

**informe  
económico  
especial**

**SOBRE EL  
DESEMPLEO**



**EN EL AREA  
METROPOLITANA**

SPA  
331.137  
In3  
e.1

**COMISION ECONOMICA  
DEL PARTIDO DEL PUEBLO**

**INFORME ECONOMICO**

**ESPECIAL**

**SOBRE EL DESEMPLEO**

**EN EL**

**AREA METROPOLITANA**

**COMISION ECONOMICA DEL**  
**PARTIDO DEL PUEBLO**

## INTRODUCCION

El informe del Banco Mundial (BM) trata los tópicos siguientes: el crecimiento reciente de la economía panameña, el desempleo, los servicios internacionales, el sector manufacturero, el sector público y la programación de la inversión estatal 1982-85, sobre la base de austeridad en la inversión, qué hacer con las decisiones claves a ejecutarse, las perspectivas de la economía y el asunto de la "credibilidad política".

En los aspectos generales, es un informe muy similar al del año anterior; y ha sido confeccionado por personal técnico de entera confianza del Doctor NICOLAS ARDITO BARLETA quien ha fungido como uno de los ejecutores de la política de transnacionalización de la economía panameña en calidad de plataforma de servicios subsidiarios de los principales mercados internacionales, particularmente de EE.UU; y que hoy, es el mejor intérprete e instrumento de los intereses del imperialismo y la oligarquía comercial y financiera panameña.

Es bueno recordar que durante los años 70 la política económica nacional se desarrolló

influenciada por dos corrientes principales, el barletanismo y el reformismo desarrollista, que no fueron excluyentes ni mayoritariamente complementarias, pero cuya dualidad se caracterizó por producir desproporciones en las magnitudes económicas, cuyos efectos estanflacionarios se hacen sentir en la presente coyuntura. La corriente del Modelo Barletiano, que se promociona como enfoque de atención a muchos desajustes o problemas socioeconómicos, incluyendo el intrincado tema del fortalecimiento de la motivación y personalidad nacional, y, que en la realidad sus seguidores, desde y fuera de las posiciones oficiales de gobierno, solamente planificaban, ejecutaban y defendían lo concerniente al desarrollo de la denominada vocación transnista de la economía panameña. O sea, que el barletanismo, en base al poder del control del presupuesto público y a los mecanismos de planificación, se dedicaba, entre otras cosas: a apoyar expeditamente todos los proyectos que le sirviesen a los exclusivos intereses del capital financiero internacional bajo la consigna del aprovechamiento óptimo de la posición geográfica (Centro Bancario, Zona Libre Comercial, Centro de Reaseguros, Casco Viejo Turístico, Isla Contadora, Palacio de Convenciones, Lujoso Aeropuerto, Telecomunicaciones Supermodernísimas etc.), propiciando abiertamente la mayor concentración de las inversiones en el área metropolitana, produciendo efectos negativos en la economía de los sectores dedicados al mercado doméstico y acentuando el patrón de regresividad en la distribución regional y familiar del ingreso. Segundo, el barletanismo se dedicó a sostener una posición política definida (enmarañada de tecnocratismo neutral) en torno a la preservación del status quo, con el fin de "boicotear" los cambios progresistas aunque éstos fuesen meras reformas.

La otra corriente de política económica es el modelo desarrollista, que se centra en la atención principal a la generación de empleos,

el aumento del poder adquisitivo y las condiciones de vida de las poblaciones marginadas; la ampliación del mercado interno, haciendo énfasis en el desarrollo del potencial industrial y agroindustrial, incluyendo la nacionalización de empresas extranjeras (Fuerza y Luz, Cítricos,...) y la creación de nuevas (Ingenios, Cemento, las Corporaciones Agoindustriales,..) ya sea bajo propiedad estatal o mixta. Este modelo, permitió volcar una significativa y mayor asistencia social del Estado hacia las áreas rurales como jamás se dió en Panamá; y, paralelamente, aplicó cuantiosas inversiones productivas que han dado dinamismo a vastos recursos naturales antes sub-utilizados y que hoy son portadores de efectos económicos multiplicadores fundamentalmente al sector privado del mercado doméstico. Este modelo desarrollista casi siempre fue obstruído por las fuerzas del barletanismo, aunque por razones políticas lo toleraron y aprendieron a convivir con él, incluso utilizándolo como créditos para la promoción político-administrativa del Doctor Barleta.

La dualidad conflictiva y complementaria, producto de la aplicación legal de esos modelos, dió como resultado la llamada política económica del proceso revolucionario, que tuvo su principal efecto en madurar las condiciones subjetivas (sobre todo las internacionales) para la descolonización del Canal y el Area Canalera. Pero al agotarse el efecto de este modelo dual han quedado al descubierto los tradicionales conflictos de las estructuras socioeconómicos panameñas, que se han agravado de manera que no pueden soportar las presiones inflacionarias sin caer en la recesión económica.

Ahora, con más fuerza que en los años del gobierno del General Torrijos, los técnicos del Banco Mundial al igual que los barletanistas arremeten contra las instituciones y políticas del modelo desarrollista que aún perduran, para aniquilarlas bajo el pretexto que ello es el

único “milagro panameño” que salvaría al país de la recesión económica. Descaradamente ocultan que la crisis actual también afecta a las instituciones que ellos han apadrinado (Aeropuerto, Atlapa, Isla Contadora, política turística, Declaración de Boquete e inversión privada, etc.), y le tiran toda la culpa a la política de precios y salarios, al código de trabajo, a los asentamientos, a las empresas estatales,... en fin a la falta de “credibilidad democrática”!

El aludido informe del Banco Mundial pretende enmascarar la globalidad de la crisis de recesión que padece toda la economía, por una parte, desconociendo que las políticas e instituciones barletianas aplicadas son las más inoperantes para afrontarlas; y, por otra, exagera los problemas económicos normales que afrontan algunas instituciones o política de corte popular. Así, el informe deja a un lado: la responsabilidad y el compromiso que adquirió la inversión privada desde que se le otorgaron amplias concesiones en la Declaración de Boquete y demás incentivos que permanentemente le está dando el Gobierno; el casi nulo aporte del Centro Financiero; las dificultades internacionales de financiamiento y el deterioro de los términos de intercambio de las exportaciones panameñas.

El informe se puede calificar de mediocre cuando concluye recomendando un recetario de sacrificios para el país, especialmente para las clases trabajadoras, incluso estando consciente que ello no presentaría salida satisfactorias a los síntomas evidentes de la crisis económica y financiera. En cuanto al tema del empleo, el informe contiene enfoques que en su mayoría han sido expuestos con anterioridad por el economista panameño GUILLERMO O. CHAPMAN, Hijo.

También es conveniente señalar, que los discípulos de Friedman y Harberger protegidos en el Banco Mundial, se aprovechan de las presiones financieras, de la inflación internacional, de la política económica actual basada en la improvisación e intuición como método, de las dificultades existentes en el manejo de la cosa pública, de los problemas del empleo y de otros problemas socio-económicos tradicionales en los países latinoamericanos, para formular las "políticas" que abran mayores caminos a la transnacionalización y dependencia de nuestras economías respecto al capital extranjero y que posibiliten la ejecución de la nueva política expansionista de Santa Fé, que, en el caso de nuestro país, están contenidas en el Plan Reagan.

Este señalamiento, sin lugar a dudas, está ligado a la atención especial y la insistencia con que el informe trata las cuestiones del "área metropolitana", puesto que la recuperación nacional del área canalera es ya el foco de atención de los intereses económicos-militares de la inversión de EEUU; y hacia ese objetivo apunta el sin número de sacrificios sociales que el informe del BM describe como indispensable, con lo cual a trastiendas se busca profundizar más a Panamá como paraíso fiscal, reducir aún más las remuneraciones reales de los trabajadores bajo el chantaje de la supuesta generación de empleos y explotar nuestras riquezas naturales sin pagos significativos por las mismas.

Según el informe, lo que cabe o que forzosamente tiene que hacerse caber, es un modelo como el implementado en Chile; es decir, contraer el gasto público, eliminar las formas sociales y estatales de producción; transnacionalizar la industria y la agricultura; arrasar con la pequeña y mediana empresa nacional; congelar y aún disminuir el salario real de los tra-

bajadores y capas medias, las cuales son utilizadas como instrumento político para "hacer caber el modelo"; reducir y eliminar los subsidios o atenciones de bienestar social; y, en fin, conformar el modelo de acumulación Concentrador de capital, especialmente el transnacional y Excluyente de las masas, no sólo del bienestar material sino también del participativo.

En Chile, país laboratorio del modelo, a pesar de habersele garantizado una asepsia política a través del fascismo, sus propios teóricos están empantanados en el fracaso y las cada vez más numerosas quiebras de empresas confirman las predicciones de su "acabóse".

Aquí en Panamá nos preguntamos: ¿Por qué repetir la misma experiencia? ¿Qué salida queda? Sin lugar a dudas, las dificultades económicas son graves, pero la solución más viable es afrontarlas en aras de los mejores intereses de soberanía e independencia económica, mediante el fortalecimiento de un sistema económico multisectorial en donde se combinen, de manera eficiente, los sectores productivos estatales, privados y asociativos. En este modelo debe garantizarse una adecuada planificación, en donde se fijen tareas que, cuantificativamente, pueden cumplirse con los recursos disponibles para resolver los objetivos y metas trazadas, dando mayor oportunidad a la participación popular en la solución de los problemas que afronta el país.

El modelo multisectorial debe fijarse metas como la captación de mayores y mejores recursos financieros, disminuir la inflación, la ampliación de los mercados internacionales, el diseño de una política estatal que garantice una aficiente recaudación fiscal al igual que un adecuado plan de inversiones estatales, incorporar el incremento de las inversiones privadas.

**Reafirmamos que un modelo como el que proponemos desde las tesis económicas del VI Congreso de nuestro Partido, no debe ser levantado sobre la sobreexplotación de los obreros, revisando el código del trabajo, liberando los precios, fijando más impuestos y creando más exoneraciones al capital internacional en detrimento del capital nacional como propone el Banco Mundial.**

## II. CONSIDERACIONES SOBRE EL COMPORTAMIENTO RECIENTE DE LA ECONOMIA

Estos comentarios se refieren al Informe Económico Especial sobre el Desempleo en el Area Metropolitana y, en especial, a la sinópsis y al funcionamiento reciente indicado en la Parte A de Resumen y Conclusiones.

En la sinópsis se afirma "La economía panameña se ha recuperado de la recesión sufrida a mediados de los años setenta principalmente como resultado de una renovada confianza del sector privado". En nuestra opinión, a la fecha de realizado dicho informe, la recuperación parecía evidente, pero la recaída que prevenían se está produciendo en este momento, y resulta ser más aguda y en condiciones más difíciles que la recesión del período 1974-1977.... a pesar de la "renovada confianza del sector privado".

Seguidamente, el informe indica que se ha reducido el déficit del sector público y el crecimiento de la deuda externa en relación al producto interno bruto. En este momento, el déficit del sector público está en aumento y de allí las recientes medidas recomendadas por el Gobierno. Aunque sí se acepta que el crecimiento de la deuda externa con relación al producto interno bruto se ha mejorado, ello no puede verse fuera del contexto macroeconómico, del papel de la deuda externa en la inversión y de ésta en el crecimiento económico, y, por ende, en el desempleo.

La necesidad de cambios importantes en la política estatal para superar las restricciones del pequeño mercado interno, constituye una premisa importante del análisis pre-

sentado en el informe, complementada por la necesidad de reducir la tendencia desfavorable en el aumento de desempleo, "corrigiendo el sistema de incentivos y la legislación laboral". El informe del B.M. en estos aspectos esta "prejuiciado", sus recomendaciones son preconcebidas, sin demostrar las verdaderas causas de los problemas económicos; y en especial, está dirigido premeditada y descaradamente a justificar la modificación de la legislación laboral sistemáticamente impulsada por el B.M. en sus informes, en plena concordancia con las posiciones del ex-Ministro Barleta, ahora Vice-Presidente del BM y "ministro sin cartera" en el actual gobierno panameño.

Llama poderosamente la atención en el informe un aspecto de carácter estrictamente político como es el señalamiento de que a partir de 1978 "las riendas de la administración pública pasaron de manos de los militares a un gobierno civil" y, a renglón seguido, el compromiso del nuevo gobierno "a continuar brindando estímulos a la inversión privada y aumentar la confianza del sector empresarial". Ello hace explícita la gran interrelación entre lo político y lo económico, la importancia que el BM le da, y, el papel que este último juega en la definición de aquellos aspectos (políticos y económicos).

Un factor importante es el reconocimiento de la situación difícil por la que atraviesa la economía panameña y la gravedad de la misma sobre el nivel de vida de la población. El Banco Mundial identifica muchos de los problemas que atañen a la actual coyuntura, pero antojadizamente deja otras por fuera o les da tratamiento superficial; pero lo más delicado, es que al deslindar las responsabilidades de la difícil situación "arremete" contra los postulados de la "política económica torrijista", achacándole casi toda la culpa y, sobre todo, sobrevalorando el papel de la inversión

privada y desconociendo el impacto positivo de la inversión estatal; sin considerar el daño que la baja inversión privada y la ausencia de regulación a la política bancaria, han causado en el crecimiento de la economía y la generación de empleo.

Contradictoriamente, reconoce dicho informe que el nivel de crecimiento y la generación de empleos son importantes para enfrentar el "problema de alto nivel de desempleo en el área metropolitana". Y cómo podría lograrse si imponen la condición de reducir la inversión estatal, que incluso financia la inversión privada? Y es que acaso las tasas de inversión privada son suficientes para un mejoramiento significativo del ritmo de crecimiento? Se oculta totalmente el papel que en el último decenio ha jugado la inversión estatal, papel que objetivamente no puede ser sustituido de pronto por la porción privada en la inversión total.

Realmente hay que preguntarse, Qué es lo decisivo para lograr "mejorar las perspectivas del crecimiento y del empleo?"

El problema del empleo no es un problema de incentivos y de la legislación laboral. Ello es no querer distinguir lo fundamental de lo accesorio o complementario en la economía panameña, sin determinar objetivamente los factores del crecimiento.

Precisamente "esas lagunas" del informe del Banco Mundial motivan el debate referente al gran esfuerzo de inversión en la calificación laboral y educativa y dotación de salud a la población, desarrollo de infraestructura; esfuerzo que no se ha correspondido con el nivel de inversión privada.

### III. LA SITUACION DEL DESEMPLEO EN PANAMA

Debemos recordar que en el plano social, el trabajo accesible a todos y justamente remunerado es un factor importante para el logro de un clima de paz y justicia; lo cual en el capitalismo es una utopía, aunque se logre algún nivel de avance por la lucha de los trabajadores. Teóricamente, en el plano económico-político el acceso al pleno empleo es el principal indicador de la democracia de una economía, pues las remuneraciones que perciben los trabajadores permiten medir el grado de distribución de la riqueza que se produce y la capacidad de satisfacer las necesidades básicas de la sociedad.

En este sentido, es importante señalar que para el Banco Mundial (BM) "las tasas actuales de desempleo en Panamá y las perspectivas en el futuro inmediato apuntan a un problema cada vez más serio". Por ello, en su último análisis sobre la economía panameña han elaborado un Informe Económico Especial sobre el Desempleo.

A nuestro criterio, la gravedad del problema del desempleo en Panamá no es nueva, ésta tiene raíces cuya profundidad cronológica en este siglo data desde la terminación del canal interoceánico. Lo que sí es nuevo, es la simultaneidad que se da en el alto crecimiento del desempleo y las condiciones más agudas y difíciles de la economía, a saber: recesión económica, alta inflación, situación desfavorable y difícil en el mercado externo, desajustes en las finanzas públicas y debilidad de las inversiones privadas. De allí, que el problema no es sólo serio, sino vital y dramático.

Otro punto que requiere señalamiento especial concierne a algunos planteamientos del documento en mención, ya que su contenido sobre este tema "coincide" prácticamente 100 por ciento con las tesis que sostiene el economista panameño GUILLERMO O. CHAPMAN Hijo, y que fueron formuladas para el Ministerio de Planificación y Política Económica en 1980 con el trabajo titulado "Factores que influyen en la demanda por mano de obra en Panamá". Esta investigación de Chapman ha sido difundida a través de diversos artículos y conferencias realizadas, y se ha convertido en la "opinión oficial" de algunos grupos de la burguesía nacional reunidos en el CONEP, SIP y CAPAC. Ahora, parece ser la "conclusión especial" del Banco Mundial. De manera que este trabajo se facilita en su dimensión abarcadora, pues al analizar las opiniones del Banco Mundial lo hacemos también para los grupos aludidos.

En el informe Especial el tema es abordado a partir de tres aspectos centrales: 1) Los problemas del desempleo; 2) La influencia de la actual "estrategia" de desarrollo sobre el empleo, y 3) Las perspectivas que se vislumbran. El primero se ocupa de la naturaleza y dimensión del fenómeno empleo en el pasado reciente y en la actualidad. El segundo aspecto identifica y analiza los factores que han alcanzado una ponderación mayor de incidencia en el comportamiento del empleo, y en el tercero se anticipan algunas políticas a ejecutar. Todos estos aspectos motivan un especial interés de reflexión.

1) Los problemas del desempleo en el período reciente,

Esta parte está dedicada básicamente a aspectos teóricos-técnicos del comportamiento del empleo (población económicamente activa (PEA), población ocupada (PO), desempleo, coeficiente empleo-producto y sus resultados en los años recientes), correctamente desarrollados y los cuales no comentaremos,

**puesto que la propia naturaleza técnica de los mismos evoca su contenido y forma.**

**De los planteamientos hechos quedan en claro algunas conclusiones que a continuación se detallan:**

**a) Se requiere el mejoramiento y/o corrección del actual sistema de estadística y encuestas de empleo.**

**b) La situación de "desempleo encubierto" no se está reflejado claramente en las cifras y que, por lo tanto, la magnitud real de desempleo es mayor a la registrada oficialmente, por los problemas técnicos de su medición. A nuestro juicio, no puede existir ahora una tasa**

**de participación de 56-57 por ciento; ésta debe ser cercana al 60 por ciento en el presente\*, debido fundamentalmente a los efectos sociales de la inflación (incoparables con los años 60), la regresiva concentración del ingreso y el aumento masivo de la emigración del campo a las ciudades. Así, sin mucho espacio para las dudas, un lento crecimiento de la ocupación al 1.5 por ciento frente al 3.1 por ciento de la población mayor de 15 años, arrojan como déficit, que es característico del "vigente estilo de desarrollo" una tasa de desempleo cercana al 15 por ciento, equivalente a 102,000 panameños para 1980 en lugar del oficial 8 por ciento. Todo ello, sin incluir las cifras de subocupados, que afectan alrededor de 150,000 personas. (Entonces, buenas razones tenemos para hablar de capacidad productiva ociosa, potencial de demanda no realizada y ensanchamiento de la brecha entre los extremos de pobreza y riqueza).**

**Además, si pensamos que desde los años 50 el índice más bajo de desempleo registrado fue de 5.1 por ciento en 1966; y que " si el coeficiente de empleo producto sigue siendo de 0.2 (como entre 1974-78), para alcanzar un incremento mínimo del 3 por ciento anual en el empleo se requeriría un aumento de 15**

por ciento en el Producto Interno Bruto (PIB) durante un período relativamente largo. La magnitud y complejidad de esa realidad explica la tesis marxista sobre el ejército industrial de reserva en el capitalismo?

Es apropiado que anotemos algunos otros puntos no uncluidos en el informe, referentes a las interrogantes siguientes:

- . Es necesario incluir un análisis respecto a la influencia de la inflación en la tasa de aumento de la PEA?
- . Qué relación importante puede identificarse entre el comportamiento de la PEA, la inflación y la participación de la población femenina en la PO?
- . Por qué se afirma que la PEA sensiblemente se "aumenta" en los períodos de bonanza y se "reduce" en los períodos recesivos? Acaso existe una baja efectiva (No Estadística) de la PEA?

A nuestro juicio, la inflación-recesión de los años 70, las propias leyes de la población en el capitalismo y algunos elementos "modernizantes" de la economía nacional han volcado la participación femenina al trabajo, aumentando recurrentemente la PEA y mermando la endeble tasa de empleo. Por otra parte, en la realidad, ese mismo fenómeno (independientemente de lo que las limitaciones estadísticas registran) presiona a los miembros más jóvenes de la población, a jubilados o pensionados y de otras condición a aspirar ubicarse en el mercado de trabajo, y estas realidades tienden a agravar el problema del desempleo abierto.

2) La influencia de la actual "estrategia de desarrollo".

El informe del Banco Mundial "ha intentado revisar los principales elementos del clima generado por la política oficial, a fin de

ubicar lo que aparenta ser inconsecuente con el objetivo de procurar un crecimiento vigoroso y sostenido del PIB junto con una adecuada expansión del empleo, para "sugerir" los cambios apropiados. También se examina el programa de inversiones públicas esbozado para 1982-86, para determinar su factibilidad, por un lado y, por otro lado, su orientación en términos del crecimiento y de los objetivos de empleo".

En realidad, hablar de Estrategia y Objetivos de Empleo, no es nada fácil, sobre todo en ausencia de una planificación integral y continua. El uso de estos conceptos demuestran el temor que el Banco Mundial y sus aliados internos le tienen a la dimensión que ha alcanzado el problema del desempleo. Acaso la mayor parte de los resultados económicos que hoy tenemos no es consecuencia de la estrategia de desarrollo seguida con el apadrinamiento del Banco Mundial? Veamos más en detalle este asunto.

2.1 Correcciones al estilo de desarrollo y la estrategia económica:

Ahora, el BM reconoce muy tímidamente "la necesidad de introducir cambios tanto en el clima generado por la política oficial como en el programa de inversiones... dado que las tendencias del pasado y/o los recientes cambios en la situación internacional, es improbable que la economía panameña crezca lo suficientemente rápido como para generar suficientes empleos nuevos, a fin de impedir un aumento rápido y potencialmente desestabilizador en el desempleo. . .

\*Esta diferencia de 30 por ciento tiene un significado importante, ya que equivale a más de once mil (11,000) empleados.

**En síntesis, el BM presenta la tesis que la llamada "economía isla o transitista" (sector servicios internacionales, sector financieros, Zona Libre, Comercio y Turismo) que, según su opinión, fue la fuente principal del crecimiento del empleo en los años 70, y que probablemente experimentará una mayor lentitud en los años 80. Este es un reconocimiento tardío de una realidad que, desde mediados de los años 70 se evidenció claramente. El costo de este error en la política económica es el detrimento sufrido por los sectores agropecuarios, industrial y construcción, ya que esa economía isla absorbió la mayoría de los recursos e incentivos económicos del Estado a lo largo del decenio 70.**

**En el plano estratégico, una de las deficiencias principales fue olvidar el fortalecimiento de los sectores agropecuarios, industrial y de la construcción, y algo más trascendente no reorganizó la actual estructura socio-económica, de una economía de servicios y comercios (orientada casi exclusivamente por la actividad canalera) hacia una economía marítima-industrial, agro-industrial, minera y de servicios productivos, como pilares sólidos para un constante y adecuado desarrollo de profundos impactos sectoriales, regionales, sociales y, particularmente, en el empleo.**

**Además, es importante aclarar que el tránsito hacia la descrita y propuesta economía no significa la destrucción de la actual isla económica de comercio y servicios, sino que consistiría en una articulación de la misma, especialmente las actividades creadoras de valor, en mayor provecho para la economía doméstica y, paralelamente, dirigir la asignación de recursos hacia ese nuevo objetivo estratégico, utilizando las nuevas inversiones y también los fondos de acumulación que genera esa economía transitista, sin deteriorar el nivel de crecimiento comedido que la misma demanda. El desarrollo transitista es casi auto-**

mático por el interés del sistema capitalista mundial, y el desarrollo productivo debe ser inducido (por el interés y para el beneficio de todos los panameños.

## 2.2. Señalamientos a considerar del Informe del B.M.

Los señalamientos que a continuación se enumeran creemos merecen profundizarse en estudios más detallados, de cara a su viabilidad.

a) Incentivar las exportaciones, puesto que no se han explotado todas las oportunidades para mejorar el crecimiento del PIB y aumentar el nivel de empleo.

b) Favorecer la expansión industrial, aprovechando la infraestructura existente (que sólo requiere acondicionamientos mínimos) y la disponibilidad de una mano de obra que posee una buena educación básica.

c) Revisar el mecanismo usual de otorgamiento de los incentivos económicos y fiscales (exoneraciones del pago de impuestos sobre la renta; certificados de créditos fiscales; depreciación acelerada; exoneraciones de impuestos de importación y arreglos especiales para cubrir pérdidas) para dar respuestas específicas a la inversión que favorezca la generación de nuevos empleos.

d) Revisar la ley bancaria en lo referente a los intereses que generan los ahorros y depósitos a plazo que no pagan impuestos, lo que no incentiva las inversiones. (Aunque nuestra opinión es que debe revisarse totalmente, porque la creación de impuestos no solucionará el problema de la inversión).

e) La asistencia que en términos de adiestramiento se ofrecen en la actualidad a los inversionistas extranjeros, debería extenderse a todas las empresas que presentan un programa válido para la expansión del empleo.

Profundizando el alcance de medidas como éstas, creemos que el Estado debe establecer

metas precisas en la variable socio-económica de Empleo. En efecto, el Estado debe concretar los objetivos de desarrollo y sus efectos en el empleo, estableciendo metas específicas de disminución del desempleo y señalando los mecanismos que se aplicarán en tal sentido. Es decir, en términos políticos, debe afrontarse la realidad y señalar los avances que se esperan obtener en el campo del empleo y las deficiencias que persistirán para los períodos que se establezcan en los respectivos Planes de Desarrollo.

### 2.3. Los señalamientos negativos del Informe del B.M.:

No obstante, a nuestro juicio existen controversias y elementos negativos que veremos a continuación:

a) La petición de ejecutar una política de liberación de precios por considerarlas causa de la recesión, es en extremo vaga e inconsistente con la realidad nacional, por diversas razones. Primero: la política de precios del Estado (mediante la Oficina de Regulación de Precios, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Otras entidades ejecutoras) es enteramente flexible ante las alzas de costos de producción, como se puede constatar por las innumerables resoluciones de aumentos de precios (casi nunca de reducciones) decretadas en los últimos años. Segundo: en los mercados de competencia las ganancias de la empresa no están exclusivamente determinadas por la política de fijación de precios, sino que están condicionadas por diversos factores de mercado y de la gestión de cada empresa, de manera que aunque se apliquen los márgenes de ganancias justas, a que tienen derecho las empresas eficientes, ello de por sí no es garantía para positivos resultados financieros. De allí, que el "posible deterioro financiero" de las actividades empresariales a que se hace mención debe ser analizado integralmente con cifras específicas. Tercero: el ámbito de apli-

cación de la política estatal de precios es sumamente equilibrado, si tenemos presente que sólo abarca el 49.5 por ciento del índice de la canasta básica de consumo. Y, Cuarto: hay distorsiones de mercado en nuestra economía interna que contribuyen a la agudización de las alzas de precios, tales como los procedimientos de comercialización enerosos, las tasas de regalías con niveles de costos altos, la deficiencias en la utilización de las capacidades instaladas, la no regulación de los intereses bancarios, los gastos de gestión ineficiente y otras deficiencias del manejo económico que demandan no exponer a nuestro pueblo a los costosos y siempre perjudiciales riesgos de la llamada "libre" oferta y demanda.

b) Las peticiones de revisión a la legislación laboral, no solucionarán el problema de la inversión privada, por cuanto su origen radica en la propia estructura económica. El BM recomienda que:

1) la intervención estatal en la determinación de los salarios sea evitada en el futuro, excepto en el marco de las negociaciones tripartitas; 2) que se le dé mayor libertad a las empresas para "ajustar" el nivel de empleo por razones económicas; y 3) revisar el sistema de pago de prestaciones para "redistribuir" la carga consecuentemente con la capacidad de pago de las empresas.

En el fondo, estas medidas son innecesarias. La legislación laboral panameña, en términos económicos, es flexible para el buen desarrollo empresarial, salvo algunos elementos particulares que afectan a las pequeñas empresas. Las causas que más afectan la rentabilidad del capital hay que buscarlas fundamentalmente en los costos del capital de trabajo, sujeto a altos intereses, y la inflación de las materias primas importadas (insumos intermedios y finales) y la gestión empresarial.

c) El BM presenta la participación del Estado en la actividad económica, como una

causa del estancamiento del PIB y el empleo. Esto merece algunas aclaraciones:

En el caso de las sociedades relativamente atrasadas y dependientes, como lo es Panamá, el rol del Estado en calidad de ente propulsor y ejecutor del desarrollo no está basado en exclusivas causas políticas; éste está determinado por las causas económicas objetivas, externas e internas, del atraso económico-social del país y sus problemas estructurales del crecimiento. Por un lado, está la estrechez y fraccionamiento del mercado interno, la baja disponibilidad de recursos financieros, la gran cantidad de problemas sociales aún no resueltos e incluso, la debilidad de los grupos nacionales inversionistas frente a los requerimientos de capital y tecnología que los principales proyectos de desarrollo demandan. Por otro lado, estas causas se enmarcan en las condiciones desfavorables de participación en los mercados internacionales, caracterizadas por seculares presiones inflacionarias y de de-

terioro de precios de nuestras exportaciones. Frente a tal situación, las actividades económicas y organizativas del Estado Panameño, en el último decenio, se han dirigido a la búsqueda de recursos adicionales de financiamiento, a la movilización de las reservas internas y a la incorporación productiva de los recursos naturales no explotados; y también a la articulación de las soluciones económico-políticas actuales con las necesidades futuras de la economía y la sociedad, y, también, para "salvar" y "apoyar" a las empresas similares privadas (ejemplo más notorios: cemento y azúcar). Acaso dentro de una economía mixta de tal naturaleza no puede existir y desarrollarse el sector privado?

En general, las inversiones del Estado en el último decenio no sólo han favorecido como "complemento" a la inversión privada, sino

que en los supuestos casos de "sustitución" (cemento, ingenios y maderas), ésta ha servido como subsidio a la actividad privada. Y lo que es más grave, si no se hubiese dado el incremento de la inversión pública, la situación de desempleo hoy sería catastrófica. Este aspecto lo desconoce el Banco Mundial en este informe.

Acaso es correcto pensar en limitar la acción del Estado a determinados y "muy específicos" ámbitos sectoriales de producción? A manera de ejemplos. Es correcto, por definición política, atribuirle al Estado el desarrollo de las áreas de infraestructura para la prestación de servicios básicos, pero no lo es si se le quiere prohibir desarrollar proyectos de producción de bienes, aún cuando se subutiliza tal infraestructura--como ocurre ahora--al no crearse fuentes de trabajo por la inversión privada. Tampoco es correcto que se pretenda prohibir al Estado el desarrollo de actividades para producir bienes y servicios en áreas y regiones geográficas con escasos o casi nulos beneficios para la iniciativa privada. Es correcto que el sector privado participe en la explotación de servicios públicos como el transporte, o en la construcción de infraestructura vial, pero no lo es pretender detener la acción del Estado, cuando por razones de orden técnico y económico la empresa privada no desarrolla estas actividades, limitando así el desarrollo económico nacional, en beneficio de todos los panameños (aplican la actitud del perro del hortelano). Tampoco es correcto que se le prohíba al Estado producir bienes que- aunque no estén bajo el control de monopolios privados- se destinan a los mercados de exportación. En fin, se entiende desde su punto de vista, que el Sector Privado aspire a que el Estado no incurra en las actividades económicas lucrativas, pero no pueden pretender prohibir tal participación, cuando los grandes problemas sociales nacionales re-

claman no sólo los recursos del Estado sino, incluso, los recursos de mayores inversiones extranjeras que también deben ser reglamentadas.

3) Algunas consideraciones sobre la perspectiva del problema del Empleo:

Panamá debe generar como promedio 22,000 nuevos puestos de trabajo por año entre 1982 y 1985 para no agravar el alto desempleo existente. No obstante, la inversión productiva del Estado debe estar enmarcada dentro de un proceso de planificación, que corresponda a una gestión económico-financiera honesta, sin improvisaciones, eficiente y popular.

Tal como se ha señalado en el punto 1 de este ensayo, esa es una tarea bastante difícil, dado los problemas actuales que confronta la economía panameña.

Por esta razón, creemos que lo más importante es que la política económica, en general, y la del empleo en particular deba ser corregida. Sin lugar a dudas, en el corto plazo la participación del Estado (en las inversiones y en la asistencia social) es indispensable para amortiguar el crecimiento del desempleo y para reforzar el poder adquisitivo de la población. Solamente la elaboración de verdaderos planes de desarrollo, con su correspondiente seguimiento económico y político, podrá permitirnos estar en mejor posición para afrontar el problema del desempleo. Y esa es una tarea que debe ser abordada conjuntamente con la búsqueda de soluciones a los siguientes problemas:

- a) Captación de mayores recursos para financiar el crecimiento de la economía;
- b) Disminuir la inflación;
- c) Buscar favorables mercados para las exportaciones y las importaciones;

d) Ajustar las recaudaciones públicas a los intereses de favorecer la economía doméstica y el plan de inversiones del Estado; y

e) Incrementar las inversiones privadas.

Finalmente, el BM no ofrece opciones para resolver el desempleo, que reúnan los requisitos de coherencia integral y viabilidad. Es tan confuso en cuanto al futuro, que lo único que hace bien es confundir más y no sustentar nada.

Es ridículo que el Banco Mundial pretenda pedir mayores sacrificios de los trabajadores sin precisar ventajas para el futuro. Sólo hay que leer la idea final y conclusoria del informe importado para ver la nulidad de los refuerzos que se piden.

“ Es difícil predecir el impacto cuantitativo de todos los ajustes propuestos a la política y el programa de inversiones públicas. Mientras que la teoría económica y la experiencia en otros países sugiere que en el transcurso del tiempo el crecimiento del producto interno bruto y del empleo se verán favorecidos por estos cambios, el impacto exacto también dependerá del crecimiento en la economía internacional. Desafortunadamente, las perspectivas para las economías desarrolladas de Occidente a corto plazo no son optimista y el crecimiento panameño y la generación de empleo podría verse afectada adversamente. No obstante, Panamá debería seguir teniendo un crecimiento del producto interno bruto del orden del 4 por ciento al 6 por ciento, posiblemente más alto (?) si se hacen los ajustes indicados. Sin embargo, este crecimiento más alto es improbable que se pueda alcanzar lo suficientemente pronto como para impedir algún aumento en el desempleo. (!) Por tanto, debe tomarse la precaución de ayudar a los desempleados a hacerle frente a su situación, mediante una mayor oportunidad para el auto-empleo productivo, por ejemplo mediante préstamos para la compra de herramientas pa-

ra actividades artesanales". (El subrayado y los signos son nuestros).

#### IV. COMENTARIOS SOBRE EL SECTOR INDUSTRIAL

En el Informe del Banco Mundial se hacen una serie de enunciados que, aunque en conjunto no constituyen una propuesta concreta acerca del crecimiento y desarrollo industrial, merecen ser analizadas por lo que de ellos se deduce.

##### 1. Apuntalamiento del Modelo Concentrador Metropolitano:

En el documento se señalan: "Afortunadamente gran parte de las oportunidades nuevas para el crecimiento económico panameño y para la generación de empleos en el país se basan en la tierra y en la infraestructura del Area del Canal que ha revertido recientemente a Panamá, lo mismo que en la infraestructura que se construye en la actualidad en el área metropolitana. Esto nuevos recursos constituyen principalmente un complemento a la expansión en el sector de servicios internacionales, que puede ser menos dinámicos en el futuro pero no ha agotado su potencial, y también al sector, manufacturero, que ha sido menos dinámico en el pasado, pero que ahora podría jugar un mayor papel en el crecimiento económico panameño, y en la generación de empleo en el país".

El Informe del Banco Mundial reconoce la importancia del Sector Industrial como una de las fuentes principales de crecimiento y generación de empleo para el país. Y señala que "gran parte de las oportunidades nuevas para

el crecimiento económico panameño y para la generación de empleos en el país se basan en la tierra y en la infraestructura del Área del Canal". Esto significa que el B.M. reconoce y promueve el modelo de crecimiento concentrado en el área metropolitana, que ha acentuado las disparidades regionales.

Al respecto señalamos que: la industria está concentrada en el área metropolitana, incrementando y agudizando, de esta forma las disparidades con el resto del país; además, acusa un alto grado de dependencia del exterior en su estructura productiva, adoleciendo de la debida articulación con los otros sectores de la actividad económica, tales como la Agricultura, la Pesca, la Silvicultura y la Minería, condiciones sine qua non para la creación de una verdadera industria nacional que contribuya al desarrollo y con ello al aprovechamiento de todos sus recursos naturales.

Los bienes revertidos del Canal al igual que el Área Canalera constituyen factores de expansión del Sector Industrial; sólo que para que los efectos sean positivos para el país, deben establecerse las articulaciones intra e intersectoriales antes mencionadas todo ello enmarcado dentro de una estrategia nacional de desarrollo que contemple un uso integral de dichos bienes y áreas.

El sector Servicios Internacionales, de carácter productivo, no ha agotado su potencial; pero es necesario señalar que dichos servicios en el Área Canalera deben ser creadores de valor, a fin de que jueguen su rol en el desarrollo del país tanto en el aspecto económico como en el social.

## 2. Las Exportaciones y la Transnacionalización del Área Canalera:

Según el Informe señala - "En conjunto las oportunidades importantes de mercado se encuentran en las exportaciones. La expansión de las exportaciones genera empleo directamente en las industrias que producen para la

exportación y en las industrias de insumos relacionadas, y también generará empleo indirectamente por el efecto multiplicador en la medida que los ingresos obtenidos por los panameños sobre la base de las exportaciones se inviertan en la economía, lo cual significaría un aumento en la demanda y la generación de empleos en las industrias que producen para el mercado externo. Obviamente, siguen subsistiendo las limitaciones inherentes a un mercado interno pequeño. Ese constreñimiento del mercado sólo puede relajarse mediante una reorientación fundamental hacia las exportaciones, lo constituye una verdad reconocida por el gobierno en su programa de maquila”.

En este informe se le presta una atención especial al Area Metropolitana para enmascarar sus intenciones definidas de transnacionalizar el Area Canalera.

Los señalamientos anteriores no consideran la ampliación del mercado interno que está lejos de haber sido copado en toda su capacidad. Prueba de ello es el gran déficit de la Balanza Comercial debido a las importaciones de productos que pueden ser elaborados en el territorio nacional, como alimentos, ropa, calzados, algunos agroquímicos e instrumentos de trabajo, para señalar algunos ejemplos.

Tales señalamientos coinciden con algunas tesis que establecen que el proceso de sustitución de importaciones está agotado y que la única salida para el crecimiento industrial son las exportaciones.

Recordamos que, teóricamente, la expansión de las exportaciones debe generar empleos tanto en las ramas exportadoras como en otras ramas relacionadas indirectamente con la actividad; sin embargo, la industria nacional no tiene tradición exportadora, ya que la exportación está dominada fundamental-

mente por cinco renglones principales: azúcar cruda, camarones, carnes, harina de pescado y productos derivados del petróleo. Dichos productos representaron en 1970 al 37.2 por ciento del valor de las principales mercaderías exportadas por la República; mientras que en 1981, 51 por ciento. La tasa promedio anual de crecimiento de este grupo fue de 13.6 por ciento mayor que la tasa promedio anual total que fue de 10.4 por ciento.

La estructura de dicho grupo ha tenido cambios ocasionados por aumentos registrados en la exportación de azúcar y harina de pescado, los cuales incrementaron su valor F.O.B. a una tasa promedio de 23.6 por ciento y 16.7 por ciento en el período de 1970-1981; mientras que los productos derivados del petróleo (reexportación) han venido disminuyendo su participación (del 54.2 por ciento al 36.2 por ciento, respectivamente) en las exportaciones, aunque aumentaron su valor a una tasa promedio anual de 9.5 por ciento en el mismo período.

Las perspectivas de expansión de las exportaciones de estos productos son limitadas en el caso del azúcar y de los derivados del petróleo por los precios internacionales y la configuración del mercado; en el de los camarones y harina de pescado, por la limitación del recurso natural, aunque los camarones cuentan con la posibilidad de la cría artificial, actividad que está recibiendo fuerte incremento y apoyo por parte del sector gubernamental.

Lo anterior quiere decir que las posibilidades de expansión de las exportaciones industriales no tradicionales está en otras ramas. En las cuales la capacidad de competir en el mercado internacional también son limitadas dado su grado de incipiencia, sus altos costos, y, en algunos casos, la obsolescencia de la tecnología utilizada.

Acerca de los ingresos que posiblemente recibirá Panamá debido a la actividad exporta-

dora (valor agregado), habría que reducirle los altos montos que paga el país por los insumos importados y las sumas en concepto de regalías y "royalties" que van a parar a las casas matrices por uso de tecnologías y marcas de producción.

La parte del Banco Mundial indica en su informe que "Por su ubicación geográfica favorable por sus servicios superiores en el campo de las finanzas y las comunicaciones, por la existencia en su seno de un sector comercial internacional importante, Panamá puede obtener un acceso a los mercados necesarios, a condición de que produzca para la exportación a un costo competitivo. El Gobierno acertadamente, acepta que las empresas y empresarios extranjeros podrían desempeñar un papel útil en el desarrollo del sector de exportaciones, uniéndose en este empeño a un sector privado interno reactivado. Existe una infraestructura que requiere de un acondicionamiento mínimo para propocionar una buena ubicación, trasporte, agua y energía a la expansión industrial. Y en el Area Metropolitana existe la disponibilidad de una mano, de obra que posee una buena educación básica. Se espera que el desarrollo industrial de Colón genere 5,000 puestos de trabajo para 1985, a razón de 1,000 anuales. Con una política acertada podría triplicarse la cantidad de empleos nuevos en la industria en otros puntos del Area. Sin embargo, es necesario una revisión más completa del clima generados por las políticas estatales en materia fiscal, de incentivos, laboral y de regulación de precios, a fin de ubicar y emprender los cambios necesarios para impulsar una continuación e intensificación de la reciente tendencia de recuperación". (El subrayado es nuestro).

Lo planteado, por lo visto, conlleva a la instalación de empresas transnacionales en nuestro territorio, aprovechando las ventajas comparativas que le ofrece la posición geográ-

fica, la existencia de una infraestructura adecuada (agua, electricidad, caminos y carreteras, puertos) de una mano de obra barata y de una legislación fiscal " que no tiene nada más que ofrecer".

Adicionalmente, es importante destacar los siguientes comentarios:

a) Los empresarios extranjeros estarían en ventajas en lo que respecta a una política destinada a las exportaciones como es el caso actual de las exportaciones tradicionales petroderivados, banano, camarones. Por añadidura los empresarios nacionales no están en condiciones de producir competitivamente por los altos costos de producción y la tecnología obsoleta que se utiliza, lo cual se refleja en el precio y en la calidad del producto. A esto habría que agregarle las restricciones territoriales de mercado, impuestas a los productores nacionales en los contratos de uso y transferencias de tecnología.

b) Los planteamientos del Banco Mundial constituyen un llamado a las transnacionales para que se establezcan en el país como única alternativa de solución a los problemas económicos nacionales. En lo particular la participación del capital transnacional no es negativa para su crecimiento y desarrollo, si previamente se encuadra su rol y se impone una regulación por parte del Estado, el que hasta ahora no ha jugado papel decisivo en la dirección del proceso de industrialización, trayendo como consecuencia que en algunas ramas de la industria se trabaje a una capacidad de 30 por ciento y 40 por ciento.

c) De lo planteado se desprende que no hay interés en que las empresas se establezcan en puntos distintos a lo que se denomina Región Metropolitana, haciendo uso de los recursos naturales detectados y aprovechables económica y financieramente y de los recursos potenciales, además de la infraestructura ya construída.

Esta insistencia se produce a pesar de que también existen incentivos para las empresas ubicadas en el interior del país.

d) Las diferentes políticas destinadas a la promoción de las inversiones en el sector requieren de una revisión, cuyo resultado no podría ser otro que un ordenamiento de los incentivos y medidas de protección, al igual que una definición de las ramas industriales a desarrollarse. Debe considerarse que el problema de la decisión de invertir en el caso de Panamá, está altamente influenciada, además de los factores económicos por el componente político.

e) Lo que se ha denominado Desarrollo Industrial de Colón merece especial atención, ya que las "industrias" comprendidas corresponden en su mayoría a las maquilas; las cuales no garantizan un proceso de industrialización, debido a que lo único que se realiza son fases finales de ensamblajes, en donde utiliza bienes intermedios importados dejando de lado el aprovechamiento de los recursos naturales. El programa de Maquila en su inicio fue creado por el Gobierno para aliviar el problema del desempleo, para lo cual expidió una legislación especial en materia fiscal y, más aún, laboral que, en algunos casos, podrían ir en contra de los intereses y conquistas logradas por la clase obrera, concretamente el derecho a contratación colectiva y a la sindicalización.

### 3. Instrumento de Política Industrial:

En relación a algunos instrumentos de política industrial, el Informe señala: "La protección efectiva de los productos acabados panameños ha sido, en general, excesiva y probablemente ha apagado el interés en exportar. Las exoneraciones de las tarifas sobre los bienes semi-acabados y los insumos no han favorecido el desarrollo de las relaciones hacia atrás. El Gobierno ha reconocido ya la necesidad de reemplazar las cuotas con tarifas. Esta medida sería de utilidad como primer paso

dentro de una secuencia que incluyera la eliminación de exoneración y la libre importación de bienes semielaborados y materias primas mediante el establecimiento de una tarifa mínima, seguida por la reducción de las tarifas altas, teniendo como meta alcanzar una escala uniformemente baja”.

Consideramos necesario hacer algunos señalamientos frente a estos planteamientos:

a) Aun cuando no existe un cálculo exacto acerca de la producción efectiva, debe señalarse que la misma debe ser alta para el estado actual de desarrollo en que se encuentra la industria panameña; de lo contrario no podría soportar la competencia de los productos extranjeros.

b) El interés en exportar no sólo se ha perdido por la protección efectiva excesiva, sino también porque el sector ha venido creciendo sin ningún control por parte del Estado, sin la existencia de estándares de calidad y control de precios para la mayoría de los productos industriales, a la vez que los empresarios se aprovechan de precios monópicos establecidos en el mercado interno. La acción del gobierno de reemplazar las cuotas con tarifas es, a la vez, un reconocimiento de la mayor efectividad y objetividad de éstas (las tarifas) como instrumento de política industrial, ya que las cuotas, históricamente han jugado un papel, negativo como instrumento de protección al producto nacional, en virtud de que su administración, en muchos casos, ha dependido de intereses particulares.

c) Dado el desarrollo actual del sector, no es aconsejable que se establezca una tarifa mínima uniforme, lo cual surtiría efectos negativos en ramas de la industria que apenas se encuentran en la etapa de despegue; en este sentido, deben contemplarse criterios discriminatorios en el tiempo y el espacio.

Más adelante, señala el documento: “En relación con la aplicación de los incentivos.

existe la visión generalizada de que el contrato individual formal permite a los empresarios recibir diferentes niveles de beneficios, dependiendo de su fuerza de negociación frente al Estado". Este señalamiento lo consideramos correcto. El contrato con la Nación, hasta el presente, discrimina a las pequeñas empresas las cuales, incluso de llegar a suscribirlos, no podrían gozar individualmente de los beneficios de los mismos por sus escalas de producción; esta situación presupone la asociación de pequeña empresa para la importación conjunta de insumos maquinarias y equipos.

#### 4. Política de Precios:

Haciendo referencias a otros instrumentos de política industrial como lo constituye la Regulación de Precios, el documento señala: "Los efectos de la regulación de precios son amplios, en parte debido al gran número de artículos y sectores afectados, al igual que a los amplios poderes de la Oficina de Regulación, que incluye un control mediante cuotas de importación y exportación de los artículos de primera necesidad". Consideremos que en una economía tan abierta al exterior como la panameña, sería aventurado y anti-popular dejar al libre juego de la oferta y la demanda, a través del mecanismo de precios, el abastecimiento de los artículos de primera necesidad. La función que actualmente realiza la Oficina de Regulación de Precios por medio de cuotas de importación y exportación de los artículos de primera necesidad no sólo favorece a los consumidores (aún cuando éstos tengan que pagar altos precios y el sacrificio que involucra un desarrollo industrial nacional), sino que también les permite a los productores nacionales mantenerse en la actividad.

Por otro lado, es falsa la aseveración de que el listado bajo control de la Oficina de Regulación de Precios es amplio, porque en realidad sólo cubre parte de la canasta básica de

consumo y una ínfima proporción de la gama de productos que se elaboran en el país.

Más adelante, sobre el tema anterior, dice el Informe del B.M. "Al fijar los precios de los artículos de primera necesidad, debiera utilizarse una tasa uniforme y razonable de justa recompensa al capital, en forma consecuente con la política de producción. Cuando las tarifas hayan reemplazadas las cuotas, se harán menos necesarios tanto la regulación de precios como el control de calidad, ya que la existencia de la competencia basada en las importaciones brindaría a los productores locales el impulso necesario para mantener una calidad y unos precios razonables". Los precios de los artículos bajo control de la Oficina de Regulación de Precios se establecen acorde sus costos de producción, adicionándole un margen de ganancias razonables para los productores o importadores, los datos son obtenidos de los propios libros con su aprobación expresa.

El impulso que se menciona tal vez sería posible si se tratara de un sector industrial independiente, fuerte y con una larga trayectoria, lo cual no es el caso de Panamá.

Igualmente, el Banco Mundial que señala: "la estructura de una protección efectiva debería ser ajustada mediante el reemplazo de todas las cuotas de importación por tarifas"; Sin embargo, ésto es apropiado siempre y cuando se fortalezcan los mecanismos de protección de la industria nacional a través de la Oficina de Regulación de Precios y la Dirección de Industrias del MICI. No podemos estar de acuerdo con aquella parte que a continuación dice: "introduciendo una tarifa mínima sin contemplar exoneraciones sino únicamente mediante un obstáculo impositivo fiscal para los insumos importados incorporados en las exportaciones y reduciendo las tarifas nominales altas".

Tampoco estamos de acuerdo con la recomendación que reza: "Se recomienda que los controles de precios se limiten a una breve lista de necesidades (como ocurre realmente en la actualidad) basándose más en la competencia de las importaciones para regular los precios y la calidad". A nuestro juicio, eso significaría abrir el compás para la desaparición de la industria nacional debido a la competencia de los productos extranjeros.

A continuación, el documento reafirma lo que en la actualidad acontece con respecto a la Regulación de Precios cuando señala: "En la administración de los precios, la revisión en lugar del enfoque sobre el consenso debieran utilizarse siempre que sea posible".

Aceptamos el señalamiento que dice: "El contrato individual de incentivos debería ser reemplazado con un procedimiento de aplicación más simple y los incentivos debieran ser otorgados bajo reglas claras, uniformes".

En resumen, lo que el Banco Mundial pretende con este informe sobre la industria y las exportaciones es: a) apuntalar el modelo concentrador en el área metropolitana; b) lograr la transnacionalización del área canalera revertida, lo cual implica reforzar el neocolonialismo; c) acabar con la Oficina de Regulación de Precios; d) destruir los mecanismos de protección de la industria nacional y, por consiguiente, favorecer la absorción de la misma por el capital extranjero.

## V. COMENTARIOS SOBRE LA PARTICIPACION DEL SISTEMA BANCARIO

El Banco Mundial se refiere de forma tangencial al papel que ha jugado "el subsector financiero" frente a los problemas del crecimiento económico y el desempleo en el área metropolitana. Esta referencia reitera uno de los argumentos con los que se ha mantenido "convencido" a los dirigentes del gobierno, para que no se tome ninguna acción reguladora del Centro Bancario al no corresponder sus políticas con las del Gobierno Nacional; ya que cualquiera medida reguladora supuestamente provocaría la salida intempestiva de los Bancos Comerciales establecidos en Panamá, hacia otros Centros Bancarios Internacionales, como si los Bancos no fuesen a considerar el grado de competitividad de los distintos Centros Bancarios.

Debe tenerse presente que en realidad en Panamá funciona dos Centros Bancarios, uno nacional con regulaciones que no son aprovechadas eficientemente, y otro internacional, prácticamente sin regulaciones. Ambos se encuentran interrelacionados con algunas desventajas para nuestros inversionistas, ya que las tasas de interés no se establecen de acuerdo a las condiciones nacionales, sino que se determinan con varios puntos porcentuales por encima de la tasa de mercados industrializados como Nueva York y Londres.

Durante los diez primeros años del período analizado por el Banco Mundial, que coincide con el establecimiento de un Centro financie-

ro Internacional como un objetivo nacional según el Decreto 238 de 2 de julio de 1970, ha habido un incremento tanto de los depósitos como de los préstamos locales. Para los primeros, el crecimiento promedio anual ha sido de 42.8 por ciento y para los segundos éste ha sido de 38.4 por ciento.

La relación que ha existido entre los préstamos y los depósitos, que siempre debe ser superior a 1.00, para el período la encontramos reflejada en el siguiente cuadro:

**Relación entre Préstamos Locales y Depósitos  
Locales para 1970-1979**

Año	Relación	Año	Relación
1970	1.61	1975	2.24
1971	2.02	1976	1.99
1972	1.67	1977	1.67
1973	2.12	1978	1.33
1974	2.58	1979	1.48

La relación préstamos/depósitos presenta una tendencia muy marcada al descenso, que se reflejó en la contracción del crédito bancario sobre todo para los sectores productivos.

Los montos totales de los préstamos no disminuyeron significativamente porque el Estado incrementa fuertemente su participación como receptor de créditos y pasa de 1.3 por ciento en 1970 a un 11.8 por ciento en 1975 (período en donde se contrae el crédito total), y en 1979 su participación es de 8.8 por ciento.

Mientras los inversionistas privados depositan sus capitales en los Bancos y éstos disminuyen el financiamiento a los sectores productivos, motivados por las altas tasas de interés cobradas, aparece el Estado como sujeto de crédito con suficiente garantía que les permitiera los altos beneficios al Centro Bancario y a su vez pagar los intereses ofrecidos a los depósitos locales, compitiendo con las tasas de ganancias de los sectores productivos.

El papel del Centro Bancario Nacional en la generación de empleos, va más allá de los escasos 6,000 empleos directos que él puede producir, ya que es a través del financiamiento de actividades productivas como realmente se contribuye a generar empleos.

Resulta altamente peligroso que el sistema bancario se oriente de manera casi absoluta por factores externos, para la determinación tanto de los intereses que cobran como los que ofrecen. Esto puede provocar, y es muy probable que esté sucediendo, la descapitalización de las inversiones establecidas, con su marcado efecto en el desempleo.

El informe del Banco Mundial no presenta solución posible para disminuir el desempleo, ni se refiere a la utilización del Centro Bancario como fuente de financiamiento. Propone incrementar las imposiciones fiscales, creando un impuesto sobre los intereses que devengan quienes depositan en los bancos, lo que sí haría aparecer al Gobierno incrementando la carga fiscal. Consideramos que antes de crear nuevos impuestos, deben aplicarse los instrumentos de política monetaria y crediticia que aparecen en la actual legislación bancaria, como por ejemplo;

a) Frente a la determinación de los intereses, éstos deben responder a las condiciones del mercado local;

b) Ajustes al encaje legal, que eliminan los excesos en las reservas bancarias, para un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles;

c) Elaborar una política sobre la Dirección del Crédito Bancario que logre ofrecer recursos, a costos razonables, para los sectores productivos, sin que ésto genere inflación en la esfera comercial y de servicios con sobretasas indiscriminadas, que posteriormente encarece los insumos de aquellos sectores que se pretenden beneficiar con mayor prioridad.

## **VI. UN ENFOQUE CORRECTO PARA LA FORMULACION DE LAS POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES A CORTO PLAZO**

### **1.- LA POLITICA ECONOMICA ACTUAL.**

El momento económico y político presente se caracteriza por la existencia de un asincronismo del avance entre ambos aspectos. Los avances socio-políticos superan con creces los logros en el campo económico, cuyo desarrollo se ha tornado lento y exiguo.

Dentro del panorama político del Gobierno estos hechos están relacionados con los siguientes factores:

a) El vencimiento de la Estrategia Oficial de Desarrollo 1970-1980. A estas alturas del año 82, no se cuenta con una nueva estrategia ni siquiera con una definición integral y coherente de las políticas económicas a seguir; a aún cuando ya en 1978 se publicó la evaluación oficial de la estrategia de los 70. Cabe destacar que debido a esta deficiencia política, algunos sectores privados y oficiales han "adoptado" la estrategia del llamado Plan Reagan, como su alternativa económica.

b) La profundización de algunos desequi-

librios economicos-sociales, a niveles más alto que los existentes en los años 60 y 70.

c) La aparición de nuevos elementos en el estilo de desarrollo del país, tales como:

- Una participación significativa del Estado en el proceso de desarrollo, lo cual no ha tenido la correspondencia debida por parte de los recursos de inversión privada y, por ende, se ha producido una sub-utilización de los esfuerzos del gasto público;

- La reversión gradual de los bienes de la ex "Zona del Canal";

- Una coyuntura externa desfavorable y difícil, sobre todo en las áreas del comercio, los energéticos y el financiamiento.

- La aparición de síntomas de tensiones sociales, como consecuencia del lento crecimiento económico. El gobierno está sopor-tando fuertes presiones: unas de tipo popular por los problemas del desempleo y la inflación creciente; otras por los grupos desarrollistas de la industria y el agro, por las dificultades financiero-económicas que atraviesan; las presiones de la oligarquía por mayores privilegios económicos y poder político decisorio, etc. ..

- La falta de adecuadas respuestas gubernamentales ante los embates de la Oposición, que deja el "sabor de la derrota oficial" y la pérdida de la iniciativa incluso entre simpatizantes de los Partidos Políticos del Proceso, recordar, por ejemplo, Cerro Colorado, la Reforma Educativa, la sub-utilización de los bienes revertidos, etc. ...

El Gobierno debió promover la elaboración de una Nueva Estrategia Nacional de Desarrollo para el decenio 80. Hoy ya es inoportuno abocarse a la preparación de la misma por parte del presente Gobierno, puesto que el año 1984 está demasiado cerca.

La naturaleza y profundidad de los problemas que vive el país, así como el momento político nacional e internacional, hace ineficaz la tarea de preparar una Estrategia.

Hay que dar soluciones rápidas a los principales problemas económicos de la coyuntura. Por consiguiente, la tarea debe consistir en formular una política económica de corto plazo, que sea capaz de mejorar la situación socio-económica de las clases populares y, simultáneamente, mejorar el caudal político del Gobierno.

## **2. EL DIAGNOSTICO SOCIO-ECONOMICO.**

### **2.1 Consideraciones Generales:**

Este diagnóstico socio-económico se realiza con el interés de señalar los principales problemas vigentes en la evolución de la economía panameña. Si no se toman medidas adecuadas y audaces para incidir en la tendencia al estancamiento económico registrado en los últimos años, habrá una mayor agudización de los problemas de desempleo, cierres de operaciones y quiebras de empresas con la secuela social y política que de ello se deriva.

Si se deja que la economía nacional se mueva por la inercia que genera la tendencia de los últimos años, quedaremos inmersos en los efectos derivados del nuevo ciclo de la inflación-recesión del sistema capitalista mundial, desencadenado en los años 1980 y 1981, que caracterizan la situación económica y política internacional en la actualidad.

### **2.2 Principales Problemas Vigentes:**

- Contracción del crecimiento global.
- Se acentúan los desajustes y deterioro de los sectores agropecuario, la industria manufacturera y la construcción.
- Se agota el crecimiento de los sectores: Banca, Seguro y Establecimiento Financiero; Transporte, Almacenaje y Comunicaciones;
- Se agrava el desempleo y subempleo, particularmente en el área metropolitana.
- Se agravan las deficiencias de alimentación, a nivel nacional.

- Se mantiene alta la inflación, particularmente los rubros de alimentación y bebidas.

- Bajassensibles en la inversión pública y privada.

- Persisten los agudos problemas de Balanza de Pagos.

- La actividad del Centro Financiero Internacional tiende a coparse y la de la Zona Libre a estancarse.

- Desajustes de las Finanzas Públicas.

a) Desmejoramiento de las recaudaciones;

b) Las difíciles condiciones de la Deuda Externa.

- Dificultades en la operación de las empresas estatales.

- Sombrías perspectivas para los principales mercados externos de Panamá.

- Problemas sociales conflictivos en los principales centros urbanos:

a) Transporte urbano y aseo (basura)

b) Vivienda y condiciones de los establecimientos escolares.

### **3. ESTRATEGIA PARA LA ACCION: PREPARAR EL PLAN OPERATIVO 1983-84**

De acuerdo al diagnóstico presentado, se estima necesaria la realización de un programa de políticas económicas y sociales de corto plazo, que puede denominarse Plan Operativo para afrontar los problemas antes señalados como los más significativos y urgentes.

Este Plan de Acción para la coyuntura actual, planteará una alternativa de dirección para los años 1983 y 1984, incluyendo los posibles efectos de la aplicación de las medidas que se propongan para activar la economía.

Tal Plan también debe incluir proyecciones de las perspectivas macro-económicas de lo que podría ocurrir en ausencia del mismo, lo

cual serviría para resaltar la urgencia de su ejecución. No obstante, se debe enfatizar el significado de lo que hay que hacer en cada política, para que los problemas diagnosticados alcancen las metas propuestas.

#### **4. ALGUNAS IDEAS PARA ORIENTAR LA POLÍTICA ECONOMICA:**

1. Las principales acciones deben dirigirse por el lado de la demanda:

a) Disminuir los precios de la demanda intermedia del sector agropecuario, por ejemplo: los productos veterinarios, complementos alimenticios, etc.; y revisar los canales de comercialización.

b) Prohibición total e inmediata de las importaciones que se producen o pudieran producirse localmente en el corto plazo dentro del sector industrial. Cumplir la Ley de Sectorización Industrial, para establecer una política única del Sector. Crear una tasa de interés preferencial, subsidiada por el sector del comercio de importaciones de bienes de consumo final.

c) Prórroga a la ley de exoneración a las construcciones nuevas.

Aplicar la ley Bancaria (Artículo 33) referente a los fondos para el sector construcción.

2. Crear un "Plan Transitorio de Generación de Empleo Productivo con financiamiento crediticio hacia la canasta básica", con participación del sector público y privado. Revisar los proyectos en ejecución dentro del plan de inversiones públicas, priorizando las mayores generadores de empleo, al igual que la cartera del Banco Nacional de Panamá y COFINA.

3. Utilizar al máximo la cartera de costos reembolsables según el Tratado Torrijos-Carter, para crear empleos en el área canalera.

4. Ajustar los salarios con la inflación, tanto en el sector público como privado, preferiblemente en forma semestral.

5. En lo posible, ajustar los precios de la canasta básica alimenticia de los servicios públicos.

6. Agilizar los incentivos existentes a la inversión privada. Apoyara las demandas en mejorar las condiciones crediticias para los productos agropecuarios e industriales.

7. Eliminar el criterio de recorte presupuestario indiscriminado, aplicado por el MIPPE.

8. Restringir gradualmente las importaciones de bienes suntuarios. Tratar de ampliar rápidamente los mercados de exportación para los productos agropecuarios e industriales hacia los países petroleros y los socialistas.

9. Establecer controles más rígidos en las recaudaciones, inversiones y gastos del sector público.

10. Optimizar las operaciones en las empresas públicas.

11. Atender los principales problemas conflictivos señalados para los Centros Urbanos.

Página

I. Introducción.....	1
II. Consideraciones sobre el Comportamiento Reciente de la Economía.....	8
III. La situación del Desempleo en Panamá.....	11
IV. Comentarios sobre el Sector Industrial.. ..	24
V. Comentarios sobre la Participación del Sistema Bancario.....	35
VI. Un Enfoque Correcto para la Formulación de las Políticas Economicas y Sociales de Corto Plazo.....	38

ESTE LIBRO SE TERMINO DE  
IMPRIMIR EN EL MES DE  
ABRIL DE 1983

EN LA IMPRESORA PANAMUNDO, S.A.  
PANAMA , REP. DE PANAMA  
2,000 EIEMPLARES