

avances en este subconjunto, pero el presente documento quiere poner énfasis en las mayores posibilidades de este subconjunto de la economía. Por ello afirma la necesidad y posibilidades técnicas y económicas de resolver la problemática del empleo. Por ello se fija la necesidad de la protección selectiva, pero también claramente expresada en función de objetivos de empleo.

La compatibilización de ambos subconjuntos es en esencia un problema de proporciones.

D. La participación del Estado

1. La década del 70 demostró nítidos avances de la presencia y participación del Estado en la actividad económica de Panamá. El presente documento sugiere la continuidad de esa presencia y de esa participación.

Se supone la continuidad de una economía con participación del sector privado nacional y extranjero y de empresas estatales, al estilo de los avances en la década del 70.

2. La participación del Estado como productor de bienes y servicios se considera relevante para el logro de los objetivos. En este sentido, su participación directa actuando como empresas estatales o mixtas en asociación con el capital extranjero, actuando bajo formas de monopolio o compitiendo con el sector privado, depende de la definición de rubros o sectores estratégicos. En ciertos casos, asegurar la apropiación de excedentes, su canalización, la generación de divisas o la producción de insumos difundidos pueden servir de criterios generales para decidir la necesidad de la participación directa del Estado en el proceso productivo.

La participación del Estado como acumulador tuvo avances muy significativos en la década del 70 y es necesario que se mantengan sus características dinámicas.

La inversión pública juega un papel clave en el proceso de integración nacional y en el proceso de integración social y regional. La generación de infraestructura física para la incorporación de nuevas tierras, como complemento de la continuidad de la reforma agraria es un factor sustantivo para mejorar las condiciones de empleo y productividad de los sectores más atrasados de las áreas rurales.

La inversión pública que proporciona - con cierto grado de focalización en los distritos y provincias atrasadas - infraestructura social, como educación, vivienda, y salud, se considera relevante para la problemática de las necesidades básicas.

La participación del Estado como acumulador a través de la inversión pública es un factor trascendente para alcanzar los objetivos de distribución del ingreso y satisfacción de necesidades básicas.

El presente documento desea poner énfasis en que se otorgue mayor prioridad en la localización y objetivos de la inversión pública al subconjunto que atiende la problemática del empleo.

En el pasado la inversión pública le ha dado prioridad al área metropolitana y a los sectores ligados con el crecimiento hacia afuera. Aquí se sostiene la necesidad de reestructurar esas prioridades para atender los objetivos de empleo.

3. El mayor énfasis de la participación del Estado con respecto al pasado reciente, lo constituye la necesidad de avances sustantivos sobre la orientación del proceso productivo a través del conjunto de instrumentos de política económica de largo, mediano y corto plazo.

Las bases estratégicas aquí esquematizadas permiten visualizar los criterios más generales en los que deben basarse los instrumentos de política económica. La existencia de estos criterios debiera facilitar la concreción de objetivos de las distintas políticas, sus posibilidades de compatibilizarlos y de coordinarlos.

Algunas modificaciones de estas políticas surgen de los propios criterios generales, importando resaltar los siguientes aspectos:

a) Existe la necesidad de utilizar el conjunto de herramientas de política económica para atender los objetivos de empleo. En el pasado, las políticas de empleo eran consecuencia de las políticas de crecimiento.

b) Se enfatiza en la necesidad de la protección para avanzar en la sustitución de importaciones hacia el mercado interno y con objetivo de empleo. La propia sustitución de importaciones podrá en el futuro transformarse en rubros competitivos con el exterior e iniciar procesos de exportaciones.

Esta protección deberá ser necesariamente selectiva y basarse fundamentalmente en mecanismos arancelarios que aseguren cierto nivel de eficiencia medida también en términos de costos, para mantener la eficiencia del sistema económico en su conjunto. El instrumento de la protección efectiva es vital para la presente estrategia.

c) Es fundamental para el logro de los objetivos planteados, una mayor presencia del Estado en la orientación del crédito interno. La actual estructura de las colocaciones internas, reflejo de la orientación económica del Estado y de la propia estructura de poder, requiere modificaciones sustantivas. En este sentido una mayor prioridad al subconjunto con objetivos de empleo se considera esencial, especialmente a la agricultura y la industria manufacturera. También es esencial modificaciones en los plazos de estos créditos.

d) Se tiene que mejorar la capacidad de tributación de la economía panameña para el logro de los diversos objetivos. Debiera aumentar la presión tributaria, para lo cual deben fijarse mecanismos tendientes a obtener mayores ingresos, derivados de nuevos impuestos y/o mejoras de su elasticidad-precio e ingreso e inclusive de su mayor aptitud recaudadora.

Ello es necesario para incrementar el gasto público y porque el financiamiento externo tiene ciertos límites.

La creación del sector que mira hacia adentro puede generar posibilidades de mayores recaudaciones, pero tal vez haya también necesidad de una mayor tributación sobre algunas actividades vinculadas al sector exportador.

El crecimiento del gasto público, con elevado dinamismo en el pasado, es esencial para los procesos de redistribución de ingresos y de satisfacción de necesidades básicas. En este sentido, seguramente será necesario cambios en la orientación del consumo del gobierno, atendiendo más al interior del país, a las provincias más rezagadas y otorgar mayor énfasis a los gastos de carácter social.

e) Las políticas vinculadas a la infraestructura productiva pueden ser relevantes, en especial para atender la problemática de la agricultura tradicional y del sector informal urbano. Las políticas de precios sostén, de comercialización, de mercadeo, de asistencia técnica, debieran alcanzar una mayor extensión e intensidad.

Las propias políticas de precios deben ser compatibles con los criterios de asignación de recursos que se plantean en el presente documento.

4. La participación del capital extranjero seguirá cumpliendo roles importantes en el proceso económico de Panamá.

En este sentido la presencia del Centro Financiero Internacional debiera jugar un rol central en el financiamiento del proceso económico. Su mantenimiento basado en exenciones impositivas y liberalización de ciertos controles a su actividad visto desde el ángulo de Panamá debiera significar un aporte importante para mantener altos niveles del coeficiente de inversiones que podría representar menos del 5 % de los depósitos actuales. Por otro lado, su presencia debiera compatibilizarse con una mayor intervención estatal en la orientación de las colocaciones de corto plazo, para asegurar los objetivos y criterios centrales de la estrategia.

En un país con libre circulación de capitales, también seguirá siendo relevante la presencia de la inversión directa extranjera, más vinculada al sector exportador de bienes y servicios que al subconjunto de la economía con objetivos prioritarios en materia de empleo.

Esta inversión directa extranjera deberá adecuarse a los objetivos y criterios básicos que surgen de la presente estrategia.

5. La presencia, participación y fuerte intervención del Estado para el cumplimiento de la presente estrategia se considera esencial. Ello significa un Estado fuerte, representativo de una alianza de clases, fracciones y grupos sociales muy amplia, que actúen como ejecutores y sean beneficiarios del proceso económico y facilite los objetivos de empleo, distribución del ingreso y satisfacción de las necesidades básicas.

Anexo

MEDICION DE LA SATISFACCION DE LAS NECESIDADES BASICAS

1. Medir la satisfacción de las necesidades básicas de un país depende de las aspiraciones de la sociedad, de sus valores, motivaciones, de la propia calidad de la vida lo que lógicamente trascienda la problemática económica, pero también lo que el desarrollo de las fuerzas productivas permita.

Ello depende de los componentes que integren el concepto y de quienes sean los encargados de determinarlos, de definirlos y de los mecanismos que se utilicen para ello.

Estos son elementos que muestran la relatividad del concepto y de su propia medición.

2. A los efectos de este análisis hemos considerado con mayor énfasis al componente alimentación por ser la más básica de las necesidades básicas, por contar con indicadores objetivos a los efectos de su medición y por la influencia que tiene sobre el resto de los componentes más relevantes de las necesidades básicas.

El componente alimentación se midió con una canasta de alimentos y se utilizó un coeficiente diferencial por áreas de gastos no alimenticios para cubrir el resto de los componentes de las necesidades básicas.

La canasta de alimentos fue elaborada por la CEPAL, basada en hábitos de consumo de la ciudad de Panamá, precios mínimos para los productos, disponibilidad relativa de alimentos, cubriendo patrones normativos mínimos de calorías y proteínas diarias por persona.

Utilizando esta metodología se supone que los que gastan en alimentos por encima del costo de esta canasta cubren sus necesidades alimenticias, o sea que consumen exactamente la composición adecuada en calorías y proteínas y que cada uno de los integrantes de cada familia consumen de acuerdo a sus necesidades energéticas y proteínicas de acuerdo a su sexo y edad.

Se supone también, al utilizar un coeficiente de gasto no alimenticio, que los que cubren con su gasto en alimentos el costo de la canasta mínima en alimentos, cubren también con su gasto total el resto de los componentes de las necesidades básicas.

Estos supuestos vuelven a marcar con intensidad la relatividad de esta medición. No hay que olvidar que también pueden darse adaptabilidad fisiológica o en las condiciones de trabajo frente a la falta de un consumo adecuado de nutrientes.

3. La canasta de la ciudad de Panamá, elaborada por la CEPAL para el año 1970, se realiza sobre bases normativas, atendiendo la disponibilidad de alimentos, hábitos de consumo, precios minoristas de los productos.

El costo de dicha canasta para dicho año alcanzó a 127 balboas por persona al año.

Este valor se utilizó para el conjunto del área metropolitana.

Para el resto del país, el costo de la canasta de la ciudad de Panamá se llevó a los precios regionales. No contando con elementos específicos que permitiesen valorar dicha canasta por provincia y para áreas rurales, se utilizó el promedio para la América Latina de precios rurales con respecto a los precios de la ciudad capital.

Esto significó rebajar en un 25 % el costo de la canasta de alimentos para el resto del país, cifra relativamente coincidente con la estructura de salarios mínimos legales entre la ciudad de Panamá y las áreas rurales del país.

En consecuencia el costo de la canasta de alimentos para el área no metropolitana de Panamá para el año 1970 fue estimado en 95 balboas por persona al año.

4. Al costo de la canasta mínima de alimentos se le incrementó el gasto no alimenticio con los siguientes criterios:

a) Para el área metropolitana se utiliza el coeficiente de gasto no alimenticio sobre gasto alimenticio de las familias que integran los deciles de menores ingresos que con su gasto en alimentos cubren el costo de la canasta de alimentos.

De acuerdo al "Estudio sobre las condiciones de vida de las familias de las ciudades de Panamá y Colón", Estadística Panameña, Año XXXV, se encontró que para ambas ciudades el gasto no alimenticio en dichos deciles era del 100 % con respecto a su gasto alimenticio.

En consecuencia para el área metropolitana se utilizó el coeficiente dos para multiplicar sobre el gasto alimenticio.

b) No existiendo información adecuada sobre el resto del país teniendo en cuenta las diferencias rural-urbanas se supuso un gasto no alimenticio inferior al de la ciudad de Panamá estimado en un 70 % del gasto alimenticio, teniendo en cuenta una serie de indicadores de otros países latinoamericanos.

En consecuencia, para el resto del país el gasto alimenticio se multiplicó por 1.7 para alcanzar el gasto mínimo privado por persona al año.

c) El gasto mínimo privado por persona al año se utiliza como ingreso mínimo familiar per cápita al año y determina la línea de pobreza. Las familias con ingresos por debajo de dicho límite componen la población que no satisfacen sus necesidades básicas.

Estos mínimos utilizados para datos de 1970 alcanzaron a 254 balboas al año para el área metropolitana y 160 balboas por persona al año para el resto del país.

d) Lógicamente por tratarse de un indicador basado en el gasto mínimo privado, no se tienen en cuenta el grado de acceso de las familias a los distintos bienes y servicios ni la influencia de los servicios públicos proporcionados por el Estado sobre las necesidades básicas.

5. A los efectos de medir la extrema pobreza o línea de indigencia, se comparó el ingreso por persona al año con el costo de la canasta de alimentos a los respectivos precios regionales del país.

Si bien los coeficientes de gasto no alimenticio no utilizados para este concepto son diferenciales por área, se considera a la extrema pobreza como una forma de realizar un análisis de sensibilidad de las familias que no satisfacen sus necesidades básicas.

BIBLIOGRAFIA FUNDAMENTAL

(Además de la señalada en las Notas)

1. ADL - Revenue vs. Tolls for the Panama Canal. Report to the U.N. Special Fund. Arthur D. Little, Inc. (ADL) 1966.
2. SRI - Analysis of Panama Canal Traffic and Revenue Potential. (Prepared for Panama Canal Company) Stanford Research Institute (SRI) 1967.
3. SRI - The Economic Effects of Alternative Sea-Level Canals and an enlarged lock Canal. Stanford Research Institute. Prepared for ICS.
4. ICS - Atlantic-Pacific Interofeanic Canal Study Commission, 1970.
5. CEPAL "Estudios sobre las Perspectivas del actual Canal de Panamá", 1965.

"La Economía de Panamá y la construcción de un Canal Interoceánico a Nivel del Mar", 1966.

"La Economía de Panamá y la Zona del Canal" Sept. 1972.
6. Eloy Benedetti: "Tres Ensayos sobre el Canal de Panamá".
7. Boris Blanco : "Beneficios Económicos recibidos por EE. UU de su posición privilegiada en el Canal de Panamá." Anales del CISE No. 1.
8. G. Tejada Mora: "El Canal de Panamá, gran negocio para los EE. UU."
9. Eduardo Morgan Jr." The Panama Canal, benefits and control".