

En el conjunto de los servicios, el fuerte incremento de la versión pública y la continua evolución positiva de la intermediación financiera derivada de la existencia del Centro Financiero Internacional, mitigan el mantenimiento de crecimientos positivos del producto y de ocupación.

La elasticidad empleo-producto del conjunto de servicios es inferior a la de la década anterior, por los efectos negativos en la ocupación en la Zona del Canal, y por descensos de la elasticidad en electricidad y el resto de los servicios.

En esencia, el proceso de crecimiento durante el período significó una mejora sustantiva en la medida que los descensos del sector tradicional fueron básicamente absorbidos por el sector moderno realizado en el área metropolitana.

Pese a ello, en la década de mayor dinamismo y de mayor absorción sector moderno, al culminar en 1970, aún quedaba en Panamá un 35 % de familias cuyos ingresos no les permitía cubrir sus necesidades básicas que fundamentalmente se ubicaban en el sector rural tradicional.

También conviene destacar que la mayor absorción ocupacional por sector moderno, en el quinquenio 1970/75 se da conjunta y simultáneamente con un incremento importante de la tasa de desempleo abierto, re todo si se computan los desempleados ocultos que surgen por el fuerte descenso de la tasa de participación especialmente en el área metropolitana.

Si bien el modelo global, las características de su funcionamiento permitieron una mejora sustantiva en la problemática de las necesidades básicas, también deben agregarse algunas acciones parciales a través de políticas específicas tendientes a resolver dicha situación.

Estas políticas derivan de las siguientes acciones:

- a) políticas en el campo de la educación, de la salud y la nutrición;
- b) transferencias y medidas fiscales;
- c) creación de capital físico y distribución de la propiedad a través de la reforma agraria, creación de empresas estatales y tiendas de interés social;
- d) organización tendiente a mejorar los niveles de productividad a través del crédito como factor distribuidor, apoyos de infraestructura física y productiva y desarrollo rural integrado.^{1/}

No estamos en condiciones de evaluar el conjunto de estas acciones específicas, pero a la luz de las condiciones de las familias que no satisfacen sus necesidades básicas, puede concordarse que las mismas no han tenido la extensión, amplitud e intensidad necesarias, aunque lógicamente solamente sirven de complemento para las mejoras que pueden derivarse en la situación ocupacional a ciertos niveles de productividad, que el funcionamiento del modelo global permita incorporar.

Las distintas acciones ahh significado sin duda avances de carácter parcial con intensidad diferenciada.

En materia de educación la mitad de las personas mayores de 15 años eran en 1970 analfabetos funcionales, con cifras aún muy altas en todas las provincias que no componen el área metropolitana.

La asistencia directa a través de alimentación complementaria tiene efectos muy limitados.

La reforma agraria como analizaremos en el capítulo siguiente solamente atendió a menos del 5 % de la población agrícola lo que marca avances muy limitados.

La creación de empresas estatales significan un avance importante pero aún son de un período demasiado reciente para evaluar sus resultados y no siempre han actuado con la eficacia esperada.

La construcción de viviendas en su mayor parte se ha dedicado a atender necesidades de sectores de medianos y altos ingresos y han sido también limitadas las acciones vinculadas a viviendas de interés social.

El crédito como factor distributivo, ha seguido los cánones tradicionales de la seguridad y solvencia que exigen los criterios de rentabilidad de la banca privada. La inexistencia de una política crediticia, ligada a la falta de un banco central y al predominio de la banca extranjera son factores limitantes para que se alcance eficacia distributiva con la palanca crediticia. Si bien existen esfuerzos, como los del Banco de Desarrollo Agropecuario, que analizaremos en la situación de los minifundistas, veremos las dificultades para su mejor utilización si no se resuelven los problemas estructurales básicos.

La infraestructura física y productiva tiende a atender básicamente al sector moderno y al área metropolitana. Recuérdese que alrededor del 20 % de la población de Panamá se encuentra fuera de la influencia de la red vial o que los minifundistas no fueron atendidos en sus necesidades de asistencia técnica y financiera.

Por último se han iniciado algunos proyectos de desarrollo rural integrado que aún no se esté en condiciones de evaluar para analizar el grado de penetración sobre la problemática rural de los sectores más marginados y atrasados.

Una muestra más acabada de la acción de estas políticas específicas se muestra en el capítulo siguiente sobre la situación de los minifundistas agrícolas, que son alrededor de la mitad de los perceptores de ingresos que no satisfacen sus necesidades básicas.

La satisfacción de las necesidades básicas en el sector agropecuario

Al igual que en el resto de los países latinoamericanos, el problema sustantivo de las necesidades básicas en Panamá se centraliza en el área rural. Las condiciones de atraso todavía prevaletentes en el sector agropecuario panameño mantienen una elevada proporción de la población rural con ingresos inferiores para la satisfacción de las necesidades básicas.

Como vimos en el capítulo II, las tres cuartas partes de las familias panameñas que no satisfacen sus necesidades básicas se ubican fuera del área metropolitana, donde predominan el área rural y el sector agrícola.^{1/}

El 70 % de los perceptores de ingresos del área no metropolitana con ingresos inferiores a los límites fijados, son minifundistas y salarizados agrícolas.

En esencia dentro del área agrícola entre 2/3 y 3/4 de los salarizados y cuenta propia, respectivamente de la agricultura, no satisfacen sus necesidades básicas.

En el conjunto de los perceptores de ingresos agrícolas que no satisfacen sus necesidades básicas, el 76 % son minifundistas y el 24 % son asalariados, por lo que se vuelve relevante el análisis de las condiciones específicas de producción de los establecimientos considerados minifundistas.

^{1/} En el año 1970, el 78.6 % de la población del área no metropolitana se localizaba en áreas rurales y dos tercios del mismo total se ubicaban en la agricultura.

A los efectos de este análisis, la población agrícola que no satisface sus necesidades básicas es de alrededor del 70 %, por lo que de acuerdo al cuadro 34 debemos considerar los establecimientos de hasta 20 Hás donde se ubican el 76 % de la población agropecuaria y el 62 % de la ocupada,

A la escasez de tierra de los establecimientos minifundistas debe agregarse la falta de agua - en la medida que únicamente el 8 % del conjunto de explotaciones agropecuarias tiene posibilidades de dos siembras al año - y un problema específico de la situación panameña vinculado a la tenencia de tierras.

En efecto, el 71.6 % de los establecimientos agropecuarios no tienen título de propiedad y sube al 75 % para los establecimientos de menos de 20 Hás, lo que lógicamente es un elemento que afecta las posibilidades de mejoras tendientes a elevar los bajos niveles de productividad de dichas unidades.

La producción de los minifundios se destina en proporciones importantes para el autoconsumo. El 47.5 % de los establecimientos producen totalmente para autosubsistencia. Por otro lado, 26.8 % de los establecimientos tienen ventas anuales inferiores a 99 balboas, de las cuales el 85 % corresponden a establecimientos de menos de 20 Hás.

En esencia, los establecimientos de menos de 20 Hás representan el 75 % del total de unidades de explotación. De ellas más del 90 % se dedican a producir para la autosubsistencia o tienen ventas por cantidades inferiores a 99 balboas anuales.

3. El aprovechamiento de la tierra de los minifundios muestra una mayor utilización en cultivos temporales y permanentes especialmente en los de menos de 5 Hás cuya utilización para ganadería es muy baja como lo muestra el cuadro 35.

Resalta también que alrededor del 30 % de la superficie de los establecimientos de menos de 20 Hás en el momento del censo no se utilizaba en actividades directamente productivas.

Cuadro 34

PANAMA: NUMERO DE EXPLOTACIONES Y SUPERFICIE OCUPADA POR TAMAÑO, 1970-1972

Hectáreas	Número de explotaciones (porcentaje acumulativo)	Superficie (porcentaje acumulativo)	Población agropecuaria (porcentaje)	Población ocupada agropecuaria (porcentaje)
Menos de 5	44.8	3.6	48.8	34.6
Menos de 10	59.9	7.9	62.1	47.9
Menos de 20	75.3	16.6	76.3	61.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Dirección de Estadística y Censo, Censos Nacionales de 1970, III Censo Agropecuario, 1971, Panamá, Dirección de Estadística y Censo.

Cuadro 35

PANAMA: APROVECHAMIENTO DE LA TIERRA SEGUN TAMAÑO

(Porcentaje de superficie)

	Cultivos temporales	Cultivos permanentes	Pastos sebrados	Pastos naturales	Bosques y montes	En descanso	Otros	Total
<u>Porcentaje de superficie</u>								
<u>minifundios</u>								
Menos de 5 Hás.	47.7	22.2	6.3	4.0	5.3	8.6	5.5	100.0
Menos de 20 Hás.	26.4	13.0	21.2	7.1	11.8	16.5	4.0	100.0
<u>Porcentaje de superficie</u>								
<u>total</u>								
Menos de 5 Hás.	17.2	15.5	0.5	1.3	1.2	3.1	6.3	-
Menos de 20 Hás.	43.1	41.0	7.7	14.1	12.0	26.6	19.7	-

Fuente: Dirección de Estadística y Censo, Censos Nacionales de 1970. III Censo Agropecuario, 1971, ... op.cit.

Las condiciones tecnológicas en que se desenvuelven las unidades de menos de 20 Hás muestra también la precariedad y atraso de dichos establecimientos. El 87 % de las unidades utilizan la fuerza humana como fuerza motriz; solamente el 1.9 % de dichos establecimientos reciben asistencia técnica y apenas el 5.2 % reciben préstamos de carácter financiero. (Dirección de Estadísticas y Censo. Censos Nacionales).

En esencia el 74 % de las explotaciones se encuentran fuera del circuito del financiamiento institucional: 47.5 % por dedicarse exclusivamente a la producción para autoconsumo y el 26.7 % porque su nivel de ventas - inferior a 99 balboas al año - les impide devolver en determinados plazos créditos institucionales.

En realidad el 91 % de los establecimientos requieren créditos diferenciado, sostenido y supervisado.^{1/}

El inadecuado tamaño de los establecimientos minifundistas, la escasez de agua que impide dobles cosechas al año, el atraso de las condiciones tecnológicas en que desarrollan sus actividades, la falta de asistencia técnica y financiera, obligan a producir básicamente para autoconsumo, con bajos niveles de productividad, que limitan las posibilidades de recibir el mínimo de ingresos necesarios para los objetivos de satisfacción de las necesidades básicas de esta población rural.

La mitad de las explotaciones de menos de 20 Hás son hogares que dependen exclusivamente de la explotación de los establecimientos. La otra mitad se ve obligada a emplearse estacionalmente para mejorar sus niveles de ingresos limitados por la escasez de tierra y condiciones de producción de sus establecimientos.

Las características de la agricultura panameña, las condiciones de producción no permiten una efectiva utilización de la mano de obra ubicada en el ámbito rural.

En el año 1970, el 37 % de la fuerza laboral no se utilizaba, de acuerdo a los requerimientos y disponibilidades en dicho año.

^{1/} MIDA-MIPPE, PNUD, FAO-USAID, Perspectivas para el ... op. cit.

En el trimestre de menores requerimientos dicho porcentaje se incrementaba al 49 % de la mano de obra disponible, con muy altos porcentajes de no utilización en las provincias de Colón, Darién, Veraguas, Panamá y Coclé.^{1/}

La no utilización de mano de obra en proporciones tan elevadas marcan las dificultades de obtener ingresos mínimos suficientes para atender la problemática de las necesidades básicas de la población rural.

No se trata en esencia de excedente de fuerza de trabajo con respecto a la disponibilidad de tierras. La relación población/recurso tierra no es baja en Panamá. Ocurre que también hay una extraordinaria subutilización del recurso tierra.

El 50 % del territorio Continental (Provincia de Darién, Distritos Chepo y Chinán, Comarca San Blas, gran parte de la Provincia de Bocas de Toro, parte de las provincias de Veraguas y Colón) no están incorporados a la economía nacional, presentan espacios vírgenes y son poco habitados.^{2/}

Si bien no hay estudios exhaustivos sobre el potencial del recurso de tierra en Panamá, el estudio del MIDA 1975 ^{3/} muestra que solamente se aprovecha el 37 % de los suelos aptos para cultivos y pastos. Existe una reserva de 2 800 000 Hás (tal vez las reservas sean inferiores por la existencia de áreas degradadas o en proceso de deterioro) que da la pauta de potencialidades de producción y ocupación en el sector agropecuario.

"La expansión de la frontera agrícola durante el período 1950/70 se ha llevado a cabo con una tasa anual de crecimiento de 3 % que se considera baja, tomando en cuenta que solamente un 28 % del área total del país está bajo explotación agropecuaria. La expansión de la frontera agrícola durante la primera década del período en consideración, fue muy fuerte, señalando una tasa de crecimiento de 4.6 % mientras que en la segunda década fue considerablemente más baja, registrando tasa anual de crecimiento de 1.3 %. Este fenómeno se debe, en gran parte, a una combinación de hechos, tales como la baja presión de la población sobre tierras, la falta de infraestructura que permite la fácil expansión de la frontera y la reciente concentración de la población en los centros urbanos".^{4/}

^{1/} MIDA-MIPPE, PNUD, FAO-USAID, Perspectivas para el ... op. cit.

^{2/} MIPPE, Estrategia para el desarrollo regional a mediano y largo plazo, Panamá, 1976.

^{3/} MIDA-MIPPE, PNUD, FAO-USAID, Perspectivas para el ... op. cit.

^{4/} MIDA-MIPPE, PNUD, FAO-USAID, Perspectivas para el ... op. cit.

Desde la promulgación del Código Agrario en 1963 se han llevado a cabo acciones de Reforma Agraria en el ámbito rural de Panamá, pero fundamentalmente a partir de 1969 que adquiere acciones más intensas.

Los procesos de reforma agraria tienden a resolver los problemas de tenencia - derivados del uso de tierras sin título de propiedad - y a resolver los problemas de concentración de la tierra y su secuela de un gran número de campesinos marginados de la economía nacional.

A partir de 1969 se enfatiza en organizar en formas asociativas de producción a los adjudicatarios de tierras incorporadas o expropiadas por la reforma agraria.

Las familias beneficiadas por procesos de Reforma Agraria entre 1969 y 1975 cubren menos del 10 % de la población agrícola de 1975.

Visto desde otro ángulo, el número de familias agrupadas en formas asociativas de producción en 1975 alcanzaba el 15 % de las fincas de más de 5 Hás. de Panamá y cubrían solamente el 47 % de la superficie cultivada por dichas fincas. Esto es un claro indicador de la relación de los efectos de la reforma agraria, de su extensión y el grado de profundidad de la misma.

Los resultados económicos de estas formas asociativas evaluadas en el estudio del MIDA 1/ muestran una superficie en cultivos por familia de 3.23 Hás con bajos niveles de ingreso, con alto nivel de mecanización de las técnicas utilizadas y baja absorción de mano de obra.

En esencia, dada la disponibilidad de tierras en Panamá debe considerarse insuficiente las acciones ejecutadas por la reforma agraria para atender la problemática de la satisfacción de necesidades básicas en el ámbito rural.

El conjunto de políticas corrientes tampoco llega con la extensión e intensidad necesarias a los sectores de la población rural con deficiencias en la satisfacción de sus necesidades básicas.

Como ya vimos la asistencia financiera y tecnológica cubre menos del 5 % de las unidades inferiores a 20 Hás.

La banca pública y privada destina alrededor del 6.5 % de sus colaciones al sector agropecuario. La mayor proporción surge de la banca privada y se destinan fundamentalmente a la ganadería que no predomina en los minifundios.

El sistema de comercialización, si bien existen avances relevantes en la acción del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, difícilmente pueda acceder a atender necesidades de los minifundistas en la medida que más del 90 % de los establecimientos de menos de 20 Hás producen para el autoconsumo o tienen ventas por valores inferiores a 100 balboas anuales.

La infraestructura física tampoco llega en proporciones adecuadas y está determinando las dificultades de expansión de la frontera agrícola, máxime que el 20 % de la población queda fuera del área de influencia de la red vial.^{1/}

Por lo demás la inversión pública presenta una notable prioridad hacia las áreas urbanas y hacia la estrategia hacia afuera basada en las excepcionales condiciones de ubicación geográfica del país.

9. En estas condiciones, se generan condiciones de expulsión de la mano de obra rural y fundamentalmente condiciones de atracción desde las áreas urbanas, generando un intenso proceso migratorio rural-urbano.

El patrón de acumulación de Panamá basado en actividades del área metropolitana está determinando las causales del patrón migratorio.

En las provincias de Panamá y Colón se genera el 70 % del producto bruto interno, el 78 % de minas y canteras, el 81 % de la industria manufacturera, el 94 % de la construcción, el 96 % del transporte, almacenamiento y comunicaciones, el 83 % del comercio y el 100 % de los servicios prestados a la Zona del Canal, como lo muestra el cuadro 11.

Este es un claro indicador del patrón de acumulación regional y suficientemente explicativo del intenso proceso migratorio desde las áreas rurales hacia el área metropolitana.

En el período 1960/75 la población total del país crece al 3.0 %, pero mientras la población urbana lo hace al 4.2 %, la población rural crece al 1.9 %, como lo muestra el cuadro 30.

Aún es más significativo que la población económicamente activa agrícola crece en el mismo período al 0.6 % mientras que la PEA no agrícola lo hacía el 4.8 %.^{2/}

1/ MIPPE, Estrategia para el ... op. cit.

2/ MIDA-MIPPE, PNUD, FAO-USAID, Perspectivas para el ... op. cit.

Algunas conclusiones preliminares

Panamá se ha caracterizado por un elevadísimo ritmo de crecimiento del producto, especialmente en la década del 60, y uno de los más elevados coeficientes de inversión de la región.

Pese a este alto ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto, permanecían en 1970 el 35 % de las familias sin satisfacer sus necesidades básicas y altos porcentajes de la población en situación de desempleo abierto y/o de subempleo.

Tan alto ritmo de crecimiento del producto permitió avances sustantivos de la población ocupada en el sector moderno ubicado en el área metropolitana que fue el estrato que absorbió el proceso migratorio proveniente de las áreas rurales.

Pese a tan elevada absorción por parte del sector moderno, en 1970 aún el 70 % de la población agrícola y alrededor de la mitad del sector informal urbano tenían ingresos insuficientes para la satisfacción de sus necesidades básicas.

Si se proyectara la tendencia de la década del 60, suponiendo que la población ocupada en la agricultura creciera solamente al 0.2 % el sector informal urbano creciera al ritmo de la población económicamente activa, se requerirían alrededor de 100 años, para que el sector moderno fuese capaz de absorber el total de la población rural adicional.

Ello es un indicador sustantivo para comprender la relevancia de la forma de crecimiento, del estilo de desarrollo, del modelo de crecimiento sobre la problemática de la satisfacción de las necesidades básicas.

Seguramente pocos países de la América Latina, han tenido tanto ritmo de crecimiento del producto, tan alto coeficiente de inversión y sobre todo que el proceso migratorio rural-urbano sea casi totalmente absorbido por el sector moderno. Y sin embargo, ello es condición suficiente para resolver con nitidez la problemática del empleo a ciertos niveles de productividad y sobre todo la problemática de las necesidades básicas.

Resolver estos problemas, asociados a la distribución del ingreso, requieren sin ninguna duda del mantenimiento de tan elevados niveles de crecimiento del producto y de tal alto coeficiente de inversión.

El punto eje es que no solamente se requiere de una estrategia de crecimiento, y el país cuenta desde este punto de vista, con muy buenos trabajos de sus oficinas gubernamentales, sino que debe elaborarse también, conjunta y simultáneamente una estrategia que tenga en cuenta la problemática del empleo, de las necesidades básicas y de la distribución del ingreso. Y esto notoriamente, como hemos tratado de mostrar en este documento, no ha existido en el pasado.

Ello significa modificaciones en la estructura productiva, que manteniendo los altos niveles de crecimiento, sea capaz de atender con mayor prioridad los problemas del empleo y de las necesidades básicas.

Se trata de alcanzar aquella estructura productiva que sea capaz de eliminar la desocupación abierta y el subempleo, logrando equilibrios básicos de oferta y demanda de bienes y servicios, de balanza de pagos, de ahorros e inversión.

Cuál es la estructura productiva que dinámicamente, directa o indirectamente atienda esta problemática del empleo, lógicamente no es objeto del presente trabajo, pero en esencia es el tema clave del futuro de la economía de Panamá si se busca privilegiar la problemática de las necesidades básicas.

El punto central es resolver el problema del empleo y complementar con políticas específicas, como por ejemplo, educación, salud, alimentación y vivienda, especialmente en los focos regionales de pobreza que se han identificado.

3. Lógicamente, Panamá alcanzó en el pasado ritmos satisfactorios de acumulación y de crecimiento del producto basado en un cierto modelo que privilegiaba las ventajas comparativas de su posición geográfica y su articulación en la economía internacional.

Es un país con vasta vocación de intermediación, de carácter comercial, de carácter financiero, vinculada a la prestación de servicios.

Se trata de una economía abierta, con alto coeficiente de exportaciones, cuyas evoluciones determinan el ritmo de la economía en su conjunto. Las exportaciones explicaron alrededor del 40 % del crecimiento del producto en la etapa de mayor dinamismo, y aún más, alrededor del 46 % en el período 1973/76 de descenso en el ritmo de crecimiento.

El dinamismo de sus vínculos con la economía internacional fue aprovechada en la década del 60, para iniciar un proceso de sustitución de importaciones, con objetivos de crecimiento altamente logrado.

Las actividades de la construcción y de la industria manufacturera le imprimieron un fuerte dinamismo a la economía en su conjunto, y en períodos de receso, la inversión pública trató de compensar las limitaciones surgidas en la inversión privada.

Dado el funcionamiento del modelo, lógicamente se van adecuando a sus necesidades la infraestructura física, social y financiera.

No se puede afirmar que el modelo haya entrado en etapa de agotamiento, por el descenso del crecimiento posterior a 1973.

Este modelo puede volver a retomar su ritmo en la medida que se pueden seguir utilizando proporciones elevadas de capital extranjero mayores plazos que aseguren alto coeficiente de inversiones y se recupere la economía internacional permitiendo un acrecentamiento de las exportaciones de bienes y servicios. La recuperación de la Zona del Canal permite nuevos alicientes. Sin embargo, ya no caben esperanzas derivadas de los mayores salarios en la Zona que tenían un efecto expansivo sobre la economía panameña.

Lo que sí se puede afirmar es que se trata de un modelo que no resuelve la problemática del empleo ni de las necesidades básicas.

Desde este punto de vista, sin perder la vocación intermediadora, no dejar de lado las ventajas comparativas derivadas de la posición geográfica, sin que sus exportaciones pierdan dinamismo, máxime que el tamaño de la población limita las posibilidades del mercado interno, debe generarse una nueva estructura productiva, con cierto énfasis en la demanda interna, capaz de resolver la problemática del empleo y las necesidades básicas.

Asegurar un cierto dinamismo derivado de la demanda interna, le otorga al país cierto grado de autonomía, de la cual carece en la actualidad y le permite cubrirse en cierta medida frente a recesiones del campo internacional que claramente le han afectado después de 1973.

Significa una estructura productiva que tenga en cuenta las relaciones interindustriales, para que se multipliquen los dinamismos al interior de la economía. Sirva a vía de ejemplo que los planes de vivienda aseguren el máximo uso de insumos nacionales para que las relaciones hacia atrás aseguren la continuidad del dinamismo y puedan tener efectos sobre los niveles ocupacionales.

Otro ejemplo de estructura productiva es pensar que en el pasado el sector agrícola se ha caracterizado por presentar los menores niveles de elasticidad empleo-producto. Mientras en la década del 60 la economía en su conjunto presentaba una elasticidad de 0.48, el sector agropecuario sólo tenía una elasticidad de 0.11 y si tomamos el período 1960 a 1975 una elasticidad negativa. Ello lógicamente tiene que ver con la estructura productiva, con el tipo de bienes que se producen, con las características de utilización de la tierra y con el tipo de tecnologías utilizadas, muchas veces intensivas en capital que sin mejorar los niveles de productividad de la tierra, sólo consiguen impulsar altos contingentes de mano de obra.

Otro ejemplo de estructura productiva surge de las ramas de la industria manufacturera. La rama de confecciones y calzado presenta en la década del 60 una de las más altas elasticidades empleo-producto, alcanzando 1.65. Sin embargo, en la década del 70 tuvieron descensos significativos en la producción, derivados de la competencia externa, por falta de adecuada protección e inclusive por falta de adecuados controles a las mercaderías ingresadas pero no registradas.

Son ejemplos demostrativos de un uso inadecuado de los recursos, por falta de una estrategia y de políticas claras en materia de empleo y satisfacción de necesidades básicas.

5. *Se trata de generar un modelo económico, un estilo de desarrollo y una estrategia acorde, priorizando la problemática del empleo y de las necesidades básicas.*

Ello significa una estrategia con dos pilares: uno basado en la articulación con la economía internacional, manteniendo y continuando las tradiciones del país y maximizando las ventajas de su posición geográfica.

El otro pilar de la economía debe atender y priorizar los objetivos de empleo y necesidades básicas y su eficiencia debe medirse en función de dichos objetivos.

Se trata de recomponer la industria y la agricultura en función de estos objetivos.

Algunas ideas esquemáticas sobre una estrategia de esta naturaleza intentaremos desarrollar en el próximo capítulo.

Capítulo VI

BASES Y CRITERIOS GENERALES PARA UNA ESTRATEGIA DE LARGO PLAZO.

A. Objetivos y bases

1. En este capítulo se intentan presentar algunas ideas tendientes a modificar el estilo de desarrollo predominante y en especial las políticas económicas, para atender como primera prioridad las problemáticas del empleo y de las necesidades básicas.

En esencia el conjunto de objetivos de una estrategia de largo plazo se centraliza en el desarrollo de las fuerzas productivas, la atención del empleo a ciertos niveles de productividad, la distribución del ingreso y la satisfacción de las necesidades básicas.

Dadas las características de la evolución reciente de la economía de Panamá, la problemática del empleo pasa a tener predominio sobre el resto de los objetivos. Empleo no es un objetivo más sino el objetivo central de una estrategia de largo plazo.

Para que mejore la situación del empleo es necesario el desarrollo de las fuerzas productivas, el avance de la capacidad de producción del país, el crecimiento económico con ciertas características, un nivel y patrón de acumulación requerido.

Resolver el problema del empleo es atacar no solamente la situación de la elevada desocupación abierta que presenta la coyuntura económica de Panamá, sino esencialmente atender al 56 % de la población ocupada en 1975 en el sector rural tradicional y en el sector informal urbano con bajas condiciones de productividad y de ingresos.

Atender la problemática del empleo es mejorar las condiciones de productividad de la población subocupada, lo cual en esencia es plantearse con prioridad la problemática de la heterogeneidad estructural.

Darle prioridad a la problemática del empleo es también darle prioridad a objetivos de integración nacional y social planteados en los planes de desarrollo elaborados por el Gobierno de Panamá.

Resolver el problema del empleo, es resolver la problemática de la heterogeneidad estructural y en consecuencia es requisito necesario para mejorar la distribución del ingreso. Resueltos los problemas vinculados a empleo, la distribución del ingreso primaria depende de la estructura de la propiedad, y su redistribución de las políticas estatales. Pero no se resuelve la problemática de la distribución del ingreso sin resolver la problemática de la heterogeneidad estructural, o sea sin resolver los problemas de subempleo que caracterizan a la economía de Panamá.

De la misma forma, para resolver la problemática de las necesidades básicas, es condición necesaria obtener logros de empleo a cierto nivel de productividad como punto central. Significa mejorar las condiciones ocupacionales de los grupos más atrasados de la sociedad, empleándolos a mayores niveles de productividad para que puedan mejorar sus niveles de ingreso y en consecuencia sus niveles alimenticios, educacionales, sanitarios, de vivienda y del resto de componentes que se considere centrales de las necesidades básicas.

Complementariamente juegan las políticas específicas, especialmente las focalizadas regionalmente en las provincias y distritos más atrasados de Panamá, que atiendan la infraestructura física y productiva requerida y la infraestructura social que intensifique las soluciones en el campo de la alimentación, educación, salud y vivienda.

No se resuelve la problemática de las necesidades básicas si no se logran soluciones a la heterogeneidad estructural, o sea a la situación del subempleo. Esta es la condición central y necesaria. Las políticas específicas, sobre todo las que atienden los aspectos sociales funcionan como complemento. No hay solución definitiva a las necesidades básicas - al igual que para la distribución del ingreso - si no se modifican las condiciones de producción y las condiciones de ocupación de los sectores más atrasados de la sociedad panameña.

En consecuencia el objetivo prioritario de una estrategia de largo plazo, para el caso de la economía de Panamá lo constituye la mejora en el empleo a cierto nivel de productividad. Y como la evolución económica de los últimos 20 años lo muestra, esto no se resuelve por la simple vía del crecimiento económico dada la magnitud e intensidad de la heterogeneidad estructural. Tampoco lógicamente se resuelve con acciones parciales, con políticas específicas. Es necesario replantearse el modelo global, el estilo de desarrollo predominante, la propia estrategia de desarrollo de largo plazo y en consecuencia los objetivos, características y formas de las políticas de largo, mediano y corto plazo.

El crecimiento económico es condición necesaria para atacar la problemática del empleo pero no ha sido condición suficiente. Se requieren cambios en la estructura productiva, en la orientación del proceso productivo que permitan asegurar la ocupación del conjunto de la población económicamente activa a ciertos niveles de productividad.

El objetivo prioritario, ocupación a cierto nivel de productividad depende de los siguientes factores: i) nivel de acumulación requerido; ii) estructura productiva requerida y iii) tecnología requerida.

En otros países latinoamericanos, una restricción importante para resolver la problemática del empleo deriva de alcanzar las visas necesarias que demanda el nivel de acumulación y las características de la estructura productiva sin afectar el equilibrio intertemporal de la balanza de pagos.

Este no es un problema central en el caso de Panamá, salvo que se le otorgue prioridad a la creación de una moneda nacional que le permita mayores grados de autonomía al proceso económico y se maneje soberanamente las políticas monetarias y cambiarias.

El nivel de acumulación requerido no parece ser un factor limitante en la economía panameña. Los últimos 20 años muestran muy alto coeficiente de inversión y elevados ritmos de crecimiento de la inversión que permitieron muy elevados ritmos de crecimiento del producto.

Se supone que en el futuro se puedan seguir alcanzando coeficientes de inversión superiores a 0.25 necesarios para mantener el ritmo de crecimiento de la economía y alta capacidad de absorción de mano de obra. En el pasado el financiamiento externo cumplió un rol muy importante en la continuidad de los elevados ritmos de crecimiento de la inversión, y se supone que ello será una condición que se mantendrá en el futuro, dadas las características de evolución dinámica del Centro Financiero Internacional durante la década del 70.

En otros países latinoamericanos es factible que para lograr mayores coeficientes de inversión sea necesario ciertas limitaciones en los niveles de consumo. Sea necesario limitar la velocidad de introducción de nuevos bienes, de nuevos modelos, de nuevos diseños, de nuevos usos para elevar los niveles de ahorro y asegurar tasas de acumulación necesarias para alcanzar los objetivos de empleo.

No parece ser éste el caso de Panamá donde en el pasado se han logrado altos niveles de coeficientes de inversión compatible con altos niveles de consumo, especialmente de bienes de consumo duradero.

En la medida que los niveles de acumulación se aseguren por la entrada de capital extranjero - donde el Centro Financiero Internacional debe jugar un rol clave - no parecen necesarias modificaciones sustantivas en este ámbito. Ello también aseguraría la incorporación ideológica de ciertos sectores de la población en la medida que no les afecten sus pautas de consumo y no se vean afectados por la estrategia productiva.

La estructura productiva requerida para alcanzar los objetivos de empleo debe ser analizada dinámicamente y viendo las interrelaciones y articulaciones sectoriales, los efectos hacia atrás y hacia adelante de los proyectos de inversión, los procesos de integración vertical y horizontal y el grado de diversificación necesaria. Esto hace fundamentalmente a la orientación del proceso productivo.

La introducción del progreso técnico debe atender en forma simultánea y dinámica los objetivos de acumulación y ocupación.

Esto puede significar que dinámicamente pueda ser conveniente un proyecto de inversión que utiliza técnicas intensivas en capital con alta generación de excedentes que permita en el tiempo mayores niveles de acumulación y en consecuencia de absorción de mano de obra, también puede significar que no necesariamente es mejor la producción de un bien, cuya técnica es intensiva en mano de obra, sino que hay que analizarlo a la luz de los efectos hacia atrás en términos de insumos nacionales requeridos para contemplar los efectos directos e indirectos en materia ocupacional.

Las características de la economía de Panamá no permite visualizar modificaciones sustantivas en la estrategia de desarrollo prevalente. Las tradiciones históricas del país, el actual conocimiento sobre la existencia de recursos, el tamaño de la población son condiciones estructurales a tener en cuenta en la formulación de la estrategia.

La vocación intermediadora, las articulaciones con la economía internacional, la ubicación estratégica del país para la seguridad político militar de los EE.UU. son también restricciones importantes.

Sin embargo, el crecimiento del pasado sustentado en las ventajas comparativas derivadas de su especial posición geográfica no fue suficiente para resolver las problemáticas del empleo y de las necesidades básicas que se consideran prioritarias en esta estrategia.

Esto no quiere decir que se deje de aprovechar la posición geográfica, la vocación intermediadora, la economía basada en el conjunto de servicios. Quiere decir mantener esta tradición, estas raíces históricas de la economía de Panamá, pero agregar una vocación productiva, una estrategia que aprovecha los recursos existentes para la producción de bienes materiales, que permita generar una estructura productiva que dinámicamente asegure los objetivos de empleo.

Esto significa una economía que crece sobre la base de dos conjuntos estructurales, de dos anillos de funcionamiento: un sector que mira hacia afuera, que crece sobre la base de sus exportaciones de bienes y servicios, que busca maximizar las ventajas comparativas derivadas de su posición geográfica; otro sector que mira hacia adentro, que se dinamiza sobre la base de la demanda interna y que avanza en procesos de sustitución de importaciones determinado por la maximización directa o indirecta del empleo a cierto nivel de productividad.

Se trata de complementar en la estrategia la producción de bienes y servicios, tanto para la demanda externa como para la demanda interna. La producción de bienes y servicios para el exterior sigue cánones tradicionales, las raíces históricas de la economía de Panamá. En la medida que ésta no fue suficiente para resolver los problemas de empleo y necesidades básicas se considera imprescindible la generación de un segundo sector, la producción de bienes y servicios

para el mercado interno tendiente a resolver esta problemática del empleo. El producir con más intensidad, con más énfasis, con mayor prioridad que en el pasado para el mercado interno, también es una forma de asegurar cierta autonomía al crecimiento de la economía en su conjunto de las fluctuaciones del comercio internacional. Este segundo sector de la economía lógicamente debe tener viabilidad técnica y económica, o sea que dependerá de las posibilidades de los recursos existentes y del propio tamaño del mercado interno. En este sentido es que se considera que se pueden realizar esfuerzos superiores a los desarrollados en el pasado. Para ello es fundamental la presencia más organizada y dinámica del Estado en la orientación del proceso productivo, especialmente utilizando el conjunto de herramientas que se derivan de la política económica.

Ambos sectores de la economía pueden presentar en su funcionamiento diferentes objetivos, diferentes criterios en la asignación de recursos y en la introducción del progreso técnico.

El sector hacia afuera debe estar compuesto por actividades competitivas en el campo internacional y busca maximizar el ingreso de divisas. Máxime que la incorporación de la Zona del Canal a la economía de Panamá va a generar un incremento contable del déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente, porque las antiguas exportaciones a la Zona del Canal dejan de participar en la balanza de pagos.

En cambio el sector hacia adentro tiene como objetivo maximizar directa e indirectamente y en términos dinámicos el empleo a cierto nivel de productividad.

El criterio de asignación de recursos en el sector hacia afuera deriva de su objetivo prioritario. La eficiencia se mide en función de la máxima generación de divisas.

En cambio en el sector hacia adentro, la eficiencia en la asignación de recursos, se mide en función de la maximización directa e indirecta de empleo a cierto nivel de productividad. La eficiencia no es el menor costo de producción, no es la competitividad internacional como en el sector hacia afuera, sino la producción de bienes y servicios que en términos dinámicos contemple los objetivos de empleo.

Los criterios de introducción del progreso técnico para ambos sectores también pueden ser divergentes. En el sector hacia afuera debe utilizarse la tecnología que minimice costos, que asegure capacidad de competencia con el exterior, que maximice la generación de divisas, independientemente de que sea intensiva en capital o mano de obra. En el sector hacia adentro la introducción del progreso técnico deriva de las articulaciones de la estructura productiva y debe asegurar dinámicamente empleo a cierto nivel de productividad.

Nuevamente la eficiencia se mide en términos de empleo y no de costos ni de producto.

B. Las características del sector hacia afuera

1. Como ya vimos, el sector hacia afuera debe aprovechar las ventajas comparativas derivadas de la posición geográfica y de la existencia de recursos naturales con el objetivo de maximizar la generación de divisas.

Este es el sector que tradicionalmente le ha otorgado dinamismo al conjunto de la economía del país. En él se ubican los estratos modernos de los distintos sectores de actividad económica que han privilegiado su vocación exportadora en el pasado.

En el futuro la generación de divisas se vuelve un factor relevante en la medida que se desee evanzar hacia procesos más autónomos que en el pasado. Ya no solamente importa para generarle dinamismo al conjunto de la actividad económica, sino para poder crear y utilizar una moneda nacional en las transacciones internas.

Para que haya posibilidades de creación de moneda nacional es fundamental avanzar hacia mayores equilibrios de la balanza de pagos en cuenta corriente y esto es función de las posibilidades de dinamismo de las exportaciones de bienes y servicios.

Ello se vuelve más trascendente en la medida que la incorporación de la Zona del Canal a territorio de Panamá traduce en producción para el mercado interno las antiguas exportaciones de bienes y servicios a la Zona del Canal. Ello necesariamente va a incrementar el desequilibrio de la balanza de pagos en cuenta corriente en el futuro inmediato.

2. Por tratarse de un sector exportador, el conjunto de actividades económicas que desarrolla debe tener eficiencia internacional en todas sus etapas. Para mantener y acrecentar las ventajas comparativas se requiere minimizar costos de los bienes y servicios finales de exportación y de todos los insumos requeridos para su producción. Esto significa cuidar del conjunto de articulaciones a nivel de todo el conjunto de los complejos exportadores para asegurar la eficiencia requerida en función de la máxima generación de divisas.

Pueden ubicarse diversos complejos exportadores en la economía panameña:

Derivados de su ubicación geográfica

Aquí se ubican el conjunto de servicios vinculados al transporte por el Canal y las actividades vinculadas a la Zona Libre de Colón.

Los distintos proyectos de inversión tales como el puerto de contenedores, la ampliación territorial de la Zona Libre de Colón, el procesamiento de minerales y materias primas en tránsito son relevantes para la continuidad del dinamismo de estas exportaciones.

El territorio de la Zona del Canal, bajo jurisdicción panameña, puede abrir la posibilidad de maximizar esfuerzos para ampliar el conjunto de servicios al pasaje por el Canal: servicios a los barcos, (reparaciones, provisión de bienes) como a los pasajeros.

2. Servicios derivados de la ubicación geográfica y características de paraíso fiscal

Aquí se aprovechan las ventajas geográficas, la existencia de modernos medios de comunicación e inclusive una infraestructura especializada en la prestación de servicios.

Se incluyen aquí todas las actividades de intermediación financiera relevante por los elevados aportes de capital externo que pueden proporcionar actividades de intermediación comercial y turismo.

El país cuenta con tradición y raíces históricas en estos campos de actividad que pueden mantener su dinamismo del pasado.

3. Ventajas derivadas de la existencia de recursos naturales

Aquí se ubican el conjunto de exportaciones de bienes como banano, azúcar, camarones y otros productos pesqueros, refinación de petróleo, textiles y los que surjan de los proyectos en minerales como el caso del cobré.

La continuidad de estas actividades más las que puedan surgir de la agroindustria y proyectos vinculados a la pesca marcan perspectivas promisorias para la exportación de bienes.

Debe mantenerse el énfasis en las actividades exportadoras máxime el desequilibrio existente en el punto de partida y la necesidad de asegurar exportaciones de bienes y servicios de alta elasticidad ingreso de la demanda. Una economía abierta como Panamá, donde no se proponen modificaciones sustantivas en las pautas de consumo, va a tener importaciones de bienes sofisticados con alta elasticidad ingreso de la demanda, que pueden generar dinámicamente, en el tiempo, mayores dificultades en la balanza de pagos.

En esencia, en esta estrategia no hay innovaciones con respecto al sector hacia afuera basado en las ventajas comparativas derivadas de la posición geográfica y de la existencia de ciertos recursos naturales. Mantiene sus prioridades.

C. Las características del sector hacia adentro

1. La estrategia de desarrollo hacia afuera basada fundamentalmente en la posición geográfica significó avances importantes en materia ocupacional. Téngase presente que la mayor parte de la migración rural-urbana es absorbida por estratos modernos de la actividad económica y especialmente por los sectores vinculados al sector servicios.

También se constató que si bien los avances fueron importantes se consideran insuficientes en la medida que alrededor de 15 años de muy fuerte crecimiento dejaron fuera de los beneficios del proceso al 35 % de las familias de Panamá que no satisfacen sus necesidades básicas y que aún en 1975, además del incremento de la desocupación abierta, más de la mitad de la población ocupada se ubicaba en el sector rural tradicional y en el sector informal urbano.

2. En la medida que los criterios estratégicos aquí establecidos mantienen tradiciones históricas del país y el aprovechamiento de los recursos naturales y de la posición geográfica con destino al mercado externo, se va a seguir incrementando en estos sectores los niveles ocupacionales a mayores niveles de productividad,

Pero como en el pasado ello ha sido insuficiente, se entiende necesario, imprescindible, la creación de este nuevo sector de la economía, que mira hacia adentro, que atiende al mercado interno y cuyo objetivo central es incrementar los niveles ocupacionales y la productividad para mejorar los niveles de ingreso, en especial de los sectores más marginados de la sociedad panameña.

En el pasado, la demanda interna cumplió un papel relevante en el dinamismo de la economía en su conjunto, que se refleja fundamentalmente en las evoluciones extraordinariamente dinámicas de la industria manufacturera y la construcción.

3. Avanzar en la agricultura y en la industria manufacturera con objetivos ocupacionales a ciertos niveles de productividad significa avanzar y continuar con el proceso de sustitución de importaciones que le imprimió dinamismo al conjunto de la actividad económica en la década del 60.

Avanzar en el proceso de sustitución de importaciones requiere necesariamente protección. Se trata de proteger para ocupar, como hacen todos los países del mundo. Si los países desarrollados, los industrializados, los países centro protegen estructuralmente e inclusive intensifican dicha protección frente a coyunturas adversas, por qué no puede proteger Panamá, país pequeño que necesita vitalmente resolver sus problemas estructurales de ocupación de la mano de obra?

No se trata de proteger a cualquier precio. Se trata de proteger selectivamente para mejorar los niveles ocupacionales, para resolver la problemática de la heterogeneidad estructural.

Frente a la actual problemática de estancamiento con inflación que viven los países desarrollados, toman medidas de política de acuerdo a lo que consideran los menores costos sociales y muchas veces políticos. Muchos países ante la alternativa de mayor estabilización con desocupación o mayor ocupación con cierto grado de inflación, se han inclinado por esta segunda alternativa porque han considerado que los costos sociales de la desocupación son mayores que los que surgen de procesos inflacionarios. Y muchas veces para atender la problemática del empleo, generan mecanismos arancelarios y paraarancelarios de protección.

Desde este ángulo es relevante para resolver los problemas ocupacionales de Panamá poner énfasis en este segundo sector de la economía, en este subconjunto que atiende el mercado interno, que se basa en la sustitución de importaciones según la disponibilidad de recursos y el tamaño del mercado interno, el cual no puede avanzar sin la necesaria protección.

De acuerdo al estudio del MIDA,^{1/} el 65 % de los productos agrícolas importados en 1973 podrían ser sustituidos por producción nacional, lo que hubiese significado un aumento del 13 % del producto bruto agropecuario. Incluyen productos diversos, en su mayoría agroindustriales, tales como maíz, frijol y porotos, cebolla y otros primarios; preparados de carne, productos lácteos, huevos, miel, aceites de origen vegetal y animal y otros agroindustriales; materiales para alimentación de animales y abonos entre los insumos.

La posibilidad de sustitución de importaciones en productos agrícolas se efectiviza en la medida que más de la mitad de los suelos aptos para cultivos y pastos aún no han sido incorporados a las actividades productivas de Panamá.

El plan nacional de desarrollo ^{2/} identifica también otros rubros en la industria manufacturera donde existen posibilidades de sustitución de importaciones como productos marinos procesados, en la industria del calzado, artículos de vestuario, en la industria de la madera.

^{1/} MIDA-MIPPE, PNUD, FAO-USAID, Perspectivas para el ... op. cit.

^{2/} MIPPE, Plan Nacional de Desarrollo, 1976-80, ... op. cit.

Dada la existencia de recursos y las características de tamaño del mercado interno, los documentos oficiales han identificado una serie de rubros donde hay factibilidad técnica y económica para sustituir importaciones con objetivos de crecimiento. Aquí se plantea la necesidad de no solamente sustituir importaciones con objetivo crecimiento sino esencialmente con objetivo empleo. Y la protección deberá efectuarse con objetivos de empleo.

4. Llevar adelante este subconjunto de la economía con objetivo empleo a cierto nivel de productividad nos lleva a reflexionar sobre la necesidad de que el proceso de sustitución de importaciones tenga en cuenta que la prioridad es el empleo y no el crecimiento.

Esto conduce a una serie de criterios generales:

a) Importa avanzar hacia la determinación de la estructura productiva que dinámicamente maximice el empleo a cierto nivel de productividad.

Esto nos lleva a analizar la sustitución de importaciones no con nivel micro, sino en análisis macro, estudiando los efectos hacia atrás, en términos de insumos nacionales directos e indirectos requeridos y sus consecuencias sobre empleo.

Importa analizar los efectos netos ocupacionales de la producción interna de un nuevo bien y no los efectos sobre el crecimiento. Puede que el nuevo bien sustituya otro bien que se producía con técnicas más intensivas de mano de obra y que el efecto neto en términos ocupacionales no sea positivo.

Significa también analizar los efectos hacia adelante que en términos de producción y ocupación puede generar por ejemplo una obra de infraestructura, y no únicamente analizarla en términos de crecimiento de la producción.

Importa en consecuencia, la estructura productiva, las articulaciones que se generan, los efectos hacia atrás y hacia adelante derivado de la sustitución de importaciones de un producto. Todo ello en función de la maximización de la variable empleo y no de la variable crecimiento del producto.

b) La sustitución de importaciones en la agricultura también debe poner énfasis en el objetivo empleo a cierto nivel de productividad más que en el propio crecimiento del producto agropecuario en aquellos bienes destinados al mercado interno. Esto significa también cuidar de las formas de introducción del progreso técnico, máxime que se ha visto en el caso panameño cierto uso generalizado de maquinaria que sin elevar la productividad del conjunto de recursos han significado desplazamientos de mano de obra o limitaciones a su aborción.

c) La sustitución de importaciones debe mantener cierto nivel de eficiencia general. Por ello es relevante, en términos estáticos, sustituir en ramas de la producción donde las técnicas modernas sean intensivas en mano de obra, manteniendo altos niveles de productividad del capital y de la mano de obra y la eficiencia general del sistema económico.

Pero las necesidades de empleo pueden requerir de protección y sustitución de importaciones de bienes cuyos costos de producción se alejen de los del nivel internacional. En este caso deben seleccionarse aquellos bienes con menor grado de articulación y vinculación con el sector exportador para no limitar la capacidad de competencia del subconjunto hacia afuera.

Siempre hay vínculos entre ambos subconjuntos, entre ambos sectores de la economía. El ejemplo más claro deriva del costo de producción de alimentos que puede estar determinando los niveles de salarios. Pero resulta que en el largo plazo, las ventajas comparativas deben derivar de la existencia de ciertos recursos naturales y de la posición geográfica y no de las posibilidades de competencia derivada de menores salarios, porque afecta los objetivos más generales vinculados a la distribución del ingreso y a la satisfacción de las necesidades básicas.

d) En esencia, dado un tamaño de mercado y la existencia de ciertos recursos, la sustitución de importaciones para el mercado interno debe efectuarse sobre la base de maximizar empleo y no de acuerdo al criterio de las ventajas comparativas, que sí es utilizable en el subconjunto generador de divisas, en el sector exportador de la economía de Panamá.

La protección debe atender objetivos de empleo y no los costos de producción y su comparación con el nivel internacional. La eficiencia en este conjunto de la economía deriva de la maximización del empleo a cierto nivel de productividad y no de la maximización del producto o de la minimización de costos.

5. La ocupación debe lograrse en esencia en los estratos modernos de los sectores de la actividad económica. En consecuencia hay un principio general: la introducción del progreso técnico viene detrás de los bienes que se producen, y deben asegurarse altos niveles de productividad del capital y del trabajo para dinámicamente incrementar los niveles de acumulación y de absorción de mano de obra. Debe también asegurarse la posibilidad de mejorar los niveles de salarios. Esto no quiere decir que no sea necesaria una política específica en materia de tecnología, cuando existen alternativas tecnológicas.

El caso de la agricultura es un ejemplo característico donde las alternativas tecnológicas deben maximizar el uso de la mano de obra.

El sector de la construcción con bajo nivel de articulación al sector exportador puede también ser objeto de uso de técnicas intensivas de mano de obra, importando señalar la necesidad de analizar sus articulaciones para maximizar el uso de insumos nacionales.

En otros sectores de actividad, con alternativas tecnológicas, puede convenir el uso de técnicas que maximicen el uso de la mano de obra con la menor pérdida de la productividad del capital, para lograr también excedentes que permitan dinámicamente procesos de acumulación.

No se trata de absorber solamente en un nuevo estrato moderno de la economía, sino también de transformar los sectores atrasados, buscando avances de modernización. Esto es fundamental en la agricultura tradicional donde hay que otorgarlas a los minifundistas y trabajadores sin tierra, los tamaños adecuados de tierra, en cantidad y calidad y la infraestructura física y productiva necesaria para incrementar sustantivamente sus bajos niveles de productividad actual.

También es válido para establecimientos del sector informal urbano, en especial micro industrias que requieren articulación y complementariedad - y no competitividad - con empresas de mayores niveles de productividad, para lo que se requiere asegurarles poder de compra, apoyo financiero y asistencia técnica.

6. En esencia, los criterios básicos de esta estrategia priorizan el objetivo empleo. Tratan de mantener altos niveles de acumulación y de crecimiento y ponen todo el énfasis en la necesidad de reestructurar la estructura productiva para alcanzar los objetivos planteados. El énfasis en la orientación del proceso productivo es clave y para ello se diferencian criterios en la utilización y asignación de los recursos productivos, sobre la base de dos subconjuntos económicos, sobre la base de una estrategia de dos puntas. Por un lado, un subconjunto con capacidad de competencia internacional en todas sus etapas, con objetivos de maximizar la generación de divisas, que crece hacia afuera y que en el pasado le ha correspondido el rol central del dinamismo económico de Panamá. En este sentido los criterios establecidos en el presente documento no innovan sobre este subconjunto y mantiene la posibilidad de aprovechar al máximo las ventajas derivadas de la situación geográfica y de los recursos naturales, apoyando el conjunto de proyectos vinculados a las exportaciones de bienes y servicios.

Por otro lado, otro subconjunto de la economía, que mira hacia el mercado interno, cuyos criterios de eficiencia no se miden en función de los costos de producción y su comparación a nivel internacional ni en la maximización del producto sino en función de mejoras ocupacionales a cierto nivel de productividad. En el pasado ha habido