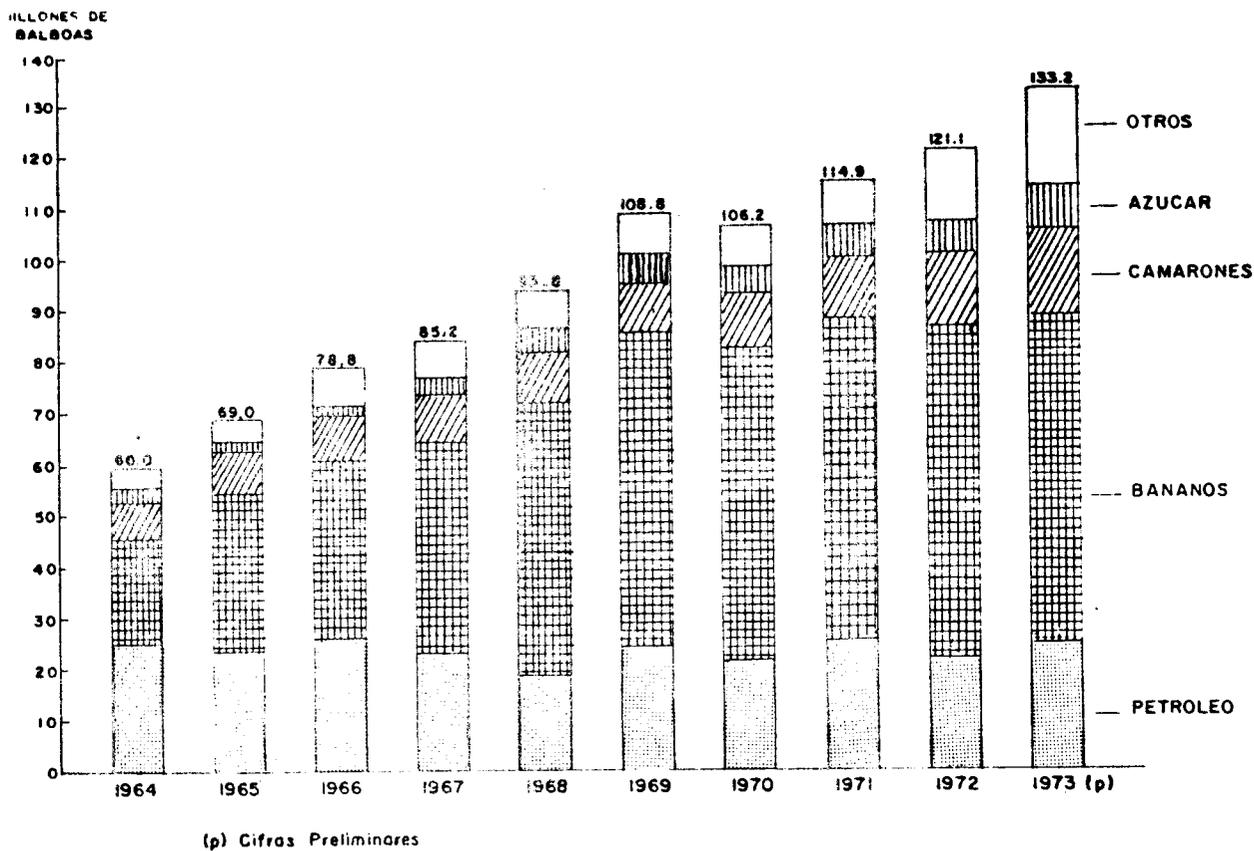
REPUBLICA DE PANAMA

MINISTERIO DE SALUD

CUENTA DE BIENES Y SERVICIOS DE LA BALANZA DE PAGOS
DE PANAMA: AÑOS 1955 A 1972

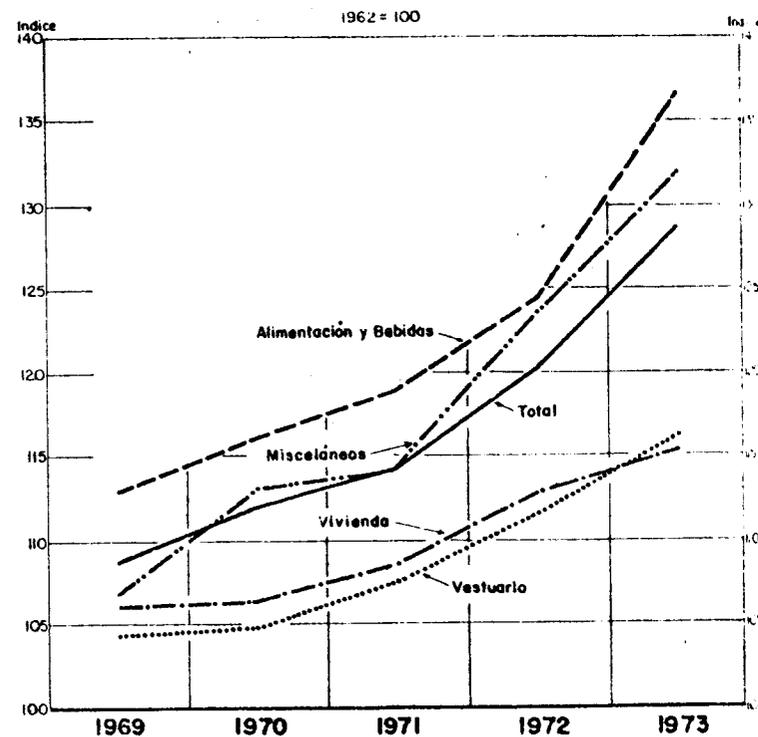
Cuadro No. 12

EXPORTACION POR PRINCIPALES PRODUCTOS AÑOS 1964 A 1973



Cuadro No. 12A

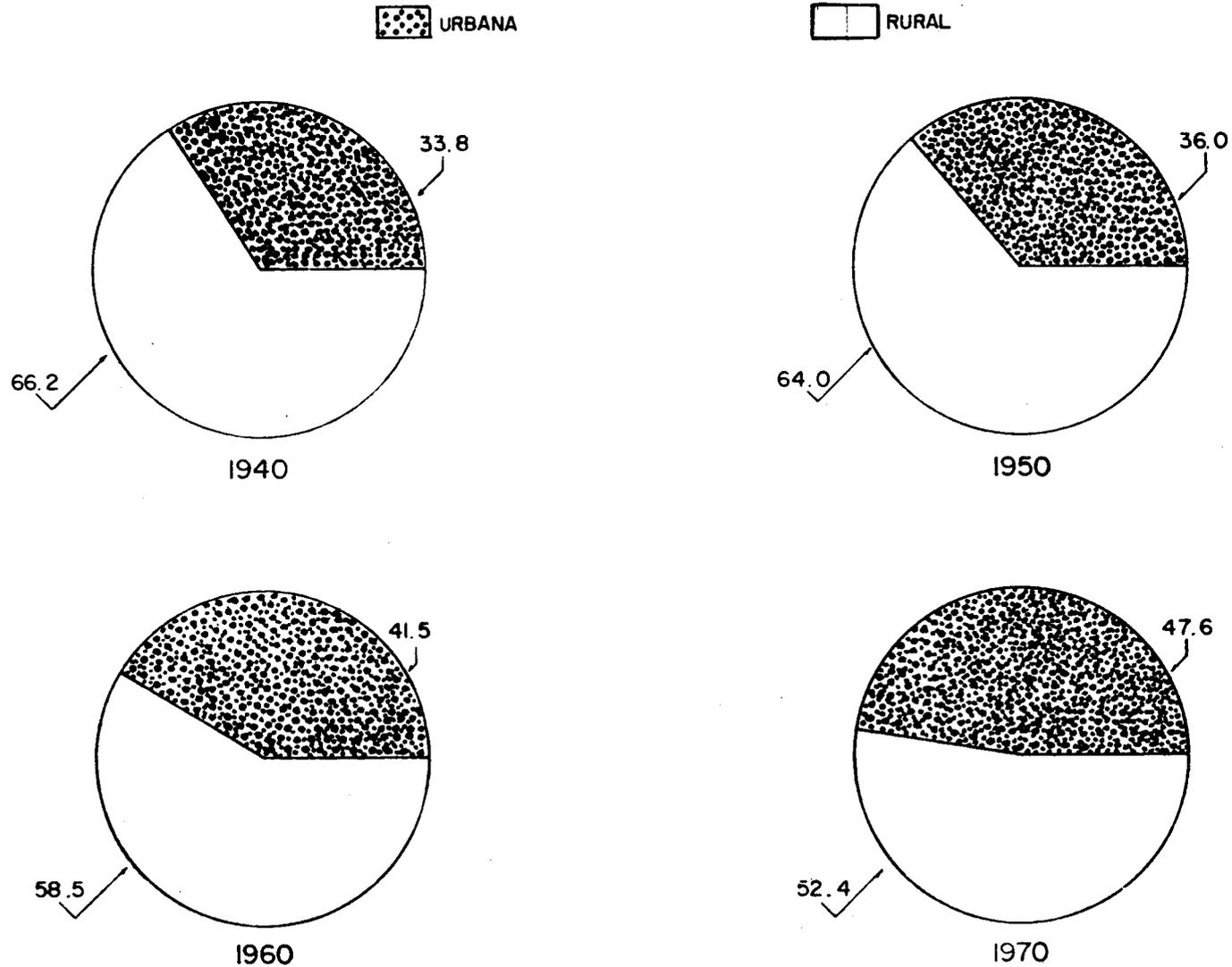
INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR PARA FAMILIAS D INGRESOS BAJO Y MODERADO, POR ARTICULOS Y SERVICIOS EN LA CIUDAD DE PAIJAJA



Fuente: Informe Económico 1974. Ministerio de Planificación y Política Económica.

REPUBLICA DE PANAMA
MINISTERIO DE SALUD

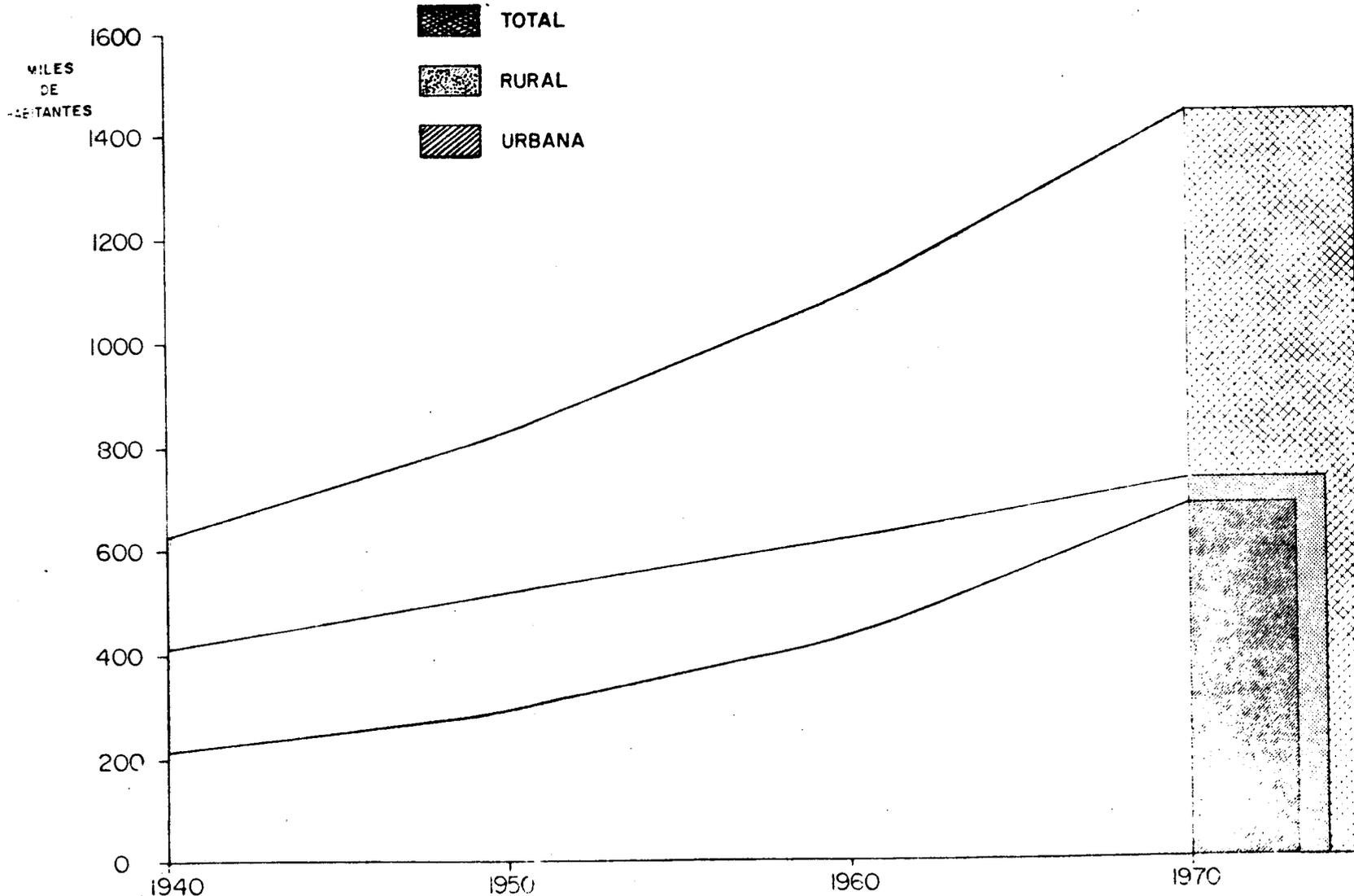
POBLACION DE LA REPUBLICA DE PANAMA
POR AREA URBANA Y RURAL: CENSOS DE 1940 - 1950 - 1960 y 1970



Fuente: Minsalud. Panamá en el Año Mundial de la Población. 1974.

REPUBLICA DE PANAMA
MINISTERIO DE SALUD

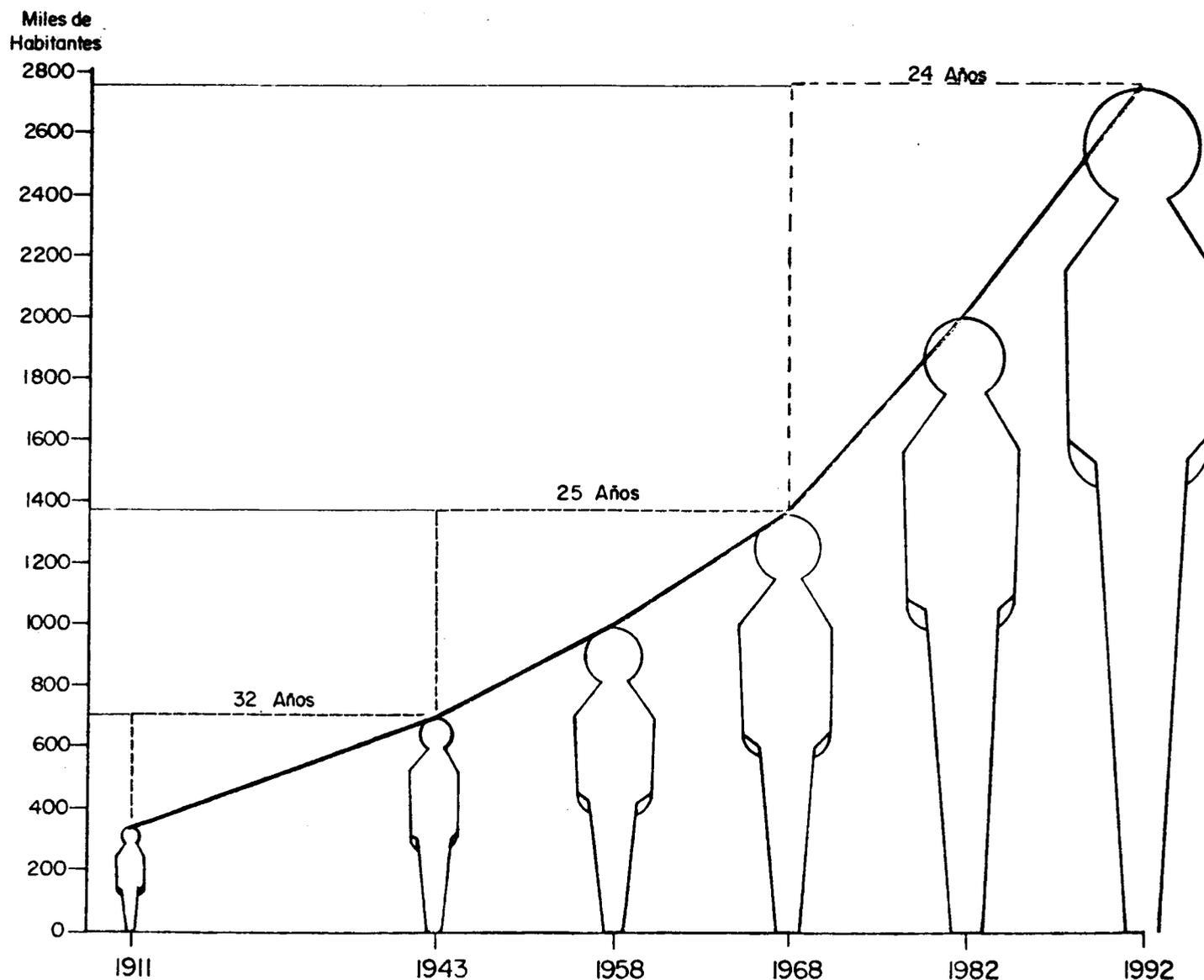
CRECIMIENTO DE LA POBLACION TOTAL, URBANA Y RURAL
EN LA REPUBLICA DE PANAMA: AÑOS 1940 A 1970



Fuente: Minsalud. Panamá en el Año Mundial de la Población. 1974.

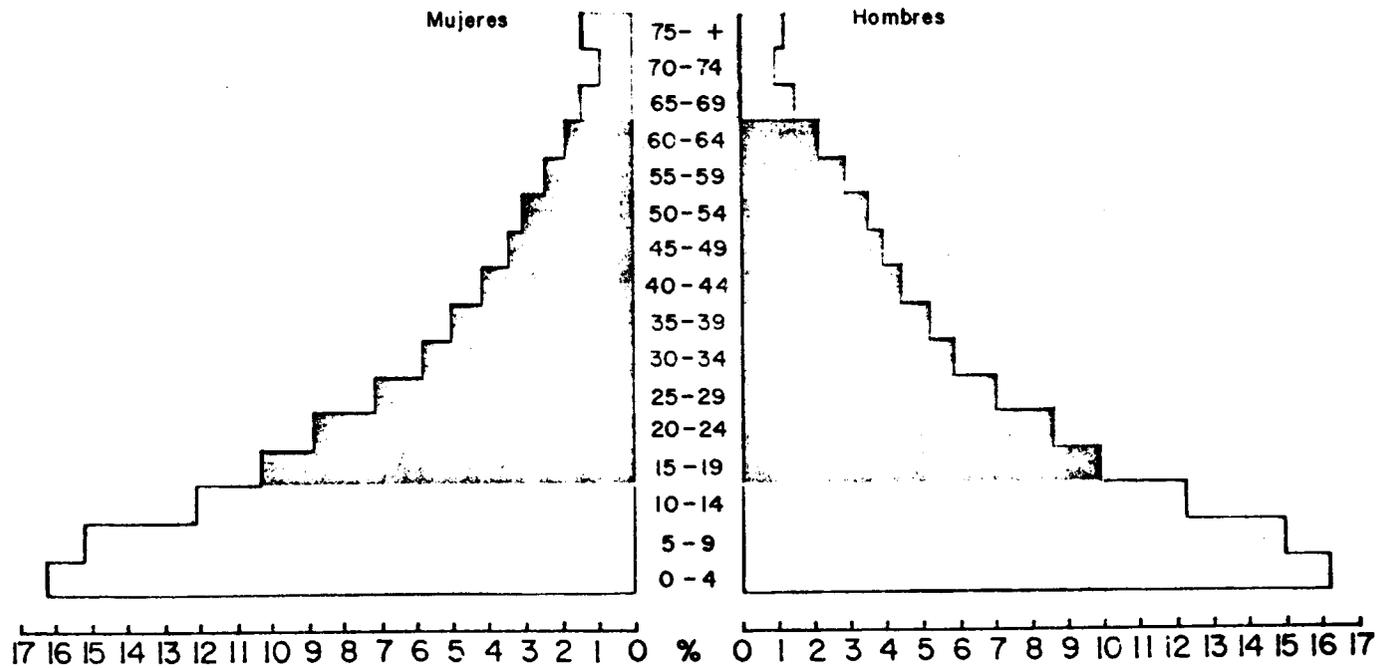
REPUBLICA DE PANAMA
MINISTERIO DE SALUD

CRECIMIENTO DE LA POBLACION PANAMEÑA
Y PERIODOS EN QUE SE HA DUPLICADO: AÑOS 1911 A 1992



Fuente: Minsalud. Panamá en el Año Mundial de la Población. 1974.

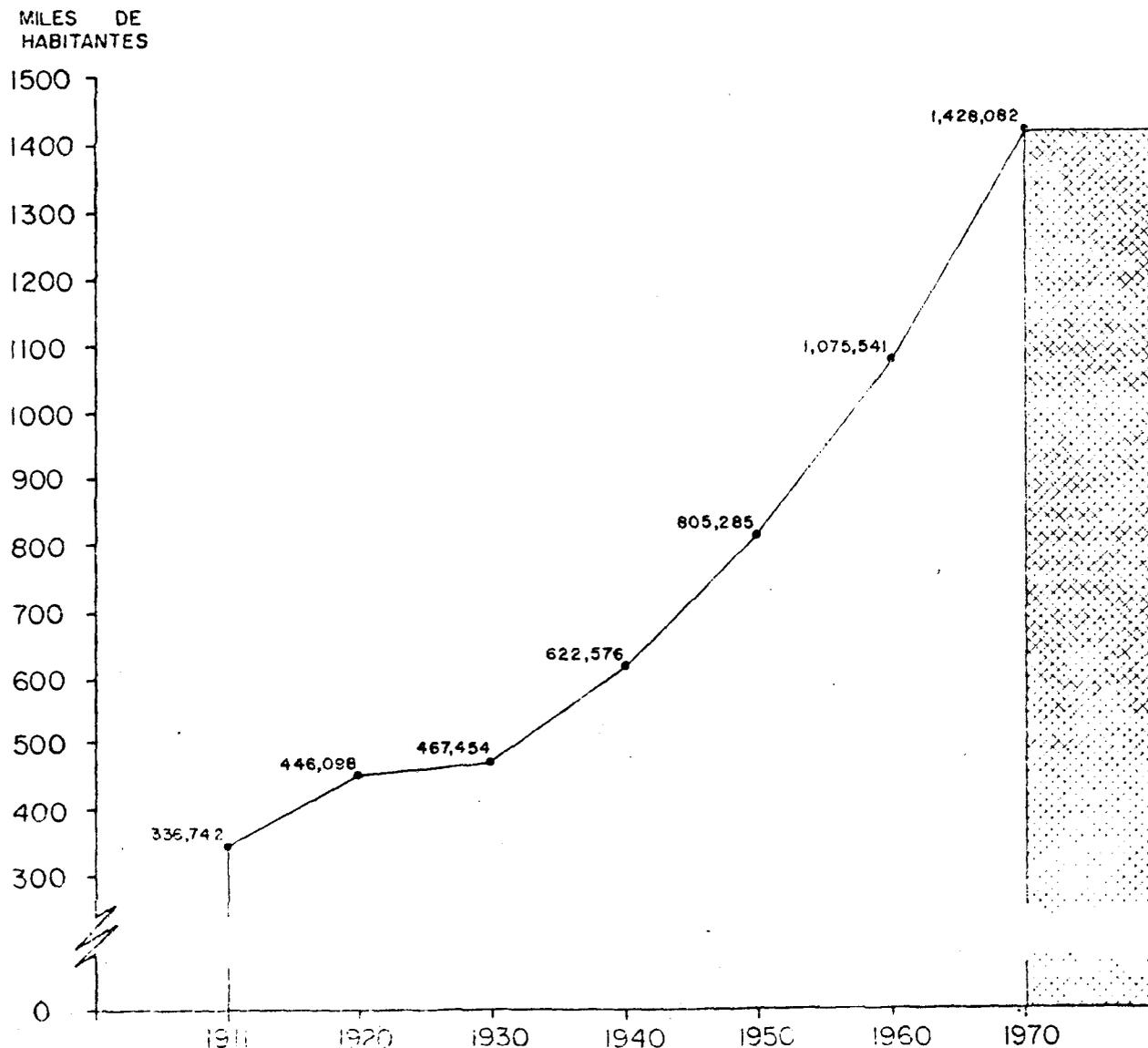
REPUBLICA DE PANAMA
 MINISTERIO DE SALUD
**POBLACION POR SEXO Y EDAD DE LA REPUBLICA
 DE PANAMA: CENSO DE 1970**



Fuente: Minsalud. Panamá en el Año Mundial de la Población. 1974.

REPUBLICA DE PANAMA
MINISTERIO DE SALUD

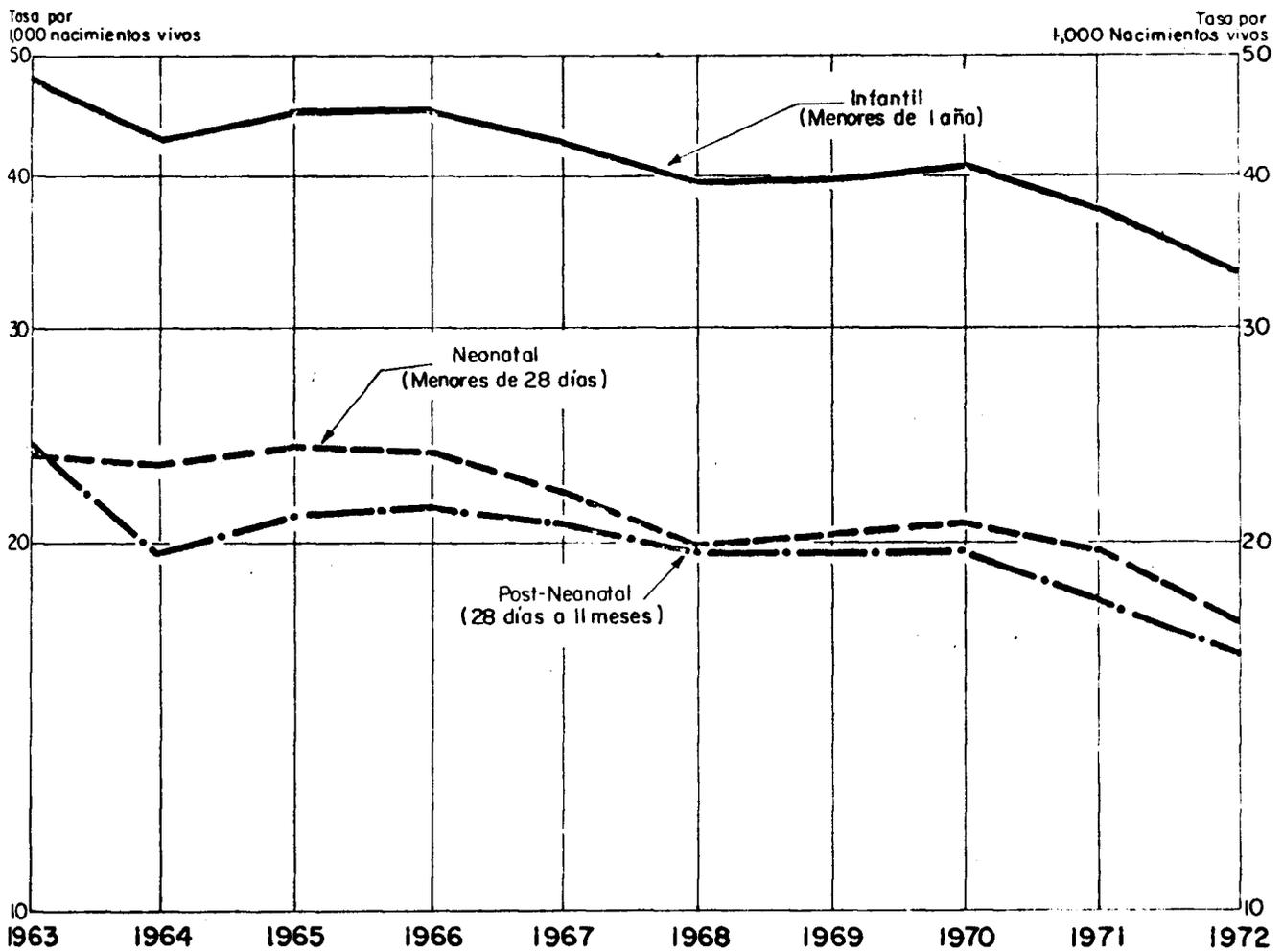
CRECIMIENTO DE LA POBLACION EN LA REPUBLICA DE
PANAMA: CENSOS 1911 A 1970



Fuente: Minsalud. Panamá en el Año Mundial de la Población. 1974.

Cuadro No. 19

TASA DE MORTALIDAD INFANTIL POR GRUPO DE EDAD, EN LA REPUBLICA: AÑOS 1963 A 1972

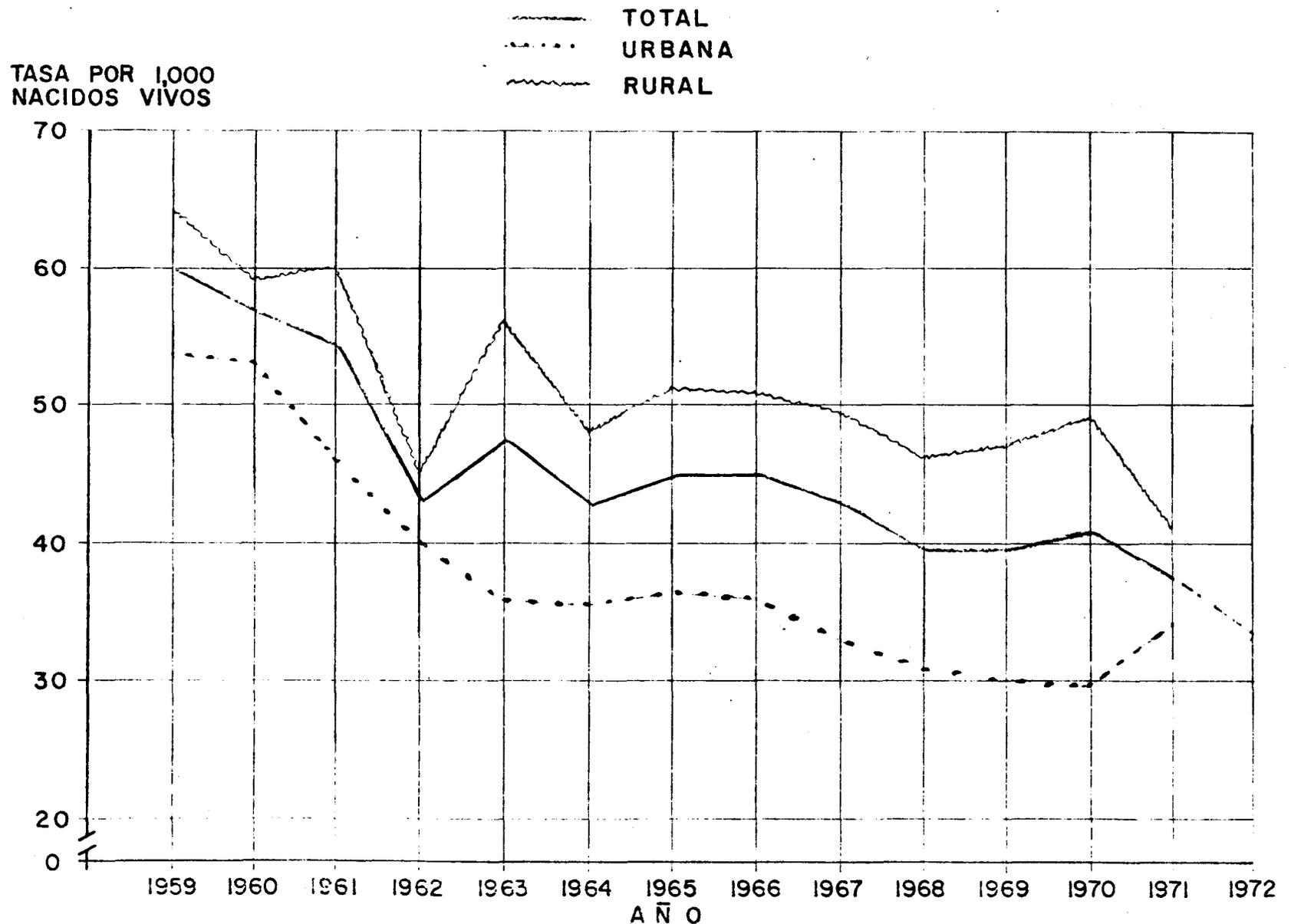


Fuente: Estadísticas Vitales - 1972. Dirección de Estadística y Censo.

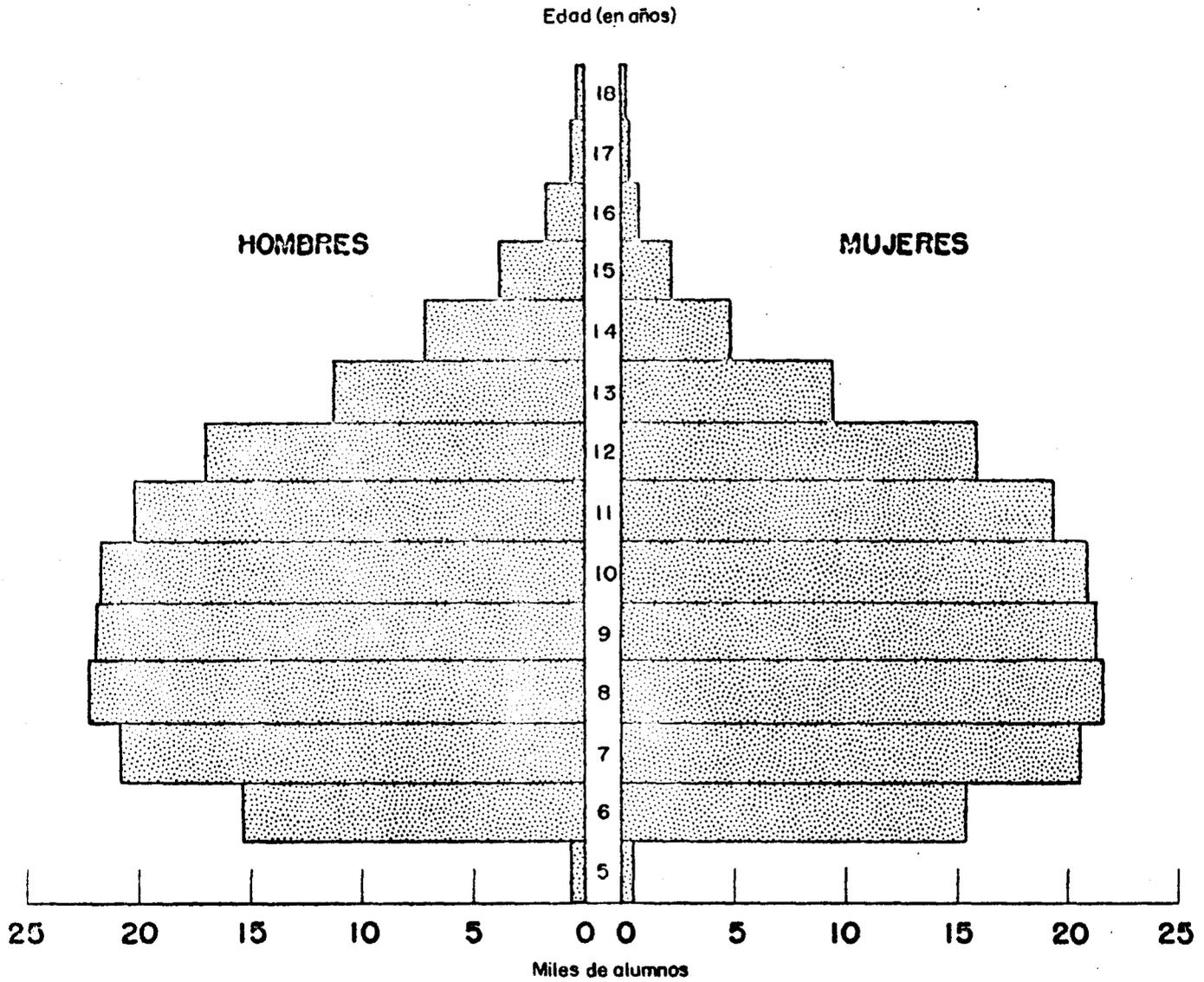
REPUBLICA DE PANAMA

MINISTERIO DE SALUD

TASA DE MORTALIDAD INFANTIL, SEGUN AREA, EN LA REPUBLICA DE PANAMA: AÑOS 1959 A 1972

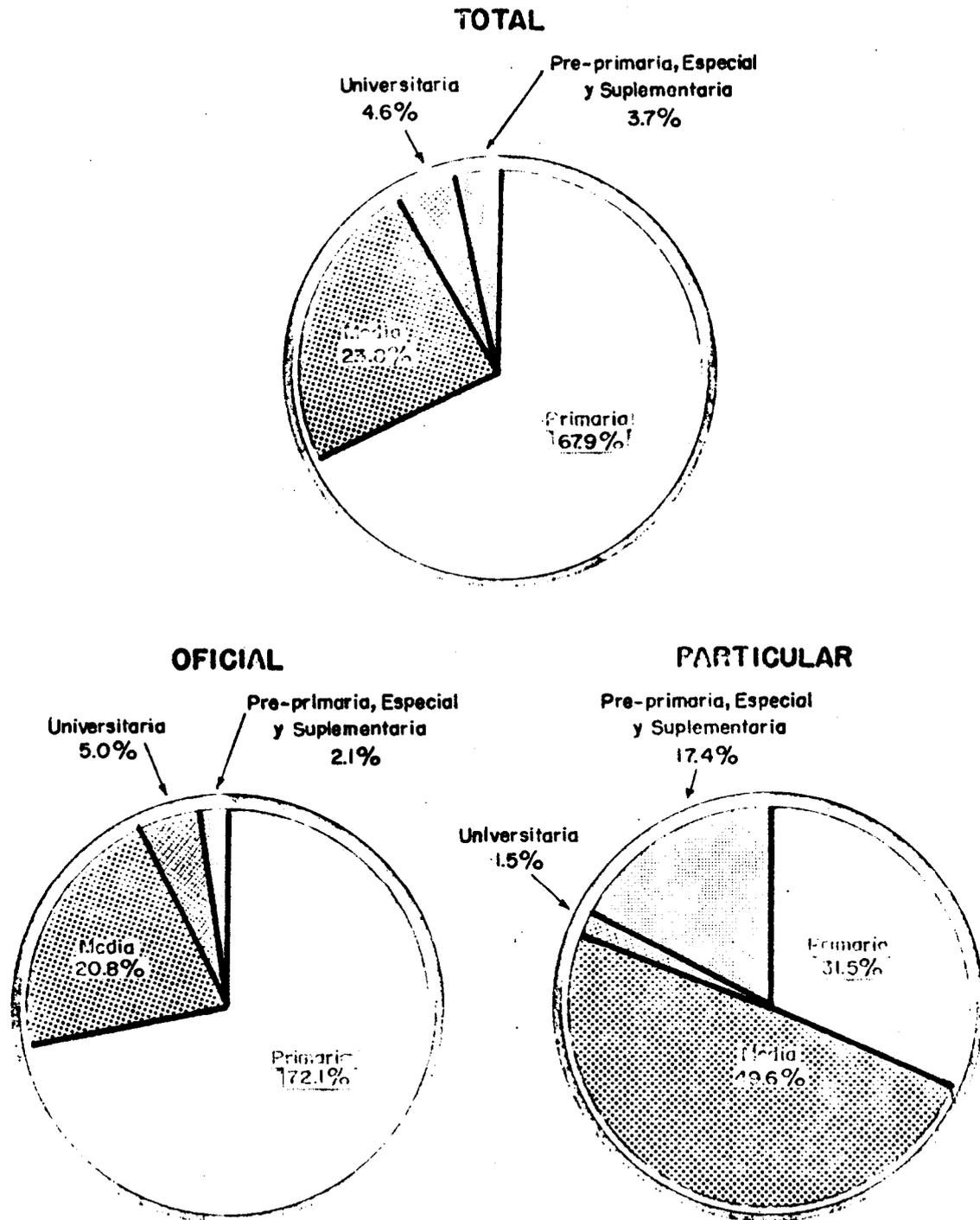


MATRICULA EN EDUCACION PRIMARIA POR SEXO Y EDAD, EN LA REPUBLICA: AÑO ESCOLAR 1973



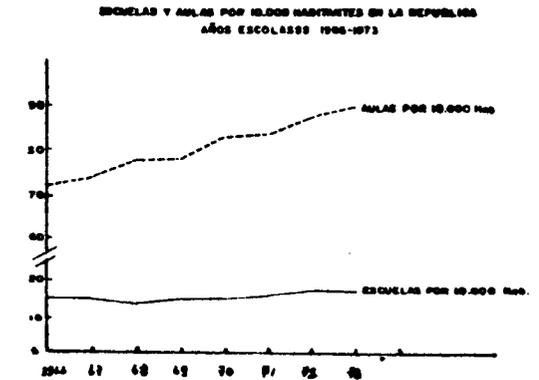
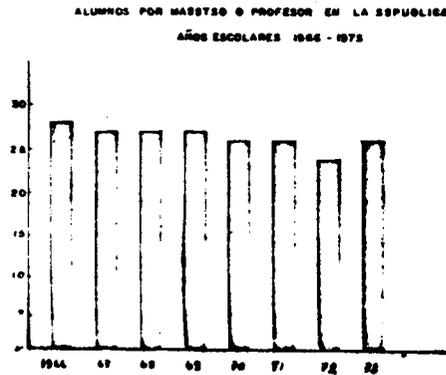
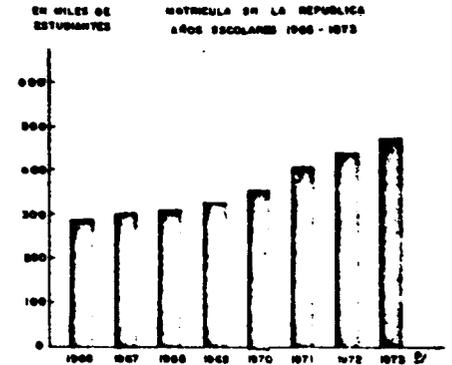
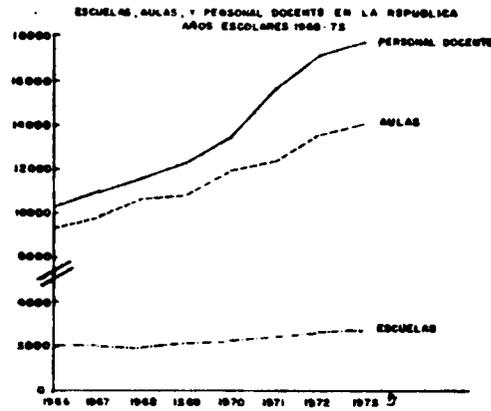
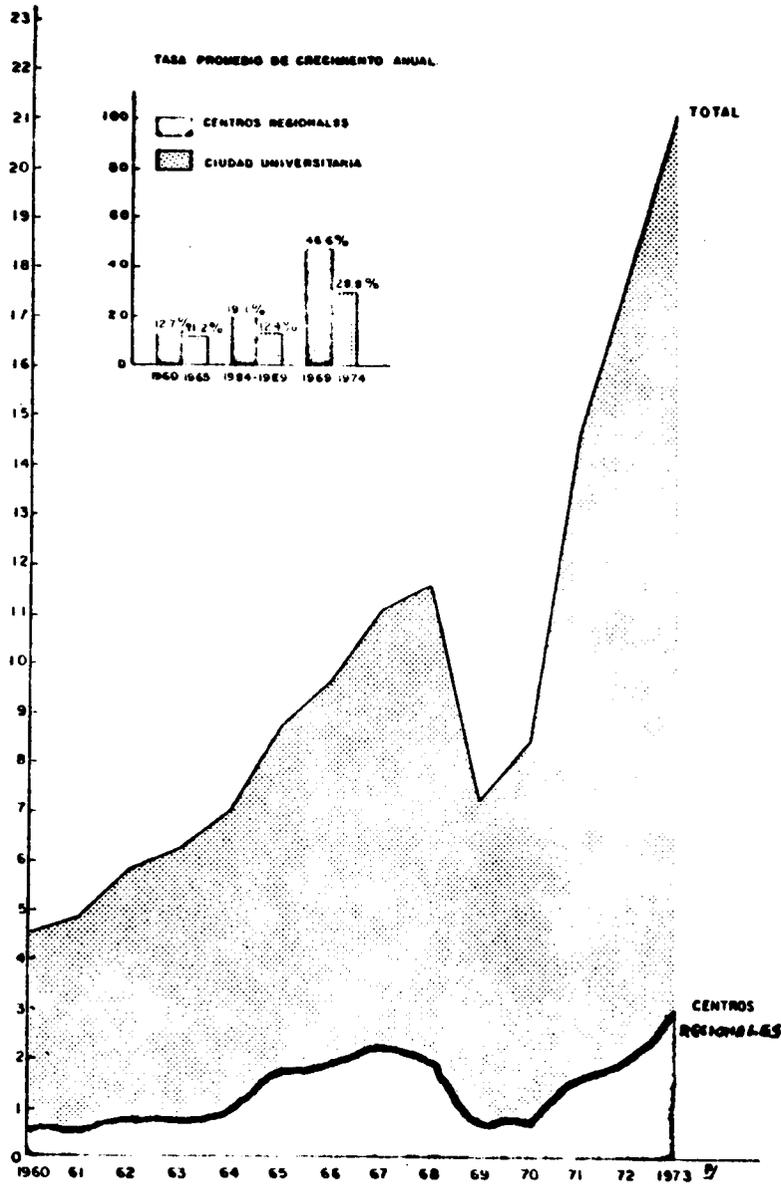
Fuente: Educación Año 1973. Dirección de Estadística y Censos.

MATRICULA SEGUN DEPENDENCIA Y NIVEL DE ENSEÑANZA, EN LA REPUBLICA: AÑO ESCOLAR 1973



COBERTURA SISTEMA EDUCATIVO

**MATRICULA EN LA UNIVERSIDAD DE PANAMA
AÑOS 1960 A 1973
(En miles)**



**PRESTAMOS VIVIENTES POR LUGAR Y TIPO DE ESTUDIO AL
1o. DE ENERO DE 1974**

Lugar y Tipo de Estudio	TOTAL	
	Número	Porcentaje
TOTAL	<u>6.504</u>	<u>100.0</u>
PANAMA	<u>5.727</u>	<u>88.1</u>
Secundaria	<u>3.247</u>	<u>50.0</u>
Universitaria	<u>2.480</u>	<u>38.1</u>
EXTERIOR	<u>777</u>	<u>11.9</u>