

Perspectivas de las inversiones públicas en Panamá en el contexto de las políticas de estabilización y ajuste estructural

Luisa de Soto*

PRESENTA EL PROCESO DE TRANSFORMACION DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA PANAMEÑA CON MIRAS A DESARROLLAR UN PROGRAMA DE MODERNIZACION Y DESARROLLO DE DICHA ECONOMIA PARA GARANTIZAR UN CRECIMIENTO AUTOSOSTENIBLE.

1. Sean mis primeras palabras para extender un cordial saludo a las distinguidas autoridades políticas de los países centroamericanos, a los profesionales del Instituto Centroamericano de Administración Pública, a los expertos internacionales y a los invitados especiales de esta primera conferencia sobre las "Perspectivas de las Inversiones Públicas en Centroamérica en el contexto de los Programas de Estabilización y Ajuste Estructural". Igualmente, agradezco la cálida hospitalidad de nuestros distinguidos anfitriones.
2. El Gobierno de Panamá, con el fin de desarrollar plenamente la capacidad productiva nacional, ha iniciado un proceso de transformación profunda de las estructuras heredadas del pasado, a través de acciones que se sustentan en los valores de una sociedad libre, justa, solidaria y participativa. La creación de empleos productivos constituye el objetivo primordial de las nuevas políticas económicas gubernamentales, las cuales se integran en un programa coherente de modernización y desarrollo de nuestra economía para garantizar su crecimiento autosostenible en el mediano plazo.
3. La situación que vive nuestro país, caracterizada por altos niveles de desempleo y pobreza elevada (cerca del 50% de la población no satisface adecuadamente sus necesidades básicas) es el producto

* Directora de la Unidad de Coordinación del Programa Económico, Ministerio de Planificación y Política Económica, Panamá.

de políticas económicas equivocadas durante los últimos lustros.

Estas políticas se basaron en aumentar el peso del Estado en la economía a través de la expansión de los controles de precio, la estatización de los servicios públicos, la presencia del sector público en la producción, distorsiones en el mercado del trabajo y elevados aranceles, entre otras medidas.

4. En esencia, las mismas políticas de corte mercantilista y de desarrollo hacia "adentro" que caracterizaron en las últimas dos décadas las economías latinoamericanas fueron las que generaron como consecuencia la falta de dinámica de nuestro sector industrial, la pobreza en el campo y la marginación en la ciudad y el mantenimiento de grupos favorecidos que al tomar poder e influencias políticas definen el *status quo*, impidiendo el cambio.

Estas políticas sólo pudieron mantenerse en las dos décadas anteriores, gracias a los préstamos extranjeros que "escondían" las ineficiencias de nuestra economía "arrojándoles dinero" a los problemas estructurales.

5. La economía, estancada, no generaba empleos y el Estado era quien absorbía a la población no económicamente activa a través de incentivos para la jubilación, la ampliación de la burocracia administrativa y el crecimiento del sistema educativo que mantenía a los panameños en los centros educativos por un período más prolongado, pero que engrosaba las filas de los

profesionales frustrados, al no generarse empleos para éstos, una vez terminadas sus carreras.

6. Con la crisis de la deuda a principios de los 80, el Estado recurrió primero a la progresiva eliminación de gastos en inversiones. No sólo no hubo nuevas inversiones, ni se dio mantenimiento a las infraestructuras existentes, sino que el Estado financió sus enormes gastos corrientes a través de los recursos de las entidades autónomas, creando así serios problemas a largo plazo para el país en los campos de la energía eléctrica, el suministro de agua potable y la seguridad social.

El estallido de la crisis política, donde el Estado dejó de atender la deuda, agregó otros problemas coyunturales a los problemas estructurales existentes.

El nuevo rol del Estado requiere una reducción de su tamaño y responsabilidades, reestructurar su organización interna y adecuar las funciones del mismo o la existencia de una economía de mercado.

También es necesario, aumentar la productividad de las empresas y entidades gubernamentales, así como estabilizar las finanzas públicas y normalizar las operaciones de la deuda externa.

7. Las instituciones financieras internacionales, así como los gobiernos de los países industrializados y los proveedores de dichos países, han sido las fuentes tradicionales de recursos para los proyectos de inversión. El haber perdido su condición de sujeto de crédito ha significado entre otras cosas, para

nuestro país, un resquebrajamiento muy serio de su sistema de inversiones públicas, hecho que está incidiendo profundamente sobre la capacidad de nuestro gobierno de ejecutar su presupuesto de inversiones, a pesar de la disponibilidad de recursos asignados desde un principio.

8. En efecto, no solamente se interrumpió la ejecución de proyectos de inversión sino que se dejó de alimentar el ciclo de preinversión. Hoy, la ausencia de un flujo continuo de proyectos con distintos grados de elaboración, representa una gran limitante para la identificación de proyectos que se ajusten al nuevo marco de política económica y social establecida por el Ejecutivo. Más aún, algunos proyectos de inversión ya elaborados, no se ajustan a la nueva orientación del Estado ni a sus prioridades financieras y deben ser revisados. En primera instancia, para no entorpecer la acción de cambio de política, además, para obtener el apoyo financiero y técnico necesario. Esto dilata el inicio de la fase de ejecución.
9. Las presiones sociales y políticas que claman por proyectos en ejecución, lleva a disminuir la calidad de la evaluación de los proyectos. Esto indudablemente trae como consecuencia un presupuesto mal programado y mal ejecutado en términos físicos y financieros. Nuestro gobierno está sufriendo los embates de estos problemas, lo cual ha dado lugar a serios cuestionamientos públicos ante la evidencia de una ejecución presu-

pueraria en 1991 que ni siquiera llega a un 50% de su nivel programado.

10. La implementación del programa económico, el cual recientemente ha sido aceptado por las IFI's, después de un prolongado período de negociaciones, requiere de una serie de acciones dirigidas hacia el cambio del marco administrativo y financiero existente. Los ajustes para poder hacer de nuestra economía una economía competitiva y abierta, se dan en los campos macro y microeconómicos.
11. A nivel macroeconómico, la reestructuración del Estado por medio de la privatización y reforma de las empresas públicas y la reducción del gasto corriente –para dar un mayor énfasis al gasto de inversión sobre todo en los sectores sociales y de infraestructura– requiere también de la coherencia entre la inversión pública y los ajustes microeconómicos.
12. La definición de las nuevas reglas para el sector privado con miras a eliminar las distorsiones que impiden una asignación eficiente de los recursos en las distintas actividades económicas, provocarán la salida de capital de las menos productivas hacia otras más productivas. La inversión pública deberá apoyar y facilitar las reconversiones agrícolas e industriales. De igual manera, en los sectores sociales deberán llevarse adelante ingentes esfuerzos en educación, salud nutricional, desarrollo comunitario y vivienda, los cuales debe-

rán tener atención prioritaria en las áreas más pobres del país.

13. Los sectores de infraestructura, deberán fortalecerse para permitir que las empresas privadas sean más competitivas y no introduzcan mayores ineficiencias en su proceso productivo, al no disponer de un entorno de servicios públicos eficientes.

14. Los procesos de planificación de la inversión pública y las modalidades de administración deben ser revisadas en función del nuevo contexto histórico que vive nuestro país, la región centroamericana y el mundo. La actual etapa de creciente articulación de las economías nacionales en una economía mundial crecientemente globalizada tiene implicaciones profundas en la acción gubernamental.

15. La transformación y modernización de los aparatos burocráticos representa, en mi opinión, el mayor reto que confrontan nuestros gobiernos. Es allí donde las grandes mayorías de la población medirán el grado de coherencia entre el "discurso político" y la "práctica política". Por ello, representa una parte medular de nuestro programa económico, la modernización del sector público con miras a la reducción en tamaño y la desburocratización de los procesos de toma de decisiones.

16. Nuestro gobierno enfrenta la responsabilidad histórica de conducir un período de transición que nos permita llegar a consolidar el sistema, en la segunda mitad de la presente década, para que sea

políticamente estable, socialmente más equitativo y económicamente autosostenible.

Las áreas que requieren atención particular son las siguientes:

- ◊ los procesos de planificación deberán manejar cada vez más elementos cualitativos, que valoren la cooperación, participación y concertación entre los agentes sociales.
- ◊ el liderazgo político deberá fortalecerse para otorgar consenso a las decisiones. Los partidos políticos tienen la obligación de vincular a sus mejores hombres a los puestos públicos.
- ◊ los programas deberán tener una orientación más pragmática, apoyando el tratamiento y solución de los problemas inmediatos y específicos relacionados con el cambio del modelo económico, y el nuevo rol del Estado.
- ◊ en su ejecución, los proyectos tanto de tipo económico como nacional deberán involucrar cada vez más a organizaciones no gubernamentales (ONG's), las cuales deberán fortalecerse y agruparse. La existencia de un segundo nivel más ágil, fuerte y organizado, situado entre los organismos oficiales y la población, representa una condición *sine qua non* en la modernización del sector público.
- ◊ la acción política deberá consultar cada vez más la viabilidad técnica de los proyectos de inversión. Para ello, hay que fortalecer la preinversión y contar con un banco de proyectos que maxi-

mice la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Las asignaciones presupuestarias para inversiones deberán responder cada vez menos a presiones políticas y demostrar que los beneficios sociales esperados, superan el costo de oportunidad de los recursos comprometidos.

Es evidente, que el cambio requiere el esfuerzo conjunto del sector público y privado de la economía. Hay que cambiar actitudes y esquemas de trabajo tanto dentro de la

burocracia como a nivel de empresa privada. La calidad de la educación juega un papel crucial en este cambio. Educar para la democracia significa también formar a ciudadanos conscientes y preparados para incorporarse a las diferentes instancias de participación.

El camino para recorrer no es fácil ni corto. Integrar acciones y aunar los esfuerzos de nuestros países puede allanarlo y hacer más efectiva la acción de todos

**PRESUPUESTO DE INVERSIONES PUBLICAS
SEGUN SECTOR Y PROGRAMAS: AÑO 1992/1**
(En millones de balboas)

Sector/programas	Monto	Porcentaje
Total	<u>409.8</u>	<u>100.0</u>
I. SECTORES PRODUCTIVOS	48.2	10.5
Agropecuaria	28.0	6.8
Crédito al Productor	17.4	
Fomento de la Producción	5.6	
Investigación	2.4	
Manejo y cons. de rec. natu.	2.6	
Comercio, Industria y Turismo	15.2	3.7
Mejoras a la capacidad Inst. Emp.	5.5	
Promoción de Exportaciones	4.0	
Serv. Modern. Tecnológica	0.7	
Cons. y Rest. del Casco Antiguo	5.0	
II. SECTORES SOCIALES	141.3	34.5
Educación	30.4	7.4
Primaria y Media	16.6	
Superior	5.7	
Especial	0.4	
No formal	0.8	
Crédito educativo	5.8	
Cultura y Deportes	1.4	
Salud	65.0	15.9
Red de hosp. y serv. salud	35.8	
Acueduc. y alcantarillados	24.7	
Rec. y Disp. de Desechos A. Metrop.	1.4	
Salud Nutricional	3.1	
Vivienda	38.9	9.5
Desarrollo Comunitario	7.0	1.7
III. SECTORES DE INFRAESTRUCTURA	182.0	44.4
Sistema Eléctrico Nacional	80.0	19.5
Telecomunicaciones	33.0	8.1
Transporte	69.0	16.8
Red vial	39.8	
Sistema portuario y canal	14.4	
Aeropuertos	13.6	
Ferrocarril	1.2	
IV. ADM. GENERAL, SEG. PUBLICA, JUSTICIA	14.4	3.5
V. DESARROLLO REGIONAL	11.4	2.8
Desarrollo de Colón	11.0	
Otros	0.4	
VI. INVERSION EXTERNA	17.5	4.3

1. Excluye los Programas del Banco Nacional de Panamá y la Caja de Ahorro.