



REPUBLICA DE PANAMA

# MINISTERIO DE PLANIFICACION

Y

# POLITICA ECONOMICA

ELEMENTOS PARA UN DIALOGO SOBRE POLITICA ECONOMICA

DR. JUAN LUIS MORENO VILLALAZ





## ELEMENTOS PARA UN DIALOGO SOBRE POLITICA ECONOMICA

Dr. Juan Luis Moreno Villalaz

### I. ANTECEDENTES:

#### A. LA DECADA DE LOS OCHENTA.

La década de los ochenta presenta un reto para resolver los problemas económicos que se avecinan. Las perspectivas económicas a corto plazo no son favorables y empezamos la década en circunstancias económicas difíciles. No está claro como financiar el déficit de 1985-86, en particular con la desfavorable situación financiera mundial. No se están creando empleos y cada vez son más los desempleados, o los que terminan en actividades marginales, sub-empleados. Algunas de nuestras principales exportaciones se han afectado por los problemas económicos de la región, como la Zona Libre de Colón y la Banca. Por último, en años recientes la tasa de crecimiento de la economía ha sido baja, de hecho menor que la tasa de crecimiento de la población. En el lado positivo tenemos los programas de Estados Unidos que nos dan un tratamiento preferencial: la Iniciativa del Caribe y el Programa Kissinger de ayuda a Centro América y Panamá.

La década presenta ciertas características propias. En el campo internacional existen condiciones desfavorables en los mercados de capitales para América Latina, y por eso tenemos serias dificultades para conseguir financiamiento, lo que se agrava debido a nuestro alto nivel de endeudamiento, a que estamos atrasados en lograr una

programación financiera consistente y factible, y que por primera vez en nuestra historia hemos solicitado una posposición en el cumplimiento de nuestras obligaciones financieras. Además, las tasas de intereses reales, que fueron bajas durante los años setenta, menos 2% en términos reales, ahora son relativamente altas (10 al 12% en términos reales), sobrepasan incluso su más alto nivel histórico, y además se proyecta permanezcan altas durante la década; lo que incide, junto con el nivel de la deuda, a que los intereses a pagar sean una proporción alta del nivel del gasto (25% del gasto de funcionamiento). Otros factores externos son más positivos, existe una menor inflación, mayor estabilidad y mayor crecimiento de la economía internacional, posibles reducciones en el precio del petróleo, recuperación -aunque lenta- de la economía de los países de la región, y por ende recuperación de las exportaciones ligadas a ellos.

Una segunda característica, cuyo detalle se discutirá más adelante, es que será un período donde se hará inevitable un proceso de ajuste financiero. El nivel del gasto y el déficit del sector público no pueden mantenerse ni financiarse y la necesidad de disminuir los mismos conlleva una reducción del gasto interno, directamente mediante bajas en el gasto público o indirectamente mediante impuestos que automáticamente bajan el gasto privado. En ambos casos la reducción del gasto incide en menor demanda local, menores compras internas y menor dinamismo de la economía panameña. Esta situación del sector público no será pasajera, durará varios

años, y su efecto incidirá en la política económica y en las opciones existentes. No podemos pensar en masivas inversiones del Estado ni en el gasto público como forma de resolver problemas. Cae de su peso que si el sector público no va a reactivar la economía, sino al contrario, se hace necesario la reactivación del sector privado, en inversiones, en empleos, en producción, en exportaciones.

Otra característica de los años ochenta es la problemática del empleo. En ningún otro período anterior hemos tenido tan fuerte crecimiento de la población económicamente activa, que será 4% anual, debido a que la composición por edad de la población hace que ahora el crecimiento de la población en edad de trabajar sea mayor que antes. Masas de jóvenes interioranos, bachilleres de las ciudades, licenciados universitarios y una creciente población femenina se incorporarán cada año al mercado de trabajo. Así, ahora entrarán al mercado de trabajo unos 22,300 personas por año, cuando en los setenta fueron sólo 13,100 por año. En los años setenta se resolvió en parte el problema del empleo por el aumento masivo de la empleomanía estatal, casi 80% de los nuevos empleos fueron generados por el sector público. Además, se redujo indirectamente la presión en el mercado de trabajo primero por el fuerte aumento en la escolaridad, tanto en la secundaria como en la universitaria, y segundo por la reducción en la edad de jubilación; en cambio en esta década, ninguna de estas opciones están disponibles.

Dada la gran necesidad de absorber empleos, el problema no es

académico o de un simple ajuste económico. La falta de crecimiento se refleja en la falta de creación de puestos de trabajo adecuadamente remunerados, y ya no hay otras salidas como becas y programas de emergencia. Por ello el problema trasciende la esfera económica y se convierte en un problema político-social. De no resolverlo la frustración de los desempleados y sub-empleados va a afectar a la sociedad y a poner en peligro la paz social.

En la década de los ochenta nos encontramos en una encrucijada. Por una parte se agota la dinámica de crecimiento del modelo vigente, el crecimiento fué sólo .4% en 1983 y 0% en 1984. Por otro lado las reglas de juego existentes no han podido incentivar al sector privado ni dirigir los recursos hacia sus usos más productivos, las exportaciones tradicionales han perdido dinamismo, tenemos una crisis fiscal y de empleo y no se vislumbran factores externos tan positivos como los tratados o el oleoducto, que aportan más de B/200.0 millones anuales en divisas. Ahora tenemos que encontrar por nuestra propia cuenta, en nuestras propias decisiones, el camino a seguir, en particular la solución del problema del empleo.

En términos de política económica hay ahora dos problemas esenciales a resolver. Primero la necesidad de un ajuste financiero para estabilizar la situación fiscal. Pero esto no es suficiente, necesitamos además un proceso de ajuste de la política económica para formular un nuevo modelo de desarrollo que sea autosostenido.



**B. NECESIDAD DE UN PROCESO DE AJUSTE FINANCIERO.**

La naturaleza esencial de nuestra situación financiera es la de un exceso de gastos sobre ingresos. Los antecedentes que generaron esta situación han sido: Primero, el fuerte aumento de los precios del petróleo nos llevó a aumentar el gasto público financiado externamente para evitar una reducción del gasto interno y mantener el nivel de actividad económica. Segundo, el Estado adoptó una política económica y social basada en resolver los problemas existentes mediante el aumento en el gasto público, en resolver el problema de la caída en la inversión privada mediante el aumento en el gasto público, en resolver el problema del empleo mediante la empleomanía estatal, en resolver el problema de la producción mediante el estado productor, en resolver el problema de la falta de ingresos de grupos marginales mediante el subsidio directo a sus consumos de vivienda, agua, luz. Esto significó crecientes gastos, incluyendo pérdidas en algunas de las empresas estatales, y además fuertes inversiones en infraestructura física y de capital humano (educación, entrenamiento, transferencia y tecnología), con un largo período de maduración y cuyos beneficios se verán en el futuro. Adicionalmente el aumento reciente en las tasas de intereses nominales y reales, junto con el aumento en la deuda misma, han aumentado significativamente los egresos por intereses de B/255.0 millones en 1980 a B/405.0 millones en 1985. Esto se agrava porque cada vez usamos créditos más costosos. Primero usando préstamos comerciales, después créditos del Acuerdo de San José, que imponen mayores costos del petróleo, y recientemente mediante el uso

de líneas de crédito de corto plazo. La misma falta de crecimiento de la economía resulta en un bajo crecimiento de los ingresos fiscales, a lo que se le agregó en 1982 el exceso de gasto sobre lo presupuestado en el programa de viviendas del Seguro Social y en la construcción de La Fortuna. También la gremialización y sindicalización del sector público, con sus respectivos acuerdos, han creado un ritmo de aumento en las planilla más rápido que el crecimiento de los ingresos fiscales. Por último, no debemos olvidar la devolución del XIII mes, que significó que la Caja de Seguro Social dejó de percibir B/40.0 millones anuales. Todos y cada una de estas circunstancias aumentan los gastos o disminuyen los ingresos, no es de extrañarse entonces que estemos en una situación financiera tan comprometedora.

Los aumentos en los gastos y la disminución en los ingresos esperados nos llevan a financiamientos fuera de presupuesto. En particular esto se acentúa con el uso de fondos del acuerdo de San José y, recientemente a partir de 1982, tuvimos que usar líneas de crédito de muy corto plazo para financiar el gasto de inversión. A partir de fines de 1984 estas fuentes de financiamiento se agotan y por eso nos encontramos de súbito con gastos públicos que no están financiados, y una crisis fiscal que persistirá por lo menos hasta 1986.

Para el período inmediatamente futuro, y esto se mantendrá en

los próximos 2 o 3 años, vamos a tener que ajustarnos sensiblemente. El nivel del déficit tiene que reducirse como proporción del Producto Bruto, esto significa que el déficit tiene que ser en 1985 menor que en 1984 y en 1986 menor que en 1985. No podemos exceder los gastos programados, si se aumenta una partida tiene que reducirse otra, ya que no hay como financiar un mayor déficit. Para lograr estos objetivos necesitamos o bajar gastos, o subir impuestos, o vender activos, o cerrar empresas, o una combinación de estas alternativas. Y la situación no se resuelve en 1985, nuevamente en 1986, y quizás en 1987, tendremos que tomar medidas de austeridad, en particular esto es así si se venden activos, dado que ello genera ingresos sólo temporalmente.

Por eso hablamos del inevitable proceso de ajuste financiero, de un período de austeridad en el sector público. Por eso decimos que el proceso de ajuste financiero no es el resultado de una política, o de medidas impuestas, sino de una realidad ineludible. Es un ajuste que de una forma u otra se hará. Aquí no hay soluciones sólo decisiones inteligentes. A corto plazo, tampoco habrá ganadores esto es parte del sacrificio compartido que hay que hacer.

Medidas temporales como venta de activos o donaciones sólo posponen los ajustes de un año para el otro, esperando que al distribuirse el proceso de ajuste en un mayor plazo se pueda diluir su impacto socio-económico. En última instancia el grueso del ajuste deberá ser mediante la reducción del gasto, ya sea mediante bajas en

salarios o despido de empleados, conjuntamente con aumento de impuestos. El programa de inversiones está en general autofinanciado, ya se ha reducido bastante y reducirlo más rebaja automáticamente el financiamiento obtenido y por ende no resuelve el problema. Aumentar impuestos será parte de la solución, pero no se puede llegar muy lejos por esa vía, dado que tiene efectos muy negativos en cuanto al crecimiento del sector privado.

Hay una fuerte relación entre el programa financiero y la política económica. Los requisitos de la programación financiera imponen límites que definen lo posible dentro de la política económica y que excluyen ciertas alternativas. A su vez el programa financiero no es independiente de la política económica, el nivel del déficit es en parte resultado de la capacidad para financiarlo, y el financiamiento con ciertas instituciones es dependiente de la política económica a seguir. Hay un amarre entre el financiamiento disponible a través del Banco Mundial en el programa SAL (Préstamo de Ajuste Estructural) y la política económica que se haga, y a su vez entre esto y el volumen de crédito neto con el Fondo Monetario Internacional y la Banca Privada. No es suficiente simplemente balancear el presupuesto, las instituciones financieras esperan una política económica que aumente el crecimiento y por lo tanto la capacidad de repago de la deuda. Por ello el llamado "paquete financiero" incluye un componente de política económica que tiene que acordarse conjuntamente con el programa financiero. El presupuesto,



la programación financiera y la política económica se entrelazan como una sola unidad.

El efecto económico del proceso de ajuste financiero puede medirse fácilmente. En 1984 el gobierno trae al país un neto de alrededor de B/25.0 millones, es decir el financiamiento nuevo es mayor que los intereses pagados al exterior. En 1985 en cambio, y dependiendo de como se financie y cuál sea el monto del déficit, se estima que el gobierno sacará neto entre B/ 100.0 a B/ 150.0 millones de la economía, y algo más en 1986. Esta situación tenderá a producir ineludiblemente un efecto negativo, recesivo, en la economía. Este efecto recesivo es similar al que resulta de una reducción en la oferta monetaria y se transmitirá al país por la reducción directa del gasto del gobierno o bajas en la inversión pública o aumentos en los impuestos.

Hay algunas posibilidades de aminorar el impacto negativo del proceso de ajuste financiero. La disminuciones en las tasas de intereses, cualquier baja en el precio del petróleo, venta de activos a extranjeros, y donaciones, son situaciones que permitirán mantener el gasto interno y reducir el efecto del ajuste financiero. También el peso del ajuste será menor en la medida en que se active el sector privado y la economía en general, y en la medida que existan inversiones extranjeras. Estos elementos, a la larga, serán los que harán posible volver a un camino de crecimiento sostenido.

La política financiera esta bien delineada, básicamente es presentar un programa de ingresos, gastos y financiamiento razonable y factible. Además hacer que el ajuste se distribuya en la forma más justa y con el menor costo económico posible. En esto hay pocas alternativas. Por último, como las medidas no benefician sino perjudican a muchos grupos organizados se necesita un adecuado entendimiento y aceptación por parte de la sociedad para abrir el espacio reclamado por los desempleados, subempleados y los pequeños empresarios.

4 surferos:  
2 julm  
1 ?  
1 ?

Podemos hablar con propiedad de una seria crisis fiscal-financiera y podemos predecir su impacto negativo en el resto de la economía. Aún así la crisis económica será menor que la de otros países de la región. Primero, nuestras exportaciones son bastante estables, segundo la economía mundial ha entrado a un proceso de recuperación, lo que hará recuperar parcialmente algunas de nuestras exportaciones. Por último uno puede ver a mediano plazo menores tasas de intereses reales que las de 1982-85 y probablemente una baja en el precio del petróleo, por ello 1985 será un año de ajuste, para que 1986 lo sea de recuperación -siempre cuando no se atrase demasiado la toma de decisiones y la ejecución de la política económica.

NO

NO

??

### C. NECESIDAD DE UN PROCESO DE AJUSTE ECONOMICO.

El modelo de política económica de los setenta esta agotado, esto es particularmente cierto en cuanto a la política substitución

de importaciones, que empezó desde 1950, la política de desarrollo económico, la política de empleos, y la de distribución del ingreso.

El modelo de desarrollo en el período de la década de los setenta se basó en tres principios: primero, un gran impulso de las exportaciones tradicionales -Zona Libre, Banca, Tránsito, Turismo. Segundo, crecimiento de la demanda interna por el aumento del gasto público debido a las grandes inversiones estatales financiadas con préstamos externos. Y tercero, crecimiento de la producción interna mediante incentivos de precios, proteccionismo industrial-agrícola y la promoción del estado productor.

La política social y la solución de los problemas de empleo, se hicieron mediante el aumento en el gasto público y el subsidio directo a grupos sociales necesitados. Como ejemplo tenemos los subsidios en vivienda, becas, agua, luz, préstamos agrícolas, y jubilaciones adelantadas; subsidios que fueron en muchos casos repetidas transferencias de ingresos. En especial existió una fuerte conciencia del gobierno como empleador, lo que se ve en los programas de empleo y en la fuerte empleomanía del gobierno y las entidades estatales para un mayor deterioro en el mercado laboral.

La política de distribución del ingresos se solucionaba dándole a cada sector y a cada grupo económico ciertas dádivas, subsidios, donaciones: Código del Trabajo al sector obrero, proteccionismo a los sectores industriales y agrícola, derechos comerciales y

monopolios a los sectores comerciales y de transporte. Pero esto se hacia sin impulsar medidas que contribuyeran a la eficiencia, a la productividad, a la competitividad y a las exportaciones no tradicionales.

El agotamiento de este modelo es principalmente el resultado de que ya no puede financiarse así mismo. Requiere para mantenerse ingentes recursos fiscales y creciente aumentos en el endeudamiento y el gasto público. Ya no se puede, mediante el gasto público, resolver los problemas de vivienda semi-gratuita, o de emplear a cada panameño. Ya no se puede satisfacer las solicitudes de sectores sociales o grupos económicos con el sacrificio fiscal. Ya no se pueden mantener los déficit de las empresas del estado productor. Para que el gobierno pueda financiar su programa se necesita que el sector privado sea más dinámico, que las empresas del estado sean más rentables, que la economía sea más eficiente y que los programas sociales sean más selectivos.

El agotamiento del modelo también se refleja en la pérdida de dinamismo de la economía. El crecimiento económico a partir de 1981 ha sido errático, decreciente y debido a causas circunstanciales. El crecimiento de la demanda interna llega al máximo en 1982, cuando el alto nivel del gasto, el déficit del gobierno (11% del PIB) y la construcción del oleoducto activaron la economía. A partir de 1983 el gasto del sector público deja de crecer y empieza a decrecer en términos reales, y por ende se pierde uno de los factores importantes



de crecimiento, y si no se reactiva al sector privado la contracción puede inducir un ciclo hasta un equilibrio a un nivel inferior de producción e ingresos, con consecuencias impredecibles en términos de desocupación, mantenimiento de servicios básicos, y la misma estabilidad social. La crisis financiera y la necesidad de medidas de austeridad de hecho terminan con un modelo que esta basado en el gasto público como motor de crecimiento.

En cuanto a la demanda externa, las exportaciones tradicionales se estancan o decrecen. El turismo llegó a su máximo en 1979, la Zona Libre de Colón se ve seriamente afectada por las devaluaciones y las restricciones de divisas en Colombia, Venezuela, Costa Rica y otros países de la región. El ingreso por transporte llega al máximo cuando entra a operar Petroterminales Panamá (PTP) y después disminuye algo debido a la recesión en la economía mundial, esto se espera que se modifique en parte al recuperarse la economía mundial. Las operaciones de la Banca Internacional, que fueron muy dinámicas a fines de los setenta, también estan estancadas o decrecientes debido a la reducción de los mercados financieros en la región. Las exportaciones de bienes, en particular Bananos, Camarones, Petróleo, Azúcar, Café estan severamente afectadas por diversas razones, o se ha llegado al límite de su capacidad, o, como en el azúcar, los precios internacionales estan sumamente deprimidos.

En resumen se agotan las fuentes de crecimiento existente y no es de extrañarse entonces que el crecimiento de la economía sea

negativo en términos per-cápita en 1983-84 y probablemente en 1985. Lo que es peor, debido al aumento en los precios del petróleo, bajas en los precios del azúcar y del banano y a los fuertes pagos de intereses por parte del gobierno, el ingreso per-cápita de los panameños es en 1983 (ajustado por el cambio de registros de las operaciones del canal y cambios en precios) igual al existente en 1978.

El agotamiento del modelo también se refleja en la reducción de la productividad del sistema. Por ejemplo, durante los setenta crecen rápidamente todos los factores que afectan la producción: mano de obra, capital y entrenamiento, pero crece lentamente la producción. Si lo comparamos con la década anterior se nota que el aumento en los recursos usados no conllevó un paralelo aumento en la producción generada, es decir que ha habido una pérdida en la productividad del sistema. Esta pérdida en la productividad se nota aún más dramáticamente en el sector industrial, donde aumenta la capitalización por empleado sin aumentar la productividad por empleado.

La pérdida en la productividad del sistema refleja el costo de una política económica: el subsidio al capital en un mercado pequeño y saturado, las inversiones estatales en empresas que resulta de baja rentabilidad, el efecto del Código del Trabajo, la orientación de recursos en actividades donde no somos eficientes a costa de aquellas en que si podemos producir eficientemente, y por último la

empleomanía estatal diseñada para resolver el problema social del empleo pero con baja productividad económica.

Al agotarse el modelo en sus distintos componentes se necesita diseñar un nuevo proceso, las cosas no pueden seguir como estan, eso sólo nos llevaría al estancamiento o quizás a la depresión económica. Por ello es imperativo reformular el sistema. No hay garantía que un nuevo sistema tenga un éxito total, pero si hay certeza que de seguir como vamos terminaremos en fracaso.

## II. TEMAS PARA UN DIALOGO SOBRE POLITICA ECONOMICA.

### A. ANTECEDENTES.

El diseño de política económica requiere primero contemplar la realidad y las alternativas factibles. Además tener un diálogo nacional para lograr un cierto concensus sobre las difíciles medidas a tomar. Por último, para tener éxito, necesitamos un diseño coherente y consistente.

En general cada medida tiene un costo igual a la alternativa que se sacrifica, que no se hace. A veces se es consciente de los costos y aún así la política se justifica por sus beneficios. Pero muchas veces no somos conscientes de sus costos, o estos no se discuten en forma adecuada y como resultado de ello es dudoso que las medidas sean correctas. Por ejemplo:

Los altos precios de la sal mineralizada, varias veces su costo

en los mercados, sacrifica la eficiencia del sector ganadero quienes al no usar suficiente sal mineralizada bajan su productividad en cuanto a la natalidad del hato ganadero (por ejemplo, el promedio de reproducción en Panamá es entre 45-48 por cada cien vacas cuando se puede lograr 75-90 por cada cien) y por ende bajan su capacidad de exportar.

Los altos precios del arroz no solamente generan un caro excedente que aumenta el déficit fiscal, sino que también dirigen exceso de buenas tierras a la producción de un bien en que no somos eficientes. Y para financiar el costo del excedente tenemos que subir el precio del maíz, frijol, cebolla y otros.

La producción de azúcar, a costos varias veces superiores al mercado mundial, significó para comenzar unos B/ 40.0 millones de pérdidas anuales en la Corporación Azucarera La Victoria. Además seguimos manteniendo capital, tierra y obreros dedicados a una producción ineficiente.

El impuesto sobre la renta esta desvirtuado como un elemento esencial de justicia tributaria. De hecho en Panamá mientras mayores ingresos menores impuestos. Los profesionales, los inversionistas grandes, las empresas locales tienen conocidas formas de disminuir su tributación y de hecho de eliminarla. Debemos tener un sistema de impuesto que efectivamente mantenga cierta progresividad, que no sea



usado para crear importantes distorsiones sectoriales, y que logre ingresos fiscales razonables con una imposición adecuada y justa.

El subsidio a la inversión industrial es un incentivo a la capitalización, pero también es un incentivo a la substitución de mano de obra por equipo. Además, como sucedió en Panamá, cuando esta política resulta en la sobrecapitalización de las empresas, y se genera capacidad ociosa, la misma es de dudoso valor, puesto que baja la eficiencia del sistema al promover inversiones que no se usan.

La protección de marcas de fábrica y el monopolio de representaciones de firmas extranjeras, incorporado al Código Comercial, fué un subsidio a quienes tenían esos derechos a costa de mayores precios para el resto de la comunidad.

En general una muestra de inconsistencia en la política económica es cuando se dirigen recursos a actividades que requieren sobre-protección - señal clara de ineficiencia - o cuando se reduce directa o indirectamente la capacidad de exportar, o se reduce el potencial de emplear mano de obra adicional.

Generalmente es siempre fácil "incentivar" un sector mediante un subsidio, la reducción de impuestos o aumento en precios a costa de los demás. Pareciera que algo se gana y nada se pierde pero ello no es así. De hecho la inter-relaciones económicas, la crisis

financieras y la falta de alternativas nos hacen imposible usar indiscriminadamente el instrumento fiscal como incentivo.

No podemos promover un sector subsidiándolo, cuando no hay recursos ni siquiera para mantener la situación de gastos presentes. No podemos promover un sector reduciendo sus impuestos, puesto que la pérdida de ingreso fiscal tiene hoy un costo inaceptable. No podemos aumentar las jubilaciones si para pagarlas necesitamos aumentar los impuestos al uso de la mano de obra, lo que dificulta absorber a los desempleados, y nos hace menos competitivos internacionalmente. No podemos regalar las viviendas sociales, o no cobrar sus alquileres, o subsidiar los intereses o amortizaciones, puesto que esto se hace sacrificando la posibilidad de financiar construcciones para otros panameños necesitados. No podemos subir los precios que recibe un sector sin que los pague otro sector.

Pero a pesar de todas las dificultades tenemos que diseñar una política económica, no debemos engañarnos a nosotros mismos, o cerrar los ojos y posponer las decisiones, o rogar que las circunstancias favorables nos saquen de la presente dificultad, o hacer sólo lo que tenga un aparente menor costo social y político en el corto plazo, pero con un costo muy superior en el mediano plazo, o tratar de que sean otros los que se ajusten. Más racional es enfrentarse con entereza a la totalidad del problema, y ser conscientes como país que a la larga el bienestar de todos requiere en este momento sacrificios de cada uno de nosotros.

Debemos ser conscientes que una política de austeridad, un período de ajuste financiero, un cambio en la estructura de producción para generar exportaciones y aumentar la eficiencia del sistema no es un esfuerzo parcial, y va a requerir la corrección de muchos aspectos de política económica. Además está claro que las nuevas políticas no le darán beneficios a ciertos sectores sino al contrario le quitarán privilegios existentes, los beneficios para cada sector serán indirectos salvo la oportunidad de trabajo para los desempleados y resultarán de la reducción los privilegios de los otros sectores. También está claro que la política tiene que diseñarse y ejecutarse como un todo y no parcialmente, de otra forma las inconsistencias pueden hechar al traste el efecto de cualquiera medida bien diseñada.

#### B. POLITICA LABORAL.

El Código del Trabajo, considerado como una conquista obrera y un pilar de la política socio-económica de la década de los setenta estuvo diseñado para una economía en que las empresas estaban protegidas de la competencia externa. El objetivo era como distribuir entre empresarios y obreros los beneficios excedentes que resultan de la protección externa y la poca competencia interna. Se sacrificaron consideraciones sobre el efecto en la productividad del sistema y se dió énfasis en la evaluación de sus beneficios sociales y políticos. En vista y frente a un período difícil políticamente por las negociaciones con los Estados Unidos y la necesidad de una cohesión nacional, el código cumplió una misión vital a un costo aceptable.

Pero las circunstancias y necesidades presentes son diferentes. Es imperativo aumentar la productividad del sistema, es imperativo orientar la producción hacia las exportaciones, es imperativo flexibilizar el mercado de trabajo para poder absorber la creciente mano de obra. Las presentes leyes laborales, sus interpretaciones y aplicaciones, no permiten o motivan aumentos en la productividad, hacen el uso de la mano de obra innecesariamente costosa y dificultan la absorción de empleos y probablemente es un factor que impide el desarrollo de industrias de exportación no tradicionales.

Los tópicos principales de reformulación de la legislación laboral son: <sup>①</sup> incentivos a la productividad, <sup>②</sup> flexibilidad en la terminación del contrato de trabajo, <sup>③</sup> trabajo a destajo y <sup>④</sup> trabajo domiciliario. También es importante considerar las necesidades particulares de la pequeña empresa y de industrias especiales, como las dedicadas a exportar. Por otro lado es conveniente considerar los problemas de pago de los derechos laborales y compensaciones de desempleo. Hemos tenido desagradables experiencias con firmas que quiebran sin compensar a los trabajadores, con la resultante frustración obrera, y desgaste de todos en los político y social.

Modificaciones a las leyes laborales sólo podrán surgir como parte de una negociación con los sectores afectados. Esta negociación debe ser franca y honesta, considerando la realidad nacional de manera concreta y sin pre-juicios ideológicos y como parte de una política económica glonal. Debemos ser conscientes que la política laboral debe estar primordialment diseñada para contribuir a la absorción de empleo, dentro de un sistema donde la empresa necesita ser eficiente para competir y una economía orientada en gran medida a generar exportaciones.



C. POLITICA DE PROTECCIONISMO.

La política de protección industrial y agrícola se caracteriza por restricción de la competencia externa mediante impuestos o cuotas, y restricción de la competencia interna mediante contratos con la Nación, que al conceder libre importación de insumos elimina la competencia de quienes no tienen este derecho, y por último incentivos al productor local mediante altos precios. Se arguye que los beneficios son ahorros de divisas, aumento de empleo y aumentos en la producción. A veces se arguye que la protección debe ser temporal hasta que la actividad madure y pueda competir, pero la experiencia no corrobora esto y la protección se mantiene indefinidamente, lo que impide pasar a la próxima etapa de desarrollo industrial y agroindustrial. O se aduce que la protección sólo compensa los mayores costos debido a menores economías de escala o los subsidios que existen en otros países, pero, con algunas excepciones, esto es dudoso, especialmente cuando observamos altos niveles de protección.

Cualesquiera que sea la validez de la argumentación, la misma no se justifica cuando se necesitan precios locales mayores del 100% de los precios internacionales, y muchas veces esto tan sólo para la creación de un número mínimo de empleos. También se olvida el costo socio-económico de esta política. El principal costo es que al aumentar los precios locales se hace más difícil que podamos exportar cualquiera clase de bienes. Es obvio que no podemos tener agro-industria de exportación si las materias primas cuestan dos

veces las del mercado mundial. El alto costo de los bienes locales también se permea a los costos de la mano de obra, dado que los salarios nominales se ajustan para reflejar el valor real, el poder de compra, de los sueldos. Es decir el alto costo de la vida sube los salarios nominales aunque no los salarios reales, pero aún así sube los costos de la producción local, hace más costoso el uso de la mano de obra local y baja nuestra capacidad de exportar.

Pero con respecto al proteccionismo y la política de sustitución de importaciones la pregunta en estos momentos es: Podemos esperar generar un proceso de desarrollo que depende del mercado interno?. Por una parte el mercado local es muy pequeño para generar suficientes economías de escala y, por diversas razones, no nos es ventajoso unimos a los mercados regionales (aunque deberemos seguir intensificando las negociaciones bilaterales). Además ya sobrepasamos las sustituciones fáciles y ahora se necesitarían altísima protección para generar muy poco empleo, como ejemplo tenemos el caso de la grifería y los lápices.

El modelo de sustitución esta claramente agotado en el sector agrícola e industrial, prueba de ello es la falta de crecimiento de ambos sectores, aunque se les ha dado fuertes incentivos a la inversión. Y hay que decir que no es cierto que respaldar nuevas sustituciones no tiene costo, al contrario, estas se hacen directamente a costa de sacrificar oportunidades de exportación, de reducir la productividad del sistema, de aumentar los costos locales

y probablemente de reducir el ingreso real de los trabajadores. Por último debido al proceso de ajuste financiero la demanda interna crecerá muy poco, o decrecerá y por lo tanto no puede sostener un proceso de desarrollo.

En el caso industrial, como en el Código de Trabajo, como en el ajuste fiscal, tenemos situaciones donde la mención del tema genera encontradas opiniones. Pero necesariamente una nueva política económica tendrá que adentrarse a redefinir la política de protección industrial. Las alternativas de política son dejar la industria como está, pero no proteger nuevas actividades. Otra opción es la de reducir en algo la protección existente, o aumentar su competencia local, pero manteniendo esencialmente el sistema como está. Se puede diseñar un sistema que paulatinamente, nos lleve a una industria y una agricultura que produzca sólo cuando su eficiencia este dentro de ciertos marcos de protección aceptables, digamos 40 a 60% de protección al valor real que se crea localmente (es decir al valor agregado, incluyendo las ganancias), con un período suficientemente largo para alcanzar este objetivo paulatinamente pero no tan largo que se pierda la efectividad del cambio, y quizás compensando si fuese necesario a algunas de las empresas y empleados que sean severamente afectados por el cambio. Se puede diseñar un sistema mixto, con áreas de baja, mediana y alta protección, procurando minimizar el impacto en costos en nuevas industrias o industrias con potencial exportable a pesar que la experiencia mundial a este respecto nos indica que hay limitaciones inherentes en este esquema.

O quizás se puede crear un sistema dual entre las industrias de exportación y las locales. Donde la industria de exportación tendrá diferentes reglas de juego en cuanto al Código de Trabajo, capacidad de importar libre de impuestos, salarios.

En todo caso no es un tema que se pueda evadir. Creemos que es necesario desde ya empezar una discusión seria, profunda y profesional sobre nuestras opciones de política económica en cuanto a la protección industrial. Creemos que la misma deberá reflejar la participación de distintos grupos sociales, para que se llegue a un consensus sobre las decisiones a tomar.

#### D. LA POLÍTICA DE DISTRIBUCION.

En el diseño de política económica siempre hay un conflicto entre los objetivos de desarrollo y eficiencia y los objetivo de estabilidad y distribución equitativa. En la práctica siempre se desea que cualquiera medida de política introduzca modificaciones en beneficios de ciertos grupos sociales, el objetivo distributivo; por ejemplo grupos de menores ingresos, o productores agrícolas, ciertas áreas especiales. A veces el uso incorrecto de un instrumento desvirtúa su objetivo e incluso su efecto distributivo, por ejemplo si se desea aumentar los ingresos del campesino marginado aumentando los precios de sus productos, el efecto ingreso en dichos grupos es menor que el aumento de ingresos de los grandes productores, es decir un efecto regresivo de distribución. El sistema de precios cumple adecuadamente una función de distribución



de recursos; si lo ajustamos para que además distribuya la riqueza puede que no sirva para crear eficiencia, que es su objetivo original y principal. Se debe estar claro sobre las limitaciones de cualquier instrumento para lograr objetivos ajenos a su función y evitar distorsiones que destruyan la eficacia de la política diseñada. Una distorsión se puede usar temporalmente e incluso lograr algún éxito temporalmente, pero después es muy difícil eliminarla porque ya se ha creado una clientela.

Para lograr en general un diseño más eficiente, es conveniente dirigirse en forma directa, pero independiente, al problema de la política social y de distribución del ingreso, (como, a quienes, en que, y cuanto vamos a hacer en este respecto) y no tratar de que cada caso incluya un elemento de distribución. Además la política de distribución debe concentrarse en subsidios directos a la capitalización o capacidad productiva de las personas (por ejemplo tierra, educación, capacitación, vivienda) más que subsidios al consumo, y evitar subsidiar los gastos, o en general evitar subsidios que continúan a la misma persona año tras año.

Los éxitos alcanzados en Panamá en términos de mejorar las condiciones de vida de los marginados, y de alcanzar progreso en los indicadores sociales se deben mantener y reforzar. Esto es especialmente cierto en cuanto a los programas básicos de salud, educación y vivienda. Además debemos incorporar beneficios a las poblaciones indígenas, los más marginados socialmente. Por otro lado

ciertos grupos e individuos que aunque de bajos recursos ya se han beneficiado de subsidios directos deben ir transfiriendo el mismo a nuevos grupos menos favorecidos. Y deben modificarse cierto tipo de subsidios permanentes, como las jubilaciones adelantadas y especiales. A veces nos olvidamos que los beneficios de muchas medidas las reciben sólo unos pocos pero los costos los pagamos todos. Esto se compensa creando diferentes beneficios para diferentes grupos, pero esto no se aplica a los dos grupos menos favorecidos: la población indígena y los desocupados.

#### E. POLITICA DE AJUSTE FINANCIERO.

La crisis financiera define medidas fiscales imprescindibles y también impone medidas de política económica. Este es claro en cuanto a la existencia de empresas no rentables, la venta de activos y empresas, la política de precios de entidades gubernamentales, la promoción de empresas extranjeras y la necesidad de redefinir la función del estado.

##### 1. Redefinición del papel del estado.

El estado panameño ha asumido varias funciones importantes en el proceso de desarrollo. El rol tradicional fué el de proveer inversiones de infraestructura (carreteras, puertos, electricidad), y servicios básicos de educación, salud, justicia y protección. Durante la década del 70 le hemos añadido el rol del Estado Productor, el Estado Empleador y el Estado encargado

de la distribución del ingreso (en forma más activa de la que resulta del sistema tributario y el gasto público). La falta de recursos fiscales nuevamente nos impone una redefinición; tenemos que ajustar nuestras aspiraciones a nuestras posibilidades. La crisis fiscal induce a pensar que debemos reevaluar la participación del gobierno en la actividad económica del país.

Por un lado el sector público no debe ni puede mantener el nivel del gasto público existente mediante aumentos en la deuda externa, y los impuestos y las tarifas de empresas estatales son ya una carga a la actividad del sector privado.

Por otro lado está la aspiración de proveer mayores servicios básicos a la creciente población, servicios de salud, educación, agua, entrenamiento, vivienda, el creciente deseo de tener inversiones de infraestructura en cada región y las nuevas funciones estatales de distribución del ingreso, defensa del canal y el estado productor.

Esta contradicción entre la conveniencia y quizás necesidad de reducir el tamaño del gobierno y la aspiración de ampliar sus servicios puede resolverse si se adopta una precisa política de gastos público.

- a. Aquellas Empresas Estatales que el gobierno no pueda justificar debido a que pierden grandes sumas de dinero, o que reciben subsidios, deben ser transferidas al sector privado, o crear empresas mixtas para dichos propósitos, o en ciertos casos proceder a su cierre. El estado debe promover la empresa mixta donde se aporta tierras y recursos naturales y la contraparte hace las inversiones y desarrolla las actividades correspondientes a una empresa privada pero compartiendo los beneficios, tal como el caso Petroterminales Panamá.
- b. En vista de la situación financiera el estado debe concentrarse en la provisión de servicios básicos: educación, salud, vivienda. Consolidando los logros hasta el presente, y reteniendo los programas efectivos. Y reducir en donde sea posible las otras actividades.
- c. La política de distribución del ingreso debe estar explícita, una determinada suma que pueda financiarse. Esta es una prioridad alta pero no se puede hacer sobrepasando lo que lo que es razonable financieramente.
- d. Debe existir una fuerte imaginación en las instituciones públicas para poder lograr más con menos, o gastar menos en hacer los mismos. Este aumento de productividad es la respuesta a la escasez y es la garantía del éxito. Los directores de programas deben orientar sus acciones a la prioridad de aumentar la productividad de los mismos, más que ampliar el gasto.



La política de precios de las instituciones estatales también va a tener que considerar la nueva realidad económica. Muchas instituciones han estructurado sus tarifas para subsidiar a los sectores populares. El IRHE y el INTEL subsidian a ciertos consumidores y recargan los precios a las actividades productivas. El IDAAN, y otras instituciones prácticamente regalan parte de sus servicios, recargan los precios a las actividades productivas y a otros consumidores. Estos recargos van más allá que lo que se espera de una política de subsidios cruzados -política donde se recarga el precio a los consumidores de mayor ingresos para subsidiar a los de menor ingresos. En Panamá se ha excedido en el uso de este mecanismo y sobre todo en cuanto a que en muchos casos se está recargando el costo de las empresas productivas, lo que no debería ser el caso.

Una política de distribución del ingreso puede y debe contener elementos de subsidio a sectores y/o productos, pero la actitud generalizada de dichas instituciones sólo conlleva déficits, baja rentabilidad, o precios que recargan los costos de los sectores productivos. El sacrificio compartido también deberá examinar y redefinir la estructura tarifaria de ciertas empresas estatales reduciendo o eliminando subsidios excesivos dado el costo/beneficio socio-económico.

Por último algunos acuerdos laborales con gremios y

sindicatos del sector público se pactaron en condiciones inflacionarias, cuando los precios y los ingresos de las entidades públicas tenían un alto crecimiento en términos nominales. Así también se ajustó y pactó un crecimiento de los salarios que correspondía a estas expectativas. Ahora tenemos que resolver el problema de que no hay inflación y el crecimiento de los ingresos de las entidades no es como para justificar estos altos aumentos salariales.

## 2. Venta de empresas estatales.

Una importante parte de la política económica viene definida directamente por las restricciones y la programación financiera: si hay que bajar salarios, poner impuestos y/o reducir personal, hacerlo es casi una contradicción si mantenemos operando empresas que pierden considerables cantidades de dinero. Las pérdidas de empresas estatales indican un uso ineficientemente de recursos de personal, materiales, combustibles. Sería lógico, en un período de austeridad y ajuste financiero que se vendieran, liquidaran o transferieran a empresas mixtas las operaciones no rentables, en nuestro caso esto se aplica a los ingenios azucareros, especialmente si hay uso alternativo de las tierras, Endema, Cobapa, Contadora. O financiamos la ineficiencia y el desperdicio o financiamos el empleo productivo.

También tenemos que reconsiderar la existencia de las otras

empresas estatales. La estatización de la economía no es per se un objetivo. Ciertos sectores como servicios básicos son considerados empresas estatales naturales. Pero los otros casos deben reconsiderarse, por ejemplo, si se requieren fuertes inversiones para su crecimiento que no podrán ser satisfechas, o podemos hacer una empresa mixta, o podemos venderlo. Debemos preguntarnos en cada caso específico cual es la función social o económica de la propiedad estatal.

La transferencia por venta o concesión al sector privado de tierras va a ser la única manera, en el futuro mediato, que dichas tierras puedan ser incorporadas a la actividad productiva. Por último, recursos que se obtengan por este concepto son recursos que disminuyen el ajuste financiero.

El tema de la venta de empresas estatales siempre trae a la mesa la discusión académica de Privatización vs Estatización. Estas posiciones son antagónicas dentro de la política económica y generan intensos debates a pesar de que economías mixtas demuestran claramente que este debate es estéril. En nuestro caso la política de vender empresas o hacerlas mixtas es más una necesidad y una conveniencia financiera que un objetivo económico. De no venderse empresas y activos las alternativas serían más dolorosas.

### 3. Empresas Extranjeras.

Los requisitos de las finanzas públicas también conllevan una modificación de la política de atracción de firmas extranjeras. Como está pasando en muchos países las dificultades financieras del gobierno se extienden a dificultades financieras del país, cuando la banca en vista de los riesgos existentes, restringe el crédito internacional al sector privado. Las necesidades de desarrollo requieren cuantioso financiamiento externo, y si el financiamiento no puede lograrse por vías del crédito, entonces lo debemos obtener por medio de la inversión.

En Panamá nunca hemos negado la participación de la empresa internacional, pero últimamente se ha dado a entender que la misma estaría circunscrita a ciertos sectores como la Banca y la Zona Libre de Colón. Ahora, en especial si deseamos impulsar las exportaciones de bienes, es conveniente y necesario considerar la participación de inversionistas y empresas extranjeras en otras actividades.

Hay que recordar que las empresas extranjeras no solamente vienen con su propio capital, aumentando nuestra capacidad de invertir y resolviendo automáticamente el problema del financiamiento del desarrollo. También tienen suficiente conocimiento tecnológico como para hacernos incursionar en actividades que de otra forma no consideraríamos. También



tienen la capacidad administrativa y experiencia para el manejo eficiente y competitivo de la producción. Pero lo más importante es que en la mayoría de los casos los inversionistas vienen con sus propios mercados ya desarrollados, mercados a los que nosotros no tendríamos acceso directo de otra forma.

#### F. PROMOCION DE EXPORTACIONES.

En cualquier modelo de crecimiento en Panamá la promoción de exportaciones cumplirá un papel muy importante. Una parte de las mismas serán las exportaciones de bienes y servicios tradicionales, pero otra será la creación de exportaciones no tradicionales, especialmente en la industria y la agroindustria. Las exportaciones a más de ser fuente de ingresos directos por su propia producción, generan las divisas para pagar los bienes importados que usa el resto de la economía. Bienes que más adelante son transformados por la industria, movidos por el sector transporte, distribuidos por el comercio, o usados para producir otros bienes y servicios. Incluso la agricultura, como los otros sectores, requieren de divisas para pagar por la maquinaria, equipo, insumos y fertilizantes importados necesarios para sostener su producción. Por eso un empleo o un balboa generado en exportaciones ayuda también a producir otro empleo y otro balboa en los otros sectores, incluso en el mercado interno.

No hay duda que debemos hacer lo posible para maximizar las exportaciones tradicionales, especialmente las que usen nuestras ventajas competitivas ligadas a la posición geográfica, pero ello hoy

no es suficiente para diseñar un modelo de desarrollo. El éxito ya alcanzado en las exportaciones tradicionales nos han llevado a un estado de mercados maduros, mercados que crecen poco, un incremento natural que no es suficiente para nuestras necesidades. La excepción sería la construcción de un canal a nivel, o un tercer juego de esclusas conjuntamente con el desarrollo de la mina de cobre, ambas alternativas poco probables en la presente década.

La promoción de exportaciones tradicionales deberá ser la de más alta prioridad. Hay posibilidades de aumentar el turismo si se eliminan barreras a los promotores de excursiones, atraer más ingresos a través de los gastos de los pasajeros y tripulaciones de barcos que cruzan el Canal, y aumentar el tránsito de aviones en el Aeropuerto Omar Torrijos.

También existen todavía posibilidades de nuevos servicios bancarios y financieros, e incluso ampliar la Zona Libre de Colón para el transbordo de equipo pesado. Pero aún más importante, como se ha mencionado recientemente, es la existencia de magnificas posibilidades de crear un Centro-Puerto para el transbordo de contenedores, con actividades correlacionadas como reparación de contenedores etc., teniendo el potencial de ser la nueva Zona Libre de la economía.

Aún así, el éxito en la promoción de exportaciones tradicionales no debe alejarnos de la necesidad de promover nuevas exportaciones,

exportaciones agrícolas e industriales no tradicionales, exportaciones tipo Maquila, nuevas exportaciones industriales aprovechando la iniciativa del Caribe y la promoción de exportaciones agropecuarias donde seamos competitivos, especialmente las de carne. Es posible que estas exportaciones sean el principal motor de desarrollo, pero aún de no ser así ellas tendrán un papel importante en el crecimiento de la economía.

Es interesante que casi todo el mundo esta de acuerdo en que se deben impulsar las exportaciones, pero pocos conocen las implicaciones de un sistema económico dirigido a ello. Viendo los obstáculos a la promoción de exportaciones en Panamá, tendremos una idea de lo difícil que es crear este sistema. Por ejemplo el caso de las exportaciones agropecuarias. Es obvio que para empezar somos eficientes y competitivos en la producción ganadera. Pero cuando se piensa, como piensan muchos, que la exportaciones deben resultar de exportar el excedente pero la prioridad es la producción para el mercado local, la autosuficiencia, terminamos diseñando un sistema que no promueve sino al contrario restringe las exportaciones. Altos precios al arroz y de la caña de azúcar (como es el caso de Panamá) significa que motivamos y dirigimos los recursos productivos, las mejores tierras y los mejores productores a la producción de arroz y azúcar en vez de a la producción de ganado y otros exportables.

Los altos precios del maíz, cebolla y papa, para promover la producción local, conjuntamente con los altos precios del aceite

comestible, el cemento y los zapatos, también para promover la producción local, puede que generen empleo, pero al hacer a Panamá un país caro, hacemos que los costos de mano de obra también lo sean, y por lo tanto hacemos que el costo de producción nos haga no competitivos en el mercado mundial, o al menos se reduce nuestra capacidad de competir. Además altos costos de materiales inciden directamente en los costos de producción de industrias que usan los mismos como insumos o que simplemente hacen compras en Panamá.

La capacidad para exportar, especialmente en industrias no tradicionales, va a depender esencialmente del costo de ciertos servicios básicos como electricidad, agua, puertos, transporte. En todos estos casos Panamá ha seguido una política que por una razón u otra significa altos precios que inciden negativamente en nuestra posibilidades para exportar. Los puertos, que ya venían administrados ineficientemente por la marina de los Estados Unidos, ahora pagan salarios altos, no relacionado con la productividad local, sobreemplean enormes cantidades de personas y transfieren estos costos a los productores de bienes. Los altos costos portuarios son un golpe a la posibilidad de exportaciones de bienes, puesto que los afecta doblemente: primero cuando se importan los insumos y maquinaria usados en la producción y después cuando se exporta el producto final. Como ejemplo podemos mencionar que cuando en otros puertos el costo de manejo de contenedores está entre B/45.00 y B/80.00, en Panamá es de B/260.00. El problema es más grave si consideramos que la ineficiencia portuaria resulta en demoras a los



buques, lo que aumenta sus costos y revierte a nosotros en forma de mayores tarifas navieras. El precio del combustible, e indirectamente la energía, están sobrecargados de impuestos y para buscar financiamiento conveniente al déficit fiscal compramos donde es más caro. Los casos del IRHE, IDAAN y otras empresas estatales recargan los costos de producción industrial. En Panamá, por ejemplo, la energía industrial cuesta 13 centavos per-kilovats cuando en Estados Unidos es seis y en otras partes ocho a nueve. Todos estos factores son un elemento tan importante que de no cambiarlos es difícil imaginar que podamos generar exportaciones de bienes no tradicionales, aún si las otras condiciones se cumplen.

La reorientación de la economía hacia las exportaciones no es simplemente la promoción de actividades esporádicas o excepcionales, sino la creación de un sistema que tiene como fundamento cuatro componentes esenciales que hay que modificar: fomento de relaciones laborales que no recarguen innecesariamente los costos de la mano de obra y que promuevan aumentos en la productividad; reformulación de la política proteccionista y de autosuficiencia para evitar que la misma aumente el costo de la vida y reduzca los incentivos a la exportación; a la larga, reducción importante de los costos y recargos que las empresas estatales y sus ineficiencias le están imponiendo al sistema productivo; por último, eliminación de restricciones cuantitativas a la competencia interna y externa, para forzar la mayor eficiencia donde sea posible.



#### G. POLITICA AGROPECUARIA.

La política agropecuaria ha resultado en altos gastos con poco éxitos. La producción ha crecido menos que el crecimiento de la población. Se ha tenido éxito en los cultivos de arroz y azúcar, pero esto se ha logrado con altos costos para el gobierno y la sociedad. La filosofía detrás de la política agropecuaria fué la de autosuficiencia en granos básicos, respaldo tecnológico y financiero a los productores organizados y expansión de las actividades de producción y comercialización estatal. El instrumento para promover la producción fué mediante precios atractivos al productor aún cuando estos fueran varias veces los precios del mercado mundial.

Esta política se hizo sacrificando el respaldo a las exportaciones, con excepción del azúcar. Por ejemplo, se restringieron las exportaciones de ganado, harina de pescado y café. Por otro lado, no se impulsó la asistencia técnica al mediano productor y al productor independiente, y los incentivos de producción se dirigieron al arroz y la caña de azúcar, productos donde o somos ineficientes o ya estamos sobre-produciendo.

Las perspectivas de crecimiento del sector agropecuario dirigido al mercado local son escasas. La demanda interna de productos alimenticios crece poco cuando aumenta el ingreso, por lo tanto su crecimiento se aproxima al crecimiento vegetativo de la población, que es sólo del orden del 2 al 2.5% anual, lo que no es suficiente para poder dinamizar al sector. Además, el potencial de sustitución

de importaciones agropecuarias no es muy grande. El valor de las importaciones razonablemente sustituibles alcanza aproximadamente a tan sólo B/75.0 millones; el grueso concentrado en substitución de productos lácteos, aceites comestibles y alimentos para animales. Aún así esto sería sólo entre el 10 y el 13% del valor de la producción del sector, como se ve, poco margen de crecimiento por esta vía.

No es de extrañarse que el mercado local no sea un potencial importante de crecimiento en el sector agropecuario. El sector en sí esta concentrado en la producción de productos exportables, productos que no crecerían a menos que aumenten sus exportaciones. Entre estos podemos mencionar al Banano, la Caña de Azúcar, Camarones, Café y Ganado y pesca para harina de pescado, que en conjunto suman cerca del 58% de la producción del sector.

Todo indica que gran parte de los recursos y políticas del sector se orientaron a resolver problemas sociales y de distribución del ingreso -mejorar el ingreso de los campesinos marginados, inversión en capital humano con entrenamiento al campesino y al pequeño productor- y no directamente a resolver los problemas de crecimiento y desarrollo; aunque las inversiones hechas crean una base de mayor solidez para el futuro. Y por ello también se fué más exitoso en términos sociales que en términos de producción.

Un ejemplo son los esfuerzos y esperanzas que se pusieron en el desarrollo de los granos básicos (Arroz, Maíz y Frijoles). El gasto

corriente de las instituciones agropecuarias, en gran parte concentrado en la promoción de granos básicos, es de B/59.0 millones en 1983, y esto sin contar los gastos de empresas como la Azucarera la Victoria y las pérdidas de capital del Banco de Desarrollo Agropecuario y Endema. Por otra parte el valor agregado del sector excluyendo los exportables (café, banano, harina de pescado, ganado, camarones) y excluyendo al sector avícola, es de sólo B/70 millones. Esto es un ejemplo de que se concibe la política del sector como una política de ingresos, una política de subsidiar al productor y mejorar los ingresos de los grupos marginados.

A veces se piensa que debido al potencial de empleos del sector agropecuario se justifica su promoción a cualquier costo, y se menciona que el sector es el principal empleador del país y que evita la migración a las ciudades. Pero esto no es correcto y se presta a confuciones. En verdad no tiene mayor importancia el promedio de empleo anual en el sector, para el futuro lo que importa es el aumento de empleo por cada aumento en la producción, o también cabe preguntarse cuanto capital se necesita para crear una nueva unidad de empleo en el sector, comparado con lo que se necesita en otros sectores. En ambos casos los valores del sector no son muy diferentes a los valores en otros sectores intensivos en mano de obra.

El potencial como empleador del sector agropecuario no es mayor que el de otros sectores, en verdad la naturaleza del desarrollo del

sector -que pasa de tecnología atrasada a modernización, de alta proporción de sub-empleo y subsistencia a producción comercial tecnificada- hace que es de esperarse, como pasa en otros países, que el sector absorva poco empleo y siga creando la migración a otras áreas. Es más, mientras más éxito tengamos en el desarrollo del sector, más será la reducción relativa del empleo en el sector.

En el sector agropecuario entre 1970 y 1979 se han creado 8.1 mil empleos, de los cuales 3.7 lo fueron en el gobierno. Se justifica, en estos términos, los ingentes gastos que hacemos en el sector? .Cuanto capital hay que invertir para lograr crear un empleo en el sector?.

Ahora tenemos nuevamente que redefinir la política del sector, en especial en lo que respecta a su orientación hacia la exportación vs substitución de importaciones, también en cuanto a la protección al productor local, es decir la protección de precios por encima del mercado mundial. Se debe aplicar un sistema igual al que se aplique en el sector industrial, ya sea bajando la protección paulatinamente o dejando las cosas como están, si así se hizo en la industria. Aún así creemos que por razones financieras no se pueden seguir financiando los excedentes de arroz y del café, ni mantener la costosa producción estatal de distintos rubros como el azúcar. Esta última representa un subsidio no al productor local sino al exterior, porque estamos produciendo algo que nos cuesta mas de lo que vale, y por lo tanto estamos regalando nuestro recursos nacionales.



Por otra parte el sector agropecuario tiene posibilidades de generar exportaciones, entre ellos tenemos principalmente las de carne, productos tropicales, camarones de cultivo, maderas y otros. Para ello el Ministerio de Desarrollo Agropecuario debe dedicarse a resolver los problemas asociados con la promoción, producción, comercialización, costos y mercadeo de productos de exportación. Una tarea nueva a la que habría que dar prioridad. Es más, creemos que es sólo mediante la promoción de exportaciones, ganaderas, de agro-industrias, productos tropicales, madera y otras que el sector puede lograr generar una cierta dinámica de desarrollo.

La falta de orientación hacia las exportaciones se refleja en la falta de una política forestal. No se han generado exportaciones, ni empresas dedicadas a la forestación, ni materia prima barata, ni una industria creciente. Aquí es claro que se necesita la promoción de empresas dedicadas al manejo y operación de actividades forestales de largo plazo, con mercados primordialmente de exportación y basados en la forestación no en la tala.

Es también necesario ajustar la organización y objetivos de las entidades del sector para adecuarse a las nuevas prioridades. Esto es importante en cuanto al respaldo al productor independiente, el énfasis en la transferencia de tecnología, reducción de la participación directa del Ministerio de Desarrollo Agropecuario en la producción y comercialización, mayor énfasis en la promoción de exportaciones, política de precios más consistentes con la política

económica global y separación de la política social y de ingresos de la política económica y de producción.

#### H. LA POLITICA DE EMPLEOS.

El crecimiento del empleo adecuadamente remunerado implica la mejor utilización del recurso más abundante del país, y es esencialmente el resultado inducido del crecimiento económico bien diseñado. El modelo de crecimiento tiene éxito económico en la medida en que genera suficientes empleos bien remunerados para absorber a la población económicamente activa; y también esto influye en su éxito social, dado que el empleo bien remunerado es la mejor forma de mejorar la distribución del ingreso y resolver los problemas de pobreza. De no crearse suficiente empleo bien remunerado la economía ajusta el desequilibrio entre la oferta y demanda de empleos primero bajando los salarios reales, después aumentando el desempleo y también con el crecimiento del sector informal -trabajadores por su cuenta y familiares en actividades de bajo rendimiento- y además mediante la disminución de la migración interna y debido a ello la retención de un mayor número de personas en el sector de subsistencia. Por último se puede bajar aparentemente la presión en el mercado de trabajo mediante la reducción en la tasa de participación de la población, ya sea por medidas de política económica, como el aumento en la escolaridad o la reducción en la edad de jubilación, o porque aumenta la población descorazonada que se sale de la oferta de trabajo. En Panamá la falta de crecimiento ha reducido el proceso migratorio, ha reducido el salario real y esta

generando un sector informal de desempleo disfrazado y un creciente nivel de desempleo abierto que contribuyen al aumento en el nivel de delincuencia. La falta de empleos y la baja en los salarios reales presiona la situación de ingresos familiar, situación agravada cuando hay menos adultos manteniendo a más adolescentes.

En el cuadro siguiente podemos observar la evolución de la población ocupada de 1970 a 1979. De allí podemos observar lo siguiente: El principal sector que absorbió empleo fué el sector público. Este papel del Estado empleador es imposible duplicarlo en la década de los ochenta. La falta de recursos financieros, la contracción del programa de inversiones y la falta de dinamismo del gasto público hacen imposible repetir este camino, la absorción de empleos debe venir del sector privado.

Los servicios personales son un sector inducido, crecen en la medida que crezca la economía, no tienen dinamismo propio aunque siempre serán un importante sector de absorción de mano de obra. Los servicios de negocios fueron un factor dinámico por el crecimiento de las exportaciones tradicionales, en particular la Zona Libre de Colón, la Banca y el Turismo (que también influyen en el empleo en Restaurantes y Hoteles). Estos tres sectores aumentaron su ocupación en 17 mil personas, lo que sería, junto con el aumento en la construcción, el grueso del aumento de la ocupación en el sector privado. Como sabemos, en el futuro mediato estos sectores no tendrán ni cerca el dinamismo de la década anterior, por lo tanto los servicios jugarán un papel dependiente, aunque importante, en la absorción de empleos.

EVOLUCION DEL EMPLEO: 1970-1979 (1)

	1970	1979	Cambio 70-79	% de Compos.	% de Crecim
TOTAL	432,900	527,026	94,126	100.0	2.19
SECTOR OFICIAL	75,100	145,736	70,636	75.0	7.37
Area del Canal	20,700	17,588	-3,112	-3.3	-1.81
SECTOR PUBLICO	54,400	128,148	73,748	78.4	9.52
Gobierno	48,100	100,282	52,182	55.4	8.16
Empresas del Estado	6,300	27,866	21,566	22.9	16.52
SECTOR PRIVADO	357,800	381,290	23,490	25.0	.71
ACTIVIDADES PRODUCTIVAS	238,153	241,898	3,745	4.0	.17
Agricultura	157,800	151,389	-6,411	-6.8	-.46
Industria	47,800	47,673	173	.2	.04
Construcción	17,800	23,646	5,846	6.2	3.16
Transporte y otros	15,053	19,190	4,137	4.4	2.70
SERVICIOS DE NEGOCIOS	57,047	71,676	14,629	15.5	2.54
Financieros	6,100	13,124	7,024	7.5	8.51
Almacenaje (ZLC)	2,447	5,263	2,816	3.0	8.51
Comercio	48,500	53,289	4,789	5.1	1.05
SERVICIOS PERSONALES	61,600	67,716	6,116	6.5	1.05
Restaurantes y Hoteles	10,500	16,680	6,180	6.6	5.14
Domésticos	23,200	28,902	5,702	6.1	2.44
Otros Serv. Personales	27,900	22,134	-5,766	-6.1	-2.57

(1) Existen cifras preliminares de 1983-84 que indican mayor crecimiento del empleo, en particular del sector privado. Pero estas cifras no estan corroboradas con otros indicadores, en particular con el crecimiento de los asegurados en la Caja de Seguro Social. Por ello no se han utilizado.

FUENTE: Estimaciones basadas en el boletín "Estadísticas de Trabajo", Dirección de Estadística y Censo y Ministerio de Planificación y Política Económica.



Los sectores productivos, particularmente agricultura e industria, han contribuído poco a la absorción de mano de obra. La ocupación en la agricultura, como es característico en una economía en vías de desarrollo, tiende a aumentar poco o incluso disminuir -como es el caso en Panamá. Sólo cuando excluimos al trabajador familiar y por su cuenta se aumenta la ocupación en la agricultura, que pasa de 34.8 a 43.1 miles; aún así sólo un aumento de 8.3 mil ocupados de los cuales 3.1 lo fueron por el gobierno.

La evolución del empleo en el sector industrial privado muestra el agotamiento del proceso de sustitución de importaciones, agravado por el efecto del Código de Trabajo y el efecto del contrabando en la producción local. La reinversión de utilidades se esta haciendo para substituir mano de obra más que para ampliar la capacidad productiva, o se hace en ampliaciones de capacidad intensivas en capital. Esto se manifiesta en la creciente cantidad de capital-por-obrero que se necesita para crear un nuevo empleo en el sector, que pasó de B/14,600 en 1972 a B/33,000 en 1983 (a precios de 1983), lo que hace aún más difícil absorber empleos en la industria tradicional.

Las medidas específicas de la política de empleo no han ayudado a resolver el problema sino más bien lo han agravado. Hemos tomado medidas que al hacer más caro el uso de la mano de obra tienden a reducir su demanda, como ejemplo tenemos los aumentos en las cuotas del Seguro Social y el Seguro Educativo y el mismo Código de Trabajo.

Con los subsidios excesivos a la reinversión de utilidades y los bajos impuestos a la importación de maquinaria que hacen más barato su uso y tienden a substituir empleos por equipo, se emplea más capital y menos gente. Debemos enfatizar medidas que ayuden a crear empleos, como: adecuado sistema educativo, entrenamiento en actividades que se ajustan a las necesidades del mercado, subsidio al uso de la mano obra, promoción de sectores intensivos en empleo y especialmente liberación de las restricciones a la producción de la pequeña empresa, que es intensiva en mano de obra.

Por último debemos redefinir una política de inversiones puesto que hemos concentrado los recursos en sectores altamente intensivos en capital o usando tecnologías intensivas en capital, como son las hidroeléctricas y las inversiones en viviendas, haciendo que la riqueza del país se este usando relativamente más en actividades que generan permanentemente poco empleo, lo que tiende a la larga a disminuir la demanda de mano de obra. Esto no quiere decir que no vamos a ejecutar inversiones intensiva en capital como las hidroeléctricas y la contenerización de los puertos, si no más bien que hay que revisar que tengan claros beneficios económicos a largo plazo.

Mirando hacia el futuro podemos preguntarnos: qué sectores van a ser dinámicos en cuanto a absorber empleos?. Cómo va a crecer la economía?. Particularmente en nuestra situación presente cuando la agricultura tradicional y la industrial local no pueden ser los

sectores motores para absorber suficiente mano de obra, entonces debemos buscar por otro camino la solución del problema. Hemos mantenido la necesidad de mirar hacia afuera como la salida al problema del desarrollo. Tanto buscando nuevo capital extranjero como nuevas exportaciones. Tenemos condiciones adecuadas para ello y es la única salida optimista en vistas del efecto recesivo interno resultante del proceso de ajuste financiero. Las exportaciones serían el factor que dinamizarían ciertos sectores que a su vez serían los motores de crecimiento y empleo.

### III. CONCLUSION.

La confección de un programa de ajuste financiero y presupuestario es ineludible, sólo nos queda concretar las medidas de hoy y la línea a seguir mañana para efectuar el ajuste necesario. Las medidas de política económica están ligadas a lo anterior, pero existe un margen más amplio de posibilidades, contradicciones más profundas entre los grupos sociales y dificultades más serias para lograr concretar un sistema consistente y efectivo. Si no somos capaces de resolver nuestros problemas o de crear nuestro propio destino, estaremos a la deriva, dentro de una economía estancada y al borde de profundas crisis sociales. Demorar la solución sólo lo hace más difícil, no más llevadero.

El proceso de ajuste financiero nos debe llevar poco a poco a reducir el peso de la deuda externa y sus intereses en el presupuesto y la economía nacional. En forma óptima se haría reduciendo el gasto e

incluso reduciendo el nivel del endeudamiento, con poco aumento de impuestos o venta de activos. En la práctica esto variará un poco. De todas formas el proceso de ajuste es inevitable pero temporal, mientras más rápido salimos del mismo mejor. Preferiblemente los ajustes deben hacerse cosa que los sacrificios de un grupo esten compensados por los sacrificios de otros grupos, sin hacer recargar el costo del ajuste en ningún grupo en particular y de forma que los beneficios tengan la cobertura más amplia posible.

El proceso de ajuste de la política económica nos debería llevar a la formulación de un modelo de desarrollo que sea consistente, factible y permita la creación de una dinámica permanente para la década de los ochenta. La base propuesta es el crecimiento de las exportaciones, incluyendo las no tradicionales y la promoción del sector privado vs el estatismo prevaleciente. Para ello se necesita un nuevo pacto social, donde se modifican elementos fundamentales de la política económica existente. Ahora mismo esta es la prioridad: formular un programa exitoso de políticas para el desarrollo económico.

El éxito en la promoción de exportaciones sería el mejor futuro para Panamá. El aumento en las exportaciones tradicionales -Turismo, Puertos, Servicios Financieros- así como las nuevas exportaciones del sector agropecuario, están garantizadas si se toman ciertas decisiones que no son difíciles. El éxito en promover exportaciones industriales no tradicionales, así como desarrollar un sistema orientado a las exportaciones es más difícil y requiere cambios más profundos en el



sistema económico, pero de lograrlo no solamente tendríamos un progreso temporal sino un permanente motor de desarrollo. Los países con mayor éxito en desarrollar un sistema orientado a las exportaciones Korea del Sur, Taiwan, Irlanda, la Frontera Mexicana, Singapur, Hungría, Bulgaria y Yugoslavia mantienen regularmente tasas altas de crecimiento, incluso en períodos de recesión mundial.

La política de distribución del ingreso y la de desarrollo social, que tanta preeminencia tuvieron en la década anterior ahora deberán pasar a segundo plano, la prioridad es el desarrollo económico. Eso sí, tenemos que consolidar los éxitos obtenidos en los programas sociales y ser más eficientes en obtener mayores beneficios con menores recursos. No se abandonarán las aspiraciones de mejores niveles de vida para la población de menor ingresos, ni los esfuerzos realizados para ello, más bien se mantendrá en lo posible el nivel del gasto en estos objetivos y se racionalizará su uso para que rinda más, y lleguen en forma más efectiva a los grupos más marginados.

Creemos que debemos tratar de hacer lo mejor, aunque en última instancia sabemos que terminaremos haciendo sólo aquello que seamos capaces de lograr, sólo aquello en que podamos ponernos de acuerdo; pero ello es de desear se pueda hacer con prontitud. Cuando lo que hay que hacer es quitar y no dar se hace difícil el diálogo, pero actuando en forma madura todo es posible. Si tomamos las decisiones correctas, a tiempo, en forma consistente, programada y completa, podemos tener la confianza de sentirnos con un futuro promisorio garantizado.



