

31
2 ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

"LA POLITICA ECONOMICA ACTUAL EN PANAMA (UN
ANALISIS TEORICO BASADO EN LA ESTRATEGIA
NACIONAL DE DESARROLLO Y MODERNIZACION
ECONOMICA DE PANAMA-1990)"

TESIS PROFESIONAL

MARTIN JESUS ALEJANDRO GAMIZ GANDARILLA y

Abel Alfonso Herrera Jimenez

MEXICO.

1992



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

	PAG.
INTRODUCCION	
I) NOTAS SOBRE LA POLITICA ECONOMICA EN GENERAL.	2
A) NATURALEZA SOCIAL Y CONSIDERACIONES TEORICAS EN TORNO AL CONCEPTO DE POLITICA ECONOMICA.	2
B) LA NECESIDAD HISTORICA DE LA P.E. EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS CAPITALISTA.	9
C) LA POLITICA ECONOMICA EN EL MARCO DE LA AUTONOMIZACION DE LO POLITICO Y LO ECONOMICO.	12
D) DESARROLLOS Y POLEMICAS DEL PENSAMIENTO ECONOMICO QUE DAN CUENTA DE LA HISTORICIDAD DE LA POLITICA ECONOMICA.	17
D-1) MERCANTILISMO.	17
D-2) LIBERALISMO-PROTECCIONISMO.	19
D-3) EL NEOCLASICISMO.	21
D-4) EL KEYNESIANISMO.	29
D-5) EL MONETARISMO.	40
II) LA POLITICA ECONOMICA EN AMERICA LATINA (UN PANORAMA GENERAL).	47
A) LA POLITICA ECONOMICA Y LA MODALIDAD DE ACUMULACION PRIMARIO EXPORTADORA.	47
B) LA POLITICA ECONOMICA Y LA MODALIDAD DE ACUMULACION BASADA EN LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES EN SU ETAPA FACIL Y EN SU ETAPA COMPLEJA.	51

C) NOTAS SOBRE LAS POLITICAS DE ESTABILIZACION.	67
III) LA POLITICA ECONOMICA ACTUAL DE PANAMA.	74
A) ANTECEDENTES.	74
B) CONCEPCION GENERAL DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO Y MODERNIZACION ECONOMICA DE PANAMA-1990.	82
B-1) LAS VENTAJAS COMPARATIVAS EN LA ESTRATEGIA.	118
C) RESPECTO A LA ESTABILIZACION FINANCIERA Y LA ESTRATEGIA DE NEGOCIACION DE LA DEUDA EXTERNA.	125
D) SOBRE LA CONCEPCION DEL ESTADO.	131
E) EL SECTOR LABORAL.	135
F) SOBRE LA EQUIDAD SOCIAL Y EL PROBLEMA DE LA POBREZA.	139
CONCLUSIONES.	148
BIBLIOGRAFIA.	159
ANEXO.	164

INTRODUCCION

La principal motivación de la presente tesis reside en formular una serie de precisiones y análisis en torno al proyecto neoliberal de política económica establecido por la presente administración en la República de Panamá.

Conforme a lo anterior se estima necesario establecer primeramente un balance de lo que se entiende en el presente trabajo por política económica en general, para luego delinear lo que ha sido la evolución general de la misma en el contexto de América Latina. A partir de aquí, se procura recoger una serie de elementos que sirvan para fundamentar el análisis teórico de la actual Estrategia Nacional de Desarrollo y Modernización Económica, instrumentada en la República de Panamá a mediados de 1990 y que constituye el centro de nuestro planteamiento.

Así las cosas, una vez que se pase revista de la política económica en general y en América Latina, se elaborarán una serie de formulaciones alrededor de la estrategia panameña actual de política económica, desde su concepción general, hasta los criterios conceptuales y las derivaciones prácticas con relación al Estado, el sector laboral, la cuestión financiera, la deuda externa y al tratamiento de la pobreza y la equidad social. La estrategia de la política económica panameña actual está fundada en un abigarrado conjunto de planteamientos y enfoques teóricos, nutridos de una variedad de concepciones que le imprimen un carácter ecléctico, por lo que buscan en el mercado un ordenamiento racionalizador.

En la perspectiva de lo afirmado, en la presente tesis se eligen una serie de tópicos, considerados de primer orden para entender el mensaje neoliberal de la Estrategia, y a partir de allí, analizar las insuficiencias y posibilidades de la misma.

D) NOTAS SOBRE LA POLITICA ECONOMICA EN GENERAL.

a) Naturaleza social y consideraciones teóricas en torno al concepto de política económica.

Una primera aproximación a la problemática de la política económica en América Latina obliga en primer término a especificar lo que se entiende por política económica (P.E.) a la luz del presente trabajo. En virtud de ello entendemos la P.E. en términos muy generales como una expresión de la conciencia social respecto a la conducción del proceso de acumulación de capital.

En este sentido y como una primera aproximación, retomando la conocida metáfora marxista de construcción del edificio social (modo de producción-superestructura jurídico política) donde la estructura económico-social determina (no en forma mecánica ni absoluta) a la superestructura jurídico política, en una formación social históricamente determinada, se considera a la P.E. como un fenómeno que emana de la conciencia social en el plano superestructural.

En este contexto, lo que define a la P.E. es la práctica respecto a la conducción de la acumulación de capital del conjunto de las fuerzas sociales articuladas en torno a la estructura social dentro de una formación económico-social. De aquí, se sigue que la P.E. en tanto que expresión de la conciencia social bien puede ser el resultado de los intereses del bloque de fuerzas sociales que hegemonizan el poder estatal, o bien, de fuerzas sociales al margen de dicho poder. Vale decir, que no se concibe a la P.E. como un conjunto de prácticas que emanan mecánicamente del poder estatal sino como una expresión de las distintas fuerzas sociales comprometidas en una formación social históricamente determinada. Esto es, que la P.E. es en realidad una resultante de la interacción de las distintas fuerzas sociales dentro y/o al margen del poder estatal, más allá de los postulados teóricos, los medios o los fines que le sirvan de referencia. Ello no implica que la P.E. no se ejecute y se resuelva en buena parte a través del poder estatal sino que inserta como está en una formación social históricamente determinada, su concepción, elaboración y ejecución, en tanto que partes de la conciencia social deben entenderse como resultantes de la interacción social.

En tal virtud, en la medida en que las fuerzas sociales (que son la expresión de la estructura social) tengan un proyecto respecto a la conducción de la acumulación de capital, pueden ejercer, de una parte, su hegemonía desde el aparato estatal, reproduciéndola ampliamente, así como de otra parte, aspirar a configurar un proyecto alternativo cuyo objetivo sea el de articular una nueva hegemonía social en torno a dicha acumulación. Asimismo, la P.E. también puede considerarse como "la práctica económica de distintas fuerzas sociales respecto de la producción, apropiación y consumo del excedente en el marco de leyes económicas objetivas"(1).

Se trata aquí, de una práctica económica que tiene una rúbrica histórica: el surgimiento del modo de producción capitalista. La P.E. tiene en este marco un carácter histórico circunscrito no a cualquier régimen de producción sino al modo de producción capitalista. Al plantear que la P.E. es una práctica económica que incide sobre el excedente en función de leyes económicas objetivas tal como vimos en la definición anterior, nos estamos remitiendo, de hecho, a "el cuadro típico de una economía capitalista, aquél al que se referían constantemente los economistas clásicos de Smith a Marx, (el cual) está constituido por un mecanismo en el que el precio de la fuerza de trabajo viene sistemáticamente mantenido al simple nivel de subsistencia y reproducción de los trabajadores, de forma que el constante incremento de la productividad, característico de esta economía, se utilice para el continuo aumento, no sólo en sentido absoluto sino también en sentido relativo de la renta global, de los recursos destinables a la acumulación" (2).

Así, en el marco de una economía capitalista, el beneficio es concebido como un residuo o excedente del ingreso global, una vez pagados los salarios comprimidos a nivel de subsistencia, destinados a la reproducción de la fuerza de trabajo. En virtud de lo cual, sucesivos incrementos de la productividad o bien, de la fuerza productiva del trabajo, tienden a transformarse en un excedente creciente que se traducirá a su vez en una mayor acumulación (suponiendo un consumo capitalista reducido al mínimo por la competencia). Esto constituye una característica de fondo del sistema capitalista. Esta forma particular de desenvolvimiento del sistema capitalista que considera los salarios a nivel de subsistencia, el excedente en constante aumento al influjo de la competencia intercapitalista, y la acumulación, recreada cada vez a un nivel mayor (lo que supone además la existencia de momentos críticos más o menos profundos marcados por la sobreproducción de mercancías y encuadrados por las fluctuaciones cíclicas) coloca a las fuerzas sociales que

intervienen en una formación social históricamente determinada en la necesidad de racionalizar el proceso antes visto, que se expresa de alguna manera en las leyes inmanentes del modo de producción capitalista (que tienen un cumplimiento de carácter tendencial).

Tal racionalización, que es lo que denominamos en el presente trabajo la P.E., en tanto que expresión de la conciencia social, está ligada al modo de producción capitalista en lo concerniente tanto a su desenvolvimiento como a su origen histórico. A partir de aquí la P.E. puede asumir, según sean las circunstancias históricas, diversas formas de intervención estatal en la economía; inclusive puede ser teorizada, a la manera del liberalismo como una forma de no injerencia estatal en la economía.

Las aseveraciones formuladas con anterioridad ameritan ciertas consideraciones adicionales. La P.E. como expresión de la conciencia social históricamente ligada al modo de producción capitalista, constituye, como ya se ha enfatizado, una racionalización social que responde a los intereses históricos, de largo plazo, de la clase capitalista en su conjunto. Por lo tanto, como expresión de la conciencia social la P.E. es objetiva, independiente de los intereses inmediatos de las distintas clases y fracciones de clases, tanto a nivel de la relación de dominación fundamental capital-trabajo asalariado, como a través de la relación de competencia entre capitales. Además, siendo objetivamente contradictorios los procesos de creación-producción de valor y plusvalor con los de su distribución-apropiación, la P.E. en la mediación de ambos, (al igual que el Estado capitalista), alcanza una cierta autonomía relativa que puede ser analizada tanto en la perspectiva de la dominación de clase como en la de la competencia intercapitalista.

En el contexto de la dominación clasista, puede precisarse que el predominio de clases pertenece a la burguesía, desde el momento mismo en que históricamente, quedan instaladas las relaciones sociales de producción capitalistas; de suerte tal que, la P.E. puede tener un sentido: favorecer los intereses estratégicos de la clase y el sistema que la vio nacer. No obstante, este sentido no es unívoco ni homogéneo, toda vez que está imbricado por la participación de las clases y fracciones de clase auxiliares y subalternas que participan en una formación social capitalista.

Así, si hacemos referencia a los diversos grados de hegemonía que mantiene el bloque de fuerzas sociales en el poder

y que necesariamente son permeados, según sea el estado de la lucha de clases y el período histórico en cuestión por los intereses, necesidades y expresiones de las clases subalternas, entonces encontramos que "la política económica no puede ser apologética pura. Debe insertarse en la realidad histórica donde se enfrenta a las contradicciones capitalistas"(3).

Desde este punto de vista en el análisis de la P.E. pueden sortearse dos opciones: una, limitada en lo esencial a afirmar que la P.E. es burguesa, marcada por una realidad de clase a la cual le es imposible renunciar, por lo que cualquier intento por considerarla un problema y no un simple dato de la dominación burguesa, resulta infructuoso; lo cual dicho sea de paso, contribuye muy pobremente a una reflexión seria sobre la P.E. así sea con el ambicioso propósito de "denunciar la vulgaridad de toda la economía política burguesa"(4); la otra opción, que estaría en concordancia con la línea del presente trabajo, debe plantearse dos tareas sustantivas:

i) ejercitar la crítica de las estrategias de política económica prevalecientes, desde el ángulo de los intereses y fuerzas sociales subordinadas, y,

ii) plantear estrategias alternativas que tomen debidamente en cuenta la complejidad y diversidad de intereses comprometidos en una determinada alianza social"(5)

Esto último involucra contemplar la P.E. en una perspectiva de comprensión crítica mucho más amplia, como parte de la conciencia social, inmersa en la interacción del conjunto de las clases y fuerzas sociales comprometidas en una formación social históricamente determinada. En este sentido, es válido retomar para la P.E. lo que Altvatter asevera para el Estado en la sociedad burguesa: "El Estado en la sociedad burguesa siempre es Estado de capital. Pero, lo que esta situación significa concretamente en un momento histórico concreto no está de ninguna manera aclarado en esta definición general. Así, el Estado, como Estado de capital significa que, puede tomar en cuenta más o menos los intereses de la clase obrera. A final de cuentas, "Estado de capital" significa que, como Estado, se encuentra inmerso en las relaciones de capital y, en el interior de las relaciones del capital, la relación de clase juega un papel definitivo también para la política estatal concreta"(6).

Por otra parte, en lo que respecta a la competencia entre capitales, tenemos que en el modo de producción capitalista con relación a los "modos precapitalistas de producción" es "por vez primera mediante la regulación de la esfera de la competencia,

intercambio y propiedad capitalista, que el capital es liberado en la competencia para ser capaz de llevar a cabo continuamente el proceso capitalista de apropiación"(7). Vale decir, que la fuerza productiva de la sociedad, presidida por múltiples unidades individuales de capital, es relevada de ciertas funciones sociales extraeconómicas que contribuían a ligar al producto directo a los medios de producción y es lanzada a la esfera de la competencia en donde la generación de plusvalor se convierte en el objetivo a seguir. De donde se sigue, que mientras la fuerza productiva de la sociedad sea liberada en los cauces de la competencia a llevar continuamente el proceso capitalista de apropiación, los prerequisites sociales y materiales que garantizan la existencia del capital social global no quedan asegurados por la sola existencia de la interacción de las unidades individuales de capital, toda vez que éstas, circunscritas a la generación de plusvalor, entran en conflicto y reacción".(8).

En consecuencia, es aquí donde podemos afirmar que el capital en tanto que capital social global, "no puede generar exclusivamente a través de las acciones de las múltiples unidades que lo integran la naturaleza social necesaria para su existencia"(9). Aparece así el Estado capitalista con una característica que lo tipifica y que se deriva de la competencia entre capitales, a saber: "como una forma de cumplimiento de la existencia social del capital al lado y conjuntamente con la competencia, como un momento especial en el proceso de reproducción social del capital"(10).

En este orden de ideas puede afirmarse que la política económica se erige como una forma de cumplimiento de la existencia social y material del capital que permite a las clases y fuerzas sociales que participan en una formación social capitalista, alterar, conservar y/o reforzar las tendencias que enmarcan el proceso de reproducción del capital social global. Lo que permite que dicha existencia social y material del capital global se resuelva por medio del Estado capitalista y su P.E., como centro de la lucha y del conflicto de clases, no es la preeminencia de éste como mero instrumento político de las clases dominantes, ni su vigencia como un aparato regido por el capital, sino, su establecimiento como una institución cuyos actos no están constreñidos a la necesidad de producir plusvalor ni a los arbitrios de la competencia capitalista, lo que históricamente lo coloca en la perspectiva de ser una "institución de la sociedad capitalista situada externamente y por encima de ella"(11), que, no obstante, no se explica sin estar orgánicamente vinculado a esa sociedad. Se confirma así, en lo que atañe a la competencia intercapiatalista, que la P.E. alcanza una autonomía relativa, que

emana de la forma misma en que se cumplen las leyes de funcionamiento del capital en su conjunto, a través de sus unidades individualmente consideradas.

Sintetizando entonces tenemos que la P.E. tanto en la esfera de la dominación como en la órbita de la competencia, se articula como una forma de racionalización de la conciencia social que involucra la existencia social y material del capital social global, a partir de su surgimiento histórico, asumiendo distintas modalidades y determinaciones, según el momento histórico de que se trata: mercantilismo, liberalismo, proteccionismo, keynesianismo, neoliberalismo-monetarismo, etc.

Por lo ya analizado, es necesario precisar que la P.E. no resume en sí misma toda la existencia social y material del capital en su conjunto, sino que abarca sólo aquellas funciones que permiten la reproducción del capital global y que no están comprometidas con la generación directa de plusvalor, o bien, que constituyen momentos problemáticos para la valorización en una unidad de capital (inversión de capital muy elevada para una unidad de capital, tiempo de rotación de capital muy largo, tamaño del mercado muy pequeño, calificación de la fuerza productiva -sistema educacional y mantenimiento de sus capacidades, seguridad social, servicios médicos, etc.) empero, no pueden ser dejadas de lado, ya que constituyen prerequisites materiales de la producción capitalista.

Asimismo las gestiones globales de la fuerza de trabajo, la moneda, las finanzas estatales, el comercio exterior, etc., no pueden ser asumidas por las unidades individuales de capital comprometidas en el proceso de valorización sino que son delegadas al Estado, que debe racionalizarlas, en tanto y en cuanto que políticas económicas, las cuales adquirirán mayor o menor relevancia, unas frente a las otras, según sean las circunstancias históricas.

En este mismo contexto, la racionalidad de la producción capitalista, según el principio de utilidad o de máxima ganancia, no tiene necesariamente (tal como supondría el liberalismo) como correlato una legitimidad social, signada por mayores niveles de bienestar colectivo, derivados de una distribución de recursos compatibles con los niveles de crecimiento alcanzados. En su oportunidad, corresponderá al Estado capitalista y su política económica abordar esta problemática, la cual queda fuera de la competencia de las unidades de capital y de alguna manera, garantiza la existencia social de éste, en su globalidad. Inclusive, de llegar a admitirse la ley de Say, de que toda oferta crea su propia demanda, no queda establecido con ello, el

que este equilibrio se resuelva en el pleno empleo, como lo constató Keynes. En este caso, una buena parte de la población trabajadora sumida en el desempleo involuntario, cuestionará la legitimidad social de tal equilibrio y la P.E. en el terreno distributivo, estará por ello en un primer plano.

En virtud de lo considerado, puede apreciarse que el proceso de política económica pasa por tres aspectos, cuya pertinencia e importancia, estarán determinadas por la situación histórica y las condiciones de reproducción ampliada, por las que el capital global atraviese; estos aspectos son:

"a) La afectación de recursos (factores de producción) entre los diversos sectores.

b) La estabilización de la coyuntura y los equilibrios macroeconómicos a corto plazo.

c) La distribución (repartición) de recursos (rentas patrimoniales) entre individuos, países, etc."(12)

La P.E. evoluciona así en un marco de autonomía relativa tanto en la esfera de la dominación como de la competencia, que nos permite reconocerla como una esfera superestructural endógena y a la vez exterior con relación a la base económica capitalista, cuya especificidad está configurada por "la existencia permanente de acciones dirigidas a corregir fluctuaciones en el funcionamiento económico, sea alterando, conservando, o reforzando sus tendencias"(13).

En razón de ello, la P.E. al garantizar la existencia material del capital social global, a través de su "papel atenuador de ciertos problemas económicos (su aspecto u objetivo económico explícito)"(14), puede consolidar "dentro de ciertos límites, la cohesión política de las estructuras de las que emanan las decisiones (su aspecto u objetivo político implícito)"(15), esto es, la existencia social de capital en su conjunto. La existencia social de capital global queda así mediada por la existencia material del mismo, a través del Estado y su P.E.; enfatizando aquí, que se trata de tomar en cuenta al Estado capitalista y su P.E. no en una perspectiva instrumentalista estrecha, en tanto que aparatos de la clase dominante, sino analizándolos como instancias de afianzamiento de la hegemonía de las diversas clases y fuerzas sociales que intervienen en una formación social históricamente determinada. De manera tal, que no se trata de la hegemonía de una clase sujeto, sino de un bloque dominante históricamente cambiante y heterogéneo.

b) La necesidad histórica de la P.E. en el contexto de la crisis capitalista.

Es necesario reafirmar la necesidad histórica de la P.E., involucrada también en la lógica de la crisis capitalista. En tal virtud, situada como racionalización de la conciencia social en el plano superestructural, la P.E. no puede desvincularse de la base económica en el seno del bloque histórico en que se articula el modo de producción capitalista. En primer lugar, porque la P.E. es en sí misma una forma de existencia del capital global, tanto a nivel de las relaciones de dominación como de las de competencia, y en segundo término, porque el modo de accionar del proceso de reproducción capitalista en forma cíclica, está permeado por crisis recurrentes sobre las cuales la P.E. interviene, administrándolas sin poder impedir las. Esto último, por la función depurativa que la crisis cumple en el proceso de reproducción capitalista.

Así las cosas, dada la ley de la tendencia descendente de la tasa de ganancia, debido a que las oleadas sucesivas de la acumulación conducen a un mayor acervo relativo de capital constante con relación al variable, encontramos que la clase capitalista en su conjunto advierte que la tasa de ganancia sobre la inversión cae por debajo de cierto nivel, estimado como normal de acuerdo a determinadas condiciones de tiempo y lugar, ésta constriñe sus actividades de inversión, por lo que entonces, sobrevienen las crisis, que en su momento, reducen de nueva cuenta el valor del capital (constante y variable), adelantado por los capitalistas.

Ahora bien, "para que ocurra una nueva expansión el capital debe ser devaluado y los desembolsos de capital que aún no han sido devaluados deben rendir una tasa de ganancia mayor, y, finalmente, una tasa de plusvalor superior de manera que pueda manifestarse la nueva fase expansiva. También debe ocurrir una disminución en la tasa de interés y en el canon de arrendamiento de la tierra, de manera que la ganancia industrial sea capaz de incrementarse"(16).

El mismo proceso que conduce al aumento de la fuerza productiva social en la producción capitalista y que explica la baja tendencial de la tasa media de ganancia, supone además para los capitalistas un aumento de la masa de ganancia (debido al empleo de un mayor número de obreros) lo que lleva aparejado una

baja en el precio unitario de mercancías que contienen dicha masa de ganancia y que deben realizarse por medio de la venta.(17).

En realidad, la baja en los precios unitarios de las mercancías y el aumento de la masa de ganancias sobre un volumen incrementado de mercancías, no es más que una manera distinta de expresar la ley de la cuota decreciente de ganancia a la par que se incrementa la masa de ganancias. De aquí se desprende, que para que la masa de ganancias aumente, no obstante que la tasa media de ganancia desciende, es necesario que el mayor volumen de mercancías sea vendido. De no ser así, la crisis, que emergerá como crisis de realización o de sobreproducción, frenará la acumulación y sólo se relanzará una nueva expansión por medio del abaratamiento del valor de los elementos que forman el capital constante y el variable.

De esta manera, la crisis, concebida como resultado de la tendencia descendente de la tasa media de ganancia y como ruptura del proceso de realización mercantil, es el momento en que se condensan las contradicciones del capital y se frena la acumulación, empero, de otra parte, también es el momento en que se purgan, desvalorizándose, los elementos de valor del capital, lo cual deriva en una elevación, de nueva cuenta, de la tasa media de ganancia, con lo que se abren las puertas a una nueva fase expansiva.

Siendo consustancial a los procesos de producción y circulación capitalistas, y ejerciendo los efectos depuradores antes analizados, la crisis, constituye un momento inevitable en el devenir de la acumulación capitalista; por consiguiente, la P.E. sólo puede aspirar, en este sentido, a paliar la crisis, administrándola, sin impedir que ejerza su papel depurador, procurando no obstante, liberar a la acumulación de los efectos más negativos de los ciclos coyunturales.

Por lo anterior, tenemos que la P.E. encuentra así, un espacio de acción, en la promoción de los elementos que contrarrestan la ley de la tendencia descendente de la tasa media de ganancia, a saber: aumento del grado de explotación del trabajo, reducción del salario por debajo de su valor, abaratamiento de los elementos que forman el capital constante, el sostenimiento de la superpoblación relativa, el comercio exterior, el fomento del capital accionario, etc., o bien, actuando sobre la demanda global dados los problemas de realización mercantil.

Esto debe considerarse dando suma importancia al hecho de que la magnitud, duración y solución específica que se dé a la

crisis y los arbitrios de P.E. que se ejerciten para regularla, dependerán del momento histórico por el que discurra la reproducción capitalista, signado por la lucha de clases, misma que a su vez impregna tanto las relaciones de dominación como las de competencia.

En virtud de lo anterior, observamos que el proceso de reproducción capitalista en su devenir histórico reclama en sus leyes de funcionamiento y en la lógica de su dinámica crítica, una forma de racionalización superestructural, denominada en el presente trabajo Política Económica, enraizada en la conciencia social, que al no ser ejercida por la fuerza productiva social escindida en múltiples unidades de capital, liberada en los cauces de la competencia y comprometida en la generación de plusvalor, debe ser asumida por el Estado capitalista, entendido, es necesario reiterarlo, no en una acepción estrecha e instrumentalista, sino más bien, articulado en un bloque histórico en donde intervienen todas las clases y fuerzas sociales, dominantes y subalternas.

c) La política económica en el marco de la autonomización de lo político y lo económico.

Buscando una respuesta que entendamos viable para dar cuenta de la historicidad de la P.E., advertimos que en la medida en que históricamente "el productor directo fue separado de sus medios de producción, se generalizó la producción de mercancías a través de la propiedad privada (capitalista de los medios de producción) y se estableció la competencia de capitales, de todos contra todos, el Estado capitalista adquirió una peculiaridad frente a todas las formas anteriores de dominación clasista que consistió en un aislamiento de las esferas públicas y privadas"(18), del Estado y la sociedad civil, de lo jurídico-político y la base económica. Lo que sentó las bases para que el Estado, o bien, lo político, fuera considerado como una instancia exógena a la actividad económica capitalista, que debía relacionarse en forma peculiar con ésta.

Esta forma peculiar de relación es lo que constituye la P.E. y presupone efectivamente dos órdenes de relaciones sociales, políticas y económicas, mismas que para ser conceptualizadas conjuntamente, experimentaron primeramente un proceso de separación en el terreno histórico.

En este orden de ideas debe subrayarse entonces que la aparición histórica del modo de producción capitalista, involucró el paso de la producción simple de mercancías a la producción capitalista propiamente tal; lo que estuvo a su vez marcado por dos fenómenos paralelos: la transformación de la fuerza de trabajo en mercancía; y la conversión de los medios de producción en capital. "Estos dos fenómenos concomitantes nunca se produjeron en gran escala con anterioridad a su aparición en el siglo XVI y, sobre todo en el siglo XVIII, en Europa Occidental, principalmente en Gran Bretaña.(19).

El productor directo ya no estará en lo sucesivo ligado a los medios de producción a través de la dependencia de la tierra (servidumbre), o bien, siendo el mismo propiedad de su señor (esclavitud). "En una sociedad en que existe la esclavitud la forma en que los frutos del trabajo del esclavo se convierten en propiedad del dueño del esclavo es clara para todos. De un modo análogo, en una economía feudal primitiva, los siervos trabajaban parte del día para el señor, y así el señor adquiría directamente el excedente del trabajo de los siervos, descontado el realizado por éstos para poder subsistir.(20).

La claridad con que el excedente se extraía en las sociedades precapitalistas, y que de suyo es explicada por la vinculación del productor directo a los medios de producción, exigía de un Estado presto a mantener el mecanismo de exacción (económico) por medios coercitivos (extraeconómicos).

Tal como Marx lo ilustra en el tomo III de El Capital: "Asimismo es evidente que bajo todas las formas en que el trabajador directo es "poseedor" de los medios de producción y condiciones de trabajo necesarios para la producción de sus propios medios de subsistencia, la relación de propiedad tiene que manifestarse a la par como relación directa de dominio y de servidumbre y el productor directo, por consiguiente, como un hombre privado de libertad". (21).

En virtud de ello, debido a que la exacción (económica) se resolvía en la coacción extraeconómica (lo político), el derecho y la política en el mundo antiguo y el catolicismo en la Edad Media, desempeñaban un papel fundamental o predominante. Sin embargo, "en una economía capitalista, la forma en que se extrae la plusvalía se halla oculta bajo los fenómenos de superficie de los salarios y los precios, que se fijan mediante contratos libremente establecidos en el mercado". (22).

Dados los dos fenómenos históricos anotados anteriormente (transformación de la fuerza de trabajo en mercancía y conversión de los medios de producción en capital), aparece el mercado estableciendo los mecanismos de extracción del excedente a través de los mecanismos de superficie como los salarios y los precios, quedando el Estado en este sentido, relevado de impulsar el mecanismo de exacción, por medios coercitivos extraeconómicos. Esto es, la exacción (lo económico) ya no se resuelve en la coacción (lo político) (lo que no excluye de suyo que aquélla pueda recurrir eventualmente a ésta) sino por medio de la mano invisible que funciona a través del mercado.

Es el mismo sistema capitalista a través del mercado el que impone el mecanismo de extracción del excedente, con prescindencia de la coacción como instrumento de aplicación sistemática por parte del Estado para accionar el engranaje económico.

Surgen así con el modo de producción capitalista dos características que tienen relevancia para efectos de nuestra exposición:

"1) La articulación de lo económico y de lo político en ese modo de producción está caracterizada por una autonomía -relativa- específica de esas dos instancias.

2) Lo económico detenta en ese modo no sólo la determinación en última instancia, sino también el papel predominante."(23).

El papel predominante que jugaba lo político en la antigüedad o lo ideológico-religioso en la Edad Media, para legitimar la coerción extraeconómica, y que, garantizaba la generación del excedente, lo ha de desempeñar lo económico en el modo de producción capitalista.

De suerte tal, que el Estado y lo político en general pueden autonomizarse: "La legitimidad de este Estado no se funda ya sobre la voluntad divina implícita en el principio monárquico, sino sobre el conjunto de los individuos-ciudadanos formalmente libres e iguales, sobre la soberanía popular y la responsabilidad laica del Estado ante el pueblo.(...). El sistema jurídico moderno, distinto de la reglamentación feudal fundada en los privilegios, reviste un carácter normativo, expresado en un conjunto de leyes sistematizadas partiendo de los principios de libertad e igualdad: es el reino de la "ley".(24).

La separación del productor directo de los medios de producción tiene como correlato el que los agentes de producción sean considerados a nivel político, sujetos jurídicos, libres e iguales ante la ley, tanto en lo que atañe a la compra y venta de fuerza de trabajo (contrato de trabajo) como en lo que se refiere a la propiedad jurídico-formal de los medios de producción, o bien, a las relaciones institucionalizadas público-políticas (sufragio universal, soberanía popular, libertades políticas, representación parlamentaria, etc.).

En lo económico, la separación del productor directo de los medios de producción implica que el trabajador es un elemento del capital y el trabajo una mercancía. Igualmente los medios de producción susceptibles de apropiación privada, constituyen mercancía y capital. La relación social capitalista da sentido y coherencia a la fuerza de trabajo (productores directos) y a los medios de producción (objetos y medios de trabajo), en el proceso productivo, y a los no obreros (capitalistas) que pueden apropiarse del sobretrabajo gracias a ella.

Consideradas estas características, una vez que se generaliza la producción mercantil capitalista a través de múltiples unidades atomizadas del capital; el capital rota por sus respectivos ciclos (dinerario, mercantil y productivo), y la

acumulación capitalista avanza, lo económico se autonomiza, y por sus propias leyes de funcionamiento establece la diferenciación de cada agente de la producción, por ejemplo el trabajo asalariado y el capital, según sea la relación de propiedad o no propiedad, de los medios de producción.

Autonomizados históricamente, de una parte, lo político, en el sentido anteriormente anotado y de otra, lo económico, con un papel predominante en el modo de producción capitalista (y no sólo determinante en última instancia), es posible como lo menciona Poulantzas, la constitución de "lo político en ciencia autónoma y específica, así como Marx lo hizo para lo económico en el "Capital" en tanto que "ciencia económica".(25).

Se sigue de aquí también que a partir de la autonomización de las instancias mencionadas (lo político y lo económico) es posible históricamente y a su vez necesaria, una forma de relación entre ambas, que tomando en cuenta la predominancia de lo económico en el modo de producción capitalista a través de un proceso de producción y circulación anárquico, atomizado y espontáneo, imprima una cohesión estructural a la formación económico social. Dicha forma de relación entre ambas instancias puede en consecuencia erigirse también en ciencia autónoma y campo específico de conocimientos, estableciéndose como política económica.

La predominancia de lo económico (definida por la separación del productor directo de sus medios de producción) en el modo de producción capitalista y el hecho de que la misma se lleve a cabo por medio de una regularidad tendencial (leyes), que es la forma en que se cumple la competencia intercapitalista no concertada, conduce a la necesidad histórica de vertebrar una intervención específica desde lo político que permita la cohesión estructural de la formación social capitalista. "En ese caso, el predominio de la función económica del Estado sobre sus otras funciones se conjuga con el papel predominante del Estado, pues la función de factor de cohesión necesita su intervención específica en la instancia que detenta precisamente el papel determinante de una formación social: lo económico.(26).

La P.E. nace así históricamente a partir de la autonomía alcanzada por lo político y lo económico en el modo de producción capitalista. El papel predominante y determinante en última instancia que alcanza lo económico y las formas de funcionamiento que tal predominancia implica, demanda una forma de relación específica desde lo político que garantice la cohesión estructural de los distintos niveles de una formación social capitalista, por lo demás históricamente determinada.

Esta forma de relación en la medida en que ya no tiene que impulsar directamente la extracción del excedente, puede prescindir de basarse en un ejercicio de lo político fundado directamente en la coacción, lo cual resulta incompatible en el Estado de derecho, es decir, con el Estado capitalista en tanto que encarnación del interés general de toda la sociedad, como cristalización de la voluntad del cuerpo político que es la nación; de ello se deriva, que la P.E. emane de un ejercicio de lo político, que al condensar las contradicciones sociales y garantizar la cohesión estructural del sistema capitalista, encarna la conciencia social, pudiendo fundarse preferentemente en el consenso social con relación a la coerción, la cual juega su papel, empero diferente, al que ejercía en las sociedades precapitalistas, como ya se hizo notar.

La separación, o bien, la autonomización de lo político y lo económico, así como el papel predominante y determinante en última instancia de lo económico en el modo de producción capitalista, trajo como resultado, que en la conciencia social, aquéllas instancias fuesen concebidas como independientes unas de otras. Por ejemplo, del avance de lo político y de su autonomía, dio cuenta el "desarrollo del pensamiento político desde su origen canónico hasta el radicalismo filosófico"(27) asociado a nombres como los de Maquiavelo, Bodino, Bacon, Tomás Hobbes, John Locke, etc.

Asimismo, de la autonomía de lo económico encontramos evidencias en el progreso del pensamiento económico inglés a partir de los últimos mercantilistas (Eduardo Misselden y Tomás Mun), en culminaciones teóricas clásicas como la Riqueza de las Naciones de Smith y los Principios de Economía Política y Tributación de Ricardo, pasando previamente por el pensamiento fisiocrático desarrollado en Francia en el siglo XVIII.(28).

Repensar la ligazón de dichas instancias a través de una nueva racionalización planteó, no sólo el arranque histórico de la P.E., sino también, la posibilidad de conceptualizarla como una no intervención específica de lo político en lo económico. Esto es, que la política económica pudo ser concebida como una intervención o no, de lo político en lo económico, una vez que históricamente quedó configurada la posibilidad y la necesidad de su existencia real, de suerte tal que "la no intervención del Estado en el caso del capitalismo privado no significa de ningún modo que el Estado no detente esa función de cohesión: ésta se manifiesta, en este caso, por una no intervención específica en lo económico".(29).

d) **Desarrollos y polémicas del pensamiento económico que dan cuenta de la historicidad de la política económica.**

d-1) Mercantilismo.

Algunos hechos de la historia económica y en lo específico ciertos desarrollos y polémicas del pensamiento económico a los que haremos referencia *grosso modo*, dan cuenta de la autonomización de lo político y lo económico y la necesidad de una relación de ambas instancias a través de la P.E..

Así las cosas, con el surgimiento mismo del modo de producción capitalista ya encontramos la primera expresión de la nueva relación entre lo político y lo económico, entre Estado y economía, a saber: el mercantilismo, o bien, dicho de otro modo, de la P.E. promovida por la burguesía comercial surgida alrededor de los siglos XVI y XVII, que tenía como postulado central el establecimiento de un Estado fuerte en lo económico y en lo político, al cual el individuo debía subordinarse; capaz de impulsar la fusión de varios feudos para el fortalecimiento de las nacionalidades y los mercados internos, (mismos que debían ser protegidos de la competencia externa) y ser a su vez, promotor del monopolio en el comercio exterior, especialmente en lo que se refería a la colonización de las tierras conquistadas de ultramar.

El Estado fuerte debía impulsar una balanza comercial superavitaria que garantizara un flujo de dinero-oro, el cual se consideraba la fuente de riqueza para una nación. En realidad, parece advertirse más una visión de demanda efectiva que un simple apego al dinero, como han constatado muchos autores, en el sentido de que al entrar dinero-oro a una nación, disminuía la tasa de interés, se incrementaba el poder interno de compra y ello dinamizaba la actividad económica y el empleo.

En la medida en que el "capital" no traspasaba su fase comercial a la industrial, tal impulso debía ser promovido de alguna forma desde lo político con alguna fórmula que incidiese sobre lo económico: el superávit de la balanza comercial. De cualquier forma, ya para fines del siglo XVII y comienzos del siglo XVIII puede captarse que la "teoría y la política mercantilista ya habían realizado su labor. Habían abolido las restricciones medievales y contribuido a crear estados nacionales unidos y poderosos. Estos, a su vez, se convirtieron en potentes instrumentos para fomentar el comercio hasta que el capitalismo

incipiente se convirtió en capitalismo industrial plenamente maduro.

En países como Inglaterra y Francia, donde este proceso se concluyó primero el poder del Estado fue al mismo tiempo aplicado a un nuevo uso. Tuvo que ayudar a la industria a conseguir la supremacía económica".(30) Por consiguiente, no resulta casual que sea en los dos países mencionados, Francia e Inglaterra, donde se desarrollan cuerpos de teorías que ubicaron en la esfera de la producción, la capacidad para crear la riqueza y el excedente susceptible de acumulación.

El tránsito del capitalismo comercial al industrial dejó bien definida la autonomización de lo económico, (hecho relevante ya en el siglo XVIII), a la vez que evidenció la separación de lo político, tanto en la necesidad de articular un Estado fuerte en el mercantilismo, como en la prédica liberal del Estado no intervencionista, ante el inminente ascenso de la sociedad civil.

Las medidas puestas en práctica por el mercantilismo dan cuenta de la autonomización de lo político y lo económico y la necesidad de relación de ambas esferas, expresada como la "la política económica mercantilista". Vale decir, que históricamente con el mercantilismo nace la P.E., a pesar de las múltiples expresiones del liberalismo por obviar este hecho. La no comprensión de esta última cuestión (en unos casos marcada por un fuerte sesgo ideológico y en otros, por considerarla de la menor importancia) ha conducido a varios autores a ubicar el surgimiento histórico de la P.E. apenas con Keynes en la década de los treinta del presente siglo, lo cual precisa una aclaración.

El que el liberalismo pudiese predicar el dejar hacer y dejar pasar, durante el período de ascenso y consolidación del capitalismo industrial y de la sociedad civil en el siglo XVIII, se derivaba de la creciente autonomía de lo económico: empero, ello nunca dejó de presuponer un sistema jurídico-político que le imprimiera coherencia fijando las relaciones de producción en tanto que relaciones de propiedad formal, que a la vez se contituyesen en el marco que le da cohesión a las relaciones comerciales, considerada también la compra-venta de fuerza de trabajo.

En este mismo sentido la autonomía de lo económico, suponía que el Estado debía asumir los prerrequisitos de la producción material que no resultaban lucrativos desde una perspectiva capitalista, pero que eran imprescindibles para el

proceso productivo (verbigracia: gastos en infraestructura de transportes y comunicaciones).

De igual forma, no puede desdesharse que el alumbramiento de la industria capitalista fue permitido históricamente por un sistema mercantilista en que el Estado y lo político en general, pudieron articular una forma de relación con lo económico que bien puede ser llamada la política económica de la acumulación originaria del capital. Ello explica por qué el mercantilismo fue considerado como P.E. por el mismo Keynes. "Así, el mercantilismo como Política Económica basada en unos ciertos principios y en la observación atenta de los problemas de la construcción de unos Estados nacionales, fue rehabilitado (pero no de una forma total) en el momento de la primera crisis realmente importante del capitalismo liberal: la depresión de los años treinta. Y fue rehabilitado, justamente, por Keynes (que no era según Joan Robinson, un gran especialista en la literatura económica anterior a su época). (31).

d-2) Liberalismo-proteccionismo.

Con el ascenso del capitalismo industrial y de la sociedad civil se sentaron las bases teóricas del liberalismo en los siglos XVIII y XIX, pasando por el circuito económico de los fisiócratas, cuyo objetivo era dilucidar la forma en que el excedente económico generado en la agricultura circulaba entre las clases de la sociedad (terratenientes, agricultores y clase estéril), hasta llegar a Adam Smith (filósofo escocés, 1723-90) y su obra, "Una investigación acerca de la naturaleza y de las causas de la Riqueza de las Naciones" y David Ricardo (economista inglés 1772-1823) y su obra "Principios de Economía Política y tributación" (1817).

Con estos autores se asiste a la consolidación de la autonomía de lo económico tanto en su dinámica de funcionamiento como en su carácter de instancia específica de conocimientos. Surge así la Economía Política clásica, con la cual por primera vez pasaba a considerarse la sociedad económica como un sistema supeditado a leyes, con autonomía, que dejado en libertad producía un resultado óptimo para el bienestar humano.

La piedra angular de la Economía Política fue así el laissez faire, que suponía la aplicación del orden natural a la sociedad y cuyo fundamento radicaba en el hecho de que el individuo al

perseguir su propio provecho, garantizaba el bienestar común. En virtud de ello, la autonomía de lo económico implicaba concebir a través del *laissez faire*, al Estado y lo político en general, como una instancia exógena, que debía circunscribirse a labores de defensa contra la agresión extranjera, a la administración de justicia y al sostenimiento de ciertas obras e instituciones que no garantizan una "rentabilidad" adecuada a las unidades del capital.

Con los postulados del liberalismo, la concepción del *laissez faire* estuvo preferentemente plasmada en la teoría, ya que el credo librecambista basado en la inactividad del Estado y su P.E. de dejar hacer, fue relativizado por los hechos, toda vez que en la realidad "durante un período comparativamente corto en la década de 1860 y 1870, el mundo tuvo, como ideal comercial el librecambio, tal y como había sido preconizado por la teoría económica clásica... y sólo Inglaterra y Holanda adoptaron una política de aceptación absoluta"(32).

Además, "el desarrollo de la industrialización urbana en los años 1850 y 1860, a pesar de la enorme prosperidad de los tiempos, planteó problemas cada vez más apremiantes: a) de horas y condiciones de trabajo, b) de trabajo de mujeres y de niños, c) de sindicación obrera, d) de salud pública, y e) de la propiedad y administración de las empresas públicas en rápido desarrollo, dando todo ello como resultado una constante y fragmentaria intervención de la acción del estado en la vida social y económica"(33).

Más que excepciones a la regla del *laissez faire*, las intervenciones públicas en la vida económica de las naciones capitalistas, comenzaron a convertirse en medidas comunes, tanto en número como en importancia, durante el siglo XIX. En similar circunstancia, es posible ubicar la polémica surgida en el siglo XIX, entre los partidarios del librecambio y del proteccionismo (Alexander Hamilton y Henry Carey en norteamérica y Federico List en Alemania), misma que revelaba las distintas concepciones del Estado y de la P.E., que se debía ejercer en dos tipos de formaciones sociales capitalistas. Una de ellas, la inglesa, en la que se había producido una revolución tecnológica que comenzó en la segunda mitad del siglo XVIII y continuó, entre 1820 y 1880, transformándose de una economía predominantemente agrícola en la primera economía industrial del mundo, con un pujante desarrollo de sus fuerzas productivas y ávida de invadir de mercancías el mercado mundial.

Por consiguiente, en esta formación económico-social el Estado debía circunscribirse conforme a la tradición liberal, a

ciertas funciones generales de policía, administración, judiciales, de defensa, etc; y permitir que los agentes económicos privados se centraran en la acumulación de capital propiamente dicha. En el otro tipo de formación social capitalista, como son los casos de Alemania y Estados Unidos, la industrialización rápida tuvo lugar más de un siglo después de que la nueva tecnología se hubiera desarrollado en Inglaterra. En estas formaciones sociales el relativo rezago industrial fue "superado gracias a la ayuda estatal mediante aranceles que protegían los propios mercados, de forma tal que hacia fines del S. XIX, tanto Estados Unidos como Alemania superaron a Inglaterra en producción industrial"(34).

La P.E. en estas formaciones sociales prohibió así a través de acusados procesos de concentración y centralización de capitales, las posesiones monopolistas del capital en los propios mercados nacionales.

Lo analizado hasta aquí nos permite corroborar que la autonomía creciente de lo económico y de lo político y la necesidad de vinculación entre ambas instancias, constituye un proceso histórico ligado al surgimiento del modo de producción capitalista, incluyendo el laissez faire, que planteado como la P.E. del capitalismo industrial, nunca alcanzó plenamente esa condición, como ha podido constatarse en otros apartados.

d-3) El Neoclasicismo.

A partir de los años setentas del siglo XIX o más precisamente, en el último tercio de este siglo, a nivel del pensamiento económico hace su aparición una escuela que vino a ser denominada "neoclásica", en realidad porque muchos de sus fundadores se propusieron a sí mismos como continuadores de la economía clásica.

Esta escuela está vinculada a nombres como los de Walras en Francia, Menger en Austria, Jevons, Edgeworth y Marshall en Inglaterra, Pareto y Barone en Italia; Clark y Fisher en América; Wicksell en Suecia.(35), y se planteó la sustitución del análisis de la economía clásica (Smith, Ricardo) basado en la acumulación (considerando a las clases sociales y el origen clasista del ingreso) por "un análisis de equilibrio de la oferta y la demanda en un estado estacionario"(36).

En tal virtud, "los neoclásicos desviaron su atención hacia el cambio y basaron una teoría de los precios relativos en el concepto de utilidad"(37).

En términos generales, según la teoría neoclásica el sistema dejado a su libre juego de oferta y demanda en un régimen de absoluta competencia (competencia perfecta), tendía hacia una posición de equilibrio general con pleno empleo de recursos, en donde la remuneración de cada factor productivo está determinada por el valor de su productividad marginal.

En este cuadro, el mercado y el cambio a través de la competencia perfecta (forma de mercado que consiste en un conjunto numeroso de empresas que producen los mismos bienes y que además son muy pequeñas con respecto a la amplitud global del mercado y por lo tanto no pueden tener ninguna influencia en el precio, el cual está dado) se erigen en la única realidad.

Considerando una rígida dicotomía entre los ámbitos real y monetario, el pensamiento neoclásico postulaba que los precios relativos, las cantidades producidas y demandadas (de pleno empleo) y la tasa de interés (que enlaza dos magnitudes reales: ahorro e inversión), quedaban establecidos en el terreno real, en un estado en que el valor de la oferta global era igual al valor de la demanda global y en el que a la vez se alcanza el pleno empleo de los recursos, en especial del factor trabajo, factor variable en el corto plazo (dados los recursos productivos, la técnica de producción y las preferencias de los sujetos económicos).

Ello suponía una perfecta flexibilidad de los precios, los salarios y la tasa de interés, de suerte tal que pudiese alcanzarse el equilibrio en todos los mercados (de trabajo, de bienes, de capital, de dinero), a través de relaciones simétricas de interdependencia simultánea.

Por su parte, los fenómenos monetarios no eran más que un velo para la actividad real. El dinero era neutral y sólo podía determinar el nivel absoluto de los precios. En este esquema, el equilibrio no sólo no admitía la posibilidad de desajustes duraderos sino que siempre era el óptimo posible, ya que la conducta "racional" de los agentes económicos los orientaba hacia la asignación más eficiente de los recursos (maximizando las ganancias y minimizando los costos) y el nivel más elevado de satisfacciones individuales.

De este modo, el equilibrio, siendo el óptimo, no podía ser alterado sin perjudicar a otro. (Pareto).

En un planteamiento de esta naturaleza la acción económica del Estado resultaba perjudicial y cualquier alusión a las clases sociales analizadas en la perspectiva de la acumulación se consideraba ociosa y hasta peligrosa, habida cuenta de la categoría de explotación que Marx había derivado de estos elementos de análisis. Como afirman Robinson y John Eatwell: "Las doctrinas clásicas, aún en su forma más liberal, subrayan la función económica de las clases sociales y los conflictos de intereses entre ellas. A finales del siglo XIX, el foco del conflicto social se había desplazado del antagonismo del capitalista y el terrateniente a la oposición de los trabajadores a los capitalistas. El miedo y el horror suscitados por la obra de Marx se vieron exacerbados por el efecto que en toda Europa produjo la Comuna de París en 1871. Las doctrinas que sugerían conflictos ya no eran deseables. Las teorías que distraían la atención, apartándola del antagonismo de las clases sociales, alcanzaban una buena acogida"(38).

De conformidad con su análisis general, en el que la ciencia económica debía limitarse a descubrir cómo operaba el mercado, el pensamiento neoclásico sólo contemplaba en ciertos casos la necesidad de una política económica. Esta estaba referida a aquellas situaciones en que la hipótesis de competencia perfecta no se cumplía, debido a fenómenos como el monopolio, el estatismo, el sindicalismo, etc., que tendían a vulnerarla.

La P.E. debía reorientar la economía, impidiendo las distorsiones que afectaban las hipótesis competitivas, de forma tal, que el sistema autorreguladamente alcanzase el equilibrio. Cualquier referencia a la crisis, sólo podría admitirse en función de rigideces que entorpecían el funcionamiento del modelo en la realidad. En consecuencia, todo era cuestión de readecuar la realidad al modelo, ya que éste, *per se*, había demostrado sus bondades.

Se desprende de aquí, que incluso, en el mejor de los casos, el funcionamiento real del sistema capitalista, ya exigía a los neoclásicos la posibilidad de considerar algún tipo de acción estatal para reestablecer las flexibilidades fundamentales que requería la operatividad del modelo, aunque ello nunca fuese reconocido como la necesidad de una P.E. propiamente tal.

A grandes rasgos, encontramos que las aportaciones teóricas clásicas combinadas con los desarrollos de los teóricos del equilibrio (neoclásicos), configuraron lo que comúnmente se conoce como el liberalismo, para el cual, el mercado dejado en libertad (como ya se anotó), a nivel interno, operando en

condiciones de competencia perfecta, permitía un equilibrio general en el que los recursos eran asignados de manera óptima y el pleno empleo estaba garantizado.

Asimismo, a nivel internacional, el libre comercio basado en las ventajas comparativas de cada nación, derivaría en una óptima asignación de recursos que por su parte conduciría a aumentar las ganancias del intercambio a todas las naciones participantes y paralelamente, a elevar el bienestar económico mundial.

De manera concomitante, a partir de 1870, asistimos a un parteaguas histórico en lo que hace al modo de funcionamiento del sistema capitalista, mismo que contradecía en algunos aspectos esenciales el planteamiento neoclásico, a saber:

1) Considerando la hipótesis de competencia perfecta, la preeminencia de unidades productivas pequeñas, incapaces de influir sobre el mercado y tomadoras de precio, fue cuestionada por la formación de los monopolios que controlaban los mercados y fijaban los precios.

En las tres últimas décadas del siglo XIX y comienzos del XX, ya se aprecia que el sistema capitalista experimenta un tránsito de una fase de competencia más o menos libre, a otra en la que predominan las firmas gigantes, trusts y cárteles, que dominan los mercados internos y exigen protección de la competencia internacional, todo lo cual influye en el devenir de la P.E..

El sistema capitalista en su fase monopólica queda delineado en sus centros rectores no sólo por Inglaterra, sino por países como Alemania y Estados Unidos, que demandaban a sus Estados una P.E. que promoviera mercados procesos de concentración y centralización de capitales, favoreciendo a los monopolios, de tal forma que éstos aprovecharan plenamente las ventajas del control de precios y la división del mercado interno, permitiendo así que debido al crecimiento de la escala de los negocios y a la explotación que requerían las nuevas tecnologías, el capital industrial utilizara como soporte al capital bancario.

La fusión del capital bancario con el industrial, marcó la época del surgimiento del capital financiero y la gestión estatal que la sustentó, bien puede denominarse "la P.E. del capital financiero".

2) A nivel internacional, el libre comercio fue en realidad una excepción que tendió a confirmar la regla. Los grandes monopolios comenzaron a exigir de sus Estados, una P.E. de corte

proteccionista, como ya se observó en otro apartado, que además requería de la búsqueda de nuevos mercados en el exterior (así como garantías en el suministro de materias primas), ya que los elevados costos fijos en que aquéllos incurrieran debían repartirse sobre un gran volumen de producción cuyas condiciones de realización encontraban estrechos los mercados internos.

Asimismo, el control de los monopolios sobre los precios internos, introducía una creciente rigidez en los mismos, lo que configuraba un comportamiento de la balanza de pagos en el que los desequilibrios vendrían a ser corregidos principalmente por el movimiento de la renta y no por el de los precios; es decir, que la poca flexibilidad de los precios y costes al alza o a la baja, incrementaba el efecto de los desequilibrios de balanza de pagos sobre el nivel de la renta y del empleo.

Tradicionalmente se suponía que si existía un déficit comercial, ello representaba una "salida de oro" (régimen de patrón oro) del país en cuestión, lo que a su vez daba cuenta de un alza en los tipos de interés y una menor demanda efectiva, que disminuía el nivel de los precios y frenaba la actividad económica. Se partía de que la flexibilidad de los precios y los costes era la suficiente como para que la salida de oro no fuese innecesariamente costosa en términos de renta (ingreso) y empleo. Más aún, cuando se sostenía a través de la teoría cuantitativa del dinero, que este último era neutral y que difícilmente podía afectar las condiciones de equilibrio con pleno empleo que alcanzaba la economía real en condiciones de trueque. Ello, era perfectamente compatible con la hipótesis neoclásica de que en una situación de desequilibrio, son las variables monetarias las que reaccionan en un primer momento y reorientan el sistema económico hacia el equilibrio y aunque, en un segundo momento pudiesen reaccionar las variables reales, el primer mecanismo de ajuste resultaba tan rápido y eficiente, que el segundo orden de efectos era prácticamente minimizado.

Así el déficit comercial tendía a revertirse por un ajuste que recaía en lo fundamental sobre el nivel general de precios, que al disminuir, hacía aumentar el volumen de las exportaciones (que se abarataban) y permitía reducir el de las importaciones (que se encarecían con relación al nivel de los precios internos).

En otro sentido, un superávit comercial, se expresaba a través de una entrada de oro que elevaba el nivel general de los precios, lo que a su vez encarecía las exportaciones y abarataba las importaciones, afectando sus respectivos volúmenes hacia el equilibrio.

Se concluía de aquí que tales procesos se estarían realizando continuamente hasta el momento en que el equilibrio de balanza de pagos se alcanzase en todos los países. Empero, si los precios internos no eran lo suficientemente flexibles como la teoría afirmaba, en una situación de déficit comercial, por ejemplo, la elevación de la tasa de interés ante una salida de oro, ejercería su mayor efecto sobre el nivel de renta y de empleo. Vale decir, que la principal variable de ajuste de las cuentas externas sería el nivel de renta y de empleo.

Suponiendo, que las importaciones constituyen una variable dependiente del nivel de renta, el equilibrio de las cuentas externas podría requerir de reducciones tan significativas en ésta y en el empleo (dependiendo de la magnitud del desequilibrio) que podría acarrear costos sociales y económicos insostenibles.

Es precisamente este hecho, que es captado como resultado de aplicar el análisis keynesiano a las cuestiones del comercio internacional, el que se ve confirmado con la gran depresión de 1929, cuando se advirtió claramente que el ajuste de las variables monetarias no era lo rápido y eficiente que se suponía debido a la rigidez del sistema de precios (con tendencia hacia el descenso en este caso) y las variables reales tendían a reaccionar en primer lugar.

Además, durante el llamado período de entreguerras ya estaban presentes el abandono del patrón oro, la agudización del proteccionismo, el bilateralismo y las devaluaciones competitivas, como normas del comercio internacional, cuyas condiciones se venían gestando desde fines del siglo XIX y que evidenciaban la imposibilidad de seguir postulando y practicando en materia de comercio internacional, el *laissez faire*, ya que esto significaba seguir sacrificando de continuo el comportamiento de las variables internas (nivel general de los precios y actividad económica y empleo internos) de por sí inestables en función de la estabilidad de las variables relacionadas con el sector externo (exportaciones, importaciones, tipo de cambio).

Lo anterior acontecía en un entorno internacional en que el automatismo del patrón oro es cada vez más cuestionado debido a la escasez del metal y a la disputa entre la libra esterlina y el dólar por el papel de patrón monetario hegemónico (moneda internacional), en virtud de los cambios que en las estructuras económicas y financieras; habían sucedido en Inglaterra y Estados Unidos, y que colocaban a este último, en particular después de

la primera guerra mundial, como el centro rector de la economía mundial.

3) El equilibrio general, entendido en el sentido de que "el valor de la oferta global es igual al valor de la demanda global", se vio enfrentado, en especial a partir del período que se inicia en 1873 (descrito por numerosos autores como la gran depresión), a una situación en que la "tendencia generalizada para la producción en este período (y para la capacidad productiva), fue el aumento de la crisis de los mercados, presionando sobre los costos y beneficios, lo cual, lamentaban los hombres de negocios en numerosos países.

La producción continuó creciendo, pero al menos en los países de más antigua industrialización como Inglaterra y Francia, el crecimiento se hizo más lento; la "desaceleración" se había producido.

El problema de la "superproducción", un rasgo previo a los cortos períodos de depresión de la industrialización había hecho más intensa la lucha por los mercados".(39).

En otras palabras, el último tercio de del siglo XIX y comienzos del XX, constituye un período que estuvo marcado por "una extensión del maquinismo que representó un incremento de la productividad que si bien limitó el costo de las mayores instalaciones fijas, tuvo un efecto reducido sobre el valor de la fuerza de trabajo"(40). "La producción creció más rápidamente que el empleo"(41); y además con el maquinismo quedó consagrada materialmente la separación de los trabajadores de sus medios de producción (hecho este que de por sí abre nuevos espacios de acción a la P.E. en lo que hace a la gestión estatal de la fuerza de trabajo).

Así las cosas, en este período los momentos de depresión en los ciclos de la economía capitalista se hicieron más prolongados, y los de auge, más cortos; el paro forzoso y las crisis de sobreproducción se convierten en una realidad que alcanzó su expresión máxima en la década de los treintas, en la gran depresión 1929-32.

Los gobiernos atados a las concepciones del equilibrio general, que se suponía corría parejo con el pleno empleo de los recursos, en especial del factor trabajo, (tal como era preconizado por el neoclasicismo), habían prescindido de adoptar medidas internas que pudieran ayudar a evitar una situación de desocupación crónica o de subocupación intermitente. No obstante, ello no impidió que en otras áreas se ejerciera alguna forma de

P.E. a pesar de todas las disquisiciones del laissez faire. De tal suerte que la P.E. se tradujo en la creación de múltiples empresas públicas así como en el establecimiento de regulaciones crecientes para la empresa privada, pasando por un acentuado proteccionismo comercial hasta llegar a la asistencia gubernamental para la búsqueda de nuevos mercados, la garantía del suministro de materias primas y el aseguramiento de contratos y concesiones particulares de parte de países extranjeros. Inclusive, eventualmente y ante el reforzamiento de los sindicatos obreros seguido del reconocimiento legal de los mismos, se implementaron seguros obligatorios por enfermedad, accidentes, invalidez, derivados de la actividad laboral, etc. (siempre teniendo en cuenta que estos seguros se aplicaban con matices diferentes en los países industriales, pasando por Alemania como pionero y teniendo a los Estados Unidos como excepción).

Los nuevos perfiles de la P.E. comienzan así a definirse a través de funciones dispersas que garantizan la existencia social y material del capital social en su conjunto, durante el período en cuestión (1870-1929). Sin embargo, en este período se presentan nuevos retos a la P.E., que como forma de racionalización de la "conciencia social", no encuentra la forma de dar respuestas bajo los postulados teóricos del "gran modelo neoclásico".

Como estaba configurado el pensamiento neoclásico, no había una explicación derivada del funcionamiento autorregulado del sistema que permitiese inferir algún estado de desequilibrio, o bien, de equilibrio con desempleo de recursos. Tal situación, sólo podía prevalecer por rigideces en los precios, los salarios o en la tasa de interés, introducidas desde fuera del sistema. Se trataba de la negativa por parte del edificio teórico neoclásico, a considerar el devenir del sistema capitalista en función de nuevas realidades surgidas de su mismo desarrollo, a saber: los monopolios, los sindicatos obreros, el proteccionismo, la sobreproducción, el paro forzoso, etc; así como la necesidad de una mayor participación estatal en la producción material en tanto que prerequisite de la acumulación privada del capital.

Este nuevo accionar del capitalismo había recibido algunas respuestas prácticas por parte de la P.E. como ya se observó. Empero, la acentuación de las fases críticas del ciclo económico en el período 1870-1929, hasta llegar a la depresión 1929-32, estableció las condiciones necesarias y suficientes en virtud de las cuales la P.E. debía ser reformulada para garantizar la existencia social y material del capital en su conjunto.

d-4) El Keynesianismo.

Ante las tendencias hacia el estancamiento y la depresión en las economías capitalistas centrales, y en virtud de la evidencia de la sobreproducción, paro forzoso y caída de los precios, entró en escena un nuevo paradigma en el ámbito del pensamiento económico, que se centró en el terreno distributivo, colocando su mayor énfasis en la demanda efectiva. El nuevo paradigma se funda en la Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero (1936) de John Maynard Keynes (1883-1946), y de allí se deslindaron con relación al enfoque neoclásico ortodoxo, las siguientes objeciones:

1) El desempleo habido en el mercado de trabajo, no podía explicarse por una negativa de los trabajadores a permitir que los salarios reales se redujesen a través de un descenso de los salarios nominales.

Según el enfoque neoclásico si el salario real se reducía, el costo marginal del trabajo sería menor que el valor de la productividad marginal del mismo y habría una mayor demanda de trabajo hasta el punto en que el empleo y el producto se incrementarían hasta alcanzar la plena ocupación. El desempleo sólo podía ser voluntario. De acuerdo a la óptica keynesiana, el desempleo en el mercado de trabajo no podía explicarse por la negativa de los trabajadores a ver reducidos sus salarios reales a través de los nominales. En realidad, los trabajadores tendían a ofrecer sus servicios en función de los salarios nominales, que en este caso, serían rígidos a la baja y aunque hubiese un alza de precios que disminuyese los salarios reales, seguramente los trabajadores no abandonarían sus empleos por ello. Así, la reducción de los salarios nominales podía causar una disminución de los precios y dejar inalterados los salarios reales, siendo el efecto nulo sobre el desempleo.

En este orden de ideas, encontramos también que tal reducción de los salarios nominales significaba una contracción de la demanda agregada que lejos de permitir una recuperación económica podría crear una expectativa perversa de posteriores reducciones de precios y salarios, que perpetuarían la depresión.

La solución al problema del desempleo habría que buscarla pues, en otra parte y no por medio de la reducción de los salarios nominales. El equilibrio del mercado de trabajo se determinaba "exógenamente", para lo cual había que explicar la dinámica ingreso-gasto en el mercado de bienes (bienes de consumo y de inversión).

2) El planteamiento keynesiano sugería, que el estancamiento del sistema capitalista se explicaba por la dificultad por parte de la demanda efectiva para absorber la totalidad de la renta de pleno empleo. De este modo, a un nivel de renta dado, la demanda agregada o el gasto agregado podía igualarse con la oferta agregada, sin haberse alcanzado la plena utilización de los recursos. Podía llegarse así a una situación de equilibrio con desempleo.

El crecimiento del empleo y del producto estaban de esta forma regulados por los empresarios de acuerdo con las previsiones sobre el estado de la demanda efectiva, y no por la variabilidad de los salarios nominales como aseveraba el neoclasicismo. Si las previsiones sobre la demanda efectiva determinaban el crecimiento del producto y del empleo, era necesario analizar cómo se comportaba ésta. Conforme se incrementaba la renta, el consumo también lo hacía pero en menor proporción (propensión marginal a consumir), de manera tal que la diferencia entre renta y consumo era cada vez mayor; esto es, que la propensión marginal a ahorrar tendía a aumentar.

La corriente neoclásica suponía que el ahorro determinaba a la inversión a través de las variaciones en la tasa de interés, de suerte tal que la diferencia creciente entre renta y consumo se concretaba en una mayor inversión, por lo que no habría una insuficiencia de demanda que impidiese alcanzar el pleno empleo (vistas así las cosas, una menor demanda de bienes de consumo representaría por otro lado una mayor demanda de bienes de inversión por medio de variaciones en la tasa de interés). El equilibrio del mercado de trabajo se resolvería en la dinámica de renta-gasto en el mercado de bienes. Sin embargo, la igualdad ahorro-inversión es cuestionada por el enfoque keynesiano ya que no son iguales los agentes económicos que ahorran a los que invierten y la inversión no está determinada por la renta y por el ahorro (que en el corto plazo sería un residuo de la renta una vez descontado el consumo), sino que es aquélla la que determina a éstos a través del multiplicador (que es la inversa de uno menos la propensión marginal a consumir).

3) Es necesario entonces trasladarse al mercado de capitales para analizar los elementos determinantes de la inversión que sería el factor crítico en la explicación de la insuficiencia de la demanda agregada con relación al pleno empleo. Así, según la corriente keynesiana el ahorro dependía fundamentalmente de la renta en el corto plazo, mientras que la inversión estaba en función de la rentabilidad esperada de los proyectos de inversión comparados con la tasa de interés corriente (Eficiencia marginal del capital y tasa de interés).

En lo que se refiere a la eficiencia marginal del capital, tenemos que la misma estaba determinada por la escasez o abundancia más que por su productividad. Keynes suponía un "capital físico abundante" en las economías capitalistas centrales, lo que de suyo propiciaba un rendimiento esperado de los proyectos de inversión muy bajo en relación a la tasa corriente de interés, que con dificultad garantizaría el volumen de inversión tanto en términos absolutos, como en relación al nivel de renta, para alcanzar la plena utilización de los recursos.

4) Sentado el comportamiento de la eficiencia marginal del capital, es pertinente establecer entonces lo que sucede con la "tasa de interés" y por lo tanto, lo que acontece con el "mercado de dinero" de acuerdo a la visión keynesiana.

En el esquema neoclásico la tasa de interés desempeña el rol de precio equilibrador de dos magnitudes reales: ahorro e inversión. En Keynes la tasa de interés va a estar determinada fuera del mercado de capital, en el "mercado de dinero", esto es, por la oferta y demanda de dinero. Considerando la oferta de dinero como "exógena" (autoridades monetarias), la demanda de dinero, esbozada por Keynes como curva de preferencia por la liquidez, va a estar determinada en la fundamental por el motivo especulación merced al papel del dinero como reserva de valor, mientras que para los neoclásicos sólo podía demandarse dinero para realizar las transacciones que el equilibrio de pleno empleo requería.

Mientras el modelo neoclásico se refiere a un mundo pleno de certidumbre y con información perfecta por parte de los agentes económicos, el punto básico de la corriente keynesiana reside en destacar la "incertidumbre y la información imperfecta". Ello se refleja en el papel del dinero en la doctrina keynesiana, que refleja la incertidumbre que caracteriza las previsiones de los agentes económicos. La demanda de dinero será así inestable y estará en función de las previsiones de los agentes económicos con respecto a lo que el futuro traerá consigo, lo cual se reflejará en el comportamiento de la tasa de interés. De allí que, la demanda de dinero por motivo especulación que depende de la tasa de interés esté ligada también a las previsiones de los agentes económicos en un mundo de incertidumbre. Si ha de disminuir el incentivo para mantener el dinero en forma "no líquida" (si ha de reducirse la tasa de interés), los agentes preferirán mantener su riqueza en forma líquida. Si ha de aumentar el incentivo para mantener el dinero en "forma no

líquida", los agentes tendrán preferencia por desprenderse de liquidez.

En este contexto, las autoridades monetarias pueden aumentar la cantidad de dinero para que la tasa de interés disminuya y se hagan más rentables los proyectos de inversión, lo cual incrementaría la actividad económica y el empleo hasta el punto en que se alcanzase el equilibrio con pleno empleo. En el mercado de dinero se definirían de este modo las condiciones para superar el estancamiento del sistema capitalista, ya que en el análisis keynesiano, el dinero sí podía, en condiciones de desempleo, afectar la actividad económica real, rompiéndose la rígida dicotomía entre lo real y lo monetario. Empero, si el aumento de la oferta de dinero se producía correlativamente con un incremento en la preferencia por la liquidez por parte de los agentes económicos, la tasa de interés no descendería, cayéndose en una situación de "trampa de la liquidez".

En este marco, la tasa de interés de "equilibrio" establecida en el mercado de dinero, podía estar muy por encima del nivel requerido por el volumen de inversiones que habría de garantizar la renta de pleno empleo.

Sucintamente, ésta era la evaluación analítica que ofrecía el pensamiento keynesiano ante los hechos que prevalecían en los centros rectores del capitalismo a nivel mundial desde fines del siglo XIX hasta la década de los treinta en el XX, caracterizados en lo esencial por crisis de sobreproducción y paros forzosos cada vez más agudos y analizados por la perspectiva keynesiana bajo el diagnóstico de equilibrio con desempleo, del que solamente podía salirse reformulando conscientemente el papel de lo político en lo económico, afectando el terreno distributivo, es decir, incidiendo sobre la demanda efectiva.

Con respecto a la visión anterior, la P.E. keynesiana formula sus principales recomendaciones para superar el equilibrio con desempleo interfiriendo sobre los "elementos modulares" que afectan la demanda efectiva de la siguiente manera:

- 1) Elevando la propensión marginal a consumir por medio de un mayor gasto público deficitario financiado con endeudamiento; este gasto serviría para crear empleos, a la vez que contribuiría a movilizar el ahorro paralizado por una tasa de interés elevada. Asimismo la "tasación progresiva" de la renta nacional permitiría una mayor distribución del ingreso hacia los sectores con una mayor propensión marginal a consumir.

2) Debido al "estancamiento" de la acumulación de capital, consecuencia de una insuficiente eficiencia marginal del capital atribuida a su vez a un abundante capital físico, en Keynes podemos encontrar desde una opción radical que plantea la "socialización de las inversiones" hasta una más reformista que postula el estímulo y coordinación de la acumulación bajo la regulación estatal. Se trataba de que el Estado promoviera exógenamente el volumen de inversión necesario hasta que se alcanzase el pleno empleo.

Los dos aspectos mencionados al centrar la acción estatal en las curvas de la propensión marginal a consumir y de la eficiencia marginal del capital, otorgan a la política fiscal un papel relevante en el impulso a la demanda efectiva. No obstante, es de importancia destacar un tercer elemento que afecta la demanda efectiva relacionado con la política monetaria.

3) La invariabilidad de la tasa de interés en una situación de "trampa de la liquidez", podría fijarla en un nivel que frenara el volumen de inversión necesario para alcanzar la renta de pleno empleo. De ahí se derivó una tendencia de la formulación keynesiana con inclinación a descartar la política monetaria. Sin embargo, como ya se observó, el dinero en Keynes, sí podía afectar las variables reales en condiciones de equilibrio con desempleo de recursos, por lo que la política monetaria no podía desdesharse como complemento de otras políticas, por ejemplo la fiscal, para influir sobre la demanda agregada. De aquí a que Keynes propusiera la eutanasia del rentista como un medio para liberar capital dinerario hacia el capital productivo, con el objeto de poner en marcha a este último, marcado por la impronta del desempleo de los recursos existentes.

Considerados los principales planteamientos de la P.E. keynesiana, encontramos entonces que la P.E. como expresión de la conciencia social con rúbrica keynesiana, pasa primero por la iniciativa de los distintos gobiernos en los países capitalistas centrales en sus propósitos por resolver los problemas concretos planteados por la crisis de los treintas.

Así se explican experiencias como el "New Deal" Rooseveltiano en los E.U., la P.E. del nazismo alemán y el fascismo italiano, o bien, la P.E. del Frente Popular en Francia.

Se trataba de respuestas más pragmáticas que teóricas para afrontar los problemas de estancamiento con desempleo que se imponían en el período de la "gran depresión" que transcurría entre los años 1930-1939.

Por su parte, en tanto que racionalización de la conciencia social, la P.E. es formalizada en el ámbito dominante de la teoría económica como la "revolución keynesiana" con la aparición de la Teoría General de Keynes en 1936. Ello sin dejar de observar que "en 1933, al margen de las principales corrientes de la teoría económica tradicional, un desconocido economista polaco, sin ningún contacto con Keynes, descubrió también todos los componentes básicos que entran en el sistema analítico de Keynes, utilizándolos correctamente"(42). Tal economista fue Michal Kalecki (1899-1970).

La autonomización de lo económico requería ya para fines del siglo XIX una intervención desde lo político, que reestableciera el "circuito económico capitalista", ya sea promoviendo una mayor distribución de los recursos (hacia los perceptores de ingresos más bajos que en lenguaje keynesiano tendrían una propensión marginal a consumir mayor), o bien, en una opción más radical, propiciando "la afectación de los recursos" (socialización de las inversiones en Keynes) que condujera a la plena utilización de la capacidad productiva.

Ya para la década de los treinta el estancamiento con desempleo de recursos alcanza su clímax en las economías capitalistas centrales, por lo que la "cohesión estructural del sistema" demandaba renovados esfuerzos en lo que concernía a la P.E..

Los cambios que venía experimentando el sistema capitalista se caracterizaban por el advenimiento de la gran industria y la preeminencia de los monopolios en la producción, un crecimiento más rápido de la capacidad productiva con relación al empleo y por un comportamiento más rígido en el mecanismo de los precios, todo lo cual se reflejaba en una insuficiencia de demanda efectiva que tendía a postrar la actividad económica y el empleo.

Estos cambios abrieron nuevos campos de acción para la P.E., especialmente en lo relativo a la "gestión estatal de la fuerza de trabajo" y a la "gestión estatal de la moneda", que para autores como Suzanne de Brunhoff, constituyen las dos áreas específicas que "plantearon las condiciones decisivas de la formación de una política económica keynesiana"(43).

Respecto a la gestión estatal de la fuerza de trabajo se advertía desde la consolidación de la gran industria, que la clase obrera separada crecientemente de los medios de producción, se articulaba de manera ascendente como "sujeto político" en torno a los sindicatos e introducía cierta rigidez en el comportamiento de los salarios monetarios al celebrar contratos

de trabajo al rededor del salario nominal. De este modo, "a través de reformas que conciernen a los seguros sociales, el papel de los sindicatos, el salario mínimo fijo y la máxima duración del trabajo, el estatuto de la fuerza de trabajo se modificó"(44).

Se derivó de ahí el que la clase obrera pudiera convertirse en "sujeto económico, que percibe y gasta rentas monetarias y que recibe salarios indirectos o diferidos a través de subsidios de los parados y de los enfermos, que cobran y gastan rentas, aunque estén provisionalmente fuera del proceso productivo directo"(45).

La monetización de la fuerza de trabajo aún provisoriamente parada, delineó la posibilidad de una política económica que tenía la virtud de poder llegar a paliar los problemas de sobreproducción que sumían a la economía capitalista en el estancamiento, conceptuando así a la clase obrera, tal como postuló la teorización keynesiana, no solamente como elemento de costo que participa en el proceso productivo, sino también y preferentemente, como componente de la demanda efectiva.

La gestión estatal de la fuerza de trabajo cristalizó así en el pacto político-económico keynesiano, mismo que impulsó el llamado Estado benefactor en la mayor parte de los Estados capitalistas desarrollados en el período de la segunda postguerra y tuvo como objetivo medular de su política económica, el pleno empleo.

Por lo que hace a la gestión estatal de la moneda, tenemos que todos los aspectos relativos al funcionamiento del patrón oro ligados en lo esencial a la estricta convertibilidad de moneda fiduciaria en moneda oro durante el siglo XIX y que significaron una "estricta devolución de créditos"(46), exigían en las nuevas circunstancias planteadas en la década de los treinta que la moneda fiduciaria, en tanto que moneda de curso forzoso, se desvinculara en cierta medida de la moneda oro a fin de garantizar la circulación ininterrumpida de los flujos monetarios que requería la nueva p.e. de corte keynesiano centrada en la distribución.

La desvinculación de la moneda oro y la práctica de curso forzoso sentó los fundamentos de una "inflación institucionalizada" durante la segunda posguerra en las economías capitalistas centrales, convirtiéndose así en el "mecanismo específico del capitalismo tardío para frenar el rápido descenso de la tasa de plusvalía y de la ganancia bajo condiciones coyunturales de acumulación de capital relativamente rápida y niveles de empleo relativamente altos"(47).

La gestión estatal de la fuerza de trabajo y la gestión estatal de la moneda, son así intervenciones específicas desde lo político hacia lo económico que garantizaron con el arranque de la p.e. keynesiana, la cohesión estructural de las formaciones sociales capitalistas centrales, desde los años treinta y en especial en el período de la segunda posguerra. No obstante, ello fue posible gracias a que previamente existía una dicotomía entre lo público y lo privado, lo político y lo económico, entre Estado y sociedad civil, que desde el siglo XVI ya tenía una rúbrica histórica con la separación del productor directo de sus medios de producción y que vino a confirmarse con la consagración material de dicha separación a través de la gran industria y la correlativa generalización del salario en la mayor parte de la fuerza de trabajo.

Asimismo con un capital global cada vez más comprometido en la producción a través de grandes concentraciones monopólicas, la moneda requirió un nuevo estatuto, en virtud del cual se desvinculó del oro, para, a través del curso forzoso a lo interno de las economías y de la mediación de una nueva moneda mundial externamente (sustitución de la libra esterlina por el dólar, o bien, sustitución del patrón oro por un patrón de cambios oro), permitir la circulación ininterrumpida de los flujos monetarios que los elevados volúmenes de producción necesitaban para su realización.

Por otro lado, no puede dejar de tomarse en cuenta que la gestión estatal de la acumulación de capital (socialización de la inversión) fue promovida a través de los complejos militares industriales y aunque no afectó de modo significativo el régimen de propiedad privada, si llegó a influir en las políticas de pleno empleo y de estímulos a la demanda efectiva. Para todo ello la gestión estatal en general utilizó el gasto público deficitario asumiendo el pleno empleo como objetivo de la p.e. y se contó con cierta autonomía del ciclo crediticio frente al ciclo industrial que permitió no sólo el financiamiento deficitario sino una política de precios administrados por parte del capital monopolista.

Todo lo anterior evidencia que en la "conciencia social" los problemas económicos obligaron a formular una nueva racionalización que desde lo político permitiese superar los problemas por los que discurría el capitalismo desde fines del siglo XIX, sobredimensionados en el período de entreguerras y crecientemente atenuados en la segunda posguerra. En este último período la p.e. concebida bajo el esquema keynesiano contribuyó a rehacer la funcionalidad del circuito económico y a la

predominancia en última instancia de lo económico, con el surgimiento del modo de producción capitalista.

En este sentido es que el mismo pensamiento keynesiano siguió conceptualizando al Estado como una instancia exógena, que el sistema capitalista con problemas de equilibrio con desempleo necesitaba para alcanzar el pleno empleo, el cual una vez obtenido encajaría perfectamente (de acuerdo a la visión keynesiana) en el enfoque neoclásico, conforme al cual el Estado considerado también exógenamente, no tendría ninguna cabida en el accionar económico fundamental.

Por lo tanto, siguen estando presentes de una forma o de otra tanto en el pensamiento neoclásico como en el keynesiano, los dos aspectos relevantes de nuestra argumentación: de una parte, la autonomización de lo político y de lo económico; que permite considerar al Estado como esfera exógena, capaz de afectar lo económico positiva o negativamente; de otra parte, la predominancia en última instancia de lo económico, constriñe a la conciencia social a partir de las concepciones de equilibrio o de desequilibrio, a racionalizar la intervención estatal de modo que esta permita la cohesión estructural del sistema capitalista.

El que la p.e. después de la década de los treinta en el XX fuese diferenciable en áreas como la laboral, la monetaria, la fiscal, la de comercio exterior, etc, obedece a los crecientes problemas de especialización que el mismo grado de complejidad del sistema capitalista planteaba y el que siga siendo considerada como exógena y en referencia a situaciones hipotéticas de equilibrio, parte de un hecho objetivo, verificable históricamente (como ya se ha analizado en este capítulo), pero a la vez supone en el pensamiento económico dominante, la necesidad de racionalizar, lo que no sólo es exógeno sino también necesario en el devenir y funcionamiento del sistema capitalista, a saber: la política económica.

El keynesianismo en el período de la segunda posguerra prohibió una mayor autonomía del ciclo crediticio (gestión de la moneda) frente al industrial que se concretó en una acelerada expansión del crédito tanto nacional como internacionalmente, y en mayores gastos del Estado (basados en parte en la gestión estatal de la fuerza de trabajo), de manera tal que el capital monopólico pudo paliar la "tendencia de la tasa de ganancias a descender", no sólo a través de una elevación de la masa de ganancias como consecuencia de un aumento de la productividad del trabajo, sino también por medio de "un incremento recurrente de los precios", mismo que se fue haciendo más agudo conforme los aumentos de la productividad se fueron contrayendo.

Así las cosas, tenemos que la larga onda de tonalidad expansiva que experimentó el sistema capitalista a nivel mundial, especialmente en sus centros rectores, estuvo explicada en parte por la "capacidad" que exhibió la p.e. keynesiana para restablecer el circuito económico capitalista.

Tal capacidad de la p.e. significó la sustitución de la crisis en el sentido clásico en términos de caídas de la producción y los precios, por leves recesiones acompañadas de una "inflación permanente", que mientras se mantuvo a tasas de crecimiento de 2% a 3% anual, se consideró un mal menor a cambio de políticas económicas que a través del manejo de la demanda agregada permitieran el acercamiento al pleno empleo.

En este contexto es que son reelaboradas las tesis keynesianas en función de las concepciones del equilibrio general lo que trajo por resultado la llamada síntesis neoclásica-keynesiana". En términos de la p.e. la "síntesis" representó un modelo en el que se restablecía la rígida dicotomía entre el sector real y el monetario, determinándose el equilibrio por separado, tanto en el sector real (I-S) como en el monetario (L-M).

De esta suerte Keynes que había cuestionado esta dicotomía y que había planteado que la formulación neoclásica era un caso especial de su Teoría General, fue reabsorbido en función de aquélla. La intersección de las curvas I-S/L-M, determinaba el nivel de equilibrio del ingreso y de la tasa de interés; ahora bien, lo relevante de esta racionalización teórica era el hecho de que el nivel de equilibrio donde se intersectaban ambas curvas era un nivel de equilibrio con desempleo.

Por lo que respecta al sector monetario, tenemos que dado que la inversión tenía una baja elasticidad ante una reducción de la tasa de interés y la demanda de dinero tenía a su vez una alta elasticidad (trampa de la liquidez), se concluía que la política monetaria resultaba incapaz en cualquier intento por conducir al sector real hacia el pleno empleo. Se infería de aquí, la necesidad de una p.e. que interpretada supuestamente dentro de la tradición keynesiana, justificara una inyección exógena del gasto gubernamental, que reorientara la economía hacia la ocupación plena. Ello de paso daba carta de credibilidad al financiamiento deficitario mediante la deuda pública, permitiendo movilizar recursos que de otra forma estarían congelados por la "ineficacia de la política monetaria". Esta debía caminar pues, detrás de la política fiscal.

La simplificación neoclásica suponía además "precios fijos", lo que en las condiciones de la inmediata segunda posguerra caracterizada por un elevado crecimiento de la productividad y moderado crecimiento de los precios, podía ser considerado una apreciación sensata. Sin embargo, en el transcurso de la década de los cincuenta ya existía plena conciencia de que el problema de la inflación no podía dejarse de lado. Fue entonces cuando apareció la curva de Phillips, -"basada en el trabajo realizado por A. W. Phillips., en el cual se analizaba la relación existente entre los cambios en el salario monetario (y de la inflación por implicación) y los del desempleo, con datos británicos para cerca de cien años, entre 1861 y 1957-(Phillips 1958)"(48), en virtud de la cual se estableció la relación inversa entre "la tasa de inflación y la tasa de desempleo", por lo que se llegó a la conclusión de que resultaba plausible por medio de una manipulación adecuada de la demanda agregada escoger entre niveles de inflación y de desempleo, según fueran las opciones y las posibilidades que se le presentasen a los "operadores" de la p.e..

A la sazón se pensó que el pleno empleo y la estabilidad de precios eran objetivos que estaban a la mano por medio de "ejercicios de fina calibración" (finetuning), a la par que se obtenía una explicación viable de los cambios en los precios, que le faltaba a la síntesis neoclásica.

Así, si los gobiernos de los países capitalistas centrales deseaban controlar la inflación, ello debía hacerse asumiendo los costos en términos de un mayor desempleo y si optaban por reducir este último debían afrontar los costos de una mayor inflación.

De lo apuntado se advierte pues cómo en la conciencia social a nivel de la teoría económica dominante y de la p.e., se fueron imponiendo, conforme a las necesidades de ir modelando lo económico distintas racionalizaciones respecto de la forma en que lo político debía intervenir para lograr un desempeño más estable de la actividad económica, tanto en términos de cantidades producidas y del empleo, como en término de los precios.

Ahora bien, cuando hacia fines de la década de los sesentas y comienzos de los setentas la inflación llegó a convertirse en un serio escollo para la p.e. ya que el freno a la demanda agregada aumentaba el desempleo y empero, no desaceleraba el crecimiento de los precios, entonces el keynesianismo bajo su expresión gráfica a través de la curva de Phillips se estaba resquebrajando. La curva de Phillips que había estado en su apogeo en la segunda mitad de los años sesentas, estaba siendo cuestionada en la medida en que la inflación y el desempleo ya

evidenciaban una asociación positiva, incrementándose simultáneamente, particularmente a principios de la década de los setentas.

La p.e. keynesiana para la obtención del pleno empleo y la curva de Phillips, entendida como un "desarrollo del keynesianismo", perdieron capacidad para dar cuenta y ofrecer una salida frente al fenómeno de la estanflación. Este fenómeno señaló el límite de la inflación permanente como mecanismo utilizado por el capital monopolista en las formaciones sociales capitalistas centrales, para compensar el descenso en la tasa de ganancias, aumentando la masa de la misma, en momentos en que ya el crecimiento de la productividad no podía hacerlo debido a su agotamiento.

La larga onda expansiva había llegado a su fin y el sistema capitalista a nivel mundial experimentó su primera crisis generalizada de la segunda posguerra en 1974-1975, a la vez que las políticas de manejo de la demanda agregada, para determinar por parte del elaborador de la p.e. las dosis a escoger entre estancamiento e inflación, cayeron en descrédito.

"En los años 60 se incrementó el número de personas que estaban convencidas de que no darían buen resultado las políticas destinadas a controlar la inflación que se basaban en el análisis keynesiano, por lo que el keynesianismo sufrió un grave descrédito. A fines de la década de 1960, con una inflación que casi se había duplicado en muchos países capitalistas, con crisis monetarias graves, una creciente militancia del proletariado industrial y temores repentinos sobre el posible agotamiento de materias primas irremplazables, el confiado punto de vista keynesiano estaba listo para ser derrocado. Las embotadas espadas centellearon de nuevo en las salas de reunión de la profesión académica; la ciencia económica empezó a hacer explosión en todas direcciones, y surgió una vigorosa contrarrevolución monetarista opuesta a Keynes, junto con un gran reavivamiento de la economía marxista radical." (49).

d-5) El Monetarismo.

Si bien, a partir de la "gran depresión" del llamado período de entreguerras, la p.e. bajo el sello keynesiano trajo consigo la sustitución de las medidas deflacionarias como remedio a la sobreproducción del capital, validando así en el período de la

segunda posguerra, de alguna forma, las elevaciones de precios y la expansión de la producción a través de gastos financiados con créditos y por medio del financiamiento deficitario del Estado merced a las políticas de pleno empleo y de la práctica generalizada del "curso forzoso", ya para fines de la década de los sesentas y comienzos de los setentas, en la conciencia social comienza a racionalizarse de nueva cuenta la necesidad de las medidas deflacionarias.

Entra así en escena una nueva reformulación de la "teoría cuantitativa del dinero" conocida comúnmente como "monetarismo" y que bien podría ser llamada la "teoría de la tasa natural de desempleo", asociada al nombre de Milton Friedman (Estados Unidos 1912) quien la desarrolló a lo largo de distintos trabajos.

El "ascenso del monetarismo como modelo de política económica para combatir la inflación no refleja tanto su dominio intelectual como el hecho de que, en términos políticos, nadie está dispuesto a aplicar el remedio fiscal del equilibrio con precios de subasta-aumentos de impuesto y reducciones de gastos-para la inflación"(50).

En este mismo orden de ideas encontramos que el monetarismo adquiriría gran atracción práctica y captación política, por la fe de sus apologistas en poder combatir la inflación a través "del control de una sola variable: la oferta monetaria" (51).

De cualquier modo, con los problemas que venían confrontando las economías capitalistas centrales, se advierte que tanto la curva de Phillips como el monetarismo fundamentaban sus propuestas en la necesidad de incrementar la tasa de desempleo para disminuir los niveles de inflación; la primera (la curva de Phillips) bajo el ropaje de la posibilidad de pleno empleo, concediéndole alguna sobrevivencia al keynesianismo; el segundo (el monetarismo), sosteniendo que en el largo plazo siempre prevalecería una tasa natural de desempleo, que podría ser alterada artificialmente en el corto plazo con políticas monetarias y fiscales expansivas, pero, no obstante, lo único que realmente provocaban en el período largo era mayor inflación.

La estanflación tenía ya un chivo expiatorio: el keynesianismo, bajo la suposición de la esencial estabilidad del sector privado con relación a la intrínseca ineficiencia del sector público o, en otras palabras, con relación a la tradicional estabilidad del sector real con independencia de lo que sucediese en el sector monetario.

El monetarismo esbozó así, una "curva de Phillips" vertical para el largo plazo en la que el manejo de la demanda agregada sólo elevaba los precios y no afectaba ni el producto real ni la tasa natural de desempleo. La inflación aumentaba su nivel porque se incrementaba la oferta monetaria -exógenamente determinada por los gobiernos, con políticas monetarias y fiscales expansivas.

Se sugería así una tasa estable de crecimiento de la oferta monetaria, de modo que aumente anualmente sin variación alguna de ese incremento para compensar las dificultades cíclicas, dejando así que el crecimiento del producto y la tasa natural de desempleo se comportaran en función de los factores reales (acervo de capital, estado de la técnica, fuerza de trabajo disponible, etc) que son los únicos que los podían modificar en el período largo.

Surgía así de nueva cuenta "la mano invisible de Adam Smith" y el "sistema de equilibrio general walrasiano", postulándose el laissez faire en la conciencia social como una racionalización monetarista en la que lo político debía dejar operar a lo económico para garantizar la cohesión estructural del sistema.

En la década de los setentas y en especial a mediados de ésta el monetarismo se consolida como una teoría económica bien establecida y ya a principios de los ochentas adquiere carta de naturalización política con la reaganomía en los Estados Unidos y el thatcherismo en Inglaterra. En realidad, la p.e. defendida por el monetarismo significó racionalizar en la conciencia social de las economías capitalistas una forma de intervención de lo político que expresada como "no intervención", controlara la oferta monetaria, hiciese aceptables social y políticamente las medidas deflacionarias y redefiniera la concepción de pleno empleo bajo la fórmula de una tasa natural de desempleo, rompiendo el equilibrio social y político privilegiado por el pacto keynesiano, para favorecer decididamente al capital en detrimento de los sindicatos y de la clase obrera, a través de una gran reserva de desempleados permanentes. Asimismo, el monetarismo propició una mayor tasa de quiebras empresariales, cuyo objetivo era el de aumentar la tasa de rendimiento del capital en las empresas sobrevivientes.

Así las cosas, el monetarismo racionaliza en la conciencia social la necesidad de una p.e. bajo la consigna de "todo el poder para el mercado", con el propósito de dejar de lado el viejo pacto social keynesiano centrado en la demanda, para favorecer la actividad económica "del lado de la oferta", redefiniendo las relaciones entre capitales y entre capital y trabajo, y restableciendo las condiciones de lucratividad del

capital social global que permitiesen relanzar la acumulación, habida cuenta del fin de la larga onda expansiva de la posguerra hacia fines de los sesentas y ya decididamente en los setentas.

Empero, el monetarismo no sólo trajo esto consigo, sino también: "En 1979, con el segundo conflicto petrolero, varios países de la OCDE, sobre todo los Estados Unidos y el Reino Unido, adoptaron una política monetaria dura. Se volvieron prestatarios potenciales en sus mercados internos y elevaron las tasas de interés nominales. Esto aumentó la carga del servicio de la deuda de los países en desarrollo y los presionó para que incrementaran su superávit de exportación. En la recesión que siguió a la segunda conmoción petrolera, los países industriales redujeron también su demanda de exportaciones del Tercer Mundo. Esto condujo a la reducción de precios de los productos primarios y la inversión de los términos de intercambio" (52).

Se advierte así que el monetarismo también contribuyó a reformular los términos de dominio de las economías capitalistas centrales sobre las llamadas del Tercer Mundo; estalla el problema de la deuda externa para estos últimos, la cual se ve incrementada por el acortamiento de los plazos y la elevación de las tasas nominales y reales de interés; se agudiza el deterioro de los términos de intercambio en los momentos en que las divisas son más necesarias para asumir los compromisos externos de pagos; aunado a lo anterior, se restringen los "flujos de capitales voluntarios" en los mercados financieros internacionales haciendo más agobiante el problema de la deuda y como correlato de lo anterior, las políticas económicas en las formaciones sociales capitalistas periféricas se ven restringidas por la necesidad de generar excedentes de exportación con medidas de ajuste y de estabilización, las más de las veces, de dudosa eficacia en términos de producción y empleo, pero plenamente engarzadas en las nuevas necesidades y requerimientos del capital en los centros rectores del sistema capitalista a nivel internacional.

Referencias Bibliográficas

- (1) Aceituno G., "Notas para la Organización de ...", Mimeo, México, 1979, Pág. 7.
- (2) Napoleoni C., "El Pensamiento Económico ...", Oikos-tau, España, 1968, Pág. 163.
- (3) Dallemagne J. L., "La Política Económica Burguesa", Siglo XXI Ed, México, 1974, Págs. 186-187.
- (4) IBIDEM.- Pág. 186
- (5) Castaingts Teillery J., "Reflexiones en Torno ...", División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, Mimeo, México, 1979, Pág. 1.
- (6) Altvater E., "Política Económica y Crisis", en Cuadernos Políticos No. 22, ERA, México, 1979, Pág. 33.
- (7) Altvater E., "Notas sobre algunos problemas del ...", en Sonntag y Valecillos (comps.), "El Estado en el Capitalismo Contemporáneo", Siglo XXI Ed, México, 1983, Pág. 97.
- (8) IBIDEM., Pág. 90.
- (9) IBIDEM., Pág. 91.
- (10) IBIDEM., Pág. 92.
- (11) IBIDEM., Pág. 91.
- (12) Roca F., "La Política Económica en el Siglo XX.", Oikos-tau, España, 1988, Pág. 94.
- (13) Lichtenszstejn S., "Enfoques y Categorías de ...", en Lects. de Política Económica, Facultad de Economía-UNAM, México, 1982, Pág. 22.
- (14) IBIDEM.
- (15) IBIDEM.

- (16) Altvater E., "Notas sobre algunos ...", OP. CIT., Pág. 22.
- (17) Marx C., "El Capital, Crítica de la Economía Política.", Tomo III, F.C.E., México, 1980, Pág. 226.
- (18) Mandel E., "El Capitalismo Tardío.", ERA, México, 1980, Pág. 465.
- (19) Mandel E., "Tratado de Economía Marxista", Tomo I, ERA, México, 1980, Págs. 111-112.
- (20) Robinson J. y Eatwell J., "Introducción ...", F.C.E., México, 1982, Pág. 40.
- (21) Marx C., "El Capital", OP.CIT., Págs. 732-733.
- (22) Robinson J. y Eatwell J., "Introducción ...", OP.CIT., Pág. 40.
- (23) Poulantzas N., "Poder Político y ...", Siglo XXI Ed, México, 1988, Pág. 25.
- (24) IBIDEM., Pág. 149.
- (25) IBIDEM., Pág. 25.
- (26) IBIDEM., Pág. 58.
- (27) Roll E., "Historia de las ...", F.C.E., México, 1984, Pág. 84
- (28) IBIDEM., Pág. 140.
- (29) Poulantzas N., "Poder Político y ...", OP.CIT., Pág. 59.
- (30) Roll E., "Historia de ...", OP.CIT., Pág. 140.
- (31) Roca F., "La Política ...", OP.CIT., Pág. 136.
- (32) Kenwood A. G. y Loughhead A. L., "Historia del Desarrollo ...", Tomo I, Ed. Istmo, España, 1972, Pág. 108.
- (33) Roca F., "La Política ...", OP.CIT., Págs. 70-71.

- (34) Barratt Brown, M., "Una Crítica de las Teorías ...", en Owen R. y Sutcliffe B., (comps), "Estudios sobre ...", ERA, México, 1978, Pág. 59.
- (35) Napoleoni C., "El Pensamiento ...", OP.CIT., Pág. 11.
- (36) Robinson J. y Eatwell J., "Introducción...", OP.CIT., Pág. 47.
- (37) IBIDEM., Pág. 48.
- (38) IBIDEM.
- (39) Kemp Tom., "Modelos Históricos de Industrialización", Fontanella, España, 1981, Pág. 157.
- (40) Gauron A. y Billaudot B., "Crecimiento y Crisis ...", Siglo XXI, España, 1987, Pág. 6.
- (41) IBIDEM.
- (42) Feiwel G., "Michal Kalecki -Contribuciones ...", F.C.E., México, 1981, Pág. 46.
- (43) De Brunhoff S., "Crisis Capitalista y ...", en Poulantzas N. (comp), "La Crisis del Estado", Fontanella, España, 1977, Pág. 166.
- (44) IBIDEM., Pág. 164.
- (45) IBIDEM., Págs. 164-165.
- (46) IBIDEM., Pág. 165
- (47) Mandel E., "El Capitalismo...", OP.CIT., Pág. 411.
- (48) Desai M., "El Monetarismo a Prueba", F.C.E., México, 1988, Pág. 31.
- (49) Gamble A. y Walton P., "El Capitalismo en ...", Siglo XXI Ed., México, 1983, Pág. 71.
- (50) Thurow C. L., "Corrientes Peligrosas ...", F.C.E., México, 1988, Págs. 75-76.
- (51) IBIDEM., Pág. 76.
- (52) Desai M., "El Monetarismo ...", OP.CIT., Págs. 23-24.

II) LA POLITICA ECONOMICA EN AMERICA LATINA. (un panorama general)

a) La política económica y la modalidad de acumulación primario-exportadora.

El propósito general del presente capítulo es esbozar un análisis global respecto de las modalidades de acumulación de capital por las que ha atravesado la región latinoamericana, (en lo particular las economías consideradas semiindustrializadas en la región), destacando en lo fundamental, el carácter de la política económica puesta en marcha durante los distintos periodos, así como los instrumentos que se han utilizado.

Este análisis se realiza a su vez con el objetivo más específico de establecer en este capítulo, un marco de referencia que sirva posteriormente para fundamentar algunas comparaciones en relación a lo que ha sido la evolución estructural de la economía panameña vista en la perspectiva de la conformación estructural de las economías latinoamericanas, en especial las de mayor tamaño relativo en la región como se observó más arriba. Asimismo tiene la finalidad de permitir en el capítulo posterior, formular algunas precisiones también comparativas concernientes a la evolución de la actual política económica en Panamá.

Hechas las consideraciones anteriores, formularemos un esbozo histórico respecto a lo que ha sido la P.E. en América Latina, su carácter general y los instrumentos utilizados conforme a las modalidades de acumulación de capital por las que ha discurrido la región.

Aproximadamente desde las primeras décadas del siglo XIX hasta antes de 1930, las formaciones socio-económicas periféricas latinoamericanas en tanto que sociedades nacionales o como Estados-naciones, se insertaron en su gran mayoría en la dinámica de una división internacional del trabajo en buena parte determinada por la relación metrópolis-colonias, existente en el periodo previo. En dichas formaciones se consolidó en este sentido una modalidad de acumulación de capital basada en la demanda externa por productos primarios, minerales, agrícolas y/o pecuarios.

Esto determinó que el principal eje de crecimiento del capitalismo latinoamericano, fuera a la sazón, "el sector

primario exportador". El dominio, control y apropiación de este sector por parte de las burguesías u oligarquías terratenientes, hacen del Estado, el resultado de un acuerdo final entre oligarquías, cuya meta principal es la legitimación de la apropiación de la tierra. La inversión extranjera directa ejerce buena parte del control sobre las actividades primarias, lo cual variaba según el país de que se tratase.

Alrededor del sector primario exportador y como resultado de la expansión del mismo, comenzaron a actuar una serie de actividades en forma subsidiaria. En este contexto aparecen actividades industriales, comerciales y financieras, que al instalarse crecientemente en las ciudades inducen un proceso amplio de urbanización, lo cual además dió cierto impulso a la intervención del Estado (de filiación oligárquica) a través de obras de infraestructura y de facilidades colectivas urbanas.

En lo que respecta a las actividades industriales, "la propia expansión de las exportaciones primarias... requería por lo menos de algún grado de transformación primaria local, lo cual determinó la consolidación de ciertos núcleos fabriles de relativa importancia (frigoríficos, centrales azucareras, instalaciones de concentración de minerales, etc) (1).

Por lo que hace a los servicios básicos y complementarios que requería la propia actividad exportadora (ferrocarriles, servicios de reparación y mantenimiento, comercialización y financiamiento), a la vez que "constitufan mecanismos de difusión por lo menos de una parte del ingreso que allí se generaba, promovieron un importante proceso de urbanización". (2).

Se evidencia así cómo las actividades primario exportadoras ejercían efectos diferenciadores en la división social del trabajo a lo interno de las economías periféricas latinoamericanas. A través de estos efectos se provocó en lo fundamental la emergencia de actividades productivas industriales. Surgen así las llamadas industrias ligeras o tradicionales (alimentos, bebidas, productos textiles, y vestuarios, preparaciones químicas simples, muebles, cementos y otros materiales simples de construcción, etc) destinadas a satisfacer un mercado interno conformado por los sectores urbano industriales; esto es, que la concentración urbana provocó "la consolidación de un mercado para una corriente más amplia y diversificada de productos manufacturados, propicio al desarrollo de industrias livianas de consumo". (3).

No obstante la diferenciación de la estructura productiva, la oligarquía primario-exportadora que tendía a concentrar

crecientemente el ingreso y la propiedad nacionales, articulaba su demanda solvente hacia manufacturas de consumo suntuario provenientes del exterior. Se constata con ello que no sólo en núcleo dinámico del crecimiento económico estaba localizado en la demanda externa por productos primarios, sino que los sectores de la burguesía que tendían a concentrar los ingresos provenientes de la actividad exportadora, constituyeron un mercado para las manufacturas de consumo suntuario de origen externo. Este proceso está en la base de lo que se denominó la división internacional del trabajo "clásica", en la que se le asignó a las formaciones sociales periféricas del sistema capitalista mundial, el papel de productoras y exportadoras de bienes primarios, mientras que las formaciones sociales centrales producían y exportaban manufacturas.

Concomitantemente, como ya se apuntó, al interior de las formaciones sociales latinoamericanas, se fue apuntalando un mercado interno que siendo aún incipiente, experimenta algún afianzamiento como consecuencia de la concentración urbana que se gesta en las ciudades. Por lo demás, en virtud de que el resto de los sectores sociales (urbano-industriales) en contraposición a la oligarquía primario exportadora, captaban una parte exigua del ingreso nacional, constituían por ello, factores de demanda incapaces de ejercer por sí solos un estímulo significativo sobre el proceso de industrialización.

Una vez descritas en apretada síntesis las características generales de la modalidad de acumulación primario-exportadora nos es dable introducirnos en lo que consideramos es la política económica que caracteriza ésta fase.

La P.E. que se define durante la vigencia de la "modalidad de acumulación primario-exportadora", es a grandes rasgos librecambista, esto es, una P.E. de laissez faire. Su aplicación está circunscrita, al mismo lapso histórico que el de la modalidad de acumulación que le dió origen, a saber; desde las primeras décadas del siglo XIX hasta la crisis de 1930.

El Estado, de naturaleza oligárquica, según se vio, utilizó los instrumentos de P.E. característica del "Estado liberal", es decir, del Estado supeditado a velar por la buena marcha de "las leyes del mercado"; si bien, las relaciones de producción capitalistas prevalecían plenamente en segmentos determinados de la actividad económica.

Es en este marco, que se implementan medidas de P.E. de corte librecambista; se suprimen las restricciones sobre el comercio exterior, arancelarias y no arancelarias; se propicia la

afluencia de capitales externos (que bajo la modalidad de inversión extranjera directa se instalan en las actividades primarias); se establece la liberalización cambiaria, que garantiza en buena medida el reembolso de utilidades por concepto de inversión extranjera directa; el mecanismo monetario en su conjunto (masa monetaria, crédito bancario, etc) va a estar sujeto a las reglas del patrón oro. Con relación al presupuesto público, se seguirá en la medida de lo posible la lógica del presupuesto equilibrado, es decir, el de mayor ajuste entre gastos e ingresos.

A pesar de esta lógica, en virtud de que las actividades primario exportadoras requerían de servicios básicos y obras de infraestructura, desde un principio el Estado asumió una participación de cierta importancia en la organización de la actividad económica. Funciones vinculadas a la construcción de caminos, puentes, y otras obras de infraestructura urbana y rural, servicios educativos y de comunicaciones (correos y telégrafos), comenzaron a ser desempeñadas por el Estado. La construcción de ferrocarriles una de cuyas funciones principales fue la de facilitar la salida de los productos primarios al exterior, fue otra de las actividades desarrolladas por el Estado y constituyó la base para que desde algunos países se colocaran empréstitos en el exterior, con el propósito de financiar el presupuesto, mismo que, dado el espectro de gastos del Estado, no solía ajustarse en condiciones de equilibrio con los ingresos.

El hecho de que el sector primario exportador fuera el eje de la acumulación y por ello, el principal generador de ingresos a través del creciente dinamismo del comercio externo, determinó que los ingresos del Estado fueran generados en lo fundamental a través de la recaudación fiscal que recaía sobre dicho sector.

Ahora bien, durante la vigencia del patrón primario exportador, el Estado no sólo se inscribe en los lineamientos de una P.E. librecambista, sino que además concurre esporádicamente a la utilización de medidas proteccionistas. La recurrencia de estas últimas es explicable a la luz del hecho de que las actividades industriales generadas, complementaban en alguna medida al desempeño del sector primario exportador. Cuando este último entraba eventualmente en crisis, era posible recurrir a medidas proteccionistas con el objetivo de mantener "un mínimo de actividad económica interna".

b) La política económica y la modalidad acumulación basada en la sustitución de importaciones en su etapa fácil y en su etapa compleja.

La Gran Depresión de los años 30 marcó definitivamente la crisis de la modalidad de acumulación basada en el sector primario exportador y provocó la emergencia definitiva de un "mercado manufacturero interno", que se convierte en el principal eje de la acumulación de capitales en las formaciones sociales periféricas latinoamericanas. Empero, hay que reiterar que ello fue posible en aquellas economías en las que antes de 1930, las actividades industriales habían alcanzado algún desarrollo, esto es, "economías con una importante apropiación interna del excedente y con posibilidades de una dinámica de reproducción relativamente endógena" (4).

Se asiste por lo tanto a una situación de crisis y transición de las economías periféricas, relacionada con el contexto de la crisis internacional. La coyuntura de la crisis mundial de los 30 significó una contracción de la demanda exterior de productos primarios, por lo que el sector primario exportador deja de ser la principal fuente generadora de ingresos, mientras que las actividades industriales ante el creciente proteccionismo frente a la competencia externa (que propicia elevados precios por unidad de productos sustituidos internamente) y ante el bajo costo de reproducción de la fuerza de trabajo (bajos salarios en la industria y caída del salario real), se convierten en el núcleo principal de captación del excedente destinado a la acumulación.

Por todo ello "la crisis de 1930, a pesar de la baja del excedente total y por ello tanto de la demanda, amplió el mercado industrial interno al aumentar sus tasas de ganancia y su capitalización potencial". (5).

En lo que respecta a la P.E., la conducción de la misma será influida por la burguesía industrial en ascenso, sectores medios y proletarios vinculados al dinamismo creciente de la industria, no obstante que las "oligarquías tradicionales y los grupos del capital extranjero", continuaban gravitando en forma importante en el plano de las relaciones sociales de producción y de poder dentro de las formaciones sociales latinoamericanas. Por esto, "la crisis de 1930 profundizó una crisis de acumulación y de hegemonía política; pero no impuso automáticamente un patrón de relaciones diferentes en uno y otro plano" (6). Es decir, buena parte de las políticas económicas de corte proteccionista

adoptadas con motivo de la crisis, fueron ejecutadas más con un criterio de defensa de "intereses tradicionales", que en aras de una política de promoción industrial intencionada; no obstante se crearon con ellas, las condiciones para definir un proyecto de industrialización explícito como objetivo central de la P.E., vigente ya para las décadas de los cuarentas y los cincuentas.

El nuevo proteccionismo se centró así en las posibilidades que tenía el Estado para sortear con mayor autonomía relativa, merced a la crisis mundial, las dificultades de realización de las ganancias del sector exportador, a la vez que garantizaba un mínimo de reembolsos de los servicios del capital extranjero; si bien, por otra parte, el proteccionismo significó, ante la caída de los ingresos externos, la promoción de las actividades industriales y junto con ellas, el impulso de una burguesía industrial, y de sectores medios y proletarios, que a través de regímenes populistas y nacionalistas (que se instalaron en la región en el transcurso de los años treinta), propiciaron un decidido apoyo a las políticas económicas claramente comprometidas con la industrialización.

Se definieron así las condiciones para consolidar un "proyecto de industrialización explícito" como objetivo primordial de la P.E. De ésta manera "lo popular y lo nacional se combinaron y junto a la industrialización, formaron así el triángulo ideológico dominante sobre todo en gran parte de las décadas de los cuarenta y los cincuenta".(7).

Por lo mencionado, en los treinta la industrialización puede considerarse, en las formaciones sociales latinoamericanas, como un proceso espontáneo, no intencional, derivado de "fenómenos situados fuera de su órbita específica y en especial de ese elemento motor u original que es la interrupción del molde tradicional de transacciones externas y su manifestación más aguda: el decaimiento sustancial de la capacidad para importar." (8).

Surge en este período por lo que a la P.E. se refiere, la utilización creativa de una serie de instrumentos, que ha sido caracterizada como una "heterodoxia instrumental" (9); esto es, la aplicación en las condiciones histórico concretas de la región latinoamericana, de una serie de instrumentos de P.E. cuyos usos estaban circunscritos a determinadas condiciones prevalecientes en los países capitalistas centrales.

En vista de la caída de los ingresos externos con la Gran Depresión, los países de la región de mayor tamaño relativo, tuvieron que enfrentar la siguiente disyuntiva: de una parte, o

reducir los niveles de actividad económica conforme se habían reducido los ingresos generados por la actividad primario-exportadora (a través de medidas ortodoxas, como reducción del gasto público, restricción monetaria, libertad cambiaria irrestricta, etc), o bien, de otra parte, utilizar medidas destinadas a promover "la demanda", manteniendo así los niveles de ocupación y de ingreso. Pese a que en un principio algunos países se inclinaron por la primera opción, no tardaron en ponerse en tela de juicio los lineamientos ortodoxos. "Al trastorno económico siguieron las convulsiones sociopolíticas y a éstas un viraje en las orientaciones oficiales" (10).

En tal virtud, en lo inmediato, se adoptaron las siguientes medidas: se suspendió la vigencia del patrón oro, declarándose la inconvertibilidad de las monedas y se estableció el control cambiario; de tal manera, se controlaba la asignación de divisas hacia lo que se consideraba "los usos más indispensables de las mismas", a saber, los que guardaban relación con los requerimientos de importación de las actividades industriales; en este mismo sentido se restringieron importaciones vía arancelaria y no arancelaria. Las tarifas establecidas sobre las importaciones, que habían sido utilizadas durante la fase de "crecimiento hacia fuera" más como un expediente fiscal que como un instrumento proteccionista, se mostraron insuficientes para hacer frente al "desequilibrio entre las escasas divisas disponibles y las necesidades indispensables de bienes y servicios extranjeros." (11). Se acudió por ello a la utilización de "devaluaciones masivas y repetidas" (12), a la vez que se implementó un mecanismo de tasas múltiples, sobre exportaciones e importaciones, detrás del cual estaba el criterio de "subsidiar las importaciones para la industria con las exportaciones tradicionales.

Por lo que hace al mecanismo monetario en su conjunto, al no quedar sujeto a la regencia del patrón oro, permitió que con créditos nuevos y más baratos, se atendieran las necesidades de expansión de las actividades industriales; asimismo, "frente a la imposibilidad de continuar los pagos, se decretaron la moratoria de la deuda externa por tiempo indefinido y se establecieron estrictas regulaciones en los mecanismos de pagos internacionales, para evitar la fuga de capitales" (13).

Todas las medidas asumidas, por las mismas necesidades de control y administración y por otro lado, debido a los requerimientos de la acumulación industrial, exigieron de una creciente gravitación del Estado en la actividad económica a través de funciones, tales como, entre otras: "la adquisición de excedentes no exportables, programas extraordinarios de obras

públicas, expansión crediticia, otorgamiento de subsidios sociales" (14).

Las medidas y prácticas de P.E. mencionadas, que se articularon como respuesta ante la crisis de 1930, pueden caracterizarse como inscritas en un contexto de transición y preparación de las bases para una política industrial propiamente tal, cuyos ejes operarán a plenitud en los cuarentas y los cincuenta.

En este orden de ideas, puede aseverarse asimismo que en el cuadro del llamado período de entreguerras, las dos guerras mundiales representaron coyunturas en las cuales los productos primarios de exportación encontraron mercados externos en expansión, lo que en su momento incrementó la disponibilidad de divisas. Además, en estas circunstancias, las manufacturas de consumo suntuario provenientes del exterior, se encarecieron, lo que favoreció el impulso a la producción industrial interna. Esta última se privilegia por el vuelco de la demanda de los sectores y clases sociales beneficiadas por la concentración de los ingresos de exportación, hacia el mercado interno.

Por lo dicho, la industria latinoamericana logró emerger en condiciones favorables a través de la modalidad de acumulación denominada de "sustitución fácil de importaciones" (manufacturas de uso corriente tales como textiles, calzado, vestuarios, artículos de tocador, artefactos caseros simples, etc), sea por el lado de la producción (recursos disponibles para la acumulación de capital), o sea por el lado de la circulación-realización mercantil de la producción (vía demanda de grupos y clases sociales de elevados ingresos).

Es característico entonces que el tránsito de "la modalidad de crecimiento hacia afuera" hacia la "modalidad de acumulación sustitutiva de importaciones", en su etapa fácil, prohiciera un cambio en las "relaciones de dependencia". La primera modalidad de acumulación se inscribió en los marcos de la llamada "dependencia clásica", caracterizada por "cambios de bienes primarios (forestales, agrícolas, pecuarios, mineros) de baja densidad de valor y mercados inestables por manufacturas industriales (bienes suntuarios y de consumo) de elevada densidad de capital y mercados sometidos al control de los exportadores metropolitanos. Las inversiones extranjeras, privadas y directas se orientan hacia el control de ciertas exportaciones primarias básicas (particularmente de tipo extractivo y agropecuarias) lo mismo que a la manipulación de los servicios de financiamiento, transporte marítimo, seguros y comercialización. (15).

La segunda modalidad de acumulación, esto es, la de sustitución de importaciones, trasciende hacia una nueva fase de dependencia, que en líneas generales se caracteriza por: "cambio de bienes primarios (variaciones simplemente cuantitativas, no cualitativas en la estructura exportadora) por bienes de capital, bienes intermedios y materias primas de muy alta densidad de valor.

En una fase de dependencia más avanzada del modelo aparecerán las inversiones extranjeras directas en áreas estratégicas -(industrias básicas, aparato de financiamiento y comercio exterior) más tecnología de alto nivel junto con asistencia técnica y servicios de operación externa" (16).

En tanto que expresión de la política de desarrollo, el proceso de sustitución de importaciones surge en las economías latinoamericanas concebido como una "estrategia parcial" de industrialización en vista de que se plantea en términos de tránsito de una sustitución fácil de importaciones a una cada vez más compleja. En este sentido, una falta de integración vertical interna de la estructura productiva, abre las puertas a una dependencia de la importación de bienes de capital o intermedios y de tecnologías cada vez más complejas, lo que indefectiblemente presiona en forma negativa la balanza de pagos, y acarrea, en consecuencia, una mayor dependencia financiera al tener que recurrirse al endeudamiento externo.

En la década de los treinta gran parte de las actividades industriales se habían desarrollado en base a la estructura productiva preexistente, la cual podía atender las "nuevas demandas insatisfechas" a través de varias jornadas de trabajo"; sin embargo, hacia fines de la década buena parte del parque industrial se había agotado y "empezaron a manifestarse con agudeza insuficiencias en la infraestructura física, sobre todo en energía y transportes" (17). Agregado a esto, la segunda guerra mundial imposibilita la importación de equipos y materiales necesarios para ampliar la planta productiva y garantizar su expansión. Empero, tanto la segunda guerra mundial como ulteriormente la guerra de Corea, le imprimieron un nuevo dinamismo al "sector primario exportador" en tanto que fuente generadora de divisas, lo cual permitió una nueva expansión del crecimiento industrial, mismo que captó aquellos recursos (divisas), especialmente a través de la manipulación de instrumentos como el tipo de cambio y la tributación.

En el centro de esta transferencia de recursos del "sector primario exportador" al "sector industrial" está el Estado, quien gracias al mayor margen de autonomía que adquiere tanto en las

relaciones de poder como en las de producción, le es doble gravitar crecientemente en el control y expansión de las industrias básicas., a las cuales comienza a dirigirse consistentemente en los cuarentas y comienzos de la siguiente década, en virtud de que ya en ese entonces se reorientaba su producción hacia la generación de los principales insumos industriales básicos, a saber: hierro y acero, electricidad, extracción y refinación de petróleo, cemento, etc; ramas industriales estas, cuyo objetivo era el aprovechamiento de los recursos naturales que se poseían y que se desaprovechaban en gran escala, además de la circunstancia de que, eran proyectos de mayor volumen, duración y riesgo, que las más de las veces asumía el Estado con el propósito de compensar las insuficiencias de la producción industrial "privada". Con la salvedad de que dichas ramas industriales no siempre nacieron como una iniciativa de acumulación primaria estatal sino que también se crearon como parte de un cambio de propiedad (de la "extranjera" a la "nacional").

Los factores esbozados, dan cuenta del hecho de cómo la P.E. en el transcurso de los cuarentas y los cincuentas, asumió como su motor fundamental, "la industrialización deliberada o intencionada" como principal instrumento para alcanzar el "desarrollo". La articulación e institucionalización de tal política de industrialización como principal vía de desarrollo se consolida a partir de las siguientes esferas básicas" -siguiendo el enfoque de Lichtensztejn-(18):

a) la esfera cambiario-crediticia" en lo que hace a la política cambiaria su operatividad estará sentada en el manejo de tipos de cambios diferenciales cuyo objetivo sera el de mantener la competitividad de las exportaciones primarias de una parte, y por otra, abaratar las importaciones que demandaba el proceso industrial sustitutivo. Esto representará en buena medida una transferencia de excedentes de las actividades primarias hacia las industrias a través del suministro de "divisas baratas". La política crediticia habrá de sustentarse en la capacidad de concentración de capital de préstamo por parte del Estado y se dirigirá preferentemente hacia las actividades industriales (agroindustriales, mineroindustriales y otras). En este sentido se crearán instituciones crediticias de fomento industrial (Corporación de Fomento en Chile, Nacional Financiera en México, Bancos de Desarrollo, etc).

b) la "esfera laboral"; la política laboral, particularmente en la década de los cuarenta, tendió a la celebración de mecanismos de contratación de mano de obra, mismos cuyos propósitos residían en el impedir una elevación en los costos industriales por

concepto de salarios, pero sin obstaculizar que los salarios reales se elevaran merced al control de precios de los bienes salarios y el gasto público se destinará a rubros de interés social, los cuales se constituyeron en mecanismos de control indirecto de las remuneraciones salariales.

c) la esfera del gasto público: se tradujo en la creciente creación de empresas públicas. El papel fundamental de las mismas se centró en la provisión de insumos industriales y de ciertos productos de consumo por medio de precios establecidos por debajo de los del mercado. Vale decir, precios por debajo de los que hubieran establecido, con otras consideraciones (mayor rentabilidad y criterios monopólicos) las empresas privadas, particularmente las extranjeras. De allí que la proliferación de empresas públicas en ramas claves (petróleo, ferrocarriles, luz, agua, gas, transporte urbano, etc) fuera más un resultado del cambio de propiedad (extranjera a pública) que una iniciativa primaria de acumulación estatal. Por lo aquí expuesto se evidencia que el Estado en las economías periféricas latinoamericanas había ganado un importante espacio de autonomía que le daba capacidad para redistribuir del excedente económico en favor de la "capitalización industrial". Este fenómeno era favorecido por circunstancias vinculadas a la coyuntura externa y a la capacidad cada vez mayor de la actividad manufacturera para convertirse en la principal generadora del excedente interno.

El proceso de sustitución de importaciones impulsado por la política industrial antes vista, basó su dinamismo no sólo en la capacidad que tenía de reproducir el crecimiento industrial en una mayor escala (vía mayor captación y generación de excedente) merced a todas las políticas que le favorecían, sino también, en la fuerza que le imprimía el poder avanzar en función del carácter que en general lo definía, esto es, en virtud de sus posibilidades de reducir el "coeficiente de importaciones" (importaciones fáciles de sustituir en un primer momento).

"Por ejemplo, de 1929 a 1950, en Brasil dicho coeficiente bajó de 11.3% al 7.3%, mientras que la producción industrial creció en 370%. En Argentina, la baja del coeficiente fue aún más fuerte, descendiendo del 17.8% al 7.3%; en cambio la producción industrial apenas creció 168%. En México, la baja fue del 14.2% al 8%, mientras que la producción industrial creció un 230%. (19). Esta reducción del coeficiente de importaciones representa desde otro punto de vista la profundización del proceso de sustitución de importaciones.

Cabe aquí hacer una digresión. El proceso de sustitución de importaciones puede expresarse a través del coeficiente que mide

la razón importaciones-oferta total de productos manufacturados, es decir, el porcentaje de productos importados con relación a la oferta total interna de productos manufacturados (de una rama o del total de la industria). La sustitución de importaciones significa que la oferta interna total crece más rápidamente que las importaciones y consecuentemente disminuye el coeficiente de importaciones. Si la sustitución de importaciones se incrementa (el coeficiente de importaciones se reduce), el crecimiento de la producción será más acelerado que la demanda interna, dándose así una situación en que la sustitución (en una rama de la industria) puede dinamizar a la industria y a la economía en su conjunto. Vale decir, que la sustitución de importaciones aporta una demanda efectiva adicional a la estrecha demanda interna o lo que es lo mismo, mientras el país puede transferir demanda de productos del exterior hacia demanda de productos internos, éstos contarán con el crecimiento de la demanda interna más la demanda transferida.

En cuanto esta demanda transferida deja de estar presente, el proceso sustitutivo de importaciones (para una o varias ramas de la industria) se agota y el mercado interno, tal como se ha experimentado en las formaciones sociales latinoamericanas, evidencia su carácter de limitante al crecimiento debido principalmente a la marcada concentración del ingreso.

De 1929 hasta la primera mitad de los años cincuenta la modalidad de acumulación sustitutiva de importaciones había recibido sus principales impulsos dinamizadores de las ramas de bienes de consumo no duraderos, duraderos livianos y en menor medida de ciertos bienes intermedios y de capital. Como bien se vio, el desarrollo de estas dos últimas ramas en lo que hace a la producción y la sustitución, fue posibilitado porque desde fines de los cuarentas y comienzos de la siguiente década el énfasis de la política de industrialización en manos del Estado se centró en las industrias pesadas cuyo fin era el de producir los principales insumos industriales básicos.

La sustitución de importaciones tal como se fue produciendo, encontraba en el mercado interno la sustancia de su dinamismo, si bien, por otro lado, demandaba bienes intermedios y de capital que no se producían internamente. La reproducción de la industria pasaba en consecuencia por el exterior por medio de nuevos requerimientos de importación que necesitaban validarse previamente a través de la adquisición de divisas.

Como bien se observó, el ir de lo fácil a lo complejo, significaba depender de lo complejo o de las ramas más complejas para sustituir en las fáciles. Empero, las ramas más pesadas o

complejas, por lo general, bienes intermedios y de capital, se localizaban en el exterior, en las formaciones sociales centrales. La sustitución de importaciones tenía sin embargo el mérito de que con su dinamismo aliviaba los requerimientos de divisas, reduciendo el coeficiente de importaciones; pero por otro lado, demandaba nuevos requerimientos de importación que en términos físicos y de valor, tendían a ser mayores (que las importaciones sustituidas) y consecuentemente presionaban en forma deficitaria, la balanza de pagos.

Este diferencial de divisas, tal como aconteció en las formaciones sociales latinoamericanas fue suministrado en buena medida por el sector primario exportador, cuya recuperación y expansión fue auspiciada por los efectos coyunturales de la segunda guerra mundial y la guerra de Corea. Todo ello permitió ampliar la capacidad real de inversión de la industria a través de la "importación de equipos", misma que se desempeñó sin mayores obstáculos hasta aproximadamente la primera mitad de la década de los cincuentas.

Ahora bien, desde mitad-fines de los 50's el sector primario exportador comienza a perder su capacidad de generar excedentes validados en divisas y susceptibles de ser transferidos a la industria a través de la política cambiaria. Las condiciones favorables del mercado mundial habían cambiado al término de la guerra de Corea. Asimismo los presupuestos públicos, apoyados en la recaudación sobre las actividades exportadoras empezaron también a verse presionados hacia el déficit, no sólo en virtud de un desmoronamiento en las fuentes de ingresos, sino también debido al incremento observado en los servicios básicos de infraestructura y los servicios sociales.

Como consecuencia de ello los Estados se ven en la necesidad de recurrir con frecuencia a su capacidad de emisión monetaria. Los factores mencionados confluyeron en la agudización tanto de los desequilibrios externo y fiscal, como de las presiones inflacionarias. Dichos desequilibrios aunados al agotamiento del proceso de sustitución de importaciones en su etapa fácil, tornarán crítica la situación en la segunda mitad de los cincuenta. "La tasa de crecimiento del producto interno que entre 1950-1954 era del 4.8%, hacia 1955-1960 había descendido a 4.0%; paralelamente a este descenso, el producto por habitante en el conjunto de América Latina decreció en los mismos períodos de 2.2% a 1.0%. Y a pesar de que el volumen físico de las exportaciones fue de un 28% mayor en el segundo período, el deterioro en la relación de intercambio, que en 1954 era de 109, en 1957 fue de 92, lo cual anuló casi el 60% del incremento en el volumen de las exportaciones". (20).

El agotamiento de la sustitución fácil de importaciones que se reflejó en un decaimiento en el crecimiento del producto y por otra parte, el deterioro en los términos de intercambio, que se agudizó por el descenso de los precios de los productos primarios y por el incremento de los mismos en los productos manufacturados, seguirán encontrando en la "industrialización" una alternativa viable. No obstante, los problemas que confronta la acumulación periférica latinoamericana en la segunda mitad de los 50's "llevó a los gobiernos a la apreciación general de que la carencia de ahorros y capitales solamente podría ser subsanada con inversiones y préstamos del exterior, la idea por cierto era en gran parte propiciada por campañas *ad hoc* de círculos de negocios y aun del mismo gobierno de los Estados Unidos". (21).

En el mismo plano externo, con el establecimiento de la hegemonía indiscutida de los Estados Unidos y su influencia determinante en los organismos de préstamos multilaterales de carácter público como el FMI y el Banco Mundial, se impondrá en las formaciones sociales latinoamericanas el advenimiento de las denominadas políticas de estabilización, asociadas indefectiblemente por el carácter de sus propuestas, al nuevo proceso de expansión del capital productivo a nivel mundial presidido por las empresas transnacionales, particularmente las norteamericanas.

Existe cierto consenso en que la etapa fácil de la industrialización sustitutiva en la periferia latinoamericana comienza a experimentar signos de visible agotamiento desde mitad-fines de los años cincuenta.

Empiezan a gestarse en consecuencia las condiciones para el tránsito hacia una etapa más compleja. Como bien se observó en párrafos anteriores, la "etapa fácil" de la industrialización sustitutiva se apoyó en el crecimiento "urbano industrial" y significó una importante incorporación de las masas por el lado de la demanda. Ello fue la base de la denominada "alianza desarrollista", sustento social y político de los distintos gobiernos populistas.

La incorporación de los sectores urbano industriales fue más bien una exigencia de la modalidad de acumulación (etapa fácil) fundada en las manufacturas ligeras, que demandaban un mercado interno más dilatado que el que había caracterizado a la modalidad de acumulación primario-exportadora. Empero, el desarrollo del capitalismo latinoamericano no dejó de cristalizar en esta fase una importante tendencia hacia la concentración del ingreso, lo que inducía a la producción

industrial ligera a articularse cada vez más frente al segmento social con una mayor demanda efectiva.

Para precisar las características de la fase compleja de la modalidad de acumulación sustitutiva de importaciones, es menester observar con algún detenimiento algunos elementos que inciden en el agotamiento de la etapa fácil:

a) uno de los signos visibles de dicho agotamiento reside como ya se observó en la caída del ritmo de crecimiento económico y en la imposibilidad de que el mismo siga siendo impulsado a partir de "la demanda transferida del exterior hacia el mercado interno" como resultado de las importaciones sustituidas, esto es, a través de la reducción del coeficiente de importaciones y del incremento de la producción manufacturera interna. Es así como en los países de más elevado grado de industrialización en la región (desde la segunda mitad de los 50's) "los coeficientes de importación permanecen estacionarios". "En Argentina y Brasil desde entonces, el coeficiente de importación se mantiene estacionario... En Argentina, la participación industrial en el producto global alcanzó el máximo en el año 1958 (33.1%) descendiendo al 31.3% en 1963. En Brasil dicha participación tiende a estabilizarse en un nivel algo más bajo desde el año 1960" (22).

Para el caso de México "de 1929 a 1950, podían observarse altas tasas de crecimiento en los períodos que coinciden con tasas aceleradas de sustitución de importaciones de bienes de consumo no duraderos (que entonces representan el grueso de las manufacturas). No obstante, el proceso sustitutivo se estanca entre 1954 y 1961, permaneciendo-aun con fluctuaciones-casi constante" (23).

b) por otro lado, las burguesías industriales latinoamericanas se encontrarán frente a obstáculos de carácter financiero, en cuanto a la posibilidad de poder reunir la magnitud crítica-mínima de capital que demandan los nuevos proyectos de inversión (bienes intermedios de elaboración compleja y bienes de capital), habida cuenta del débil desarrollo de los mercados de capitales latinoamericanos; asimismo se presentarán dificultades en cuanto a la adopción de una tecnología más compleja cuyo objetivo "debió haber consistido" en propiciar una mayor productividad y competitividad de las nuevas actividades manufactureras tanto en el mercado interno como en el mundial, además de haber impulsado simultáneamente un "proyecto tecnológico propio" que diera la pauta de una mayor independencia económica (integrando internamente la planta productiva, favoreciendo el uso más intensivo de la mano de obra y con ello, las posibilidades de que

el crecimiento económico se tradujera en la generalización del empleo y del consumo manufacturero, a través del incremento en las remuneraciones y de la disminución del precio relativo de las manufacturas; se enfrentarán además dificultades relativas al tamaño de "los mercados internos", que en condiciones de extrema desigualdad en la distribución del ingreso, multiplicarán los riesgos de las nuevas inversiones, mayores en volumen y período de maduración., por lo que requerirán el aprovechamiento de las economías de escala;

c) a las limitaciones mencionadas hay que agregar que en las burguesías latinoamericanas existía poca disposición en trascender hacia una fase de "sustitución de equipos e insumo complejos", en virtud de que solían importarlos con alguna forma de subsidio, de mejor calidad y con un amplio financiamiento externo.

Al agotarse la modalidad de sustitución fácil de importaciones debido a los obstáculos nombrados y en lo particular, por la "saturación" del mercado interno, vale decir, por la saturación de la demanda proveniente de la burguesía y de los sectores y clases sociales vinculados a ella (ciertos sectores medios, fracciones oligárquicas, etc.), la burguesía industrial dependiente debía enfrentar el reto de "generalizar el consumo de manufacturas, mismo que correspondía a aquel momento en el que en la economía clásica los bienes suntuarios debieron convertirse en bienes de consumo popular" (24).

Dicho reto se sorteó ampliando el consumo de las capas medias a partir de una parte del excedente no acumulado, siendo que el otro rumbo posible era el de aumentar "la capacidad productiva del trabajo intentando provocar un cambio cualitativo en la base de la acumulación de capital permitiendo al consumo individual del obrero modificar su composición e incluir bienes manufacturados" (25). Sin embargo, este último expediente quedó cancelado sobre todo en la medida en que implicaba un cambio en la distribución del ingreso, y en particular una modificación en la modalidad de acumulación de capital cuyo nuevo eje serían las industrias más complejas, que si bien involucraban una mayor extracción de excedentes de las masas trabajadoras, traían además consigo, la necesidad de incorporar a amplios segmentos de la sociedad al consumo (todo esto involucraba a estas alturas, la necesidad de poner en marcha un proyecto de "tecnología alternativa" frente a los países centrales).

En consecuencia, "es legítimo postular que era teórica y objetivamente posible haber continuado dilatando aquel mercado vía la incorporación de nuevos consumidores, dado que no era

desmesurada "la brecha" entre los niveles de ingreso medio y el precio de los bienes corrientes" (26). Además, "se habrían mantenido estímulos y oportunidades manifiestas para la industrialización dedicada a bienes corrientes y para "profundizar" y extender las sustituciones hacia el campo de los insumos básicos y los bienes de capital" (27).

Esta perspectiva se viabilizaba en la medida en que las unidades productivas que protagonizaban el proceso de sustitución extensiva o fácil, eran predominantemente de "propiedad nacional", lo que ofrecía una vasta oportunidad de promover un proyecto de acumulación y crecimiento con un importante radio de autonomía. "La influencia del capital extranjero autónomo tuvo escasa significación para financiar la inversión pública y privada de esta etapa de industrialización extensiva. Lo mismo ocurrió con las inversiones privadas extranjeras y los préstamos foráneos del sector público" (28).

De lo planteado se desprende que para sortear los nuevos retos de la sustitución fácil o extensiva de importaciones, se requería de:

a) una redistribución del ingreso en favor de los sectores sociales menos favorecidos;

b) lo anterior hubiese permitido la generalización de la producción de bienes de consumo corrientes o no duraderos, entre cuyos precios corrientes y el nivel medio de ingreso no existía "una brecha" muy marcada;

c) destinar recursos hacia un proyecto tecnológico alternativo frente a los centros; que a la vez considerase una mayor integración de la planta productiva, que permitiese incrementar la absorción de fuerza de trabajo; que tuviese en cuenta los problemas de balanza de pagos y que favoreciese la capacidad de poder competir favorablemente en el mercado mundial, según las tendencias de comportamiento del comercio mundial, para lo cual habría que haber tenido en cuenta las "ramas industriales" con las denominadas "tecnologías de punta".

Sin pretender agotar todos los desarrollos que a las burguesías latinoamericanas les hubiesen sido posibles en estrecha colaboración con sus respectivos Estados, es menester dejar sentado que el agotamiento del proceso sustitutivo de importaciones en su etapa fácil, formuló importantes disyuntivas a través de las cuales se abrían oportunidades dentro de los marcos del capitalismo periférico latinoamericano.

Los obstáculos que surgieron fueron enfrentados recurriendo a la "inversión extranjera directa", no como expediente obligado- " ya que hasta las inversiones privadas de capital norteamericano dirigidas a la región habían caído en términos porcentuales; de 1955 a 1959 dicho capital se orienta preferentemente a países europeos y Canadá, así vemos que del 31% del total mundial de estas inversiones lo dedicaba a América Latina; 25% al Canadá, 18% a Europa Occidental y 26% a otras regiones. Hacia 1959, los porcentajes correspondientes fueron: 18% a América Latina; 40% al Canadá; 20% a Europa Occidental y 22% a otras";(29)- pero sí como el más fácil y viable en el contexto de las necesidades inmediatas del capitalismo dependiente latinoamericano y en las condiciones de su inserción en una economía mundial capitalista cada vez más interdependiente.

Como bien se mencionó, uno de los problemas básicos que se le presentó a la economía industrial latinoamericana en términos de la continuidad y "profundización" de la sustitución de importaciones, fue la reducida base primario exportadora en cuanto fuente abastecedora de divisas, ya que mientras las importaciones experimentaban cambios cualitativos de importancia, las exportaciones seguían siendo primarias.

Si bien la sustitución de importaciones significó liberación de capacidad para importar de una parte, representaba de otra, requerimientos renovados de divisas, que eran validadas por "el sector primario exportador". Una vez perdido el dinamismo de la sustitución de importaciones extensiva o fácil aunado a la contracción de los ingresos por efecto del deterioro en los términos de intercambio de la exportación primaria, se observa cómo el déficit de la balanza de pagos se hace crónico y se aparece como la expresión más evidente de los obstáculos que enfrentaba el proceso sustitutivo. De aquí a que las aportaciones del exterior fueran bienvenidas y se hicieran todo tipo de concesiones para atraerlas. Buena parte de las aportaciones externas provinieron bajo la forma de "inversión extranjera directa", aunque resultaron insuficientes. "La necesidad de divisas de los países latinoamericanos fue tal que el movimiento neto de capitales autónomos (capitales oficiales y privados, incluso utilidades reinvertidas) no eran suficientes y se recurrió a préstamos de balanza de pagos y a la utilización de activos y divisas de las autoridades monetarias" (30).

No obstante, el movimiento autónomo de capital no dejó de aumentar su monto en inversiones netas ya que "en el período 1956-60 las mismas fueron 2.5 veces más altas con relación a la primera mitad de los 50's, que se estiman en un promedio anual de

1300 millones de dólares, en comparación con poco más de 500 millones del primer periodo"(31).

Ahora bien, como se anotó en otra parte, el proceso de sustitución extensivo o fácil había discurrido en las formaciones sociales latinoamericanas bajo el arbitrio dominante de "la propiedad privada y pública nacional" frente al capital extranjero. En lo que buena medida influyó la caída del flujo de capitales externos. Es más, "las filiales extranjeras instaladas en los sectores productores de bienes de consumo urbano se vieron obligadas a participar en el proceso de acumulación interna de capital, mediante la retención y reinversión de buena parte de sus ganancias al no poder remitirlas al exterior" (32), debido a los controles cambiarios que se habían implantado.

Desde mitad-fines de los cincuentas y decididamente en los sesentas, la inversión extranjera directa entrará en la escena productiva de la periferia latinoamericana para dirigirse preferentemente ya no al control de las fuentes de materias primas (minerales y agrícolas), sino hacia los mercados internos (altamente concentrados). Estos se habían articulado bajo la férula de un esquema proteccionista al abrigo del cual se había desarrollado una industria local liviana, que posteriormente experimentó signos de agotamiento. "De esta manera la vuelta de las inversiones en estos países en las condiciones favorables para la inversión externa norteamericana generada en la posguerra, exigía su reconversión hacia los sectores industriales demandados por sus mercados internos.

Además de las restricciones a la importación de productos manufacturados que obligaban a producirlos internamente, se presentaban una serie de ventajas relativas que hacían muy favorables y muy interesantes esas inversiones. De un lado, los precios creados por el proteccionismo cambiario eran muy altos, de otro, la mano de obra y los costos industriales eran muy bajos"(33).

La inversión extranjera directa en la nueva fase de sustitución compleja de importaciones, esto es, en la basada en la sustitución de bienes de consumo durables relativamente complejos que requerían tecnologías más avanzadas y mayor inversión de capital (automóviles, televisores, refrigeradores, equipos de calefacción, y refrigeración hogareña, etc) y en la producción de ciertos bienes considerados "pesados" (bienes intermedios y de capital, generalmente propiedad del Estado o muy subsidiados por el mismo), se va a distinguir por los siguientes aspectos: (34)

a) su impulso motriz se centrará en lo esencial en la "demanda interna";

b) se destinará preferentemente a la producción de bienes de consumo duradero, de precios unitarios relativamente elevados considerando los niveles medios de ingreso; esto es, bienes que sólo están al alcance de quienes tienen niveles de ingreso o capacidad de compra relativamente mucho más altos;

c) la corriente de bienes que genera son el resultado de una "demanda anticipada" y del "efecto demostración"; la producción no se articula en función de una "demanda preexistente" propiamente tal, sino que ella misma es "creadora" de su propia demanda, teniendo como fundamento una estructura altamente concentrada del ingreso.

El tránsito hacia la modalidad de acumulación de capital basada en la sustitución compleja de importaciones será realizado en un contexto de creciente extranjerización de las unidades productivas situadas en los polos más dinámicos de la actividad productiva, por lo que se agudizará la dependencia tecnológica y los centros de decisión experimentarán un proceso de enajenación importante. Si bien las inversiones extranjeras directas en un principio aportan recursos que contribuyen a aliviar los déficits estructurales de balanza de pagos que se derivaban del modelo sustitutivo de importaciones, posteriormente y en la medida en que destina su producción hacia el mercado interno de la periferia latinoamericana (fundado en una reconcentración del ingreso, buena parte del cual se destina a aumentar el consumo conspicuo con relación al incremento de la tasa de inversión), y no contribuyen a impulsar e incrementar las exportaciones industriales, lo que hacen es redoblar las presiones deficitarias sobre las balanzas de pagos de la región a través de las remisiones de utilidades, dividendos, pagos por el uso de tecnología, regalías, intereses, etc.

Dichas presiones deficitarias conducirán a las burguesías y los Estados de las formaciones sociales latinoamericanas hacia la búsqueda en escala cada vez más ampliada de recursos externos, mismos que serán facilitados bajo la forma de "inversiones extranjeras indirectas", en un principio, bajo una modalidad pública (Banco Mundial, FMI, BID) y ulteriormente, en una modalidad privada (Mercado de Eurodólares) particularmente desde mitad-fines de los 60's y ya decididamente en los setentas.

c) Notas Sobre las Políticas de Estabilización.

La consolidación de una nueva modalidad de acumulación basada en la sustitución de bienes de consumo duradero y en ciertos bienes intermedios y de capital, particularmente en las formaciones sociales latinoamericanas de mayor "desarrollo relativo", tales como Brasil, México y Argentina y en menor medida, en algunas como Colombia, Chile y Uruguay, está permeada, en vista de lo ya tratado, por la hegemonía del capital extranjero, lo que profundizó "la internacionalización de la economía latinoamericana en el plano productivo mismo y definió un tipo de dependencia de carácter industrial y tecnológico" (35).

Por otra parte, el entorno internacional impregnado de la hegemonía norteamericana indiscutida, planteaba en las formaciones sociales latinoamericanas, a través de la creciente injerencia de organismos como el FMI, una suerte de alineamiento más estrecho en función de las necesidades del "centro", por medio de las políticas de estabilización, mismas que por definición apuntaban hacia la "estabilidad de los precios"; por lo tanto, aparecen con el objetivo de hacer frente a las presiones inflacionarias y a los déficits de balanza de pagos. La corrección de tales desequilibrios es en consecuencia desde esta "perspectiva", "condición sine qua non" del crecimiento con estabilidad.

La importancia del FMI dentro de la circulación internacional de capitales se hacía relevante en la medida en que durante los años cincuenta las fuentes de crédito internacional eran pocas. Por ello, tanto en los 50's como en los 60's los créditos de proveedores, la asistencia oficial para el desarrollo y la inversión extranjera directa, constituyeron en buena parte, las entradas de capital a los países periféricos.

Las políticas de estabilización preconizadas por el FMI al ser dirigidas a la periferia latinoamericana, tenían como principal fin la corrección de los desequilibrios heredados de la "heterodoxia instrumental" que desde los treinta venía presidiendo el proceso de industrialización.

Dichas políticas de estabilización se basaban en los siguientes criterios:

1) una concepción monetaria y de demanda global, cuyo objetivo inmediato era el ajuste en el corto plazo ante los desequilibrios

fiscal, de precios y de balanza de pagos. Tal concepción en consecuencia encontraba su ámbito de aplicación en las esferas fiscal, monetario-crediticia, cambiaria y del trabajo, mismas en las cuales los países latinoamericanos habían aplicado consideraciones heterodoxas.

2) la creencia en el funcionamiento de las leyes del mercado competitivo y junto a él, del sistema de precios, en tanto que elementos que permiten un crecimiento estable en el largo y mediano plazos.

Por lo afirmado, dentro de las concepciones del FMI, los desequilibrios internos y externos podían eliminarse por una combinación de reducciones de la demanda y cambios en los precios relativos. La contracción de la demanda se lograría restringiendo el crédito, reduciendo el gasto gubernamental y aumentando las recaudaciones de impuestos, con el objeto de que la oferta monetaria pueda mantenerse dentro de los límites considerados no inflacionarios, dado el crecimiento de la producción real.

En lo que respecta a los precios relativos, los planes de estabilización sugerían la eliminación en la medida de lo posible, de los controles de precios y la erradicación de los subsidios, para restablecer una estructura de precios más basada en los costos reales que en los ficticios, además de las implicaciones que ello tenía para el mayor equilibrio del presupuesto gubernamental. En el ajuste de los precios relativos resultaría decisiva la modificación de la tasa de cambio. La devaluación monetaria contribuiría a una mayor competitividad de las exportaciones y a una disminución de las importaciones, vía aumento de los precios, lo que favorecería una sustitución más selectiva de importaciones fundada en las ventajas comparativas reales, a la vez que facilitaría la promoción de exportaciones.

Las medidas anteriores encuentran en las restricciones salariales, un importante punto de apoyo, en virtud de que al dar por sentada la eficacia de los ajustes de los precios relativos, el control salarial impide que los salarios actúen en forma distorsionadora, a la vez que puede ser la única ruta disponible para reducir el gasto gubernamental y para evitar a partir de la "pugna distributiva", la agudización de las presiones inflacionarias.

En la corrección de los precios relativos también jugará un papel de primer orden, la "liberalización de la economía", especialmente en lo referente a la competencia externa, en el marco de la libre circulación mercantil y de capitales, lo que en su oportunidad haría más eficiente el mecanismo de los precios.

Para el FMI, basado en argumentos de corte monetarista, el diagnóstico de la realidad latinoamericana en la segunda mitad de los 50's, partía de la premisa de que "inflación y desarrollo" eran incompatibles y de que las medidas estabilizadoras sugeridas, echarían los cimientos de un crecimiento económico sostenido en el largo plazo, teniendo como fundamento la recuperación de la salud financiera y permitiendo que operase el mecanismo de los precios en forma libre, por medio de la corrección de los precios relativos. De esta manera surgiría la inversión, la cual sería sostenida por la entrada de fondos a largo plazo provenientes del exterior.

Desde la segunda mitad de los cincuenta hasta la primera mitad de los sesenta, las políticas de estabilización en América Latina, más allá de sus objetivos declarados de enfrentar las presiones inflacionarias y los déficits agudos en balanza de pagos, promovieron en los hechos la internacionalización de las economías semi-industrializadas de la región a través de la penetración del capital extranjero.

Ahora bien, para "Argentina, Brasil y México, dichas políticas afectaron la estructura y dinámica de su sistema productivo industrial. En Chile y Uruguay, implicaron una alteración en el campo de las relaciones financiero-mercantiles. Vale decir, para los primeros se impuso una mayor presencia e integración de las empresas transnacionales como cabezas o núcleos oligopólicos de actividades dinámicas (producción de bienes de consumo duradero y nuevos segmentos agroindustriales). Para los segundos, en cambio, se sostuvo el régimen productivo anterior alentando más bien la expansión de sus deudas externas (36).

Este proceso de integración a la dinámica de reproducción del capital a nivel mundial estuvo mediado por una modificación de las políticas económicas implementadas en el período previo. En la esfera del comercio exterior se sugiere la eliminación de prácticas proteccionistas (arancelarias y no arancelarias) a las cuales se atribuyen gran parte de la responsabilidad del déficit de balanza de pagos, al propiciar una "estructura industrial protegida e ineficiente".

En la esfera cambiaria, se plantea la eliminación del sistema de cambios múltiples, al cual se le considera un mecanismo de promoción indiscriminada de importación de bienes y servicios, al igual que se sugiere el establecimiento de la libertad cambiaria, como condición para garantizar la entrada de la inversión extranjera.

En la esfera fiscal, las políticas de estabilización destacaban la necesidad de que el Estado ajustara su presupuesto, particularmente por la vía de la reducción del gasto público y de la elevación de los precios y tarifas del sector público. En la esfera salarial se considera necesario restringir los salarios, en virtud del impacto que los mismos pueden ejercer en la elevación de los precios, al incrementarse las reclamaciones de ingreso por encima de la productividad del trabajo.

En la esfera monetario-crediticia, se postula la contracción de la masa monetaria, ya que al superar las necesidades de la producción real, genera presiones inflacionarias.

En consecuencia, se hace necesario que el Estado reduzca sus gastos y con ello, evite la presión que significa financiarse recurriendo a su poder emisor.

Por otro lado, una expansión del crédito por encima de las necesidades productivas, agudiza la inflación y deprime el ahorro interno como fuente "legítima" del financiamiento no inflacionario. En sentido contrario, la contracción monetario crediticia, desestimula el "consumo excesivo", al igual que la demanda "excesiva" de divisas que atiende requerimientos de importaciones que presionan deficitariamente la balanza de pagos. Igualmente se deprime el financiamiento de mayores salarios y se desestimula el establecimiento de actividades consideradas no competitivas. (37).

En la práctica, en las economías industrializadas de la periferia latinoamericana, dichas políticas de estabilización se hicieron operativas en el plano de "las libertades y franquicias a la circulación e internación de la inversión internacional de capitales, mientras que en las restantes áreas las regulaciones estatales como las salariales, y en mayor medida, las monetario crediticias y fiscales, no se alteraron como era previsible en aquellos países cuyos gobiernos firmaron compromisos acordes a los cánones-ortodoxos de los programas de estabilización" (38).

Referencias Bibliográficas

- (1) CEPAL, "Principales Características ...", en Nolf M., (comp.), "El Desarrollo Industrial Latinoamericano", F.C.E., México, 1974, Pág. 42.
- (2) IBIDEM.
- (3) IBIDEM.
- (4) Lichtensztejn S., "Una Aproximación ...", en Lecturas de Política Económica, Facultad de Economía de la UNAM, México, 1982, Pág. 419.
- (5) IBIDEM.
- (6) IBIDEM., Pág. 420.
- (7) IBIDEM., Pág. 421.
- (8) Pinto Aníbal., "Política de Industrialización ...", en Nolf M. (comp.)., "El Desarrollo Industrial Latinoamericano", Rev. Lecturas del Trimestre No. 12, F.C.E., México, 1974, Pág. 137.
- (9) IBIDEM., Pág. 139.
- (10) IBIDEM.
- (11) IBIDEM.
- (12) IBIDEM.
- (13) Ramos Sánchez P., "Los Instrumentos ...", CECADE, México, 1981, Pág. 27.
- (14) Pinto A., "Política de ...", OP. CIT., Págs. 136-137.
- (15) García A., "La Estructura ...", Ed. El Ateneo, Buenos Aires-Argentina, 1978, Pág. 31.
- (16) IBIDEM., Pág. 40
- (17) Pinto A., "Política de ...", OP.CIT., Pág. 141.

- (18) Lichtensztein S., "Una Aproximación ...", OP.CIT., Págs. 422-423.
- (19) Furtado C., "El Papel de la Industrialización ...", en Teoría y Política del Desarrollo (del mismo autor), Siglo XXI Editores, México, 1982, Pág. 216.
- (20) CEPAL, "El Desarrollo Económico ... 1963", Cit. por Manrique I., en "La Política Monetaria en la Estrategia del Desarrollo (Su Impacto en América Latina y México)", EDAMEX, México, 1979, Pág. 113.
- (21) Manrique I., "La Política ...", EDAMEX, México, 1979, Pág. 114.
- (22) Furtado C., "El Papel ...", OP.CIT., Pág. 217.
- (23) Boltvinik J. y Hernández Laos, "Origen de ...", en Cordera R. (comp.), "Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana, Rev. Lecturas del Trimestre No. 39, F.C.E., México, 1983, Pág. 479.
- (24) Marini R. M., "Dialéctica ...", Serie Popular ERA No. 22, México, 1982, Pág. 65.
- (25) IBIDEM.
- (26) Pinto A., "El Modelo ...", en Serra J. (comp.), "Desarrollo Latinoamericano", Rev. Lecturas del Trimestre No. 6, F.C.E., México, 1983, Pág. 33.
- (27) IBIDEM.
- (28) CEPAL, "El Desarrollo Reciente ...", en Serra J. (comp.), "Desarrollo Latinoamericano", Rev. Lecturas del Trimestre No.6, F.C.E., México, 1983, Pág. 97.
- (29) Dos Santos T., "La Corporación Multinacional", en Problemas del Subdesarrollo Latinoamericano (comp.), Nuestro Tiempo, México, 1982, ver Pág. 139.
- (30) Manrique I., "La Política ...", EDAMEX, México, 1979, Pág. 114.
- (31) CEPAL, "El Desarrollo Económico ... 1963", Cit. por Manrique I., OP.CIT., Pág. 114.

- (32) CEPAL, "El Desarrollo reciente ...", en José Serra (comp.), OP.CIT., Pág. 95.
- (33) Dos Santos T., "La Corporación ...", Op.CIT., Pág. 146
- (34) Pinto A., "El Modelo ...", OP.CIT., Pág. 35.
- (35) Pizarro R., "América Latina ...", Comercio Exterior No. 4, Vol. 31, Banco Nacional de Comercio Exterior S.A., México, Abril de 1981, Pág. 400.
- (36) Lichtensztejn S., "Internacionalización y Políticas..." en Comercio Exterior No. 7, Vol 32, Banco Nacional de Comercio Exterior S.A., México, Julio de 1982, Pág. 736.
- (37) Lichtensztejn S., "Sobre el Enfoque...", en Rev. Economía de América Latina No. 1, CIDE, Septiembre 1978, Pág. 23.
- (38) IBIDEM., Pág. 31.

III) LA POLITICA ECONOMICA ACTUAL EN PANAMA.

a) Antecedentes.

La economía panameña fue expuesta desde mediados de 1990 a un programa económico denominado "Estrategia Nacional de Desarrollo y Modernización Económica", cuyos planteamientos están comprometidos puntualmente con una óptica neoliberal, que tiende a relacionar los principales problemas que afectan la actividad económica con el intervencionismo estatal y con la consecuente insuficiencia de los mecanismos del mercado para operar libremente y así permitir una asignación eficiente de los recursos.

Así las cosas, atribuyéndoles primacía a la privatización, al mercado, a la eficiencia y al incremento de las exportaciones, la "Estrategia" pretende corregir algunas rigideces estructurales por las que atraviesa la economía panameña, sin detenerse a prestar demasiada atención en las implicaciones que la aplicación de estos criterios de carácter macroeconómico y social tendrán en el corto plazo, toda vez que se espera siempre que en el largo plazo se genere una estructura productiva capaz de satisfacer los objetivos de crecimiento y equidad.

El objetivo del presente capítulo es recoger ciertas apreciaciones interpretativas de la Estrategia, someterlas a análisis y ponderarlas en función de la viabilidad real del modelo económico que propugna. Para ello es necesario revisar algunos hechos económicos que constituyen los antecedentes inmediatos de la puesta en marcha de la "Estrategia".

Recogiendo la información de algunos indicadores económicos a partir de 1987, tenemos que:

- a) el crecimiento del producto interno bruto fue de 2.7% y si bien este crecimiento fue menor con relación a otros períodos, se mantenía por encima del crecimiento poblacional, siendo el crecimiento del producto por habitante de 0.6%, no obstante, que la tasa de desempleo ascendió a alrededor de un 12%;
- b) la tasa de variación anual de los precios fue de 1%, a pesar de un déficit fiscal del orden del 15% del producto interno bruto, lo que evidencia al igual que en otros años, el escaso impacto que tal variable ejerce sobre los precios;

c) la cuenta corriente de la balanza de pagos experimentó un superávit del orden de los 205.9 millones de dólares, gracias al superávit en la cuenta de servicios que en el caso de la economía panameña ha financiado el déficit en la cuenta de bienes.

Ello permitió consolidar en la década de los ochentas, en plena época de la crisis de la deuda en toda América Latina, una tendencia hacia el superávit en la cuenta corriente, que sólo se rompió en el año de 1982. Asimismo en 1987 se produce un balance positivo en la cuenta de capitales del orden de los 316.8 millones de dólares.

En este sentido, no podría aducirse inviabilidad de la economía panameña como consecuencia de un insalvable "estrangulamiento externo", salvo el derivado de la agudización progresiva de "las dificultades para cumplir el servicio de la deuda externa- que en gran parte se dejó de pagar en los últimos meses del año"- (1), y que ascendió al doble de las exportaciones de bienes, al 40% de las exportaciones de bienes y servicios y al 13% del producto interno bruto.

De esta manera, desde el punto de vista del equilibrio interno, la economía panameña crecía con estabilidad de precios, aunque con un déficit fiscal elevado como porcentaje del P.I.B., que al confrontar problemas para ser financiado comprometía aún más la viabilidad de la economía en la coyuntura, para crecer y generar empleos, particularmente cuando el servicio de la deuda pública en su totalidad (interna y externa) tendía a absorber el 50% de los gastos totales efectuados por el gobierno central. Como afirma el Estudio Económico de la CEPAL de 1987 con relación a Panamá: "los niveles de endeudamiento del sector público siguieron siendo muy elevados, lo que obligó a suspender los compromisos a fines de año, ante las dificultades que enfrentó el gobierno para captar recursos en el centro financiero internacional" (2).

En lo que hace al sector externo, de nueva cuenta, el principal estrangulamiento de la economía panameña residía en poder atender el creciente servicio de la deuda pública externa cuyo saldo ascendía a 3,834,976 millones de dólares y garantizar la fluidez en la renegociación de la deuda y la obtención de nuevos créditos, para financiar aunque en forma decreciente, el déficit público, ya que a partir de 1986 los recursos del crédito externo para el sector público "comienzan a ser menores a los internos, siendo 7.6 veces menores a los internos en 1987" (3).

Es evidente que la necesidad de iniciar un proceso de ajuste en la economía panameña no se derivaba de un déficit en la cuenta

corriente que la misma no pudiera financiar de manera sostenida, sino de la existencia de un déficit fiscal, que al depender crecientemente del exterior en cuanto a su financiamiento y al absorber cada vez, mayores recursos por la vía del gasto público para atender el servicio de la deuda externa, ejercía un impacto desacelerador sobre el crecimiento económico y la capacidad de generación de empleos. Este hecho explica el que el déficit fiscal se incrementase en 1987 y no obstante, ello ejerciese un efecto despreciable sobre el nivel de precios y significase por otra parte, una desaceleración en el crecimiento económico y una elevación en la tasa de desempleo con relación al año anterior.

A partir de 1988 la economía panameña se ve sumida en una profunda recesión en la que el producto interno bruto experimenta una brusca caída de -17% y el PIB por habitante de -18.8%. Asimismo la tasa de desempleo de casi un 12% en 1987 aumenta a un 21.1% y es posible que su incremento se viese atenuado en virtud de que en el sector público el rubro de servicios personales se sostuvo a costa del de inversión pública y de la suspensión en el pago del servicio de la deuda pública.

Esta brusca caída en los niveles del producto y del empleo, consumo e inversión, que deterioraron aceleradamente los niveles de bienestar de la población panameña bien pueden ser atribuidos a acontecimientos de carácter no económico vinculados a las medidas adoptadas por los Estados Unidos de América para bloquear los canales de financiamiento y de comercio dirigidos hacia la economía panameña, con el propósito de inducir ciertos cambios políticos en la nación panameña que la alinearan irrestrictamente con los intereses globales de la dominación hegemónica norteamericana.

Como menciona la CEPAL: "tres fueron, entre otros, los acontecimientos que acentuaron la crisis: uno de ellos de carácter no económico y los otros dos de origen financiero.

a) La decisión adoptada por los Estados Unidos de congelar fondos públicos panameños y junto con otras medidas, la prohibición a toda persona física o jurídica estadounidense de enviar a Panamá remesas líquidas, o pagar impuestos en ese país; entre las principales medidas adoptadas por los Estados Unidos, destacan las siguientes:

1) retención de diversos pagos por anualidades, como los correspondientes a las cuotas previstas en el proceso gradual de reversión del Canal de Panamá;

2) retención de los fondos del Banco Nacional de Panamá depositados en los Estados Unidos;

3) exclusión del sistema generalizado de preferencias arancelarias y del mecanismo de ayuda y cooperación, en el marco de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe;

4) reducción de cuotas de importación de productos panameños;

5) prohibición de operar a las empresas aéreas o marítimas panameñas;

6) suspensión de las remisiones normales de billetes nuevos para cumplir con los requerimientos del sistema bancario panameño, y

7) a mediados de junio de 1988 se autorizó el pago de aportes al seguro social de parte de personas y empresas subsidiarias de los Estados Unidos establecidas en Panamá; esto representó una excepción a la prohibición previa de que estas empresas o personas no pagaran sus impuestos en Panamá.

b) El creciente desajuste de las finanzas del sector público (tanto del gobierno como de empresas paraestatales), pese a los esfuerzos por atenuarlo y, finalmente,

c) El debilitamiento del Centro Bancario Internacional, con repercusiones también en el sistema bancario nacional, a lo cual se vincula la salida de divisas al exterior (estimada entre 400 y 500 millones de dólares) durante la segunda mitad de 1987, que en alguna medida continuó a lo largo de 1988." (4).

La peculiaridad del sistema monetario panameño en el que el dólar circula como moneda corriente, significó que las medidas anteriores, en lo específico las del bloqueo norteamericano, se tradujeran en la reducción generalizada de medios de pago lo cual comprometió la liquidez del sistema, paralizándose las operaciones del sistema bancario.

Al no poder resolver con emisión monetaria la crisis de liquidez, el gobierno implementó un "sistema *sui generis* de pagos consistente en el fraccionamiento en varios cheques del pago a las remuneraciones a los servidores públicos, tanto del gobierno central como de las empresas paraestatales, y también el pago de pensiones y jubilaciones. Estos cheques gubernamentales contra el Tesoro Nacional se aceptaron como medios de pago y entre otros usos, se fueron implementando para el pago de impuestos, servicios públicos, etc." (5).

Por otra parte, a pesar de la fuerte caída en la actividad económica, el déficit fiscal disminuye como porcentaje del producto interno bruto a 7.2% después de haber sido de casi el 15% en 1987, lo cual puede atribuirse a una disminución de casi 80% en el gasto público en términos nominales, como consecuencia de la suspensión del servicio de la deuda pública.

Para el caso de la deuda pública externa tal disminución del gasto público fue alrededor de un 94% con relación a 1987. El rubro de servicios personales junto con el de transferencias corrientes sólo cayó 6.1%, mientras que la caída de los gastos de inversión fue de 24% aproximadamente. (todo esto en términos nominales y con relación al año anterior).

De esta forma el "servicio de la deuda pública" de absorber el 50% en 1987 del gasto total efectuado por el gobierno central pasa a ocupar el 21% de dicho gasto en 1988. Así, mientras los gastos totales del sector público caen en un 52%, los ingresos corrientes lo hacen en un 44%, de modo tal que el ajuste en las finanzas públicas como consecuencia del bloqueo económico es transferido en alguna medida al sector financiero privado externo e interno de la economía, y con ello se logra no sólo disminuir el déficit con relación a 1987 sino que también se impide un aumento exponencial del desempleo, mucho más allá del 21% ante la caída brusca del producto interno.

Por su parte, el gasto de inversión que en 1987 había sido de 17% del PIB cayó más de la mitad como porcentaje del producto, siendo de 8.3% en 1988. El mayor descenso fue experimentado por la inversión privada de 14.5% del PIB a 6.3%, mientras que la inversión pública descendió de 2.5% del PIB a 2%. Esto significó una casi paralización del proceso de acumulación de capital.

Por otro lado se observa que la tasa de crecimiento de los precios desciende levemente de 1% en 1987 a 0.4% en 1988, confirmando cierta tendencia deflacionaria en los ochentas. Es evidente que aumentase o disminuyese el déficit fiscal como porcentaje del PIB, en los ochentas la economía siguió inscrita en su ya tradicional estabilidad de precios, explicada en buena medida por su grado de apertura al exterior, ya que las importaciones han llegado a ser casi un 40% de su producción interna.

Para 1988 tenemos así que como consecuencia de la caída del PIB, de la casi paralización de la inversión productiva y de la reducción del pago de los intereses de la deuda y además por el hecho de que los escasos recursos se destinaron a "importaciones necesarias", se reporta un superávit en cuenta corriente que es

superior en un 265% al de 1987. El balance positivo de la cuenta corriente y de la cuenta de capitales (753 y 466 millones de dólares respectivamente) fue en buena medida mediatizado por una importante fuga de capitales que pudo haber llegado a alrededor de los 1000 millones de dólares.

Es importante señalar que el déficit comercial de bienes siguió prevaleciendo aunque en menor proporción y que siguió siendo financiado por el superávit de la cuenta de servicios, gracias a la prestación de los "servicios internacionales" proporcionados por la llamada "plataforma transnacional de servicios" -Zona del Canal de Panamá, Oleoducto transistmico, Centro Bancario Internacional, Actividades de la Zona Libre de Colón).

Sin embargo, los ingresos fiscales de estas actividades disminuyeron sustancialmente por las medidas impuestas por los Estados Unidos. De este modo, las finanzas públicas, dada su creciente dependencia del financiamiento externo y de los ingresos fiscales del sector de servicios transnacionalizados y por otro lado, ante la imposibilidad de emisión monetaria para cubrir los gastos de consumo y de inversión como los relativos al servicio de la deuda, se constituían en la piedra de toque entre el desequilibrio interno y las necesidades de recursos externos, por lo que se convertían en el punto más crítico que pretendía atacar toda la Estrategia del bloqueo norteamericano, aprovechando la dependencia no sólo tecnológica, comercial y financiera de la economía panameña, sino también su imposibilidad de controlar autónomamente la emisión de circulante.

En términos del sector externo el mayor obstáculo para la economía panameña residía en poder servir la deuda pública externa (de 3,770,822 millones de dólares), aunque ello fue paliado con creces al dejar de servirse y obtenerse un superávit en la cuenta corriente y un balance positivo en la cuenta de capitales. Asimismo, de nueva cuenta es la necesidad de servir la deuda tanto interna como externa, lo que obliga al sector público a realizar sus mayores ajustes tanto en consumo como en inversión pública y lo que lo lleva finalmente a suspender el servicio mismo de la deuda pública interna y externa, cuyo saldo ascendió en 1988 a algo más cinco mil millones de dólares.

Es evidente que la contracción del gasto público agudizó las tendencias recesivas y deflacionarias de la economía panameña, aceleradas bruscamente por el bloqueo norteamericano. Se agudizó el desempleo, las pautas de consumo se insertaron en "esquemas sumamente austeros", limitándose a los bienes básicos; el proceso de acumulación prácticamente se paralizó y las importaciones se

limitaron a lo básico. Las finanzas públicas se vieron especialmente afectadas por la falta de financiamiento para el déficit y esto indujo un mayor ajuste del gasto público, como ya se mencionó, que al afectar al consumo público pero en particular a la inversión pública, impactó recesivamente la actividad económica; aunque, en la medida que el ajuste del gasto público recayó significativamente en la suspensión del servicio de la deuda pública (el consumo público se reduce en 1%, la inversión pública en 0.5%, y el servicio de la deuda pública en 12% del PIB) es posible considerar que dicho impacto recesivo fue atenuado.

Como afirma el Informe de la CEPAL-1988 con relación a Panamá: "cabe destacar que estos resultados hubieran sido aún más dramáticos si el sector público no hubiese optado por retener a los funcionarios en sus lugares de trabajo, evidentemente en perjuicio de otros gastos de operación, mantenimiento y especialmente de inversión. Asimismo, en los últimos meses de 1988, el gobierno dispuso como una forma de impedir el incremento de los despidos de la actividad privada, suspender éstos por un período de dos meses, plazo prorrogado posteriormente a tres". (6).

Para 1989 encontramos una cierta estabilización en la caída del producto interno bruto de -0.7%, misma que en alguna medida había tocado fondo en 1988. El producto interno bruto por habitante cae en una 2.7% y el desempleo se mantuvo en una tasa de 20% aproximadamente. La tasa de crecimiento de los precios fue de -0.2% y aunque no se obtuvieron datos precisos, es muy probable que el déficit público también se haya estabilizado con una ligera tendencia a incrementarse como porcentaje del producto interno.

En lo que hace al sector externo, la economía panameña sigue experimentando un déficit en el comercio de bienes del orden de los 462 millones de dólares que sigue siendo superado por un superávit en su cuenta de servicios estimado en 802 millones de dólares, para arrojar un superávit en cuenta corriente de 298 millones de dólares. No obstante, ello se vio acompañado de un balance negativo en la cuenta de capitales del orden de -245 millones de dólares, ya que "desde el punto de vista del endeudamiento externo, casi no existieron mayores novedades en el ámbito financiero internacional renuente a concertar con el país los términos de la renegociación de la deuda, estimulado ello por la suspensión -a mediados del año- de las gestiones para obtener cooperación del Fondo Monetario Internacional.

A principios del segundo semestre de 1989, las negociaciones con la mayoría de los acreedores se encontraban paralizadas." (7).

Internamente encontramos entonces que para 1989 la economía panameña había tocado fondo en los términos de desempeño que el bloqueo norteamericano le había impuesto y, en lo que hace al sector externo, la deuda pública externa cuyo monto ascendía a alrededor de 3800 millones de dólares seguía siendo el principal escollo que se debía sortear a pesar de que su impacto negativo en las finanzas públicas se había paliado con la suspensión del servicio.

El 20 de diciembre de 1989 se produce una operación bélica de invasión dirigida por el Gobierno de los Estados Unidos. Este hecho trajo como consecuencia el que durante varios días del mes de diciembre, en amplias zonas comerciales de las dos principales ciudades del país -Panamá y Colón- y en alguna medida en la Zona Libre de Colón, se produjeran saqueos y sabotajes, que afectaron a casi un 40% de los establecimientos y a la infraestructura.

Los sucesos anteriores afectaron negativamente la evolución del producto, el comportamiento de las variables financieras y las finanzas gubernamentales, mientras se mantuvieron los elevados índices de desempleo y subempleo, al igual que siguió prevaleciendo el endeudamiento externo. Buena parte de los efectos negativos en las principales variables de la actividad económica es probable que se hayan trasladado hacia 1990, año en que las nuevas autoridades asumen el Gobierno de Panamá e instrumentan hacia mediados del mismo "el programa económico de corte neoliberal", cuyos postulados de política económica constituyen el centro de análisis del presente trabajo.

b) Concepción General de la Estrategia Nacional de Desarrollo y Modernización Económica de Panamá-1990.

En términos generales la Estrategia presenta una actividad económica en Panamá, plagada de distorsiones que impiden que la economía con el concurso amplio de los productores nacionales y extranjeros, sea totalmente abierta y tomadora de precios internacionales.

En el apartado titulado: "Los mecanismos de formación de precios", es donde a nuestro juicio se expone con mayor claridad, en qué consisten y cuáles son las distorsiones. "El sistema de precios en Panamá no es el resultado del libre juego de las fuerzas del mercado, de los mecanismos de demanda y oferta, o de un sistema de competencia entre empresas locales junto con los productores internacionales. En la mayoría de los casos se ha creado una intervención en los mecanismos de formación de precios, o se ha intervenido directamente en los mismos.. (8). De allí la Estrategia pasa a mencionar las distorsiones: "En Panamá se dan todo tipo de distorsiones en la formación de precios.

Precios negociados para los productores agrícolas.

Convenios tripartitas en las negociaciones laborales.

Precios libres en algunos productos agrícolas, pero con prohibición o cuotas de importaciones o altas tarifas de protección.

Precios controlados en productos industriales, pero sin competencia y que validan un sistema oligopólico.

Fijación de salarios mínimos.

Subsidios cruzados en los precios de los servicios públicos.

Oficina de control de precios.

Control de precios en alquileres.

Precios monopólicos en los servicios públicos.

Subsidios a los intereses agrícolas y de vivienda.

Recargos en los intereses a préstamos comerciales y personales o de consumo." (9).

Lo primero que es necesario destacar del diagnóstico de la Estrategia es que el mecanismo de formación de precios en los distintos sectores productivos (industriales, agropecuarios, de la construcción) presentan distorsiones que son el resultado de la falta de competencia o bien, del proteccionismo. Por otro lado es relevante que se consideren negativos los recargos a los intereses sobre los préstamos comerciales y personales de consumo.

Ello da cuenta de cómo los formuladores de la nueva política económica en Panamá tienen una clara orientación tendiente a privilegiar la actividad del sector de servicios, evitando que sobre el mismo recaiga cualquier restricción, mientras que a los sectores productivos se les responsabiliza directamente de las distorsiones que merced del proteccionismo han transformado a la economía panameña en una economía ineficiente..

En el apartado "¿Por qué es caro Panamá? la Estrategia plantea: "En forma resumida este documento presenta los elementos que explican por qué Panamá es caro. Para empezar, los altos precios de los productos alimenticios e industriales son el resultado de la política de protección... La ineficiencia resulta tanto de orientar la producción a productos donde no tenemos ventajas comparativas, junto con la existencia de normas legales, que restringen la operación del sector privado y de una economía de mercado, también contribuyen a altos precios. La baja productividad real de las actividades del sector público y el exceso de gasto se refleja en altas tarifas e impuestos. Por encima de ello se hacen recargos para financiar subsidios o programas sociales... Otras restricciones, como el Código de Trabajo, también inciden en los altos costos de producción. Por último, los altos precios de bienes no transables y protegidos se reflejan en altos salarios de la mano de obra, lo que a su vez incide en los altos costos de producción de todas las actividades." (10).

En la cita anterior puede verse claramente cómo la formulación del diagnóstico sugiere los chivos expiatorios del Panamá caro: los sectores agropecuarios e industrial, el sector público y el sector laboral. Se sigue de aquí que el proteccionismo ha derivado según la Estrategia en el hecho de que en "Panamá los productos alimenticios, las medicinas, las viviendas y los servicios públicos y otros productos de primera necesidad, que son bienes no comercializados internacionalmente, tengan precios superiores a los de sus similares internacionales, mencionando que esta es "una situación única en un país en vías de desarrollo" (11).

Como contrapartida, la Estrategia expresa que los productos importados, incluyendo artículos de lujo, esto es, los bienes comercializados internacionalmente, se consiguen a precios internacionales (electrodomésticos, joyas, relojes, automóviles, etc) y agrega: "En América Latina, en cambio, dichos productos son relativamente caros". (12).

Así las cosas, dentro del enfoque de la Estrategia puede concluirse en que en la economía panameña se produjo una ineficiente e inequitativa asignación de los recursos en favor de los sectores protegidos y en detrimento de los sectores no cubiertos, o expresado de otra manera, en favor de los sectores productores de bienes no transados internacionalmente y en desmedro de los sectores de bienes transados internacionalmente.

De esta suerte, quedaban cerradas las posibilidades de impulsar las exportaciones no tradicionales y el crecimiento económico promovido por ellas. El mismo orden de problemas acarrea según la Estrategia el sector público, al desplazar al sector privado fijando precios monopólicos de los servicios públicos.

Por su parte, el sector laboral al defender la política de los salarios mínimos eleva los costos de producción de todas las actividades productivas.

En la visión de la Estrategia todo lo anterior deriva en la ineficiencia del sistema económico panameño, por lo que su solución es previsible: levantar o eliminar el proteccionismo, de suerte tal que la mayor exposición a la competencia internacional de todos los sectores productivos (industrial, agropecuario, de la construcción, etc) los someta a un shock deflacionario (disminución del nivel general de precios) que a su vez garantice una mayor competitividad de las ramas productivas sobrevivientes frente a los mercados del exterior, lo que paralelamente permitiría una reducción generalizada del nivel de los salarios nominales. De este modo, al disminuir el precio de los bienes de primera necesidad ante la mayor competencia externa, se propiciaría según la Estrategia una reducción de los salarios nominales, manteniendo los reales.

Además de la mayor apertura al exterior la otra salida sería la modernización del Estado que queda resumida en un salvaje programa de privatización. Los sectores productivos con una clara omisión del sector servicios, el sector laboral y el sector público deben ser reducidos al mínimo para llegar a la resultante ideal del modelo neoliberal: una economía más eficiente en la que la mayor apertura comercial deberá traducirse

en un shock deflacionario de corto y mediano plazos que al romper las ganancias monopólicas de los sectores protegidos propiciará una mejor asignación de los recursos en el largo plazo, mismo en que se gestará el cambio estructural fundado en los sectores de bienes comercializados internacionalmente y en la privatización; se tendrá así conforme a el planteamiento neoliberal panameño, una economía en su conjunto más eficiente, moderna, generadora de empleos e integrada con mayores posibilidades de penetración al mercado internacional.

El manejo y selección con cierto grado de extensión de algunas citas de la Estrategia se realizan hasta aquí con el explícito propósito de esclarecer la lógica de conjunto del nuevo proyecto de política económica puesto en práctica en Panamá. Lo que a continuación se pretende hacer en el presente capítulo es una revisión de los principales problemas o limitaciones estructurales por los que la economía panameña ha atravesado en los setentas y los ochentas, con el objetivo de que enmarquen nuestras diferencias analíticas respecto a la Estrategia.

En este contexto la primera variable de análisis que hemos de tratar es la inversión productiva como porcentaje del producto interno bruto (PIB) y de igual forma veremos el consumo total.

Gastos de Consumo y de Inversión como porcentaje del P.I.B. a precios de 1970

	1965*	1970*	1973	1977	1980	1985
Consumo Privado	76.21	69.51	67.34	59.5	54.5	63.0
Consumo Público	10.85	11.44	11.9	18.9	16.3	17.7
	-----	-----	-----	-----	-----	-----
	86.06	80.95	79.2	78.4	70.8	80.7
Inversión Privada	14.6	20.5	21.7	8.2	14.3	11.1
Inversión Pública	3.6	6.5	6.9	11.5	9.3	2.8
	-----	-----	-----	-----	-----	-----
	18.2	26.0	28.6	19.7	23.6	13.9

* Los datos de 1965 y 1970 están elaborados en dólares de 1960.

	1985	1987	1988
Consumo Privado	59.5	55	52
Consumo Público	17.6	19	18
	-----	-----	-----
	77.1	74	70
Inversión Privada	12.5	14.5	6.3
Inversión Pública	3.6	2.5	2.0
	-----	-----	-----
	16.1	17.0	8.3

Fuente: Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, Panamá en Cifras, Varios números.

La inversión productiva, tanto pública como privada, experimenta como puede advertirse en el cuadro, desde la segunda mitad de la década de los sesentas un repunte que va de 18.2% en 1965 a 26% en 1970, alcanzando su pico más alto en 1973 con un 28.6% y luego descender siendo en 1980 de 23.6%, en 1985 de 16.1%, para caer a su punto más bajo en 1988 con un 8.3%. De este modo puede apreciarse que en 1985 la economía panameña destina menos a la inversión productiva como porcentaje del producto que lo que le asignaba 20 años antes (1965- 18.2%), o bien, quince años antes (1970-26%).

Por su parte, el consumo total como porcentaje del PIB sólo desciende en 1985 tres puntos con relación a 1970 y aumenta 7 puntos con relación a 1980. Este comportamiento del consumo total bien puede atribuirse a la elevación del consumo público que en 1985 es de 17.6%, en 1980 de 16.3%, en 1970 de 11.4% y en 1965 de 10.8%.

La información del cuadro permite advertir que la inversión productiva como porcentaje del PIB describe una tendencia contraccionista a partir del 1973, tendencia que sin embargo se torna más acusada en los ochentas. Por lo que hace al consumo, encontramos que éste experimenta una tendencia descendente durante los setentas para elevarse de nueva cuenta en los ochentas. No obstante, llama la atención que el consumo público es el que observa siempre una tendencia persistente al alza.

Esta caída de la inversión productiva como porcentaje del PIB terminó por comprometer la capacidad de crecimiento económico de la economía panameña y propició la elevación estructural de la tasa de desempleo.

Tasa de Crecimiento Promedio anual del PIB.

1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1987
3.6%	5%	4.4%	3.3%

Tasa de Desempleo Promedio anual.

1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1987
5.8%	6.3%	8.6%	10.4%

Fuente: Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, Panamá en Cifras, Varios números.

Como puede observarse en la segunda mitad de la década de los setentas la economía panameña eleva sus tasa de crecimiento anual (5%) con relación a la primera mitad (3.6%), aunque ya en los ochenta se desacelera en la primera mitad de la década (4.4%), para caer marcadamente en el período 1985-1987, antes de que se agudizaran los problemas económicos como consecuencia del bloqueo norteamericano.

Por su parte, puede verse como la tasa de desempleo promedio anual experimenta una tendencia sistemática a elevarse durante los setentas y en mayor medida en los ochentas. Es de importancia señalar que a pesar de que en el período 1975-1980 la tasa de crecimiento promedio anual de la economía tiende a elevarse con relación al período 1970-1975, no encontramos un comportamiento similar en cuanto al descenso de la tasa de desempleo promedio anual, la cual a pesar de haberse elevado el crecimiento económico, se sigue elevando.

Asimismo llama la atención en que en la primera mitad de la década de los ochentas a una tasa de crecimiento anual promedio superior (4.4%) a la de la primera mitad de la década de los setentas (3.6%) corresponda una tasa de desempleo promedio anual superior (8.6%) con relación al período referido de los setentas (5.8%).

Ello da cuenta efectivamente que la economía panameña a pesar de haber incrementado su tasa de crecimiento económico promedio anual, ello no se reflejaba en su capacidad para abatir el crecimiento de su tasa promedio anual de desempleo. Esta limitación bien puede ser explicada no sólo por el hecho de que la inversión productiva experimenta una tendencia contraccionista desde los setentas, agudizada en los ochentas, sino además por el tipo de orientación sectorial que la misma experimenta. Esto es, que al ser el sector de servicios el que dinamiza el crecimiento económico en la economía panameña, el que genera y capta mayormente los excedentes económicos en términos de financiamiento e inversión real y el que muestra más capacidad en términos de la generación de empleos, entonces no resulta casual que a pesar de que se obtengan mayores tasas de crecimiento ello no se traduzca en una disminución en las tasas de desempleo sino más bien en su aumento.

Población Económicamente Activa por Sectores de Actividad Económica.

	1950	1960	1970	1982	1987	1988
PEA	100	100	100	100	100	100
Sector Primario	52.7	49.5	39.9	28.1	26.6	30.4
Sector Secundario	12.2	12.3	15.2	18.0	17.2	14.4
-Industria						
Manufacturera	7.9	7.6	8.3	10.3	10.6	9.5
Sector Terciario	26.2	31.4	39.5	51.1	53.6	52.6

PIB por Sector de Actividad Económica.

	1965	1970	1982	1987	1988
	100	100	100	100	100
(1) Primario	22.7%	18%	10%	10%	11%
(2) Secundario	24%	26%	21%	17%	14%
-Ind. Manufacturera	16%	17%	9%	9%	
(3) Terciario	54%	56%	70%	73%	75%

(1) Sector Agropecuario, Silvicultura, Caza, Pesca y Explotación de Minas y Canteras.

(2) Industria Manufacturera, Electricidad, Gas y Agua y Construcción.

Fuente: Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, Panamá en Cifras, Varios números.

Como puede apreciarse de 1970 a la década de los ochentas el sector terciario aumenta su participación sectorial en casi 20 puntos del PIB, mientras que en términos de la generación de empleos aumenta aproximadamente 10% en su participación en el total de la ocupación con relación a los sectores primario y secundario. Asimismo encontramos que el sector secundario y dentro de el mismo, la industria manufacturera, a pesar de haber descendido en su participación sectorial en la obtención del producto, aumenta aunque levemente en su participación en la ocupación total. Por su parte, el sector primario experimenta un descenso similar tanto en su participación en la generación del producto como en la ocupación total.

Todo lo anterior evidencia que la pérdida en la capacidad de crecimiento económico y la elevación estructural de los niveles de desempleo están estrechamente asociados a la terciarización que experimenta la economía panameña frente a la contracción de los sectores estrictamente productivos- industrial y agropecuario-. Menor inversión productiva, pérdida en la capacidad de crecimiento económico y elevación en los niveles de desempleo, corren parejos con la atomización de los sectores industrial y agropecuario y la terciarización de la economía panameña.

En consecuencia, reducir todos los problemas estructurales de la economía a un análisis eficientista de los sectores industrial y agropecuario, constituye una visión unilateral de una realidad mucha más rica y compleja. De este modo es que plantea la Estrategia: "El conjunto de acciones y políticas crearon un sistema poco eficiente. La pérdida de eficiencia se puede demostrar de varias formas. Las exportaciones perdieron su dinamismo tradicional y crecieron poco en los años ochenta. La economía ha demostrado crecientes dificultades para absorber la oferta de mano de obra. En el sector industrial aumentó la cantidad de inversión necesaria para crear un nuevo empleo. El sector agrícola, pese a un gran esfuerzo de inversión, creció sólo a un 2.3% entre 1970 y 1985. El crecimiento de la producción nacional ha sido menor que el crecimiento de los factores usados en la producción (capital y trabajo), un fenómeno único en los países en vías de desarrollo" (13).

Lo que puede apreciarse en este párrafo es la ausencia de alusión alguna respecto al sector terciario de la economía. Siendo, como ya se ha observado, el sector servicios aquel al cual le ha cabido mayor responsabilidad en la generación del producto y del empleo, durante los setentas y más notoriamente en los ochentas, resulta cuestionable que no sólo no se le mencione, sino que además no se le analice en conjunción con los otros sectores de la economía -industrial y agropecuario-.

De esta manera, la Estrategia renuncia a analizar la evolución de la estructura económica panameña, sus posibilidades y limitaciones, para centrarse en una suerte de eficientismo cortoplacista. En este sentido es que se realiza la afirmación de que los factores usados en la producción (capital y trabajo) crecieron más que la producción nacional, constatando esta situación como muestra de ineficiencia sin hacer la más mínima referencia al hecho de que el principal destinatario de esos factores era el sector terciario, mientras que se limita a buscar culpables en el comportamiento aislado de los sectores industrial y agropecuario.

Otro indicador que es necesario destacar es el referente al comportamiento de la tasa de crecimiento del PIB *per cápita*.

PIB PER-CAPITA.

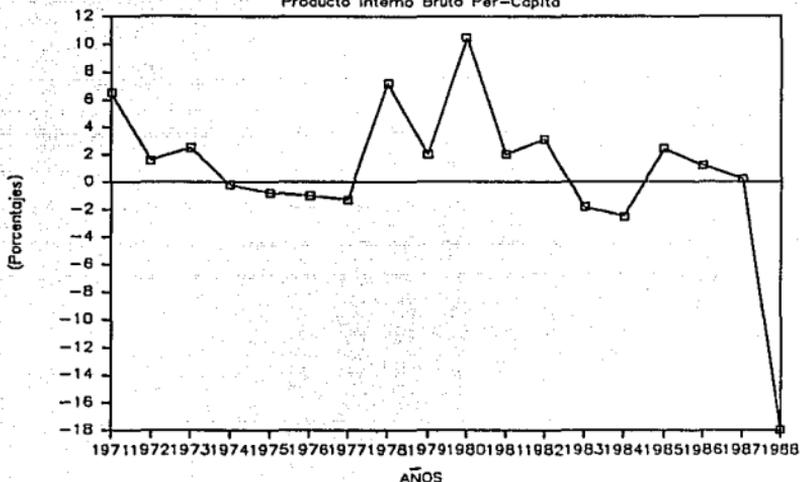
Tasa de Crecimiento del Producto Interno Bruto Per-Cápita.

AÑO	PIB Per-Cápita	AÑO	PIB Per-Cápita
1971	6.5	1980	10.5
1972	1.6	1981	2.0
1973	2.5	1982	3.1
1974	-0.2	1983	-1.8
1975	-0.8	1984	-2.5
1976	-1.0	1985	2.4
1977	-1.3	1986	1.2
1978	7.2	1987	0.2
1979	2.0	1988	-18.0

FUENTE: Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, Panamá en Cifras, Varios números.

Tasa de Crecimiento del

Producto Interno Bruto Per-Cápita



Se puede advertir que al contraerse la inversión productiva se afectaba la capacidad de crecimiento de la economía panameña lo que aunado a la recesión de la actividad económica a nivel internacional, como la que aconteció en los setentas (1974-1975) y la recesión y la emergencia de la crisis de la deuda externa a principios de los ochentas, tenía un impacto directo en la desaceleración del crecimiento del producto *per cápita*. Además, no solamente se veía afectada la capacidad de crecimiento de la economía panameña sino que los fenómenos de crisis petrolera (1973 y 1979) y la recesión internacional, tendían también a afectar de manera directa la evolución del índice de precios al consumidor.

Indice de Precios al Consumidor.

AÑO	INDICE	AÑO	INDICE
1970	3.2	1980	13.8
1971	1.8	1981	7.3
1972	1.2	1982	4.2
1973	6.8	1983	2.1
1974	16.0	1984	1.5
1975	5.4	1985	1.0
1976	4.2	1986	-0.1
1977	4.5	1987	1.0
1978	4.2	1988	0.4
1979	7.9		

FUENTE: Contraloría General de la República, Varios números.

Si se aprecia con más detenimiento en el cuadro -1973-1974- y 1979-1980-, son años en los que se impacta mayormente al alza el comportamiento de los precios, siendo como ya se ha anotado los años en que aumentan los precios internacionales del petróleo y se gestan crisis internacionales.

Por otra parte, en el caso de la economía panameña resulta por lo demás difícil intentar dar una explicación válida al crecimiento de los precios a través de los déficits fiscales como elemento motor del comportamiento de la demanda agregada. La economía panameña ha observado una gran estabilidad en su nivel general de precios, ya sea que aumenten o disminuyan los déficits fiscales como puede observarse en el siguiente cuadro.(precios y déficits).

Años	Indices de Precios al Consumidor	Déficit Fiscal como % del PIB
1970	3.2	8.7
1971	1.8	6.3
1972	1.2	11.3
1973	6.8	11.0
1974	16.0	12.2
1975	5.4	9.7
1976	4.2	11.1
1977	4.5	7.3
1978	4.2	8.6
1979	7.9	14.0
1980	13.8	8.3
1981	7.3	10.1
1982	4.2	9.3
1983	2.1	4.1
1984	1.5	12.7
1985	1.0	7.3
1986	-0.1	13.8
1987	1.0	14.9
1988	0.4	7.2

Fuente: Contraloría General de la República, Varios números.

La información anterior nos permite llegar a la conclusión que tanto en términos de crecimiento económico como en lo referente a la evolución de los precios, el sistema económico panameño ha estado sujeto con mayor fuerza a los acontecimientos ligados al mercado externo que a la evolución de la demanda interna. Por ello creemos que la clave para explicar la evolución del crecimiento económico, la estabilidad de los precios, las etapas del proceso de sustitución de importaciones, el carácter del proteccionismo y la terciarización de la economía panameña, debe buscarse en el sector externo. Llama la atención que la "Estrategia" sólo analice el problema del sector externo refiriéndose a la pérdida de dinamismo de las exportaciones tradicionales y que se centre particularmente en los ochentas sin entrar mínimamente a analizar la multiplicidad de modalidades a través de las cuales este sector ha entrado a afectar la evolución de la actividad económica.

SECTOR EXTERNO

AÑO	PIB NOMINAL (a)	IMPORT. (FOB) (Bienes) (b)	IMPORT. (Bienes y Servicios) (c)	EXPORT. (FOB) (Bienes) (d)	EXPORT (Bienes y Servicios) (e)
1970	1045.8	326.351	424.7	106.253	390.1
1971	1157.0	358.974	477.1	114.879	432.0
1972	1297.8	401.117	534.9	121.114	466.9
1973	1472.5	454.000	600.2	135.261	533.0
1974	1834.7	755.698	906.1	204.334	734.6
1975	1934.2	815.568			
1976	2004.3	779.729	987.6	228.10	840.7
1977	2170.8	777.760	1012.4	244.600	925.1
1978	2458.2	844.855	1110.7	246.815	937.7
1979	2840.2	1062.913	1380.0	294.738	1140.7
1980	3390.9	1288.883	1702.9	353.376	1614.8
1981	3878.0	1393.000	1841.5	319.419	1632.0
1982	4278.9	1406.700	1869.4	310.228	1689.6
1983	4373.7	1267.200	1691.4	303.546	1709.5
1984	4565.5	1276.300	1696.9	258.203	1622.1
1985	4881.5	1238.800	1710.9	301.154	1740.4
1986	5145.1	1103.800	1599.3	327.053	1786.5
1987	5309.7	1165.200	1636.8	336.158	1736.3
1988	4517.7	673.400	1086.5	283.005	1612.5

AÑO	EXPORT. de				Servicios/PIB
	(B/A)	(C/A)	(D/A)	(E/A)	
1970	31.2	40.6	10.2	37.3	27.1
1971	31.0	41.2	10.0	37.3	27.4
1972	31.0	41.2	9.3	36.0	26.6
1973	31.2	41.0	9.2	36.2	27.2
1974	41.2	49.4	11.1	40.0	29.0
1975			14.48		
1976	42.2	49.3	11.4	42.0	31.0
1977	36.0	46.6	11.3	43.0	31.3
1978	34.4	45.2	10.0	38.0	28.1
1979	37.4	55.6	10.4	40.2	30.0
1980	38.0	51.44	10.4	48.0	37.2
1981	36.0	47.5	8.2	42.0	34.0
1982	33.0	43.7	7.3	39.5	32.2
1983	29.0	38.7	7.0	39.0	32.1
1984	28.0	37.16	6.0	35.5	30.0
1985	25.3	35.0	6.2	36.0	29.4
1986	21.4	31.0	6.4	35.0	28.4
1987	22.0	31.0	6.3	33.0	26.4
1988	15.0	24.0	6.3	36.0	29.4

NOTAS: (B/A) - Importación de Bienes/ PIB.
(C/A) - Importaciones de Bienes y Servicios/PIB.
(D/A) - Exportación de Bienes/ PIB.
(E/A) - Exportaciones de Bienes y Servicios/PIB.

FUENTE: Contraloría General de la República, Dirección General de Estadística y Censo. Panamá en Cifras, Varios Números.

Lo primero que cabe constatar en los indicadores del sector externo del cuadro anterior es que las importaciones de bienes representaron a lo largo de los setentas más de un tercio del Producto Interno Bruto (PIB), llegando a ser en 1980 alrededor de siete puntos porcentuales más del producto que en 1970, habiendo años como 1976 en que las importaciones significaron el 42.2% del PIB.

Asimismo tenemos que las importaciones de bienes y servicios representaron en 1980 alrededor de 10 puntos porcentuales del PIB

por encima del nivel habido en 1970. A lo largo de la década de los ochenta, especialmente a partir de 1982, puede observarse una tendencia paulatina al descenso de las importaciones de bienes y servicios como porcentaje del producto.

Esta tendencia se produce como resultado de la desaceleración del crecimiento económico supeditada a las necesidades de servir la creciente deuda externa. Agregado a lo anterior, también puede observarse que en la segunda mitad de los ochentas la "capacidad para importar" se ve todavía más limitada por las dificultades económicas asociadas al bloqueo norteamericano.

Por lo que se refiere a las exportaciones de bienes, éstas significan aproximadamente 10 puntos porcentuales del PIB a lo largo de los setentas, describiendo una ligera tendencia al descenso a partir de 1981, lo cual puede explicarse por la caída en los precios internacionales de los principales productos de exportación (bananas, azúcar, petróleo refinado, camarones, etc.). No obstante el descenso en las exportaciones de bienes va a ser compensado por una leve tendencia al alza de las exportaciones de servicios mismas que van a mantenerse en alrededor de un tercio del PIB.

Esto evidencia, cómo la capacidad para importar de la economía panameña queda sujeta crecientemente al proceso de terciarización, esto es, depende en lo fundamental de la "capacidad de exportación de la plataforma de servicios transnacionales" (Zona Libre de Colón, Centro Financiero Internacional, Zona del Canal, Oleoducto Transistmico, etc) y por otro lado, del proceso de endeudamiento externo.

El análisis de la Estrategia sólo se limita a resaltar "la pérdida de dinamismo de las exportaciones tradicionales en los ochentas", como un síntoma de la pérdida de eficiencia con relación al período de los setentas, sin entrar a analizar los perfiles que adopta el sector externo, basado cada vez más en la exportación de servicios y en la deuda externa, para sostener un nivel de importaciones de bienes del orden del 30% del PIB y de bienes y servicios de casi el 50% del PIB.

De igual forma, para destacar más los problemas de eficiencia, la Estrategia pasa por alto las dificultades del entorno internacional en los ochentas, signadas por la elevación de las tasas internacionales de interés y el deterioro en el precio de una buena parte de los productos primarios destinados a la exportación, lo cual aunado a las tendencias recesivas de la economía mundial, especialmente de la economía norteamericana,

tendió a afectar negativamente la evolución económica de los países latinoamericanos y el dinamismo de sus exportaciones tradicionales.

El hecho de que la economía panameña haya importado en bienes más de un tercio de su PIB y en bienes y servicios alrededor de un 50% de su PIB, a través de los setentas y haya mantenido un comportamiento similar en los ochentas, aunque atenuado por los efectos adversos del entorno internacional, da cuenta de una economía tradicionalmente abierta al exterior. Esto explica, cómo hemos advertido con antelación, el que los fenómenos del exterior afecten mayormente la evolución del producto y de los precios, que los relativos al desempeño de la demanda interna.

En este sentido es que podemos afirmar que en términos de precios y cantidades la economía panameña ha sido lo suficientemente pequeña y abierta para que la competencia internacional generara en ella las condiciones necesarias, aunque quizás no las suficientes, para que se convirtiese en una economía medianamente competitiva con relación al exterior.

De donde se sigue, que no basta recurrir, como supone la Estrategia, al expediente de un mayor aperturismo, para que la economía sea más eficiente. Para crear las condiciones suficientes de eficientización a través del carácter cada vez más abierto de la economía panameña fue necesario desde el principio trasladar los excedentes económicos generados desde el dinámico sector de servicios hacia los sectores productores de bienes (industrial y agropecuario). Para ese propósito la política económica debió ejercer la mediación necesaria, tomando recursos del sector servicios y canalizarlos hacia el sector productor de bienes (con políticas de apoyo financiero, modernización tecnológica, búsqueda de mercados en el exterior, etc.) con el objetivo de apoyar la modernización y la inversión productiva en estos sectores y de la economía en su conjunto, fortaleciendo así la capacidad de crecimiento y de generación de empleos. Lejos de ello, los excedentes generados en el sector terciario se canalizaron hacia mayores importaciones, destinadas en lo fundamental al consumo, particularmente al consumo público, ya que la inversión productiva, experimentó una tendencia contractiva como porcentaje del PIB.

De este modo, la terciarización de la economía tendió a retroalimentarse al promoverse el crecimiento de las importaciones de todo tipo de bienes (en el orden de 30% del PIB), propiciando que buena parte del empresariado nacional se refugiase en las actividades de servicios menos sujetas a la

competencia externa (intermediación financiera, seguros, comercio) y marcadamente ligadas a la importación.

En estas condiciones es explicable que a los sectores productores de bienes -industrial y agropecuario-, sólo les quedase como condición de sobrevivencia, el recurrir a cierta protección arancelaria y en algunos casos a cuotas de importación.

Creemos que no se trata de una estructura proteccionista, como pretende hacerlo ver la Estrategia, al amparo de la cual se desarrolló una estructura industrial compleja que atravesó por diferentes etapas, como lo fue en los países más grandes de América Latina. Aquí estamos en presencia de una economía abierta a la competencia con el exterior, con un proceso de industrialización que no rebasó su etapa fácil y ligera (bienes de consumo no duraderos y algunos duraderos), ampliamente dependiente de la importación de bienes de consumo, intermedios y de capital, y con un amplio desarrollo del sector de servicios transnacionalizados, ligados a la posición geográfica.

Es interesante observar cómo la Estrategia se centra en el análisis de las distorsiones en el mecanismo de la formación de precios en la economía panameña destacando el proteccionismo de ciertos sectores económicos sin llegar a destacar en modo alguno qué es lo que ha explicado que dentro de esa maraña de distorsiones el nivel general de precios se haya mantenido estable, mientras que la constante de otras naciones latinoamericanas eran procesos inflacionarios que requerían urgentes políticas de estabilización. Asimismo como puede observarse en el cuadro No , la importación de servicios tendió a mantenerse en el orden del 10% del PIB en los setentas y en los ochentas, lo que evidentemente creó las condiciones para que el sector de servicios pudiera evolucionar dinámicamente sin las presiones a que la competencia externa sometía a los sectores productores de bienes.

El sector público y su política económica favoreció las tendencias anteriores al permitir un incremento en las importaciones a través de la elevación del consumo público, financiado en parte con endeudamiento externo en detrimento de la inversión pública. Así, esta última tiende a contraerse como porcentaje del PIB, primero para sostener los niveles de consumo del sector público en la segunda mitad de la década de los setentas y luego para atender preferentemente el servicio de la deuda pública externa en los ochentas, especialmente después de 1982.

De esta manera es que la inversión productiva tendió a debilitarse tanto en los sectores productores de bienes (industrial y agropecuario) como en el sector público, a la par que se favorecía como parte del mismo proceso, la terciarización de la economía. Ello terminó por comprometer la capacidad de crecimiento económico y elevó estructuralmente los niveles de desempleo, sin que la política económica intentase corregir en lo fundamental estas tendencias, sino que más bien tendió a reforzarlas.

Resulta por demás evidente, la total ausencia de la perspectiva anterior en el enfoque de la Estrategia, que propende a reducir todo su discurso a problemas de protección, distorsiones y eficiencia. De esta manera es que la Estrategia enuncia: "en la política económica anterior en cada sector económico se crearon distorsiones, barreras de protección, se discriminó contra las exportaciones y se crearon monopolios y grupos privilegiados de empresarios y obreros. Cada sector buscaba una forma de protección, privilegios, "incentivos", a costa de la eficiencia del sistema. Este sistema interconectado de desajustes generó actividades en las que no somos eficientes, altos precios de los bienes y servicios locales y transferencias de ingresos a los grupos beneficiados. Directa o indirectamente esto afectó en forma negativa las exportaciones, la capacidad de generar empleo productivo, y el ingreso de los sectores no beneficiados. La modernización del sistema requiere la reducción simultánea de los niveles de protección y el sistema de distorsiones interconectado "(14).

Por otra parte, mientras que en otros países de América Latina marcados procesos inflacionarios se han convertido en el pretexto ideal para implementar políticas de desmantelamiento de la protección industrial y del parque industrial mismo, además de ser el pretexto para contraer la demanda agregada mediante la acelerada reducción del gasto público y de la contención salarial, en Panamá ha sido necesario establecer una comparación entre ciertos precios de los productos industriales y del agro panameños con el de sus similares norteamericanos, para establecer un leitmotiv fundamental que permita llegar a la conclusión de que la producción industrial y agropecuaria son en muchas de sus ramas ineficientes gracias al proteccionismo.

Dada la tradicional estabilidad de precios de la economía panameña acompañada de cierto crecimiento económico y de la existencia de superávits recurrentes en su cuenta corriente a lo largo de los ochentas, era indispensable agigantar, aun a costa de violentar la realidad, el papel que el proteccionismo y la ineficiencia han jugado en la evolución estructural de la

actividad económica, buscando una razón de validez general que le otorgase legitimidad al proyecto neoliberal panameño.

Si los sectores productores de bienes en Panamá lo hacen a precios mayores que sus homólogos norteamericanos es necesario dar cuenta de por qué esas distorsiones no se reflejaban en un alza general de los precios, sino que se traducían en cierta estabilidad. Como ya se observó la clave de esta explicación reside mayormente en el comportamiento del sector externo de la economía panameña y no en la pretensión de centrarse únicamente en la particularidad del sistema monetario panameño, basado en la circulación del dólar.

En esta perspectiva, los formuladores de la p.e. en Panamá, tendrían que admitir que las distorsiones que han elevado el precio de ciertos productos agropecuarios e industriales, han contribuido a cierta ineficiencia microeconómica que no se tradujo a su vez en una elevación de nivel general de los precios y que no afectó negativamente, por lo menos en el corto plazo, la capacidad de crecimiento económico, la generación de empleos y la viabilidad de la balanza de pagos.

No obstante que, en retrospectiva, es posible observar que la economía panameña perdió tendencialmente capacidad de crecimiento económico y de generación de empleos, tanto a lo largo de los setentas como en los ochentas, la razón última de esta circunstancia debe buscarse en los cambios producidos en la estructura económica panameña, a través de los cuales el sector de servicios transnacionalizados y no, terminó por convertirse en el de mayor dinamismo en la generación y control del excedente económico, siendo ésta la referencia más importante para entender cómo la industria y la agricultura, requerían de cierta protección para mantener márgenes de rentabilidad que no fuesen significativamente inferiores a los prevalecientes en las actividades de servicios.

En las economías semiindustrializadas más grandes de América Latina, la especificidad del patrón industrial adoptado, basado en la sustitución de importaciones, asignó al sector agrícola el rol de productor de alimentos y abastecedor de divisas, con un criterio subsidiador con respecto al aparato industrial. Esto trajo como consecuencia un progresivo deterioro en el sector alimenticio (el cual subsidiaba a la industria con productos alimenticios baratos por los precios controlados, lo cual permitía mantener bajos los salarios industriales y con divisas que le permitían adquirir a la industria bienes intermedios y de capital más baratos), lo que significó una creciente erosión en

la balanza comercial del sector agrícola y contribuyó finalmente a incrementar las presiones inflacionarias.

La erosión relativa que en la economía panameña experimentó el sector agrícola tanto en su participación dentro del PIB sectorial como en la generación de empleos, no puede atribuirse a un "criterio subsidiador" frente al sector industrial, por lo que a la Estrategia le urge exaltar los elevados precios de ciertos productos agrícolas como la razón casi única y última del poco dinamismo del sector, en particular porque más allá de ello, el sector industrial panameño sólo desarrolla las fases livianas del proceso de sustitución de importaciones, en las que las ramas productoras de alimentos juegan un papel fundamental. Los sectores industrial y agropecuario observan un declive relativo paralelo, como ya se apreció con anterioridad, frente al sector servicios.

Ello requiere de una "protección de sobrevivencia", que precisamente, por ese carácter, facilita la terciarización acelerada de la economía, la que es retroalimentada con la importación de bienes en más de un tercio del PIB, y de bienes y servicios, en algo más de 40% del PIB. No se trata del "proteccionismo industrial extendido" que permitió que los países semiindustrializados de América Latina cobijaran en sus economías distintas fases del proceso de sustitución de importaciones desde los años treinta y cuarentas, pasando por las ramas de bienes de consumo no duraderos y duraderos (en donde se consolidó la industria automotriz bajo la presencia transnacional y se aprovechó con ciertas economías de escala) hasta llegar a los sectores productores de insumos intermedios (acero, cemento, petroquímica básica, madera, celulosa, papel, etc.), siendo la omisión más importante, la carencia del sector productor de bienes de capital.

Esto último llegó a dar cuenta, como ya se analizó, del agotamiento del patrón industrial latinoamericano, que en términos de valor requería más de lo que sustituía o escasamente exportaba, sin poder comprimir más su coeficiente de importaciones sobre PIB, lo que se reflejaba en una pérdida de crecimiento económico, elevación del nivel general de los precios y en un déficit comercial y de cuenta corriente, que a su vez demandaba capitales del exterior, que obligaban a buscar el aval de las políticas de estabilización sostenidas por el Fondo Monetario Internacional.

En el caso de la economía panameña tenemos a un sector industrial que se estanca en las fases más incipientes y livianas del proceso de sustitución de importaciones, tardío (con su punto

de arranque aproximado en los cincuentas), instalado preferentemente en el sector alimenticio y por otro lado, con un sector agropecuario, que no lo subsidia, sino que más bien lo complementa en su declive sectorial frente al avance de la terciarización, en un entorno macroeconómico caracterizado por la estabilidad de los precios, un déficit fiscal y de las cuentas externas manejables, y un crecimiento económico y una tasa de desempleo, aceptables.

Retomando lo anterior, es que puede detectarse el carácter ahistórico de la crítica contra el proteccionismo que formula el enfoque neoliberal de la Estrategia, atribuyendo de una forma o de otra a la industrialización panameña, similares limitaciones que las de otras industrializaciones latinoamericanas, sin entrar a analizar las diferencias, sobre todo en lo que respecta a la intensidad del proceso.

América Latina: Población y Producto Interno Bruto, grado de Industrialización y Peso Industrial en la Región (1978).

	Pobla- ción *	PIB **	Grado de industria- lización ***	Valor relativo de la industria en la región
Países grandes	211293	208151	29	77.9
Argentina	26395	38011	33	16.1
Brasil	119477	101056	30	38.9
México	65421	69084	26	22.9
Países medianos	72955	63634	20	16.6
Chile	10843	10335	24	3.1
Colombia	28424	19162	18	4.3
Perú	17148	10323	25	3.4
Uruguay	3207	3478	29	1.3
Venezuela	13333	20336	17	4.5
Países pequeños	49537	24067	18	5.5
Costa Rica	2111	2031	23	0.6
El Salvador	4524	2238	19	0.6
Guatemala	6623	3783	16	0.8
Honduras	3362	1166	16	0.2
Nicaragua	2559	1195	20	0.3
(MCCA)	(19179)	(10413)	(19)	(2.5)
Bolivia	5848	2072	16	0.4
Ecuador	7798	4434	20	1.2
Haití	6343	768	11	0.1
Panamá	1823	1866	14	0.3
Paraguay	2888	1553	16	0.3
República Dominicana	5658	2961	18	0.7
(Otros Pequeños)	(30350)	(13654)	(17)	(3.0)
Total América Latina (19 países)	333785	295852	26	100.0

Notas: * Cifras en miles de habitantes.
 ** Cifras en millones de dólares.
 *** Porcentajes.

FUENTE: CEPAL, Agosto 1979. Citado en "La Industrialización Trunca de América Latina", Fajnzylber F., Nueva Imagen- ILET, 1983, Pág. 153.

En la información del cuadro puede advertirse que el grado de industrialización de Panamá para el año analizado es casi el menor, sólo rebasado por Haití, en el caso de 19 países latinoamericanos, muy por debajo del promedio regional (26%). Lo mismo puede corroborarse al observar el valor relativo de la industria panameña en la región, que se encuentra entre los más bajos, sólo por encima de los niveles de Honduras y de Haití.

También puede apreciarse que, como aparece en el próximo cuadro,

América Latina ritmo de crecimiento de la Población y del Producto Manufacturero (*) (Tasas anuales).

	Población		Producto Industrial		
	1950- 1978	1950- 1965	1965- 1973	1973- 1978	1950- 1978
Países grandes	2.8	6.3	9.9	4.5	6.8
Argentina	1.6	4.8	5.9	-1.0	4.1
Brasil	3.0	7.3	12.0	6.3	8.5
México	3.3	7.2	8.1	6.3	7.3
Países medianos	2.9	6.4	5.1	3.7	5.6
Chile	2.1	5.5	3.4	-1.4	3.7
Colombia	3.2	6.2	7.7	5.4	6.5
Perú	2.8	7.8	6.6	1.8	6.4
Uruguay	1.4	2.7	0.9	5.9	2.7
Venezuela	3.5	9.5	5.0	7.6	7.9
Países pequeños	2.9	5.6	7.7	6.7	6.4
Costa Rica	3.2	7.9	9.4	8.1	8.3
El Salvador	3.1	7.2	5.8	5.2	6.4
Guatemala	2.8	5.4	7.7	6.2	6.2
Honduras	3.2	8.3	6.4	6.3	7.4
Nicaragua	3.0	9.5	6.9	3.6	7.6
(MCCA)	(3.0)	(7.1)	(7.3)	(6.1)	(7.0)
Bolivia	2.4	2.0	5.6	8.3	4.2
Ecuador	3.2	5.3	7.1	11.9	7.0
Haití	2.3	1.5	6.1	6.6	3.7
Panamá	2.9	10.1	8.1	0.2	7.7
Paraguay	2.7	3.3	6.0	7.2	4.8
República Dominicana	3.2	4.7	13.0	4.0	6.8
(Otros Pequeños)	(2.8)	(4.6)	(8.1)	(7.1)	(6.0)
Total América Latina (19 países)	2.8	6.3	8.2	4.5	6.5

(*) Cálculos basados en el Producto Interno Bruto a precios de mercado de 1970, en dólares al tipo de cambio de paridad.

FUENTE: CEPAL, Agosto 1979. Citado en "La Industrialización Trunca de América Latina", Fajnzylber F., Nueva Imagen- ILET, 1983, Pág. 154.

la economía panameña después de haber experimentado la tasa anual de crecimiento del producto manufacturero más alta (10.1%) de los 19 países de América Latina en estudio durante el período de 1950-1965, observó una de las más bajas en el período 1973-1978 (0.2%), sólo por encima de Chile y Argentina, que para ese período transitaban por experiencias neoliberales. Todo esto demuestra cómo la economía panameña atravesaba por una creciente "desindustrialización" que no puede ser referida a simples problemas de eficiencia.

Por otro lado, en lo que concierne al sector externo encontramos que los déficits comerciales y de cuenta corriente que se generan a lo largo de los setentas, son cómodamente financiados por la entrada de capitales del exterior, lo que por lo demás explica la elevación del endeudamiento público externo a un tasa aproximada de 26%, que se utilizó para financiar preferentemente la expansión del consumo.

En los ochentas, la economía experimenta superávits recurrentes en su cuenta corriente gracias a la mayor exportación de servicios derivada de la entrada en operaciones del oleoducto transistmico, lo que condujo a facilitar la exportación de capitales e incluso la creciente fuga de los mismos, sin comprometer la viabilidad de la balanza de pagos y por lo tanto, el acceso a los mercados financieros internacionales, lo que propició el ejercicio de políticas de ajuste mucho más suavizadas respecto a otros países latinoamericanos.

Sin embargo, la necesidad de hacer frente al creciente servicio de la deuda externa, en especial de la pública, la menor capacidad de endeudamiento público (que creció a una tasa de aproximadamente el 8% en la primera mitad de los ochentas) y la caída en el crecimiento de las exportaciones que de ser casi un 10% del PIB en los setentas cae a un aproximadamente 6% del PIB en los ochentas, conjuntamente con los cambios estructurales que venía experimentando la economía panameña, terminan por comprometer la capacidad de crecimiento económico y de generación de empleos.

Lo destacable del sector externo de la economía panameña es que mientras su comportamiento no trabara coyunturalmente el crecimiento económico con políticas de ajuste de mercados sesgos recesivos y permitiese simultáneamente seguir teniendo acceso a los mercados internacionales de capital, en plena época de crisis de la deuda de América Latina, tal perspectiva ofrecía a la política económica panameña, inmejorables oportunidades para inducir cambios estructurales tendientes a fortalecer la inversión productiva, el crecimiento y la generación de empleos,

y para ello era necesario formular todo un bagaje de apoyos crediticios, financieros, tecnológicos, fiscales, etc., que atendiesen a las distintas ramas productivas, particularmente las de los sectores industrial y agropecuario, con un criterio selectivo orientado a penetrar los mercados internacionales.

Estos apoyos estaban mucho más justificados en la economía panameña en la medida en que la misma carecía de una política cambiaria que pudiera inducir un cambio en favor de los bienes comercializables internacionalmente.

Por lo que respecta al sector agropecuario, la Estrategia se limita a constatar que el criterio de "seguridad alimentaria" derivó en una estructura de precios relativos basada en el crecimiento hacia adentro y en la intervención estatal en el sistema de fijación de dichos precios, que presentó una transferencia de ingresos a los productores vía altos precios y diferentes clases de subsidios.

Para reafirmar que tal situación ha sido ineficiente, la Estrategia esgrime que la tasa de crecimiento de la producción del sector ha sido baja. Asimismo, compara los precios de los productos agropecuarios al consumidor en la ciudad de Panamá y en los Estados Unidos; para posteriormente verificar que buena parte de los productos agropecuarios panameños están por encima de los internacionales, sin entrar a considerar de manera alguna que los precios de los productos agropecuarios con los que establece la comparación en cuestión pueden ser objeto de subsidio, ya sea directamente a la producción o al consumo.

Intervención del Estado en la agricultura de los países desarrollados: subsidios al productor y al consumidor (1972-1973)

Subsidios al productor

País	Trigo		Maíz, Arroz, Cebada		Productos Lácteos	
		%		%		%
Australia	75.1	17.2	-15.1	-8.5	263.4	46.5
Canadá	81.9	11.8	8.4	10.8	727.2	72.6
Comisión Económica para Europa	-1635.6	-36.4	58.2	4.6	3579.0	33.0
Estados Unidos	251.9	6.7	525.9	5.8	4401.8	49.7
Japón	45.2	78.2	7491.5	92.1	201.4	17.1

Subsidios al consumidor

País	Trigo		Maíz, Arroz, Cebada		Productos Lácteos	
		%		%		%
Australia	-33.0	-15.6	15.1	14.2	-206.8	-53.1
Canadá	-67.0	-16.9	-11.7	-0.5	-427.7	-45.0
Comisión Económica para Europa	-1319.0	-32.4	-85.1	-3.9	2809.5	-27.1
Estados Unidos	42.2	1.2	15.3	0.1	-1499.3	-16.5
Japón	-310.3	-52.5	-423.2	-77.4	-160.1	-14.0

FUENTE: FAO, 1975. Citado en "La Industrialización Trunca de América Latina", Fajnzylber F., Nueva Imagen-ILET, 1983, Pág. 227.

Otras constataciones de ineficiencia en el sector agropecuario se recogen de la siguiente cita de la Estrategia: "Otro efecto negativo de los altos precios a ciertos productos agropecuarios, es que alza artificialmente el precio de la tierra usada, dada la oportunidad de altos rendimientos en la misma. Los altos precios de la tierra inciden en los costos de producción de otros productos, como ganadería y distribuyen la tierra mejor hacia la producción de los productos altamente subsidiados o altamente protegidos.

Los altos precios de los productos agropecuarios inciden en los costos de las industrias de alimento enlatados o procesados, que usen dichos productos como insumos. Esto a su vez, reduce o elimina la posibilidad de competir con productos importados similares."(15) En este sentido, en otro apartado la Estrategia afirma: "En las industrias de alimentos, o de transformación de productos agropecuarios, el costo final de los productos depende del costo de los insumos agropecuarios. Al existir un sistema de protección a la agricultura, los resultados son precios agrícolas altos, los cuales se transfieren al sector industrial"(16).

La mención del encarecimiento de la tierra para los productos de la ganadería, pasa por alto que en este sector los problemas están mayormente asociados a una explotación extensiva del suelo que a un aprovechamiento intensivo del mismo, y que esto último depende más de la modernización tecnológica, de los precios y la obtención de nuevos mercados, que permitan una elevación sustancial de la productividad, que de cualquier encarecimiento de la tierra que pueda provenir de su uso para la producción de productos subsidiados.

Por su parte, las industrias de alimentos enlatados o procesados, en su mayoría de factura transnacional, han producido dentro del mercado panameño, porque efectivamente existe cierto nivel de protección en la rama de alimentos, y ello les ha permitido operar con márgenes de rentabilidad "suficientes", por encima de la rentabilidad que hubiesen obtenido por exportarlos desde sus países de origen; incluso no importando que los costos de los insumos agropecuarios internos hayan sido mayores que el de su contraparte externa. Así, el problema reside en que la Estrategia busca en una sola dirección al culpable de la ineficiencia microeconómica de un conjunto de industrias alimenticias, centrándose en el sector agropecuario.

Lo que no se advierte por ningún lado del análisis de la Estrategia es el reconocimiento de cómo el desempeño del sector agropecuario permitió mantener, gracias a la oferta de alimentos, un clima de estabilidad de precios, impidiendo carencias, y

evitando con ello, que se impactaran negativamente las cuentas del exterior, haciendo inmanejables los déficits comerciales.

Desde el punto de vista de la estabilidad, la autosuficiencia y del sector externo, es posible encontrar en el sector agropecuario una evolución aceptable, esto es, un impacto macroeconómico positivo, más allá de la simple comprobación de que algunos de sus precios están por encima de los internacionales, lo cual demanda, en correspondencia con la concepción microeconómica de eficiencia que se persigue, que cada sector, rama o empresa productiva del sector agropecuario que se someta a tales comparaciones, reciba los debidos apoyos crediticios-financieros, técnicos, de recursos humanos, de organización productiva y de canales de comercialización, acompañados de una calendarización paulatina de la apertura frente a la competencia externa que propicie o por lo menos facilite la elevación de la productividad. Posteriormente y no antes, y precipitadamente, deben evaluarse las condiciones de eficiencia y el impacto de las mismas a nivel no sólo micro sino macroeconómico.

En esta perspectiva, podrían ser mucho mayores los efectos positivos que el sector agropecuario permitiría internalizar en la economía panameña, sobre la inversión productiva, el crecimiento económico, y la generación de empleos, al igual que en el manejo más holgado de la restricción externa y la estabilidad del nivel general de precios.

Para la concepción neoliberal tanto de la eficiencia, como del proteccionismo, vigentes en la Estrategia, sólo hay una explicación de la estabilidad del nivel general de precios, atribuible a un sistema monetario en que circula el dólar y en el que no puede recurrirse al financiamiento del déficit mediante la emisión monetaria.

En otro apartado, se observó que esta explicación resulta en extremo unilateral, en el caso de una economía pequeña y abierta como la panameña, en la cual la exposición a la competencia externa impuso a los productores nacionales: primero, la limitación de mantenerse en las ramas más ligeras del proceso industrializador (fundamentalmente en las de la producción de alimentos); segundo, la necesidad de refugiarse en las actividades con mayores márgenes de rentabilidad y menos expuestas a la competencia externa (construcción, comercio, seguros, servicios financieros y jurídicos, etc), buena parte de las mismas ligadas al sector de servicios transnacionalizados derivados de la posición geográfica (Zona del Canal, Zona Libre, Centro Financiero Internacional, etc); y tercero, en el caso de

las actividades productoras de bienes la condicionante de mantener los precios internos conforme al "menor costo de producción" debido a la competencia extranjera, no obstante, fijando un límite superior a través de la protección, un poco más elevado que el que sugeriría el precio del producto importado más el costo del transporte, el costo financiero y el arancel aduanero.

Esto fue así particularmente en las ramas industriales agropecuarias en las cuales se exigió tal protección como condición de sobrevivencia ante la falta de lineamientos coherentes que permitiesen un mayor desarrollo del sector.

En este orden de ideas es que puede apreciarse cómo la estabilidad de los precios encuentra tanto en el comportamiento del sector externo como en la combinación del binomio agricultura-industria, razones que la explican de forma más completa y menos unilateral.

También el binomio agricultura-industria a través de las ramas de alimentos dio cuenta de una evolución más holgada del déficit comercial, que si bien se hizo crónico, ello debe entenderse en función de la forma en que se desempeñaba la industrialización panameña y sus vínculos con el sector externo.

De este modo, el déficit comercial recurrente en las cuentas externas con superávits en la cuenta corriente o sin ellas, se explica porque el coeficiente de importaciones como porcentaje del PIB (que se mantenía en el orden de un tercio del PIB en el caso de los bienes y en nivel de más de 40% en el caso de bienes y servicios) no sólo no descendía, sino que tendía a aumentar, lo cual significó que la economía en su conjunto ya no sustituía importaciones sino que hasta desustituía, y en consecuencia se importaban cada vez más, todo tipo de bienes, tanto duraderos como no duraderos, aparte de la mayoría de los bienes intermedios y de capital.

Estamos en presencia así de un patrón industrial agotado, e imposibilitado de avanzar en cualquier "proceso de profundización industrial", más que por un simple problema de ineficiencia, por las limitaciones de la apertura externa y por la falta de una p.e. sostenida y coherente que lo apoyara.

En este sentido resulta aleccionadora la experiencia internacional, ya que: "No es casualidad que los países más exitosos en el comercio internacional han sido precisamente aquellos que, han tenido el cuidado de favorecer un aprendizaje paulatino, sólido y en profundidad, y sólo una vez que han

logrado esa simetría relativa en la competencia internacional, en algunos rubros, han comenzado paulatinamente a abrir su mercado interno. Ha sido precisamente el crecimiento del mercado abastecido con los proveedores locales en aquellos rubros compatibles con el tamaño y las escalas técnicas de producción, lo que les ha permitido recuperar un rezago histórico a través de un aprendizaje intensivo cuya vigencia desaparece del cuadro de posibilidades cuando se aplica el criterio de eficiencia basado en el arcaico principio de las ventajas comparativas estáticas"(17).

A la luz de estas afirmaciones resulta evidente que en la economía panameña estaba ausente el aprendizaje que permitiera alcanzar cierta simetría en la competencia internacional; más bien, encontramos de un lado, un aperturismo que induce a la desindustrialización y de otro, un proteccionismo, para ciertas ramas productoras de bienes, vinculado a la necesidad de sobrevivencia, pero no de crecimiento.

Sin embargo, la Estrategia reduce todos los problemas de la industria al proteccionismo considerándolo un fenómeno más globalizante: "la protección industrial es una política sesgada en contra de las exportaciones de bienes. El alto costo de los productos protegidos, incide en los costos de producción de aquellas actividades que los usan como insumos. También afecta indirectamente los costos de la inversión, como es el uso de los materiales de construcción. El mayor nivel de precios internos se refleja en el nivel de salarios en dólares, lo cual aumenta los costos de producción local e indirectamente, reduce la competitividad. La industria protegida, rara vez es competitiva en los mercados internacionales. Además, la mayor rentabilidad industrial y sueldos superiores, alejan recursos de las actividades de exportación ".(18).

La cuestión central respecto al proteccionismo dentro de la concepción neoliberal panameña se circunscribe a tildar cualquier clase de proteccionismo como nocivo para la consolidación de la eficiencia productiva. No se precisa, que este proteccionismo en el caso panameño, ha hecho la diferencia entre desarrollar algunas ramas productivas y no desarrollar otras. Por ejemplo, en las ramas de alimentos las procesadoras o enlatadoras de propiedad transnacional desarrollaron su producción porque había cierta garantía de insumos, mercado y protección suficientes para operar con márgenes de rentabilidad aceptables. Por el contrario, el complejo automotor jamás se desarrolló, ni en su proceso de ensamblaje, ni a través de la fabricación de partes automotrices, ya que ni siquiera había garantía de insumos y mucho menos, una estructura proteccionista para esta rama, y aunque pudiera

aducirse que el mercado interno era en extremo reducido, ello significaba descartar cualquier esquema de integración regional.

Por otro lado, la ausencia de una política ordenada de importación de vehículos, cercenó de raíz cualquier esfuerzo por desarrollar alguna línea de producción que intentase integrarse a la rama automotriz. Este también es el caso de la producción de electrodomésticos y de muchos otros bienes de consumo duraderos. Lo reducido del mercado interno pudo haberse superado de haber existido una mínima vocación industrial complementada con esquemas de integración más agresivos con el área centroamericana o bien, con el área del Caribe, en donde las partes se hubiesen visto mutuamente beneficiadas en los correspondientes segmentos de la integración productiva.

Contrario a esto, la constante en la economía panameña fue el aislamiento, la apertura a todo tipo de importaciones y una suerte de inercia en la cual los excedentes económicos generados por el sector de servicios transnacionalizados se canalizaban a través del consumo, en detrimento de la inversión productiva, hacia una mayor terciarización (comercio importador, seguros, intermediación financiera, etc).

Otra rama productiva que merece especial atención es la de la construcción. La construcción (otra rama de elevada rentabilidad dada la competitividad restringida con relación al exterior), permitió el surgimiento de un sector productor de insumos (acero, madera, cemento, el plywood, clavos, láminas de zinc para techos, etc), al igual que el desarrollo de las ramas procesadoras de alimentos condujo al impulso de otros segmentos productivos.

Como condición de sobrevivencia, estos segmentos productivos tendieron a exigir cierto proteccionismo, que si bien se restringió al mercado interno, y no fue para el aprendizaje y para la obtención de mercados en el exterior, ello debe atribuirse a la ausencia de una regulación macroeconómica que postulara esta última orientación. Esta regulación no puede circunscribirse únicamente a la apertura externa, como lo hace la Estrategia, ya que como se ha visto, este instrumento puede hacer la diferencia entre contar con una actividad productiva o no contar con ella, independientemente de si puede aprovechar o no, las ventajas comparativas.

Así, para los sectores productores de insumos la Estrategia expone: "La protección a productos que son usados como insumos por otras actividades, como materiales de construcción, harina de trigo, productos de empacar sal, papa, cajas de cartón, etc,

inciden indirectamente en los costos de operación de las mismas"(19), ofreciendo como opción única o fundamental de eficiencia la reducción acelerada de los aranceles en un horizonte temporal de tres años.

En consecuencia, la Estrategia repite los mismos errores que en el pasado, pero reproduciéndolos en escala ampliada, al pretender darle solución a las dificultades de crecimiento de los distintos sectores productivos recurriendo a una mayor apertura externa.

Tal opción ha significado en la economía panameña la imposibilidad de cualquier esquema de profundización industrial hacia buena parte de las ramas de bienes de consumo duraderos, no duraderos e intermedios, a diferencia de los países semiindustrializados de América Latina en los que dichas ramas alcanzaron un importante desarrollo al amparo de una sólida estructura proteccionista cuantitativa y no cuantitativa.

De este modo, buena parte de los productos de las ramas mencionadas se han importado casi libremente en la economía panameña, por lo que no resulta nada extraño que productos tales como electrodomésticos, relojes, joyas, automóviles, etc., sean relativamente baratos con relación a otros países de América Latina. Lo sorprendente aquí es que la Estrategia procure destacar esto como un hecho insólito con relación a lo que ha sido la experiencia de América Latina, mientras que debería resultar lo más lógico, ya que dichos bienes ni se produjeron ni se ensamblaron, sino que casi se importaron libremente. Es más, se estableció una zona franca (Zona Libre de Colón) comercial, en donde se exportan y reexportan buena parte de dichos bienes, casi sin ninguna restricción.

Por su parte, como se ha visto con anterioridad, los pocos sectores que acometieron las faenas productivas -(en las ramas industrial y agropecuaria)- se centraron en el mercado interno, dadas las limitaciones objetivas que enfrentaban y los escasos estímulos que recibían. Estos sectores que presidieron la industrialización tardía de la economía panameña desde los cincuentas y en el transcurso de los sesentas, se articularon desde entonces como las actividades de mayor dinamismo en la generación del producto y del empleo, por lo que los agentes económicos que las impulsaron se abocaron a requerir los principales aprestos proteccionistas.

Tales aprestos, no afectaron ni la estabilidad de los precios ni la viabilidad de la balanza de pagos a lo largo de la década los setentas, y en la primera mitad de esta década

permitieron el crecimiento de la inversión productiva, la actividad económica y el nivel de empleo. Si posteriormente, decreció la inversión productiva y se afectó la capacidad de crecimiento y la generación de empleos, tal evolución no puede buscarse unilateralmente en el proteccionismo, puesto que los sectores que lo requirieron dejaron de jugar un rol protagónico frente al creciente proceso de terciarización. Que en estas circunstancias algunas ramas de la producción agropecuaria e industrial (y en la industria de la construcción que ha mostrado un gran dinamismo en la generación de empleos) hayan experimentado un alza de los precios de sus productos por encima de los estándares internacionales, ello no resulta nada extraño en un país en que desde hace muchos años se dejó de sustituir importaciones, debido fundamentalmente al aperturismo y a la terciarización, en contraposición al proteccionismo y a la ineficiencia, exaltados por la Estrategia.

En este contexto, lo relativamente caro de los productos de primera necesidad en Panamá (productos alimenticios, las medicinas, las viviendas etc), no debería ser motivo de extrañeza como destaca la Estrategia a partir de la constatación de que es una situación diferente a la de otros países en vías de desarrollo.

Lo realmente sorprendente es que la ceguera del enfoque neoliberal panameño sólo vea en esto un simple problema de eficiencia, el cual se elimina levantando la protección, sin darle la debida relevancia a la evolución estructural de la economía panameña.

Por otra parte, al afirmarse en la Estrategia que la industria protegida, rara vez es competitiva en los mercados internacionales, se incurre en una grave omisión, al pretender que toda protección ha inducido ineluctablemente a la ineficiencia, toda vez que la experiencia histórica e internacional muestra casos en que ello no ha sido así.

Tal es el caso de los países del Sudeste Asiático-Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur-, pero particularmente es la situación del Japón: "al analizar a nivel mundial el crecimiento industrial de la posguerra, período cuyo dinamismo no tiene precedentes y en el cual la producción industrial se expande a una tasa anual superior al 6%, más que duplicando el crecimiento de la primera mitad del siglo (2.8%), se constata que el país que lidera el crecimiento y la penetración en los mercados internacionales es el Japón. En el período de 1950-1977, su Producto Nacional Bruto (PNB) y el producto industrial crecen a un ritmo que duplica el crecimiento mundial, penetrando en los

mercados internacionales, y particularmente en el de los países desarrollados con productos de complejidad tecnológica creciente. Este país, que de acuerdo con la teoría de las ventajas comparativas debió abrir sus fronteras a los productos intensivos en capital y a la inversión extranjera portadora de tecnología, concentrando sus recursos abundantes, mano de obra, en productos que la utilizasen intensamente, incurrió en una triple herejía: cerrar sus fronteras a las importaciones de productos manufacturados, cerrar sus fronteras a la inversión extranjera y concentrarse en actividades industriales intensivas en capital y en tecnología"(20).

Otro hecho que pasa por alto la Estrategia, en el caso de la economía panameña, es que el desarrollo de las actividades productivas consideradas ineficientes, mantuvo dentro de límites manejables los déficits comerciales, de suerte tal que al presentarse los problemas relativos al alza del servicio de la deuda externa en los ochentas, los mismos pudieron enfrentarse con superávits en la cuenta corriente, facilitándose el acceso a los mercados internacionales de capital, en los momentos en que estos permanecían restringidos para el grueso de los países latinoamericanos.

En conjunción con lo anterior, la Estrategia también obvia el hecho de que los sectores industrial y agropecuario, definen los perfiles de la producción alimentaria y en consecuencia tienen su cuota de responsabilidad en la estabilidad de los precios, como en otros países la han tenido en la explicación de la inflación. Por lo tanto, cabe atribuir al sector industrial -y al agropecuario-, cierta eficiencia en el logro de la estabilidad de los precios y en el manejo holgado de la restricción externa, al igual que en la consolidación de la autonomía interna en lo que hace a las decisiones correspondientes a la producción y circulación de bienes básicos, lo cual quedó palmariamente demostrado en el período 1988-1989, años críticos del bloqueo norteamericano.

En este cuadro de referencias, la eficiencia circunscrita al manejo de los precios relativos de ciertas ramas industriales y agropecuarias, pasa a dar cuenta solamente de algunos aspectos de los problemas del crecimiento industrial y el agropecuario, y de la erosión de la participación de ambos sectores tanto en el PIB sectorial, como en la generación de empleos también a nivel sectorial. De esta forma el eficientismo de la Estrategia soslaya buena parte de los aspectos concernientes a la evolución estructural de la economía panameña, resta importancia hasta el punto de considerar nocivos, los apoyos de orden técnico, financiero, de mercados, etc., que se pudieran haber

instrumentado a través de la política económica para corregir los problemas de ineficiencia microeconómica en los distintos sectores y ramas de la producción y, descarta, cualquier intento por captar y transferir el excedente generado desde los sectores más dinámicos de la actividad económica, a saber: los sectores de servicios, hacia los sectores productivos, con el fin tanto de abastecer el mercado interno como de exportar.

El eficientismo cortoplacista de la Estrategia, al centrarse en un sólo instrumento- la apertura comercial- y al ignorar buena parte de las limitaciones estructurales de la economía panameña, puede terminar por comprometer la "eficiencia macro", esto es, la inversión productiva, el crecimiento, la generación de empleos, la estabilidad, y la necesidad del suministro de los bienes básicos que demanda el mercado interno junto al crecimiento de las exportaciones.

b-1) Las Ventajas Comparativas de la Estrategia.

De todo lo apuntado, se ha podido advertir cómo en la Estrategia se arriba a posiciones y enfoques analíticos convergentes con el discurso neoliberal tanto a nivel latinoamericano como a nivel internacional. En este sentido, por lo que se refiere a las ventajas comparativas en la Estrategia se expone: "El mecanismo de incentivos usado distorsiona los precios relativos y modifica la rentabilidad de las distintas actividades dentro del sector agropecuario. Ello conduce a que produzcamos artículos que deberíamos importar o producimos más allá de lo que podemos hacer en forma eficiente. Esto es, una forma de ineficiencia puesto que se orientan los recursos en forma sub-óptima. Está claro y aceptado que un país debe especializarse en aquellos productos en donde tiene ventajas comparativas.

Normalmente, esto se interpreta como especialización para las exportaciones. En el caso de Panamá, estas serían las exportaciones de Banano, camarones, productos de uso intensivo de mano de obra y sobre todo servicios ligados a la posición geográfica. La ventaja comparativa también debe verse en relación a las importaciones; que productos no debemos producir, sino importar, o importar parte de la demanda, porque no tenemos ventajas para producirlo todo. Esto se aplica especialmente al sector agropecuario"(21).

Asimismo según la Estrategia, no se cuenta con una industria eficiente, entre otras razones: por falta de competencia, economías de escala, por altos niveles de protección o bien, porque se producen bienes donde no se tienen ventajas comparativas. Así las cosas, se observa que el criterio de ventajas comparativas que prevalece en la Estrategia es fundamentalmente estático, es decir, está basado en la posesión de recursos naturales abundantes y en la existencia de fuerza de trabajo, también abundante y barata, y en la posición geográfica (que es un recurso natural) en lo que se refiere al sector servicios.

Como se considera que la motivación más importante para reducir costos y aumentar la productividad reside en la mayor competencia con el exterior de suerte tal que prevalezca la ley de un sólo precio mediante la cual el sistema de precios internos se ajuste crecientemente al que impera en el mercado internacional, se espera que la apertura al exterior propicie una reasignación de recursos que genere a su vez un crecimiento exportador vinculado a las actividades agropecuarias e industriales en donde existan ventajas comparativas, esto es, que utilicen preferentemente las materias primas abundantes y empleen intensivamente la mano de obra, o que aprovechen la posición geográfica, como es el caso del sector servicios, en especial de los transnacionalizados.

A nuestro parecer tal visión de la eficiencia, la protección y en especial, de las ventajas comparativas en las condiciones de la economía panameña, merece las siguientes precisiones:

1) En esta visión, sólo serán eficientes aquellos sectores y ramas de la producción que al momento de la apertura al exterior, (contemplada en un período máximo de tres años) exhiban precios relativos menores o similares a los internacionales. En ausencia de medidas colaterales de apoyo en términos de la política económica, tal criterio sólo puede derivar en quiebras generalizadas y mayor desempleo en el corto plazo, sin ninguna garantía de que en el mediano y largo plazos, esta situación mejore significativamente.

2) El esquema de ventajas comparativas adoptado, es en esencia estático, y tiende a desechar lo que por su parte sería un criterio de ventajas comparativas dinámicas, es decir, aquellas adquiridas con investigación, reflexión y capacitación tecnológica, cuyo objetivo sería aportar un mayor valor agregado a las actividades productivas, ya sea para resolver problemas propios en torno a las necesidades más esenciales del mercado

interno o para exportar. Esto permitiría sortear la limitación de ser un mero exportador de recursos naturales.

Siendo las actividades de investigación, desarrollo y adaptación de los procesos productivos las de mayor período de maduración y de menor rentabilidad en el corto plazo, cualquier criterio de eficiencia que no tome en consideración estos factores, termina comprometiendo las posibilidades de un crecimiento económico sostenido, agotando crecientemente los recursos naturales y tornando permanentemente inestable el escenario sociopolítico, al procurar mantener los salarios indefinidamente bajos, particularmente cuando no es suficientemente claro, cómo es que se favorece el empleo con tal política.

3) Ahora bien, una apertura rápida e indiscriminada como la que plantea la Estrategia supone para los sectores productivos (industrial y agropecuario) e incluso, para parte del sector de servicios, una limitación en términos de tiempo, para consolidar alguna ventaja comparativa derivada de la existencia de una abundante fuerza de trabajo, de la posesión de recursos naturales o de la posición geográfica. En este estado de cosas, la apertura, tal como es planteada por la Estrategia, puede provocar el cierre masivo de las empresas productivas y la apertura de otras, que enraizadas en el comercio de importación, difícilmente absorberán el saldo de desempleo generado y menos aún, cuando las empresas productivas sobrevivientes se supone deberán ser más eficientes (que en las actuales condiciones del progreso técnico significan cada vez mayor sustitución de mano de obra por máquinas) y modernas, particularmente con una mayor presencia transnacional.

Esta reflexión encuentra mayor asidero si se analiza la evolución estructural de la economía panameña, en la que el proceso de terciarización ha corrido al parejo con la caída en la inversión productiva y la pérdida en la capacidad estructural de crecimiento y generación de empleos.

4) Según la Estrategia los altos costos del binomio industria-agricultura representan altos precios internos de los bienes-salarios lo que se refleja en elevados salarios (en dólares) para compensar a los obreros por lo altos precios. De ahí se sigue que estos salarios significan a su vez mayores costos de producción a los sectores agrícola e industrial, reduciéndoles la competitividad y justificando una mayor protección frente a los productos importados. Así se llega a la conclusión de que "De esta forma se pierden exportaciones en que usaríamos nuestro recurso abundante, la mano de obra. Esto significa una reducción

en la producción y el uso de los recursos en actividades de menor productividad real"(22).

Lo que es necesario puntualizar es que el criterio de eficiencia propugnado por la Estrategia, -cortoplacista y de elevada rentabilidad- tiende a depender de una reestructuración productiva que al ser importada, como ya se anotó, conduce preferentemente a la sustitución de hombres por máquinas.

En este entorno, la Estrategia no se detiene a demostrar cómo las actividades productivas aprovecharán más intensamente la mano de obra al reducirse su costo y cómo de ahí se desprendería una relación de causalidad que les permitiría insertarse con mayor productividad y eficiencia en los mercados externos. Esto es, debe aclararse cómo y en qué ramas productivas se cumple la relación de causalidad, abundancia de fuerza de trabajo-bajo costo de la misma-incremento del empleo y de la productividad del trabajo-aumento de las exportaciones e inserción exitosa en el mercado internacional, en condiciones en las cuales la capacidad de adaptación y procesamiento local de la tecnología proveniente de los países avanzados, prácticamente no existe.

En virtud de esto la eficiencia se convierte así en un objetivo deseable por sus propios méritos, no importa la cantidad y calidad del sacrificio social en el presente (cierre de empresas, salarios bajos, menor responsabilidad estatal en todos los ámbitos sociales y económicos), con el pretexto de que en el mediano y largo plazos la economía será más eficiente y moderna, con un crecimiento económico sostenido y la generación de empleos que demanda la población en edad de trabajar.

5) En realidad, el tránsito del modelo económico cuestionado por la Estrategia a otro más abierto al exterior, constituye un salto mortal en que se pretende a través de la pura lógica de la competencia perfecta demostrar las bondades del modelo propuesto, sin afrontar con seriedad cómo se podría evitar que el desplome en los niveles de bienestar de la mayoría de la población trabajadora no se convierta de un simple fenómeno coyuntural en una pesadilla estructural; sin confrontar con los hechos, cómo el tipo y nivel de inversión que se genere ha de orientarse hacia actividades que a la vez que aprovechen el bajo costo de la mano de obra, puedan penetrar en los mercados externos, en un contexto internacional en que casi todos los países en desarrollo y en especial los latinoamericanos, se encuentran sometidos a presiones por instrumentar medidas de política económica que fomenten el crecimiento liderado por las exportaciones (habida cuenta de la necesidad de generar los excedentes comerciales que suministren las divisas para hacer frente en muchos casos al

servicio de las deudas externas); y finalmente, sin razonar cómo, incluso poseyendo ventajas comparativas en algunas áreas y sectores de la actividad económica, tales ventajas se concretarán a la larga, en la generación de empleos que demandan la mayoría de los panameños y no en los empleos de unos cuantos sectores privilegiados en medio de una economía postrada.

Esta clase de evaluación es necesaria en la medida en que la economía panameña al insertarse pasivamente en el mercado internacional, seguramente tendrá que conformarse con una cuota de los mercados externos muy por debajo de la necesaria, para poder abatir sustancialmente, la trayectoria estructural de la tasa de desempleo, que alcanzó niveles aproximados al 20% hacia fines de los ochentas.

Corroborando lo anterior cabe subrayar, que la tendencia a formar bloques comerciales a nivel mundial, supone la competencia incrementada de otros países en desarrollo, ávidos por exportar y asegurar mercados, lo cual, a la postre, colocará a la economía panameña en una posición más susceptible a los golpes del exterior, mientras que las ganancias del comercio exterior tenderán a ser más marginales, lo cual actuará como una contratendencia frente a la necesidad de incrementar las exportaciones.

Ahora bien, no se pretende en este trabajo, conviene subrayarlo, caer en una suerte de "pesimismo de la apertura externa", lo que se cuestiona es que la economía panameña al ser concebida por la Estrategia como un sistema de ventajas comparativas estáticas basado en la inserción pasiva en la economía internacional sobre la base, de una noción de eficiencia de elevada rentabilidad y de corto plazo con un marcado sesgo antiestatista, difícilmente podrá rebasar buena parte de los retos económicos y sociales que se le presentarán, sin recurrir sistemáticamente a la coerción extraeconómica, en momentos en que las clases dominantes panameñas presumen el reestreno de un régimen democrático. Muestra de ello ya ha sido la urgencia en reestructurar una fuerza pública interna y la necesidad de solicitar la ingerencia directa del ejército de ocupación norteamericano en el caso de movilizaciones públicas masivas.

6) Resalta especialmente que la noción de eficiencia de la Estrategia se aplique de manera particularmente rigurosa al sector agropecuario, impugnando el concepto de autosuficiencia alimentaria. En este aspecto la Estrategia postula que debemos importar los productos para los que no tenemos ventajas comparativas, los cuales seguramente se obtendrán con las divisas generadas en aquellos productos en los que el país posee alguna

ventaja comparativa estática, esto es, con la exportación de algunos recursos naturales con poca o ninguna elaboración, o bien con la exportación de ciertos bienes derivados de la existencia de fuerza de trabajo barata.

Esto implica el abandono de cualquier criterio de política económica que a través de subsidios y otros tipos de apoyos, pudieran permitirle al sector agropecuario subsistir ante la competencia externa, en buena parte de sus ramas productivas, tanto en el corto como en el mediano plazos. Esta omisión contrasta marcadamente con la experiencia de los países avanzados (Estados Unidos, Japón, los países europeos) que han favorecido al sector agropecuario con una elevada protección y con generosos subsidios que se han visto compensados por una elevación significativa de la productividad.

En ningún caso, en los países avanzados se ha caído en el error de propiciar la libre importación desde los países con menores costos de producción. Por el contrario, en estos países se han asumido los mayores costos de producción con protección y una política sistemática de subsidios, las más de las veces en plazos que van mucho más allá del corto plazo. Llama la atención además que en las rondas del G.A.T.T. (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) los gobiernos acuerden no subsidiar a sus exportadores de productos industriales y sin embargo, aprueben conceder subsidios de exportación para los productos agrícolas.

En este orden de circunstancias un país con una economía sometida a criterios de eficiencia cortoplacistas como los que propugna la Estrategia, terminará importando buena parte de los productos agropecuarios que requiere su demanda interna, mismos que estarán seguramente subsidiados en el exterior y que bien podrían también experimentar costos mayores con relación a la producción interna. De agudizarse la restricción externa como resultado de la importación de alimentos, ello podría afectar negativamente la capacidad de crecimiento económico, quedando por lo demás, las necesidades alimentarias y de consumo básico de la población, sujetas a los vaivenes y a las presiones del exterior. Además, se terminarían importando en ciertos sectores productivos, productos agropecuarios para los que sí se poseían ventajas comparativas, con los debidos apoyos, pero que al encontrarse imprevistos al momento de la apertura, podrían desaparecer del espectro productivo interno. Por ello, no es casual que "la autosuficiencia alimentaria represente un objetivo político significativo para los gobiernos de los países avanzados.

El caso más evidente en ese sentido es el de Japón, donde se ha buscado, a un costo económico elevado, la autosuficiencia en arroz, permitiéndose en cambio, grados distintos de dependencia respecto a la importación de rubros no básicos".(23).

7) Finalmente, el criterio de eficiencia equivale en la Estrategia a un antiestatismo tal, que imposibilita al Estado a asumir tareas significativas en las áreas tecnológica, de capacitación y adiestramiento de la fuerza de trabajo, de promoción crediticia, de subsidios, etc., con el propósito de crear las ventajas comparativas dinámicas que busquen añadir mayor valor agregado en las actividades productivas en que se pretende competir internacionalmente, sin circunscribirse únicamente a los recursos naturales o a la mano de obra barata.

De igual forma debido a que la apertura comercial traerá como resultado una redistribución del ingreso en favor del capital, y por otro lado, favorecerá entre fracciones del mismo una mayor concentración y centralización, tanto dentro de la industria como de la agricultura, y entre estos sectores y el sector servicios, en lo fundamental a favor de este último, el Estado debería estar en capacidad de asumir los costos del ajuste en las ramas y sectores afectados, de suerte tal que estos no superen los beneficios que supuestamente alcanzaría la sociedad por la apertura. Es evidente, que en la visión de la Estrategia el Estado no está en disposición de cumplir con este papel.

Por otra parte, podemos coincidir con la Estrategia en que con la mayor apertura a la competencia externa el país debería beneficiarse en última instancia al exportar lo que produce con mayor eficiencia, como al importar lo que otros producen a un costo menor. Sin embargo, la forma en que son conceptualizados el proteccionismo, el Estado y el sector laboral, de un lado, y la apertura externa, el sector privado y el mercado, de otro, plantea un esquema bipolarizado en el que son siempre nocivos los primeros y, beneficiosos los segundos, impidiendo la utilización oportuna de unos y otros conceptos para favorecer un esfuerzo interno de crecimiento económico sostenido que aproveche las oportunidades de la apertura.

c) Respecto a la Estabilización Financiera y la Estrategia de Negociación de la Deuda Externa.

La concepción de la estabilización financiera en la Estrategia gira alrededor de dos temas fundamentales:

- 1) El reordenamiento financiero del sector público; y
- 2) la Estrategia de negociación de la deuda externa.

El primer tópico de la estabilización financiera sólo aspira dentro de la concepción neoliberal de la Estrategia, a obtener un equilibrio en las finanzas públicas.

El diagnóstico que se realiza respecto de cómo se maneja la política financiera gubernamental resalta que el gobierno anterior transfirió los costes del ajuste al sector privado interno y externo. Interno, porque el gobierno dejó de pagar la deuda pública interna, suspendió los compromisos con los proveedores internos y además, utilizó lo fondos del Banco Nacional y de la Caja de Ahorros para cubrir sus gastos. Externo, porque también dejó de hacer frente al servicio de la deuda pública externa.

Lo que llama mayormente la atención con relación a la visión anterior de la Estrategia es que no se mencione por ninguna parte que la necesidad del gobierno anterior por hacer recaer los costos del ajuste sobre el sector privado, interno y externo, estaba inscrita en un contexto marcado por el bloqueo económico norteamericano, durante los años 1988-1989, en una situación tal de astringencia de recursos que fue necesario adoptar medidas excepcionales para allegárselos. (los pormenores de estas medidas pueden observarse en el apartado de antecedentes).

También es notoria la relevancia que la Estrategia otorga a la necesidad de establecer una disciplina financiera en la que el gobierno cumpla con el sector privado cayendo en una suerte de "financierismo", en el que no se considera de ninguna forma si el Estado debe jugar o no, alguna función en las tareas del crecimiento económico, por no mencionar, del desarrollo.

Lo importante en el enfoque neoliberal es que las finanzas públicas estén equilibradas y por ello, la Estrategia se congratula en que en 1990 se haya alcanzado un superávit como una situación que no se había experimentado durante varias décadas. La omisión más importante de la Estrategia en este sentido es que,

el pago del servicio de la deuda externa ya comprometía a tal punto las finanzas públicas, que descontados los intereses de la deuda externa, el presupuesto estatal panameño exhibía ya un equilibrio o bien un superávit. Lo que explica que en 1990 al dejar de pagarse los intereses de la deuda externa se haya alcanzado una situación de superávit fiscal; sin dejar de considerar la reducción de los "gastos de servicios personales", que son los únicos que menciona la Estrategia, omitiendo de nueva cuenta, que el gasto de inversión pública seguramente experimentó una reducción o un incremento tan tibio,- a juzgar por lo mencionado en otros apartados-, que seguramente ha terminado por afectar la capacidad de recuperación de la actividad económica.

Entonces, el superávit de las finanzas públicas durante 1990, tiene otros componentes explicativos, que son dejados de lado por la Estrategia, con el propósito obvio de no enfrentar las consecuencias de tomarlos en cuenta.

En este orden de ideas tenemos que la reducción de los servicios personales tendió a mantener elevada la tasa de desempleo abierto por encima del 20%, conservándose así los niveles de los años del bloqueo económico norteamericano, a pesar de todas las ayudas o donativos prometidos por el gobierno norteamericano; el bajo el nivel del gasto en inversión pública, ha incidido en manera negativa en la capacidad de recuperación económica toda vez que el producto interno apenas si creció a una tasa del 1% y el PIB per-cápita descendió en -1.2% en 1990.

Asimismo, el hecho de que las finanzas públicas sean superavitarias al momento de dejar de hacer frente al servicio de la deuda externa, aunado a la ya tradicional estabilidad de precios de la economía panameña, agrega argumentos a favor frente a los acreedores, que los elaboradores de la Estrategia parecen negarse a considerar, quizás por la creciente subordinación del país a los designios del gobierno norteamericano.

Otro elemento que debe considerarse, es que en 1990 se produce un déficit en la cuenta corriente de unos 195 millones de dólares aproximadamente-, (fenómeno que rara vez aconteció en los ochentas),- lo que ante la situación no regularizada con la banca internacional, probablemente impondrá la necesidad de un ajuste recesivo que mantendrá a la economía panameña por la senda del bajo o nulo crecimiento económico. La circunstancia experimentada por las finanzas públicas en el gobierno anterior, propició que el peso del ajuste recayera en el sector privado interno y externo, con el objetivo de que la astringencia de recursos como consecuencia del bloqueo económico norteamericano no se tradujera en un mayor deterioro en la situación económica y social.

No obstante, ahora en la Estrategia se trata de que el sector público asuma el ajuste a costa del deterioro económico y social, en una situación de restricción autoimpuesta de recursos, mismos que serán transferidos al sector privado, externo e interno, en espera de que estos sectores al reaccionar ante la política privatizadora y de mercado libre a ultranza, reciclen aunque sea una parte de estos recursos para poder consolidar el modelo económico neoliberal.

Tal visión de las finanzas públicas impone un sacrificio social y económico excesivo a la población y a la economía panameñas, dejando a la deriva la gestión estatal, al no definirse con claridad en qué áreas el papel del Estado debe descender, -por ejemplo, en relación con la protección y la intervención en gran escala a nivel macroeconómico, -y en qué áreas debería incrementarse para promover el cambio estructural, esto es, la reasignación de los recursos hacia las actividades de exportación y sustitución de importaciones, para generar un ahorro de divisas que permita aliviar la restricción de los recursos y permitir el crecimiento económico sobre nuevas bases.

Sin embargo, entrampadas en el equilibrismo cortoplacista de la Estrategia, las finanzas públicas panameñas no responden a las expectativas del cambio estructural, cuya evolución es supeditada enteramente al proceso privatizador y a la mayor liberalización del mercado.

Por lo que se refiere al segundo tópico de la estabilización financiera, que es la negociación de la deuda externa, tenemos que la Estrategia explicita: "El gobierno, al tomar posesión, encontró una deuda de B/.3,813.5 millones, de los cuales B/.2,209.3 millones eran deuda al sector privado externo. Además había retrasos por B/.540 millones a los organismos internacionales.

Esto representa el siguiente dilema:

-- Hacer pagos importantes a la deuda, sustrayendo fondos del gasto corriente e inversiones, lo cual pondría en peligro la recuperación económica;

-- Por otro lado, no reconocerla, afectaría la confianza en el sistema y representaría el no poder recuperar nuestra condición de país sujeto de crédito"(24).

Según la Estrategia este dilema se resuelve en favor del segundo punto, limpiando la morosidad las Instituciones Financieras Internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola), esperando con ello no aumentar la deuda externa heredada del régimen anterior. Con esto

se espera que Panamá entre nuevamente en la categoría de país sujeto de crédito, por parte de las Instituciones Financieras Internacionales.

Finalmente, la Estrategia esboza lo que considera la situación de los créditos con la banca privada y los bonos internacionales:

a) Panamá reconoce toda la deuda existente y procederá a negociar formas de cumplimiento.

b) Este año se ha suspendido el pago de los intereses.

c) Se espera iniciar el proceso de negociación para lograr condiciones de refinanciamiento similares a las de México y Costa Rica. Esto significaría una rebaja importante de la deuda y mejores condiciones de pago de los intereses morosos y corrientes.

La Estrategia ha sido la de negociar de manera tal que el flujo neto de fondos sea positivo. De esta forma, el servicio de la deuda externa no reducirá los fondos necesarios para la recuperación de la economía panameña".(25)

A nuestro juicio, el dilema planteado por la Estrategia es falso. Ya que las dos opciones que se formulan como si fuesen excluyentes, implican asumir el pago de la deuda externa, sin intentar explorar ninguna otra opción. Lo que se afirma es que la deuda externa debe pagarse de todas maneras, si bien evitando que se sacrifiquen los gastos corrientes y de inversión, para que así no se reduzcan los fondos necesarios para la recuperación. No obstante, como ya se ha anotado anteriormente, esta última opción también está ausente en el comportamiento de las finanzas públicas asumido en la administración del nuevo gobierno durante el primer año de su gestión, - 1990.

La decisión asumida en la práctica por la Estrategia es la de pagar la deuda externa a costa de cualquier sacrificio social y/o productivo, con el pretexto de limpiar la morosidad para que el país vuelva a ser sujeto de crédito.

Ahora bien, si en 1990 se suspendió el pago de los intereses, es porque con el superávit de las finanzas públicas, ya se busca establecer las condiciones que permitan generar los excedentes que sirvan para hacer frente al servicio de la deuda externa, dejando intocado al sector privado interno, y para ello, ya se han reducido tanto el gasto público corriente como el de

inversión. En este orden de ideas, no se apega a la realidad lo que se afirma en la Estrategia en el sentido de que no se reducirán los fondos destinados al crecimiento.

La Estrategia propone un cambio en el modelo económico en el que el crecimiento económico esté liderado por las exportaciones o bien, sea impulsado por la demanda externa. Este cambio estructural ha de requerir de "importaciones masivas" (si ha de llevarse a cabo) que apoyen la reasignación de los recursos hacia los sectores exportadores o que sustituyen importaciones, lo cual demanda un financiamiento externo adecuado, de cierto monto, conforme a las necesidades del cambio. Por lo cual, no sólo basta con que sea positivo el flujo neto de fondos, sino que sea adecuado en los montos requeridos, lo que es especialmente necesario en el caso de la economía panameña dada la situación de marcada postración económica que la misma experimentó durante los años del bloqueo económico norteamericano, previos a la instrumentación de la Estrategia.

Conforme a lo anterior, es posible advertir que si el cambio estructural se traba, por limitaciones en el monto de los fondos, aunque estos sean positivos, el sacrificio social y productivo se prolongará indefinidamente. Esto es lo que aconteció en 1990 y probablemente lo que ocurrirá en 1991, ya que en la Estrategia ni siquiera se contempla algún mecanismo para evitarlo. Por ello, resulta lamentable que la Estrategia no mencione que sin un arreglo de fondo y no a través de un mero paliativo, con relación al problema de la deuda externa, que involucre una transferencia neta de capitales hacia el país en los volúmenes adecuados, no hay resignación de recursos que permita el cambio estructural, no hay sector privado que se comprometa con éste y no hay reducción salarial que haga más eficiente la economía.

La solución integral al problema de la deuda externa debe permitir un flujo de recursos externos que no sólo coloquen al país como sujeto elegible de crédito, sino al momento de hacer frente al servicio de la deuda externa y a los compromisos financieros en general con la banca privada y oficial internacionales, debe considerarse en primer término una transferencia neta de capitales que permita:

- 1) Una reasignación de los recursos de las actividades que producen bienes no comercializados internacionalmente hacia las que producen exportaciones y sustitutos de importaciones, lo que al implicar una ampliación y reorientación de la capacidad instalada y la corrección de algunos cuellos de botella, demandará importaciones, nuevas inversiones y tiempo.

2) Así las cosas, aunque los bienes que se obtengan como resultado del cambio estructural sean competitivos internacionalmente en términos de calidad y precio, la colocación y afianzamiento de los mismos en los mercados externos, exige tiempo y esfuerzo. Si no hay el debido apoyo crediticio dicho esfuerzo bien puede diluirse con el tiempo.

3) La reasignación de recursos involucra además la movilidad y readaptación de la mano de obra. Esto es, programas que enfatizan más en el reentrenamiento de la mano de obra, que en la reducción acelerada de los salarios, y para ello, también se necesitan fondos.

Si el flujo de recursos externos que ha de llegar al país resulta insuficiente o es suministrado a cuenta gotas, difícilmente el cambio estructural propuesto cuajará en un contexto dinámico de crecimiento económico. Al impacto recesivo de las medidas de ajuste que ya se han venido instrumentando, como la disminución del gasto público, se agregaría un cambio estructural recesivo, que ineludiblemente tenderá a sumergir a la economía panameña en un *impasse* depresivo del que sólo saldría para volver a caer (*stop-go*).

d) Sobre la concepción del Estado.

Una de las razones fundamentales de los problemas y las distorsiones que afectan a la economía panameña, radica en el Estado, conforme a la visión de la Estrategia. De acuerdo con ello, el Estado debe ser reducido a su mínima expresión y en el caso específico del Estado panameño, este debe proceder de la siguiente forma:

1) Debe vender las empresas bajo su control y privatizar parcialmente las que tenga que conservar (Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación -IRHE-, Instituto Nacional de Telecomunicaciones-INTEL, Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales-IDAAN)>

2) No debe generar empleos, salvo el mínimo indispensable y dentro de éste, debe procurar salarios bajos y competitivos con el propósito de garantizarle al sector privado una fuerza de trabajo barata que permita supuestamente el incremento de la productividad y la eficiencia.

En este cuadro es que se destaca en el diagnóstico de la Estrategia que el Sector Público muestra una saturación en lo que a la generación de empleos se refiere, empleando casi a un 20% de la fuerza de trabajo total, y además, exhibe sueldos y salarios muy elevados con relación al sector privado.

Frente a ese diagnóstico la Estrategia ofrece sus soluciones: despido masivo del sector público que abaraten los sueldos y salarios mediante el desempleo, y reducción directa de las remuneraciones de los que queden empleados.

3) Debe invertir, pero hacerlo en poca escala, procurando siempre ceder al sector privado las áreas de rentabilidad e involucrándose únicamente en lo más básico y prioritario. (Esto salta a la vista particularmente en materia de educación donde la Estrategia enfatiza que el Estado debe atender prioritariamente los niveles de educación primaria y secundaria, mientras que la educación superior universitaria deberá regirse por nuevas "formas de financiamiento" -léase de autofinanciamiento).

4) Debe atender los problemas sociales derivados de la pobreza extrema, empero, siempre que puedan obtenerse fondos de organismos internacionales multilaterales de crédito para tal fin (particularmente fondos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo-BID-, o donativos), sin comprometer con mayores gravámenes las ganancias del capital y sin formular ningún plan

de obtención de recursos internos para atender las necesidades de los más pobres. En este sentido, podría ofrecer algún tipo de empleo, no obstante, con salario mínimo y sin las prestaciones que generalmente establece la ley y bajo la rúbrica de los llamados "programas de emergencia".

5) El Estado no debe intervenir en las negociaciones entre capital y trabajo, sino que debe ser el mercado el que las determine, impidiendo que se gesten lo que la Estrategia considera distorsiones: estabilidad en el empleo, salario mínimo, compensaciones por despido, etc.

6) Debe reformular los sistemas de jubilación (más edad y menores ingresos).

7) Debe reestructurar el sistema de Seguro Social, seguramente hacia un esquema de menor cobertura.

En este orden de cosas, el Estado en Panamá queda imposibilitado para realizar ciertas funciones claves del proceso del cambio estructural que la misma Estrategia postula: este cambio estructural involucra una reasignación de los recursos desde los sectores productivos destinados al mercado interno hacia los sectores productivos orientados hacia las exportaciones, o lo que es lo mismo, desde la producción de bienes no transados internacionalmente hacia la producción de bienes transados internacionalmente.

Para esto, el Estado cuenta en lo fundamental, con dos medidas de política económica: una de reducción del gasto (demanda) que permita liberar de una parte los bienes susceptibles de ser exportados y ejercer menor presión de demanda sobre los precios de los bienes no transados internacionalmente; y otra, devaluatoria, que permita un cambio en los precios relativos a favor de los bienes de exportación y de los bienes sustitutos de importaciones.

La reducción de la demanda agregada a través de la contracción del gasto público no puede completarse en el caso de la economía panameña con una política devaluatoria o de tipo de cambio alto, en virtud de que no existe soberanía monetaria, dada la circulación del dólar. En tal caso, el Estado panameño al no contar con el tipo de cambio como instrumento de la reasignación de recursos para la exportación, necesitaría ejercitar una suerte de política de sobrerreasignación de recursos mucho más agresiva y directa, valiéndose de otros mecanismos y al margen de las restricciones que en el corto plazo impone el mercado: facilidades crediticias, subsidios y facilidades a la

exportación, búsqueda de nuevos mercados, apoyos tecnológicos, de reentrenamiento de la fuerza de trabajo, etc.

No existe en la Estrategia ningún mecanismo que prevea esta situación y por consiguiente, defina una gestión estatal más directa frente al proceso de cambio estructural, en favor de la producción exportable.

Al reducir al gasto público, la nueva administración panameña puso en práctica una política económica que demostró su efectividad al equilibrar el presupuesto estatal. Sin embargo, quedaron pendientes las políticas de reasignación de recursos, (reemplazar la producción interna por la externa y la demanda interna por la externa) en virtud de las cuales no existe ninguna elaboración específica en la Estrategia, que deja todo en manos de la apertura externa.

Así, una vez implementadas las políticas de reducción del gasto y dejadas pendientes las de reasignación de recursos, en ausencia de una política cambiaria independiente, el Estado panameño lejos de contribuir al esfuerzo exportador, tiende a fomentar, por el papel que le asigna la Estrategia, la postración de la economía panameña en una senda de poco o nulo crecimiento económico.

Asimismo el Estado panameño, dada la reducción generalizada del gasto, realizada en términos demasiado agregados, sin diferenciar lo suficiente si se recortaban gastos que afectaban los bienes de comercio exterior, los del mercado interno, o si se afectaba el consumo o la inversión, tendió a comprometer negativamente los servicios de la infraestructura pública: disponibilidad de agua, energía, carretera y puertos; la restauración y modernización de estos servicios han quedado prácticamente en espera del proceso privatizador, acusando un mayor deterioro en el corto plazo. Igualmente sucede con los servicios de salud pública, de educación y capacitación técnica.

Tal como deja planteada la Estrategia la supeditación de estas actividades a la rectoría del mercado asignándole al Estado una función cada vez más al margen, es muy probable un desfase cada vez mayor entre la oferta de recursos humanos y la demanda necesaria para favorecer tasas elevadas de utilización y de formación de los recursos.

Dados los períodos de maduración de las inversiones necesarios para consolidar cualquier proyecto de cambio estructural, esperar que la demanda del mercado determine la oferta, o que cambios en la oferta sean los que provoquen

reestructuraciones de la demanda por recursos, dejando al Estado de lado, puede resultar muy frustrante para las personas afectadas, y terminaría afectando la productividad misma de la mano de obra y su capacidad de aprendizaje.

Por otro lado, los esfuerzos por construir una infraestructura científica y tecnológica, no solamente quedan en manos del mercado y del proceso privatizador, sino que no parece existir ni siquiera una formulación mínima que permita al Estado participar de alguna forma en esa dirección.

Puede coincidirse con la Estrategia en que es necesario que la participación estatal decrezca en un cierto número de áreas y sectores económicos, no obstante, para favorecer el crecimiento exportador, para lo cual el cambio estructural resulta indispensable, el Estado debe fortalecerse en otras, que puedan ayudar a que el mercado, por intermedio de empresas privadas y públicas, identifique ventajas comparativas y actúe para materializarlas.

Sin embargo, el análisis de la Estrategia, imposibilita al Estado para participar en cualquier esquema de construcción de las ventajas comparativas del futuro, y prácticamente lo excluye de participar en la consolidación del cambio estructural buscado. En ese sentido es que la Estrategia tenderá en los hechos a sobredimensionar el sacrificio social que involucra el tránsito hacia el nuevo modelo económico que propugna.

e) El sector laboral.

En el planteamiento global de la Estrategia el sector laboral (conjuntamente con el Estado y los sectores protegidos), encarna buena parte de las distorsiones que afectan la economía panameña. En este marco, la resistencia a la baja del salario, en virtud de la existencia de un salario mínimo, las normas laborales del Código del Trabajo, y la falta de flexibilidad del sector laboral, constituyen distorsiones que deben ser eliminadas.

A lo largo de toda la Estrategia prevalece el criterio de que los salarios nominales deben experimentar una reducción generalizada, como condición *sine qua non* para la eficientización de la economía y la mayor generación de empleos. De este modo, se afirma que los salarios reales, esto es, el poder adquisitivo del salario no se verá afectado, toda vez que al abrir la economía a la competencia externa e incluir en esta dinámica a toda la gama de bienes de consumo popular o básicos, éstos no tendrán otra opción más que reducir sus precios, particularmente conforme a los precios internacionales; así es que se espera en la Estrategia que al reducirse los salarios nominales, los reales mantengan su nivel.

Lo que no se menciona es que muchas empresas nacionales y transnacionales que tienen que ver con la agricultura y están conectadas con el sector alimentario panameño, abandonarán la producción de bienes básicos debido a las importaciones y que el saldo del abandono de las actividades industriales o agroindustriales y la adopción de otras vinculadas al comercio de importación involucrará indefectiblemente mayor desempleo.

En la lógica de la Estrategia este mayor desempleo en realidad no es de importancia, ya que se sacrifica a un sector (el asalariado) en beneficio de toda la actividad económica gracias a la eficiencia general que podría derivarse de la reducción de los salarios; en el entendido, de que menores salarios en una economía en que se aspira a que el crecimiento económico sea tutelado por las exportaciones, esto es, por la demanda externa, deben jugar un papel fundamental más como elementos del costo que como factores de demanda.

De la misma forma, la formulación de la Estrategia apunta que menores salarios constituyen mayores ganancias de capital que al concretarse en inversiones en las que Panamá tiene ventajas comparativas, significarán mayores empleos y también permitirán

el uso de tecnologías y procesos productivos intensivos en el factor productivo abundante: la fuerza de trabajo.

Por otra parte, en la Estrategia se analiza que el Estado Panameño al haberse comprometido con la generación de empleos creó una escasez artificial del factor trabajo, con lo que el precio de éste se elevó muy por encima de los niveles de mercado; de la misma forma, ciertos sectores de la actividad económica al estar protegidos captaban no sólo ganancias monopólicas sino que inducían salarios por encima de lo que establecería el mercado en condiciones de competencia abierta.

De este diagnóstico de la situación laboral en Panamá, la Estrategia ofrece su solución: que el Estado panameño abandone diametralmente su papel en la generación de empleos y se sometan todos los sectores productivos que gozan de alguna protección a la competencia externa, lo que traería por resultado que la abundancia del factor trabajo emerja a través de un mayor desempleo, y derivaría a su vez en menores salarios y mayores inversiones y empleo en el mediano plazo. De esta suerte, en la óptica de la Estrategia la economía panameña sería más eficiente, competitiva y generadora de empleos, bajo el control omnímodo del sector privado y con las señales indiscutibles e indiscutidas del mercado.

Con las apreciaciones anteriores la Estrategia puede presumir de autosostenida, pero jamás de realista, por lo siguiente:

1) Una reducción de los salarios se traduciría en mayores empleos con relación a otros períodos de actividad económica si estimulara un volumen de inversiones lo suficientemente elevado como para absorber tanto a los desempleados que surjan del ajuste de las finanzas públicas, como a los desempleados que emerjan de los sectores productivos protegidos que desaparezcan por la mayor apertura externa, incluyendo a la fuerza de trabajo que estructuralmente fue quedando excluida del proceso productivo en períodos anteriores como resultado de la terciarización de la economía y la contracción de la inversión productiva.

Dadas las necesidades de reasignación de recursos para el cambio estructural que fomenta las exportaciones, tanto la inversión pública como la privada, pasarán por un período de contracción y readecuación que requerirá tiempo, por lo cual el volumen de inversiones seguramente no será el necesario para resolver el acuciante problema del desempleo. Así las cosas, tanto en el corto como probablemente en el mediano plazos, la población trabajadora habrá sacrificado más de lo necesario, sus

niveles de bienestar (menores salarios y mayor desempleo), ante la ausencia de algún dispositivo en la Estrategia para paliar tal resultado.

2) El impacto de la competencia externa puede convertir y de hecho convierte a muchas actividades productivas generadoras de empleos en actividades de importación que difícilmente absorben los saldos de desempleo que resultan por el cierre de aquéllas. Esto es particularmente cierto en el caso de la economía panameña en la que el proceso de terciarización ha corrido paralelo con la contracción tendencial de la inversión productiva, y junto con ella, con la pérdida tendencial en la capacidad estructural de crecimiento económico y de generación de empleos.

3) La modernización tecnológica apunta hacia la automatización de los procesos productivos y viene dada desde los países avanzados. En condiciones en las cuales la capacidad local de procesamiento tecnológico prácticamente no existe, todas las formulaciones respecto a la utilización de tecnologías intensivas en el uso del factor trabajo, no son más que burdos eufemismos para justificar la disminución de los salarios.

4) En un contexto en el que la economía internacional experimenta un lento crecimiento y los mercados externos muestran restricciones por las tendencias proteccionistas y por la competencia incrementada con otros países en desarrollo, concluir en que la inversión nacional e internacional ha de concurrir en los volúmenes suficientes tan sólo porque ciertos costos son menores y porque se dan ciertas garantías legales, es más un acto de fe que una aseveración avalada por lo hechos.

5) Un Estado subsidiario y pasivo como el que está presente en la Estrategia no ayudará a que se implante el modelo económico que ésta postula. En este sentido, cualquier intento por competir con el exterior sin un esquema planificado que partiendo del Estado garantice la formación y el reentrenamiento de la fuerza de trabajo, terminará siendo un esfuerzo infructuoso.

Los cambios estructurales que propugna la Estrategia demandan un Estado activo, que no quede inmerso en los criterios de corto plazo; que investigue y oriente en materia de reasignación de inversiones para penetrar en los mercados externos; que aproveche en plenitud los recursos humanos calificados y participe activamente en el reentrenamiento laboral según las necesidades de los nuevos sectores de inversión; que garantice los mecanismos de financiamiento para las nuevas actividades productivas y lo más importante, que sea un colchón amortiguador en términos de empleo y aprovechamiento de los

recursos humanos, hasta tanto se consolide el modelo económico a que aspira la Estrategia, evitando someter a la población panameña a un compás de espera, colmado de desempleo o incertidumbre.

De esta suerte, si el modelo económico neoliberal no demuestra sus bondades en los plazos establecidos, la transición hacia otra formulación de política económica no será tan traumática. No obstante, es necesario observar que en la Estrategia se da por descontado el éxito del modelo neoliberal y se excluye cualquier discusión en torno a su viabilidad.

6) Descartado el Estado y desmantelados los sectores productivos protegidos bajo la presión de la apertura externa, el desempleo se convierte en el arma principal de la Estrategia para reducir los salarios. Hasta tanto el nuevo modelo económico se consolide, se intentarán crear empleos de emergencia, reducidos al salario mínimo, para jefes de familia y sin la cobertura que la ley establece. Estos empleos se caracterizarán por su temporalidad y por ser financiados con fondos suministrados por la asistencia externa; no constituirán por lo tanto, parte de un esfuerzo interno concertado para combatir el problema del desempleo y de la pobreza, ni para garantizar de alguna forma el reentrenamiento y colocación de la fuerza de trabajo en nuevas y permanentes actividades productivas, fundamentalmente vinculadas a la exportación.

La Estrategia coloca así al sector laboral en sentido amplio (trabajadores del sector público y privado) como uno de sus principales blancos de ataque, con el propósito de modelarlo en función de las necesidades del esquema económico neoliberal.

f) Sobre la Equidad Social y el Problema de la Pobreza.

Con relación a la equidad social, la pobreza y la marginación, la Estrategia comienza aseverando: "En Panamá en los últimos veinte años, a pesar de los esfuerzos de un gobierno populista, no ha habido mejoras en la distribución del ingreso. Persisten serios problemas de grupos en estado de pobreza crítica y parte significativa de la sociedad está marginada de los beneficios de una economía moderna. En términos económicos, esto aparece en la situación de sub-empleo, desempleo, existencia del sector informal, subsistencia agrícola, marginación económica y social"(26).

En esta primera aproximación de la Estrategia hacia el problema de la pobreza puede detectarse la ausencia de información empírica que sustente las afirmaciones en torno a que el gobierno populista sostuvo reiterados esfuerzos para mejorar la distribución del ingreso. Lo que en este sentido podría haberse sostenido es que en alguna medida, para paliar la tasa de desempleo en constante aumento, el Estado panameño aplicó una política de generación de empleos que permitió "que más del 20% de la fuerza de trabajo cumpliera funciones en el sector público"(27).

Ahora bien, como ha podido observarse en otros apartados, la economía panameña a pesar de haber incrementado su tasa de crecimiento económico promedio en la segunda mitad de la década de los setentas, ello no se reflejó en un abatimiento en el crecimiento promedio de la tasa de desempleo.

Cuando en la primera mitad de la década de los ochentas el crecimiento económico comienza a experimentar una desaceleración, aún su tasa de crecimiento promedio es mayor a la de la primera mitad de la década de los setentas. Sin embargo, la tasa de desempleo crece a un ritmo promedio mayor en la primera mitad de los ochentas con relación a la primera mitad de los setentas.

Esto evidencia que a pesar de los esfuerzos "del gobierno populista" por paliar los problemas de desempleo, habían en el fondo problemas estructurales por los que atravesaba la economía panameña que de alguna forma eran soslayados por el Estado. Estos problemas tenían que ver, como ya se ha anotado en otro lado, con un mercado descenso tanto de la inversión pública como privada dentro del Producto Interno Bruto, asociados paralelamente a un proceso de temprana terciarización de la economía, lo que a su vez se fue reflejando en un pérdida en la capacidad estructural

de la actividad económica para evitar el crecimiento acelerado de la tasa de desempleo.

Siendo el sector de servicios transnacionalizados el que mayor dinamismo exhibe en la generación del excedente económico en el caso de la economía panameña, al punto de propiciar superávits recurrentes en la cuenta corriente de la balanza de pagos en la mayor parte de la década de los ochenta, en plena crisis de la deuda latinoamericana, lo más deseable en términos de una política económica que hubiese impulsado la inversión productiva, el crecimiento y la generación de empleos, era el haber gravado los excedentes dinámicos del sector servicios y haberlos canalizado hacia los sectores productivos (industrial y agropecuario).

Con el nivel de apertura de la economía panameña a las importaciones de todo tipo (que han llegado a constituir hasta un 40% de su PIB) y con un sistema monetario ligado al dólar que pudo significar las más de las veces, sobrevaluación de costos y precios que restaban competitividad a la producción interna frente a las importaciones, se daban las condiciones para que el Estado panameño encontrara plenamente justificado el apoyo directo a los sectores productores de bienes, con una política económica que no sólo enfatizara en el proteccionismo arancelario, sino que estableciera una amplia gama de estímulos en las áreas financieras, tecnológica, de mercadeo, fiscal, etc. tomando en consideración los excedentes del sector servicios y las limitaciones del mercado interno panameño debido a su reducido tamaño, lo que exigía desde un principio un esfuerzo integrador.

El problema real estribó, en que los esfuerzos en el sentido anterior por parte del Estado panameño fueron tibios y en muchos casos, prácticamente inexistentes. De este modo, el Estado sólo instrumentó una política insuficiente de generación de empleos destinada a elevar el consumo público en detrimento de la inversión pública, financiándolo con deuda pública, fundamentalmente externa y fomentando con ello un mayor incremento de las importaciones, lo que por otro lado agudizaba la terciarización de la economía.

Por ello, el principal error del "Estado Populista", más allá de la retórica eficientista de la Estrategia, no radicó en su intervención, considerada negativa e ineficiente en sí misma (por la Estrategia), sino en su incapacidad para resolver u orientar hacia su resolución, los principales problemas estructurales que afrontaba la economía panameña mismos que guardaban estrecha relación con la agudización del desempleo, la pobreza y la marginalidad social.

El discurso económico mecánico de la Estrategia no solamente no entra a discutir los citados problemas estructurales, sino que reiteradamente tiende a reducirlo y entenderlo todo, en virtud de dos polos: eficiencia y protección, analizando la situación de la pobreza y la inequidad en la sociedad panameña de la siguiente forma: "La política económica se orientó hacia la protección a diversos grupos sociales; altos precios para los agricultores en productos protegidos, protección contra la competencia externa para los industriales; estabilidad en el empleo a los empleados públicos, con salarios superiores a su ingreso potencial en el mercado; incentivos y subsidios a distintos sectores productivos"(28).

Por otra parte, según la Estrategia lo anterior trae como consecuencia lo siguiente:

"Los sectores no cubiertos, o que no tenían acceso a exportaciones de alto nivel de ingreso, quedaban al margen de los beneficios del sistema. Esto sucede con gran parte de la población, que está en empleos de bajo nivel de ingreso, o subempleados, o en actividades de subsistencia"(29). Esto es, que la protección a ciertos sectores productivos, generalmente productores de bienes (industrial y agropecuario), y la cobertura de los empleados públicos y del Código de Trabajo para los sindicatos, les permitió elevados ingresos (ganancias y salarios elevados), lo que de otra parte, perjudicó a los sectores no cubiertos con bajos ingresos (rentabilidad y salarios bajos, desempleo, subempleo, pobreza, marginación, etc).

De esta manera en la Estrategia, la pobreza y la marginación son los resultados directos del proteccionismo, el estatismo, o cualquiera concesión hecha al sector laboral, por lo cual es necesario encontrar la salida proclamando las bondades del modelo de la competencia perfecta: "La nueva política económica está orientada a crear un sistema más equitativo mediante una mayor igualdad de oportunidades. La eliminación de las distorsiones y privilegios, son en sí la creación de un sistema más equitativo. Los incentivos serán para beneficiar la sociedad como un todo y no para beneficiar a ciertos grupos o sectores. La creación de empleo productivo, la libertad de entrada de cualquier empresario a cualquier sector, son un primer elemento de mayor equidad de oportunidades"(30).

Nuestro juicio respecto a las consideraciones anteriores es que un problema que nunca se plantea la Estrategia para los sectores productivos, más allá de estigmatizarlos de ineficientes y protegidos, es que en Panamá el proceso de sustitución de importaciones nunca rebasó el marco de la "industrialización

ligeramente centrada en lo fundamental en los bienes de consumo no duraderos y en algunos bienes intermedios, en el marco de una apertura al exterior en el que las importaciones son entre 30 y 40 % del PIB, siendo una de las economías más abiertas del mundo, desde mucho antes que la prédica neoliberal se pusiera de moda. La economía panameña no evolucionó industrialmente más allá de cierto nivel en buena medida por su apertura al exterior, y no por un pretendido proteccionismo generalizado, como destaca la Estrategia.

Por otra parte, la disminución de la participación del sector primario, la paralización del sector secundario y el crecimiento del sector terciario dentro del Producto Interno Bruto panameño, acompañado todo esto de una caída de la inversión productiva y de una elevación de la tasa promedio de desempleo a lo largo de los setentas y acusadamente en los ochentas, evidencia que el problema del desempleo y la pobreza en Panamá, va más allá de un simple problema de eficiencia y excesivo proteccionismo e intervención estatal.

El dinamismo del sector de servicios, en especial de servicios transnacionalizados (Zona del canal de Panamá, Centro Financiero Internacional, y ya en los ochentas el funcionamiento del Oleoducto transistmico, etc.) si bien evitó los problemas de estrangulamiento externo que padecían otras economías latinoamericanas como consecuencia de la explosión de los problemas de pago relativos a la deuda externa, no significó ni recuperación de la inversión productiva, ni abatimiento de los mayores niveles de desempleo. Los excedentes generados en el sector de servicios transnacionalizados retroalimentaron el proceso de terciarización a través de mayores importaciones, descuidándose con ello la atención a los sectores productivos propiamente tales y debilitándose así la capacidad de la actividad económica para generar empleos.

En este sentido el Estado debió ejercer un papel crucial en la canalización de recursos desde los servicios hacia los sectores productores de bienes, inclusive fortaleciendo la inversión pública. Apartado de esto, el Estado sólo se limitó a paliativos, generando empleos insuficientes para resolver el ya agravado problema del desempleo, logrando con ello sólo elevar el consumo público como porcentaje del producto interno. En esta situación se apoyó la Estrategia para afirmar que "Es el sistema y no el Estado el que ayudará a resolver el problema de los grupos de menor ingreso. El Estado no pudo, ni puede, ni debe, ni quiere garantizar ingresos vía gasto público"(31).

Es evidente que si el Estado panameño no pudo ni puede resolver los problemas de los grupos de menor ingreso, es porque de alguna manera antes debió intentar resolver creativamente los problemas estructurales de la economía panameña, que dicho sea de paso, son dejados de lado por la Estrategia, cuyo móvil fundamental es dejar intocados los intereses del sector servicios. Ahora bien, que el Estado "no quiera ni deba" garantizar la elevación de los niveles de vida de los grupos de menor ingreso por medio del gasto público y deje todo a la suerte de un sistema basado en el mercado libre, constituye la puesta en práctica de una serie de juicios de valor comprometidos más con el fundamentalismo neoliberal, que con precisiones que tengan alguna pretensión de científicidad en la resolución de la problemática de la pobreza y la marginación.

El empleo, el crecimiento y la solución a los problemas de la pobreza y la inequidad social, son aspectos íntimamente conectados con la conformación estructural de una economía pequeña y muy abierta en relación al exterior. Abrirla más a la competencia externa y a la magia del mercado libre, no resolverá como no resolvió en el pasado, ni los problemas relativos a la eficiencia, ni los concernientes a la pobreza.

Por otro lado, con la mayor apertura comercial y el cierre de las empresas privadas "ineficientes" y la venta y privatización parcial o total de otras tantas empresas estatales, al igual que el criterio coyuntural de equilibrar las finanzas públicas como se hizo en 1990, a costa del incremento en los niveles de desempleo, no es posible, por donde quiera verse, darle solución al problema de los más pobres y menos aún abatir la tasa de desempleo por debajo del nivel de 20% anual (que fue de 20.8% en 1990) que parece haber llegado para quedarse dentro de los rígidos esquemas manejados por el enfoque neoliberal de la Estrategia con relación al sector laboral.

Respecto a la forma de atender las necesidades de los más pobres la Estrategia procura integrar un "fondo de Emergencia Social", el cual pretende instrumentarse dentro de un esquema que en lo esencial procura favorecer más a la iniciativa privada que paliar el problema del desempleo y cuyos recursos se espera provengan de donaciones y préstamos que se gestionarán en el exterior, dejando conscientemente de lado cualquier esfuerzo interno para obtenerlos. Si como estima la Estrategia, el 44 % del total de los habitantes, o sea, más de un millón de personas viven en estado de pobreza, es angustiante que el destino inmediato que les espera tienda a depender de la ayuda externa, en un entorno internacional en que la ayuda multilateral para atender servicios básicos y necesidades esenciales, es en

realidad escasa y no está tan disponible como la Estrategia supone.

El hecho de que el Gobierno contara con una asignación primaria de 20 millones de dólares provenientes de la ayuda norteamericana para tal fin, es explicable por los efectos desastrosos que sobre la economía panameña ejercieron tanto el bloqueo norteamericano como la posterior invasión de su ejército.

Asimismo otra característica del Fondo de Emergencia Social, es que vulnera derechos laborales adquiridos. De este modo, en los empleos que el Fondo genere se percibirá el salario mínimo vigente sin gozar de las prestaciones sociales establecidas por la ley, con el objetivo según la Estrategia de afectar en lo más mínimo los empleos generados por el programa. Esto es, la pobreza deberá ser atendida, empero, incrementando las ganancias, favoreciendo la privatización, vulnerando prestaciones sociales y sobre todo, utilizando recursos del exterior. Esta misma lógica está presente en la forma de abordar las necesidades públicas de salud, educación, vivienda, etc.

El enfoque neoliberal de la Estrategia no pretende atender el problema de la pobreza en forma general y sistemática, sino que buscando establecer como grupo preferente de atención a los más pobres y marginados, únicamente pretende utilizar recursos *ad hoc* en focos bien localizados de acción, como un mero paliativo, hasta tanto el modelo económico basado en las exportaciones y en el mercado libre llegue a garantizar un mínimo de crecimiento económico y pueda propagandizarse como rotundo e incuestionable ante la sociedad civil, aunque no se haya solucionado el problema de la pobreza.

En otros apartados la Estrategia destaca que como el Estado se convirtió en un agente de cambio y en el responsable directo de las condiciones de vida, entró en conflicto en lo que hace a sus funciones de Estado productor de un lado, y la atención de los objetivos sociales, del otro. De esta manera, y sin aportar prueba empírica alguna, la Estrategia establece que el Estado por involucrarse en las tareas de producción, descuidó la atención de los servicios sociales básicos y en consecuencia comprometió su capacidad para atender las necesidades de los más pobres. En este cuadro el Estado finalmente ni producía bien, ni atendía las necesidades sociales básicas.

Así se vertebraron los principales argumentos para descalificar la gestión del Estado panameño tanto en el área productiva como en el área social y justificar la privatización de la política social. Se subordinan así aspectos como el

crecimiento, el empleo, la atención a la pobreza y la marginación, para convertirlos en simples variables de ajuste, resultantes de un sistema económico cuyos fundamentos dependerán de la supuesta mayor eficacia que le otorguen la privatización y un mercado cada vez más liberalizado.

Referencias Bibliográficas

- (1) CEPAL., "Estudio Económico...1987-Panamá", Naciones Unidas, México, Nov.-1988, Pág. 4.
- (2) IBIDEM.
- (3) Contraloría General de la República..., "Panamá en Cifras 1984-1988", Comisión de Publicaciones, Panamá, Pág. 201.
- (4) CEPAL, "Notas para el Estudio...1988-Panamá", Naciones Unidas, México, Junio-1988, Págs. 1-2.
- (5) IBIDEM. Pág. 2.
- (6) CEPAL, "Notas para el Estudio...1988-Panamá", OP. CIT., págs. 14-15.
- (7) CEPAL, "Panamá: el panorama económico a mediados de 1989", Naciones Unidas, México, Septiembre-1989, Págs. 12-13.
- (8) Ministerio de Planificación y Política Económica, "Estrategia Nacional de Desarrollo y Modernización Económica", -"Políticas para la Recuperación...", Panamá, Junio-1990, Ver anexo Pág. XVI.
- (9) IBIDEM., Anexo Pág. XVI.
- (10) IBIDEM., Anexo Pág. XVII.
- (11) IBIDEM., Pág. XVI.
- (12) IBIDEM.
- (13) IBIDEM., Pág. II.
- (14) IBIDEM., Pág. V.
- (15) IBIDEM., Pág. X.
- (16) IBIDEM., Pág. VIII.

- (17) Fajnzylber F., "La Industrialización Trunca de América Latina", Editorial Nueva Imagen, México, 1983, Pág. 356.
- (18) Ministerio de Planificación ..., "Estrategia...", OP. CIT., Anexo, Págs. VIII y IX.
- (19) IBIDEM., Pág. IX.
- (20) Fajnzylber F., "La Industrialización...", OP. CIT., Pág. 247.
- (21) Ministerio de Planificación ..., "Estrategia...", OP. CIT., Anexo, Pág. X.
- (22) IBIDEM., Pág. XVII.
- (23) Fajnzylber F., OP. CIT., Pág. 219.
- (24) Ministerio de Planificación..., "Estrategia...", OP. CIT., Anexo, Pág. IV.
- (25) IBIDEM., Pág. V.
- (26) IBIDEM., Pág. XXXII.
- (27) CEPAL, "Notas para el Estudio...", 1988, OP. CIT., Pág. 24.
- (28) Ministerio de Planificación..., "Estrategia...", OP. CIT., Anexo, Pág. XXXII.
- (29) IBIDEM.
- (30) IBIDEM., Pág. XXXIII.
- (31) IBIDEM.

CONCLUSIONES.

1) La política económica en general se entiende a la luz del presente trabajo como representativa del bloque hegemónico de fuerzas sociales en el poder, en la cual la relación capital-trabajo juega un papel fundamental.

2) La política económica tiene una rúbrica histórica desde el momento mismo en que la política de una parte, y la economía de otra, se autonomizan en tanto que dos órdenes de relaciones sociales diferentes.

3) En América Latina, la política económica se expresa desde el principio vinculada a los intereses de los sectores sociales ligados a la modalidad de acumulación primario exportadora bajo una conceptualización liberal y adquiere sus expresiones más autónomas y desarrolladas durante y después de la década de los treinta, cuando merced a las tendencias disruptivas que experimenta la economía mundial, se abren nuevos cauces en la profundización de la industrialización dentro del proceso de sustitución de importaciones.

4) El proceso de sustitución de importaciones, tanto en su etapa fácil como en su etapa compleja, requirió de lo que se denominó el manejo heterodoxo (fuera de los cánones del equilibrio general) del instrumental de la política económica que terminó por definir los perfiles de lo que más tarde la CEPAL caracterizó como una política expresa de desarrollo económico.

5) Los aprestos proteccionistas, tanto de orden cuantitativo como no cuantitativo, la política de tipo de cambios múltiples, que abarataban importaciones para la industria a través del acceso a las divisas más baratas proporcionadas por el proceso primario exportador, los apoyos monetarios y crediticios que suponían financiamiento real negativo para la industria, los apoyos fiscales, que representaban déficits de las finanzas públicas tanto en las administraciones centrales como en las empresas paraestatales, y que si bien conducían las más de las veces a la necesidad de financiamiento inflacionario, tal mecanismo se convirtió en un instrumento de apoyo a la industria vía elevación de los precios, y los controles salariales, con la fijación de los precios de los bienes de consumo básico a niveles suficientemente bajos para mantener dentro de ciertos márgenes las demandas salariales, constituyen buena parte de la heterodoxia instrumental que permitió la profundización del

proceso de sustitución de importaciones en los países de mayor tamaño en la región latinoamericana.

6) No obstante, la profundización de la industrialización a través de las sucesivas etapas de la sustitución de importaciones supuso una secuencia de desequilibrios tanto internos (fiscal y de precios), como externos (déficits comerciales crecientes), que se tradujeron en la necesidad de recurrir al exterior, primero por medio del expediente de la inversión extranjera directa que significó la transnacionalización productiva, y luego, vía endeudamiento externo, particularmente hacia fines de los sesentas y ya definitivamente, en los setentas.

7) El freno coyuntural de las economías latinoamericanas semiindustrializadas como resultado de los desequilibrios mencionados marcó en distintos momentos la entrada en escena de las políticas de estabilización bajo la mediación del Fondo Monetario Internacional. En la medida en que generalmente el crecimiento económico se frenaba como consecuencia de la restricción de divisas que imponían los déficits comerciales crecientes, tal astringencia de recursos externos, planteaba la necesidad de recurrir a la instancia multinacional que para tales efectos se había establecido para ordenar después de la segunda guerra mundial la institucionalidad del sistema financiero capitalista: el Fondo Monetario Internacional.

8) En general, la estabilización era entendida por el FMI como la necesidad de reestablecer los equilibrios dentro de un sistema económico que debía tender hacia un funcionamiento estimado como normal, esto es, en condiciones de competencia perfecta. En este sentido, el desequilibrio comercial creciente en balanza de pagos y la elevación general de los precios, eran asociados invariablemente a una capacidad de demanda (deseo de comprar respaldado con dinero y crédito) por encima de las posibilidades inmediatas de la oferta y de la capacidad productiva interna y de la capacidad para importar (léase disponibilidad de divisas garantizadas por las exportaciones).

A su vez tal capacidad de demanda era relacionada en lo esencial con las políticas económicas estatales. Más allá del establecimiento de los equilibrios fundamentales en balanza de pagos y en los precios, como condición del crecimiento económico, es en las políticas favorables a la inversión extranjera a través de estímulos fiscales, facilidades crediticias y cambiarias, y garantías proteccionistas, que se concreta mayormente la estabilización fondomonetarista, por medio de una suerte de transnacionalización productiva que más que solucionar en el corto plazo los problemas del desequilibrio externo tiende a

redimensionarlos en el mediano y largo plazos, lo que induce reiterada y particularmente en los setentas, a recurrir al endeudamiento externo, ante las nuevas condiciones financieras acaecidas en esta década (surgimiento del mercado de eurodólares y reanimación del mismo a partir del reciclaje de los petrodólares después de 1973).

9) Llegada la década de los ochentas con el advenimiento del problema de la deuda externa, se imponen en América Latina políticas de ajuste con un marcado sesgo recesivo y regresivo, en términos de distribución. Con el alza en las tasas internacionales de interés, las tendencias recesivas de las economías avanzadas y la caída en el precio de buena parte de los productos primarios exportables, se generaron en las economías latinoamericanas, déficits recurrentes en sus cuentas corrientes de balanza de pagos, que no se podían financiar de manera sostenida con recursos propios (reservas internacionales) y/o ajenos (captación neta de préstamos e inversiones extranjeras). El ajuste de los gastos a la medida de los ingresos se hizo necesario, contrayendo marcadamente las importaciones, fundamentalmente a través de devaluaciones que terminaron por imponer tendencias estanflacionarias.

10) La situación anterior contribuyó a perfilar en la gestión de política económica de los gobiernos latinoamericanos la alternativa neoliberal en tanto que salida y solución a la mayoría de los problemas del estancamiento y la inflación, atribuidos ahora con diferencia de matices al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Se han instrumentado así con diferencia de intensidad y de formas, procesos de privatización, apertura externa, reducción de la actividad estatal, y de disminución de los salarios, que procuran acercar al mercado cada vez más, a una condición de principio ordenador de las relaciones sociales y económicas.

11) En este entorno se inscribe el desenvolvimiento histórico de la economía panameña. En la década de los cincuentas se inicia dentro de la misma, un acelerado proceso de sustitución de importaciones que sin embargo, no trasciende su etapa ligera (basada fundamentalmente en bienes de consumo no duradero y en algunos bienes intermedios). Lo anterior es explicable como observamos a lo largo del presente trabajo, en el marco de una economía pequeña y muy abierta al exterior, que a su vez experimenta, llegada la década de los setentas, un acusado proceso de terciarización, esto es, de preeminencia del sector de servicios dentro de su producto interno bruto y en la generación sectorial de empleos, destacándose especialmente el dinamismo de los denominados servicios transnacionalizados (Zona del Canal de

Panamá, Zona Libre de Colón, Centro Financiero Internacional, Oleoducto Transistmico, etc.)

12) Aunado al proceso de terciarización, en los setentas nos encontramos en la economía panameña con una caída tendencial de la inversión productiva, una pérdida en la capacidad promedio de crecimiento económico y una elevación promedio de la tasa de desempleo. Igualmente advertimos una elevación de la deuda pública externa que tiene como contrapartida un incremento del consumo público como porcentaje del producto interno, siendo éste el único elemento de la demanda que experimentó un crecimiento tendencial a lo largo de los setentas como porcentaje del producto interno bruto.

13) En la década de los ochentas, con el surgimiento de la crisis de los pagos externos vinculado a la deuda externa, el comportamiento negativo de las variables anteriores tiende a agudizarse; no obstante, debido a los superávits recurrentes en la cuenta corriente de la balanza de pagos, las políticas de ajuste que se imponen a la economía panameña son mucho más flexibles, con relación a las instrumentadas en otras economías latinoamericanas.

14) La entrada en escena de la Estrategia Nacional de Desarrollo y Modernización Económica, en tanto que política económica instrumentada en el año de 1990 en la República de Panamá, para hacer frente a las tendencias estructurales disruptivas que se expresan en la economía panameña, pone de manifiesto las insuficiencias del enfoque neoliberal para dar respuestas y aportar soluciones creativas a los problemas vinculados al crecimiento económico, la inversión productiva, la generación de empleos, la dinámica de los sectores productivos y de servicios, -esto es, la atonía de los sectores productores de bienes (industrial y agropecuario) y su contrapartida, el creciente dinamismo del sector servicios como porcentaje del PIB-, la atención al servicio de la deuda externa, el nuevo papel que debería asumir el Estado en el proceso de cambio estructural, la regulación del sector laboral y el tratamiento de la pobreza y de la marginación social.

15) La Estrategia se limita a constatar en su diagnóstico, algunos problemas como los que hemos mencionado, no obstante, con el propósito de destacar que los sectores productores de bienes (industrial y agropecuario) debido al proteccionismo, derivaron, en buena parte de sus áreas productivas, en una situación de ineficiencia que tendió a comprometer toda la actividad económica. A ello también contribuyó, según esta visión, tanto la participación estatal en la generación de empleos, en la

producción y en la regulación de la relación capital-trabajo, como la inflexibilidad del sector laboral y los elevados salarios vinculados a los sectores protegidos.

16) Según la Estrategia, el proteccionismo y los altos salarios relacionados con el Estado y los sectores productivos (industrial y agropecuario), explican la ineficiencia de la economía panameña, lo que la incapacita para trascender hacia una inserción exitosa en la economía internacional a través de las exportaciones. Como contrapartida, la solución de la Estrategia para elevar los niveles de eficiencia y junto con éstos, las exportaciones, reside en una mayor apertura externa, descenso de los salarios, menor participación estatal y sometimiento de los sectores productivos protegidos a una mayor competencia con el exterior.

17) Alternativamente, nuestro análisis confronta la visión de la Estrategia en el sentido de resaltar que la conformación estructural de la economía panameña no puede circunscribirse a un mero problema de eficiencia. La economía panameña, como hemos demostrado en el transcurso del presente trabajo, ha sido una de las más abiertas del mundo (en términos de bienes y servicios ha importado más de un 40% de su producto interno bruto) y esta circunstancia no se tradujo en un incremento en los niveles de eficiencia en los sectores productivos. En realidad, determinó la atrofia de los sectores productivos (industrial y agropecuario), los cuales se vieron obligados a recurrir a una suerte de proteccionismo de sobrevivencia, y contribuyó a una mayor terciarización de la economía, merced a un mayor incremento del consumo, en especial del consumo público como porcentaje del producto interno, financiado con endeudamiento público externo y canalizado preferentemente hacia las importaciones.

18) Los excedentes generados en el sector de servicios debieron canalizarse a través de la gestión estatal, sea por mecanismos fiscales, sea por instrumentos crediticios, hacia los sectores productivos (industrial y agropecuario), utilizando el endeudamiento externo como "recurso complementario" destinado en lo fundamental a la inversión productiva, fortaleciendo así la capacidad de crecimiento económico y la generación de empleos. Esto, en los hechos, constituye el principal error de la administración anterior en términos de la gestión estatal de la política económica.

19) En consecuencia, lo que habría que cuestionarle a la pasada administración, no es el mayor o menor proteccionismo, o la mayor o menor ingerencia estatal, sino el haber orientado la gestión estatal de manera tal que propiciara el consumo y la

terciarización en la economía por medio del endeudamiento externo, profundizando las limitaciones estructurales de la economía panameña en vez de contribuir a resolverlas.

20) De nueva cuenta, la presente administración con la Estrategia deja intocado al sector de servicios, en la medida en que son los sectores sociales mercantiles-financieros, los que tienen que ver con la elaboración de la misma dentro de la alianza gubernamental. En este sentido, haciendo recaer toda la responsabilidad de la ineficiencia en los sectores productivos "protegidos", se intenta salvar el inmenso escollo analítico que implica no abordar el verdadero peso estructural del sector de servicios en la actividad económica y las consecuencias de su desempeño para la evolución de la misma.

21) El proteccionismo de sobrevivencia para ciertos sectores de la economía panameña, sólo permitió desarrollar ciertas ramas industriales vinculadas en lo fundamental a las agroindustrias y a ciertos sectores productores de insumos (cemento, madera, acero, papel, etc). Además permitió que la economía pudiera abrirse a casi toda la gama de bienes de consumo duraderos (desde automóviles hasta electrodomésticos) incluso no duraderos, y buena parte de los intermedios y de capital, e instalar dentro de sus fronteras una zona de libre comercio. Si el proceso de industrialización panameño hubiese avanzado en su "profundización", la sola perspectiva de una zona comercial libre hubiese sido contraproducente.

Así, ni la industrialización panameña, ni su proceso de sustitución de importaciones, ni su proteccionismo, son siquiera comparables con la situación de las economías latinoamericanas semiindustrializadas. No obstante, hay en la Estrategia una permanente recurrencia a establecer absurdos diagnósticos de la economía panameña, como si se tratase de una economía semiindustrializada, siendo que la misma en realidad experimentó, particularmente desde la década de los setentas un proceso de desindustrialización.

22) Otro fenómeno que soslaya la Estrategia y que es definitivo para entender el comportamiento estructural de la economía panameña es el concerniente a la estabilidad de los precios. Para los elaboradores de la Estrategia el poseer el dólar como moneda circulante sin una Banca Central con poder de emisión, es lo que explica la estabilidad de los precios y es lo que se ofrece como garantía a la inversión internacional. La no emisión monetaria ha sido condición necesaria pero no suficiente para explicar la estabilidad de los precios.

En los hechos el carácter de economía abierta a todo tipo de importaciones de bienes y servicios, es lo que explica con razones suficientes la estabilidad de precios en la economía panameña. Por esta razón el comportamiento del nivel general de los precios resulta más afectado por los *shocks* externos (como por ejemplo el petrolero), que por cambios en la demanda agregada interna a través de los déficits fiscales. Además, la estabilidad de los precios, ha significado la más de las veces una sobrevaluación de costos y precios en el caso de la economía panameña, que bien puede explicar su falta de competitividad en muchas áreas de la actividad económica que la Estrategia tilda de ineficientes, por una simple comparación de ciertos precios relativos internos con los internacionales. También por la vía de la sobrevaluación puede haberse dado un abaratamiento sucesivo en el precio de los bienes y servicios importados, que impidió por otro lado que el proceso de industrialización se profundizase.

De este modo, la estabilidad de los precios ha significado una sobrevaluación de precios y costos equivalente a un verdadero atraso cambiario, en condiciones en que no puede haber devaluación para rectificar la relación de precios con el exterior debido a la pérdida de soberanía monetaria frente al dólar. Este proceso ha corrido paralelo con la desindustrialización, la terciarización, la caída tendencial de la inversión productiva y la pérdida en la capacidad estructural para crecer y generar empleos. Estos son factores estructurales que en el caso de la economía panameña debieron considerarse, antes de dejarlo todo a simples consideraciones de eficiencia como lo hace la Estrategia.

23) Por otra parte, no cabe esperar que, por la sola postulación de la Estrategia, en el sentido de privatizar la economía panameña y permitir lo más posible, el funcionamiento libre del mercado, la inversión privada interna e internacional, hayan de concurrir de manera automática al esfuerzo de crecimiento. En este contexto, no se analiza que, una inserción pasiva y dependiente al exterior, que entregue a extranjeros el aparato financiero local, que propugne la exportación de recursos naturales y que instrumente una gestión estatal débil, podría terminar agudizando las diferencias sociales y obstruyendo la implantación de una institucionalidad democrática.

Asimismo, la Estrategia no toma en cuenta que en los noventas prevalecerán condiciones muy restrictivas en la situación financiera internacional, que aunadas a la lenta reacción de los organismos multilaterales de crédito y a las escasas posibilidades de incremento en la ayuda oficial junto con la moderada trayectoria de crecimiento que se espera en los

países avanzados, definirán un entorno internacional más bien adverso que obligará a implementar soluciones creativas en el marco de un esfuerzo en lo esencial, interno, de crecimiento económico. En este orden de ideas es importante hacer mención que para las transnacionales ya se ha hecho irrelevante la lógica de los incentivos tributarios para concurrir a los países receptores subdesarrollados.

Para las transnacionales, particularmente las de origen norteamericano, han adquirido preeminencia las relaciones norte-norte y las tecnologías de punta, mismas que se hayan alejadas de los recursos naturales. Cuenta más, el tamaño del mercado, las posibilidades de un crecimiento económico exitoso no tan comprometido por el servicio de la deuda externa y las condiciones de estabilidad en el largo plazo, ligadas más a menudo a compromisos negociados con el Estado que al mero funcionamiento del mercado libre.

24) La construcción del perfil de las ventajas comparativas en las Estrategia no se fundamenta en una concepción dinámica, que sienta las bases de la competitividad futura a partir de la capacidad de adaptación y procesamiento local de la tecnología. En su reemplazo, nos encontramos con una concepción basada en los criterios estáticos fundados en los recursos naturales abundantes y la baratura de la fuerza de trabajo, cuyo principio arbitral y decisivo se encuentra centrado en la rentabilidad de corto plazo que permita establecer la comparatividad entre ciertos precios relativos internos y los del mercado internacional.

A nuestro juicio, el mercado puede escoger las oportunidades de inversión disponibles más rentables y alcanzar así una asignación más eficiente de los recursos, sin embargo, el desarrollo, en tanto que crecimiento económico, considerando la solución de los problemas sociales (desempleo, pobreza, marginación, etc.) requiere de una ampliación de la frontera productiva, para lo cual es necesario de un esfuerzo selectivo y concentrado por parte del Estado, que permita al mercado identificar las ventajas comparativas adquiribles, que propicien un mayor valor agregado interno en la producción y una mayor y mejor inserción en los mercados externos.

25) El tratamiento de la deuda pública externa se reduce en la Estrategia a la necesidad de pagar y a convertir a Panamá en país sujeto elegible de crédito por parte de las Instituciones Financieras Internacionales, buscando garantizar una transferencia neta positiva de recursos. Creemos que no sólo basta con que la transferencia neta de recursos hacia la economía panameña sea positiva sino que dadas las profundas condiciones

depresivas por las que la misma atravesó durante los últimos tres años previos a la implementación de la Estrategia, debieron establecerse pautas en términos de monto mínimo de recursos vinculados al proceso de cambio estructural, de suerte tal que se ofrecieran garantías para que la recuperación económica no se frustrase al poco tiempo de haberse iniciado.

26) El papel del Estado es abordado por la Estrategia con un marcado sesgo ideológico. No se precisa que el sector público al menguar su participación en unas áreas, la fortalezca en otras, con el objetivo de contribuir a crear las ventajas comparativas que permitan superar las rigideces de un esquema de producción estático basado en la abundancia de los recursos naturales y en la baratura de la fuerza de trabajo como fórmula de inserción en los mercados externos. Vistas así las cosas, se pretende en la Estrategia que el proceso privatizador resuelva todas y cada unas de las tareas del cambio estructural haciendo uso de la magia del mercado, sujetando al Estado a una pasividad tal, que tarde o temprano ha de comprometer la consolidación misma del modelo económico que la visión neoliberal procura alcanzar.

27) La reducción de los salarios casi a cualquier costo social, es un planteamiento que en la Estrategia se advierte como necesario para la eficientización general de la economía y la elevación concomitante de las exportaciones. La reducción de los salarios al igual que el desempleo son medidas que han sido inducidas en el corto plazo por el sector público con el objetivo de contraer la demanda agregada y facilitar el equilibrio de las finanzas públicas.

No obstante, ni en el corto ni en el mediano plazos, esta disminución del gasto interno que tiende a desincentivar el crecimiento económico, se verá compensada con una política cambiaria que permita utilizar la devaluación como instrumento del cambio estructural, ya que en la economía panameña no existe soberanía monetaria. Vale decir, que no se podrá utilizar la devaluación para aumentar el precio en moneda nacional de las exportaciones, importaciones y sustitutos de importaciones, de modo tal que se reduzca la demanda interna de estos bienes, a la vez que se eleva la rentabilidad de los sectores que los producen y por lo tanto, se estimule la producción de los mismos. Asimismo no se podrá utilizar la devaluación para reducir el "precio relativo" de los bienes no transables, estimulando el consumo y desalentando la producción de los mismos.

El efecto combinado de mayor producción de transables y menor consumo de los mismos y menor producción de no transables y mayor consumo de los mismos, tendería a atenuar el descenso de la

actividad económica y el empleo como resultado de la reducción de la demanda interna global. En virtud de la ausencia, en el caso de la economía panameña de la devaluación como instrumento de cambio en los precios relativos, es decir, como palanca del cambio estructural, otros mecanismos como el subsidio y la promoción de las exportaciones y el alza de los aranceles, que elevan los precios relativos de todos a parte de los bienes transables, deberían estar a la orden del día, para ser puestos en práctica por la actual administración panameña.

Sin embargo, tales mecanismos están ausentes en la Estrategia, que lo deja todo supeditado a la privatización y a la mayor apertura a la competencia externa. En este contexto, la economía panameña puede quedar fácilmente entrampada en una suerte de postración, de la que saldría para volver a caer (*stop-go*), con un excesivo sacrificio social y productivo.

28) La visión de la equidad, la pobreza y la marginación, recibe en la Estrategia un tratamiento similar al de otros enfoques neoliberales. Se trata de analizar la pobreza y la marginación como fenómenos especiales que sólo guardan relación con una categoría en especial, que son "los más pobres", dejando de lado la generalización de la pobreza en otros sectores de la población, como consecuencia del desempleo, agudizado por la crisis de la segunda mitad de los ochentas y por el retiro general del Estado de la actividad económica, a partir del credo neoliberal.

Según la perspectiva de la Estrategia, el Estado por haberse dedicado a tareas productivas, descuidó su quehacer social. Por ello, recomienda que ahora hay que atender la necesidad de los más pobres entretanto se consolida el "nuevo" sistema productivo que basado en la privatización a ultranza y en la competencia perfecta, permita generar los empleos que demandan los panameños en edad de trabajar. En el interin, mientras cuaja el nuevo modelo económico, el desempleo según la óptica neoliberal, deberá convertirse en el sacrificio necesario para que los salarios desciendan hasta que todos los trabajadores consigan empleo al salario vigente.

La pobreza y la marginación son analizados como situaciones que requieren una atención marginal, esto es, dependiente del resultado de otras variables, siendo que constituyen fenómenos generalizados que requieren de un tratamiento preferente, sistemático y global, ya que en las actuales condiciones de la economía panameña tienden a extenderse a todo el cuerpo social, sin que la nueva administración haga nada por ofrecer una solución de fondo. Sólo se proponen tibios correctivos, que

dependen en lo fundamental de la ayuda externa, sin que se defina con transparencia de dónde saldrán los recursos para atender los problemas de la pobreza y la marginación.

Conviene subrayar, que la Estrategia postula la pobreza por intermedio del desempleo, como mecanismo para abaratar la fuerza de trabajo y hacer más eficiente la economía, a la vez que lo utiliza de pretexto para relevar al Estado de cualquier responsabilidad social y/o productiva. Tal enfoque tiende a hacer excesivo el sacrificio social y productivo, y por consiguiente, compromete la viabilidad misma del modelo económico que la Estrategia se ha trazado.

29) Para puntualizar las conclusiones anotadas queremos dejar sentado que el modelo económico que se propone para Panamá, aunque no lo reconozca explícitamente, es concentrador, desde el punto de vista económico, ya que además de inducir la concentración del ingreso en favor del capital en general, en contraposición al trabajo, favorece la concentración y centralización de capitales en detrimento de las fracciones más débiles que serían las más ineficaces en un contexto de mayor apertura externa; es transnacionalizador, en la medida en que privilegia la inversión extranjera directa o indirecta, sin reparar en ningún sentido respecto de los costos que tal postura puede involucrar en términos de enajenación interna del patrimonio nacional, de las repercusiones en la balanza de pagos o bien, del impacto aperturista sobre la planta productiva y el empleo; es excluyente, en la perspectiva de la sociedad civil no empresarial, ya que sólo considera las opiniones y opciones de quienes coinciden con la visión del mercado libre y la iniciativa privada en sus expresiones más puras y acabadas; y es autoritario, desde una perspectiva política, ya que tiende a negar los intereses y derechos políticos de la población en defensa de sus derechos sociales, reforzando los mecanismos de represión en forma abierta o solapada, en contra de sectores, grupos o partidos, que no coincidan con su plataforma económica y política fundamental.

BIBLIOGRAFIA

- 1) Ministerio de Planificación y Política Económica, Estrategia Nacional de Desarrollo y Modernización Económica-Políticas para la Recuperación el Crecimiento Sostenido y la Creación de Empleos., Panamá, Rep. de Panamá, junio de 1990.
- 2) Aceituno Gerardo, Notas para la Organización de un Departamenteo de Política Económica. México, Mimeo, 1979.
- 3) Altvater E., Notas Sobre Algunos Problemas del Intervencionismo de Estado, en Sonntag y Valecillos y (comps.), El Estado en el Capitalismo Contemporáneo, México, Siglo XXI Editores, 5a. ed., 1983
- 4) Altvater E., Política Económica y Crisis. en Rev. Cuadernos Políticos 22, México, ERA, oct.-dic. de 1979.
- 5) Barrat Brown Michael, Una Crítica de las Teorías Marxistas del Imperialismo, en Owen R. y Sutcliffe B. (comps.), "Estudios Sobre la Teoría del Imperialismo", México, Ediciones ERA S.A., 1a. Edición, 1978.
- 6) Boltvinik J., y Hernández Laos, Origen de la Crisis Industrial: El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Un análisis preliminar. en R. Cordera (comp.), Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana, Rev. Lecturas del Trimestre No. 39, México, FCE, 1a. reimp., 1983.
- 7) Castaingts Teillery J., Reflexiones en torno a la creación de un Departamento de Política Económica, División de Estudios de Postgrado de la Facultad de Economía, México, Mimeo, 1979.
- 8) Comisión Económica para América Latina y el Caribe, El Desarrollo Reciente del Sistema Financiero de América Latina. en Serra José (comp.), desarrollo latinoamericano, Rev. Lecturas del Trimestre No.6. México, FCE, 1a. reimp., 1983.
- 9) Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Principales Características de la Evolución Histórica de la Industria Latinoamericana, en Nolf Max (comp.), El desarrollo industrial latinoamericano, Rev. Lecturas del Trimestre No. 12, México, FCE, 1a. ed., 1974.

- 10) Comisión Económica para América Latina y el Caribe, El Desarrollo Económico de América Latina en la Posguerra-1963., Cit. por Manrique I., en "La Política Monetaria en la Estrategia de Desarrollo (Su impacto en América Latina y México)"., México, EDAMEX, 1a. ED. 1979.
- 11) Comisión Económica para América Latina, Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1987- Panamá -, México, Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Noviembre de 1988.
- 12) Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Notas para el Estudio Económico de América Latina y el Caribe -1988- Panamá, México, Naciones Unidas, Junio de 1989.
- 13) Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Panamá: la situación económica a principios de 1989., México, Naciones Unidas, marzo de 1989.
- 14) Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Panamá: el panorama económico a mediados de 1989., México, Naciones Unidas, septiembre de 1989.
- 15) Comisión Económica para América Latina y el Caribe, La Economía Latinoamericana y del Caribe en 1989, México, FCE, 1a. imp., 1990.
- 16) Contraloría General de la República-Dirección de Estadística y Censo, Panamá en Cifras; varios números, Panamá Rep. de Panamá, Comisión de Publicaciones, 1982, 1986, 1989.
- 17) Dallemagne J. L., La Política Económica Burguesa, México, Siglo XXI Editores, 2a. ed., 1974.
- 18) De Brunhoff S., Crisis Capitalista y Política Económica, en Poulantzas Nicos (comp.), "La Crisis del estado, Barcelona-España, Editorial Fontanella S.A., (Libros de Confrontación, filosofía No. 9), 1977.
- 19) Desai M., El Monetarismo a Prueba, México, FCE, 1a. ed., 1989.
- 20) Dos Santos T., La Corporación Multinacional, en "Problemas del Subdesarrollo Latinoamericano (compilación), México, Editorial Nuestro Tiempo, 6a. ed., 1982.
- 21) Fajnzylber F., La Industrialización Trunca de América Latina, México, Ed. Nueva Imagen 1a. ed., 1983.

- 22) Feiwel George R., "Michal Kalecki-Contribuciones a la Teoría de la Política Económica", México, Fondo de Cultura Económica, 1a. edición., 1981.
- 23) Furtado C., El Papel de la Industrialización en la Transformación de las Estructuras Dualistas, en "Teoría y Política del Desarrollo Económico, (del mismo autor), México, s. XXI editores, 10a. ed., 1982.
- 24) Gamble A., y Walton P., El Capitalismo en Crisis-la inflación y el estado, México, S. XXI editores, 4a. ed., 1983.
- 25) García A., La Estructura del Atraso en América Latina- Hacia una Teoría Latinoamericana del desarrollo, Buenos Aires- Argentina, editorial El Ateneo, 3a. ed., 1978.
- 26) Gauron A., y Billaudot B., Crecimiento y Crisis-Hacia un nuevo crecimiento, Madrid-España, s. XXI editores, 1a. ed., 1987.
- 27) Herschel F. J., Política Económica, Colección mínima No. 61, México, s. XXI editores, 6a. ed., 1984.
- 28) Kemp Tom., "Modelos Históricos de Industrialización", Barcelona-España, Editorial Fontanella S.A., (Libros de Confrontación, Historia Núm. 5), 1981.
- 29) Kenwood A.G. y Lougheed A.L., Historia del Desarrollo Económico Internacional, en Colección Fundamentos No. 32 y No. 33, Tomos I y II, España, Editorial Istmo, 1972.
- 30) Lichtensztein S., Enfoques y Categorías de Política Económica, en "Lecturas de Política Económica", México, Facultad de Economía de la UNAM- División de Estudios de Postgrado, 1a. ed., 1982.
- 31) Lichtensztein S., Una Aproximación a ciertas experiencias de Política Económica en América Latina, en Lecturas de Política Económica, México, Facultad de Economía de la UNAM-División de Estudios de Postgrado, 1a. ed., 1982.
- 32) Lichtensztein S., Internacionalización y Políticas Económicas en América Latina, en Rev. Comercio Exterior Núm. 7, Vol. 32, México, Banco Nacional de Comercio Exterior S. A., Julio de 1982.
- 33) Lichtensztein S., Sobre el Enfoque y el Papel de las Políticas de Estabilización en América Latina, en Rev. Economía de América Latina Núm. 1, Sept. 1978, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 3a. ed., octubre de 1981.

- 34) Mandel Ernest., "El Capitalismo Tardío.", México, Ediciones ERA S.A., 2a. Edición, 1980.
- 35) Mandel E., Tratado de Economía Marxista, Tomo I, México, ERA, 8a. ed., 1980.
- 36) Manrique I., La Política Monetaria en la Estrategia del Desarrollo-Su impacto en América Latina y México, México, EDAMEX, 1a. ed., 1979.
- 37) Marini R. M., Dialéctica de la Dependencia, en Serie Popular ERA Núm. 22, México, ERA, 6a. ed., 1982.
- 38) Marx C., El Capital-Crítica de la economía política, Tomo III, México, FCE, 16a. reimp., 1980.
- 39) Napoleoni C., El Pensamiento Económico en el Siglo XXI, España, ediciones Oikos Tau, 2a. ed., 1968.
- 40) Pinto A., Política de Industrialización en América Latina, en Nolf M. (comp.), "El Desarrollo Industrial Latinoamericano", Rev. Lecturas del Trimestre Num. 12, México, FCE. 1a. ed., 1974.
- 41) Pinto A., El Modelo de Desarrollo Reciente en América Latina, en Serra José (comp.), "Desarrollo Latinoamericano", Rev. Lecturas del Trimestre Núm 6, México, FCE, 1a. reimp. 1983.
- 42) Pizarro R., América Latina, la nueva etapa del Capitalismo y la crisis mundial, en Rev. Comercio Exterior Núm. 4, Vol. 31, México, Banco Nacional de Comercio Exterior S.A., Abril de 1981.
- 43) Poulantzas N., Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista, México, S. XXI editores, 24a. ed., 1988.
- 44) Poulantzas N. (comp.), La Crisis del Estado, Barcelona-España, Editorial Fontanella S.A., (Libros de Confrontación, filosofía Núm. 9), 1977.
- 45) Ramos Sánchez P., Los Instrumentos de La Política Económica, correspondiente al cap. VI de las ponencias en los cursos del Centro de Capacitación para el Desarrollo, México, CECADE, mimeo, 1981.
- 46) Robinson J. y Eatwell J., Introducción a la Economía Moderna, México, Fondo de Cultura Económica, 2a. ed., 1982.

- 47) Roca F., La Política Económica del S. XX (entre Zurich y la sombra de Keynes), libros de economía oikos Núm. 28, España, editorial, Oikos Tau, 1a. ed. 1988.
- 48) Roll E., Historia de las Doctrinas Económicas, México, Fondo de Cultura Económica, 4a. reimp., 1984.
- 49) Thurow C.L. Corrientes Peligrosas.- El estado de la ciencia económica, México, Fondo de Cultura Económica, 1a. ed., 1988.
- 50) Wionnczeck Miguel S., El Crecimiento Latinoamericano y Las Estrategias de Comercio Internacional en la Posguerra., en Díaz Alejandro, Teitel S., y Tokman V., (comps)., "Política económica en centro y periferia, Rev. Lecturas del trimestre Núm 16, México, Fondo de Cultura Económica, 1a. ed., 1976.

MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA

ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO
Y MODERNIZACION ECONOMICA

POLITICAS PARA LA RECUPERACION, EL CRECIMIENTO SOSTENIDO Y LA CREACION DE EMPLEOS.

PANAMA, JUNIO DE 1990

INTRODUCCION

PANAMA TIENE EN EL PRESENTE UNA SITUACION ECONOMICA CRITICA. LA PRODUCCION INTERNA HA CAIDO EN UN 20%, ESTIMANDOSE EL NIVEL DE DESEMPLEO EN MAS DE UN 25%. LA BANCA, DESDE 1988 HASTA MEDIADOS DE 1990, HA ESTADO OPERANDO CON RESTRICCIONES EN LOS DEPOSITOS, LO QUE IMPIDE EL FUNCIONAMIENTO NORMAL DEL SISTEMA DE CREDITO. EXISTEN SECTORES PARALIZADOS TALES COMO: LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION Y LA DE MATERIALES DE CONSTRUCCION, EL COMERCIO DE MUEBLES, LA VENTA DE AUTOMOVILES Y BIENES DE CONSUMO DURADERO. EL SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA HA SIDO SUSPENDIDO.

LOS PROBLEMAS ECONOMICOS CONJUNTURALES DE PANAMA FUERON EN PARTE EL RESULTADO DE CONFLICTOS POLITICOS INTERNOS Y EXTERNOS. EN LO INTERNO SE MILITARIZO EL GOBIERNO, HABIA INESTABILIDAD RESULTANTE DE LA FALTA DE LIBERTAD POLITICA, Y POSTERIORMENTE EL DESCONOCIMIENTO DE LOS RESULTADOS ELECTORALES. EN LO EXTERNO, EXISTIO UN CONFLICTO CRECIENTE ENTRE EL GOBIERNO DE PANAMA Y EL DE LOS ESTADOS UNIDOS. COMO RESULTADO DE ESTO SE IMPUSIERON SANCIONES ECONOMICAS A PANAMA, SANCIONES QUE CONTRIBUYERON A PROFUNDIZAR LA CRISIS ECONOMICA. LOS NIVELES DE CORRUPCION PUBLICA SE ACENTUARON EN EL PERIODO DE LA CRISIS, Y EL GASTO PUBLICO SE USO CON FINES POLITICOS, SIN UNA CORRESPONDIENTE PRODUCTIVIDAD ECONOMICA. FINALMENTE, LA SITUACION CULMINO EN UN ACCION MILITAR Y SAQUEOS AL COMERCIO.

LOS PROBLEMAS ECONOMICOS DE PANAMA NO SON SOLO EL RESULTADO DE LA CONJUNTURA POLITICA. HAN CONTRIBUIDO A ELLO LAS POLITICAS ECONOMICAS SEGUIDAS QUE DESARROLLARON UNA FILOSOFIA DEL "ESTADO ACTIVISTA", EN CONTRAPOSICION A UNA DE LIBRE MERCADO. PRIMERO Y CON RESPECTO A LA PARTICIPACION DEL ESTADO: A) SE DESARROLLO EL ESTADO PRODUCTOR, CON LA CREACION O EXPANSION DE EMPRESAS ESTATALES EN ELECTRICIDAD, TELEFONOS, ACTIVIDADES AGRICOLAS, BANCOS DE FOMENTO Y OTRAS. ESTAS EMPRESAS HAN DEMOSTRADO SER INEFICIENTES TANTO EN SUS PROYECTOS DE INVERSION COMO EN SUS OPERACIONES DE PRODUCCION. B) EL GOBIERNO MANTUVO UNA POSICION ANTAGONICA CON RESPECTO A LA EMPRESA PRIVADA, EN PARTICULAR LA EMPRESA LOCAL. LAS ACTIVIDADES ESTATALES ABSORBIAN EL ESPACIO DE LA PRODUCCION PRIVADA. C) EL GASTO PUBLICO SE USO PARA RESOLVER LOS PROBLEMAS DE EMPLEO, MEJORAR LA DISTRIBUCION DE INGRESO, Y PROMOVER EL DESARROLLO MEDIANTE LA INVERSION NACIONAL. DURANTE LOS AÑOS SETENTA EL GOBIERNO LLEGO A CREAR EL 70% DE LOS NUEVOS EMPLEOS. TODO ESTO EN GRAN PARTE SE LLEVO A CABO CON FINANCIAMIENTO EXTERNO, O AUMENTOS EN LOS IMPUESTOS; D) POR ULTIMO, LA DISCRECIONALIDAD Y PODER DE DECISION-INTERVENCION DEL GOBIERNO EN DISTINTAS AREAS ECONOMICAS PRODUJO UNA SITUACION DONDE FAVORES POLITICOS DETERMINABAN LA OPERACION DE ACTIVIDADES ECONOMICAS, LO CUAL DIO COMO RESULTADO CORRUPCION E INEFICIENCIA.

CON RESPECTO AL SISTEMA PRODUCTIVO PRIVADO SE DESARROLLO UNA POLITICA ECONOMICA DE CRECIMIENTO HACIA ADETRON, A EXPENSAS DE EXPORTACIONES POTENCIALES Y DE INTERVENCION ESTATAL. EN LOS MERCADOS SE CREO UNA MATRIZ DE NORMAS, REGULACIONES E INCENTIVOS QUE HAN DADO COMO RESULTADO INEFICIENCIAS, MONOPOLIOS, PRIVILEGIOS, TRANSFERENCIAS NO JUSTIFICADAS, Y FALTA DE COMPETITIVIDAD. COMO EJEMPLO DE ESTAS SITUACIONES TENEMOS: A) EL SECTOR AGROPECUARIO SE ORIENTO HACIA LA AUTOSUFICIENCIA ALIMENTICIA EN MATERIA DE GRANOS BASICOS. SE PROMOVIO LA PRODUCCION PARA EL MERCADO INTERNO, INCLUSO EN PRODUCTOS EN DONDE NO ERAMOS EFICIENTES. B) EL SECTOR INDUSTRIAL SE ORIENTO HACIA LA SUBSTITUCION DE IMPORTACIONES CON ALTO NIVEL DE PROTECCION Y BAJA PRODUCTIVIDAD. LA ORIENTACION "HACIA ADETRON" DE LA PRODUCCION SE HACE DIRECTA E INDIRECTAMENTE EN PERJUICIO DE LA PRODUCCION DE EXPORTACIONES. C) LA LEGISLACION LABORAL HIZO COSTOSA LA PRODUCCION, INFLEXIBLE LA OPERACION DEL MERCADO Y CREO BARRERAS A LA MAYOR UTILIZACION DE MANO DE OBRA, LO QUE REDUJO LA EFICIENTE Y COMPLETA UTILIZACION DEL RECURSO LABORAL DISPONIBLE. D) EN OTROS SECTORES SE CREO UN CUMULO DE DISTORSIONES QUE IMPIDEN LA OPERACION DE LOS MECANISMOS DE UN MERCADO LIBRE Y RESTRINGEN LA

OPERACION DEL SECTOR PRIVADO. TAMBIEN SE CREARON OTRAS DISTORSIONES EN LOS SISTEMAS DE FORMACION DE PRECIOS Y RESTRICCIONES EN EL MERCADO DE VIVIENDA.

LAS DIFERENTES MEDIDAS DE POLITICA ECONOMICA SE MANIFIESTAN EN EL SISTEMA DE PRECIOS. LOS ALTOS PRECIOS DE LOS BIENES Y SERVICIOS SON UN REFLEJO DIRECTO DE LAS MEDIDAS DE PROTECCION A DIFERENTES SECTORES, Y DEL EFECTO DEL TAMAÑO DEL SECTOR PUBLICO. A SU VEZ HAY UN EFECTO CIRCULAR: EL SALARIO NOMINAL DE EQUILIBRIO SE AJUSTA PARA MANTENER UN DETERMINADO NIVEL DE SALARIOS REALES, PERO EN DOLARES; SIGNIFICA SALARIOS ALTOS QUE A SU VEZ AFECTAN LOS COSTOS Y PRECIOS DE LA PRODUCCION LOCAL. DEBIDO A ESTO, LOS COSTOS LOCALES SON ALTOS Y SE REDUCE LA CAPACIDAD DE COMPETIR EXTERNAMENTE.

EL CONJUNTO DE ACCIONES Y POLITICAS CREARON UN SISTEMA POCO EFICIENTE. LA PERDIDA DE EFICIENCIA SE PUEDE DEMOSTRAR EN VARIAS FORMAS. LAS EXPORTACIONES PERDIERON SU DINAMISMO TRADICIONAL Y CRECIERON POCO EN LOS AÑOS OCHENTA. LA ECONOMIA HA DEMOSTRADO CRECIENTES DIFICULTADES PARA ABSORBER LA OFERTA DE MANO DE OBRA. EN EL SECTOR INDUSTRIAL AUMENTO LA CANTIDAD DE INVERSION NECESARIA PARA CREAR UN NUEVO EMPLEO. EL SECTOR AGRICOLA, PESE A UN GRAN ESFUERZO DE INVERSION, CRECIO EN SOLO 2.3% ENTRE 1970-1985. EL CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION NACIONAL HA SIDO MENOR QUE EL CRECIMIENTO DE LOS FACTORES USADOS EN LA PRODUCCION (CAPITAL Y TRABAJO), UN FENOMENO UNICO EN PAISES EN VIAS DE DESARROLLO. OTRA INDICACION DE LA PERDIDA DE EFICIENCIA ES QUE EL VALOR AGREGADO ADICIONAL, GENERADO POR UN BALBOA DE INVERSION, DISMINUYO A CASI LA MITAD EN LOS AÑOS SETENTA Y ES AUN MENOR EN LOS AÑOS RECIENTES.

A LA INEFICIENCIA PRODUCTIVA SE AGREGA UNA INEFICIENCIA DISTRIBUTIVA. EN LOS ULTIMOS 20 AÑOS, PESE AL AUMENTO EN EL GASTO SOCIAL Y PROGRAMAS POPULISTAS, NO MEJORO LA DISTRIBUCION DEL INGRESO. LOS PROGRAMAS SOCIALES, QUE SE IMPULSARON AL PRINCIPIO DE LOS AÑOS SETENTA, SE REDUJERON EN LOS AÑOS OCHENTA, AUN CON ANTERIORIDAD A LA CRISIS DE 1988-89. LA CALIDAD DE LA EDUCACION SE HA DETERIORADO, EL PROGRAMA DE VIVIENDA SOCIAL SE HA REDUCIDO A SOLUCIONES MINIMAS, HABIA PROBLEMAS PARA MANTENER LOS SERVICIOS DE SALUD. EL EFECTO DE LA CRISIS HA EMPEORADO LA SITUACION.

LA POLITICA ECONOMICA QUE ADUI SE PROPONE, TIENE COMO OBJETIVO CENTRAL LA REACTIVACION DE LA ECONOMIA NACIONAL Y EL COMIENZO DE UN PERIODO DE CRECIMIENTO SOSTENIDO QUE MEJORE SIGNIFICATIVAMENTE EL NIVEL DE VIDA DEL PUEBLO PANAMEÑO. ESTA PROPUESTA REPRESENTA UNA EXPRESION PLENA DE LA SOBERANIA NACIONAL POR MEDIO DEL GOBIERNO DE PANAMA. LOS OBJETIVOS GENERALES SON LOS SIGUIENTES: A) AUMENTO DE LOS NIVELES DE EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD; B) CRECIMIENTO AUTOSOSTENIDO; C) CREACION DE UN SISTEMA QUE GENERE OPORTUNIDADES MAS EQUITATIVAS. LAS CARACTERISTICAS DE ESTE NUEVO SISTEMA SE PUEDEN SINTEZAR DE LA SIGUIENTE MANERA:

- LA PRODUCCION BASADA EN ENTIDADES DEL SECTOR PRIVADO.
- COMPETENCIA ENTRE EMPRESAS EN UN MERCADO LIBRE.
- ECONOMIA ORIENTADA HACIA LAS EXPORTACIONES.
- PRODUCCION DE BIENES Y SERVICIOS EN ACTIVIDADES EN LAS QUE PODEMOS SER EFICIENTES.

EL CONCEPTO CENTRAL QUE INSPIRA LAS MEDIDAS, ES EL DE ORGANIZAR LA ECONOMIA NACIONAL SOBRE UNA BASE DE COMPETENCIA Y LIBERTAD DE GESTION, A FIN DE LOGRAR LOS MAYORES NIVELES DE EFICIENCIA DEL TRABAJADOR Y DE LAS EMPRESAS. EN ESTE SENTIDO, SE ESTIMULAN LOS MECANISMOS DE MERCADO, COMO UN INSTRUMENTO EFICAZ DE EXPRESION DE TALES LIBERTADES DE GESTION, EN LOS AMBITOS LABORALES, EMPRESARIALES E INVERSIONISTAS. TAMBIEN SE REDUCE LA FUNCION DEL ESTADO COMO PRODUCTOR Y LA ORIENTACION ESTATISTA DE LA ECONOMIA.

INICIO DE LA REACTIVACION.

LA REACTIVACION ECONOMICA EN EL CORTO PLAZO SERA EL RESULTADO DEL RESTABLECIMIENTO DE LA CONFIANZA, EL AUMENTO TANTO DE LA LIQUIDEZ COMO DE LA DEMANDA INTERNA, MAYOR INVERSION EXTERNA, REACTIVACION DEL PROGRAMA DE INVERSIONES PUBLICAS Y ACCIONES DEL SECTOR PRIVADO EN TERMINOS DE INVERSION, ONSUMO Y EXPORTACIONES.

EL ESTABLECIMIENTO DEL NUEVO GOBIERNO TERMINO UN PERIODO DE INESTABILIDAD POLITICA. LA PRIMERA ACCION FUE LA ORGANIZACION DE UN GOBIERNO CIVIL, CONDICION PREVIA Y NECESARIA PARA EL ORDENAMIENTO POLITICO ECONOMICO. EN ESTE SENTIDO SE INICIO LA TAREA DE ORGANIZAR LOS ORGANISMOS DEL ESTADO Y RENOVAR EL ORGANO JUDICIAL. TAMBIEN SE PROCEDIO A DEPURAR LA ADMINISTRACION PUBLICA, SE HIZO UN AUDITO DE LAS INSTITUCIONES, SE CANCELARON CONTRATOS QUE CREABAN PRIVILEGIOS PERSONALES Y SE CREO LA DIRECCION DE RECUPERACION DEL PATRIMONIO. OTROS ELEMENTOS QUE CONTRIBUYEN A MEJORAR LA CONFIANZA SON LAS ACCIONES EMPRENDADES PARA LA NORMALIZACION DEL SISTEMA BANCARIO Y EL ORDENAMIENTO DE LAS FINANZAS PUBLICAS.

MAY VARIOS ELEMENTOS QUE ESTAN CONTRIBUYENDO A LA REACTIVACION DE LA DEMANDA. UNO DE ELLOS, LO CONSTITUYEN LOS CREDITOS COMERCIALES DE PROVEEDORES, BANCOS Y CASAS MATRICES, QUE FINANCIAN GASTOS O PROVEEN

MAS LIQUIDEZ AL SISTEMA. ESTE TIPO DE FINANCIAMIENTO SE HABIA REDUCIDO DURANTE LA CRISIS POLITICO-ECONOMICA. AHORA, EL MISMO HA CONTRIBUIDO A LA REAPERTURA DEL COMERCIO Y LA ACUMULACION DE INVENTARIOS SIN NECESIDAD DE REDUCIR EL GASTO INTERNO. EL CREDITO DEL GOBIERNO AMERICANO A TRAVES DEL EXPORT IMPORT BANK. POR 500.0 MILLONES DE DOLARES, Y UN CREDITO MENOR DEL GOBIERNO ESPAÑOL, TAMBIEN REPRESENTAN OTRA FUENTE DE LIQUIDEZ Y FINANCIAMIENTO AL GASTO. POR ULTIMO, YA ESTAN REGRESANDO LOS DEPOSITOS DE PANAMEÑOS QUE FUERON RETIRADOS DEL SISTEMA BANCARIO DURANTE LA CRISIS.

LOS FLUJOS DE CREDITO Y DONACIONES AL SECTOR PUBLICO CONSTITUYEN EL OTRO COMPONENTE QUE SERVIRA PARA PROPICIAR EL DESPEQUE DE LA ECONOMIA. EL PAQUETE DE AYUDA DE LOS ESTADOS UNIDOS CONTIENE 420 MILLONES DE DOLARES EN DONACIONES. YA SE ESTAN GASTANDO EN PANAMA 20 MILLONES PARA LOS DAMNIFICADOS DE EL CHORRILLO Y 5 MILLONES PARA PRESTAMOS A PEQUERA EMPRESA. PARTE IMPORTANTE DE LA AYUDA DEL GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS SERA USADA PARA AMORTIZAR PARTE DE LA DEUDA A LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES. PERO YA DESDE 1990, LA AYUDA NORTEAMERICANA SIGNIFICARA FONDOS PARA LOS PROYECTOS DE INVERSION PUBLICA DE POR LO MENOS 8/50 MILLONES ESTE AÑO Y 8/80 MILLONES ADICIONALES EN 1991. AL REACTIVARSE EL FINANCIAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES, EL GOBIERNO DE PANAMA PODRA REALIZAR INVERSIONES POR MAS DE 8/100 MILLONES ADICIONALES ENTRE 1990 Y 1991.

LA REACCION DEL SECTOR PRIVADO NO SE HA DEJADO ESPERAR. ACTUALMENTE ESTAN OPERANDO GRAN PARTE DE LOS COMERCIOS CERRADOS DESPUES DE LAS ACTOS DE VANDALISMO. SE ESTAN ACTIVANDO PROGRAMAS DE INVERSION, INCLUSO PROYECTOS DE CONSTRUCCION, Y SE REACTIVA EL FLUJO DEL CREDITO PARA FINANCIAMIENTO AL CONSUMIDOR. COMO MUESTRA DE CONFIANZA EN EL FUTURO DE PANAMA RECIENTEMENTE EMPEZO A OPERAR UNA BOLSA DE VALORES.

LA ECONOMIA PANAMEÑA EN VARIAS OPORTUNIDADES ANTERIORES, DEMOSTRO UNA GRAN CAPACIDAD DE REACTIVACION. POR EJEMPLO EN LA CRISIS DE 1964, LA CRISIS DE MEDIADOS DE LOS SETENTA, E INCLUSO A MEDIADOS DE LOS OCHENTA. LA MOVILIDAD DE CAPITALS QUE RESULTA DE LA EXISTENCIA DE UN SISTEMA MONETARIO ABIERTO, CON LA PARTICIPACION DE INVERSION EXTRANJERA, PRODUCE UN SISTEMA CON CAPACIDAD DE REACCION A LOS INCENTIVOS CORRECTOS, LO QUE SE ESPERA QUE TAMBIEN SUCEDA EN LA PRESENTE CIRCUNSTANCIA.

PROGRAMA DE ESTABILIZACION FINANCIERA.

LA ESTABILIDAD DEL SISTEMA FINANCIERO ES UN ELEMENTO IMPORTANTE PARA LA OPERACION OPTIMA DE LA ECONOMIA PANAMEÑA. EL SISTEMA BANCARIO Y MONETARIO LOCAL LE PERMITE LA LIBRE MOVILIDAD DEL CAPITAL. ESTOS MERCADOS SON SENSITIVOS A PROBLEMAS DE ESTABILIDAD Y CONFIANZA. LA ORIENTACION HACIA UNA ECONOMIA DE MERCADO Y LAS EXPORTACIONES DE SERVICIOS BANCARIOS REQUIEREN DE UN SISTEMA FINANCIERO ESTABLE.

EL REESTABLECIMIENTO DE LA CONFIANZA EN EL SISTEMA DISMINUYE EL LLAMADO "RIESGO DEL PAIS" (COUNTRY RISK). ESTO INFLUYE EN QUE LA BANCA COMERCIAL PRIVADA USE FONDOS INTERNACIONALES PARA EL FINANCIAMIENTO INTERNO AL SECTOR PRIVADO, COMO SE HACIA CON ANTERIORIDAD. EL MAYOR NIVEL DE CONFIANZA PROMUEVA QUE REGRESEN RAPIDAMENTE LOS DEPOSITOS DE PANAMEÑOS EN EL EXTERIOR. POR ULTIMO, LA ESTABILIDAD FINANCIERA PROMUEVE LAS INVERSIONES INTERNACIONALES, DIRECTAS O FINANCIERAS.

LA PRINCIPAL ACCION EN ESTE SENTIDO HA SIDO LA ELIMINACION DE LAS RESTRICCIONES A LAS OPERACIONES BANCARIAS. PRIMERO SE LIBERARON LOS DEPOSITOS DE AHORROS Y SE HA ANUNCIADO, PARA MEDIADOS DE JULIO, LA LIBERACION DE LOS DEPOSITOS A PLAZO FIJO. ESTAS ACCIONES SE HAN REFLEJADO EN UN AUMENTO EN LOS DEPOSITOS. TAMBIEN HAY UN PROGRAMA DE REORDENAMIENTO DE LA FINANZAS PUBLICAS, INCLUYENDO UNA ESTRATEGIA DE NEGOCIACION DE LA DEUDA EXTERNA.

1.- REORDENAMIENTO FINANCIERO DEL SECTOR PUBLICO

EL REORDENAMIENTO DE LAS FINANZAS PUBLICAS SE INICIO CON LA FORMULACION Y APROBACION DEL PRESUPUESTO NACIONAL, COMO INSTRUMENTO RECTOR DEL GASTO PUBLICO. ESTO, LUEGO DE TRES AÑOS EN DONDE SE OPERABA BAJO EL PRINCIPIO DE CAJA COMUN Y SIN PRESUPUESTO.

EL PRESUPUESTO DE 1990 SE HA HECHO DE MANERA CONSERVADORA, DISMINUYENDO EL GASTO EN SERVICIOS PERSONALES. EN ESTE SENTIDO SE ELIMINARON LAS VACANTES EXISTENTES. ADEMÁS, SE SUSPENDIERON LOS AUMENTOS SALARIALES, SE LIMITO EL NUMERO DE PERSONAS CON DERECHO A GASTOS DE REPRESENTACION Y EN ALGUNOS CASOS SE DISMINUYO EL VALOR DE LOS MISMOS. OTRO RENGLON IMPORTANTE, DONDE SE LOGRO UN RECORTE SIGNIFICATIVO, FUE EL GASTO MILITAR. FINALMENTE SE SUSPENDIO EL PAGO DEL DECIMO TERCER MES A LOS SERVIDORES PUBLICOS. EL CONJUNTO DE MEDIDAS DESCRITO HA DADO COMO RESULTADO UNA REDUCCION CONSIDERABLE DE LOS GASTOS LO CUAL HA PRODUCIDO UN SUPERAVIT, UNA SITUACION NO EXPERIMENTADA DESDE HACE VARIAS DECADAS.

EL GOBIERNO ANTERIOR DEJO DE PAGAR LA DEUDA PUBLICA, TAMBIEN DEJO DE PAGAR LOS COMPROMISOS CON PROVEEDORES, LOS ALQUILERES DE EDIFICIOS, COMPUTADORAS, MAQUINAS FOTOSTATICAS Y EQUIPOS ARRENDADOS. ADEMAS NO TRANSFERIA A LOS BANCOS FINANCIERAS Y RENTISTAS LOS DESCUENTOS QUE SE LE HACIAN A FUNCIONARIOS PUBLICOS PARA EL PAGO DE ALQUILERES, HIPOTECAS, PRESTAMOS PERSONALES. POR ULTIMO SE UTILIZARON FONDOS DEL BANCO NACIONAL Y DE LA CAJA DE AHORROS PARA CUBRIR GASTOS DEL GOBIERNO. TODO ESTO EQUIVALE A PRESTAMOS FORZOSOS POR PARTE DEL SECTOR PRIVADO, LO QUE FINANCIABA EL DEFICIT.

LA POLITICA FINANCIERA SEGUIDA, SIGNIFICO QUE FRENTE A UNA CRISIS ECONOMICA EL GOBIERNO TRANSFERIERA EL COSTO DEL AJUSTE AL SECTOR PRIVADO INTERNO Y EXTERNO. ALGUNAS EMPRESAS Y ACTIVIDADES YA AFECTADAS POR EL EFECTO DE LA DEPRESION ECONOMICA Y LAS RESTRICCIONES BANCARIAS, SE VIERON ADEMAS AFECTADAS EN SU POSICION DE LIQUIDEZ POR LA RETENCION DE FONDOS Y EL NO PAGO DE CUENTAS POR PARTE DEL GOBIERNO. EN ESTE SENTIDO EL MANEJO DE LAS FINANZAS PUBLICAS CONTRIBUIA A AGRAVAR LA CRISIS ECONOMICA.

EL PRESUPUESTO CONSOLIDADO DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO SE BASA EN UN ESTIMADO DE INGRESOS CORRIENTES POR B/.2070.9 MILLONES, E INGRESOS DE CAPITAL POR B/203.0 MILLONES. LOS GASTOS AUTORIZADOS ESTAN EN EQUILIBRIO CON LAS RECALCULACIONES TRIBUTARIAS Y EL INGRESO ESPERADO. NO SE HAN INCLUIDO INGRESOS EXTRAORDINARIOS O DE LA AYUDA EXTERNA, Y CUANDO SE RECIBAN, SE PROCEDERA A SOLICITAR PARTIDA EXTRAORDINARIA ANTE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA. UN ASPECTO IMPORTANTE EN EL MANEJO DE LAS FINANZAS PUBLICAS, ES QUE NO SE VA A RECURRIR A FINANCIAMIENTO DEL GASTO USANDO RECURSOS DEL BANCO NACIONAL, COMO SE HIZO EN OCASIONES ANTERIORES.

LA NUEVA DISCIPLINA FINANCIERA DETERMINA EL PAGO OPORTUNO A PROVEEDORES Y EMPRESAS LOCALES ASEGURANDO EL ACCESO A PRECIOS RAZONABLES EN LAS COMPRAS. SE HAN NORMALIZADO LOS PAGOS A TERCEROS CORRESPONDIENTES A DESCUENTOS DIRECTOS A EMPLEADOS. LAS ENTIDADES DEL ESTADO ESTAN LLEGANDO A ARREGLOS FINANCIEROS CON PROVEEDORES PARA NORMALIZAR SUS CUENTAS MOROSAS.

UNA PRACTICA FINANCIERA EXISTENTE EN EL PASADO ERA QUE LOS GASTOS DEL GOBIERNO Y ENTIDADES PUBLICAS EN TELEFONO, AGUA, LUZ, NO ERAN CANCELADOS MENSUALMENTE POR QUIEN HACIA EL GASTO, SINO COMO UNA CUENTA GLOBAL PAGADA POR EL GOBIERNO CENTRAL. ESTO TRAJO COMO CONSECUENCIA QUE LOS MINISTERIOS O INSTITUCIONES AUTONOMAS NO TENIAN UNA MOTIVACION PARA REDUCIR DICHS GASTOS. EN EL PRESUPUESTO DE 1990, LOS GASTOS DE LAS ENTIDADES ESTATALES EN SERVICIOS PUBLICOS SERAN PARTE DE SU PRESUPUESTO, PAGADEROS MENSUALMENTE. ESTO PROMUEVE EL AHORRO Y LA RACIONALIZACION DEL GASTO PUBLICO.

EN LOS ULTIMOS AÑOS LA OPERACION A BASE DEL PRINCIPIO DE CAJA COMUN CREO UN DESORDEN ADMINISTRATIVO Y DEJO PENDIENTE DIFERENCIALES Y DEUDA ENTRE ENTIDADES ESTATALES, ENTRE EL GOBIERNO, LA CAJA DE SEGURO SOCIAL Y EL BANCO NACIONAL. YA SE PRESENTO LA CONSOLIDACION DE LA POSICION DE ACTIVOS-PASIVOS INTERINSTITUCIONALES Y SE ESTUDIAN FORMAS DE SALDAR DICHS CUENTAS.

DESDE 1977 EL GOBIERNO CONSOLIDABA LAS TRANSACCIONES CON LA CAJA DEL SEGURO SOCIAL. DEBIDO A ELLO LAS CUOTAS PATRONALES, LOS DESCUENTOS A EMPLEADOS, E INCLUSO PAGOS DE INTERESES SE PAGABAN CON PAGARES COMUNMENTE CON MUCHOS MESES DE ATRASO. ADEMAS, EL GOBIERNO NO PAGABA EL GASTO EXTRA DE JUBILACIONES ESPECIALES QUE MANEJABA LA CAJA DEL SEGURO SOCIAL. ESTO AFECTABA LAS FINANZAS Y RESERVAS DE LA CAJA, PUESTO QUE NO OBTENIA INGRESOS DURANTE LOS ATRASOS Y LOS INTERESES DE LOS DOCUMENTOS NO CORRESPONDIAN A LOS INTERESES COMERCIALES. EN REALIDAD ESTOS MECANISMOS ERAN FORMAS DE FINANCIAR UN MAYOR GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL, SIN SITUARA REGISTRARLO. EN LA PRESENTE EJECUCION PRESUPUESTARIA SE LE ESTIA PAGANDO A LA CAJA DEL SEGURO SOCIAL EN EFECTIVO.

2.- ESTRATEGIA DE NEGOCIACION DE LA DEUDA EXTERNA

EL GOBIERNO AL TOMAR POSESION, ENCONTRO UNA DEUDA EXTERNA DE B/.3,813.5 MILLONES, DE LOS CUALES B/.2,209.3 MILLONES ERAN DEUDA AL SECTOR PRIVADO EXTERNO. ADEMAS HABIA RETRASOS POR B/.540 MILLONES A LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES.

ESTO PRESENTA EL SIGUIENTE DILEMA:

- HACER PAGOS IMPORTANTES A LA DEUDA SUSTRAYENDO FONDOS DEL GASTO CORRIENTE E INVERSIONES, LO CUAL PONDRIA EN PELIGRO LA RECUPERACION ECONOMICA;
- POR OTRO LADO, NO RECONOCERLA, AFECTARIA LA CONFIANZA EN EL SISTEMA Y REPRESENTARIA EL NO PODER RECUPERAR NUESTRA CONDICION DE PAIS SUJETO DE CREDITO.

EL GOBIERNO DECIDIO INICIAR LAS GESTIONES TENDIENTES A LIMPIAR LA MOROSIDAD CON LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES (BANCO MUNDIAL, FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Y EL FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRICOLA), LO CUAL SIGNIFICO TOMAR LA DECISION DE NO

ALMENTAR LA DEUDA EXTERNA HEREDADA DEL REGIMEN ANTERIOR. PARA ESTE AÑO SE CONTEMPLA UNA PARTIDA PRESUPUESTARIA PARA LOS VENCIMIENTOS CORRIENTES.

SE HA ACORDADO PAGAR A LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES (IFI) LA MOROSIDAD DE 540.0 MILLONES DE DOLARES, ACUMULADOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 1989, POR MEDIO DE:

-130 MILLONES QUE SON PARTE DE LA DONACION DE LOS ESTADOS UNIDOS.

-130 MILLONES QUE SE ESPERA CONSEGUIR DEL GRUPO DE APOYO INTEGRADO POR EL JAPON, CHINA Y PAISES EUROPEOS.

-130 MILLONES COMO APORTE DE PANAMA.

-150 MILLONES PROVENIENTES DE UN PRESTAMO PUENTE DEL TESORO DE LOS ESTADOS UNIDOS.

CON ESTAS MEDIDAS PANAMA LIMPIARA SU MOROSIDAD VOLVIENDO A LAS CONDICIONES QUE LE PERMITIRA RECIBIR NUEVOS PRESTAMOS.

LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES NO REMEGOCIAN LA DEUDA. ESTO SE DEBE A QUE ELLAS MANTIENEN EL PRINCIPIO DE CORRESPONDENCIA ENTRE EL FLUJO DE RECURSOS QUE RECIBEN DEL SERVICIO DE LA DEUDA DE LOS PAISES DEUDORES (AMORTIZACION E INTERESES) Y LOS RECURSOS QUE OTORGAN A LOS PAISES EN CONCEPTO DE NUEVO FINANCIAMIENTO. EN EL CASO DE PANAMA, EL OTORGAMIENTO DE NUEVOS CREDITOS SE SUSPENDIO DURANTE LOS ULTIMOS TRES AÑOS ,POR LO QUE SE ESPERA QUE EN EL PERIODO 1990-1992 LOS INGRESOS NETOS PROVENIENTES DE LAS IFI SEAN POSITIVOS Y COMPENSEN LOS DESEMBOLSOS EFECTUADOS PARA LIMPIAR LA MOROSIDAD.

LOS INGRESOS PROVENIENTES DE LA BANCA INTERNACIONAL OFICIAL (BIRD, BID, FMI) CORRESPONDERAN A PRESTAMOS DE DESEMBOLSO RAPIDO , Y SERVIRAN PARA REPAGAR EL PRESTAMO PUENTE CON EL TESORO DEL GOBIERNO AMERICANO. ADEMAS, SERVIRAN PARA FINANCIAR PROYECTOS DE INVERSION. TAMBIEN SE ESPERA OBTENER POSTERIORMENTE, A TRAVES DE LAS IFI EL CAPITAL SEMILLA PARA COMPRAR NUESTRA DEUDA COMERCIAL EN EL MERCADO.

UNA VEZ NORMALIZADAS NUESTRAS RELACIONES CON LAS IFI SE INICIARAN LAS NEGOCIACIONES CON EL CLUB DE PARIS QUE INTEGRAN LOS PAISES ACREEDORES DE PANAMA (DEUDA BILATERAL). ESTAS NEGOCIACIONES REQUIEREN LA PREVIA RECLASIFICACION DE PANAMA EN LA CATEGORIA DE PAIS SUJETO DE CREDITO POR PARTE DE LAS IFI.

LA SITUACION DE LOS CREDITOS CON LA BANCA PRIVADA Y LOS BONDS INTERNACIONALES ES LA SIGUIENTE:

A) PANAMA RECONOCE TODA LA DEUDA EXISTENTE Y PROCEDERA A NEGOCIAR FORMAS DE CUMPLIMIENTO.

B) ESTE AÑO SE SUSPENDIO EL PAGO DE INTERESES.

C) SE ESPERA INICIAR EL PROCESO DE NEGOCIACION PARA LOGRAR CONDICIONES DE REFINANCIAMIENTO SIMILARES A LAS DE MEXICO Y COSTA RICA. ESTO SIGNIFICARA UNA REBAJA IMPORTANTE DE LA DEUDA Y MEJORES CONDICIONES DE PAGO DE LOS INTERESES MOROSOS Y CORRIENTES.

LA ESTRATEGIA HA SIDO LA DE NEGOCIAR DE MANERA TAL QUE EL FLUJO NETO DE FONDOS SEA POSITIVO. DE ESTA FORMA EL SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA NO REDUCIRA LOS FONDOS NECESARIOS PARA LA RECUPERACION DE LA ECONOMIA PANAMEÑA.

PROGRAMAS DE POLITICA ECONOMICA

EN LA POLITICA ECONOMICA ANTERIOR EN CADA SECTOR ECONOMICO SE CREARON DISTORSIONES, BARRERAS DE PROTECCION, SE DISCRIMINO CONTRA LAS EXPORTACIONES, Y SE CREARON MONOPOLIOS Y GRUPOS PRIVILEGIADOS DE EMPRESARIOS Y OBREROS. CADA SECTOR BUSCA UNA FORMA DE PROTECCION, PRIVILEGIOS, "INCENTIVOS", A COSTA DE LA EFICIENCIA DEL SISTEMA. ESTE SISTEMA INTERCONECTADO DE DESAJUSTES GENERO ACTIVIDADES EN LAS QUE NO SOMOS EFICIENTES, ALTOS PRECIOS DE LOS BIENES Y SERVICIOS LOCALES Y TRANSFERENCIAS DE INGRESOS A LOS GRUPOS BENEFICIADOS. DIRECTA O INDIRECTAMENTE ESTO AFECTO NEGATIVAMENTE A LAS EXPORTACIONES, LA CAPACIDAD DE GENERAR EMPLEO PRODUCTIVO, Y EL INGRESO DE LOS SECTORES NO BENEFICIADOS. LA MODERNIZACION DEL SISTEMA REQUIERE LA REDUCCION SIMULTANEA DE LOS NIVELES DE PROTECCION Y DEL SISTEMA DE DISTORSIONES INTERCONECTADOS.

LAS MEDIDAS QUE SE DISCUTEN A CONTINUACION SON LAS METAS EN CADA SECTOR. LOS PARAMETROS SERAN NEGOCIADOS CUMPLIENDOSE EL PROGRAMA EN UN PERIODO DE TRES AÑOS. EN ESTE CASO ES IMPORTANTE QUE EL AJUSTE NO SE CONCENTRE EN UN SECTOR, SIÑO QUE CUBRA A LOS SECTORES INDUSTRIAL, AGRICOLA Y LABORAL Y OTROS. EL SECTOR PUBLICO YA HA HECHO UNA SERIE DE AJUSTES Y POR ELLO TOMA LA INICIATIVA EN SOLICITAR LO MISMO A LOS DEMAS.

1. PROMOCION DE EXPORTACIONES

EN PANAMA EL PRINCIPAL MOTOR DEL DESARROLLO HA SIDO EL SECTOR EXPORTADOR, TANTO EN ACTIVIDADES TRADICIONALES, DE SERVICIO LIGADOS A LA LLAMADA POSICION GEOGRAFICA, COMO EN EXPORTACIONES TRADICIONALES Y NO TRADICIONALES DE BIENES.

LA CAPACIDAD DE EXPORTAR SE VERA AUMENTADA POR EFECTO DE LA POLITICA DE LIBERALIZACION, PERO TAMBIEN SE ESTAN TOMANDO MEDIDAS DIRECTAS, EN EL AREA DE EXPORTACION DE SERVICIOS EL PROGRAMA INCLUYE:

A) REACTIVACION DE LA POSICION DE PANAMA EN EL REGISTRO DE FLOTAS NAVIERAS. LA MISMA SE AFECTO POR LAS ACTIVIDADES DE CONSULES QUE COBRABAN TARIFAS NO LEGALES A LOS BARCOS Y REDUJERON EL ATRACTIVO DE ABANDERAMIENTO DE PANAMA. SE HAN CREADO OFICINAS REGIONALES DE MARINA MERCANTE EN VARIAS CIUDADES DE EUROPA, ASIA Y ESTADOS UNIDOS.

B) EL HABER MANTENIDO LA OPERACION DEL SISTEMA MONETARIO, LA LIBERTAD DE MOVIMIENTOS DE CAPITALES JUNTO CON LA PRONTA Y EXITOSA REAPERTURA DE LA BANCA SON UN ELEMENTO IMPORTANTE PARA PROMOVER EXPORTACIONES DE SERVICIOS FINANCIEROS Y COMERCIALES.

C) LAS OPERACIONES DE LA ZONA LIBRE DE COLON TIENEN ALTOS COSTOS DE MANEJO. ESTO REDUCE SU POTENCIAL Y LA LLEVA A ESPECIALIZARSE EN EL COMERCIO DE PRODUCTOS DE ALTO VALOR POR UNIDAD DE PESO. A LA FECHA SE HAN REDUCIDO LOS COSTOS AL ELIMINARSE CARGOS RESULTANTES DE LA CORRUPCION ADMINISTRATIVA. ADENAS SE ESPERA REDUCIR LOS COSTOS DE TRANSPORTE TERRESTRE, AEREO Y DE PUERTOS.

D) PARA PROMOVER EL TURISMO SE PERMITIRA A LOS OPERADORES TURISTICOS LA OPERACION DE MEDIOS DE TRANSPORTE PRIVADO. SE ESPERA OBTENER CONDICIONES QUE PERMITAN HACER CONVENCIONES EN PANAMA POR PARTE DE EMPRESAS AMERICANAS. SE HA LOGRADO UN AUMENTO EN EL NUMERO DE EMPRESAS DE TRANSPORTE AEREO Y SE ESPERA LIBERAR AUN MAS ESTA ACTIVIDAD. LA REDUCCION DE LOS PRECIOS DE LA ENERGIA Y LA ELIMINACION DEL IMPUESTO DE TURISMO REDUCIRA EL COSTO DE OPERACION DE LOS HOTELES.

ZONAS MULTISECTORIALES PARA LA EXPORTACION

LA MODERNIZACION DE LA ECONOMIA TIENE VARIOS COMPONENTES ESTRATEGICOS. EL PRIMERO SE FUNDAMENTA EN LA CREACION DE UN SISTEMA DUAL, LAS ZONAS MULTISECTORIALES PARA LA EXPORTACION DE BIENES Y SERVICIOS.

EN LO QUE SE REFIERE A LOS BIENES, TODAS LAS ACTIVIDADES TRADICIONALES DE MAQUILA COMO POR EJEMPLO VESTUARIO, ENSAMBLAJE DE ELECTRONICOS Y OTRAS, PERMITIRAN A LAS EMPRESAS USUFRUCTUAR DE UN MARCO LEGAL ESPECIAL PARA IMPORTAR INSUMOS, PROCESARLOS CON MANO DE OBRA LOCAL Y EXPORTAR LO PRODUCIDO A LOS MERCADOS DE PAISES DESARROLLADOS. CON RELACION A SERVICIOS ACTIVIDADES COMO: COMUNICACIONES VIA SATELITE, REDES DE INFORMACION A NIVEL INTERNACIONAL PARA LA TRANSMISION DE DATOS, CENTROS DE ACOPIO DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS QUE SE DIRIGEN A LOS MERCADOS DE PAISES DESARROLLADOS, MANEJO DE CARGA CONTENERIZADA, ENCONTRARAN EN PANAMA LA LOCALIZACION IDEAL Y LOS INCENTIVOS ADECUADOS PARA OPERAR.

NUESTRO SISTEMA ECONOMICO Y FINANCIERO, JUNTO AL NUEVO MARCO LEGAL QUE NORMATIZARA LAS ACTIVIDADES DE LAS ZONAS MULTISECTORIALES PRODUCIRAN LAS CONDICIONES IDEALES PARA QUE LA INVERSION EXTRANJERA, CONJUNTAMENTE CON LA NACIONAL, DESARROLLE LOS MODERNOS SERVICIOS QUE REQUIERE EL NUEVO FLUJO DE BIENES, PRODUCTO DE LA AMPLIACION DEL MERCADO INTERNACIONAL.

EL EXITO DE ESTE PROGRAMA QUE REQUIERE EL MAXIMO DE PRODUCTIVIDAD, HACE NECESARIO UN REGIMEN LABORAL ESPECIAL. ADENAS SE NECESITA UNA REDUCCION DE LOS COSTOS DE OPERACION INCLUYENDO EL COSTO DE CONSTRUCCION DE LAS OPERACIONES. PARA ELLO, LAS EMPRESAS PODRAN IMPORTAR MATERIALES DE CONSTRUCCION A PRECIOS INTERNACIONALES. POR ULTIMO, SE NECESITAN BAJOS COSTOS DE TRANSPORTE INTERNO, PARA LO CUAL SE ESTAN LIBERANDO LAS RESTRICCIONES EN EL TRANSPORTE, Y REDUCIENDO LOS COSTOS DE LOS PUERTOS.

LAS VENTAJAS DE PANAMA PARA OPERAR ZONAS MULTISECTORIALES PARA LA EXPORTACION SON MULTIPLES: COMO MIEMBROS DE LA INICIATIVA DEL CARIBE TENEMOS ACCESO LIBRE AL MERCADO NORTEAMERICANO, INCLUYENDO EL PROGRAMA ESPECIAL PARA LA FABRICACION DE PRENDAS DE VESTIR USANDO MATERIALES NORTEAMERICANOS. LA POSICION GEOGRAFICA PERMITE SUMINISTRAR EN MEJORES CONDICIONES Y MAS BARATOS, DADO EL ACCESO A LAS RUTAS INTERNACIONALES DE TRANSPORTE MARITIMO. EL SISTEMA BANCARIO PRODUCE LIBRE MOVILIZACION DE CAPITALES, GANANCIAS, DIVISAS Y CREDITO, LO QUE ES UNA VENTAJA EN COMPARACION CON AREAS VECINAS. PRUEBA DE ESTO ES EL INTERES DEMOSTRADO POR INVERSIONISTAS EXTRANJEROS PARA DESARROLLAR ESTAS ACTIVIDADES EN PANAMA.

2.- LIBERALIZACION DEL MERCADO LABORAL.

EL SECTOR LABORAL FUE OTRO SECTOR INTERVENIDO Y DISTORSIONADO. POR UN LADO, EL SECTOR PUBLICO SE CONVIRTIÓ EN EMPLEADOR DE ÚLTIMO RECURSO. ESTO SE HIZO CON PROGRAMAS DE EMPLEO DE EMERGENCIA, Y LA LLAMADA EMPLEOMANIA ESTATAL. POR OTRO LADO EL ESTADO INTERVIÑO DIRECTAMENTE EN LA FIJACION DE SALARIOS Y LOS MECANISMOS DE NEGOCIACION DE LOS MISMOS CON ACCIONES CONCRETAS EN CONVENCIONES COLECTIVAS. ADEMÁS, SE MODIFICARON LAS REGLAS DEL JUEGO, CREANDO NORMAS LABORALES DISEÑADAS CON OBJETIVOS POLITICOS. POR ÚLTIMO SE AUMENTARON LOS IMPUESTOS AL TRABAJO Y AL USO DE LA MANO DE OBRA. LA POLITICA DE JUBILACION POR ADELANTADO, EL EXCESO DE EMPLEO ESTATAL Y LA EXPANSION DE LA ESCOLARIDAD, REDUJERON LA OFERTA LABORAL AL SUSTRAEER POBLACION EN EDAD DE TRABAJAR EN LOS MERCADOS DE TRABAJO. PERO ESTO SOLO POSPUSO EL PROBLEMA DEL EMPLEO; ESTAS POLITICAS SOLO PODIAN MANTENERSE POR MEDIO DEL GASTO PUBLICO FINANCIADO CON PRESTAMOS INTERNACIONALES.

LAS NORMAS LABORALES, JUNTO CON OTRAS POLITICAS INCIDIERON, EN LA REDUCCION DE LA CAPACIDAD DEL SISTEMA ECONOMICO PARA ABSORBER EMPLEOS, LO QUE QUEDÓ DE MANIFIESTO DESDE LOS AÑOS SETENTAS, PERO APRECIABLEMENTE EN LOS AÑOS OCHENTAS, DONDE HAY DIFICULTADES PARA ABSORBER LA NUEVA OFERTA DE TRABAJO A NIVELES DE SALARIO ADECUADOS. ESTE FENOMENO SE AGRAVA POR LA EXISTENCIA DE INCENTIVOS QUE SUBSIDIAN EL USO DE EQUIPO EN LUGAR DE MANO DE OBRA. EN PARTICULAR LA PRACTICA DE EXONERACION A LA IMPORTACION DE MAQUINARIA, NORMAS DE DEPRECIACION ACCELERADA, INCENTIVOS A LA REINVERSION. SE DEBEN REFORMULAR LOS INCENTIVOS DE FORMA QUE PROMUEVAN EL EMPLEO.

LAS NORMAS LABORALES ENMARCADAS EN EL CODIGO DE TRABAJO HACEN COSTOSO EL USO DE MANO DE OBRA E INTRODUCEN EN LA OPERACION DEL MERCADO LABORAL. LA CLAUDISULA DE "ESTABILIDAD" Y LOS ALTOS COSTOS DE DESPIDO, INTRODUCEN UNA INFLEXIBILIDAD EN LA OPERACION DEL MERCADO DE TRABAJO Y RESTRINGEN LA LIBERTAD DE ACCION EMPRESARIAL. ESTO HA SIDO SEÑALADO COMO UN FACTOR TANTO EN LA PRODUCTIVIDAD TANTO EN DIFERENTES ESTUDIOS TECNICOS, COMO POR PARTE DEL SECTOR PATRONAL Y DE INVERSIONISTAS EXTRANJEROS. EN ALGUNOS ESTUDIOS SE ENCONTRÓ QUE LA NORMA DE ESTABILIDAD (O ALTO COSTO DE DESPIDOS) INCIDIA EN REDUCCION DE LA PRODUCTIVIDAD, EN MÁS DE UN 15% EN EL COSTO REAL DE LA MANO DE OBRA.

LA FILOSOFIA DETRAS DEL CODIGO DE TRABAJO ERA LA DE UNA PROTECCION AL TRABAJADOR, EN PARTICULAR AL TRABAJADOR INDUSTRIAL. ESTO ESTABA ACORDE CON UNA INDUSTRIA PROTEGIDA, Y ACTIVIDADES DE EXPORTACION DE SERVICIOS EN DONDE TENIAMOS VENTAJAS ESPECIALES. LOS MAYORES COSTOS O BAJA PRODUCTIVIDAD, SE TRASLADABAN AL CONSUMIDOR O SE ABSORBIAN SIN AFECTAR SERIAMENTE A LA COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL. LA SITUACION PRESENTE ES COMPLETAMENTE DIFERENTE; PARA PODER CRECER EL DESARROLLO PANAMEÑO DEBE ORIENTARSE HACIA EL SECTOR EXPORTADOR COMPETITIVO, INCLUSO LA PRODUCCION INTERNA DEBE SER HARA DENTRO DE UN SISTEMA CON MÁS COMPETENCIA. EN ESTOS CASOS, LAS NORMAS LABORALES DEBEN, EN LO POSIBLE, NO AFECTAR LA PRODUCTIVIDAD, LOS COSTOS LABORALES, O LA FLEXIBILIDAD DEL MERCADO.

LAS REFORMAS A LA LEGISLACION LABORAL HAN SIDO CALIFICADAS COMO UNA CONDICION "SINE QUA NON" PARA SER COMPETITIVOS EN EXPORTACIONES DE BIENES Y PARA ATRAER INVERSION DE EMPRESAS EXTRANJERAS. EN 1986 SE HICIERON REFORMAS AL MISMO, PERO ESTAS FUERON INCOMPLETAS Y DEJARON VIGENTES MUCHAS RESTRICCIONES. LOS PROBLEMAS FUNDAMENTALES DE LA SITUACION ECONOMICA PRESENTE SON EL DESEMPLEO, LA NECESIDAD DE GENERAR EXPORTACIONES Y AUMENTAR LA EFICIENCIA. LAS NORMAS LABORALES ESTAN ORIENTADAS A GARANTIZAR MAYOR INGRESO A LOS QUE YA ESTAN TRABAJANDO PERO DE NADA SIRVEN CUANDO NO HAY EMPLEOS. AHORA HAY QUE CREAR INCENTIVOS PARA LOS QUE NECESITAN TRABAJO E INCLUSO PARA SALVAGUARDAR LOS TRABAJOS EXISTENTES. DURANTE LA RECIENTE CRISIS POLITICO-ECONOMICA SE NEGOCIARON ACUERDOS VOLUNTARIOS ENTRE LOS OBREROS Y LAS EMPRESAS. ESTOS ACUERDOS INCLUYERON:

- REDUCCION DE HORARIO.
- REDUCCION DE SALARIO.
- VACACIONES ADELANTADAS
- LICENCIAS SIN SUELDO.

LOS MISMOS DEMUESTRAN LA VOLUNTAD Y FLEXIBILIDAD DEL SECTOR OBRERO EN HACER AJUSTES SI LAS CIRCUNSTANCIAS LO AMERITAN.

ES IMPORTANTE MINIMIZAR ASPECTOS QUE CREAN INFLEXIBILIDAD Y CONFLICTOS LABORALES. PARTE DE ESTO SE PUEDE CONSEGUIR SIN NECESIDAD DE MODIFICACIONES EN LA LEGISLACION LABORAL. BASTA LA REGLAMENTACION ADECUADA DE MATERIAS COMO:

- PERMISOS PARA ASISTIR A EVENTOS DEPORTIVOS, CURSOS DE ENTRENAMIENTO Y REUNIONES NACIONALES E INTERNACIONALES.
- REGULACION SOBRE EL CONTRATO DE APRENDIZAJE.
- FUERO SINDICAL (MUTUAMENTE ACORDADO).

-NORMAS EN CUANTO A LOS COSTOS DE LA JORNADA EXTRAORDINARIA DE TRABAJO.

EXISTEN OTROS TEMAS DE IMPORTANCIA QUE DEBEN SER MATERIA DE NEGOCIACION ENTRE ELLOS: A) LA INFLEXIBILIDAD EN EL EMPLEO Y/O LOS COSTOS EXCESIVOS DE DESPIDO B) LOS COSTOS EXTRAS DEL MANEJO DE PERSONAL; C) LAS NORMAS SOBRE TRABAJO A DESTAJO, PEQUEÑA EMPRESA, DEFINICION DE BONIFICACIONES; D) PRINCIPIOS DE OBLIGATORIEDAD DE LA SIMBOIALIZACION, EL CIERRE DE LA EMPRESA EN CASO DE CONFLICTO LABORAL, LA FALTA DE FLEXIBILIDAD EN CUANTO A LOS CONVENIOS COLECTIVOS; E) REVISION DE LAS NORMAS JURIDICAS PARA REDUCIR LOS COSTOS DE LOS LITIGIOS; F) REDUCCION EN EL NUMERO DE DIAS LIBRES, YA SEA POR RAZONES PERSONALES, POR ENFERMEDAD, O POR LA CANTIDAD DE DIAS FERIADOS; G) DEMOCRATIZACION DE LAS NORMAS Y PRINCIPIOS SINDICALES, EN PARTICULAR EN CUANTO A ESCOGENCIA DE REPRESENTACION SINDICAL.

LAS NORMAS LABORALES EXISTENTES SE JUSTIFICAN DENTRO DE UN SISTEMA DE PROTECCION INDUSTRIAL, Y DISTORSIONES A OTROS SECTORES, PERO A SU VEZ SE USAN PARA JUSTIFICAR LA PERMANENCIA DE DICHSO SISTEMA. EL SECTOR OBRERO QUE MANTIENE REGULACIONES LABORALES DENTRO DE UN SISTEMA DISTORSIONADO, SE BENEFICIARIA SI A CAMBIO DE LIBERAR ESTAS CONDICIONES, SE LIBERARA OTROS ASPECTOS DE LA ECONOMIA QUE LE SON PERJUDICIALES. ADEMAS, SE DEBE RECONOCER QUE AQUELLOS QUE NO LOGRAN INCORPORARSE A SECTORES PROTEGIDOS O CON PRIVILEGIOS, QUE ES LA MAYORIA DE LA POBLACION, ESTAN SIENDO AFECTADOS POR LA FALTA DE EMPLEO, LOS BAJOS SALARIOS Y LOS ALTOS PRECIOS DE LOS BIENES DE CONSUMO LOCAL.

3.- POLITICA DE PROTECCION INDUSTRIAL.

HA SIDO COMPROBADO EN LA EXPERIENCIA DE MUCHOS PAISES Y POR ANALISIS TEORICOS, QUE LA POLITICA DE PROTECCION INDUSTRIAL HA TENIDO UN EFECTO NEGATIVO EN EL PROCESO DE DESARROLLO ECONOMICO. LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL, CUANDO ES EFICIENTE, PUEDE COMPETIR CON LOS PRODUCTOS IMPORTADOS CON NIVELES BAJOS DE PROTECCION E INCLUSO EXPORTAR. DE LO CONTRARIO, LA PROTECCION ES UN MECANISMO QUE AMPARA LA EXISTENCIA DE ACTIVIDADES QUE, AL NO PODER COMPETIR, SON POR NATURALEZA INEFICIENTES, AUNQUE ESTO SEA EL REFLEJO DE PROBLEMAS AJENOS A LA INDUSTRIA. LOS NIVELES DE PROTECCION EN PANAMA SON RELATIVAMENTE ALTOS, COMO PUEDE VERSE EN CUADRO NO.1.

EL PRINCIPAL ARGUMENTO EN FAVOR DE LA PROTECCION, ES EL ARGUMENTO DE LA INDUSTRIA NACIENTE: SE NECESITA UN PERIODO LARGO PARA DESARROLLAR LA EXPERIENCIA Y CAPACIDAD PARA PODER COMPETIR. PERO CASI TODAS LAS ACTIVIDADES INDUSTRIALES DE PANAMA TIENEN MAS DE 20 AÑOS, Y EN ALGUNOS CASOS MAS DE 40 AÑOS. LA INDUSTRIA DEL VESTUARIO ES LA EXCEPCION. A PESAR DE SER LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL MENOS PROTEGIDA EN PANAMA, DESARROLLO CAPACIDAD DE COMPETIR CON LOS PRODUCTOS IMPORTADOS E INCLUSO EXPORTAR.

EN LAS INDUSTRIAS DE ALIMENTOS, O DE TRANSFORMACION DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS EL COSTO FINAL DE LOS PRODUCTOS DEPENDE DEL COSTO DE LOS INSUMOS AGROPECUARIOS. AL EXISTIR UN SISTEMA DE PROTECCION A LA AGRICULTURA, LOS RESULTADOS SON PRECIOS AGRICOLAS ALTOS, LOS CUALES SE TRANSFIEREN AL SECTOR INDUSTRIAL. DEBIDO A ESTA SITUACION HAY INDUSTRIAS DE ALIMENTOS EFICIENTES COMO PROCESADORES, PERO CUYOS PRECIOS FINALES SON MUY ALTOS. DEBIDO A ESTE HECHO NO PUEDEN COMPETIR CON PRODUCTOS IMPORTADOS A PESAR DE SER EFICIENTES.

LA FALTA DE COMPETENCIA EN MUCHAS AREAS DEL SECTOR INDUSTRIAL, ELIMINA LA MOTIVACION MAS IMPORTANTE PARA REDUCIR COSTOS Y AUMENTAR LA PRODUCTIVIDAD. LA FALTA DE ECONOMIAS DE ESCALA DE POR SI, ES OTRA RAZON DE POR QUE UNA EMPRESA LOCAL NO PUEDE COMPETIR. EN OTRAS CIRCUNSTANCIAS, EL PROBLEMA SE DEBE A QUE SE ESTAN PRODUCIENDO ARTICULOS EN DONDE NO TENEMOS VENTAJAS COMPARATIVAS. TAMBIEN HAY CASOS DONDE LA EMPRESA ES INEFICIENTE Y SOBREVIVE POR LOS ALTOS NIVELES DE PROTECCION.

EL PROBLEMA DE LA EFICIENCIA RELATIVA DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES PUEDE LLEGAR A EXTREMOS, COMO SE DEMOSTRO EN VARIOS PAISES. POR EJEMPLO, HAY CASOS EN DONDE LA INEFICIENCIA ES TAL, QUE LA INDUSTRIA O ACTIVIDAD TIENE UN VALOR AGREGADO NEGATIVO, CUANDO SU PRODUCCION SE MIDE A PRECIOS INTERNACIONALES. LOS COSTOS DE LA PROTECCION SE HAN MEDIDO INDIRECTAMENTE POR MEDIO DEL CALCULO DE LA TASA DE PROTECCION EFECTIVA, QUE ES EL IMPUESTO IMPLICITO QUE SE HA PUESTO A LA IMPORTACION COMPETITIVA. EL CUADRO NO.1. PRESENTA UNA COMPARACION DE PRECIOS DE ALGUNOS PRODUCTOS INDUSTRIALES DE PANAMA Y DE LOS ESTADOS UNIDOS, ADEMAS DE LOS NIVELES DE PROTECCION EFECTIVA DE LOS MISMOS.

LA PROTECCION INDUSTRIAL ES UNA POLITICA SESGADA EN CONTRA DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES. EL ALTO COSTO DE LOS PRODUCTOS PROTEGIDOS, INCIDE EN LOS COSTOS DE PRODUCCION DE AQUELLAS ACTIVIDADES QUE LOS USAN COMO INSUMOS. TAMBIEN AFECTA INDIRECTAMENTE LOS COSTOS DE LA INVERSION, COMO ES EL CASO DE LOS MATERIALES DE

CONSTRUCCION. EL MAYOR NIVEL DE PRECIOS INTERNOS SE REFLEJA EN EL NIVEL DE SALARIOS EN DOLARES, LO CUAL AUMENTA LOS COSTOS DE PRODUCCION LOCAL E INDIRECTAMENTE, REDUCE LA COMPETITIVIDAD. LA INDUSTRIA PROTEGIDA RARA VEZ ES COMPETITIVA EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES. ADEMAS, LA MAYOR RENTABILIDAD INDUSTRIAL Y SUELDOS SUPERIORES, ALEJAN RECURSOS DE LAS ACTIVIDADES DE EXPORTACION.

LA PROTECCION A PRODUCTOS QUE SON USADOS COMO INSUMOS POR OTRAS ACTIVIDADES, COMO MATERIALES DE CONSTRUCCION, HARINA DE TRIGO, PRODUCTOS DE EMPACAR, SAL, PAPA, CAJETAS DE CARTON, ETC. INCIDEN INDIRECTAMENTE EN LOS COSTOS DE OPERACION DE LAS MISMAS. EN PANAMA LA PROTECCION A LA INDUSTRIA DE MATERIALES DE CONSTRUCCION ES EXCESIVA. LAS REDUCIDAS ECONOMIAS DE ESCALA DE LAS EMPRESAS LOCALES Y EL USO INTENSO DE ENERGIA CARA RESULTA EN ALTOS COSTOS DE PRODUCCION, LO QUE HACE NECESARIA UNA PROTECCION EXCESIVA. COMO RESULTADO TENEMOS MATERIALES DE CONSTRUCCION QUE SON EL DOBLE O MAS CAROS QUE EN OTROS PAISES (VER CUADRO NO.3. MAS ADELANTE). EL AUMENTO DE COSTOS DE LOS MATERIALES CREA PROBLEMAS A LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION. LOS PERJUICIOS EN LA INDUSTRIA SON MAYORES QUE LOS BENEFICIOS DE LA PRODUCCION DE DICHSO PRODUCTOS. EN LA PRESENTE SITUACION CON EL NIVEL DE DESEMPLEO EXISTENTE, LA REDUCCION DE PRECIO DE LOS MATERIALES PUEDE AYUDAR A LA REACTIVACION DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION.

EN EL CASO DE LA PRODUCCION DE ACEITE COMESTIBLE, SE HA CREADO UNA MARARA DE DISTORSIONES. PRIMERO, LA INDUSTRIA IMPORTA PRODUCTOS DE SOYA, Y PRODUCE ACEITE DESPUES DE UN PROCESO SIMPLE, PERO AMBOS TIENEN UNA ALTA PROTECCION. SEGUNDO SE PROMOVIÓ LA PRODUCCION DE ACEITE DE PALMA AFRICANA, A PESAR DE QUE LA MISMA ES INEFICIENTE Y SE MANTIENEN MEDIANTE PRECIOS MUY SUPERIORES A LOS DEL MERCADO MUNDIAL, ESTO A SU VEZ SIRVE PARA JUSTIFICAR LA PROTECCION A LA INDUSTRIA DE ACEITE. CONTINUAR CON ESTA SITUACION ES MANTENER INDEFINIDAMENTE UNA ACTIVIDAD INEFICIENTE. PERO SALIRSE DE ELLA REQUERIRA DE UN PROGRAMA ESPECIAL.

LAS INSTALACIONES DE LA REFINERIA DE PETROLEO FUERON DISEÑADAS PARA REFINAR CRUDOS LIVIANOS. AL INCORPORARSE PANAMA AL CONVENIO DE SAN JOSE, EL GOBIERNO OBLIGO A DICHA EMPRESA A USAR PETROLEO MEJICANO-VENEZOLANO, QUE SON CRUDOS PESADOS, CON LO CUAL SE USABAN INADECUADAMENTE LAS INSTALACIONES Y SE RECARGABAN LOS COSTOS. ADEMAS SE ESTA UTILIZANDO EN MENOS DE UN 60 % LA CAPACIDAD INSTALADA. POR ULTIMO CAMBIOS TECNOLOGICOS HAN HECHO A ESA INSTALACION OBSOLETA. POR TODAS ESTAS RAZONES EL PROCESO DE REFINACION SE HA HECHO COSTOSO E INEFICIENTE. DEBIDO A ELLO LA EMPRESA DEJA DE SER COMPETITIVA EN EL SUMINISTRO DE BUNKER A BARCOS EN TRANSITO Y SE VE OBLIGADA A SOLICITAR UNA PROTECCION ADICIONAL.

EL MECANISMO DE COMPRAS DEL CONVENIO DE SAN JOSE LLEVO A SUSCRIBIR EL ACUERDO DE CORAL GABLEO (EXTENSIONES SIMILARES), MEDIANTE LOS CUALES SE LES GARANTIZA A LA REFINERIA DE PETROLEO UNA RENTABILIDAD DETERMINADA Y SE PROTEGE EXCESIVAMENTE LA PRODUCCION LOCAL.

TODO LO ANTERIOR SE HA REFLEJADO EN PRECIOS ALTOS DE LOS PRODUCTOS DERIVADOS DEL PETROLEO Y PERDIDAS PARA LA NACION. E COSTO ALTO DE ESTE IMPORTANTE INSUMO, INCIDE EN LOS PRECIOS DEL TRANSPORTE, COSTO DE LA PESCA DE CAMARONES, SOBRECOSTO AL CEMENTO, ELECTRICIDAD E, INDIRECTAMENTE, A TODOS LOS BIENES PRODUCIDOS. ADEMAS, EXISTEN FUERTES IMPUESTOS AL PETROLEO, QUE AUMENTAN, AUN MAS, EL PRECIO DEL COMBUSTIBLE EN PANAMA COMO RESULTADO DE ESTO, SE PIERDE COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL Y SE REDUCE LA COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMIA.

LA INDUSTRIA PROTEGIDA ES UNA FORMA INEQUITATIVA DE ORGANIZAR LA PRODUCCION Y DISTRIBUCION DEL INGRESO NACIONAL. UN GRUPO DE EMPRESARIOS TIENEN BENEFICIOS RESULTANTES DE LA PROTECCION, DE LA FALTA DE COMPETENCIA, Y, EN ALGUNOS CASOS, POR LA EXISTENCIA DE MONOPOLIOS U OLIGOPOLIOS. ASIMISMO, SE BENEFICIA A LOS OBREROS INDUSTRIALES AMPARADOS EN FAVORABLES CONVENCIONES COLECTIVAS, MIENTRAS QUE EL RESTO DE LA SOCIEDAD TIENE QUE PAGAR COSTOS ALTISIMOS POR LOS PRODUCTOS INDUSTRIALES.

HAY QUE INSISTIR EN LA NECESIDAD DE UN AJUSTE EN EL SECTOR INDUSTRIAL. PRIMERO COMO UN ELEMENTO IMPORTANTE DENTRO DE LA POLITICA DE GENERAR EFICIENCIA. ADEMAS, PORQUE LA REDUCCION EN LA PROTECCION ES LA CONTRAPARTE DE LA REDUCCION EN LAS OTRAS DISTORSIONES COMO LA ELIMINACION DEL CONTRABANDO, LAS REFORMAS EN EL MERCADO LABORAL, LA BAJA EN LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS AGRICOLAS, LA REDUCCION EN LOS PRECIOS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS. DE NO HACERSE UN AJUSTE, SE ESTARIA EFECTIVAMENTE AUMENTANDO LOS NIVELES DE PROTECCION INDUSTRIAL.

LA POLITICA RECOMENDADA INCLUIRIA LOS SIGUIENTES ASPECTOS:

1) SE EMPEZARIA ESTABLECIENDO UN REGIMEN DE PROTECCION UNIFORME, DIGAMOS ENTRE 60-70%, SIN CUOTAS DE IMPORTACION, PARA NEGOCIAR REDUCCIONES POSTERIORES. UNA INICIATIVA FAVORABLE HA SIDO LA REDUCCION DE LOS NIVELES DE PROTECCION DE LOS CALZADOS Y VESTUARIO, DONDE SE USO UN MECANISMO DE ACUERDOS CONCERTADOS ENTRE PRODUCTORES Y COMERCIANTES PARA LLEGAR A TARIFAS RAZONABLES. ADEMAS SE LLEGARIA A UN ACUERDO SOBRE LA NORMA DE OPERAR Y LA PROTECCION DE LA REFINERIA DE PETROLEO.

2) PARA LAS NUEVAS ACTIVIDADES SE ESTABLECERIA UN IMPUESTO DE IMPORTACION DE NO MAS DEL 20 % (INCLUYENDO RECARGOS CONSULARES) A LOS PRODUCTOS COMPETITIVOS, Y DEL 30X EN LOS CASOS DE LA AGROINDUSTRIA. ADEMAS, TANTO LOS INSUMOS COMO LOS BIENES DE CAPITAL PAGARIAN LOS IMPUESTOS DE IMPORTACION. CON ESTO SE DARIJA UNA PROTECCION DEL 20-30X AL VALOR AGREGADO NACIONAL. ESTA PROTECCION SE CONSIDERA RAZONABLE DEBIDO A QUE SIMULTANEAMENTE ESTARIAN ELIMINANDO LAS OTRAS DISTORSIONES DEL SISTEMA ECONOMICO. EL PAGO DE IMPUESTOS A LOS INSUMOS ESTA JUSTIFICADO PORQUE DE OTRA FORMA SE PODRIA INCENTIVAR LA CREACION DE ACTIVIDADES CON MUY POCO VALOR AGREGADO, O SEA, COMERCIOS DISFRAZADOS.

3) PARA LAS INDUSTRIAS EXISTENTES SERIA CONVENIENTE CONTINUAR LA REDUCCION DE LOS NIVELES DE PROTECCION, HASTA LLEGAR, EN UN PERIODO DE TRES AÑOS A NIVELES MAS BAJOS DE PROTECCION. ESTOS NIVELES, NEGOCIADOS, TOMARIAN EN CUENTA LOS CASOS DONDE SE USAN INSUMOS LOCALES CAROS (COMO PRODUCTOS AGROPECUARIOS).

LAS EMPRESAS INDUSTRIALES PAGARIAN IMPUESTOS DE IMPORTACION POR LOS INSUMOS IMPORTADOS. ESTO SE RECOMIENDA POR DOS RAZONES:

-CUANDO LA ACTIVIDAD NO ES COMPETITIVA, UNA REDUCCION DE SUS COSTOS NO SE TRASLADA EN FORMA AL CONSUMIDOR.

-EL IMPUESTO DE IMPORTACION DEBE SER UNA PROTECCION AL VALOR AGREGADO LOCAL Y SE MANTIENE LA EXCEPCION DE IMPUESTOS A LOS INSUMOS, LA PROTECCION AL VALOR AGREGADO SERIA MAYOR QUE LA INDICADA POR EL IMPUESTO CORRESPONDIENTE.

4) SE HARIA UN PROGRAMA DE REDUCCION MAS ACCELERADO DE LA PROTECCION A CIERTOS MATERIALES DE CONSTRUCCION, EN PARTICULAR EL ACERO, LA MADERA, EL CEMENTO, EL PLYWOOD, LOS CLAVOS, LAMINAS DE ZINC PARA TECHOS. TAMBIEN SE RECOMIENDA UNA REDUCCION ACCELERADA DE LA PROTECCION A LOS PRODUCTOS QUE SON INSUMOS DE OTRAS ACTIVIDADES (HARINA, PAPEL, SAL, AZUCAR, CAJETAS DE CARTON).

4.- POLITICA DE PRECIOS AGRICOLAS.

LA POLITICA ECONOMICA DEL GOBIERNO ANTERIOR EN EL SECTOR AGROPECUARIO FUE LA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA, EL CRECIMIENTO HACIA ADENTRO, LA INTERVENCION ESTATAL EN EL SISTEMA DE PRECIOS, EL ESTADO PRODUCTOR, LA TRANSFERENCIA DE INGRESOS A LOS PRODUCTORES, VIA ALTOS PRECIOS Y DIFERENTES CLASES DE SUBSIDIOS. ESTA POLITICA NO HA DADO EL RESULTADO DESEADO. LA TASA DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION DEL SECTOR HA SIDO BAJA. ADEMAS, GENERO ALTOS PRECIOS EN LOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS, COMO PUEDE VERSE EN EL CUADRO NO.2.

OTRO EFECTO NEGATIVO DE LOS ALTOS PRECIOS A CIERTOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS, ES QUE SE ALZA ARTIFICIALMENTE EL PRECIO DE LA TIERRA USADA, DADA LA OPORTUNIDAD DE ALTOS RENDIMIENTOS EN LA MISMA. LOS ALTOS PRECIOS DE LA TIERRA INCIDEN EN LOS COSTOS DE PRODUCCION DE OTROS PRODUCTOS, COMO GANADERIA, Y DISTRIBUYEN LA TIERRA MEJOR HACIA LA PRODUCCION DE LOS PRODUCTOS SUBSIDIADOS O ALTAMENTE PROTEGIDOS. LOS ALTOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS INCIDEN EN LOS COSTOS DE LAS INDUSTRIAS DE ALIMENTOS ENLATADOS O PROCESADOS, QUE USEN DICHOS PRODUCTOS COMO INSUMOS. ESTO A SU VEZ, REDUCE O ELIMINA LA POSIBILIDAD DE COMPETIR CON PRODUCTOS IMPORTADOS SIMILARES.

EL MECANISMO DE INCENTIVOS USADO DISTORSIONA LOS PRECIOS RELATIVOS Y MODIFICA LA RENTABILIDAD DE LAS DISTINTAS ACTIVIDADES DENTRO DEL SECTOR AGROPECUARIO. ELLO CONDUCE A QUE PRODUZCAMOS ARTICULOS QUE DEBERIAMOS IMPORTAR, O QUE PRODUCIMOS MAS ALLA DE LO QUE PODEMOS HACER EN FORMA EFICIENTE. ESTO ES UNA FORMA DE INEFICIENCIA, PUESTO QUE SE ORIENTAN LOS RECURSOS EN FORMA SUBOPTIMA.

ESTA CLARO Y ACEPTADO QUE UN PAIS DEBE ESPECIALIZARSE EN AQUELLOS PRODUCTOS EN DONDE TIENE VENTAJAS COMPARATIVAS.

NORMALMENTE, ESTO SE INTERPRETA COMO ESPECIALIZACION EN LAS EXPORTACIONES. EN EL CASO DE PANAMA, ESTAS SERIAN LAS EXPORTACIONES DE BAMANO, CAMARONES, PRODUCTOS DE USO INTENSIVO DE MANO DE OBRA Y SOBRE TODO SERVICIOS LIGADOS A LA POSICION GEOGRAFICA. LA VENTAJA COMPARATIVA TAMBIEN DEBE VERSE EN RELACION A LAS IMPORTACIONES: QUE PRODUCTOS NO DEBEMOS PRODUCIR, SINO IMPORTAR, O IMPORTAR PARTE DE LA DEMANDA, PORQUE NO TENEMOS VENTAJAS DE PRODUCIRLO TODO. ESTO SE APLICA ESPECIALMENTE AL SECTOR AGROPECUARIO.

EL SISTEMA SE HA DISEÑADO PARA LOGRAR LA AUTOSUFICIENCIA EN MATERIA DE GRANOS BASICOS COMO ARROZ Y MAIZ. TAMBIEN SE PROMOVIO, LA PRODUCCION DE CARA DE AZUCAR, PAPAS, CEBOLLA, POLLOS Y MUEVOS. ESTA POLITICA INDIJO UNA PRODUCCION MAYOR QUE LA OPTIMA, LO CUAL DISMINUYE LA EFICIENCIA DE LA ECONOMIA, ES NECESARIO SEÑALAR QUE NO SE PROMOVIO LA GANADERIA.

EL MECANISMO DE FIJACION DE PRECIOS CONSISTIA EN UNA NEGOCIACION ENTRE EL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y LOS PRODUCTORES. EN ALGUNOS CASOS, COMO EL ARROZ, SE HACIAN CALCULOS DE COSTOS UNITARIOS PARA

DETERMINAR EL PRECIO. LOS RENDIMIENTOS USADOS ERAN UN PROMEDIO ENTRE LOS PRODUCTORES MECANIZADOS GRANDES DE ALTO RENDIMIENTO, Y PRODUCTORES DE BAJO RENDIMIENTO. EL RESULTADO ERA USAR UN RENDIMIENTO RELATIVAMENTE BAJO, QUE JUSTIFICABA UN PRECIO ALTO. ESTE PRECIO ES UN SUBSIDIO Y TRANSFERENCIA A LOS PRODUCTORES MAS EFICIENTES QUE PRODUCEN A COSTOS MUCHO MENORES, Y ADEMAS FINANCIA LA EXISTENCIA DE PRODUCTORES INEFICIENTES. A SU VEZ, ESTO CREA CIERTA INEFICIENCIA RELATIVA, PUESTO QUE JUSTIFICA EL USO EXCESIVO DE INSUMOS COMO FERTILIZANTES, HERBICIDAS, Y FUNGICIDAS.

EL CASO DEL MAIZ EN EL SECTOR AGROPECUARIO REPRESENTA EL EQUIVALENTE AL DE LOS MATERIALES DE CONSTRUCCION EN EL SECTOR INDUSTRIAL. EL MAIZ ES BASICAMENTE USADO PARA ALIMENTACION DE ANIMALES, ALTOS PRECIOS DEL MISMO AUMENTAN LOS COSTOS DE PRODUCCION DE POLLOS Y CERDOS. EL AUMENTO EN LOS COSTOS Y PRECIOS DE PRODUCCION A DICHS PRODUCTOS, DISMINUYE LA DEMANDA QUE RESULTA EN PERDIDA DE PRODUCCION Y EMPLEO POTENCIAL EN DICHA ACTIVIDAD. EN ESTE CASO, EL PERJUICIO A LA PRODUCCION DE ANIMALES ES MAYOR QUE EL BENEFICIO DE LA PRODUCCION DE ESE GRANO.

EL AZUCAR TIENE PRECIOS MUY SUPERIORES A LOS DEL MERCADO MUNDIAL INCLUSO SUPERIORES A LOS PRECIOS DE LOS MERCADOS PROTEGIDOS DE LOS ESTADOS UNIDOS. LOS ALTOS PRECIOS LOCALES, SON PRODUCTO DE UN ACUERDO QUE SE HIZO A PRINCIPIOS DE LOS AÑOS OCHENTAS, CUANDO EL PRECIO DEL AZUCAR ERA MAYOR QUE EL PRECIO LOCAL. POSTERIORMENTE DICHO PRECIO BAJO PERO NO SE AJUSTO AL PRECIO LOCAL. LOS ALTOS PRECIOS DEL AZUCAR REPERCUTEN EN OTRAS ACTIVIDADES Y AFECTAN LA PRODUCCION DE DULCES, PASTILLAS, JUGOS, CHICHAS, GALLETAS, ETC.

LA SAL ES OTRO PRODUCTO QUE TIENE PRECIOS MUY SUPERIORES A LOS DEL MERCADO INTERNACIONAL Y SE USAH INSUMOS PARA OTRAS ACTIVIDADES, COMO LA CANADERIA, EL CUARTIDO DE CUEROS Y LA INDUSTRIA DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS. SE DEBE PERMITIR EL USO DE SAL GRUESA PARA LAS ACTIVIDADES DE PRODUCCION, Y TENER LA SAL PROTEGIDA, SOLO PARA EL CONSUMO HUMANO.

EL CEBU ES EL ANIMAL QUE MAS SE ADAPTA AL MEDIO, PERO TIENE BAJO RENDIMIENTO DE LECHE, EN ALGUNAS AREAS DE PANAMA, CON CLIMA MAS TEMPLADO, HAY NATOS DE GANADO DE MAYOR RENDIMIENTO LECHERO PERO USANDO TIERRAS DE VALOR RELATIVAMENTE ALTO. LA INDUSTRIA LECHERA COMERCIAL, QUE TIENDE A SER ESPECIALIZADA, REQUIERE ALTO NIVEL DE PROTECCION. ESTE ES UN CASO HACIA DONDE SE ORIENTA LA PRODUCCION Y DONDE NO TENEMOS VENTAJAS COMPARATIVAS.

LA POLITICA DEL SECTOR AGROPECUARIO HA SIDO DISCRIMINATORIA CONTRA LAS EXPORTACIONES. EN FORMA INDIRECTA CUALQUIER IMPUESTO A LAS IMPORTACIONES ES UN IMPUESTO A LAS EXPORTACIONES (ESTO ES LO QUE SIGNIFICA LA PROTECCION AL MERCADO INTERNO). LA MAYOR RENTABILIDAD DE LAS ACTIVIDADES PROTEGIDAS DESPLAZA LAS ACTIVIDADES CON POTENCIAL EXPORTADOR. EN FORMA DIRECTA, EL SESGO ANTIEXPORTADOR, SE MANIFIESTA POR LA PROHIBICION Y CUOTAS QUE SE HAN IMPUESTO AL CAFE, LA HARINA DE PESCADO, LOS CUEROS Y EN OCASIONES LA CARNE. OTRAS FORMAS DE SESGO ANTIEXPORTADOR HAN SIDO:

- PROHIBICION A LA EMPRESA BANANERA PARA QUE ARRAHARA SUS CONTENEDORES EN LA FINCA MISMA.
- EL RESPALDO AL SINDICATO BANANERO HA AUMENTADO LOS COSTOS DE LA MANO DE OBRA MUY POR ENCIMA DE SU COSTO DE OPORTUNIDAD.
- LA ACTIVIDAD GANADERA OPERA CON ALTOS COSTOS DE INSUMOS EN LOS PRECIOS QUE PAGA EN LA SAL, EL ALAMBRE DE PUAS, LAS PERDIDAS POR LA INEFICIENCIA Y MONOPOLIO EN LA MATANZA.
- HAN EXISTIDO RESTRICCIONES A LAS EXPORTACIONES DE GANADO.

EL SECTOR CONSIDERA LA DEMANDA SATISFECHA A BASE DE IMPORTACIONES, COMO UNA DEMANDA POTENCIAL; LA CUAL PUEDE SER USADA PARA AUMENTAR LOS INGRESOS DE LOS AGRICULTORES. DE AHI LA ORIENTACION HACIA LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES. SATISFACER ESA DEMANDA INTERNAMENTE, CON PROTECCION QUE IMPLIQUE ALTOS PRECIOS, ES UNA TRANSFERENCIA A LOS PRODUCTORES QUE IMPLICA UN IMPUESTO AL CONSUMIDOR. EN LOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS QUE SON DE CONSUMO POPULAR, ESTA TRANSFERENCIA ES REGRESIVA DESDE EL PUNTO DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO.

LA ORIENTACION DE LA NUEVA POLITICA ES HACIA LA OPERACION DE UN SISTEMA DE MERCADO. SE MINIMIZARA LA INTERFERENCIA ESTATAL EN LA DEMANDA, LA OFERTA, O EN EL SECTOR PRODUCTIVO. LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS SERAN ESTABLECIDOS SIN INTERVENCION Y LIGADOS A LOS PRECIOS EN EL MERCADO INTERNACIONAL. SE ESPERA LLEGAR A UN SISTEMA EN DONDE LA PROTECCION SEA BAJA, EJERCIDA POR MEDIO DE ARANCELES, SE ELIMINAN LAS CUOTAS O PROHIBICIONES DE IMPORTACION O EXPORTACION. ESTE PROGRAMA SE EJECUTARA EN UN PERIODO DE TRES AÑOS.

UNA NUEVA POLITICA DE PRECIOS PARA PROMOVER LAS ACTIVIDADES EN QUE SOMOS EFICIENTES IMPLICARIA LLEVAR LOS PRECIOS INTERNOS MAS CERCA A LOS PRECIOS INTERNACIONALES. ESTO ELIMINARIA LOS PRECIOS NEGOCIADOS, EL USO DE CUOTAS O PROHIBICIONES A LAS IMPORTACIONES, DE MANERA QUE LOS PRECIOS SEAN EL RESULTADO DE LAS FUERZAS DE MERCADO.

EL SECTOR AGROPECUARIO, A DIFERENCIA DEL SECTOR INDUSTRIAL, TENDRIA MAYOR CAPACIDAD DE AJUSTARSE A TRANSFERIR MAYORES RECURSOS A NUEVOS PRODUCTOS. LAS DIFERENCIAS EN CUANTO A LOS INSUMOS CAPITAL, EQUIPO Y TECNOLOGIA USADA NO SON RESTRICTIVAS. EXISTEN BUENAS OPORTUNIDADES DE EXPORTACION QUE SERIAN MAS ATRACTIVAS, INCLUYENDO EXPANSION DE LA GANADERIA.

EL PROGRAMA DE POLITICA AGROPECUARIA TENDRA COMO META LOS SIGUIENTES OBJETIVOS ESPECIFICOS, A LOGRARSE EN UN PERIODO DE TIEMPO, PERO EMPEZANDO EN ESA DIRECCION DESDE EL PRINCIPIO:

I) LIBERTAD DE IMPORTACION DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS, PAGANDO UNA TARIFA ARANCELARIA Y ELIMINACION DE CUALQUIER FORMA DE CONTROLES CUANTITATIVOS A LA IMPORTACION.

II) ELIMINACION DE LOS MECANISMOS DE PRECIOS NEGOCIADOS.

III) REDUCCION DE LA PROTECCION A LA PAPA, EL AZUCAR, EL ARROZ, LA SAL, EL TOMATE Y OTROS, ACERCANDO LOS PRECIOS AL MERCADO MUNDIAL. SE PUEDE ESTABLECER UN IMPUESTO DE IMPORTACION DECRECIENTE CUYOS NIVELES SE NEGOCIARAN.

IV) LIBERTAD DE EXPORTACION E IMPORTACION DE CARNES, CORTES FINOS DE CARNE, POLLOS Y CUEROS.

V) LIBERACION COMPLETA A LA IMPORTACION DE MAIZ.

VI) TERMINACION DE LAS PRACTICAS DE RESTRICCION A LA COMPETENCIA EN LA VENTA DE INSUMOS AGRICOLAS (FERTILIZANTES).

VII) ELIMINACION DE LA RESTRICCION PARA EMPACAR EN CONTENEDORES A LA BANANERA.

VIII) PERMITIR LA IMPORTACION DE SAL CRUDA PARA LA GANADERIA.

EL OTRO ELEMENTO ES LA PARTICIPACION DEL ESTADO EN EL SECTOR. EL ESTADO PARTICIPO EN ACTIVIDADES DE PRODUCCION DE PRODUCTOS Y SEMILLAS, IMPORTACION, COMERCIALIZACION, MERCADEO, FINANCIAMIENTO Y ALQUILER DE MAQUINARIA. CON ANTERIORIDAD SE REDUJO EN PARTE LA PARTICIPACION INSTITUCIONAL DEL ESTADO EN EL SECTOR AGROPECUARIO; ESTO SE DEBE COMPLETAR TRANSFIRIENDO AL SECTOR PRIVADO ALGUNAS DE LAS ACTIVIDADES RESTANTES. YA SE HA ANUNCIADO QUE EL IMA DEJARA LA ACTIVIDAD DE COMERCIALIZACION AL DETAL, DE LA VENTA SUBSIDIADA DE "BOLSAS DE COMIDA". TAMBIEN SE VA A PROMOVER UN SISTEMA DE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA HACIA EL PRODUCTOR INDIVIDUAL EN LUGAR DE CONCENTRARSE EXCLUSIVAMENTE EN LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES ORGANIZADOS.

PROBABLEMENTE SE DEBE ESTUDIAR UNA REORGANIZACION DEL SECTOR, Y REDEFINIR LAS FUNCIONES DEL ESTADO. EL SECTOR CUENTA CON DOS RESPONSABILIDADES PRIMARIAS.

I) EL SECTOR COMO CONJUNTO DE ACTIVIDADES DE PRODUCCION. EN ESTE SENTIDO HAY FUNCIONES DE INVESTIGACION, SANIDAD, TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA, ASISTENCIA, INFORMACION.

II) EL SECTOR EN LA FUNCION SOCIAL RELACIONADA CON LOS GRUPOS DE MENOS INGRESOS QUE PRODUCEN PARA SUBSISTIR. AQUI SE NECESITA UNA ORIENTACION DE MEJORAMIENTO DE INGRESOS Y CREACION DE OTRAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS.

HAY QUE CONSIDERAR LAS ACTIVIDADES DEL BANCO DE DESARROLLO AGROPECUARIO, QUE NO HA TENIDO LA CAPACIDAD OPERATIVA, NI LA ORIENTACION PARA FUNCIONAR COMO UN BANCO Y COBRAR SUS PRESTAMOS. ESTA ES UNA EXPERIENCIA COMUN EN LOS PAISES LATINOAMERICANOS. UNA ALTERNATIVA ES LA DE TRANSFERIR SUS FUNCIONES AL BANCO NACIONAL, QUE TIENE YA EXPERIENCIA Y ESTA PREPARADO PARA EL MANEJO DE PRESTAMOS AL SECTOR SOCIAL, Y AL SECTOR AGROPECUARIO. OTRA POSIBILIDAD SERIA UTILIZAR EN MAYOR GRADO LOS CREDITOS COMERCIALES DE LA BANCA PRIVADA. A LA LARGA, UN MANEJO MAS EFICIENTE DE LOS RECURSOS FINANCIEROS SERVIRA PARA LOGRAR UN MAYOR VOLUMEN DE CREDITO AL SECTOR.

5.- POLITICA COMERCIAL.

ADEMAS DE LAS MEDIDAS QUE MODIFICARIAN LOS ARANCELES VIGENTES EN MATERIA DE PROTECCION INDUSTRIAL Y AGRICOLA, SE RECOMIENDA UNA POLITICA COMERCIAL MAS INTEGRADA CON UN SISTEMA DE MERCADO.

LAS RESTRICCIONES CUANTITATIVAS AL COMERCIO INTERNACIONAL, LA PROHIBICION DE CUOTAS, YA SEA EN IMPORTACIONES O EXPORTACIONES, SON UNA FORMA INEFICIENTE DE POLITICA COMERCIAL. LAS CUOTAS DE EXPORTACION DE CAFE, MARINAS DE PESCADO, CUEROS O LAS CUOTAS DE IMPORTACION DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS HAN CREADO PRIVILEGIOS A CIERTAS PERSONAS O ACTIVIDADES Y REPRESENTAN UNA DISTORSION MAS A LA PROTECCION MISMA. EN LOS CASOS DONDE EXISTA PRODUCCION DEFICIENTIA LAS IMPORTACIONES DEBEN SER LIBRES(CON UN IMPUESTO O SI SE USAN CUOTAS, ESTAS DEBEN VENDERSE PUBLICAMENTE, PERO NO SE DEBEN RESTRINGIR LAS ACTIVIDADES DE LOS IMPORTADORES.

SE DEBE SIMPLIFICAR EL SISTEMA DE IMPUESTOS DE IMPORTACION. REVISAR LAS TARIFAS ESPECIFICAS Y HACERLAS CONCORDAR CON LOS IMPUESTOS AD VALOREM. COMO PARTE DE UNA POLITICA COMERCIAL TAMBIEN SE ESTABLECERIAN TRES TARIFAS GLOBALES DE IMPORTACION, SIN EXCEPCIONES.

1) UNA TARIFA MINIMA DEL 10 % (INCLUYENDO EL EL 7.5% DE RECARGOS CONSULARES) PARA BIENES TURISTICOS, ALGUNOS ARTICULOS DE PRIMERA NECESIDAD, Y ALGUNOS BIENES QUE SE DESEEN FAVORECER (COMO COMPUTADORAS PERSONALES POR RAZONES DE TRANSFERENCIA TECNOLOGICA).

2) UNA TARIFA GENERAL DEL 20% PARA TODOS LOS DEMAS PRODUCTOS INCLUYENDO INSUMOS Y BIENES DE CAPITAL.

3) UNA TARIFA MAXIMA DE PROTECCION, PARA LOS PRODUCTOS INDUSTRIALES Y AGRICOLAS.

4) ELIMINAR LAS TARIFAS DE IMPORTACION QUE EXISTEN PARA ARTICULOS NO AGROPECUARIOS, COMO LA DE CASAS PREFABRICADAS O LA DISCRIMINACION IMPOSITIVA CONTRA AUTOS USADOS O IMPUESTOS EXCESIVOS A LA IMPORTACION DE AUTOS DE LUJO O COMBUSTIBLE.

5) REDUCIR LOS IMPUESTOS RELATIVAMENTE ALTOS A CIERTOS PRODUCTOS, TALES COMO EL COMBUSTIBLE Y LOS AUTOS NUEVOS Y USADOS.

6.- REFORMA AL SISTEMA TRIBUTARIO.

EL PENSAMIENTO Y LA PRACTICA SOBRE EL SISTEMA TRIBUTARIO SE HA MODIFICADO MUCHO EN LOS AÑOS OCHENTA EN VISTA DE IMPORTANTES Y EXITOSAS REFORMAS EN PAISES DESARROLLADOS. EL CONCEPTO DE MAYOR IMPACTO HA SIDO EL RECONOCIMIENTO DE QUE LA EXCESIVA TRIBUTACION, EN PARTICULAR A LOS INGRESOS DEL CAPITAL, PUEDE LLEGAR A REDUCIR LOS NIVELES DE PRODUCCION Y CRECIMIENTO. LOS PRINCIPALES CONCEPTOS DE REFORMA EN LAS NORMAS TRIBUTARIAS SON:

A) HACER UN SISTEMA MAS SENCILLO, SIN MULTIPLICIDAD DE IMPUESTOS.

B) ACEPTAR EL PRINCIPIO DE QUE NO ES CONVENIENTE, NI REALISTA, LA EXISTENCIA DE UNA ALTA PROGRESIVIDAD EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.

C) REDUCIR O ELIMINAR LA DOBLE TRIBUTACION A LOS INGRESOS SOBRE LA INVERSION.

D) LOS IMPUESTOS NO DEBEN SER SESGADOS EN CONTRA DEL COMERCIO EXTERIOR.

E) NO SE DEBEN INTRODUCIR DISTORSIONES EN EL SISTEMA DE PRECIOS RELATIVOS.

REFORMAS EN ESTE SENTIDO SE HAN IMPLANTADO YA EN VARIOS PAISES DE AMERICA LATINA.

UNA REVISION INTEGRAL DEL SISTEMA DE IMPUESTOS ES PARTE NECESARIA DE UN PROYECTO DE REESTRUCTURACION ECONOMICA. ALGUNOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS SON FORMAS DE COMPENSAR LA EXISTENCIA DE DISTORSIONES. POR EJEMPLO, LOS INCENTIVOS DE INTERESES A LA CONSTRUCCION COMPENSAN SUS ALTOS COSTOS, COSTOS QUE A SU VEZ SON PRODUCTO DE DIVERSAS DISTORSIONES. LOS CERTIFICADOS DE ABONO TRIBUTARIO REPRESENTAN UNA COMPENSACION A LOS EXPORTADORES PARA HACERLOS MAS COMPETITIVOS. EN PANAMA SE HA EXAGERADO EL USO DE LOS "INCENTIVOS" TRIBUTARIOS QUE FAVORECEN A CIERTOS SECTORES EN DETRIMENTO DE LOS DEMAS.

EL IMPUESTO EXCESIVO A LA GASOLINA Y A LOS AUTOS SON DISTORSIONES QUE DEBEN ELIMINARSE. ES NECESARIO SEÑALAR QUE EL IMPUESTO DEL 118M DEBE EXTENDERSE A LOS SERVICIOS.

LOS METODOS Y PROCEDIMIENTOS MODERNOS DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA, PERMITEN UN COBRO MAYOR Y MAS EFICIENTE DE LOS IMPUESTOS. ENTRE LOS SISTEMAS EXISTENTES SE PUEDEN MENCIONAR EL SISTEMA DE REGISTRO UNICO DEL CONTRIBUYENTE, SISTEMA DE MANEJO DE BASE DE DATOS DE INFORMACION, DE AUDITORIA COMPUTARIZADA, LOTERIA PARA LAS FACTURAS DE COMPRAVENTA. ESTOS PROCEDIMIENTOS PUEDEN HACER FACTIBLE NORMAS TRIBUTARIAS MAS EQUITATIVAS Y ECONOMICAMENTE MAS EFICIENTES.

7.- ELIMINACION DE OTRAS DISTORSIONES

CONSTRUCCION DE VIVIENDA.

EL SECTOR DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS REFLEJA LAS DISTORSIONES DE OTROS MERCADOS Y ALGUNAS PROPIAS. EN EL CUADRO NO.3, SE PRESENTA INFORMACION SOBRE LOS COSTOS DE MATERIALES, MANO DE OBRA Y EL COSTO DE LA CONSTRUCCION DE UNA VIVIENDA EN PANAMA. HAY QUE AGREGAR QUE LAS NORMAS DE URBANIZACION TAMBIEN CREAN COSTOS ADICIONALES DADO QUE MAS DEL 30% DEL AREA DEL TERRENO NO PUEDE SER USADA COMO AREA UTIL DE CONSTRUCCION Y LOS REQUISITOS DE URBANIZACION EXIGEN ALTOS GASTOS. ESTO ELEVA EL COSTO DE URBANIZACION ENTRE B/12 Y B/15 POR METRO DE AREA UTIL. POR ULTIMO, LAS NORMAS DE EDIFICACION TAMBIEN HAN CONTRIBUIDO A MAYORES COSTOS. A ESTO SE AGREGA LA ESCASEZ RELATIVA DE TERRAZAS URBANAS AL NO INCORPORARSE A LAS MISMAS LAS AREAS REVERTIDAS DE LA ANTIGUA ZONA DEL CANAL.

EL ALTO COSTO DE CONSTRUCCION ES UN CLARO EJEMPLO DE COMO CADA SECTOR TRANSFIERE A OTROS SUS ALTOS PRECIOS, Y LA INDUSTRIA A SU VEZ LOS TRANSFIERE AL CONSUMIDOR (EL COMPRADOR), O AL GOBIERNO. DEBIDO A ESTAS CONDICIONES SE HACE NECESARIO PROTEGER Y SUBSIDIAR ESTA ACTIVIDAD. ESTO SE HACE MEDIANTE SUBSIDIOS A

INTERESES, COMO EL SISTEMA DE INTERESES PREFERENCIALES, TAMBIEN SE PROTEGE A LA ACTIVIDAD DE CONSTRUCCION MISMA DE LA COMPETENCIA EXTERNA, LO CUAL SE HACE PROHIBIENDO LA IMPORTACION DE VIVIENDAS PREFABRICADAS.

LOS ALTOS PRECIOS DE LA CONSTRUCCION DE VIVIENDA DETERMINAN QUE CON EL MISMO VOLUMEN DE FINANCIAMIENTO SE REALICE UNA CANTIDAD SUSTANCIALMENTE MENOR DE CONSTRUCCION, ESTO SE REFLEJA EN MENOS CASAS O CASAS MAS CHICAS. DEBIDO A ELLO TAMBIEN HAY MENOR EMPLEO, LO CUAL ES UNA INEFICIENCIA DEL SISTEMA ECONOMICO PUESTO QUE SE ESTAN SUBUTILIZANDO LOS RECURSOS NACIONALES, AUN EN PERIODOS DE AUGE, DADA LA CAPACIDAD MANIFIESTA DE LA ACTIVIDAD PARA EXPANDIRSE Y ABSORBER EMPLEO EN PRESENCIA DE MANO DE OBRA SUBUTILIZADA.

LOS ALTOS COSTOS DE LA MANO DE OBRA HACEN QUE LA INDUSTRIA OPERE EN FORMA CAPITAL INTENSIVA, USANDO LAS MAS MODERNAS MAQUINARIAS, NO OBTANTE, LO ANTERIOR, EL SECTOR DE LA CONSTRUCCION ES UN SECTOR QUE POTENCIALMENTE PUEDE CONTRIBUIR A RESOLVER LOS PROBLEMAS DE EMPLEO. EN COLOMBIA EL SECTOR ES INTENSIVO EN MANO DE OBRA, INCLUSO EN PARTE ES UN SECTOR INFORMAL.

POR ULTIMO, LA DISTORSION ECONOMICA TIENE UN EFECTO SOCIAL. LA POBLACION DE MENORES RECURSOS NO TIENE ACCESO A VIVIENDAS ADECUADAS, LO QUE HA PROPICIADO EL DESARROLLO DE BARRIADAS DE EMERGENCIA. LAS DIFERENTES POLITICAS Y NORMAS HAN CREADO UNA CONTRADICCION ENTRE EL OBJETIVO SOCIAL DE PROVEER VIVIENDA ADECUADA, EL OBJETIVO ECONOMICO DEL EMPLEO Y EL OBJETIVO POLITICO DE PROTECCION A PRODUCTORES Y A CIERTOS GRUPOS DE OBREROS.

ESTE ES UN CLARO EJEMPLO DE COMO LAS DIFERENTES DISTORSIONES CREAN UN SISTEMA INEFICIENTE: SE REDUCE EL NIVEL DE CONSTRUCCION, HAY MENOR EMPLEO Y NO SE SATISFACE LA NECESIDAD SOCIAL DE PROVEER VIVIENDA ADECUADA. REDUCIR LOS COSTOS DE CONSTRUCCION SIGNIFICARIA UNA RESPUESTA REAL A LA SOLUCION DE LOS PROBLEMAS NACIONALES.

EN LA PRESENTE CONJUNTURA, LA REDUCCION EN LOS COSTOS DE CONSTRUCCION REPRESENTA UN ASPECTO ESENCIAL PARA CREAR UN SISTEMA PRODUCTIVO EFICIENTE Y PROMOVER LA RECUPERACION DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA. LA REDUCCION DE COSTOS PERMITIRIA INCORPORAR UNA DEMANDA EFECTIVA POR PARTE DE LOS GRUPOS DE MENORES INGRESOS, QUE SON EL ESTRATO DONDE HAY DEMANDA POTENCIAL AHORA MISMO. ADEMAS LOS ALTOS COSTOS DE LA CONSTRUCCION AFECTAN INDIRECTAMENTE LOS COSTOS DE PRODUCCION DE TODAS LAS EMPRESAS, HACIENDOSE MAS DIFICIL COMPETIR EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES.

EN EL SECTOR CONSTRUCCION EXISTE UNA SITUACION ESPECIAL. EN LA CIUDAD DE PANAMA LA INDUSTRIA ESTA OPERANDO A MENOS DEL 15% DE SUS NIVELES ANTERIORES. NO HAY DEMANDA DE TRABAJO Y MIENTRAS LA ACTIVIDAD NO VUELVA A SU NIVEL NORMAL, EL SALARIO REAL DETERMINADO POR LA DEMANDA Y OFERTA SERIA MUY INFERIOR AL SALARIO PACTADO.

LOS OBREROS ACORDARON MODIFICAR LA CONVENCION LABORAL CON LA CAMARA PANAMERA DE LA CONSTRUCCION Y ACEPTARON UNA REDUCCION EN LOS SALARIOS PACTADOS. EL SALARIO MINIMO EN LA CONSTRUCCION BAJO DE B/1.67 A B/1.25 POR HORA, PERO EL SALARIO TODAVIA ES SUPERIOR AL SALARIO INDUSTRIA, DONDE EL SALARIO MINIMO ES DE B/0.78 POR HORA. ESTA SITUACION NO ES COMPATIBLE CON LA ACTUAL EXISTENCIA DE DESEMPLERO MASIVO EN EL SECTOR. DADO EL ALTO NIVEL DE DESEMPLERO SE RECOMIENDA QUE SE LIBERE AUN MAS LA RELACION LABORAL EN ESTE SECTOR, INCLUYENDO LA POSIBILIDAD DE SUSPENDER TEMPORALMENTE LA APLICACION DE LA CONVENCION COLECTIVA O PERMITIR EL EMPLEO FUERA DE LA CONVENCION COLECTIVA.

ALQUILER DE VIVIENDAS.

EN EL MERCADO DE ALQUILER DE VIVIENDAS SE ESTABLECIO EL CONTROL DE PRECIOS, LO QUE HA IDO EN PERJUICIO DEL PROPIETARIO, SOBRE TODO CUANDO HAY INFLACION. ADEMAS, SE RESTRINGIERON LOS MECANISMOS DE DESALGOJO. ESTO, EFECTIVAMENTE ELIMINO LA PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO EN LA CONSTRUCCION DE VIVIENDA DE ALQUILER BAJO. LOS PROPIETARIOS INCLUSO ABANDONARON EL MANTENIMIENTO DE LAS VIVIENDAS DE BAJO ALQUILER Y EL RESULTADO HA SIDO UNA SITUACION PEOR QUE LA QUE SE DESEABA CORREGIR. ESTAS NORMAS REPRESENTAN UNA EXAGERADA INTERVENCION ESTATAL EN LA OPERACION DEL MERCADO Y RESTRICCIONES A LA OPERACION DEL SECTOR PRIVADO.

SE DEBE LIBERAR COMPLETAMENTE EL MERCADO PARA LAS NUEVAS VIVIENDAS Y CREAR UN EFECTIVO MECANISMO DE DESALGOJO. PARA LAS OTRAS VIVIENDAS SE PUEDE CREAR UN PROCESO QUE PERMITA AUMENTOS PAULATINOS DE PRECIOS. ESTO SERIA UNA SEÑAL ADECUADA AL MERCADO A, PERO HAY QUE RECONOCER QUE LA EXPERIENCIA EN OTROS PAISES, INCLUYENDO LOS ESTADOS UNIDOS, ES QUE LA DISTORSION DE CONTROL DE PRECIOS EN EL MERCADO DE VIVIENDAS ES MUY DIFICIL O IMPOSIBLE DE CORREGIR.

COSTO DE MEDICAMENTOS.

UNA SERIE DE NORMAS, REGULACIONES, PROTECCION INDUSTRIAL, EXTENSION DE DERECHOS DE PATENTES, ACUERDOS, PROCEDIMIENTOS Y PRACTICAS COMERCIALES INTERFIEREN EN LA COMERCIALIZACION DE MEDICINAS. EL RESULTADO DEL SISTEMA ES QUE LOS PRECIOS DE LAS MISMAS SON MARCADAMENTE SUPERIORES A LOS PRECIOS QUE SE PAGAN POR LAS MISMAS MEDICINAS EN LOS ESTADOS UNIDOS. LAS RESTRICCIONES EN CUANTO A LAS MEDICINAS QUE SE PUEDEN VENDER EN EL PAIS TAMBIEN RESTRINGEN LA COMPETENCIA EN EL SECTOR. POR ULTIMO EL EXTENDIDO USO DE PRODUCTOS CENTROAMERICANOS RESULTA EN UNA DISMINUCION DE LA CALIDAD DE LOS PRODUCTOS MEDICINALES.

B.- MODERNIZACION DEL SISTEMA DE TRANSPORTE

LA VENTAJA DE LA POSICION GEOGRAFICA DE PANAMA PERMITE EXPORTACIONES LIGADAS AL SISTEMA DE TRANSPORTE INTERNACIONAL. LA ZONA LIBRE DE COLON Y EL TRANSBORDO DE CARGA SON EJEMPLO DE ELLO. ESTA VENTAJA SE PIERDE, EN GRAN PARTE, SI LOS COSTOS INTERNOS DE MANEJO DE MERCANCIAS SON MUY ALTOS; COMO EN EFECTO ES LA SITUACION.

EL PRECIO DE LA GASOLINA ES \$/1.98, EN GRAN PARTE COMO RESULTADO DE IMPUESTOS, ESTE PRECIO ES MAS DEL DOBLE DEL PRECIO EN LOS ESTADOS UNIDOS. A MEDIADOS DE LOS OCHENTA LA TARIFA DE CAMIONES EN PANAMA SE ESTIMO EN 19.85 CENTAVOS POR TONELADA KILOMETRO, CUANDO LA MISMA ERA 10.02 CENTAVOS EN ESTADOS UNIDOS Y ENTRE 8 A 9 CENTAVOS EN LOS PAISES LATINOAMERICANOS. EN 1984 EL COSTO DE TRANSBORDAR UN CONTENEDOR EN PANAMA ERA UN 35% MAYOR QUE EN JAMAICA, USANDO EL PUERTO DE CRISTOBAL, Y EL DOBLE SI SE USABA EL DE BALBOA Y ESTA SITUACION HA EMPEDRADO.

YA HEMOS VISTO QUE LA POLITICA PETROLERA HA SIGNIFICADO RECARGOS EXCESIVOS AL TRANSPORTE, VIA INEFICIENCIAS EN LA PRODUCCION E IMPUESTOS AL COMBUSTIBLE, LO QUE INCIDE EN LOS COSTOS DEL TRANSPORTE.

EL SISTEMA DE TRANSPORTE DE CARGA TIENE DISTORSIONES QUE HAN RESULTADO EN ALTOS COSTOS DEBIDO A RESTRICCIONES A LA COMPETENCIA. ASI, UN SOLO GRUPO DE TRANSPORTISTAS PUEDE OPERAR EN LA ZONA LIBRE DE COLON Y NO SE PERMITE QUE LAS MISMAS EMPRESAS MANEJEN SU PROPIA CARGA. ESTO CREA UN CARTEL, Y AUMENTA LOS COSTOS. EN VISTA DE LA EXPANSION PRESENTE Y FUTURA DE EMPRESAS MAQUILADORAS EN EL AREA DE COLON, Y SU IMPORTANCIA PARA LA REACTIVACION Y DESARROLLO DE LA ECONOMIA SE HACE NECESARIO ELIMINAR ESTAS RESTRICCIONES.

LAS RESTRICCIONES MAS IMPORTANTES HAN SIDO:

I) LA EXISTENCIA DE UNA EMPRESA QUE COBRABA POR UN SERVICIO DE CUSTODIA E INFORMACION DE BARCOS, PERO QUE EN VERDAD ERA UN IMPUESTO PRIVADO.

II) RESTRICCIONES A LAS EXPORTACIONES DESDE LA ZONA LIBRE VIA EL PUERTO DE BAHIA LAS MINAS.

III) LA EXISTENCIA DE UN CARTEL DE TRANSPORTISTAS DE CARGA HACIA Y DESDE LA ZONA LIBRE DE COLON (TAMBIEN HACIA Y DESDE CHIRIQUI).

IV) LOS ALTOS COSTOS E INEFICIENCIAS DE LOS PUERTOS DE BALBOA Y CRISTOBAL.

V) LA TARIFA NO COMPETITIVA Y EL DETERIORO DE LOS SERVICIOS DEL FERROCARRIL.

VI) EL PROBLEMA DE LA INCIDENCIA EN EL COSTO DEL TRANSPORTE VIA CARRETERA PANAMA-COLON POR FALTA DE CAPACIDAD Y LAS MALAS CONDICIONES DE LA RUTA.

VII) LOS ALTOS IMPUESTOS AL COMBUSTIBLE.

LOS ALTOS COSTOS E INEFICIENCIAS EN LAS OPERACIONES PORTUARIAS INCIDEN EN LOS COSTOS DE LAS EMPRESAS NAVIERAS, LO CUAL SE TRANSFIERE A LOS PRECIOS DE LOS FLETES MARITIMOS.

VARIAS DE LAS REFORMAS YA HAN SIDO REALIZADAS, ENTRE ELLAS EL CIERRE DE LA EMPRESA TRANSIT, S.A. PRONTO SE ELIMINARAN CUALESQUIERA RESTRICCIONES A TRANSPORTISTAS PARA HACER NEGOCIOS DE CARGA EN LA ZONA LIBRE DE COLON, ASI COMO LAS RESTRICCIONES A LAS EXPORTACIONES VIA EL PUERTO DE BAHIA LAS MINAS. LOS COSTOS-INEFICIENCIA DE LOS PUERTOS SE VAN A CORREGIR MEDIANTE LA MODERNIZACION DE LOS MISMOS. EN LA PARTE DEL PETROLEO URGE REVISAR EL CONTRATO DE COMPRA Y VENTA SUSCRITO POR EL GOBIERNO CON LA REFINERIA PANAMA S.A., EN FEBRERO DE 1984, SUSTITUTO DEL ACUERDO CORAL GABLE; Y EN SU LUGAR PASAR A UN SISTEMA DE PRECIOS PLATTS MAS TRANSPORTE, MAS UNA PROTECCION AL VALOR AGREGADO LOCAL, COMO SE HACIA ANTES DE 1980. SE ESTA REVISANDO EL SUBSIDIO CRUZADO EN PRECIOS QUE EXISTE EN LOS DERIVADOS DEL PETROLEO.

UN ASPECTO IMPORTANTE EN LA MODERNIZACION DEL SECTOR TRANSPORTE ES EL DESARROLLO DEL PROYECTO CENTRO PUERTO. LA IDEA BASICA ES QUE PANAMA SE CONVIERTA EN UN CENTRO DE TRANSBORDO DE CONTENEDORES. UN BARCO DE YOKOHAMA A NUEVA YORK DESCARGARIA CONTENEDORES EN PANAMA PARA SER TRANSBORDADOS Y ENVIADOS A SUR AMERICA, A SU VEZ RECOGERIA CONTENEDORES PARA NUEVA YORK. TAMBIEN EL TRANSBORDO SE PUEDE HACER CON RUTAS DE EUROPA A SUR AMERICA, O CUALQUIER RUTA QUE CRUCE EL CANAL.

LA VENTAJA DE PANAMA ES OBVIA. LOS BARCOS CRUZAN EL CANAL, NO PIERDEN TIEMPO DE ESPERA MIENTRAS HACEN EL TRANSBORDO. SE PUEDEN TRANSFERIR CONTENEDORES POR FERROCARRIL, O POR TIERRA, DE UNA COSTA A LA

OTRA, CON LO QUE SE AMPLIAN LAS POSIBILIDADES DE INTERCAMBIO. PARA SER RENTABLE EL PROYECTO NECESITA UNA OPERACION EFICIENTE Y DE BAJO COSTO. EL GOBIERNO YA HA ANUNCIADO LA MODERNIZACION DE LOS PUERTOS, LA INCORPORACION DE OPERADORES INTERNACIONALES Y LA PROMOCION PRIORITARIA DE ESTE PROYECTO.

EL PROYECTO DE INVERSION SE HARIA EN VARIAS ETAPAS. PRIMERO, MEJORAS EN LAS TERMINALES EXISTENTES, MODERNIZANDO EL MANEJO EN PATIO CON UNA NUEVA GRUA DE PORTICO EN BALBOA. DESPUES, LA CONSTRUCCION DE UNA NUEVA TERMINAL EN EL AREA DE CRISTOBAL, CON TRES ATRACADEROS, Y SISTEMA DE MANEJO DE CONTENEDORES DE "STRADLE CARRIER". POR ULTIMO EXPANSION DEL PUERTO DE BALBOA. LAS INVERSIONES TOTALES SERAN DE MAS DE 8/200 MILLONES, Y SE TENDRA CAPACIDAD PARA TRANSBORDAR MAS DE 800,000 BTU (CONTENEDORES CHICOS).

QUEDA CLARO QUE LIGADO AL DESARROLLO DEL CENTRO PUERTO SE CREAN OPORTUNIDADES ECONOMICAS DE DIVERSO TIPO:

A) EN LA REDUCCION DE LOS ALTOS COSTOS DE LOS PUERTOS LOCALES LO QUE BENEFICIARIA A LA ZONA LIBRE DE COLOM, LAS ZONAS MULTISECTORIALES DE PROCESAMIENTO PARA EXPORTACION Y A LOS EXPORTADORES LOCALES.

B) LAS POSIBILIDADES DE AMPLIAR EL PROCESO DE INTERMEDIACION COMERCIAL CON LOS PAISES DE LA REGION CENTROAMERICANA Y DEL CARIBE.

C) EXISTEN POSIBILIDADES LIGADAS A LA REPARACION, MANTENIMIENTO Y ALQUILER DE CONTENEDORES.

9.- LOS MECANISMOS DE FORMACION DE PRECIOS.

EL SISTEMA DE PRECIOS EN PANAMA NO ES EL RESULTADO DEL LIBRE JUEGO DE LAS FUERZAS DEL MERCADO, DE LOS MECANISMOS DE DEMANDA Y OFERTA, O DE UN SISTEMA DE COMPETENCIA ENTRE EMPRESAS LOCALES JUNTO CON LOS PRODUCTORES INTERNACIONALES. EN LA MAYORIA DE LOS CASOS SE HA CREADO UNA INTERVENCION EN LOS MECANISMOS DE FORMACION DE PRECIOS, O SE HA INTERVENIDO DIRECTAMENTE EN LOS MISMOS.

EN PANAMA SE DAN TODO TIPO DE DISTORSIONES EN LA FIJACION DE PRECIOS.

- PRECIOS NEGOCIADOS PARA LOS PRODUCTOS AGRICOLAS.

- CONVENIOS TRIPARTITAS EN LAS NEGOCIACIONES LABORALES.

- PRECIOS LIBRES EN ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS, PERO CON PROHIBICION O CUOTAS DE IMPORTACIONES, O ALTAS TARIFAS DE PROTECCION.

- PRECIOS CONTROLADOS EN PRODUCTOS INDUSTRIALES, PERO SIN COMPETENCIA, Y QUE VALIDAN UN SISTEMA OLIGOPOLICO.

- FIJACION DE SALARIOS MINIMOS.

- SUBSIDIOS CRUZADOS EN LOS PRECIOS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

- OFICINAS DE CONTROLES DE PRECIOS.

- CONTROL DE PRECIOS EN ALQUILERES.

- PRECIOS MONOPOLICOS EN LOS SERVICIOS PUBLICOS.

- SUBSIDIOS A LOS INTERESES AGRICOLAS Y DE VIVIENDA.

- RECARGOS A LOS INTERESES EN PRESTAMOS COMERCIALES Y PERSONALES O DE CONSUMO.

ESTA DEFINICION DE LOS MECANISMOS DE FORMACION DE PRECIOS EN PANAMA REFLEJA LAS DISTORSIONES EN DISTINTOS SECTORES, PERO ES A SU VEZ, Y DE POR SI UN MECANISMO DE DISTORSION.

EL SISTEMA DE CONTROL DE PRECIOS Y LOS MECANISMOS DE PRECIOS NEGOCIADOS INTERFIEREN EN LA OPERACION DEL MERCADO. ESTE SISTEMA PUEDE JUSTIFICARSE COMO UN MECANISMO PARA EVITAR ABUSOS CUANDO EXISTE UN SISTEMA PRODUCTIVO CON PROTECCION A BASE DE CUOTAS O PROHIBICIONES DE IMPORTACION, Y CON EMPRESAS LOCALES MONOPOLICAS U OLIGOPOLICAS. SIN EMBARGO, EL SISTEMA DE CONTROL DE PRECIOS NO HA CUMPLIDO SU COMETIDO. EL SISTEMA DE CONTROL DE PRECIOS POR MEDIO DE COSTOS MAS UN MARGEN DE GANANCIAS, LO QUE HACE ES CONFIRMAR LOS PRECIOS DE LOS CARTELES U OLIGOPOLIOS. A PESAR DE MANIFESTACIONES PUBLICAS DE QUE EL PROPOSITO ES PROTEGER AL CONSUMIDOR, LOS PRECIOS EN PANAMA DE LOS PRODUCTOS PROTEGIDOS, TALES COMO: ALIMENTOS, VIVIENDA, MEDICINA Y OTROS PRODUCTOS DE PRIMERA NECESIDAD, SON MUCHO MAYORES QUE LOS PRECIOS INTERNACIONALES, SITUACION UNICA EN UN PAIS EN VIAS DE DESARROLLO.

EN PANAMA SE CONSIGUEN LOS PRODUCTOS IMPORTADOS, INCLUYENDO ARTICULOS DE LUJO, A PRECIOS INTERNACIONALES. ESTO SUCEDE CON LOS ELECTRODOMESTICOS, LAS JOYAS, RELOJES Y LOS AUTOMOVILES. EN AMERICA LATINA EN CAMBIO DICHS PRODUCTOS SON RELATIVAMENTE CAROS. POR OTRO LADO, EN PANAMA A LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS, LAS MEDICINAS, LAS VIVIENDAS Y LOS SERVICIO PUBLICOS SON MUCHO MAS CAROS QUE EN EL RESTO DEL MUNDO, NUEVAMENTE UNA SITUACION DIFERENTE A LA DE OTROS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO.

¿POR QUE ES CARO PANAMA?

EN FORMA RESUMIDA ESTE DOCUMENTO PRESENTA LOS ELEMENTOS QUE EXPLICAN POR QUE PANAMA ES CARO. PARA EMPEZAR, LOS ALTOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS E INDUSTRIALES SON EL RESULTADO DE LA POLITICA DE PROTECCION. EN ALGUNOS CASOS LOS ALTOS PRECIOS TAMBIEN REFLEJAN LA EXISTENCIA DE MONOPOLIOS. EN OTROS CASOS LOS ALTOS PRECIOS RESULTAN DE PRODUCCION INEFICIENTE, AMPARADAS EN POLITICAS DE PROTECCION.

LA INEFICIENCIA RESULTANTE DE ORIENTAR LA PRODUCCION A PRODUCTOS DONDE NO TENEMOS VENTAJAS COMPARATIVAS, JUNTO CON LA EXISTENCIA DE NORMAS LEGALES QUE RESTRINGEN LA OPERACION DEL SECTOR PRIVADO Y DE UNA ECONOMIA DE MERCADO TAMBIEN CONTRIBUYEN A ALTOS PRECIOS. LA BAJA PRODUCTIVIDAD REAL DE LAS ACTIVIDADES DEL SECTOR PUBLICO Y EL EXCESO DE GASTO, SE REFLEJA EN ALTAS TARIFAS E IMPUESTOS. POR ENCIMA DE ELLO SE HACEN RECARGOS PARA FINANCIAR SUBSIDIOS CRUZADOS A PROGRAMAS SOCIALES.

OTRAS RESTRICCIONES, COMO EL CODIGO DEL TRABAJO, TAMBIEN INCIDE EN ALTOS COSTOS DE PRODUCCION. POR ULTIMO, LOS ALTOS PRECIOS DE BIENES NO TRANSABLES Y PROTEGIDOS SE REFLEJAN EN ALTOS SALARIOS DE LA MANO DE OBRA, LO QUE A SU VEZ INCIDE EN ALTOS COSTOS DE PRODUCCION DE LAS ACTIVIDADES.

LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS SON BIENES DE CONSUMO POPULAR (WAGEGOODS), SU ALTO PRECIO AFECTA EL NIVEL DE SALARIOS DE EQUILIBRIO, Y HACE QUE SE NECESITE UN MAYOR SALARIO EN DOLARES, PARA TENER EL MISMO SALARIO REAL. EL ALTO COSTO DE LA MANO DE OBRA LOCAL A SU VEZ AFECTA LOS COSTOS DE PRODUCCION DE TODAS LAS ACTIVIDADES Y REDUCE LA CAPACIDAD DE COMPETIR INTERNACIONALMENTE. POR OTRA PARTE, NO SE PUEDE PROMOVER LA CREACION DE AREAS DE EXPORTACION DONDE LOS OBREROS GANARIAN SALARIOS INTERNACIONALES Y QUE DESPUES TENGAN QUE REGRESAR A LA ECONOMIA LOCAL Y PAGAR ALTOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS BASICOS.

EL SISTEMA DE PRECIOS EN PANAMA REFLEJA LAS DISTORSIONES EN VARIOS SECTORES DE LA ECONOMIA, TRANSFIRIENDO DE HECHO ESTAS DISTORSIONES A TODO EL SISTEMA DE PRODUCCION. POR ESTA SITUACION EL SISTEMA DE PRECIOS SE TRANSFORMA EN SI, EN OTRA FORMA DE DISTORSION. LA SITUACION ANTES DESCRITA, CREA UN MECANISMO AUTOSOSTENIDO DE INTERVENCION EN LOS DIVERSOS MERCADOS. ALTOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS AGRICOLAS SE TRANSFORMAN EN ALTOS COSTOS DE LOS INSUMOS PARA LA AGROINDUSTRIA, LO QUE AFECTA SUS COSTOS DE PRODUCCION. ESTA SITUACION LLEVA A LA NECESIDAD DE OTORGAR PROTECCION A LA INDUSTRIA LOCAL, FRENTE A PRODUCTORES EXTERNOS EFICIENTES. ESTA PROTECCION A LA INDUSTRIA CREA, DADA LA PEQUEÑEZ DEL MERCADO, UN SISTEMA MONOPOLICO-OLIGOPOLICO.

LAS DISTORSIONES DESCRITAS PRODUCEN INEFICIENCIA Y ALTOS PRECIOS INTERNOS, LO QUE A SU VEZ CONDUCE A LA EXISTENCIA DE SALARIOS, NOMINALES (EN DOLARES) ALTOS PARA COMPENSAR A LOS OBREROS, POR LOS ALTOS PRECIOS. ESTO SE TRADUCE INMEDIATAMENTE EN MAYORES COSTOS DE PRODUCCION AL SECTOR AGRICOLA E INDUSTRIAL, REDUCIENDOLE SU COMPETITIVIDAD Y JUSTIFICANDO MAYOR PROTECCION FRENTE A LOS PRODUCTOS IMPORTADOS.

LA TRANSFERENCIA AL SISTEMA DE PRECIOS, DE LOS SISTEMAS DE PROTECCION Y DISTORSIONES, AL HACER MAS COSTOSA LA PRODUCCION LOCAL ELIMINA LA POSIBILIDAD DE EXPORTACIONES NO TRADICIONALES. DE ESA FORMA SE PIERDEN EXPORTACIONES EN QUE USARIAMOS NUESTRO RECURSO ABUNDANTE, LA MANO DE OBRA. ESTO SIGNIFICA UNA REDUCCION EN LA PRODUCCION Y EL USO DE LOS RECURSOS EN ACTIVIDADES DE MENOR PRODUCTIVIDAD REAL.

EN UN SISTEMA DE PRECIOS DE MERCADO, COMO SE ESPERA TENER EN PANAMA, SON LOS PRECIOS INTERNACIONALES LOS QUE DETERMINAN EL PRECIO DE LOS PRODUCTOS LOCALES. NO SE NECESITA ENTONCES UN MECANISMO DE CONTROL DE PRECIOS QUE HA SERVIDO, CONTRARIO A LO QUE SE ESPERABA, PARA PRODUCIR Y MANTENER PRECIOS ALTOS Y VALIDAR LOS PRECIOS DE CARTEL.

PROGRAMA DE MODERNIZACION DEL ESTADO.

EN LA FILOSOFIA DE DESARROLLO DEL GOBIERNO ANTERIOR EL ESTADO ERA UNA PARTE INTEGRANTE Y ESENCIAL DEL MODELO DE MODERNIZACION. EL ESTADO ACTIVISTA, EMPRESARIO, PRODUCTOR, INTERVENCIONISTA, DESARROLLISTA, TENIA LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE MEJORAR LOS INGRESOS,, DE ABSORBER EMPLEO, DE GENERAR CRECIMIENTO; POR ELLO SE CREO UNA SERIE DE EMPRESAS Y ENTIDADES ESTATALES.

EL ESTADO MOSTRO SER UN EMPRESARIO POCO EFICIENTE. LOS GRANDES PROYECTOS DE INVERSION TUVIERON SERIAS DIFICULTADES, ENTRE ELLOS: LAS HIDROELECTRICAS DE BAYANO Y FORTUNA, EL AEROPUERTO DE TOCUMEN; EL PUERTO DE VACAMONTE, CONTADORA. OTROS PROYECTOS SE HICIERON SIN JUSTIFICACION ECONOMICA O A COSTOS EXCESIVOS, COMO LOS INGENIOS, EL PUENTE PROTECTADO SOBRE EL CANAL (VAN DAM) Y LA CARRETERA CHIRIQUI BOCAS. LAS EMPRESAS ESTATALES OPERARON CON SERIOS PROBLEMAS DE EFICIENCIA, EN PARTICULAR EL INSTITUTO DE RECURSOS HIDRAULICOS Y ELECTRIFICACION (IRHE), LA AUTORIDAD PORTUARIA NACIONAL, LA CORPORACION AZUCARERA LA VICTORIA, LAS EMPRESAS AGRICOLAS Y LA BANCA DE FOMENTO (CDFINA, BHM, BDA).

PARTE DE LOS PROBLEMAS DE EFICIENCIA DEL SECTOR PUBLICO RESULTAN DE LA MEZCLA DE DIFERENTES OBJETIVOS: LOS SOCIALES, COMO EL DE EMPLEO, Y LA DE OBJETIVOS POLITICOS, QUE INTERFIEREN EN LA OPERACION DE LA ENTIDAD, Y POR ULTIMO LOS PROBLEMAS DE CORRUPCION.

LA NUEVA ORIENTACION ES COMPLETAMENTE DIFERENTE. EL ESTADO DEJARA DE RESPONSABILIZARSE POR RESOLVER DIRECTAMENTE TODOS LOS PROBLEMAS DE LA SOCIEDAD. SE VA A REDUCIR LA ACTIVIDAD ESTATAL DE PRODUCCION, ADEMÁS, ES NECESARIO MODERNIZAR Y REFORMAR LAS ENTIDADES Y EMPRESAS QUE SEGUIRAN SIENDO ESTATALES, CON EL OBJETO DE HACERLAS MAS EFICIENTES.

1.- PROGRAMA DE PRIVATIZACION

EL PROGRAMA DE PRIVATIZACION ES OTRO DE LOS COMPONENTES ESTRATEGICOS DE LA POLITICA ECONOMICA. EL PROGRAMA DEBE TENER COMO OBJETIVOS:

- I) REDUCIR EL NUMERO DE ENTIDADES PARAESTATALES.
- II) TRANSFERIR AL SECTOR PRIVADO ACTIVIDADES DEL SECTOR PUBLICO.
- III) VENDER CIERTAS EMPRESAS O ACTIVOS.

EXISTE LA ALTERNATIVA DE DAR EN CONCESION ACTIVIDADES, O DE TRANSFERIR EL MANEJO DE CIERTAS ORGANIZACIONES A PATRONATOS, O DE CREAR MAYOR PARTICIPACION LOCAL (MUNICIPIOS). HABRA QUE DESARROLLAR PRIMERO LOS LINEAMIENTOS DEL PROGRAMA: QUE PRIVATIZAR MEDIANTE VENTA O MEDIANTE OTRAS FORMAS, COMO HACERLO, QUIEN LO HARA, COMO PARTICIPARA LA INVERSION EXTRANJERA, QUE ASISTENCIA TECNICA SE RECIBIRA Y POR QUIEN. SE ESPERA TENER ASISTENCIA TECNICA AL RESPECTO.

SE PUEDEN MENCIONAR LOS SIGUIENTES CRITERIOS DE PRIVATIZACION:

- I) LAS EMPRESAS NO RENTABLES
- II) LAS ACTIVIDADES NO ESTRATEGICAS
- III) ACTIVIDADES QUE SE ESTAN DESARROLLANDO EN FORMA INEFICIENTE
- IV) POSIBILIDAD DE PRIVATIZACION PARCIAL
- V) ACTIVIDADES QUE PODRIAN SER MANEJADAS COMO PATRONATOS

ALGUNAS ENTIDADES QUE PODRIAN PRIVATIZARSE SON: LA CORPORACION AZUCARERA LA VICTORIA (CALV), LA EMPRESA CEMENTO BAYANO, CITRICOS DE CHIRIQUI, FERROCARRIL DE PANAMA, AIR PANAMA, COOPERACION DEL BAYANO. EN LOS CASOS DEL INSTITUTO DE RECURSOS HIDRAULICOS Y ELECTRIFICACION (IRHE) Y DEL INSTITUTO NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES (INTEL) EXISTE LA OPCION DE UNA MAYOR PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO EN EL SECTOR. LAS ALTERNATIVAS SOBRE CONTRATACION DE SERVICIOS EN EL SECTOR PRIVADO, LA PRIVATIZACION PARCIAL O LA PRIVATIZACION TOTAL, FORMARIAN PARTE DE LOS ESTUDIOS SOBRE LA OPERACION DEL SECTOR PUBLICO.

ADEMÁS DE EMPRESAS, HAY ACTIVIDADES QUE SE PUEDEN TRANSFERIR AL SECTOR PRIVADO MEDIANTE CONTRATOS DE SERVICIOS O CONCESIONES, ENTRE ELLAS LA DIRECCION METROPOLITANA DE ASEO (DIMA), EL SISTEMA DE AGUA POTABLE, QUE AHORA FUNCIONA EN FORMA INEFICIENTE Y COSTOSA (COBRA 40% DE LO QUE PRODUCE), PUEDE SER OPERADO POR EL SECTOR PRIVADO. ESTO SE PUEDE PRIVATIZAR CON ARREGLOS SOBRE COMO DISTRIBUIR LOS COSTOS EN LOS PROYECTOS DE ORIENTACION SOCIALES

ALGUNAS ACTIVIDADES PODRIAN SER MANEJADAS PARCIAL O TOTALMENTE POR UN PATRONATO, DANDO EL GOBIERNO UN APOORTE GLOBAL. ESTO SE HACE EXITOSAMENTE EN EL HOSPITAL DEL NIÑO, TAMBIEN LA CIUDAD DEL NIÑO, LA CRUZ ROJA NACIONAL. SE PODRIA CONSIDERAR OPERAR EN LA MISMA FORMA ALGUNAS FUNCIONES DEL INSTITUTO PANAMEÑO DE HABILITACION ESPECIAL (IPHE), EL INSTITUTO NACIONAL DEL DEPORTE (INDE), EL INSTITUTO NACIONAL DE LA CULTURA (INAC).

CUADRO NO. 4

RESUMEN DE ALTERNATIVAS A CONSIDERAR SOBRE LA ORGANIZACION DE EMPRESAS Y ENTIDADES ESTATALES:

EMPRESAS CON POTENCIAL DE SER VENDIDAS:

AIR PANAMA
FERROCARRIL DE PANAMA
EMPRESA ESTATAL DE CEMENTO BAYANO

CITRICOS DE CHIRIQUI
 CORPORACION DE DESARROLLO INTEGRAL DEL BAYANO
 CORPORACION BANANERA DE BOCAS DEL TORO
 CORPORACION AZUCARERA LA VICTORIA
 INSTITUTO DE SEGURO AGROPECUARIO

ACTIVIDADES QUE PUEDEM SER OPERADAS POR EL SECTOR PRIVADO

INSTITUTO PANAMEÑO DE TURISMO (IPAT)
 INSTITUTO PANAMEÑO DE COMERCIO EXTERIOR (IPCE)
 DIRECCION METROPOLITANA DE ASEO (DIMA)
 INSTITUTO PANAMEÑO AUTONOMO DE COOPERATIVAS (IPACOP)
 INSTITUTO PANAMEÑO DE HABILITACION ESPECIAL (IPHE)

INTEGRAR CON OTRAS INSTITUCIONES

BANCO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (BDA)
 BANCO HIPOTECARIO NACIONAL (BHN)

VENTA DE ACTIVOS O INSTALACIONES

AREAS REVERTIDAS
 AEROPUERTO DE PATILLA
 INSTALACIONES DEL IMA
 HOTELES-INSTALACIONES DEL IPAT

EMPRESAS COMPLEJAS CON SOLUCIONES MULTIPLES

INSTITUTO DE RECURSOS HIDRAULICOS Y ELECTRIFICACION (IRHE)
 INSTITUTO NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES (INTEL)
 AUTORIDAD PORTUARIA NACIONAL (APN)
 INSTITUTO PANAMEÑO DE CULTURA (INAC)
 INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES (IDAAN)

EL PROGRAMA DE FORMACION PROFESIONAL, MANEJADO EN PARTE POR EL INAFORP, Y EN PARTE CON SUBVENCIONES A LOS SINDICATOS, HAY QUE REDISEÑARLO COMPLETAMENTE. DEBE HABER UNA INTEGRACION MUCHO MAYOR CON EL SECTOR DE PRODUCCION O LAS EMPRESAS. AQUI QUIZAS SE PUEDA OBTENER ASESORIA PARA UN NUEVO DISEÑO DE OPERACION. EN TODOS ESTOS CASOS EL ESTADO PROVEE UN SUBSIDIO A LAS OPERACIONES, SIN INTERVENIR, EN LAS MISMAS.

LAS ACTIVIDADES DE PROMOCION DEL TURISMO PUEDEN SER REALIZADAS MEJOR DIRECTAMENTE POR PARTE DEL SECTOR PRIVADO. UN CASO EXITOSO DE PROMOCION TURISTICA HA SIDO EL DE MEXICO, DONDE FUE MANEJADA POR UNA INSTITUCION DEL SECTOR PRIVADO, CON FONDOS DEL SECTOR PUBLICO. EL IPAT DEBE OPERAR ASI, Y SUS INSTALACIONES Y ACTIVIDADES DE TURISMO INTERNO, SE PUEDEN VENDER O SER OPERADAS POR EL MINISTERIO DE COMERCIO E INDUSTRIAS. LA IDEA INICIAL DE LA OFICINA DE PROMOCION DE INVERSIONES, ASI COMO EL INSTITUTO DE PLANEACION DE EXPORTACIONES, ERA UNA ENTIDAD DEL SECTOR PRIVADO, Y ASI SE DESARROLLO EN LOS OTROS PAISES DE LA REGION. LO MISMO PUEDE DECIRSE EN LA ZONA LIBRE DE COLON. ENTRE OTROS PAISES (REPUBLICA DOMINICANA) GRAN PARTE DE LAS ZONAS DE PROCESAMIENTO INDUSTRIAL SON OPERADAS POR EL SECTOR PRIVADO. EL GOBIERNO PUEDE DAR EN CONCESION EL DESARROLLO DE LAS MISMAS, O VENDER LAS FACILIDADES.

HAY ENTIDADES O ACTIVIDADES QUE DEBERIAN CERRARSE INCORPORANDO SUS FUNCIONES A OTRAS ENTIDADES PUBLICAS. POR EJEMPLO COFINA Y EL BDA (TRANSFERIR AL BANCO NACIONAL), EL BANCO HIPOTECARIO NACIONAL (BHN) DEBERIA POSIBLEMENTE TRASLADARSE A LA CAJA DE AHORROS. ADEMAS SE PUEDE INCLUIR EN ESTE PROGRAMA LA VENTA DE ACTIVOS. YA SE HA ANUNCIADO LA VENTA DEL HOTEL DE TABOGA Y EL HOTEL WASHINGTON EN COLON. EL IMA TIENE INSTALACIONES DE SILOS, MOLINOS Y UNA EMPRESA PROCESADORA DE POLLOS QUE PUEDEM VENDERSE. SE DEBEN CERRAR O

VENDER LAS INSTALACIONES DE ABATTOIR NACIONAL, Y EL EQUIPO DEL INGENIO FELIPILLO. TAMBIEN DEBE CERRARSE EL AEROPUERTO DE PAITILLA Y VENDER LAS TIERRAS.

HAY QUE DESARROLLAR, APENAS SEA CONVENIENTE, LA URBANIZACION DE LAS AREAS REVERTIDAS. ESTO NO PUEDE HACERSE POR EL GOBIERNO POR FALTA DE FONDOS. ESTE SERIA UN PROGRAMA ESPECIAL; HAY ALTERNATIVAS DIFERENTES PARA PROYECTOS MIXTOS, PROYECTOS PARA SECTORES DE BAJOS INGRESOS, PROYECTOS PRIVADOS DE DESARROLLO DE AREAS COMERCIALES O RESIDENCIALES. DADAS LAS DIFICULTADES DE LOGRAR FINANCIAMIENTO PARA VIVIENDAS ACTUALMENTE. EL PROGRAMA DE VENTA DE TIERRAS DEBE CONSIDERARSE, ASI COMO FORMAS DE VENTAS PARCIALES, PARA EVITAR UNA OFERTA MAYOR QUE LA QUE PUEDE ABSORBER EL MERCADO.

SE HACE NOTAR QUE EL PROGRAMA DE PRIVATIZACION, EN PARTICULAR LA VENTA DE EMPRESAS, DEPENDE DE LAS "REGLAS DEL JUEGO" DEL SISTEMA ECONOMICO, ENTRE ESTAS TENEMOS: EL NIVEL DE PROTECCION INDUSTRIAL, LA POLITICA DE PRECIOS AGRICOLAS, LAS TASAS DE IMPUESTOS SOBRE LA RENTA. LA DEFINICION DE ESTOS IMPORTANTES ASPECTOS AFECTARAN LAS EXPECTATIVAS DE INGRESO FUTURO Y POR LO TANTO EL VALOR PRESENTE DE LA ACTIVIDAD A COMPRARSE (VENDERSE). POR LO TANTO EL PROGRAMA DE PRIVATIZACION REQUIERE, PARA SER EFICIENTE QUE ESTAS NORMAS SEAN DEFINIDAS PREVIAMENTE, Y QUE EL SISTEMA BANCARIO NACIONAL ESTE FUNCIONANDO EN FORMA NORMAL.

EL MECANISMO DE TRANSFERENCIA DEBE GARANTIZAR EL MAXIMO DE RENDIMIENTO PARA EL ESTADO (QUE ES EL PROPIETARIO), POR ELLO SE PREFERE SUBASTA PUBLICA O LA VENTA DE ACCIONES EN EL MERCADO, CON PARTICIPACION DE INVERSIONISTAS EXTRANJEROS Y LOCALES. ADEMAS DEBEN ESTAR CLARAS LAS REGLAS Y COMPENSACIONES A LOS PRESENTES EMPLEADOS. POR ULTIMO NUEVAS EMPRESAS NO DEBEN TENER BENEFICIOS MONOPOLICOS.

2.- PROGRAMA PARA MEJORAR LA EFICIENCIA DE LAS EMPRESAS ESTATALES.

LAS EMPRESAS ESTATALES SE CONVIRTIERON EN UN MECANISMO DE ABSORCION DE EMPLEO Y EN ENTIDADES ADMINISTRADAS CON OBJETIVOS POLITICOS. ESTA ORIENTACION POR DEFINICION, GENERA ALTO GRADO DE INEFICIENCIA, LA CUAL SE TRASLADA AL SECTOR PRIVADO POR MEDIO DE ALTAS TARIFAS, QUE A SU VEZ INCIDE EN LOS COSTOS DE PRODUCCION.

EL PROXIMO PASO ES LA IMPLEMENTACION A CORTO PLAZO, DE UNA POLITICA DE AUMENTO EN LA EFICIENCIA Y PRODUCTIVIDAD. EL PROGRAMA EN SUS ASPECTOS ESPECIFICOS ESTA POR DISEÑARSE Y PUEDE SER PARTE DE UN PAQUETE DE ASISTENCIA TECNICA. LOS LINEAMIENTOS IMPORTANTES DEL MISMO SERAN LOS SIGUIENTES:

I) ESTABLECIMIENTO DE LAS METAS DE EFICIENCIA Y MECANISMOS PARA LOGRARLA.

II) INCORPORAR LA PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO EN ACTIVIDADES NO REALIZADAS POR LAS EMPRESAS ESTATALES.

III) ESTABLECER NORMAS JURIDICAS QUE DEN FLEXIBILIDAD Y ESTABLEZCAN LAS REGLAS DEL JUEGO DE DICHAS EMPRESAS.

IV) REVISION DEL SISTEMA DE TARIFAS Y MECANISMOS DE SEGUIMIENTO.

LAS ENTIDADES EN QUE SE CONCENTRARA ESTE PROGRAMA SERAN: EL INSTITUTO DE RECURSO HIDRAULICOS Y ELECTRIFICACION (IRHE), EL INSTITUTO NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES (INTEL), LA CAJA DEL SEGURO SOCIAL (CSS), EL INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALcantarillados Nacionales (IDAAN), AUTORIDAD PORTUARIA NACIONAL (APN) Y LAS EMPRESAS DEL SECTOR AGROPECUARIO.

LOS PROBLEMAS ECONOMICOS DE LAS ENTIDADES ESTATALES PROVIENEN DEL BAJO RENDIMIENTO DE LOS INSUMOS USADOS (CAPITAL, TRABAJO, MATERIALES) Y ALTO COSTO DE LOS MISMOS (SALARIOS).

COMO EJEMPLO, PODEMOS PRESENTAR EL CASO DEL IRHE. PARA EMPEZAR EL PRECIO DEL IRHE EN 1983, ERA DE 13 CENTAVOS POR KILOVATIO HORA PARA CONSUMO RESIDENCIAL Y DE 12 CENTAVOS PARA EL COMERCIAL, CUANDO EL PROMEDIO EN LOS ESTADOS UNIDOS ERA DE 7.2 CENTAVOS. EN EL CASO INDUSTRIAL EL PRECIO ERA DE 11 CENTAVOS EN PANAMA Y 5 CENTAVOS EN LOS ESTADOS UNIDOS. EL SALARIO PROMEDIO DE LOS EMPLEADOS DEL IRHE, EN 1985, ERA DE 8/753 MENSUALES, UN 80% MAS ALTO QUE EL RESTO DEL SECTOR PUBLICO; INCLUSO 70% MAS ALTO QUE EL PROMEDIO EN LAS EMPRESAS INDUSTRIALES CON 5 Y MAS EMPLEADOS.

EL IRHE TIENE UN EXCESO DE PERSONAL Y DE COSTOS SALARIALES. EL COSTO DE PERSONAL EN 1987 ERA DE 8/75 MILLONES. UNA COMPARACION CON UN GRUPO DE EMPRESAS PEQUEÑAS AMERICANAS (VENTA DE 8/200-500 MILLONES) NOS INDICA LO SIGUIENTE:

INDICADORES	IRHE	EMPRESAS AMERICANAS
SALARIOS/VENTAS	27%	14%
SALARIOS/COSTOS (EX. COMBUSTIBLE)	31%	20%

SALARIOS/KILOVATIOS FACTURADOS	8/3.24	0.77
SALARIOS POR CLIENTE	8/280	183

HAY QUE TENER EN CUENTA QUE EL PRECIO DE VENTA DEL IRHE ES MUCHO MAS ALTO, Y QUE EL NIVEL DE SALARIOS ES MAS BAJO. POR ELLO ESTAS CIFRAS INDICARIAN UN POSIBLE EXCESO DE GASTOS DE CERCA DE UN 50%, AUNQUE HABRIA QUE CONSIDERAR DIFERENCIAS EN LA ORGANIZACION DE LA EMPRESA. EL SOBRE-COSTO POR SALARIOS PROVIENE DEL EXCESO DE PERSONAL Y DE NIVELES DE SALARIO RELATIVAMENTE ALTOS EN RELACION AL NIVEL DE PRODUCTIVIDAD.

LOS PROBLEMAS DE PRODUCTIVIDAD DE LA INSTITUCION SE NOTAN COMPARANDO LA EVOLUCION DEL EMPLEO Y COSTO POR KILOVATIO EN EL PERIODO DE 1979 A 1987. EN PRINCIPIO DEBERIA DE HABER ALIMENTOS AUTOMATICOS DE PRODUCTIVIDAD DADO QUE LA INSTITUCION INCORPORA LA OPERACION DE LA HIDROELECTRICA LA FORTUNA (QUE TIENE ALTO RENDIMIENTO POR UNIDAD DE EMPLEO), Y EL CONSUMO POR CLIENTE AUMENTO FUERTEMENTE (12% ANUAL). EN LA PRACTICA ESTO NO OCURRIO: LOS AUMENTOS DE PRODUCTIVIDAD POTENCIAL SE USABAN PARA AUMENTAR EL EMPLEO. ASI EL EMPLEO TOTAL AUMENTO AL 3.4% ANUAL Y EL EMPLEO EN OPERACIONES CRECIO EN UN 4% ANUAL. LA PERDIDA DE PRODUCTIVIDAD SE NOTA MAS CLARAMENTE EN EL PERSONAL ADMINISTRATIVO QUE CRECIO EN UN 4.1% CUANDO EL RESTO DEL PERSONAL DE LA INSTITUCION SOLO CRECIO EN UN 3.6%. TAMBIEN EL IRHE TIENE PROBLEMAS DE MOROSIDAD, Y PERDIDA DE ENERGIA POR FALTA DE FACTURACION.

EN EL CASO DEL IDAAN, LA FALTA DE EFICIENCIA SE MANIFIESTA EN CUANTO A LA CANTIDAD DE AGUA QUE SE PIERDE EN EL SISTEMA Y LA PARTE QUE SE FACTURA Y NO SE COBR. ACTUALMENTE SE PIERDE CERCA DEL 40% DEL AGUA PRODUCIDA Y LA MOROSIDAD EN EL COBRO ES DEL 30 %. EL NUMERO DE EMPLEADOS POR 1000 UNIDADES DE CONEXION ES ALREDEDOR DE 15, CUANDO EN OTRAS PARTES ES MENOR QUE 9. EL COSTO UNITARIO REAL POR CONEXION TAMBIEN HA AUMENTADO.

LA AUTORIDAD PORTUARIA NACIONAL ES OTRA ENTIDAD QUE HA TENIDO SERIOS PROBLEMAS DE EFICIENCIA, AUN DESPUES DE CIERTA MODERNIZACION EN LAS INSTALACIONES. COMO SE HA SEÑALADO ANTERIORMENTE A MEDIADOS DE LOS OCHENTA SE ESTIMABA QUE SUS COSTOS ERAN 35% MAYORES QUE EN JAMAICA, Y ESTA SITUACION SE HA DETERIORADO CONSIDERABLEMENTE EN LOS AÑOS RECIENTES.

EL INTEL SE PUEDE CONSIDERAR COMO DE LAS MEJORES EMPRESAS ESTATALES, PERO NO ESTA LIBRE DE PROBLEMAS DE EXCESO DE PERSONAL Y COSTOS. LA INDUSTRIA DE COMUNICACIONES SE HA BENEFICIADO DE EXTRAORDINARIOS AVANCES TECNOLOGICOS DESDE FINES DE LOS AÑOS SESENTAS. HA HABIDO AVANCES EN LA CAPACIDAD DE REDUCCION DE LOS COSTOS DE LAS CENTRALES, SE HAN INTRODUCIDO LAS FIBRAS OPTICAS, EL MANEJO COMPUTARIZADO, ETC. EN LOS ESTADOS UNIDOS, ESTO HA RESULTADO EN REDUCCION DE LOS COSTOS Y PRECIOS DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES LO CUAL NO HA SUCEDIDO EN PANAMA EN DONDE LOS PRECIOS SE AUMENTARON FUERTEMENTE EN 1976, AUNQUE SE HAN MANTENIDO A DICHS NIVELES POSTERIORMENTE. EL NUMERO DE EMPLEADOS POR LINEA ES ALTO Y HA AUMENTADO, ASI COMO EL COSTO POR UNIDAD DE SERVICIO EN TERMINOS REALES. A MEDIADOS DE 1983 LAS TARIFAS PARA LLAMADAS DE PANAMA A ESTADOS UNIDOS ERAN 20 % MAYORES QUE DE ESTADOS UNIDOS A PANAMA Y LAS TARIFAS HACIA EUROPA ERAN VARIAS VECES MAYORES EN PANAMA.

PARA ESTAS EMPRESAS, ASUMIENDO QUE NO SE PRIVATICEN, O QUE ESTO NO SUCEDA EN FORMA INMEDIATA, SE TIENEN QUE CREAR PROGRAMAS, Y ACUERDOS DE OBLIGATORIO CUMPLIMIENTO QUE ESTABLEZCAN METAS DE EFICIENCIA Y COSTOS. EL CUMPLIMIENTO DE ESTAS METAS PUEDE SER CONDICION PREVIA PARA AUTORIZAR AUMENTOS DE SALARIOS, O DETERMINAR BONIFICACIONES. LAS METAS INCLUIRIAN: CRITERIOS SOBRE MARGENES DE UTILIDAD, CUMPLIMIENTO DE MEDIDAS DE REDUCCION DE COSTOS, COSTOS DE HORAS EXTRAS, MAYOR PRODUCCION POR PERSONAL EMPLEADO, EFICIENCIA EN CUMPLIR EL PROGRAMA DE INVERSION O MANTENIMIENTO Y MEDIDAS DE PRODUCTIVIDAD FISICA, SEPARADAS POR ACTIVIDADES. ESTA SERIA UNA FORMA DE ESTABLECER CRITERIOS DE EFICIENCIA Y ORIENTAR A LA EMPRESA A SER MAS PRODUCTIVA.

FINALMENTE, SE DEBEN DE ESTABLECER PROGRAMAS ESPECIFICOS DE MEJORAS DE EFICIENCIA EN ESTAS ENTIDADES. EN EL IRHE EXISTE UN PROYECTO DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL FINANCIADO POR EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO QUE INCLUYE: COMPRA DE EQUIPO ESPECIALIZADO PARA LA DETECCION DE FRAUDES, REVISION DE LA OPERACION DEL SISTEMA DE CONTROL, ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE CONTROL GERENCIAL, MEJORAMIENTO EN LA ADMINISTRACION FINANCIERA Y CONTABLE, ENTRENAMIENTO DE PERSONAL EJECUTIVO. EN EL CASO DEL IDAAN EXISTE UN PLAN PILOTO PARA REDUCIR PERDIDAS DE AGUA, EL CUAL SE AMPLIARA PARA INCLUIR LA INSTALACION DE MEDIDORES AL SISTEMA Y A LOS USUARIOS.

3.- APERTURA DE MERCADO DE EMPRESAS ESTATALES.

EN EL SISTEMA PRESENTE EXISTEN BARRERAS A LA EMPRESA PRIVADA PARA COMPETIR O PARTICIPAR EN ACTIVIDADES DENTRO DEL SECTOR DOMINADO POR LAS EMPRESAS PUBLICAS. POR UNA PARTE LAS EMPRESAS PUBLICAS, POR LEY, SE DEFINEN COMO MONOPOLIOS QUE OPERAN COMO TAL. POR OTRA PARTE, ESTAS MISMAS EMPRESAS PUBLICAS, POR RAZONES DE BUROCRACIA Y POLITICAS DESARROLLAN ACTIVIDADES A COSTOS SUPERIORES A LOS DEL MERCADO Y QUE NORMALMENTE SE CONTRATARIAN CON TERCEROS. ES CONVENIENTE QUE LAS EMPRESAS ESTATALES OPEREN EN UN SISTEMA MAS COMPETITIVO, TAMO EN EL MERCADO DE SUS PRODUCTOS, COMO EN EL MERCADO DE SUS INSUMOS.

HAY QUE REDEFINIR QUE ACTIVIDADES DEBEN SER PARTE DEL MONOPOLIO DE LAS EMPRESAS ESTATALES, EN CASO DE CONTINUAR SUS OPERACIONES COMO TAL. LA PRIMERA LINEA DE ACCION ES PERMITIR OPERACIONES PRIVADAS EN AREAS RESERVADAS EXCLUSIVAMENTE A LA EMPRESA ESTATAL. POR EJEMPLO, LA CONCESION DE PRODUCCION DE ENERGIA A EMPRESAS PRIVADAS QUE VENDAN SU PRODUCCION A LA EMPRESA ESTATAL. TAMBIEN LA CONCESION DE LA OPERACION DE SISTEMAS ELECTRICOS EN PEQUEÑOS PUEBLOS, BAJO LA SUPERVISION DEL IRHE. ADEMÁS, SE NECESITA UNA REDEFINICION DE ACTIVIDADES A SER DESARROLLADAS POR EL SECTOR PRIVADO, COMO CONCESION DE SERVICIOS DE VENTA-COBRO-DISTRIBUCION EN BARRIADAS DE LA CIUDAD. POR ULTIMO, DETERMINAR SI SE DEBE MANTENER EL IRHE COMO ENTIDAD PRODUCTORA Y DISTRIBUIDORA O ESPECIALIZARSE EN LA PRODUCCION HIDROELECTRICA.

EN EL CASO DEL INTEL SE DEBEN ABRIR CIERTAS ACTIVIDADES A LA PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO. QUEDA CLARO QUE EL ESTADO SE RESERVA EL DERECHO DE TENER SU PARTICIPACION EN LA GANANCIA MONOPOLIO O RENTA PURA QUE SE PUEDA GENERAR EN ESTA ACTIVIDAD. SE PUEDE OBTENER UN SISTEMA DE MAYOR COMPETENCIA Y EFICIENCIA, SI SE ABRE LA POSIBILIDAD DE ACTIVIDADES COMPETITIVAS, TAMO DE EMPRESAS LOCALES COMO INTERNACIONALES. ENTRE LAS ACTIVIDADES QUE PODRIAN SER ABIERTAS A LA COMPETENCIA CABE MENCIONAR:

I) SERVICIOS DE TRANSMISION DE INFORMACION BANCARIA (SISTEMA SWIFT DE COOPERATIVAS BANCARIAS PCP EJEMPLO).

II) COMPETENCIA EN LOS SERVICIOS DE CABLE Y TELEFONIA INTERNACIONAL.

III) SERVICIOS DE TRANSMISION DE INFORMACION DE COMPUTADOR A COMPUTADOR.

IV) APERTURA A MAYOR COMPETENCIA EN EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES Y ELIMINACION DE RESTRICCIONES A LA ACTIVIDAD DE EMPRESAS PRIVADAS.

LAS INSTITUCIONES PUBLICAS, A DIFERENCIA DE LAS EMPRESAS PRIVADAS, HAN INCORPORADO A SUS OPERACIONES EL MAXIMO DE ACTIVIDADES. COMO EJEMPLO TENEMOS QUE EL IRHE CORTA LA MALEZA ALREDEDOR DE LOS TENIDIDOS ELECTRICOS; LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LOS EQUIPOS DE TRANSPORTE SE HACEN INTERAMENTE EN FORMA COSTOSA. EN ALGUNOS CASOS SE MANTIENEN SERVICIOS DE SEGURIDAD QUE SERIA MEJOR CONTRATARLOS. SE HARA UN PROGRAMA PARA INCORPORAR AL SECTOR PRIVADO EN LA VENTA DE SERVICIOS A ESTAS EMPRESAS.

EXISTEN PROBLEMAS TARIARIOS EN LAS ENTIDADES ESTATALES.

EN GENERAL LAS TARIFAS SE HAN DETERMINADO PARA MAXIMIZAR EL INGRESO DE LA INSTITUCION, SIGUIENDO EL SISTEMA DE COSTO MAS UN PORCENTAJE DE GANANCIAS. ESTO HA CREADO EL FINANCIAMIENTO DE LA INEFICIENCIA MEDIANTE ALTOS PRECIOS.

EN VARIOS CASOS LAS TARIFAS TIENEN UN ELEMENTO DE IMPUESTO-SUBSIDIO, (EL LLAMADO SUBSIDIO CRUZADO), DONDE SE SUBSIDIA CIERTO TIPO DE CONSUMO PERO SE RECARGA AL RESTO DE LOS CONSUMIDORES. ESTO EXISTE EN ELECTRICIDAD, AGUA, TELEFONO Y OTROS. LAS TARIFAS EXISTENTES EN EL IRHE SON ENTRE 30 Y 50% MAS ALTAS QUE LAS DE LOS PAISES VECINOS. LAS TARIFAS DEL INTEL NO REFLEJAN LA EVOLUCION DE LOS AVANCES TECNOLOGICOS EN DICHO SECTOR Y DISCRIMINAN CONTRA LOS USUARIOS DEL INTERIOR Y CIERTOS SERVICIOS INTERNACIONALES. LAS TARIFAS DEL IDAAM SE HAN MANTENIDO CONSTANTES DESDE HACE VARIOS AÑOS, POR RAZONES DE ORDEN POLITICO Y NO POR RAZONES ECONOMICAS.

SE NECESITA UNA REVISION DEL NIVEL Y ESTRUCTURA DE LAS TARIFAS. LAS TARIFAS NO REFLEJAN COSTOS MARGINALES, SE USAN PARA FINANCIAR LA INEFICIENCIA, PROMUEVEN EL DESPERDICIO, TIENEN FUERTE COMPONENTE DE SUBSIDIOS CRUZADOS, EN PARTE SON UN IMPUESTO.

EN EL CASO DEL IRHE ES IMPORTANTE REDUCIR SU TARIFA, QUIZAS EN UN 10%, POR LO MENOS EN ACTIVIDADES PRODUCTIVAS (COMERCIO E INDUSTRIAS). ESTO SE PUEDE HACER A MEDIADOS DEL PROXIMO AÑO, PARTE DE LA REDUCCION REFLEJARIA LA REBAJA EN LOS PRECIOS DEL COMBUSTIBLE. TAMBIEN ES CONVENIENTE UNA TARIFA DIFERENCIAL EN LOS PERIODOS CRITICOS (DICIEMBRE Y DURANTE EL VERANO).

EN EL CASO DEL INTEL, PARA LLAMADAS LOCALES, ES IMPORTANTE ESTABLECER TARIFAS POR USO (NUMERO DE LLAMADAS O TIEMPO DE LAS MISMAS) O REDUCIR LAS TARIFAS DE LARGA DISTANCIA DENTRO DEL PAIS. PARA ESTOS CAMBIOS TARIARIOS SE PUEDE CONTRATAR ASISTENCIA TECNICA. TAMBIEN ES NECESARIO REEMPLAZAR LOS SUBSIDIOS CRUZADOS POR UN SISTEMA DONDE ESTOS SEAN INCLUIDOS EN EL PRESUPUESTO NACIONAL, DE FORMA QUE LOS MISMOS SEAN TRANSPARENTES Y EXPLICITOS COMO APORTES DEL ESTADO A PROGRAMAS SOCIALES.

LAS NORMAS LEGALES QUE RIGEN LA OPERACION DE LAS EMPRESAS ESTATALES NO CONDUCE A SU OPERACION EFICIENTE. LA TRAMITACION BUROCRATICA ES DEMORADA E INFLEXIBLE. POR EJEMPLO, CUALQUIER CAMBIO DEL PRESUPUESTO REQUIERE VARIOS NIVELES DE APROBACION. LAS NORMAS Y COMPLICADOS PROCEDIMIENTOS IMPIDEN QUE LOS AUTOS Y EQUIPOS VIEJOS PUEDAN VENDERSE, PUES SE TRATAN COMO ACTIVOS DEL ESTADO. POR LO TANTO, ESTO SE ABANDONA Y NO SE APROVECHAN.

LOS TEMAS RECURRENTE EN CUANTO AL MANEJO DE LAS EMPRESAS ESTATALES SON: LA FALTA DE AUTONOMIA Y FLEXIBILIDAD EN EL MANEJO DE LAS EMPRESAS, LOS DIFERENTES CONTROLES Y RESTRICCIONES POR DIVERSAS ACCIONES, Y QUE A VECES SE APLICAN PREVIAMENTE, LA EXISTENCIA DE MULTIPLICIDAD DE OBJETIVOS. LA EXPERIENCIA DE PANAMA ES COMUN EN MUCHOS PAISES Y TAMBIEN EXISTEN RECOMENDACIONES ESTANDARES PARA EL DESARROLLO DE EMPRESAS MAS EFICIENTES QUE TIENDAN A OPERAR CON BASE EN PRINCIPIOS COMERCIALES:

A) REEMPLAZO DE LA SUPERVISION Y CONTROL PREVIO DE INSUMOS Y OPERACIONES (COMO EL PRE-AUDITO O EL MANEJO Y CONTROL PRESUPUESTARIO) POR UNA EVALUACION POSTERIOR DE LOS RESULTADOS.

B) LIBERALIZAR LOS PROCEDIMIENTOS DE COMPRA, LICITACION Y GASTOS.

C) DARLE MAS AUTORIDAD Y RESPONSABILIDAD A LAS JUNTAS DIRECTIVAS, MAYOR REPRESENTACION DEL SECTOR PRIVADO, Y LA FACULTAD DE ELIMINAR O REDUCIR MONOPOLIOS.

D) LOGRAR CONTRATOS ENTRE EL GOBIERNO Y EMPRESAS PARA TRANSFERIR EL COSTO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES. DE ESTA FORMA ESTE SUBSIDIO SERA TRANSPARENTE, PAGADO POR LA COMUNIDAD Y NO CARGADO A LA EMPRESA. ESTO REQUIERE ESTUDIOS Y DEFINICIONES DE TARIFAS.

E) EL HACER QUE LOS AUMENTOS DE SALARIOS O BONIFICACIONES ESTEN LIGADOS A LOS RESULTADOS O AL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DE EFICIENCIA-COSTO DISEÑADAS EN EL PROGRAMA DE EFICIENCIA.

F) EL MANEJO PRESUPUESTARIO PUEDE SER MAS LIBRE, MANTENIENDO SOLO LA RESTRICCION DE TRANSFERENCIA ENTRE RUBROS MACROS (SALARIOS, INVERSION, POR EJEMPLO), Y ADEMAS CON LIBERTAD DE OPERACION DIARIA Y HASTA TRIMESTRAL.

A CORTO PLAZO SE PREPARARIA, UNA LEY MARCO DE OPERACION DE EMPRESAS ESTATALES, QUE INCLUYAN ASPECTOS TALES COMO: CONTRATACIONES Y COMPRA, PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO O INVERSIONES, AUDITORIA Y CONTROL, EMPLEO (INCLUYENDO NORMAS DE CONTRATACION, SALARIOS, PROMOCIONES Y DESPIDOS), ENDEUDAMIENTO, PRECIOS Y TARIFAS, ROL Y FORMACION DE LAS JUNTAS DIRECTIVAS; ASI COMO LAS FORMAS DE SEGUIMIENTO. SE PUEDE EMPEZAR ESTABLECIENDO QUE EL PRESUPUESTO DE LAS EMPRESAS OPERE SOLO CON LIMITES EN LOS TOPES, FACILITANDO, SIN NECESIDAD DE APROBACION, CAMBIOS DE PARTIDA DENTRO DE LOS TOPES GLOBALES.

QUEDA CLARO QUE LOS MINISTERIOS Y DEMAS INSTITUCIONES PUBLICAS DEBEN REORGANIZARSE, ORIENTAR SUS PROGRAMAS HACIA LOS NUEVOS OBJETIVOS, FUNCIONES Y PRIORIDADES EN RELACION A LA PARTICIPACION DEL ESTADO. UNA VEZ ESTABLECIDO EL MARCO DE LA POLITICA EN FORMA GENERAL, LAS INSTITUCIONES DEBEN USARLO COMO GUIA PARA REORGANIZARSE.

4.- REFORMAS AL SEGURO SOCIAL

EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN PANAMA CUBRE LOS PROGRAMAS DE SALUD Y LOS PROGRAMAS DE JUBILACIONES. ORIGINALMENTE SE CONCIPIERON COMO UN BENEFICIO PAGADO POR LOS ASEGURADOS.

EN EL GOBIERNO ANTERIOR SE EXTENDIERON LAS RESPONSABILIDADES DEL PROGRAMA DE SALUD, PRIMERO PARA CUBRIR A LOS DEPENDIENTES, SEGURO PARA INTEGRAR LOS SERVICIOS DE LOS ASEGURADOS CON LOS NO ASEGURADOS. DE ESTA FORMA UN PROGRAMA QUE RESPONDI A UN DERECHO PAGADO, SE CONVIERTE EN UNA RESPONSABILIDAD ESTATAL SOCIAL. ESTO SE HIZO A COSTA DE RECARGAR LOS COSTOS DEL PROGRAMA DE SALUD DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL.

EL PROGRAMA DEL USO Y ABUSO DE LOS FONDOS DE JUBILACION PARA OTROS PROGRAMAS SE ACENTUA POR VARIAS CAUSAS:

A) LOS DESPILFARROS, CORRUPCION Y MALVERSACION DE FONDOS POR TODOS CONOCIDOS.

B) EL NO PAGO POR PARTE DEL GOBIERNO DE LOS FONDOS NECESARIOS PARA CUBRIR EL PROGRAMA DE JUBILACIONES ESPECIALES DE EMPLEADOS PUBLICOS.

C) EL NO PAGO, PAGO ATRASADO, O PAGO CON INTERESES BAJOS, DE LAS DEUDAS DEL GOBIERNO CON LA CAJA DE SEGURO SOCIAL.

D) LOS FONDOS DE INVERSION USADAS PARA EL FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA DEL MINISTERIO DE LA VIVIENDA A BAJOS INTERESES Y QUE SE LE AMORTIZAN A LA CAJA DE SEGURO SOCIAL CON ATRASO.

E) EL RETIRO DE LA SEGUNDA PARTIDA DEL DECIMO-TERCER MES DE LOS FONDOS DE LA CAJA, QUE SE USABAN PARA CUBRIR PROGRAMAS ESPECIALES.

ADICIONALMENTE, EL GASTO DE OPERACIONES DE LA CAJA REFLEJA EXCESIVO NUMERO DE EMPLEADOS, LOS FONDOS DE RESERVA SE "INVIERTE" EN HOSPITALES, PROGRAMAS DE VIVIENDA SOCIAL, CLINICAS Y OTROS PROGRAMAS QUE NO REDUITAN ADECUADAMENTE A LOS FONDOS DE JUBILACION. COMO RESULTADO DE ESTA SITUACION LAS RESERVAS ACTUARIALES, QUE YA TENIAN UN IMPORTANTE DEFICIT HAN DISMINUIDO EN LOS ULTIMOS AÑOS.

DURANTE LA CRISIS DE 1988-89 LA SITUACION DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL SE AGRAVO SUSTANCIALMENTE. POR UNA PARTE, DISMINUYO EL NUMERO DE EMPLEADOS Y POR LO TANTO LAS CONTRIBUCIONES. LAS DIFICULTADES DE LAS EMPRESAS Y CIERRE DE LAS NISMAS DEJARON FUERTES CONTRIBUCIONES NO PAGADAS. ENTIDADES ESTATALES RETUVIERON Y NO TRANSFIRIERON LOS PAGOS DE SUS CONTRIBUCIONES. A SU VEZ, AUMENTO EL NUMERO DE PERSONAS QUE SOLICITAN JUBILACIONES, LO QUE AUN ESTA OCURRIENDO, COMO FORMA DE RESOLVER SITUACIONES PERSONALES FRENTE A LA CRISIS.

A CORTO PLAZO LA CAJA DE SEGURO SOCIAL SE ENCUENTRA EN UNA SITUACION DE FUERTE NECESIDAD DE RECURSOS FINANCIEROS. HAY ATRASOS Y DELIDAS CON LOS PROVEEDORES, SE NECESITA REESTABLECER LOS NIVELES DE INVENTARIOS DE MEDICINAS, HAY NECESIDADES URGENTES DE MANTENIMIENTO QUE FUERON DESCUIDADAS, INCLUSO NECESIDADES DE REPOSICION DE EQUIPO MEDICO. A SU VEZ, LAS DEMANDAS DE JUBILACION, QUE SE PAGAN DESDE SU PRESENTACION EN LOS CASOS DE DESEMPLEO, SEGUIRAN CREANDO PRESIONES FINANCIERAS A LA ENTIDAD. LA POLITICA A CORTO PLAZO HA SIDO EL PAGO EN EFECTIVO DE LAS OBLIGACIONES CORRIENTES DEL ESTADO, Y LA DISMINUCION DE LA DEUDA ACUMULADA.

A MEDIANO PLAZO SE CONTIENE UNA REFORMA A LA ORGANIZACION DE LA ENTIDAD. PRIMERO PARA SEPARAR SU ADMINISTRACION DE LAS OPERACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL. SEGUNDO, PARA SEPARAR Y DEFINIR LOS PROGRAMAS DE SALUD Y LOS PROGRAMAS DE RETIRO DE FORMA QUE NO SE USEN FONDOS DE UN PROGRAMA PARA FINANCIAR EL OTRO. PARA PERMITIR ESTA REFORMA SE ESTA, INCLUSO, MODIFICANDO LA CONSTITUCION.

EL OTRO ELEMENTO DE AJUSTE EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL SON LAS JUBILACIONES. EN UN ESTUDIO REALIZADO A MEDIADOS DE LOS AÑOS OCHENTA YA SE INDICABA QUE LOS BENEFICIOS, EN PARTICULAR LA JUBILACION POR ADELANTADO, NO TENIAN ADECUADO FINANCIAMIENTO A LARGO PLAZO. DEBIDO A ELLO, CADA VEZ SE AMPLIA LA DIFERENCIA ENTRE LAS RESERVAS ACTUARIALES ESPERADAS Y LAS RESERVAS REALES. CONTRIBUIAN A ELLO LA BAJA TASA DE RETORNO DE LAS INVERSIONES, EL NO PAGO ADECUADO DE PARTE DEL GOBIERNO, Y LOS EXCESIVOS BENEFICIOS DE JUBILACION. LA SITUACION SE AGRAVO POR EL DEFICIT DE LAS JUBILACIONES DEL GOBIERNO, LAS JUBILACIONES ESPECIALES, PAGADAS POR LA CAJA DE SEGURO SOCIAL SIN ADECUADA COBERTURA DE PARTE DEL GOBIERNO Y POR LA PERDIDA DE LA SEGUNDA PARTIDA DEL DECIMO TERCER MES. HUBO ABUSOS QUE RESULTARON EN JUBILACIONES CON EL ALTO VALOR, LO QUE SE CORRIGIO RECIENTEMENTE CUANDO SE ESTABLECIO UN MAXIMO DE B/1,500, INCLUSO PARA LOS YA JUBILADOS.

SE ESPERA UN ESTUDIO ACTUARIAL QUE PONGA AL DIA LA INFORMACION, TOME EN CUENTA LA NUEVA RELACION ENTRE LA CAJA Y EL GOBIERNO Y REFORME LOS DERECHOS DE JUBILACION, TRATANDO DE MANTENER LOS BENEFICIOS POR DENTRO DE BASES FINANCIERAS SOLIDAS. DE TODAS FORMAS SE CONSIDERA LA ELIMINACION DE LAS JUBILACIONES POR ADELANTADO O SU REEMPLAZO POR UN SISTEMA FINANCIERAMENTE EQUIVALENTE A LA JUBILACION NORMAL, REFORMAS A LA FORMA DE CALCULAR LA JUBILACION, LA EDAD DE RETIRO Y ELIMINACION DE LAS JUBILACIONES ESPECIALES.

5.- PROGRAMA DE PERSONAL

SE ESPERA UN PROGRAMA DE RACIONALIZACION DE LOS SALARIOS.

UN PRIMER ELEMENTO HA SIDO LA DETERMINACION DE SALARIOS ALTOS Y CLASIFICACION DE LAS ENTIDADES ESTATALES EN TRES TIPOS. A CORTO PLAZO SE PRODUCIRA UNA DECISION SOBRE QUIENES DEBEN RECIBIR GASTOS DE REPRESENTACION. EXISTE UN DESORDEN ADMINISTRATIVO EN CUANTO A LOS SALARIOS ENTRE LAS DISTINTAS INSTITUCIONES Y DENTRO DE UNA MISMA INSTITUCION. EN PARTICULAR, LOS SALARIOS DEL PERSONAL DE EMPRESAS ESTATALES SON SUPERIORES, INCLUSO, A LOS SALARIOS EN EL SECTOR PRIVADO. EN MUCHOS CASOS UNA PERSONA QUE OBTUVO UN SALARIO ALTO POR OCUPAR UNA POSICION DE RESPONSABILIDAD, HA CONTINUADO CON DICHO SALARIO, AUN CUANDO YA NO TIENE DICHAS FUNCIONES.

TAMBIEN EXISTE EXCESO DE PERSONAL, TANTO EN EL GOBIERNO CENTRAL COMO EN LAS EMPRESAS ESTATALES. POR OTRA PARTE, FALTA PERSONAL EN VARIAS FUNCIONES CLAVES. EL EXCESO DE PERSONAL PUEDE DISMINUIRSE CUANDO SE TRANSFIRIERAN ACTIVIDADES AL SECTOR PRIVADO, O VIA REDUCCION NORMAL POR JUBILACIONES Y OTROS PROCESOS ADMINISTRATIVOS. TAMBIEN PODRIA HABER PROGRAMAS DE REENTRENAMIENTO Y TRANSFERENCIA DE PERSONAL DE DONDE HAY EXCEDENTE A DONDE HAY ESCASEZ. NO EXISTE UN SISTEMA MODERNO DE MANEJO DE PERSONAL. EL PROGRAMA DE PERSONAL PUEDE INCLUIR ASESORIA PARA ESTABLECER UN SISTEMA DE SELECCION, ENTRENAMIENTO, ASCENSO, POLITICA SALARIAL, NORMAS DE DESPIDOS Y DEFINIR LOS DERECHOS Y DEBERES EN FUNCION DE OBJETIVOS DE EFICIENCIA Y NO COMO MECANISMOS DE PROTECCION.

POR ULTIMO, ES NECESARIO CONSIDERAR LOS NIVELES DE SALARIO DEL SECTOR PUBLICO. EL GOBIERNO TOMO LA MEDIDA DE SUSPENDER EL DECIMO TERCER MES, Y REDUCIR LOS GASTOS DE REPRESENTACION. ESTO SIGNIFICA PARA LOS SALARIOS DE MENOS DE 8/400.00, UNA REDUCCION CERCANA AL 7.5%. ESTA MEDIDA, ASI COMO LOS DESPIDOS, SE HAN HECHO CON CRITERIOS FINANCIEROS O POLITICOS.

SE DEBE TOMAR EN CUENTA TAMBIEN EL PRECIO RELATIVO DE LA MANO DE OBRA DEL SECTOR PUBLICO. LA ECONOMIA SE ENCUENTRA EN UN PERIODO DE DEPRESION. EN LOS ULTIMOS AÑOS EL SECTOR PRIVADO HIZO GRANDES AJUSTES EN LOS NIVELES DE SALARIOS, EN ALGUNOS CASOS SE HAN MODIFICADO LAS CONVENCIONES COLECTIVAS. NO TIENE SENTIDO ECONOMICO QUE DENTRO DE ESTA CRISIS, SE PROTEJA EL SALARIO DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS. DE SER NECESARIO, SE PODRIA LOGRAR UNA REDUCCION ADICIONAL DEL 5% EN EL PROMEDIO DE SALARIOS PARA QUE SIRVIERA DE FINANCIAMIENTO Y APORTE MAYOR A LOS PROGRAMAS DE EMPLEO DE EMERGENCIA, AL PROGRAMA DE INVERSIONES, O A LA COMPRA DE INSUMOS PARA LOS SERVICIOS SOCIALES (MEDICINAS, EQUIPO EDUCATIVO).

PROGRAMA SOCIAL

DURANTE LOS AÑOS SETENTA SE UTILIZO UNA POLITICA DE INTEGRACION SOCIAL COMO FORMA DE INCORPORAR A LOS GRUPOS MARGINADOS A LOS BENEFICIOS ECONOMICOS. ESTA POLITICA SE LLEVO A CABO RELIANTE ANFIATACION DE LOS PROGRAMAS DE EDUCACION, CONSTRUCCION DE CARRETERAS Y CAMINOS DE PENETRACION, REFORMA AGRARIA E INCORPORACION DE LAS REGIONES Y GRUPOS MAS MARGINADOS A PROGRAMAS SOCIALES.

ESTOS PROGRAMAS SE REALIZARON CON AUMENTOS IMPORTANTES EN LAS EDUCACIONES PUBLICAS Y POR INTERMEDIO DE ENTIDADES ESTATALES. EL ESTADO SE CONVIRTIÓ EN UN AGENTE DE CAMBIO Y EN EL RESPONSABLE DIRECTO DEL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE VIDA. POSTERIORMENTE HUBO UN CONFLICTO ENTRE LA PRIORIDAD DEL ESTADO PRODUCTOR Y LOS OBJETIVOS SOCIALES. DESDE FINES DE LOS AÑOS SETENTA, LA INVERSION PUBLICA SE ORIENTO A LAS EMPRESAS ESTATALES DE PRODUCCION, CON EL SACRIFICIO DEL PROGRAMA SOCIAL. DURANTE LA CRISIS DE 1988-89 SE ABANDONARON LOS PROGRAMAS SOCIALES, EN ALGUNOS CASOS AUN PONIENDO EN PELIGRO LA VIDA Y SEGURIDAD DE LOS CIUDADANOS, COMO CUANDO SE DESCONTINUO EL PROGRAMA DE FUMIGACION CONTRA EL MOSQUITO Aedes Aegypti. ESTO HA DEJADO ALGUNOS PROGRAMAS EN SITUACION CRITICA, CUYA CORRECCION ES LA PRIMERA PRIORIDAD DEL PROGRAMA SOCIAL.

EL FUNDAMENTO DE LA POLITICA SOCIAL DEL PRESENTE GOBIERNO ES QUE LA CREACION DE UN SISTEMA ECONOMICO, CON CAPACIDAD DE GENERACION DE EMPLEOS PRODUCTIVOS, SERA EL PRINCIPAL MECANISMO DE SOLUCION DE LOS PROBLEMAS SOCIALES RELACIONADOS A LA POBREZA. EN LA ORIENTACION DE LOS PROGRAMAS HA EL MEJORAMIENTO DE LOS GRUPOS DE MENOR INGRESO SE VA A ENFATIZAR LA EQUIDAD EN TERMINOS DE OPORTUNIDADES. LA PROVISION DE SERVICIOS SOCIALES BASICOS PARTICULARMENTE ACCESO A UNA EDUCACION DE CALIDAD, SERVICIOS DE SALUD, VIVIENDA Y SERVICIOS COMUNALES. LA EDUCACION BASICA, DE PRIMARIA-SECUNDARIA, HA DEMOSTRADO SER DE ALTA RENTABILIDAD ECONOMICO-SOCIAL AUMENTANDO LA CAPACIDAD PRODUCTIVA Y LOS INGRESOS DE LA POBLACION BENEFICIADA. ASI MISMO LA ORIENTACION DE LA ECONOMIA HACIA LA CREACION DE EMPLEO PRODUCTIVO ABRE NUEVAS OPORTUNIDADES A LOS GRUPOS DE MENOR INGRESO.

UN SEGUNDO ELEMENTO ESTRATEGICO ES QUE EN LA EJECUCION DE LOS PROGRAMAS SOCIALES Y DE POBREZA SE USARAN EN GRAN MEDIDA A LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG). PRIMERO POR ESTAR ESTO MAS ACORDE CON LA NUEVA ORIENTACION DE UNA MAYOR PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO EN LA SOLUCION DE LOS PROBLEMAS DEL PAIS. SEGUNDO POR HABER DEMOSTRADO LAS MISMAS UNA MAYOR EFICIENCIA EN EL MANEJO DE LOS PROGRAMAS EN COMPARACION CON LA BUROCRACIA ESTATAL. POR ULTIMO, PORQUE LOS PROGRAMAS GOBIERNO-ONG TIENEN ACCESO A NUEVOS FONDOS DE FINANCIAMIENTO DE LOS PAISES DESARROLLADOS.

EN LOS PROXIMOS TRES AÑOS, EL OBJETIVO ES EL DE RESTABLECER EL NIVEL DE SERVICIOS SOCIALES ALCANZADO ANTERIORMENTE, TOMANDO EN CUENTA EL AUMENTO EN LA POBLACION. EN EL GASTO PUBLICO LOS PROGRAMAS SOCIALES TIENEN LA MAS ALTA PRIORIDAD. A LAS INSTITUCIONES DE CADA SECTOR LE CORRESPONDE DESARROLLAR LOS PROGRAMAS PRIORITARIOS. AQUI PRESENTAMOS UNA DESCRIPCION DE LOS MAS IMPORTANTES. SE DARA ENFASIS A PROGRAMAS ORIENTADOS HACIA LOS GRUPOS MARGINADOS QUE HAN SIDO MAS AFECTADOS POR LA CRISIS ECONOMICA. EL PROGRAMA DEL FONDO DE EMERGENCIA SOCIAL ES UN ELEMENTO CLAVE PUESTO QUE ESTA ORIENTADO A RESOLVER PROBLEMAS DE EMPLEO, DE POBREZA CRITICA, DE DESARROLLO COMUNITARIO, Y DE MEJORAS A LOS GRUPOS MARGINADOS.

1.- FONDO DE EMERGENCIA SOCIAL (FES)

ESTE ES UN PROGRAMA DE INVERSIONES EN PEQUEÑOS PROYECTOS CON USO INTENSIVO DE MANO DE OBRA. EL PROGRAMA ESTA ORIENTADO A RESOLVER LOS PROBLEMAS DE EMPLEO EN EL CORTO PLAZO Y SIRVE COMO PARTE DE LA

POLITICA DE DISTRIBUCION DEL INGRESO. A TRAVES DEL MISMO SE ESPERA GENERAR 20,000 EMPLEOS CON UNA INVERSION DE B/250 MILLONES EN UN PERIODO DE TRES AÑOS, EN UNOS 3,000 PROYECTOS.

ESTE PROGRAMA ES UN COMPONENTE ESENCIAL DEL PROGRAMA DE RECUPERACION DEL GOBIERNO NACIONAL.

EL FONDO DE EMERGENCIA SOCIAL, QUE YA HA SIDO CREADO POR DECRETO EJECUTIVO, ADSCRITO A LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, TENDRA COMO OBJETIVOS:

- CREAR FUENTES DE EMPLEO E INGRESOS PARA LA POBLACION MAS NECESITADA.
- AUMENTAR LOS INGRESOS DE LOS GRUPOS POBRES.
- MEJORAR LA INFRAESTRUCTURA ECONOMICA Y SOCIAL.
- SATISFACER NECESIDADES BASICAS DE LA POBLACION.

LOS PROYECTOS A FINANCIAR TENDRAN LAS SIGUIENTES CARACTERISTICAS:

QUE LOS MISMOS SEAN INTENSIVOS EN EL USO DE MANO DE OBRA Y QUE LOS MATERIALES SEAN PREFERIBLEMENTE NACIONALES.

QUE ESTOS SEAN PEQUEÑOS (B/95,000 EN PROMEDIO) Y QUE NO EXCEDAN AL MONTO DE B/500,000.

QUE SURJAN DE LAS NECESIDADES DE LA COMUNIDAD Y DEJEN, COMO CONSECUENCIA, UNA OBRA PERMANENTE EN BENEFICIO DE LA MISMA.

EL FONDO DE EMERGENCIA SOCIAL FINANCIARA PROYECTOS EN LOS AREAS DE INFRAESTRUCTURA ECONOMICA Y SOCIAL, DE ASISTENCIA SOCIAL Y APOYO A LA PRODUCCION.

LOS PROYECTOS SERAN PROMOVIDOS PREFERENTEMENTE POR ORGANISMOS NO GOBERNAMENTALES, GRUPOS ORGANIZADOS DE LAS PROPIAS COMUNIDADES Y POR ORGANISMOS GOBERNAMENTALES DEL NIVEL LOCAL. LA EJECUCION DE LOS PROYECTOS SE HARA MEDIANTE LA CONTRATACION DE EMPRESAS PRIVADAS, CON LA DEBIDA SUPERVISION Y FISCALIZACION, QUE ASEGURE LA TRANSPARENCIA EN EL MANEJO DE LOS FONDOS.

EN CUANTO A LA CONTRATACION DE MANO DE OBRA, SE DARA PRIORIDAD A LOS JOVENES Y MUJERES QUE CONSTITUYEN LOS GRUPOS MAS AFECTADOS POR LA PRESENTE CRISIS. ESTOS RECIBIRAN EL SALARIO MINIMO EN EL PAIS, NO ASI LAS PRESTACIONES SOCIALES ESTABLECIDAS POR LA LEY, YA QUE ELLO MINIMIZARIA EL EFECTO SOBRE EL NUMERO DE EMPLEOS GENERADOS POR EL PROGRAMA.

LOS RECURSOS QUE SE UTILIZARAN EN ESTE PROGRAMA PROVENDRAN DE DONACIONES Y PRESTAMOS QUE SE GESTIONARAN EN EL EXTERIOR. PARA EL INICIO DE SUS OPERACIONES, EL GOBIERNO LE ASIGNARA B/20 MILLONES PROVENIENTES DE LA AYUDA NORTEAMERICANA.

2.- OTROS PROGRAMAS SOCIALES

1) PROGRAMAS PARA COMBATIR LA POBREZA.

LOS ACTUALES NIVELES DE POBREZA DE LA POBLACION REFLEJAN UN GRAVE DETERIORO DE LA CALIDAD DE VIDA DE UN ALTO PORCENTAJE DE PANAMEÑOS, QUE NO CUENTAN CON LOS INGRESOS MINIMOS PARA SATISFACER SUS NECESIDADES BASICAS. SE ESTIMA QUE EL 44% EL TOTAL DE LOS HABITANTES, O SEA, MAS DE UN MILLON DE PERSONAS VIVEN EN ESTADO DE POBREZA.

EN EL AREA URBANA, QUE ES LA MAS AFECTADA POR EL DESEMPLEO Y EL SUBEMPLEO, SE PROMOVERA LA EJECUCION DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE AUTO GESTION, MICROEMPRESAS Y PEQUEÑAS EMPRESAS Y AQUELLOS QUE UTILIZAN MANO DE OBRA INTENSIVA CON CARACTER TEMPORAL. ENTRE ELLOS SE DESTACAN LA REPARACION DE CALLES, ESCUELAS, INSTALACIONES COMUNITARIAS, LIMPIEZA DE DRENAJES PLUVIALES Y LOTES BALDIOS, ENTRE OTROS. UNA MANIFESTACION DE ESTA ACCION ES EL PROGRAMA QUE ACTUALMENTE EJECUTAN LOS CLUBES CIVICOS CON UNA ASIGNACION DE B/3.0 MILLONES POR PARTE DEL GOBIERNO NACIONAL Y EL PROGRAMA DE FINANCIAMIENTO DE GARANTIA PARA LAS PEQUEÑAS EMPRESAS QUE ADMINISTRAN LA FUNDACION PARA EL DESARROLLO SOCIAL (FUNDES) CON APOYO DE USAID Y EL GOBIERNO NACIONAL.

EN EL AREA RURAL TENDRA PRIORIDAD LA EJECUCION DE PEQUEÑOS PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO, PROPICIANDOSE MEDIANTE ASISTENCIA TECNICA LA INCORPORACION DE MEJORAS TECNOLOGICAS EN EL CULTIVO DE LA TIERRA Y LAS CRIANZAS PECUARIAS, MEJORAS EN LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS, EN EL SANEAMIENTO AMBIENTAL, EN LA EDUCACION NUTRICIONAL Y LA SALUD, EN LA ALFABETIZACION ENTRE OTRAS ACTIVIDADES. ASI MISMO, SE FORTALECERAN LOS CENTROS COMUNALES PARA EL DESARROLLO SOCIAL (CECOPADES).

11) SECTOR SALUD

LA SITUACION CRITICA DEL SECTOR SALUD, HA TRAI DO COMO CONSECUENCIA EL DESMEJORAMIENTO EN LOS NIVELES DE SALUD DEL PANAMERO. EN EL CORTO PLAZO LA FALTA DE EQUIPO Y MATERIALES ESTA LIMITANDO EL DESARROLLO DE PROGRAMAS DE ATENCION DIRECTA A LAS PERSONAS, TANTO EN EL ASPECTO PREVENTIVO COMO CURATIVO. EL PRIMER OBJETIVO DEL PROGRAMA ES EL DE REESTABLECER LA CAPACIDAD Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS.

DE ALLI QUE LOS LINEAMIENTOS DE POLITICA ESTEN ORIENTADOS A FRENAR EL DETERIORO PRODUCIDO EN LA COBERTURA DE LOS SERVICIOS, POR LO QUE LOS OBJETIVOS DE LA POLITICA DE SALUD DEBEN CENTRAR SUS ESFUERZOS EN GARANTIZAR A LA POBLACION UNA ATENCION ADECUADA.

PARA LOGRAR ESTE OBJETIVO SE AUMENTARAN LAS ACCIONES PREVENTIVAS EN MATERIA DE SALUD MATERNO INFANTIL; PARA EL CONTROL DE LAS ENFERMEDADES PREVENIBLES, LA INMUNIZACION TENDRA ALTA PRIORIDAD ASI COMO LOS PROGRAMAS DE NUTRICION Y AQUELLOS PARA ERRADICAR ENFERMEDADES CARENCIALES COMO EL BOCIO, ANEMIAS, CEQUERAS POR LA FALTA DE VITAMINA A.

PARA MEJORAR EL AMBIENTE, SE FORTALECERAN LOS PROGRAMAS DE LETRINACION Y DE ELIMINACION DE LA BASURA, SE INCREMENTARA LA FUMIGACION CONTRA EL VECTOR DE LA MALARIA Y EL DENGUE. SE ASEGURARA EL ACCESO AL AGUA POTABLE A TODA LA POBLACION CUBIERTA Y SE EXTENDERA LA COBERTURA DE LA MISMA A LAS POBLACIONES POSTERGADAS.

PARA UN MEJOR RESULTADO DE LOS PROGRAMAS DE SALUD UNA ACCION PRIORITARIA ES LA DE INTEGRAR Y EDUCAR A LA COMUNIDAD, O SEA, ENSEÑAR A LA POBLACION LA PRACTICA DE BUENOS HABITOS DE HIGIENE, ADECUADA ALIMENTACION, FRECUENCIA DE ENFERMEDADES Y CUIDADO DE LA SALUD. UN PROGRAMA IMPORTANTE ES EL DE MEJORAR LA EFICIENCIA EN LA ADMINISTRACION DE LAS INSTALACIONES. PARA ELLOS, SE DESARROLLARA UN SISTEMA DE INFORMACION DE COSTOS DE LOS SERVICIOS Y UNA MAYOR DESCENTRALIZACION EN LA ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

III) SECTOR EDUCACION

LA BAJA EN LA CALIDAD EN LA EDUCACION EN PANAMA, Y LA ALTA RENTABILIDAD SOCIAL Y ECONOMICA DE LA INVERSION EN EDUCACION PRIMARIA-SECUNDARIA HACE QUE ESTE SEA EL SECTOR PRIORITARIO DE LA INVERSION PUBLICA. ES NECESARIO AUMENTAR SIGNIFICATIVAMENTE LA CALIDAD DE LA EDUCACION EN LOS NIVELES PRIMARIOS, SECUNDARIO Y UNIVERSITARIO, PARTICULARMENTE EN EL AREA DE EDUCACION TECNOLOGICA. EL OBJETIVO CENTRAL ES EL DAR MAYORES OPORTUNIDADES AL TALENTO NACIONAL PARA QUE PUEDA ALCANZAR LOS MAS ALTOS NIVELES DE DESTREZAS Y MEJOR CALIDAD DEL ACERVO DE CAPITAL HUMANO DEL PAIS, EN LOS ASPECTOS LABORALES Y EMPRESARIALES. LA POLITICA DEL DESARROLLO EDUCATIVO SERA PARTE DEL CUERPO PRINCIPAL DE LA POLITICA PUBLICA PANAMEÑA, ESPECIALMENTE EN LO QUE SE REFIERE AL DESARROLLO ECONOMICO DEL PAIS.

EL MEJORAMIENTO CUALITATIVO DE LA EDUCACION REQUERIRA UNA EVALUACION PROFUNDA DE: LOS ESTILOS EDUCATIVOS, LAS FORMAS DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION Y LAS NORMAS PEDAGOGICAS VIGENTES. POR LO TANTO, EN LA FORMULACION DE UN PROGRAMA ESPECIFICO DE DESARROLLO DEL SECTOR EDUCATIVO DEBERAN CONSIDERARSE TODOS SUS NIVELES, INCLUYENDO ASI MISMO, CAMBIOS ADMINISTRATIVOS, MODOS DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION, METAS CONCRETAS Y VERIFICABLES QUE EL PAIS DEBERA PERSEGUIR EN LA ELEVACION DE LA CALIDAD DE LOS RECURSOS HUMANOS DE LA NACION, TANTO EN UN SENTIDO ECONOMICO COMO CIVICO.

PROGRAMA DEL MEDIO AMBIENTE.

LOS PROBLEMAS AMBIENTALES DEL PAIS AL TENER COMO SUS SOPORTES BASICOS UNA ECONOMIA AGRICOLA Y DE SERVICIOS, SE ORIGINAN PRINCIPALMENTE EN EL MANEJO INADECUADO DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y EN LA DISPOSICION DE LOS DESECHOS DEL PROCESO PRODUCTIVO Y DEL CONSUMO. LA DEFORESTACION, LA EROSION Y PERDIDA DE FERTILIDAD DE LOS SUELOS, Y LA ESCASEZ DE AGUA, FORMAN PARTE DE UN SOLO CICLO, QUE SE SIGUE DANDO A PESAR DE NUESTROS CONOCIMIENTOS AL RESPECTO.

LA CONTAMINACION DE RIOS Y MAR POR USO DE AGROQUIMICOS Y DESECHOS INDUSTRIALES ALCANZAN PROPORCIONES ALARMANTES, SIN QUE HASTA AHORA SE HAYAN TENIDO MEDIDAS DE PRECAUCION NI PARA APLICAR SANCIONES. EN EL PAIS ENTERO NO HAY FACILIDADES PARA EL TRATAMIENTO DE DESECHOS HUMANOS Y DE OTRO TIPO Y APENAS PARA LA RECOLECCION DE LOS MISMOS.

LA EXPLOTACION Y REFORESTACION DE BOSQUES SON SOLUCIONES A LAS QUE EL GOBIERNO DARA ALTA PRIORIDAD. A TRAVES DE SISTEMAS DE PRODUCCION QUE COMBINAN PRODUCTOS AGRICOLAS CON FORESTALES, SE PRODUCE MAYOR DIVERSIDAD EN LA ECONOMIA FAMILIAR, SE DIVERSIFICAN LOS RIESGOS, SE PERMITE EL USO OPTIMO DE TERRENOS RESQUEBRAJADOS, QUE CONSERVAN SUELOS Y AGUA Y SE OFRECE MAYOR DIVERSIDAD DE PRODUCTOS PARA EL MERCADO. ASI MISMO, LA REFORESTACION TANTO INDUSTRIAL COMO ARTESANAL PRODUCE FUENTES DE INGRESO Y EMPLEO EN SU MANEJO, AL

TIEMPO QUE CONTRIBUYE A EVITAR LA DESERTIFICACION, A DISMINUIR LA EROSION DE SUELO Y A AUMENTAR LA DISPONIBILIDAD DE AGUA.

EL PROGRAMA DE CONSERVACION FORESTAL ES DE LA MAS ALTA PRIORIDAD DEL GOBIERNO. POR PRIMERA VEZ EN PANAMA SE CONTARA CON UN SISTEMA COMPRENSIVO Y ADECUADAMENTE FINANCIADO PARA COMBATIR DESTRUCCION FORESTAL.

PANAMA CUENTA CON UNA COBERTURA BOSCOSEA EN UN 43% DEL TERRITORIO NACIONAL, SOBRE TODO EN LA VERTIENTE ATLANTICA EN LA PROVINCIA DE DARIEN. SIN EMBARGO ESTA SIENDO DESTRUIDA A UNA TASA DE 70 MIL HECTAREAS ANUALES CON EL PROPOSITO DE EXTENDER LA COLONIZACION ESPONTANEA. LA DEFORESTACION SURGE DONDE SE CONSTRUYEN CARRETERAS YA SEA EN EL DARIEN, POR LA COSTA ARRIBA Y COSTA ABAJO DE COLON, O POR LA CARRETERA DE CHIRIQUI Y BOCAS DEL TORO. LOS RESULTADOS DE LA DEFORESTACION SIN CONTROL YA SE VEN EN EL "MARCO SECO" DEL PAIS DE LA VERTIENTE DEL PACIFICO, DONDE SE ESTIMA EN MAS DE UN MILLON DE HECTAREAS LA SUPERFICIE CON SUELOS SERIAMENTE EROSIONADOS Y SIN CAPACIDAD, EN SU SITUACION ACTUAL, DE SER CONSIDERADAS COMO TIERRAS REALMENTE PRODUCTIVAS.

CONSTITUYE TAREA URGENTE EL DISEÑO DE UN SISTEMA ADECUADO DE PRECIOS E INCENTIVOS ECONOMICOS PARA LA EXPLOTACION DE BOSQUES. ESTO PROVEERA EL USO DE LOS RECURSOS DEL PAIS DE ACUERDO CON SU ATITUD Y FENECIENDO NO SOLAMENTE EN LAS GENERACIONES DE HOY, SINO SENTANDO LAS BASES PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE HACIA EL FUTURO.

EL COMETIDO DEL ESTADO COMO UN COMPROMISO CON LOS PANAMENOS DE HOY Y DE MAÑANA INCLUYE EL ESTABLECIMIENTO DE AREAS QUE DEBEN, POR DISTINTOS MOTIVOS, MANTENER SU COBERTURA NATURAL DE BOSQUES EN FORMA PERMANENTE. EJEMPLOS SON LOS BOSQUES PROTEGIDOS DE FUENTES DE AGUA PARA EL COMERCIO HUMANO, PARA EL RIEGO Y OTROS USOS AGRICOLAS, PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL CANAL DE PANAMA USO INDUSTRIAL Y PARA LA GENERACION DE ELECTRICIDAD. OTROS SON LOS MANGLARES, DONDE SE CRIAN LOS CAMARONES Y OTROS CRUSTACEOS, FUENTES DE UNA DE LAS INDUSTRIAS DE EXPORTACION MAS GRANDES DEL PAIS.

EL IMPULSO A LA IMPLEMENTACION DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES Y REFUGIOS DE VIDA SILVESTRE, QUE CUBRE ALGO MAS DE 12% DEL TERRITORIO NACIONAL, FORMA PARTE PRIORITARIA DEL PROGRAMA DEL GOBIERNO POR LA IMPORTANCIA MULTIFACETICA QUE REVISTE. ALGUNAS DE DICHAS AREAS SIRVEN DE PROTECCION CONTRA ENFERMEDADES, COMO EL PARQUE NACIONAL DE DARIEN, EL MAS GRANDE DE CENTROAMERICA CON MAS DE MEDIO MILLON DE HECTAREAS, QUE EVITA EL PASO DE LA FIEBRE AFIOSA DE AMERICA DEL SUR A PANAMA.

LA MAYORIA DE LOS PARQUES PROTEGEN FUENTES DE AGUA, EL MAS CONOCIDO ES EL PARQUE CHAGRES, QUE PROTEGE LAS FUENTES QUE ALIMENTAN EL CANAL. TODOS LOS PARQUES AYUDAN A CONSERVAR LA DIVERSIDAD BIOLOGICA DE FLORA Y FAUNA. ASI COMO PANAMA ES FAMOSO POR SU DIVERSIDAD ETNICA Y CULTURAL, ASI EN EL MUNDO DE LOS FENOMENOS NATURALES, PANAMA POSEE UNA DIVERSIDAD GEOLOGICA Y BIOLOGICA FUERA DE LO COMUN. ESA DIVERSIDAD ES UN GRAN ATRACTIVO TURISTICO, TANTO NACIONAL COMO INTERNACIONAL, QUE COMPLEMENTA Y REFUERZA LA ATRACCION DE LAS PLAYAS, LAS COMPRAS Y EL CLIMA.

OTROS BOSQUES CON UN ALTO VALOR ECONOMICO SON LOS QUE BAJO UN SISTEMA DE MANEJO SOSTENIBLE PUEDEN AYUDAR A SUPLIR LA DEMANDA NACIONAL DE PRODUCTOS FORESTALES PARA CONTRACHAPADO, PARA LA CONSTRUCCION Y PARA USO ENERGETICO, TANTO EN PEQUEÑAS INDUSTRIAS COMO EN EL HOGAR. EN AREAS RURALES Y BARRIOS PERIFERICOS DE LAS CIUDADES, LA LEÑA SIGUE SIENDO LA FUENTE MAS COMUN PARA COCINAR.

PROGRAMA DE INVERSIONES PUBLICAS

A PARTIR DE 1983 EL GASTO EN INVERSIONES PUBLICAS SE CONTRAJO DRASTICAMENTE. LA FALTA DE AHORRO CORRIENTE DEL GOBIERNO NO HA PERMITIDO EL FINANCIAMIENTO POR FUENTES PROPIAS DEL PROGRAMA DE INVERSIONES. ADEMÁS, EL PRESUPUESTO DE INVERSIONES SE FINANCIABA EN FORMA COMPLETA MEDIANTE PRESTAMOS DE LOS ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES, INCLUSO LAS CONTRAPARTIDAS LOCALES SE FINANCIABAN CON PRESTAMOS DE LA BANCA PRIVADA. LA CRISIS DE LA DEUDA HA DETERMINADO REDUCCION DE FUENTES DE FINANCIAMIENTO Y LA NECESIDAD DE REDUCIR EL DEFICIT FISCAL, ESTO SE HIZO REDUCIENDO EL PROGRAMA DE INVERSIONES. ASI, EL GASTO PROMEDIO DE INVERSIONES QUE FUE 8/386.3 MILLONES EN EL PERIODO 1983-1984, 8.7% DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, BAJO A 8/232.8 MILLONES PROMEDIO (4.5% DEL PIB) EN 1985-87. DURANTE LA CRISIS POLITICO-ECONOMICA DE 1988-1989 LA INVERSION BAJO A MENOS DEL 2% DEL PIB.

ES NECESARIO SEÑALAR QUE EN EL PERIODO 1983-86 UNA PARTE IMPORTANTE DE LA INVERSION PUBLICA SE DESTINO A LA TERMINACION DE LA HIDROELECTRICA FORTUNA Y ALGUNAS EXPANSIONES DEL SISTEMA DE DISTRIBUCION ELECTRICA; TERMINACION DE LA CARRETERA CHIRIQUI-BOCAS DEL TORO POR LA RUTA DEL OLEODUCTO, RENABILITACION DE ALGUNAS CARRETERAS; CONSTRUCCION DE DOS PASOS ELEVADOS VEHICULARES EN LA CIUDAD DE PANAMA; TERMINACION DE

ALGUNAS INVERSIONES EN LA EXPANSION DE LA ZONA LIBRE DE COLON Y EN EL PUERTO DE CRISTOBAL; EXTENSIONES DE ACUEDUCTOS URBANOS; CONSTRUCCION DE VIVIENDAS EN PANAMA Y COLON. DESTACA EN ESTE PERIODO EL BAJO NIVEL DE INVERSION EN EL MANTENIMIENTO Y EXPANSION DE LOS SERVICIOS SOCIALES BASICOS A LA POBLACION EN MATERIA DE SALUD Y EDUCACION, LO MISMO QUE EL REDUCIDO NIVEL DE INVERSIONES EN EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES, EL FERROCARRIL PANAMA-COLON, LOS PUERTOS, INFRAESTRUCTURAS QUE SON IMPORTANTES PARA EL FUNCIONAMIENTO DE UNA ECONOMIA ESPECIALIZADA EN SERVICIOS INTERNACIONALES.

EN LOS ULTIMOS TRES AÑOS (1987-89) EL SECTOR PUBLICO DEJO DE CUBRIR EL MINIMO MANTENIMIENTO REQUERIDO POR TODA LA INFRAESTRUCTURA ECONOMICA Y SOCIAL DEL ESTADO Y ES POR ELLO QUE HOY PRESENCIAMOS EL ESTADO RUINOSO EN QUE SE ENCUENTRAN LAS CARRETERAS NACIONALES Y LAS CALLES DE LAS PRINCIPALES CIUDADES; EL MAL ESTADO EN QUE SE ENCUENTRAN LOS HOSPITALES, CENTROS DE SALUD Y SUS EQUIPOS, LOS PUERTOS DE BALBOA Y CRISTOBAL, EL FERROCARRIL, EL AEROPUERTO DE TOCUMEN, TODAS LAS ESCUELAS EN GENERAL Y EL ESTADO CRITICO DE LAS INSTALACIONES DEL IRNE Y EL INTEL, APARTE DE LA INEXISTENCIA DE SERVICIOS DE ASISTENCIA TECNICA AL PRODUCTOR AGROPECUARIO.

ES NECESARIO HACER NOTAR ADEMAS, LA BAJA CALIDAD DEL GASTO REALIZADO O CLASIFICADO COMO DE INVERSION PUBLICA, YA QUE UNA PARTE IMPORTANTE CORRESPONDE A GASTO CORRIENTE Y OTRA A LA CORRUPCION IMPERANTE. ESTA SITUACION SE HA CORREGIDO EN LA NUEVA ADMINISTRACION AL EXCLUIR DEL PRESUPUESTO DE INVERSIONES TODO GASTO CORRIENTE Y FORTALECER LOS CONTROLES ADMINISTRATIVOS, FINANCIEROS Y DE FISCALIZACION.

EL PROGRAMA DE INVERSIONES PUBLICAS PARA LOS TRES PROXIMOS AÑOS CONTIENDRA UN COMPONENTE QUE PODRIAMOS CLASIFICAR COMO DE MANTENIMIENTO DE EMERGENCIA EN OPOSICION AL MANTENIMIENTO PREVENTIVO O REGULAR. ESTE ES EL CASO DE LAS INVERSIONES NECESARIAS EN EL IRNE PARA RESCATAR PARTE DE LAS CAPACIDAD INSTALADA EN GENERACION Y MEJORAR LA DOTACION DE PIEZAS DE REPUESTO Y EL MANTENIMIENTO DE LAS LINEAS DE TRANSMISION Y DISTRIBUCION; EN EL IDAAN LA ADQUISICION DE EQUIPO DE BOMBEO PARA LA POTABILIZADORA DE CHILIBRE, EQUIPO DE BOMBEO PARA VARIAS OTRAS CIUDADES Y HERRAMIENTAS DE TRABAJO; EN SALUD REPARACIONES A CASI TODOS LOS HOSPITALES Y DOTACION DE EQUIPO MEDICO HOSPITALARIO Y QUIRURGICO, DE LABORATORIO Y DE ODONTOLOGIA; EN EDUCACION, DEPORTES Y CULTURA, REPARACIONES A ESCUELAS, DOTACION DE MOBILIARIO ESCOLAR, REPARACIONES A ESTADIOS, MUSEOS Y MONUMENTOS HISTORICOS; EN VALIDAD URBANA LA REPARACION DE CALLES, LA LIMPIEZA Y MEJORAS A LOS SISTEMAS DE DRENAJE PLUVIAL DE LAS CIUDADES DE PANAMA Y COLON Y LA REPARACION DE IMPORTANTES CARRETERAS NACIONALES.

OTRO COMPONENTE DEL PROGRAMA DE INVERSIONES SERA EL CORRESPONDIENTE A REHABILITACIONES MAYORES DE CARRETERAS COMO LAS DEL DARIEN, INTERAMERICANA Y OTRAS, MANTENIMIENTO DEL SISTEMA DE TELECOMUNICACIONES, DE LOS PUERTOS, DEL AEROPUERTO DE TOCUMEN Y DEL SISTEMA ELECTRICO NACIONAL.

A CONTINUACION SE PRESENTAN LOS PROYECTOS MAS RELEVANTES DEL PROGRAMA DE INVERSIONES PUBLICAS:

SECTOR SALUD

EN ESTE SECTOR COMO YA SE HA SEÑALADO, EXISTEN URGENCIAS DE MANTENIMIENTO EN LOS HOSPITALES Y CENTROS DE SALUD QUE SERAN ATENDIDAS A CORTO PLAZO. POR OTRO LADO, PROSEGUIRAN LAS NEGOCIACIONES CON EL BID PARA FINANCIAR LA CONSTRUCCION DE UN HOSPITAL EN SAN MIGUELITO, LA REHABILITACION DEL HOSPITAL DE CHORRERA, EL REEMPLAZO DE LA POLICLINICA DE PUERTO ARMUELLES Y LA TRANSFORMACION DE PUESTOS DE SALUD EN CENTROS DE SALUD, CON EL EQUIPAMIENTO CORRESPONDIENTE. TAMBIEN SE INCLUIRIA UN PROGRAMA DE ACUERDOS RURALES Y UN PROGRAMA DE LETRINACION.

EN EL SECTOR DE AGUA POTABLE; EN EL AREA METROPOLITANA, LA PRIORIDAD DEL IDAAN SERA LA DE NORMALIZAR EL ABASTECIMIENTO DE AGUA EN EL AREA ESTE DE LA CIUDAD DE PANAMA QUE CORRESPONDE A JUAN DIAZ, PEDREGAL, TOCUMEN Y JOSE DOMINGO ESPINAR, CON UNA POBLACION DE 163,000 HABITANTES Y EN EL SECTOR OESTE QUE COMPRENDE ARRATJAM, VISTA ALEGRE Y EL PUERTO PESQUERO DE VACAMONTE, CON UNA POBLACION DE 65,000 HABITANTES. ADEMAS SE LLEVARA A CABO UN PROGRAMA MASIVO DE MEDICION Y DE REHABILITACION DE LAS REDES DE SUMINISTRO.

EN EL INTERIOR DEL PAIS SE TERMINARAN 8 ACUEDUCTOS Y SE GESTIONARA FINANCIAMIENTO PARA UNA NUEVA POTABILIZADORA Y MEJORAS AL ACUEDUCTO EN PUERTO ARMUELLES. EL PROGRAMA DESCRITO TIENE UN COSTO DE APROXIMADAMENTE 8/45.0 MILLONES.

SECTOR ENERGIA

EL SISTEMA ELECTRICO NACIONAL OPERA CON SEVERAS RESTRICCIONES EN TODOS SUS COMPONENTES, POR FALTA DE MANTENIMIENTO. ASI TENEMOS QUE EL SISTEMA TOTAL DE GENERACION BAJO CONDICIONES HIDROELECTRICAS NORMALES EN

PROMEDIO OPERA AL 70% DE SU CAPACIDAD NORMAL. ELLO SE DEBE A QUE ACTUALMENTE EL PARQUE TERMINO AL 40% DE SU CAPACIDAD NOMINAL Y A QUE EL 70% DE LA GENERACION HIDROELECTRICA PROVIENE DE CENTRALES SIN EMBALSE (FORTUNA, ESTRELLA LOS VALLES), CUYA CAPACIDAD SE REDUCE DE UN MINIMO DE 85% EN EPOCA LLUVIOSA A 45% EN LA ESTACION SECA. EN ADICION, EL SISTEMA OPERA CON PRECARIA CAPACIDAD DE REGULACION DE VOLTAJE Y UNA MUY BAJA CONFIABILIDAD DE LAS UNIDADES EN OPERACION, LO QUE EN EL CORTO PLAZO PODRIA PRODUCIR LA SALIDA DEL SISTEMA DE ALGUNAS UNIDADES.

LOS SISTEMAS DE TRANSMISION Y DISTRIBUCION ESTAN OPERANDO EN CONDICIONES PRECARIAS POR AUSENCIA DE UN MANTENIMIENTO EFECTIVO Y LA DISPONIBILIDAD DE PIEZAS DE REPUESTO; ELLO OCASIONA FRECUENTES INTERRUPCIONES DEL SERVICIO, CONDICIONES DE BAJO VOLTAJE Y ALTAS PERDIDAS DE ENERGIA. EN LA ACTUALIDAD LAS PERDIDAS DE ENERGIA TECNICAS Y NO TECNICAS POR HURTO SON DEL ORDEN DEL 24% EN CONDICIONES EN QUE EL TOLERABLE SERIA UN 14%. PARA EL PERIODO EL IRHE HA ESTIMADO EN APROXIMADAMENTE 8/60.1 MILLONES LAS NECESIDADES DE INVERSION PARA REHABILITAR EL SISTEMA ELECTRICO NACIONAL, DE MANERA DE LLEVARLO A LOS NIVELES OPERATIVOS Y DE EFICIENCIA INICIALES Y AFRONTAR SISTEMATICAMENTE UN BUEN MANTENIMIENTO PREVENTIVO. PARA ESTE PROGRAMA SE HA ASIGNADO EN EL PRESUPUESTO DE 1990 UNOS 8/23.0 MILLONES Y SE TIENE CONTRATADO CON EL BID UN PRESTAMO POR UN MONTO DE 8/34.3 MILLONES, CUYO DESEMBOLO SE INICIARA EN 1991.

LAS NECESIDADES DE EXPANSION DEL SISTEMA DE GENERACION SERAN ENCARGADAS CON EL REINICIO DE LOS TRABAJOS DE ELEVACION DE LA PRESA DE FORTUNA, A COMPLEMENTARSE EN 1994 A UN COSTO DE 8/62.0 MILLONES; LA INSTALACION DE UNA PLANTA DE CICLO COMBINADO EN BAHIA LAS MINAS CON CAPACIDAD DE 80MW, A COMPLEMENTARSE EN 1993 Y A UN COSTO DE 8/23.0 MILLONES.

PARA SUPLIR LAS NECESIDADES DE ENERGIA ELECTRICA A PARTIR DE 1997, SE CONSIDERARIA LA INSTALACION DE UNA PLANTA DE CARBON CON CAPACIDAD DE 150MW, QUE DEMANDA UNA INVERSION DEL ORDEN DE 8/240.0 MILLONES. DADO EL COSTO DE ESTA PLANTA Y LA LIMITADA CAPACIDAD FINANCIERA DEL IRHE PARA FINANCIAR SE DEBE CONSIDERAR LA PARTICIPACION DEL CAPITAL PRIVADO EN ESTA INVERSION.

SECTOR TRANSPORTE

EN EL SUBSECTOR DE CARRETERAS Y TRANSPORTE VIAL, LAS NECESIDADES DE MAYOR PRIORIDAD A ATENDERSE EN LOS PROXIMOS CUATRO AÑOS SON:

A) LA TERMINACION DE LAS OBRAS DE REHABILITACION DE UNOS 60 KMS DE CARRETERAS INICIADAS CON FINANCIAMIENTO DEL BANCO MUNDIAL, PARALIZADAS DESDE 1987.

B) LA EJECUCION DE UN PROGRAMA DE MANTENIMIENTO PERIODICO - PARCHEO, SELLOS - PARA 730 KMS DE CARRETERAS PAVIMENTADAS.

C) MEJORAMIENTO DE LOS PUNTOS CRITICOS EN LAS CARRETERAS PANAMA-COLON Y LA PANAMERICANA, INCLUYENDO LA REHABILITACION DE LOS TRAMOS MAS DETERIORADOS EN AMBAS VIAS.

D) LA EJECUCION DE UN PROGRAMA DE SUSTITUCION Y REHABILITACION DE PUENTES. PARA ESTE PROGRAMA ESTA EN NEGOCIACION CON EL BID UN PRESTAMO DE 8/16.7 MILLONES, INCLUYENDO EQUIPO PARA MANTENIMIENTO DE CARRETERAS Y DRENAJE PLUVIAL, ESTIMANDOSE EN 8/30.4 MILLONES EL COSTO DEL PROGRAMA.

E) LA EJECUCION DE OBRAS CIVILES DE BAJO COSTO PARA FACILITAR EL FUJO DE TRAFICO EN LA CIUDAD DE PANAMA, INCLUYENDO MEJORAS A INTERSECCIONES, SISTEMA DE SEÑALES, LA CIRCULACION EN EL CENTRO DE LA CIUDAD Y PROVISION DE LINEAS EXCLUSIVAS PARA AUTOBUSES. EN EL FINANCIAMIENTO DE ESTE PROGRAMA SE HA MOSTRADO INTERESADO EL BANCO MUNDIAL.

F) LA EJECUCION DE OBRAS CIVILES PARA COMPENSAR EL MANTENIMIENTO DIFERIDO DE VIAS URBANAS EN LAS CIUDADES IMPORTANTES.

G) LA EJECUCION DE UN PROGRAMA DE REHABILITACION DE CARRETERAS INTERURBANAS.

H) LA AMPLIACION A CUATRO VIAS DE LA CARRETERA ARRAIJAN-PUENTE DE LAS AMERICAS, QUE YA TIENE FINANCIAMIENTO CONTRATADO CON EL BID.

I) LA CONSTRUCCION DEL CORREDOR NORTE Y SUS ACCESOS, VIA QUE APARTE DE DESCONGESTIONAR EL TRAFICO EN LA CIUDAD DE PANAMA, ABRIRIA EL AREA REVERTIDA A NUEVOS DESARROLLOS URBANOS Y COMERCIALES. EL COSTO DE ESTA OBRA SE ESTIMA EN 8/65.7 MILLONES Y PODRIA SER FINANCIADO POR EL GOBIERNO DE JAPON.

J) REHABILITAR EL SISTEMA DE DRENAJE PLUVIAL DE LA CIUDAD DE COLON.

K) ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE INFORMACION QUE PERMITA AL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS FORMULAR PROGRAMAS DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y RUTINARIO.

EN EL CASO DEL FERROCARRIL PANAMA-COLON SU COMPLETA REHABILITACION REQUERIRA 8/25.0 MILLONES, O UNA CIFRA DE 8/5.0 MILLONES PARA REHABILITAR LOCOMOTORAS Y VIAS QUE MEJOREN LA SEGURIDAD Y SU OPERACION. LA

COMPLETA REHABILITACION DEL FERROCARRIL DEBERA SER PARTE DE LAS NEGOCIACIONES DEL CENTRO-PUERTO, YA QUE DE ESTA MANERA SE ASEGURARIA SU REHABILITACION Y EFICIENCIA.

CRECIMIENTO, EMPLEO Y EQUIDAD

LOS PROBLEMAS ECONOMICOS FUNDAMENTALES EN LOS PAISES LATINOAMERICANOS SON EL CRECIMIENTO, LA ESTABILIDAD, LA DEUDA EXTERNA, Y EL PROBLEMA DE LA EQUIDAD. EN PANAMA EL PROBLEMA DE ESTABILIDAD QUEDA AUTOMATICAMENTE RESUELTO DADA LA FORMA DE OPERAR DEL SISTEMA MONETARIO. EN CUANTO AL PROBLEMA DE CRECIMIENTO Y EQUIDAD, LAS POLITICAS PRESENTADAS HAN SIDO DISEÑADAS PARA LOGRAR DICHOS OBJETIVOS.

1.- POSIBILIDADES DE CRECIMIENTO

UN ELEMENTO ESENCIAL DEL CRECIMIENTO FUTURO VA A SER EL AUMENTO DE EXPORTACIONES. EN VARIOS PAISES EL MODELO DE CRECIMIENTO HACIA AFUERA HA DEMOSTRADO UN GRAN POTENCIAL.

EL PROGRAMA DESCRITO PROMUEVE LAS DIVERSAS EXPORTACIONES DE PANAMA. LAS EXPORTACIONES TRADICIONALES: SERVICIOS FINANCIEROS Y POSICION GEOGRAFICA. NUEVAS EXPORTACIONES SERAN EL RESULTADO DEL DESARROLLO DE LAS ZONAS MULTISECTORIALES DE PROCESAMIENTO PARA EXPORTACION Y LAS MEJORAS EN LA COMPETITIVIDAD DE LA ZONA LIBRE DE COLOM. EL PROYECTO DE CENTROPUERTO PUEDE SER CONSIDERADO UNA INVERSION ESTRUCTURAL, QUE PERMITIRA UNA NUEVA DEFINICION CONCRETA DEL USO DE LA POSICION GEOGRAFICA.

LAS MODIFICACIONES DE LA POLITICA ECONOMICA ABRIRAN NUEVOS CAMPOS Y PRODUCTOS DE EXPORTACION EL PRESENTE SISTEMA, COMO SE HA DESCRITO, ESTA SESGADO EN CONTRA DE LAS EXPORTACIONES. LA MAYOR COMPETITIVIDAD PERMITIRA NUEVAS EXPORTACIONES AGROPECUARIAS, LA AMPLIACION DE ALGUNAS EXPORTACIONES INDUSTRIALES, EL MEJOR APROVECHAMIENTO DE LA POSICION GEOGRAFICA.

UN SEGUNDO ELEMENTO PARA EL CRECIMIENTO ES EL AUMENTO DE LA INVERSION. POR UNA PARTE LA INVERSION INTERNACIONAL. EL MANTENIMIENTO DEL SISTEMA MONETARIO, LA REAPERTURA DE LA BANCA SIN RESTRICCIONES, LA EXISTENCIA DE UNA LEGISLACION FAVORABLE A LA MOVILIDAD DEL CAPITAL, Y LA ORIENTACION DEL GOBIERNO EN FAVOR DE LA EMPRESA PRIVADA, HACEN EL PAIS ATRACTIVO AL INVERSIONISTA EXTRANJERO. CIERTAS AREAS COMO CENTROPUERTO Y LAS MAQUILLADORAS INDUSTRIALES, SON ESPECIALMENTE ATRACTIVAS PARA LA INVERSION EXTRANJERA. POR ULTIMO, LA VENTA DE EMPRESAS ESTATALES ATRAERA INVERSIONES INTERNACIONALES. LOS AJUSTES EN LA POLITICA ECONOMICA HARAN A PANAMA ATRACTIVO PARA INVERSIONISTAS INTERNACIONALES. TAMBIEN HABRA UN AUMENTO EN LA INVERSION INTERNA PRIVADA, QUE ESTUVO DEPRIMIDA EN AÑOS RECIENTES. EN EL CASO DE LA INVERSION DEL SECTOR PUBLICO, AUNQUE NO SE TENDRAN LOS ALTOS NIVELES DE ANTES DE 1987, AUMENTARAN CON RESPECTO A LO EXISTENTE.

EL PRINCIPAL ELEMENTO PARA GARANTIZAR UN CRECIMIENTO AUTOSOSTENIDO, ES LA REORIENTACION DE LA ECONOMIA HACIA UN SISTEMA MAS EFICIENTE Y COMPETITIVO POR LA ORIENTACION DE LA PRODUCCION HACIA EL SECTOR PRIVADO. ADEMÁS, LAS MEDIDAS PROPUESTAS AUMENTARAN LA EFICIENCIA DE LAS ACTIVIDADES ESTATALES, Y AUMENTARAN LA PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD DE LAS ACTIVIDADES PRIVADAS, TANTO EL SECTOR INDUSTRIAL, COMO EL SECTOR AGRICOLA. LA REDUCCION DE LAS RESTRICCIONES EN EL SECTOR LABORAL CONTRIBUIRAN AL AUMENTO DE LA EFICIENCIA. POR ULTIMO, EL AUMENTO DE LA COMPETENCIA, LA ELIMINACION DE RESTRICCIONES A LA OPERACION DE LA EMPRESA PRIVADA, Y LA EXISTENCIA DE UN SISTEMA DE PRECIOS LIBRE, HARA EL SISTEMA EN SU CONJUNTO, MAS PRODUCTIVO Y COMPETITIVO.

2.- POSIBILIDADES DE MAYOR EMPLEO

COMO EN OTROS ASPECTOS DE LA ECONOMIA, LA CRISIS HA CREADO UN AGUDO PROBLEMA DE EMPLEO. ESTE ES UN PROBLEMA DE CORTO PLAZO. LAS ACCIONES PROPUESTAS Y EN EJECUCION AYUDARAN A RESOLVER ESTE PROBLEMA.

A) LA RECUPERACION DE LA ECONOMIA, LA RENOVACION DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL, TURISTICA, DE CONSTRUCCION, DE LA BANCA.

B) EL DESARROLLO DE LAS ZONAS MULTISECTORIALES DE PROCESAMIENTO PARA LA EXPORTACION.

C) LA REANUDACION DE LOS PROGRAMAS DE INVERSION PUBLICA.

D) EL PROGRAMA DEL FONDO DE EMERGENCIA SOCIAL, QUE ESTA ESPECIFICAMENTE ORIENTADO A PROMOVER EL EMPLEO.

LOS PROBLEMAS DE GENERACION DE EMPLEO EN LA ECONOMIA PANAMEÑA ESTUVIERON LIGADOS A LA FAMILIA INTERCONECTADA DE INCENTIVOS Y POLITICAS SESGADAS EN CONTRA DE LA GENERACION DE EMPLEO PRODUCTIVO. INCENTIVOS ESPECIFICOS CREABAN MENOR DEMANDA POR MANO DE OBRA AL SUBIR SU PRECIO RELATIVO. ENTRE ELLOS: IMPUESTOS, SUBSIDIOS A LA MAQUINARIA, LAS NORMAS LABORALES. INCENTIVOS GENERALES REDUCIAN LA ACTIVIDAD DE SECTORES DE MANO DE OBRA INTENSIVA, COMO LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES Y LA CONSTRUCCION.

EL MECANISMO O POLITICA DE COMPENSACION TRANSFERIA AL ESTADO LA RESPONSABILIDAD DE SOLUCIONAR EL PROBLEMA DEL EMPLEO. ESTO SE HIZO MEDIANTE EL EMPLEO EN EL SECTOR PUBLICO Y LA CREACION DE INCENTIVOS QUE REDUJERON LA OFERTA DE TRABAJO. ESTE MECANISMO OBIAMENTE ERA INEFICIENTE, CREABA INEFICIENCIAS Y NO PODIA MANTENERSE A LARGO PLAZO.

EN LA POLITICA PROPUESTA ES EL MERCADO Y NO EL ESTADO EL QUE GENERA EMPLEOS MEDIANTE LA ACTIVIDAD DE LA EMPRESA PRIVADA. EL AUMENTO EN EL EMPLEO NO ES EL RESULTADO DE UNA POLITICA DIRECTA, O DE ACCIONES DIRECTAS DEL ESTADO, SINO EL RESULTADO DE LA OPERACION DEL SISTEMA ECONOMICO.

3.- EQUIDAD

EN PANAMA EN LOS ULTIMOS VEINTE AÑOS, A PESAR DE LOS ESFUERZOS DE UN GOBIERNO POPULISTA, NO HA HABIDO MEJORAS EN LA DISTRIBUCION DEL INGRESO. PERSISTEN SERIOS PROBLEMAS DE GRUPOS EN ESTADO DE POBREZA CRITICA Y PARTE SIGNIFICATIVA DE LA SOCIEDAD ESTA MARGINADA DE LOS BENEFICIOS DE UNA ECONOMIA MODERNA. EN TERMINOS ECONOMICOS, ESTO APARECE EN LA SITUACION DE SUBEMPLEO, DESEMPLEO, EXISTENCIA DEL SECTOR INFORMAL, SUBSISTENCIA AGRICOLA, MARGINACION ECONOMICA Y SOCIAL.

LA POLITICA ECONOMICA SE ORIENTO HACIA LA PROTECCION A DIVERSOS GRUPOS SOCIALES; ALTOS PRECIOS PARA LOS AGRICULTORES EN PRODUCTOS PROTEGIDOS; PROTECCION CONTRA LA COMPETENCIA EXTERNA PARA LOS INDUSTRIALES; CODIGO DE TRABAJO PARA LOS SINDICATOS; ESTABILIDAD EN EL EMPLEO A LOS EMPLEADOS PUBLICOS, CON SALARIOS SUPERIORES A SU INGRESO POTENCIAL EN EL MERCADO; INCENTIVOS Y SUBSIDIOS A DISTINTOS SECTORES PRODUCTIVOS.

CADA DISTORSION ES UN PRIVILEGIO, PUESTO QUE DA UN DERECHO A UN GRUPO A EXPENSA DEL RESTO DE LA SOCIEDAD. A VECES ESTO SE HACE PARA COMPENSAR O PROTEGERSE DEL EFECTO DE OTRAS DISTORSIONES. CUANDO UNA ACTIVIDAD O SECTOR TIENE NUMEROSOS PRODUCTORES, ES DECIR CUANDO HAY COMPETENCIA, LA DISTORSION NO NECESARIAMENTE RESULTA EN INGRESOS MUY SUPERIORES. ADEMÁS, LOS BENEFICIOS NO SON IGUALES PARA TODOS. EL SISTEMA PRODUCE INEFICIENCIAS PUESTO QUE HACE QUE EL DIRECTOR DE UNA EMPRESA SE DEDIQUE MAS A MANTENER SU PROTECCION (EN LOS PASILLOS DE LOS MINISTERIOS), QUE A SER MAS EFICIENTE. EN ESTE SISTEMA LA EMPRESA EXITOSA ES AQUELLA QUE MANEJA MEJOR EL SISTEMA POLITICO Y NO LA QUE SEA MAS PRODUCTIVA.

PERO EN EL SISTEMA NO TODOS TENIAN UN PRIVILEGIO O ESTABAN PROTEGIDOS. LOS SECTORES NO CUBIERTOS, O QUE NO TENIAN ACCESO A EXPORTACIONES DE ALTO NIVEL DE INGRESO, QUEDABAN AL MARGEN DE LOS BENEFICIOS DEL SISTEMA. ESTO SUCEDE CON GRAN PARTE DE LA POBLACION, QUE ESTA EN EMPLEOS DE BAJO NIVEL DE INGRESO, O SUB-EMPLEADOS, O EN ACTIVIDADES DE SUBSISTENCIA. LA ESTRUCTURA DE PRECIOS, Y EL CORRELATIVO SISTEMA DE SALARIOS Y GANANCIAS HACE QUE LOS SECTORES BENEFICIADOS LO SEAN DOBLEMENTE: ALTO NIVEL DE INGRESOS Y BAJOS PRECIOS A LOS ARTICULOS DE LUJO (EXCEPTO VIVIENDA). A SU VEZ, LOS SECTORES MARGINADOS O NO INCLUIDOS SON DOBLEMENTE PERJUDICADOS, BAJO NIVEL DE INGRESOS O SALARIOS Y ALTOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS DE PRIMERA NECESIDAD (INCLUYENDO VIVIENDA).

LOS MECANISMOS DE COMPENSACION, COMO SERVICIOS PUBLICOS Y EL EMPLEO ESTATAL NO HAN SIDO SUFICIENTES NI SE HAN PODIDO MANTENER. LA EXPANSION DE LA EDUCACION PERDIO SU POTENCIAL DE EQUIPARADOR SOCIAL DEBIDO AL DETERIORO EN LA CALIDAD DE LA MISMA. EL GASTO PUBLICO PUDO AYUDAR MIENTRAS SE FINANCIABA POR MEDIO DE PRESTAMOS, PERO DESPUES LOS IMPUESTOS SE HAN CONVERTIDO EN UN CARGO, UN PROBLEMA ADICIONAL. EN RESUMEN EL SISTEMA, PARA LOS GRUPOS MARGINADOS, QUITABA MAS DE LO QUE DABA. POR ELLO, EL RESULTADO NETO HA SIDO LA PERMANENCIA DE UNA MALA DISTRIBUCION DEL INGRESO Y DE SERIOS PROBLEMAS DE POBREZA CRITICA.

LA CREACION DE UNA ECONOMIA DE MERCADO SIGNIFICA QUE LOS INGRESOS DE LOS DISTINTOS FACTORES QUE PARTICIPAN EN LA PRODUCCION SON EL RESULTADO DE SU CONTRIBUCION A LA MISMA. SI NO FUNCIONA UNA ECONOMIA DE MERCADO, LA CONTRIBUCION POLITICA O LA POSICION SOCIAL, EN AMBOS CASOS A TRAVES DE INFLUENCIA, SON UN

ELEMENTO MAS IMPORTANTE EN LA DETERMINACION DE LOS INGRESOS. POR ESO SE DICE QUE EL MERCADO CREA OPORTUNIDADES MAS EQUITATIVAS.

LA NUEVA POLITICA ECONOMICA ESTA ORIENTADA A CREAR UN SISTEMA MAS EQUITATIVO MEDIANTE UNA MAYOR IGUALDAD DE OPORTUNIDADES. LA ELIMINACION DE LAS DISTORSIONES Y PRIVILEGIOS SON EN SI LA CREACION DE UN SISTEMA MAS EQUITATIVO. LOS INCENTIVOS SERAN PARA BENEFICIAR A LA SOCIEDAD COMO UN TODO Y NO PARA BENEFICIAR A CIERTOS GRUPOS O SECTORES. LA CREACION DE EMPLEO PRODUCTIVO, LA LIBERTAD DE ENTRADA DE CUALQUIER EMPRESARIO A CUALQUIER SECTOR, SON UN PRIMER ELEMENTO DE MAYOR EQUIDAD DE OPORTUNIDADES. ES EL SISTEMA Y NO EL ESTADO EL QUE AYUDARA A RESOLVER EL PROBLEMA DE LOS GRUPOS DE MENOR INGRESO. EL ESTADO NO PUEDE, NI QUIERE GARANTIZAR INGRESOS VIA EL GASTO PUBLICO.

LA EXPANSION SELECTIVA DE SERVICIOS PUBLICOS CLAVES, EN PARTICULAR EN EDUCACION, SERVIRA PARA CREAR MAYOR EQUIDAD DE OPORTUNIDADES. LA INVERSION EN CAPITAL HUMANO HA DEMOSTRADO SER EL MECANISMO MAS EFICIENTE PARA MEJORAR LA DISTRIBUCION DEL INGRESO Y REDUCIR O ELIMINAR LOS PROBLEMAS DE POBREZA CRITICA.

LOS MECANISMOS DE IMPLEMENTACION

LAS MEDIDAS PRESENTADAS CONFORMAN UN PROGRAMA COHERENTE. PERO HAY QUE TENER EN CUENTA QUE ALGUNAS DE LAS PROPUESTAS ESTAN FUNDAMENTADAS EN QUE SE HAGA EL RESTO DE LOS AJUSTES. POR EJEMPLO, SE JUSTIFICA LA REDUCCION DE SALARIOS EN LA MEDIDA EN QUE HAY UNA CORRELATIVA DISMINUCION DE PRECIOS, O LA REDUCCION DE LA PROTECCION, CUANDO VA ACOMPAÑADA CON LA REDUCCION DE OTRAS DISTORSIONES. DE NO EJECUTARSE EL PROGRAMA EN ALGUNOS ASPECTOS, HABRIA TAMBIEN QUE REVISAR LOS OTROS. RAZONES DE CARACTER POLITICO PUEDE HACER QUE EL AJUSTE-REESTRUCTURACION RECAIGA EN UN SECTOR PRIMORDIALMENTE DEJANDO AL RESTO DE LA ECONOMIA COMO ESTA. SE PUEDE HACER UN PROGRAMA DONDE EL AJUSTE RECAIGA EN EL SECTOR PRIVADO, SIN AFECTAR LAS DISTORSIONES DENTRO DE LA ACTIVIDAD DEL SECTOR PUBLICO. ESTO FUE LO QUE SE HIZO CON ANTERIORIDAD, CUANDO SE MANTUVO EL SALARIO DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS. O SE PUEDE HACER UN PROGRAMA DONDE SE AJUSTA EL SECTOR LABORAL, SIN AJUSTAR LAS DISTORSIONES QUE FAVORECEN LA INVERSION EN CIERTOS SECTORES PRODUCTIVOS. EN ESTOS CASOS SE OBTIENE CIERTO BENEFICIO Y MEJORAS EN LA EFICIENCIA, PERO EL EFECTO ES MUCHO MENOR QUE UN AJUSTE COMPLETO. ADEMAS, EL AJUSTE PODRIA SER POCO EQUITATIVO.

LA MODIFICACION DEL SISTEMA ECONOMICO SE ENFRENTA A LA RESISTENCIA DE CIERTOS GRUPOS QUE TEMEN VER AFECTADOS SUS INGRESOS. INTERESES IDEOLOGICOS, QUE HAN DEFENDIDO EL SISTEMA DE PROTECCION, Y EL SOCIALISMO DE ESTADO, TAMBIEN SE OPONEN A LA EXISTENCIA DE UNA ECONOMIA DE MERCADO. PERO EL PROGRAMA ES AUTOSOSTENIDO Y CREEMOS QUE ES DIFICIL PENSAR EN UNA ALTERNATIVA MEJOR. ESPERAMOS QUE SOBRE LOS INTERESES DE GRUPOS PARTICULARES PRIVEN LOS INTERESES NACIONALES.

PODEMOS PENSAR EN EL CASO DE LA CONSTRUCCION. LA INDUSTRIA DE MATERIALES DE CONSTRUCCION ESTA SOBREPOTEGIDA, ESTO RESULTA EN ALTOS PRECIOS DE SUS PRODUCTOS. LA CONVENCION COLECTIVA CON LOS TRABAJADORES, POR LO MENOS PARA LA CIUDAD DE PANAMA, CREA SALARIOS MUY POR ENCIMA DE LOS DEL MERCADO UN SECTOR TAMBIEN PROTEGIDO. LAS EMPRESAS DE CONSTRUCCION A SU VEZ, ESTAN PROTEGIDAS CONTRA LA COMPETENCIA EXTERNA, Y POR ULTIMO, EL GOBIERNO SUBSIDIA LA ACTIVIDAD TRANSFIRIENDO LOS COSTOS EXTRAS EN EL SECTOR A LA SOCIEDAD EN GENERAL. POR ELLO PUEDE HABER UNA MANCOMUNIDAD DE INTERESES EN MANTENER ESTA SITUACION. PERO ESTO SERIA EQUIVOCADO. HAY UN GRAN POTENCIAL DE AUMENTO DE LA PRODUCCION Y EL EMPLEO SI SE LIBERAN LAS DISTORSIONES. EN ULTIMA INSTANCIA, EL AUMENTO DE PRODUCCION Y MEJORAS EN LA EFICIENCIA, GENERARIAN UN NIVEL DE INGRESO SIMILAR O MAYOR AL ACTUAL PARA LOS PRODUCTORES QUE SEAN EFICIENTES.

RECIENTEMENTE EN PANAMA HA HABIDO UNA DISCUSION Y DIVERSAS PONENCIAS PUBLICAS SOBRE LA NATURALEZA Y FORMA DE UNA POLITICA DE RECUPERACION. SE DISCUTE ABIERTA O IMPLICITAMENTE LA DISYUNTIVA ENTRE LA ALTERNATIVA DE UNA POLITICA DE CORTO PLAZO, DE RECUPERACION, O UNA POLITICA ESTRUCTURAL, DE DESARROLLO. LA POSICION DEL MINISTERIO DE PLANIFICACION HA SIDO QUE ES ESTE PRECISAMENTE EL MOMENTO ADECUADO PARA HACER LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ECONOMICA, DEL MODELO DE DESARROLLO. TANTO POLITICA COMO ECONOMICAMENTE, ESTAMOS EN EL MOMENTO APROPIADO Y DE NO HACERLO AHORA, SERIA AUN MAS DIFICIL DESPUES.

EN CUANTO A ESTO BASTA VER LO QUE ESTA SUCEDIENDO A NUESTRO ALREDEDOR EN EL MUNDO. LOS PAISES DESARROLLADOS DEL MUNDO HAN HECHO MODIFICACIONES Y PROGRAMAS DE LIBERACION, INCLUYENDO LOS ESTADOS UNIDOS, INGLATERRA, FRANCIA. EUROPA ESTA EN UN PROCESO ACCELERADO DE INTEGRACION DE MERCADOS Y LIBERACION ECONOMICA PARA 1992. LOS PAISES DEL SUB-ESTE ASIATICO, COMO COREA, CHINA, SINGAPUR, SON UN EJEMPLO DEL EXITO DE UNA POLITICA DE CRECIMIENTO HACIA AFUERA. EN AMERICA LATINA HEMOS VISTO EL EXITO OBTENIDO POR CHILE, Y EL PROCESO QUE SE ESTA REALIZANDO EN MEXICO. RECIENTEMENTE LOS DRAMATICOS CAMBIOS EN LOS PAISES DEL ESTE, INCLUYENDO RUSIA, REAFIRMAN LA ORIENTACION HACIA UNA ECONOMIA DE MERCADO.

PANAMA SE BENEFICIARA RAPIDAMENTE, SI JUNTOS ELIMINAMOS LAS RESTRICCIONES QUE IMPIDEN EL CRECIMIENTO ECONOMICO Y APROVECHAMOS LAS OPORTUNIDADES INTERNACIONALES QUE NOS ESPERAN EN ESTA DECADA DE LOS NOVENTA.

CONTAMOS CON TODOS LOS ELEMENTOS PARA HACER NUESTRA TAREA NACIONAL, INCLUYENDO LOS RECURSOS EN LOS PROXIMOS AÑOS Y ASISTENCIA TECNICA PARA REORIENTAR NUESTRA PRODUCCION. NUEVOS HORIZONTES DE MAYOR BIENESTAR PARA TODOS LOS PANAMEÑOS NOS ESPERAN.

