

5. ECONOMIA

NUESTRAS CONDICIONES ECONOMICAS (Tomado de la Memoria del Secretario de Hacienda y Tesoro)

Por EUSEBIO ANTONIO MORALES

Al hablaros en la primera parte de este informe de las causas y del descenso experimentado en nuestras rentas desde 1921 para acá, os he expresado mi opinión de que, además de las expuestas allí con algún detenimiento, existía otra causa más general y más profunda, a la cual me referiría después especialmente. Se trata del bajo nivel de nuestra capacidad económica, y al hablaros sobre el asunto no lo hago para comunicaros con solemnidad ningún descubrimiento mío, sino para presentaros en forma comprensible lo que todo el mundo está pensando, viendo y sintiendo hoy en el país.

A primera vista parecerá extraño que en una Memoria de este género se incluyan consideraciones y reflexiones sobre el aspecto económico de nuestra vida nacional, pero lo cierto es que todo plan fiscal juicioso y justo, necesariamente tiene que fundarse sobre la productividad económica del país y, por consiguiente, es muy propio y hasta puedo decir, indispensable, que se ilustren las cuestiones económicas para poder tratar con acierto los problemas fiscales. Es una observación elemental que puede darse el caso de un país económicamente pobre con una hacienda pública relativamente rica y el caso contrario de un país económicamente rico con una hacienda pública exhausta. La diferencia se halla en la justicia o en la injusticia de los tributos y en su reparto racional y equitativo. Un Gobierno cuya única mira sea realizar el bienestar de los asociados por medio de leyes y de actos protectores de los derechos, de las actividades y de las aspiraciones de éstos, y promover el desarrollo y el progreso del país a fin de que aquel bienestar aumente, se difunda, se perpetúe y beneficie a las generaciones futuras y a los hombres de otras razas y otros pueblos que vengan en busca de asilo o de fortuna, debe preocuparse hondamente por resolver con sabiduría los problemas fiscales y económicos.

Ninguna época de la historia humana ha revelado mejor que la presente la influencia irresistible y el poder formidable de las cuestiones económicas; y dirigiendo la vista hacia atrás, hacia los tiempos más remotos, se nos presenta con claridad hiriente el hecho de que en la formación, la preponderancia y la caída de los imperios han tenido mayor importancia los fenómenos económicos que las cuestiones políticas o religiosas, consideradas hasta ahora como más decisivas y avasalladoras.

Durante más de tres siglos, por ejemplo, existió en Europa el Imperio Austro-Húngaro, compuesto de razas diversas y de diver-

sas nacionalidades. Arrastradas éstas por el pensamiento de la nacionalidad política como base esencial de progreso y de bienestar, contribuyeron con su acción combinada a la muy reciente disolución del Imperio. Los pequeños Estados surgidos de aquella desintegración viven hoy trabajosamente porque el disuelto Imperio era un todo económico armónico y se observa ya en esos pueblos, a pesar de sus prejuicios raciales, la tendencia irresistible y franca a combinarse de nuevo, por lo menos económicamente, para poder subsistir.

Esto nos evidencia que un pueblo políticamente independiente puede ser un pueblo profundamente infeliz si carece del elemento esencial de su independencia económica.

Ahora bien, para tener vida económica independiente, que sea base de un bienestar en armonía con su propia libertad, un país debe producir, es decir, es imperativo que sus hijos se dediquen a crear riquezas suficientes para satisfacer las necesidades de la existencia y algo más que les sirva, por medio del comercio con otros pueblos, para acumular capitales usables en una producción mayor.

Aplicando a Panamá estos principios elementales, es de rigor que al considerar su situación económica comencemos por investigar si su producción es satisfactoria, y en caso de no serlo cuáles son las causas del mal.

Panamá tiene dentro de su territorio de 32,000 millas cuadradas una población de 420,000 habitantes. Si separamos de esa cifra 100,000 habitantes poco más o menos que viven en las ciudades de Panamá y Colón, en un medio económico artificial distinto del resto del país, quedan 320,000 esparcidos en unas pocas ciudades y en un número mayor de pueblecillos, aldeas y caseríos. A qué se dedican esos 320,000 habitantes? Qué es lo que producen, qué es lo que venden, qué es lo que compran y qué es lo que acumulan?

Para responder a tales preguntas es indispensable hacer a la ligera un examen del medio en que esos habitantes se encuentran y de los recursos que la naturaleza les ofrece. En primer lugar tenemos el territorio. Grandes extensiones del país en la vertiente del Pacífico se componen de llanuras regadas por numerosos ríos y adaptables por eso a la cría de ganados, para lo cual han venido sirviendo desde los tiempos de la Colonia; y después, tierras de labor de calidades muy variadas en los valles de los ríos y en las faldas o declives de las montañas. Las relaciones históricas de los tiempos de la Conquista y de la Colonia afirman la existencia de metales preciosos en Panamá pero ninguna mina existe hoy en explotación, y mientras no se establezca el hecho positivamente, el decir que poseemos minas de algo, es aventurado. El clima del Istmo es un factor adverso a toda producción, pues la humedad y el calor de las secciones más habitadas agotan las energías del hombre y reducen el producto de su esfuerzo diario. Las selvas de algunas por-

ciones del territorio contienen maderas variadas de construcción y de tinte, y otros artículos de gran demanda en los mercados extranjeros, pero todas las explotaciones de ese género se hacen en pequeña escala, porque no se encuentran grandes extensiones ocupadas por una sola clase de árboles, ni en donde pueda recolectarse un solo producto en cantidades que justifiquen la especialización y permanencia de la industria.

Nuestras tierras de labor son buenas para toda clase de cultivos, desde los que crecen al favor del calor tropical hasta los que necesitan el frescor de las alturas.

Los mares panameños son ricos en peces de todo género, y bien conocidos son, además, el carey y las perlas que se pescan en sus aguas.

De la sucinta relación que antecede se desprende que Panamá no es un país pobre en recursos naturales. Estos se encuentran en demasía al alcance de nuestras manos, y sin embargo, nuestra producción económica es insignificante comparada con la que debería existir. El factor deficiente no es, pues, la naturaleza, es el factor humano que no se mueve por la falta de impulso, que no crea por causas fisiológicas o psicológicas inherentes a su propio ser.

La casi totalidad de los habitantes del país en las secciones a que me he referido especialmente, se dedican a dos principales actividades: son ganaderos o son agricultores, aunque hay muchos que combinan las dos industrias. El ganadero, por lo general, se ocupa de cuando en cuando en ver sus ganados; son éstos los que trabajan, mientras el dueño pasa la mayor parte de su vida en la indolencia. El agricultor lo es siempre en pequeñísima escala: siembra para la alimentación de su familia y algo más que obtenga en exceso, no por designio, sino por accidente, le sirve para comprar algunas ropas de poco valor. Si el producto no le alcanza para esto último, se queda semi-desnudo en su choza esperando que la próxima cosecha sea mejor, o gira sobre el porvenir tomando las ropas a crédito en alguna tienda del lugar más cercano.

El agricultor panameño tiene energías efímeras y es inconstante: descuaja la selva en pocos días y descansa hasta que llegue el día de las quemas; quema el monte en un día y espera la proximidad de las lluvias; siembra su pequeña finca en unas horas y espera al día de la limpia del terreno; y luego descansa hasta los días de la cosecha. Si se contaran y estimaran los días de espera de un labriego como días de trabajo perdidos, el valor de su cosecha sería casi nulo y tal vez pura pérdida.

Medida y avaluada como debe serlo la producción económica obtenida de la ganadería y de la agricultura, puede llegarse a datos que demuestran nuestro extraordinario atraso. Calculando en trescientas mil cabezas de ganado vacuno existentes en el país, y en un quince por ciento el producto anual de esos ganados, tendremos que la producción bruta de la industria ganadera es de cuarenta y

cinco mil reses. Si estimamos cada una de éstas a un precio medio de veinte dólares, el resultado final y positivo de la industria, desde el punto de vista del hacendado, es de novecientos dólares por año!

En cambio, tenemos que trescientas mil reses de cría ocupan por lo menos trescientas mil hectáreas de las tierras más cercanas a los centros poblados del país, y eso sólo basta para limitar de un modo visible y perjudicial el área cultivable. Si de esas trescientas mil hectáreas se dedicaran cien mil solamente al cultivo del maíz, escogiendo buenas semillas y usando instrumentos modernos de agricultura, podría obtenerse una cosecha nunca menor de treinta quintales por hectárea. Vendido el maíz a un dólar y medio el quintal, el producto alcanzaría a cuatro millones y medio de dólares, es decir, cinco veces el valor de los ganados producidos por las trescientas mil hectáreas. Y en esta comparación no hemos tenido en cuenta que el cultivo y cosecha del maíz en cuestión de cuatro meses, y que con irrigación adecuada pueden obtenerse tres cosechas en el año, mientras que el ganado tiene sólo una producción por año.

Las cifras usadas en esta comparación no son exageradas, a menos que haya quien niegue que en Panamá puede producirse maíz. El Estado de Indiana ha llegado a cultivar en un año hasta cinco millones de acres o sean dos millones de hectáreas poco más o menos y el producto, que en una cosecha no pasó de cuarenta y tres quintales por hectárea, fue considerado como mediocre. En Kentucky, con motivo de un concurso entre jóvenes escolares para mejorar los sistemas de cultivo, uno de ellos obtuvo en un acre de tierra algo más de ochenta quintales, o sea como doscientos quintales por hectárea. Si al maíz agregamos el arroz, los frijoles y el algodón, productos absolutamente esenciales para la vida humana y que encuentran por eso fácil salida en los mercados del país o del exterior, ya puede comprenderse que es un grave error económico seguir considerando como buen negocio para un país el destinar a la vida de cada res vacuna una hectárea de tierra que dedicada a la agricultura intensiva podría mantener a cuarenta y cuatro miembros de la especie humana.

Ha habido, pues, en Panamá, una lucha silenciosa y trágica entre el ganadero y el agricultor, y la ley ha terciado en el conflicto para colmar de favores al primero y dejar al segundo en la inseguridad y el abandono. Dos hechos demuestran la verdad en este aserto. Es el primero, la desmedida protección concedida a los ganaderos con un impuesto prohibitivo sobre la importación de ganados, protección cuyo único resultado ha sido hasta ahora, la carne cara para el consumidor y el cerrarles el mercado de la Zona del Canal a los ganaderos del país; es el segundo, el principio en vigor hasta hace poco, de que los ganados anden sueltos y que sean los agricultores los obligados a mantener sus cultivos protegidos por

cercas sólidas y costosas.

Esas circunstancias han contribuido poderosamente a que los pueblos del interior permanezcan en el estado de atraso en que se encuentran, pues la industria dominante en ellos, la ganadería, es el tipo de las industrias rudimentarias, la industria de las primeras etapas del progreso humano, la industria de la inacción, del aislamiento y de la vida quieta, muelle y apacible.

Esa quietud ha creado en nuestros labriegos una segunda naturaleza. Se han acostumbrado a vivir en un mundo en donde no se oye sino el mugir del ganado y como esta industria predispone al hombre a vivir fuera de la sociedad, las necesidades que son el impulso de la actividad económica no existen. Un poco de maíz, de arroz y de sal, algunos plátanos, un vestido de manta sucia, un sombrero de palma y un machete, son las grandes necesidades de nuestros labriegos. Su poder de producción real de seguro no alcanza a sesenta balboas por un año, y su poder de compra en por consiguiente, virtualmente nulo.

Si el país desea salir de esa condición primitiva, tiene que cambiar de rumbo. La experiencia de su crisis actual, ocasionada por la súbita baja del valor de los ganados y por la paralización de los negocios conexados con la ganadería, revela elocuentemente que hemos andado por sendas extraviadas. Hasta las mismas leyes protectoras han resultado dañosas, pues ellas contribuyeron a inflar artificialmente el valor de los ganados y la realidad de las cosas ha tornado en aleatorio lo que antes parecía una seguridad perfecta, hasta el punto de que hoy todo el mundo se arrepiente de haber tenido sus capitales invertidos en ganados.

El rumbo que debe seguirse es el de fomentar, promover, favorecer y apoyar decididamente a la agricultura por medio de un vasto plan de disposiciones legislativas y administrativas adecuadas, entre las cuales pueden figurar las siguientes:

1a.—Realizar el pensamiento del legislador de distribuir las tierras baldías e indultadas entre los jefes de familia panameños y los inmigrantes agricultores que vengan al país, dándoles las diez hectáreas ofrecidas por la ley sin costo alguno en los términos mencionados ya en esta Memoria;

2a.—Disponer que los ganaderos tengan sus ganados encerrados y hacerlos responsables de los daños que éstos causen en las fincas agrícolas sin excepción de ningún género;

3a.—Establecer y mantener un sistema de irrigación adecuado en las regiones en donde sea necesario para beneficio de los agricultores y aprovechar la fuerza hidráulica donde fuere posible;

4a.—Estimular el cultivo del arroz, del maíz, de los frijoles, de las papas y de otros productos alimenticios, sea haciendo el Estado una promesa solemne de compra que le permita al labriego esperar una compensación justa; sea estableciendo cultivos en grande escala como una enseñanza práctica de indudable beneficio para el país;

5a.—Establecer un impuesto de introducción sobre los productos extranjeros enumerados en el punto anterior, que sea suficiente para igualarlos a los productos nativos en el mercado nacional, más un margen equitativo de provecho para el cultivador, debiendo quedar facultado el Poder Ejecutivo para rebajar el impuesto o aumentarlo según las circunstancias;

6a.—Facilitarle a los agricultores el uso del crédito para sus labores agrícolas y la recolección y movimiento de sus cosechas, por medio de asociaciones locales en conexión con el Banco Nacional.

Al mismo tiempo que se ponen en práctica estas medidas, es de rigor continuar la salvadora obra de la construcción de los caminos nacionales, emprender con empeño el saneamiento del mayor número posible de poblaciones del interior, a efecto de que se formen núcleos sociales importantes, sanos y atractivos en los cuales tanto el nacional como el extranjero inmigrante encuentren vida cómoda, grata y sin peligros, con la consecuencia económica inevitable de crearse nuevas necesidades que determinen un poder mayor de producción y de compra.

Y entonces habremos salido de la vida pastoril sin horizontes en que hemos venido existiendo por siglos, para comenzar un verdadero avance en la vía del progreso; nuestro poder económico ascenderá en progresión geométrica, y los recursos fiscales crecerán también, proporcionalmente, para permitirnos llevar hasta a los rincones más remotos del país el influjo propulsor de la cultura y bienestar social en todas sus formas.

En revista Estudios, Año I, No. 2,
pp. 216-222, Panamá, septiembre-
octubre de 1922.

PANAMA ANTE EL PROBLEMA DE LA PRODUCCION Y EL LIBRE CAMBIO

Por JOSE NARCISO LASSO DE LA VEGA

Eusebio A. González, propietario y animador de varias empresas comerciales, acaba de publicar un estudio sobre el problema del proteccionismo y el librecambio ante nuestro país.

El trabajo, en término general, está presentado en una forma satisfactoria. La materia se encuentra bien distribuida y está expuesta en una forma metódica, clara y sencilla. Se observa en algunos capítulos ausencia de datos estadísticos que son indispensables en trabajos de esta naturaleza en que cada afirmación tiene que estar respaldada por un hecho comprobado.

El autor mismo, al comienzo de su obra, excusa esta falta por las dificultades que hay en nuestro país para obtener datos estadísticos. No obstante esta ausencia de datos, a que va llegando el trabajo, no son el resultado de razonamientos más o menos bien ordenados, sino la consecuencia de observaciones de la realidad viviente.

El trabajo se divide en una introducción y ocho capítulos. En el primer capítulo el autor reproduce los argumentos que se presentan en favor y en contra de la política económica inspirada en el proteccionismo y luego va examinando cada uno de esos argumentos en relación con la economía panameña para llegar a la conclusión que nuestras tarifas proteccionarias no han tenido el efecto esperado por los partidarios del sistema. Ni han impedido que el dinero salga de nuestra economía, no han dado protección al trabajo no han logrado el alza de los salarios.

En este primer capítulo, el autor hace una observación sobre la cual vale la pena llamar la atención. Sostiene el libro que el proteccionismo no puede dispensarse a cualquiera industria, ni en cualquier momento de su desarrollo, pues éstas están de tal manera relacionadas entre sí, que la protección inadecuada a una podría traer como consecuencia la ruina de las otras y, por lo menos, retrasar su desarrollo. Es de tal manera exacta esta observación que nuestro propio país puede presentarnos ejemplos para ilustrarlos. La producción de alcoholes, por ejemplo, está tan íntimamente vinculada a la producción de cerveza, que las medidas que ha tomado nuestro país para favorecer a ésta ha sido evidentemente una de las causas de la ruina de aquella. La política de concesiones a base de renunciamiento de la falta de aumentar impuestos ha colocado la producción de cerveza en un plano verdaderamente privilegiado, y, en cambio, la consecuencia de esa situación ha sido el decaimiento progresivo de nuestra producción de alcoholes y con

ella de la producción de caña que tanto ha afectado a algunas de nuestras provincias.

También la producción dispensada a la industria azucarera por el sistema de concesiones, ha impedido el desarrollo de pequeñas industrias domésticas como la fabricación de confites, siropes y frutas en conserva que tienen como base en su producción la utilización de la azúcar como materia prima. Es tan evidente este efecto de la protección, que nuestro Gobierno se vio obligado, no hace mucho tiempo, a dictar una Resolución en la que admitía que la azúcar importada para fines industriales estaba sometida a un régimen impositivo distinto. De esta importante observación se deduce que una política económica que tenga como base el proteccionismo tiene necesidad de hacer una clasificación de las industrias para dispensarles protección arancelaria a aquellas que se consideren básicas y cuyas relaciones con las demás industrias y con la agricultura no sean de naturaleza que la protección de la una signifique necesariamente el perjuicio de las otras.

El autor refiriéndose a la agricultura panameña observa con mucho acierto que ésta, para su futuro desarrollo tiene necesidad de tomar la forma de explotación colectiva. Para nosotros es indudable que nuestra agricultura difícilmente podría desarrollarse sobre las bases de iniciativa individual que ha sido el gran estímulo de los países agrícolas en el siglo pasado. Hoy día una gran parte de la producción mundial agrícola trabaja con una técnica socializada que le permite participar de todas las ventajas de la gran producción con sus consecuentes efectos sobre los precios. Los países de agricultura escasamente desarrollada, sometidas a la concurrencia en los mercados mundiales, no pueden resistirla y sucumben ante ella. El proteccionismo, por sí mismo, no podría nunca dar los elementos que son necesarios al desarrollo de nuestras actividades agrícolas. Un alto impuesto sobre el arroz, por ejemplo, no tendría más consecuencias que aumentar el costo de un artículo que es la base de la alimentación. En cambio, la producción de arroz en forma colectiva permitiría la utilización de una técnica más desarrollada y el aumento de la producción misma, traería como consecuencia una disminución en los precios y colocaría nuestros artículos en mejores condiciones para concurrir con el artículo importado sin recargar el costo de vida.

Lo que decimos sobre el arroz podríamos extenderlo a casi toda nuestra producción agrícola tanto de consumo nacional como de exportación.

Coincidimos con el autor en negar aptitud económica a nuestra República para tener un destino industrial. La determinación de la vocación económica de un país no puede hacerse tomando en cuenta solamente si las condiciones naturales son favorables al desarrollo de tal o cual tipo de economía, sino que es indispensable buscar bien dentro de la economía mundial cuál es la posición que corresponde al país en la división internacional del trabajo.

Un país puede tener condiciones y recursos naturales para fabricar vinos y sombreros, pero si las tendencias generales y permanentes del mercado mundial no son favorables, la utilización de los recursos no tendría más resultados que el entorpecimiento de las fuerzas productivas dentro del mercado mundial, primero y, como consecuencia refleja, dentro del mercado nacional. No es posible hoy día llegar a forjar una política económica basándose exclusivamente en realidades o en posibilidades nacionales. No es cuestión de filantropía, de humanitarismo o de concepciones internacionales, sino una necesidad o, más propiamente, una imposición de la historia.

Nuestro país, y la mayor parte de los países de la América española, tienen como destino natural ser abastecedores de materias primas de los países industriales y vivir siempre del intercambio económico. Ya Federico List en el siglo XIX decía en su "Sistema de Economía Nacional" que los países tropicales y subtropicales no tenían vocación para la industria y que toda su grandeza y civilización descansaba en la etapa más alta de su desarrollo económico que sería la Agricultura.

En el punto en que nuestra conformidad no es completa con las ideas desarrolladas por el autor es en su entusiasmo por la vocación comercial de nuestro país. Consideramos nosotros que nuestras dos ciudades principales tienen una posición geográfica que las hace inclinarse al comercio, pero el comercio que se ha desarrollado en ellas históricamente y el que se desarrolla ahora no justifica un entusiasmo ilimitado por ese tipo de actividades. Nosotros no podemos perder de vista que la Nación panameña la constituye todo el territorio nacional con todos sus habitantes y no los ciento veinte mil individuos que viven en nuestras grandes ciudades. Al referirnos a una política económica, tenemos necesariamente que tomar en cuenta los intereses y las necesidades de las provincias. El Comercio de las dos ciudades más importantes de nuestra República no procura ningún bienestar nacional, ni siquiera podríamos decir a los individuos que viven en ellas.

Cuando nuestro Istmo ha sido obligado del Comercio en la época de la colonia, todo el territorio que servía de puente participaba de un cierto bienestar, pero el resto de la población vivía al margen de él. La prueba más evidente es que la Colonia no nos ha dejado ningún monumento que demuestre actividades importantes que sirvan de testimonio de la riqueza de nuestro Istmo. Fuera de la Iglesia de Natá y de un par de altares en la Iglesia de Parita no hay en nuestro interior huellas de la prosperidad colonial. Otro tanto puede decirse de la época del descubrimiento de las minas de oro de California. Hubo mucha actividad comercial en nuestras dos ciudades terminales, pero esa actividad no trajo como consecuencia el afianzamiento de nuestra economía nacional.

Aún hoy día las actividades comerciales no tienen gran signi-

ficación nacional. Ocurre con nuestro comercio, que tiene la particularidad de engendrar una corriente de inmigración para luego servirse de ella. A medida que crece nuestro comercio, aumenta la corriente de inmigración de comerciantes que vienen a ocupar las principales posiciones y la población nacional va siendo recluída a posiciones de menor importancia o arrojada a los cargos públicos a obtener una retribución administrativa sin participación en la distribución de la riqueza nacional.

Si nuestra República adoptase como principio en su política económica, las recomendaciones del autor de este libro, que por lo demás son ideas muy extendidas entre nuestros sectores comerciales, podría ocurrir que nos encontráramos en presencia de un comercio muy desenvuelto y próspero al lado de una economía arruinada.

Consecuente con sus razonamientos, la tesis propone como medida básica, el régimen de puertos libres en las ciudades de Panamá y Colón, establecidos de una manera gradual y progresiva. Para apoyar su recomendación invoca la experiencia arancelaria de los últimos años. No estamos conforme con esta conclusión. Los Puertos Libres que han adoptado este sistema en algunas ciudades tienen ya una economía muy bien desarrollada y dentro de ella el puerto libre viene simplemente a desempeñar una función económica. Hamburgo, por ejemplo, que cita el autor no representa para la economía alemana un elemento importante de su estructura económica. La economía alemana está ya formada y dentro de ella, los puertos libres no hacen más que facilitar el tránsito de productos que no son la principal actividad del Reich.

En nuestro país, al contrario, todas las actividades económicas se encuentran en nuestras dos grandes ciudades. Ellas forman, por decirlo así, el núcleo central de nuestra economía. La declaración de Puertos Libres en estas condiciones, acabaría de separar nuestro sector urbano de nuestro sector rural. Su principal efecto sería, indudablemente, el desarrollo del comercio, pero no por la absorción de nuestra población nacional sino, como ha sido en el pasado, por la provocación de una corriente de inmigración que vendría a desplazar la población nativa. En la época en que iba a construirse el Ferrocarril de Panamá, hubo en nuestro país un entusiasmo ilimitado y en cierto modo ingenuo por aquella empresa. Llegó a pensarse entonces, como ocurrió después con el Canal, que el Ferrocarril al través del Istmo, resolvería todas las dificultades económicas del Departamento. El Dr. Justo Arosemena, entonces contrarrestando ese entusiasmo desmedido, decía que el Ferrocarril sería una obra sumamente lucrativa, pero para la empresa que lo construyera, y así fue en efecto. Otro tanto podría decirse respecto a los Puertos Libres en Panamá, y Colón, sería una medida sumamente beneficiosa para los comerciantes y productores extranjeros, pero en ningún caso para la población nacional.

En nuestra opinión, la excelente posición geográfica de nues-

tras ciudades terminales deber ser aprovechada al mismo tiempo para desarrollar el comercio y para desarrollar nuestras actividades agrícolas. Para ésto sería necesario, al contrario de las recomendaciones de la tesis que comentamos, adoptar una política arancelaria a base de tratados comerciales que permitieran que los países que nos venden sus productos manufacturados se convirtieran por ese solo hecho en los principales clientes de nuestros productos agrícolas. Hoy día con la política arancelaria vigente, los 18 ó 20 millones de dólares que compramos anualmente al extranjero para reexportarlos, en gran parte en forma invisible, no representan para nuestra economía más que una simple fuente de ingresos de la cual participan primordialmente grupos de individuos que no tienen con el país ninguna vinculación fundamental.

Para ilustrar mejor nuestro pensamiento, nos permitimos acudir a un ejemplo. Si nuestro comercio compra actualmente un frasco de perfume de Francia, para venderlo a un peruano que va de paso para New York, el beneficio principal que obtiene nuestra economía es la diferencia entre el precio de compra y el precio de venta. Si el comerciante es un extranjero no vinculado a nuestra economía, como son la mayor parte de los comerciantes en Colón, esa diferencia será a su vez exportada después de haberse capitalizado dentro de nuestro país o será exportada para capitalizarse fuera. El beneficio efectivo, pues, no lo constituye más que la parte del beneficio destinado al pago de los sueldos a empleados panameños, la parte destinada al pago del local y la parte que corresponde al Estado en concepto de impuestos. Si examinamos el mismo ejemplo, en un régimen de tratados comerciales, tendremos que además de lo obtenido, la compra en el extranjero de artículos de exportación invisible ha servido para abrir en el país de origen del artículo un mercado a nuestra producción agrícola. Negociando anualmente nuestra cifra de importación mediante entendimientos comerciales, podríamos ofrecerle al sector rural de nuestra economía un margen de 15 millones de dólares que constituiría su mercado. La prosperidad de nuestras ciudades tendría entonces una evidente repercusión en nuestro campo. Un aumento del tráfico por el Istmo que permitiera al comercio un mayor volumen de ventas significaría necesariamente mayores posibilidades de exportación de nuestro café, de nuestro cacao, de nuestra concha madre perla, para no citar más que nuestra exportación actual. Si nuestro comercio con el Japón aumenta, el hecho de comprarle más artículos manufacturados a aquel país necesariamente significaría una mayor capacidad de compra de aquel país de productos agrícolas del nuestro.

Por todas estas razones nosotros no podemos compartir el entusiasmo de la tesis por el ensayo de Puertos Libres.

No decimos lo mismo de una Zona franca en algún lugar del Istmo. Esta sí que es una medida indispensable. Ella nos pondría

en condiciones de desempeñar una importante función de distribución en el Comercio del continente o por lo menos en el Litoral Pacífico. Pero la Zona franca es una cosa distinta al Puerto Libre y son diferentes por lo tanto sus efectos económicos.

No deseamos distraer más la atención del lector. Será demasiado extenso este comentario. Digamos simplemente para terminar que el estudio del Sr. González significa un esfuerzo muy apreciable. Que se lee con gran interés, se obtienen observaciones importantes, sugiere problemas y soluciones trascendentales para nuestro país.

Nosotros en cierto modo hemos contribuido a la inquietud del autor por las cuestiones económicas desde la cátedra de la Escuela Libre de Derecho. Al leer ahora esta exposición nos sentimos satisfechos de haber estado en contacto con este joven empresario que no circunscribe sus actividades a sus negocios particulares, sino que sabe recoger y ordenar sus observaciones para que puedan servir al progreso de la República.

"Panamá ante el problema de la producción y el Librecomercio", en revista Universidad, Año I, No. 7 pp. 65-70, Panamá, enero-febrero de 1937.

HACIA UN PROGRAMA DE DESARROLLO

Por RUBEN DARIO CARLES GRIMALDO

Hemos visto que existe en nuestro país un evidente convencimiento acerca de la necesidad de re-estructurar nuestra economía por senderos que permitan mejores niveles de vida a la población, hemos señalado que durante los últimos años se ha dado un impulso inicial a esa labor y apuntado algunos problemas y limitaciones al desarrollo económico.

Es un hecho indiscutible que la verdadera solución de nuestra problemática economía está en el desarrollo económico del país, pero el desarrollo de un país requiere una variedad tal de investigaciones, datos, cifras, experimentos, instrumentos, equipos, etc, que no puede lograrse sin una programación, planificación, coordinación, financiamiento y activismo adecuados. Los expertos de las Naciones Unidas, al estudiar las medidas para el desarrollo, han llegado a la conclusión de que el desarrollo económico es indispensable para lograr una economía de bienestar, reduciendo o eliminando el desempleo y el sub-empleo. Pero comenzaron a advertir que:

1. El progreso económico no es posible si no existe una atmósfera favorable para él, y
 2. Que el pueblo de un país debe desear el progreso y debe moldear sus instituciones sociales, económicas, legales y políticas de manera que lo favorezcan. (5) Debe tenerse presente, además, que el desenvolvimiento de la economía del país envuelve dos tipos de actividades igualmente necesarias e importantes: una, consiste en el mantenimiento de la economía nacional, mediante la realización de hechos económicos corrientes en la producción y distribución de bienes y servicios ya conocidos o en forma ordinaria; la otra, dedica al desarrollo económico del país, que se especializa en el mejoramiento y ampliación de lo existente y en la creación de nuevas oportunidades de producción, distribución y empleo. (6) Lo anterior significa que nuestros esfuerzos deben orientarse por una parte a mantener y ampliar las ventajas que derivamos de la existencia del Canal y nuestra posición geográfica y, por la otra, desarrollar en nuestro medio las fuentes de producción y trabajo que permitan el progreso del país.
5. Naciones Unidas, *Medidas para Fomentar el Desarrollo Económico de los Países Insuficientemente Desarrollados*.
 6. Gustavo Gutiérrez, *El Desarrollo Económico de Cuba*, p. 118.

Si en verdad nos proponemos esforzarnos por impulsar el desarrollo económico es necesario que formulemos los programas y planes que permitan un trabajo ordenado y metódico. Ya es hora de que la imprevisión desaparezca y si en un pasado existieron errores debido a la ausencia de estudios y datos, en el presente no habría razón para que tales cosas se repitan. En la actualidad disponemos del diagnóstico de nuestros problemas, surgido de las investigaciones realizadas por panameños y extranjeros; También es posible obtener la asistencia técnica internacional para los casos que se consideren necesarios, de manera que hay derecho a esperar mayor acierto y seriedad.

Para delinear objetivos y programas y hacer efectiva la estrategia del desarrollo económico a la vez que la formal preparación de esos planes es necesario lograr la coordinación y eficiencia indispensables entre los organismos que sirven de instrumentos de su ejecución.

El creciente intervencionismo estatal, la multiplicación de las actividades económicas del país y la proliferación de organismos oficiales de carácter económico, que a veces se entrecruzan e interfieren, hace urgente la reforma de todo el engranaje estatal. En la actualidad tenemos los siguientes organismos que tienen funciones relacionadas con la formulación de la política económica del Estado: Consejo Nacional de Economía, Instituto de Fomento Económico, Oficina de Regulación de Precios y Comisión Arancelaria, además de las otras entidades autónomas y los órganos ejecutivo y legislativo que tienen dentro de sus propias esferas poderes e iniciativas que afectan la vida económica del país.

Mientras se realiza una reestructuración legal debe inmediatamente restablecerse un criterio definido a fin de que los varios organismos colaboren unos con otros en la tarea de formular, coordinar y ejecutar la política económica del Estado, pues resulta altamente inconveniente que cada organismo tenga su propia orientación y que surjan conflictos o situaciones contradictorias.

El programa que orientado al logro del desarrollo económico del país deberá perseguir los siguientes fines particulares:

- 1.—Eleva la productividad por persona —hora empleada en la producción de bienes y servicios— dando impulso a la educación y divulgación técnica, las vías de comunicación y medios de transporte y la electrificación. En relación a la agricultura se deberá atender la mecanización, el almacenaje y refrigeración, la fertilización, el regadío y la intensificación de las estaciones experimentales.
- 2.—Aumentar el número de personal con empleo productivo diversificando la producción.
- 3.—Mantener, mejorar, o cuando menos defender todo lo que sea posible, la relación neta de intercambio.
- 4.—Distribuir más adecuadamente el ingreso nacional entre sus distintos perceptores, siempre y cuando dicha distribución, implican-

do mejoras de la utilidad total alcanzable, no reduzca perjudicialmente las posibilidades nacionales de inversión. (7)

5.—Impulsar cuanto sea posible la capitalización nacional en el sentido de incrementar y mejorar la dotación de capital por persona empleada en la producción, distribución y transporte de los bienes económicos.

6.—En relación a la industria ha de tenerse sumo cuidado al utilizarse el arancel proteccionista como elemento propulsor de nuevas actividades. Es necesario recordar que así como la industria aspira a ser protegida, también existe el consumidor, el comerciante y los intereses del Fisco. Por eso repetimos aquí conceptos emitidos por nosotros anteriormente en relación al proteccionismo industrial y la actividad comercial:

- a) No debe existir, en términos absolutos, conflicto entre la industria y el comercio. Debemos fomentar la industria cuando ello se justifica y estimular el comercio cuando es necesario y conveniente.
- b) Alcanzar el bienestar general ha de ser el criterio que determine las decisiones en el campo económico. Para lograr este objetivo los intereses de ciertos grupos —comerciantes o industriales— deben quedar subordinados a los intereses de la mayoría, no importa cuán estrepitosas sean sus quejas ni exagerada su propaganda. Los intereses creados reaccionan para su exclusivo beneficio.
- c) No puede hacerse una afirmación general en el sentido de que la industrialización sea buena o mala. En el presente estado de nuestra evolución económica algunas industrias se justifican, otras no. Debemos por lo tanto fomentar y proteger aquellas que verdaderamente se justifican y cerrar el paso a las que no tienen méritos. El problema de la protección a la industria no es uno solo. Cada caso, cada industria presentan problemas diferentes y en atención al caso específico es que debe tomarse la decisión.
- d) El comercio debe reconocer que para ciertas industrias la protección arancelaria se justifica. Los industriales deben aceptar que el arancel proteccionista no puede ser un medio para acrecentar sus fortunas personales en perjuicio del consumidor y del Fisco. Amparados por el arancel proteccionista y ayudados por las exoneraciones podríamos establecer industrias que sólo benefician a los empresarios. Ello, claro está, es absurdo.
- e) Debemos estimular las actividades comerciales y el ajuste de los aranceles es medida indicada siempre que no se perjudiquen industrias nacionales de méritos indiscutibles.
- f) No hay que llamarse a engaños, la industrialización no resultará en una rebaja en el costo de la vida. Las ventajas del desa-

7. Gutiérrez, op. cit. p. 118.

rollo industrial no se reflejarán en forma de disminución de los precios y en consecuencia del costo de la vida. . . Esto sólo será posible en un plazo más o menos largo y en algunos casos es improbable.

- g) Para ciertas industrias se justifica el precio más alto que en el mercado local produce la protección arancelaria. En ocasiones el mérito de una industria no puede demostrarse en términos de precios más bajos para el consumidor local. Hay otros factores que justifican su existencia.
- h) Será entonces el cúmulo de ventajas o beneficios que aporten a la economía nacional lo que determine la conveniencia de proteger una industria. Estas ventajas han de ser reales y no promesas vagas o deseos piadosos imposibles de alcanzar. El Gobierno debe analizar periódicamente el estatus de las industrias protegidas a fin de determinar si efectivamente constituyen elementos positivos al desarrollo económico del país. El arancel no puede convertirse en protector de actividades ineficientes o en subsidio a empresas parásitas y monopolios que nada o muy poco aportan a la economía del país. (8)

El logro de los anteriores objetivos ha de incluir, necesariamente, el desarrollo de las siguientes actividades:

- a) Proceso de substitución en las importaciones, mediante el cual debemos consumir los artículos que podemos producir satisfactoriamente en el país. La tendencia debe ser que el valor relativo de las importaciones de substancias alimenticias tienda a disminuir, ya que nuestro desarrollo, en su primera fase, tiene por objeto aumentar la producción de alimentos, objetivo que suele ser más accesible que otros al requerir menos cuantía de inversiones. Al cambiar la composición de las importaciones porque producimos más, tendríamos disponibles más divisas para adquirir los bienes capitales que necesitamos, y al importar menos artículos de consumo porque éstos son producidos en el país o se mantiene el circulante en la República incrementando la actividad económica o adquirimos en el extranjero artículos que antes no podían ser adquiridos por emplear nuestros recursos en la adquisición de las cosas que ahora producimos.
- b) Posibilidad de exportar ciertos artículos de producción nacional incluyendo aquí la posibilidad de otorgar subsidios a los productores. Al aumentar las exportaciones dispondríamos de más divisas para comprar en el mercado internacional las cosas que no producimos y al aumentar la producción con excedentes para la venta exterior incrementaremos no sólo el empleo de mano de obra industrial sino la producción de materias primas.

8. R. Carles, Jr., entrevista, SIETE, Feb. 1954.

- c) Asegurar mayor participación a la producción nacional en el mercado de la Zona del Canal, ya mediante acuerdos o convenios comerciales con los Estados Unidos, la suspensión del Buy American Act para la Zona del Canal o mediante una acción deliberada y consciente de organismos oficiales tendiente a conquistar el mercado zonista en condiciones de competencia mundial. Quizá sea conveniente pensar que si no vendemos artículos panameños en la Zona aun cuando sea mediante el dumping ellos comprarían en otras partes y entrarían a Panamá de contrabando siendo más grave, entonces, el perjuicio para la economía nacional.
- d) Mayor aprovechamiento de nuestra capacidad de importar, restringiendo o gravando la importación de ciertos artículos de lujo.
- e) Fomentar el ahorro y crear un mercado de capitales estable que haga posible la inversión de los fondos hoy inactivos y que canalice a la producción los ahorros que hoy sólo se invierten en la construcción de casas.
- f) Mantenimiento de los incentivos y garantías a la producción y una debida coordinación entre los distintos organismos gubernamentales que intervienen en la actividad económica. Es profundamente contraproducente que las actuaciones de organismos oficiales se conviertan en ocasiones en obstáculos al desarrollo económico desvirtuando en esos casos su razón de ser. Quizás es tiempo para pensar seriamente en una coordinación más efectiva entre las distintas entidades para obtener un concierto armónico en el desarrollo de las actividades económicas.
- g) Reconocimiento de que el verdadero progreso del país ha de lograrse mediante el aumento y desarrollo de la riqueza privada. Nada efectivo logramos con entidades oficiales enormes, recargadas de empleados; más vale estimular la empresa privada que crea riqueza permanente. Aquí ha de tener plena vigencia la disposición constitucional que establece que el ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares, cumpliendo al Estado la función de dirigir las y reglamentarlas con el fin de acrecentar la riqueza nacional y de asegurar sus beneficios para el mayor número posible de los habitantes del país.

Fragmento de Problemas en el desarrollo económico de Panamá, 1954.

—CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Por DAVID TURNER MORALES

CONCLUSIONES

1.—No existe la economía canalera. La economía de la República de Panamá es substancialmente agrícola, tanto por la generación de ingresos, que representó en el año de 1950 el 33.3% del producto territorial, cuanto por la fuerza de trabajo ocupada, significada en cerca del 60% de la población económicamente activa. (Capítulo IV, Inciso 1).

2.—Panamá no ha tenido desarrollo económico en razón del Canal. Los convenios suscritos, vis-compulsiva, entre Panamá y los Estados Unidos transfieren a esta última nación los derechos de explotación de la situación estratégica a través del Canal e implican otras cesiones jurisdiccionales en parte del territorio istmeño. Los ingresos adicionales derivados del establecimiento del Canal equivalen a una explotación antieconómica de los recursos naturales, y por tanto, son productos de un mejoramiento accidental reversible (Capítulo I, inciso 4; Capítulo III, inciso 3 y Capítulo IV, inciso 6D).

3.—El impacto del Canal en la economía panameña es dual y contradictorio: Por una parte, el establecimiento de la zona libre del Canal y el traslado de mano de obra nativa hacia los trabajos canaleros ampliaron considerablemente el deficiente de la relación de intercambio exterior; por otra, los ingresos derivados de la misma fuente, sirven para compensar los efectos perjudiciales en la balanza de pagos (Capítulo IV, inciso 6).

4.—El saldo negativo de comercio se logra cubrir, permitiendo una Balanza de Pagos positiva, en las épocas de expansión de la actividad canalera (construcción, obras auxiliares, guerras), pero en condiciones normales los ingresos provenientes del Canal no alcanzan a cubrir dicho deficiente. (Capítulo IV, inciso 6D).

5.—Así y tomando en cuenta otros factores (inflación monetaria, elevación de precios, etc.) es dable afirmar que en términos generales y a la larga, cualquier ingreso que se perciba desde el exterior revierte, a la par que gran parte de los ingresos derivados de la producción interna (Capítulo IV, inciso 6D).

6.—La economía de Panamá no constituye una excepción. Está estructurada y padece de las mismas deficiencias de todos los países subdesarrollados. Su economía es semi-colonial con arraigadas supervivencias feudales (Capítulo IV, inciso 6D).

7.—En el presente, el país no dispone de los recursos naturales básicos (hierro y energéticos) ni financiero (capitales y crédito) ni humanos (fuerza de trabajo y mercado) ni técnicos (organización y especialización del trabajo) existentes en otras áreas subdesarrolladas, cuyas economías son, en general, de tipo neocapitalista (Capítulo I).

8.—Consecuentemente y mientras no cambien las condiciones del momento, ya sea por adelantos revolucionarios de carácter técnico (utilización del átomo en el proceso productivo), ya por otras causas que permitan la integración y aumento de los recursos (fusión regional de los países bolivarianos), Panamá sólo podrá fomentar un desarrollo de tipo evolutivo y gradual. (Capítulo I y IV, inciso 6D).

9.—El desarrollo evolutivo y gradual presupone el ordenamiento de la economía con miras al mejor aprovechamiento y explotación de los equipos y factores disponibles, así como la ocupación de los recursos ociosos (Capítulo IV, inciso 6D).

10.—El régimen de tenencia de la tierra y el sistema de producción agrícola derivado, son supervivencias feudales que mantienen atada a la economía y obran como un serio obstáculo a su desenvolvimiento. El país no podrá progresar sin la transformación de la estructura agraria (Capítulo IV, inciso 2).

11.—La situación geográfica de Panamá ha permitido que en determinados momentos de su historia, el país haya entrado en fases de prosperidad, gracias a los estímulos exteriores. El hecho histórico sumado a la educación teórica y universalista, han deformado parcialmente la mentalidad panameña que aspira a un progreso advenido desde el extranjero. Esta deformación de la mentalidad es otro de los factores negativos al desarrollo económico. (Capítulo II, incisos 4 y 5).

12.—El comercio interior de Panamá está cimentado sobre la base de la compraventa de mercancías importadas, principalmente. Ello ha conducido a la descapitalización interna, de un lado, y a una pugna con los sectores de la producción, de otro. Ambos resultados producen un impacto dañino en la economía (Capítulo V, inciso 3B).

13.—La escasez y deficiente proyección de las vías de comunicación, así como la insuficiencia de los transportes, son factores que no han permitido una mayor integración de los recursos propios y mantienen, por ende, a la economía en la etapa semifeudal y de agricultura consuntiva (Capítulo V, inciso 3C).

14.—No se ha levantado un inventario de los recursos naturales de la nación. Se desconoce la existencia o cuantía de minerales básicos en el proceso industrializados, como hierro y carbón; el petróleo no se ha ubicado y la hulla blanca yace como recurso potencial. Sin embargo, se vienen explotando minerales de importancia en el mercado internacional, dentro de los que destacan el aluminio y el manganeso. El oro y la plata son susceptibles de explotación inmediata. La extensión de las costas panameñas y su proverbial fecundidad, hacen suponer abundantes riquezas marinas. El suelo es fértil y pleno de vegetación y las maderas explotables, de gran calidad. (Capítulo II, inciso 2).

15.—A los anteriores, habría que añadir como recurso natural de tipo especial, la situación estratégica: Panamá es punto neurálgico en el comercio internacional. Si bien el país transfirió las excelencias de su condición geográfica para que, mediante la apertura de un Canal, se explotara la comunicación transistmica y se abreviaran las rutas internacionales, conserva todavía su posición estratégica que le permite colocar ventajosamente sus productos en cualquier mercado y aún obtener beneficios del comercio internacional a través de las reexportaciones. (Capítulo II, inciso 2A y Cap. IV, inciso 6B).

16.—Los recursos humanos y financieros son pobres. El primero está restringido por la escasez de la población; el segundo, por la falta de un sistema bancario y de crédito, y por el propio atraso económico. (Cap. II, inciso 3 y Cap. IV, inciso 5).

17.—Aunque Panamá no puede, en virtud de sus recursos disponibles, promover un desarrollo vertiginoso mediante la industrialización a corto plazo, sí cuenta con recursos potenciales suficientes que le permiten elevar notablemente los niveles de ingreso de su población. Téngase presente que la población forma el denominador en la relación que determina el ingreso o producto neto "per cápita". (Cap. I y Cap. IV, inciso 6D).

18.—La apropiación privada de la tierra asume las formas contrastadas de grandes extensiones conjuntamente con la atomización de la propiedad. El absentismo de los grandes terratenientes unido a las escasas inversiones, ha dado como resultado una agricultura trashumante y una producción exigua. Consecuentemente, los agricultores, que forman el sector mayoritario de la población, no concurren a la economía cambiaria ni como productores ni como consumidores; aunque en los últimos años, gracias a la apertura de comunicaciones y a la introducción de maquinaria en algunos cultivos, se nota una mayor participación del referido sector, ésta es pobre todavía. (Capítulo IV, inciso 2).

19.—Panamá ocupa la posición industrial que corresponde a toda región de escasos recursos y de un mercado interno reducido. Las industrias radicadas en su suelo son aquellas que no requieren de grandes inversiones ni de mano de obra especializada, pero que, no obstante, alcanzan un amplio consumo popular. (Capítulo IV, inciso 3A).

20.—Las actividades económicas, a excepción de la agricultura, se hallan concentradas en un alto porcentaje en la ciudad capital. Dicha localización se debe y ha traído como consecuencia el aumento de la población urbana y el decremento de la población rural. (Cap. IV, inciso 3 y Cap. II, inciso 3).

21.—Con relación a la población total, resulta breve el número de personas dedicadas al trabajo productivo y la productividad media de trabajo es baja, de donde no puede ser muy grande, como ocurre, el número de personas sustentadas por la actividad econó-

mica. (Capítulo IV, inciso 3D).

22.—No existe una concepción moderna de las finanzas públicas. La formación del presupuesto es de carácter conservador y tiende a su equilibrio periódico. Los cambios introducidos se realizan con base a experiencias extrañas. La carga tributaria gravita con mayor ahínco sobre los sectores de menores ingresos, a través de la imposición indirecta. Los ingresos corrientes se dedican en su totalidad a cubrir los gastos de administración y sólo se efectúan inversiones por vía de préstamos. El manejo de la deuda pública resulta muy oneroso en virtud de que no existe un criterio formado al respecto y se introducen cambios con demasiada frecuencia. (Capítulo IV, inciso 4).

23.—Salvo error u omisión, puede afirmarse que Panamá es el único país independiente que no cuenta con moneda de papel propia. La utilización del billete norteamericano representa un crédi-

operación del Canal representa en favor de Panamá, ingresos por la venta de mano de obra; por el concepto de anualidad; por los suministros realizados en pequeña escala, y por los servicios prestados interiormente a empleados, trabajadores y militares acantonados en la Zona; teniéndose, como contrapartida, el contrabando, la venta de productos y servicios realizados por los establecimientos zoneítas, las exacciones ilícitas derivadas de impuestos, multas, contribuciones, etc. y la explotación de la ruta en provecho exclusivo de los Estados Unidos. (Cap. III, inciso 5D).

28.—El establecimiento del Canal es la causa y origen del fuerte deficiente de comercio exterior. La demanda de mano de obra nativa en su construcción, mantenimiento, ampliación y operación, desplazó a los mejores hombres de las faenas productivas internas; si bien las remuneraciones obtenidas resultaron altas, el producto no benefició al país: a partir de entonces, quedó supeditada en gran parte para su mantenimiento a las importaciones. (Cap. IV, inciso 6D).

29.—Panamá ostenta uno de los índices más altos del mundo en cuanto a crecimiento demográfico, ya que se aproxima al 3% anual. El incremento nominal del Ingreso en los últimos años parece ser mayor que el del crecimiento de su población. Empero, si se lleva a cabo un ajuste en los precios (deflación), se llega a la conclusión contraria: el aumento de la población ha sido, en la realidad, mayor que la acrecencia del Ingreso. En otras palabras, el incremento de los servicios y de las cantidades de mercancías producidas, menos los pagos exteriores, resulta inferior al incremento demográfico. (Cap. IV, inciso 1).

30.—El desnivel de la balanza en cuenta corriente aunado a la consiguiente disminución de los activos internacionales y al aumento de las obligaciones exteriores, son los factores que contrastan los cambios favorables operados con el acrecentamiento del producto territorial. De no existir este amplio deficiente de comercio exterior, seguramente el incremento del Ingreso hubiese sido mayor, en los últimos años, al índice de crecimiento demográfico. (Cap. IV, inciso 6D).

RECOMENDACIONES

En el presente acápite se hacen recomendaciones de carácter básico y general tocantes al ordenamiento de la economía y con miras a un desarrollo económico de tipo evolutivo. Todas y cada una se desprenden del material temático contenido en el presente ensayo. Por lo mismo, no puede haber un orden de primacías ni tampoco se abarcan en ellas la totalidad de las recomendaciones esenciales que presupone el desarrollo gradual, ya que no ha sido éste el objetivo perseguido en la obra.

Para mayor claridad en la exposición se ha preferido ordenar

las recomendaciones por sectores de actividad económica y se ha procurado entreverarlas armónicamente, sin tomar en cuenta su grado de importancia general. Sin embargo, dentro de cada grupo, se exponen en primer término aquellas de índole primordial.

No debe perderse de vista, para una justa interpretación de las recomendaciones que siguen, que el aspecto medular del desarrollo económico es el incremento de la producción agrícola e industrial a un ritmo mayor que el crecimiento demográfico. Las recomendaciones que no ataquen directamente este aspecto, deben entenderse como coadyuvantes al desarrollo en cuanto permiten el aumento de la producción nacional.

1.—Agricultura: La producción agraria es pobre y deficiente en virtud del acaparamiento de la tierra por un grupo de terratenientes absentistas y por la escasez de medios productivos dedicados a la agricultura.

Se recomienda:

a).—Promulgación inmediata de la Ley de Reforma Agraria que transforme el régimen de tenencia de la tierra, propendiendo hacia su mejor y más productiva distribución.

La reforma agraria debe emprenderse, previo estudio de las condiciones del medio tomando en cuenta los recursos del Estado, así como los sistemas de producción y organización existentes. Las propiedades deben ser dotadas para su explotación privada y colectiva, en extensiones que sean económicamente remuneradoras tanto por la fertilidad del suelo como por su situación.

b).—Creación de un sistema de crédito adecuado para la agricultura y de instituciones de enseñanza y de estudios técnicos agrícolas.

Las anteriores son armas que no sólo deben emplearse con miras al aumento de la producción y productividad, sino también para orientar los cultivos hacia aquellos productos más convenientes al país.

c).—Establecimiento de centros de producción agrícola y promoción de obras para el desarrollo de la agricultura, tales como caminos vecinales y de penetración, obras de irrigación, almacenes de depósito, etc.

Estas obras favorecerían la producción agrícola y concomitantemente, la industria. La represa de los ríos es aprovechada para la generación de energía eléctrica y las comunicaciones vinculan los mercados.

2.—Industria: Los obstáculos esenciales que frenan el desenvolvimiento industrial son: la competencia exterior, la estrechez del mercado doméstico y la falta de recursos, especialmente, los de carácter financiero.

Se recomienda:

a).—Estructuración de una política fiscal proteccionista, mediante el establecimiento de aranceles altos y de la restricción de

las importaciones para todas aquellas mercancías manufacturadas o susceptibles de ser producidas en forma económicamente aceptable en el interior del país.

b).—Creación de leyes adecuadas de fomento a la producción, a través de subsidios estatales y exoneraciones de impuestos. Certificación de acuerdos y tratados internacionales sólo en la medida en que sirvan a la consecución de mercados favorables a la producción nacional y permitan la incorporación de la Zona al país. Legislación tendiente a lograr la redistribución del Ingreso Nacional en forma más favorable.

c).—Fundación de organismos de orientación industrial y del crédito a mediano y largo plazo. Adiestramiento de la mano de obra y preparación de técnicos.

3.—Comunicaciones y Transportes: el escaso desarrollo de las comunicaciones y de los transportes se debe, fundamentalmente, a la insuficiencia de recursos financieros públicos y privados.

Se recomienda:

a).—En el orden interno: El Estado debe encauzar sus inversiones dentro de un plan vial y conforme a un orden de prelación; atendiéndose, en primer lugar, la conservación de los caminos existentes y la ejecución de carreteras productivas, o sean las que comunican centros de población y de producción; dejándose, en segundo término, los caminos turísticos y de escasa productividad.

Además, debe estimular el transporte marítimo y procurar un aprovechamiento más adecuado de las embarcaciones existentes y de la experiencia marítima de las poblaciones costeras. Las regiones de difícil acceso deben comunicarse por la vía aérea, pero tomando en cuenta su productividad. En todo caso, debe formularse una política demográfica de redistribución de la población.

b).—En el orden externo: Se requiere la ejecución de obras materiales que conduzcan al mejor aprovechamiento de la situación estratégica en el comercio internacional, como la instalación de puertos con su zona libre adyacente.

Asimismo, es necesario reestructurar la legislación marítima, de manera que los barcos abanderados presten un mayor servicio a la Nación.

4.—Comercio: En el orden interno, el comercio se realiza principalmente con mercancías importadas, existiendo cierto desprecio por la distribución de los productos nacionales.

El comercio exterior se ha concentrado en un sólo mercado de compra-venta, y la situación estratégica no se ha explotado convenientemente.

Se recomienda:

a).—En el comercio interior: El Estado debe aumentar su participación en la actividad comercial para satisfacer los renglones no cubiertos por la iniciativa privada, especialmente los del sector agrícola, y evitar con ello, la pérdida de las cosechas. Creación de si-

los, almacenes de depósito, precios de garantía, etc., por parte del gobierno. Asimismo, en sus compras debe darle la preferencia a los artículos nacionales. Por otra parte, los Bancos Nacionales y la política crediticia, deben favorecer mayormente dicho comercio. Es necesario emprender una campaña para desvirtuar el equívoco de que el comercio con productos extranjeros es la principal actividad económica y pugnar por una mayor armonía entre el comercio y los sectores productivos.

b).—En el comercio exterior: Reestructuración de una política de comercio exterior, mediante la revisión arancelaria y la fijación de contingentes en las importaciones. Celebración de un acuerdo de *contingentes*, con los Estados Unidos, a objeto de cuantificar las mercancías que deben introducirse en la Zona sin cubrir impuestos y restringir con ello, el contrabando ilícito; se establecerá, igualmente, los artículos de importación prohibida en aquel territorio. De otro lado, debe pugnarse por la diversificación del mercado externo.

c).—Puerto Libre: Establecer una zona libre industrial para el procesamiento, empaque, mezcla, acabado y almacenamiento de productos extranjeros y una exposición permanente de maquinarias y mercancías, susceptibles de ser negociadas a través de esta empresa. En lo posible, creación de dos puertos, uno en el Atlántico y otro, en el Pacífico, para que los barcos puedan surtirse sin necesidad de atravesar el Canal, o para aumentar la productividad del transporte marítimo. Los barcos con matrícula panameña deberán cumplir la formalidad de atracar en puertos nacionales, una o más veces al año, para con ello abatir las tarifas del transporte marítimo.

5.—Demografía y Educación: La población nacional es poco numerosa en términos absolutos y en relación con su extensión territorial; además se ve aminorada por la escasa concurrencia de diversos sectores de la comunidad en la vida nacional.

Asimismo, la educación es deficiente puesto que no capacita al estudiante en función con sus actividades y necesidades presentes o futuras.

Se recomienda:

a).—La redistribución interior de la población mediante la creación de centros regionales de producción y, posteriormente, fomentarla, a través de una política migratoria adecuada. Se requiere, por otra parte, pugnar por la incorporación de los grupos minoritarios de indígenas y de negros inmigrados a la vida activa del país. En este último caso, es necesario comunicar, integrar, la comarca de San Blas con el resto del territorio; revitalizar la actividad económica de estos sectores; el establecimiento de centros educativos y el libre acceso a las escuelas nacionales. Vale la pena recordar al respecto que no es el hombre el que se incorpora a la cultura, sino la cultura al hombre. Por ello la educación debe adaptarse

al medio.

b).—Promoción de centros de enseñanza técnica superior y de escuelas para trabajadores. Revisión y mejoramiento de los planes de estudio, procurando dirigir la enseñanza científica y técnica conforme a las necesidades nacionales y con miras a dotar al estudiante del instrumental adecuado para el ejercicio de una profesión u oficios útiles.

6.—Capitales: La escasez de capitales se debe al retraso económico, a la parvedad de los ahorros y a la falta de un sistema bancario apropiado para su encauzamiento, al drenaje o descapitalización motivado por: la unión monetaria con el dólar, el deficiente del comercio exterior y los beneficios reexpedidos en favor de las inversiones y préstamos extranjeros.

Se recomienda:

a).—Creación inmediata de la Banca Central y de una legislación bancaria que permita el aprovechamiento integral de los ahorros de la comunidad panameña.

El establecimiento de la Banca Central supone la emisión de papel moneda, así como de todas las atribuciones que le son propias, y que hacen de ésta la base del sistema. En virtud de las indecisiones que al respecto existen por parte del gobierno, conviene señalar que todo desarrollo económico requiere de capitales y que el expediente más efectivo para su formación y canalización es el mecanismo bancario, que, por ello, es la base del régimen capitalista. Ningún economista serio podría discutir la utilidad de su implantación. En el caso de Panamá, la controversia se suscita sobre la forma más conveniente de llevar a cabo su establecimiento. Por lo mismo, es recomendable realizar los estudios respectivos y si es necesario, solicitar el asesoramiento de los expertos del Fondo Monetario.

b).—Creación de uno o más organismos estatales de crédito para la producción, conjuntamente con una campaña tendiente a fomentar los ahorros particulares.

Estos organismos, que pueden ser mixtos pero con una mayor participación estatal, a fin de que el Estado pueda orientar su política, requieren de una dotación financiera adecuada. Es menester que se organicen como bancos y no por la vía presupuestal que generalmente es pobre. A esta última falla se debe que el Instituto de Fomento Económico no puede cumplir su cometido.

En virtud de que el éxito del banco central depende, en gran medida, del apoyo y cooperación de los bancos comerciales, y que éstos serán renuentes a prestar dicha colaboración si el Estado promueve la competencia con ellos, podría ser beneficioso que el Banco Nacional se transformara en Banco Central y la Caja de Ahorros, en Institución de Fomento.

c).—Reglamentación de las inversiones extranjeras con el objeto de canalizarlas hacia actividades secundarias y de rendimientos

proporcionales.

El país ha comprometido en demasía su independencia política y económica y si se requiere propiciar un desarrollo sano, lejos de comprometerse mayormente, debe pugnarse por su liberación cabal.

7.—Finanzas Públicas y Administración: Independientemente de que el Estado requiere aumentar sus ingresos con el fin de hacer frente a las demandas públicas crecientes, se observa cierta deficiencia en la distribución y el destino de los gastos. La carga administrativa es excesiva y, además, el rendimiento de los empleados bajo.

Se recomienda:

a).—Creación de la Oficina del Presupuesto con miras a racionalizar los ingresos, los gastos y las inversiones públicas. Revisión y reestructuración de los aranceles y demás impuestos, para que éstos operen como instrumento económico y no sólo con miras fiscalizadoras. Debe procurarse una política mediante la cual se grave con mayor empeño la renta que el consumo y la mejor fiscalización de los impuestos, especialmente, los prediales y de la propiedad inmueble rústica y urbana.

b).—Reorganización de la Administración con tendencia a obtener mayores rendimientos de los servicios públicos. Antes de poner en vigencia la Ley sobre el servicio administrativo, es necesario la mejor disposición, agrupamiento y clasificación de las ocupaciones. El servicio administrativo no debe tener como objetivo único la estabilización, sino que ésta debe ser un medio para obtener un servicio más eficiente. Por tanto, debe evitarse que la estabilidad sea un obstáculo a la buena marcha del gobierno.

La reorganización administrativa, supone, a su vez, otorgarle mayor relevancia a ciertas ramas del gobierno, como la actividad económica que hoy se encuentra relegada a segundo lugar. Así, por ejemplo, el Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias debe tener mayor importancia que la que se le ha dado. En cambio, la policía y defensa requieren menores gastos que los actuales. La Contraloría no debe restarle beligerancia a la Secretaría de Hacienda, etc.

Por otra parte y contrariamente a la práctica nociva de reducir los sueldos para hacer frente a desequilibrios presupuestales, es deseable y provechoso mejorar la retribución de los empleados, con lo que se consiguen mayores rendimientos en el servicio, e, indirectamente, aumentos en el ingreso público.

c).—Incorporación de la Oficina del Salario Mínimo a objeto de que se establezca dicho salario por zonas y sectores de actividad, y tomándose en cuenta las necesidades del trabajador y de su familia. Al respecto, cabe recordar que el medio más expedito para obtener una más conveniente redistribución del Ingreso Nacional es a través de la mejor retribución del trabajo; lo que permite el

ensanchamiento del mercado interno y nuevos estímulos en la actividad económica.

Intervención del Estado y Programa Económico: Estas recomendaciones son, por su naturaleza, de política económica y lógicamente van dirigidas al Estado, como organismo público. Para su mejor y más eficaz aprovechamiento requieren ser estudiadas y perfeccionadas, teniéndose presente el tiempo y modo de llevarlas a cabo. Además, es necesario coordinarlas a efecto de evitar conflictos perjudiciales entre los sectores de la producción e incongruencias en la política económica que, como tal, debe ser armónica. De estas consideraciones se infiere la necesidad de elaborar un programa de realizaciones a corto y largo plazo, y con un orden de prelación que atienda las posibilidades y conveniencias nacionales. No puede haber política económica consecuente sin programa. Y no puede haber programa sin un estudio previo de las condiciones del medio actuante.

En todas las naciones civilizadas se ha hecho necesaria la intervención del Estado en el encauzamiento de la actividad económica, tanto con el fin de morigerar los abusos a que conduce la pugna de intereses en el orden interno, como para proteger a la economía nacional de los embates procedentes del exterior. En el caso de Panamá, la Constitución y las leyes otorgan facultades al Estado para la orientación y dirección de la economía; sin embargo, es poco lo que se ha hecho en virtud de la carencia de programas económicos de gobierno.

Es recomendable, pues, que el gobierno y los partidos políticos que aspiran a la sucesión presidencial, estén preparados y formulen programas de desarrollo económico.

Debe tenerse en cuenta que la presión y la efervescencia políticas que se sienten en Panamá son motivadas principalmente por el retraso económico en que se vive.

El autor considera que el desarrollo económico no debe tomarse, en sí, como una finalidad, sino como un expediente idóneo para elevar el nivel de vida de los pueblos y obtener, a través de este mejoramiento, la propagación de la cultura, la afirmación de los valores éticos, el incremento de la salud y de todas las ventajas que reporta al civilización. Por ello nuestro objetivo patriótico es el de luchar por el progreso material, moral e intelectual de todos los panameños; hacemos profesión de fe en este sentido.

Fragmento de La Estructura Económica de Panamá, América Nueva, México, 1958.