

El Informe



Introducción y Resumen



New York, N. Y., Septiembre 16 de 1929

Al Excelentísimo señor don
Florencio H. Arosemena,
Presidente de la República de Panamá.
Panamá, R. P.

Señor Presidente:

UNA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA COMPLETA, COMO ÉSTA ESPERA A SERLO, PUEDE, para mayor claridad, ser dividida en dos secciones: una que comprenda una revisión de las riquezas naturales del país y su desarrollo actual, la población y sus capacidades económicas, la riqueza en forma de bienes productivos, el estado de desarrollo industrial y comercial, recursos financieros, facilidades de transporte y en general el campo de las actividades privadas: y la otra, una investigación del Gobierno en sus varias ramas y actividades., sus métodos administrativos, sistema de tributación y estado de sus finanzas. Éste es el método que se ha seguido en este Informe y el objeto de este Resumen es condensar tanto como sea prácticamente posible las observaciones y conclusiones que se exponen más adelante en detalle. Contiene algunas repeticiones, pero consideramos que el valor de las declaraciones abreviadas es tal que bien pueden disimularse.

La extensión de este estudio ha sido necesariamente restringida por el tiempo de que disponíamos y nuestro empeño de mantener los gastos dentro de ciertos límites. Al tratar sobre diversos asuntos de importancia, sólo podemos indicar la política que en opinión nuestra debiera seguirse y aconsejar la conveniencia de que se hagan investigaciones posteriores y en algunos casos asesorados por consejeros especialmente capacitados. Así, en la reorganización del servicio de correos, el sistema de la renta del timbre, el arancel aduanero, sugerimos que se empleen peritos de la materia. La organización de una Comisión de Puerto que se encargue de dirigir y administrar una Zona Libre, es uno de los puntos sobre los cuales recomendamos que se hagan nuevas investigaciones a fin de determinar las condiciones y términos bajo los cuales esa Zona puede establecerse.

Las personas relativamente extrañas al país que han tomado parte en esta investigación no pueden aspirar a conocer mejor la situación económica en general que se les pidió estudiar, que los mismos hábiles hombres de negocios y los líderes públicos que han vivido aquí toda su vida y antes de ellos sus antecesores. No pretenden, tampoco tener conocimientos especiales sobre el particular. Damos por sentado que al solicitar de ella la práctica de esta investigación, usted pensó en el valor que pudiera tener la impresión y reacciones que sufrirían mentes desconocedoras de los problemas del país, libres de influencia o de intereses personales, de la opinión local prevaleciente, y hasta de una larga convivencia con la situación, cosas todas que pueden ser óbice para que los viejos moradores no puedan ver la situación en su justas proporciones. Ocurre a veces que mientras observadores de fuera no logran verlo todo, no pasan por alto los asuntos de mayor importancia. Estas reflexiones nos movieron a aceptar la invitación. Hemos hecho este trabajo animados de un sincero deseo de ser útiles, y anhelamos a que encontrará usted en este Informe una ayuda apropiada a sus necesidades. El valor del Informe no radica en sí mismo sino en las reacciones que puedan producirse cuando las indicaciones y recomendaciones contenidas en él hayan sido juzgadas por el Gobierno y el pueblo de Panamá.

Muchas de las cosas que vamos a decir aquí son perfectamente conocidas de los residentes del país, pero hemos considerado necesario decirlas como parte de la investigación y para que sirvan de fundamento a las observaciones que aparecen más adelante.

Panamá posee recursos naturales potencialmente de gran valor y cuyo desarrollo apenas si se ha iniciado. Históricamente, se trata de un país viejo pero en punto de desarrollo es uno de los más jóvenes. Las esperanzas y actividades de los panameños han estado siempre vinculadas con el tránsito de viajeros y mercancías por el Istmo más bien que con el desarrollo interno. Y es natural que esto fuera así, pues su posición justificaba la creencia de que con el crecimiento del comercio internacional, las líneas de vapores convergerían hacia el Istmo, creando así facilidades de transporte que asegurarían el desarrollo de un importante centro comercial aquí.

Cuando el Canal se convirtió en una realidad en perspectiva, esas esperanzas parecieron estar cercanas a su realización, pero aun cuando el volumen del tráfico actual a través del Canal alcanza los cálculos que se habían hecho y las ciudades del Istmo derivan importantes beneficios del Canal, el desarrollo comercial del Istmo no ha alcanzado el auge que se había previsto en un principio. Cabe aquí mencionar que el Canal de Panamá se inauguró en los albores de la Guerra Europea, que desorganizó el comercio mundial tan profundamente que no fue sino años después de terminado cuando pudo reasumir su curso normal. Más aún: es probable que el pueblo de Panamá fue un poco exagerado en las esperanzas que se forjó acerca del desarrollo comercial rápido que había de producirse aquí como resultado de la construcción de la gran vía, y cuyas ilusiones no guardaban relación alguna con el desarrollo económico de Panamá y los países directamente servidos por el Canal. El curso del comercio entre el Lejano Oriente y Europa no ha sufrido alteraciones marcadas a causa del Canal de Panamá: ese tráfico continúa efectuándose casi en su totalidad por el Canal de Suez, porque la distancia por aquella ruta es

menor. Tampoco ha afectado el Canal de Panamá el comercio entre la costa oriental de Sur América y la costa oriental de la América del Norte. El comercio entre los estados del este y del oeste de los Estados Unidos pasa en creciente volumen por el Canal, pero Panamá no actúa como punto de distribución en este intercambio comercial. Se desprende de esto, por lo tanto, que el principal campo de comercio respecto del cual Panamá ocupa lugar ventajoso son los países que baña el Caribe y los de la costa occidental de ambas Américas. Esto no significa que no pueda otro tráfico que sea susceptible de ser encausado por este país con ventaja y en creciente volumen, sino que los países indicados constituyen el campo más propicio. Los productos y la población de estos territorios han de ser la base del futuro de Panamá como centro comercial, aun cuando desde luego las líneas marítimas que tocan aquí le facilitan a esa región su intercambio de exportación e importación con todo el globo.

Es innegable que el crecimiento sostenido del comercio de esta región sólo puede mantenerse con el aumento en el volumen de sus exportaciones, lo que equivale a decir que sólo crecerá en proporción al desarrollo interno de esos países. La población de esta región no es grande: hasta aquí su producción per cápita ha sido baja y el volumen de su comercio extranjero es relativamente pequeño y todo él ha estado pasando por rutas establecidas desde mucho antes que las ciudades de Panamá aparecieran en el mapa comercial. Dadas estas circunstancias no es de extrañar que el tráfico de distribución aquí no haya alcanzado todavía las proporciones que se preveían al principio.

Lo anterior no desvirtúa el hecho de que los países mencionados comprendan una región dilatada, poseedora de vastos recursos naturales, de creciente población y comercio que va en aumento constante. Existe un volumen de comercio en perspectiva que converge naturalmente hacia el Istmo lo suficientemente importante para formar ciudades mayores que las que actualmente existen, siempre y cuando esas ciudades estén en aptitud para servirlo.

En relación con esto se presentan dos problemas: 1, liberación del tráfico

internacional de toda tributación; y 2, creación de facilidades portuarias. Numerosas son las líneas directas que cruzan el Canal, lo que brinda facilidad no sólo para los trasbordos directos sino también para la distribución de *stocks* de mercaderías almacenadas en el Istmo; pero a condición de que este tráfico esté exento de todo impuesto. Indudablemente el Istmo, en un sentido amplio, ocupa una situación que lo recomienda para puerto libre: pero, ¿en dónde habría de establecerse esa zona libre? Ninguna de las ciudades de Panamá cuenta con las facilidades portuarias adecuadas, y un puerto destinado a servir al comercio mundial debe tener muelles sobre el Canal o una dársena conectada con éste. En la sección económica del presente Informe se ha tratado este punto detalladamente.

Prescindiendo del desarrollo del negocio de entre puertos, el crecimiento de las ciudades del Istmo está firmemente asegurado por el creciente volumen del tráfico de pasajeros y carga a través del Canal y el desarrollo que indefectiblemente ha de producir dentro de la República.

Cuenta con riquezas minerales y forestales que indudablemente serán de gran valor, aun cuando prácticamente nada se ha hecho todavía con ellas. Cuenta también el Istmo con la riqueza de un suelo feraz en todas sus secciones; en donde el terreno es demasiado quebrado para el cultivo de cosechas anuales, hierbas nutritivas producirán pastos para el ganado, maderas valiosas crecerán o arbustos indígenas producirán frutos de valor, tales como el café y el cacao.

Ha parecido conveniente a los que llevaron a cabo esta investigación explicar con relativa amplitud la creciente importancia de los productos tropicales en el comercio mundial. Probablemente ni donde los hechos son más bien conocidos existe una idea cabal de lo que esta creciente demanda de los productos tropicales significa tanto para la población productora como para la consumidora. Significa un intercambio de productos en una escala mucho más amplia que en el pasado y beneficiosa para todos los interesados

en él. El régimen alimenticio de todos los pueblos está siendo amplificado por la adición de nuevos y saludables alimentos. Poblaciones que antes han sufrido retardo en su desarrollo debido a la falta de trabajo o de mercado para sus productos, están sintiendo ahora la influencia benéfica de la demanda de trabajadores y están entrando en posesión de un poder adquisitivo que no habían conocido jamás. El rápido aumento de la demanda del caucho, café, té, azúcar, cacao, copra, frutas tropicales, maderas y fibras, aceites vegetales y otros productos de los trópicos está marcando un cambio profundo en las relaciones de los habitantes de la zona tropical y los países de zonas templadas.

Los adelantos de la medicina y la higiene, al corregir la creencia que prevalecía antes de que los países tropicales eran indefectiblemente insalubres, han contribuido mucho y de manera decisiva a ese cambio, al abrir las puertas de estas regiones a las inversiones y negocios.

Muchos de los más importantes productos tropicales fueron introducidos al mercado mundial desde la América tropical, pero a causa de inestabilidad política en los países de origen, de la falta de organización industrial, de la abundancia de brazos en otros lugares, y otras causas más, su producción ha venido circunscribiéndose casi exclusivamente a las colonias asiáticas y africanas de potencias europeas. El Canal creó una demanda de obreros en Panamá que eliminó a este país de la lista de las regiones que disponen de mano de obra barata y esto se dice que ha militado en contra de su desarrollo, pero la creciente de frutos tropicales está elevando el patrón de jornales en todos los países del trópico.

En esta nueva era de desarrollo tropical Panamá hasta ahora ha tomado muy poca participación, a excepción de las actividades de la, pero el crecimiento de las operaciones de esta empresa son un índice certero acerca de las posibilidades en diversos ramos. Puerto Rico, el Hawai, las Islas Filipinas y, en cierta parte, Cuba han mantenido relaciones con los Estados Unidos que les

han dado ventaja en aquél mercado. Por otra parte, los Estados Unidos, a todo lo largo de su historia aparece como un país proteccionista y en desarrollo de esa política ha mantenido impuestos sobre productos semitropicales que compiten con los productos de sus estados del Sur. Estos productos semitropicales, sin embargo, no son de su mayor importancia para Panamá y mientras se trate de productos verdaderamente tropicales, creemos que los reclamos de Panamá para tener acceso a los mercados norteamericanos sobre bases favorables, recibirán atención adecuada. Además, las facilidades de embarque y transporte con que cuenta esta República le permitirán obtener una parte apreciable de la creciente demanda mundial en estos productos.

El progreso de Panamá que se vislumbra en lontananza requerirá tiempo para su realización, pues el país ha menester aumentar su capital y su población con contribuciones del extranjero. No es sin capital y sin hombres de negocios capaces de inaugurar nuevas industrias como se alcanzará ese desarrollo. El notable incremento de la industria de la piña en el Hawai desde comienzos muy humildes, es un ejemplo notable de lo que pueden las actividades internas.

Por otra parte, la United Fruit Company ha demostrado lo que un sistema tan perfeccionado como el tiene de producción, transporte y venta puede hacer. Panamá no tiene por qué sentarse a esperar la llegada del capital extranjero, aun cuando hay aquí amplio campo en que emplearse y su venida es cuestión de tiempo.

La mano de obra es asunto importante para cualquier industria nueva que vaya a establecerse, ya que no existe gran cantidad de braceros desocupados en el país. En el último análisis la necesidad fundamental de Panamá es el aumento de su población. Se la necesita para proporcionar obreros a las industrias de exportación; para crear un consumo a los productores y servicios de las ciudades; rentas al Gobierno y en términos generales para aumentar la fuerza e importancia de la nación. Panamá necesita inmigración deseable, lo mismo que todos los países de desarrollo incipiente. En la Sección Económica

se expone con bastante amplitud los esfuerzos que se han venido haciendo en otros países para promover su colonización. Como regla general parece que esos esfuerzos no han producido resultados muy importantes y en realidad es dudoso que pueda resultar ningún bien de la afluencia de agricultores ignorantes de las condiciones del trópico, u obreros, mecánicos o trabajadores, dependientes de un empleo sin seguridad de que puedan conseguirlo. Lo que se necesita aquí es una inmigración seleccionada más bien que promiscua. Existen motivos para creer que conforme las industrias se fomenten requerirán obreros y ellas mismas se convertirán en auxiliares poderosos de una inmigración bien encauzada de asalariados, sujeta a las restricciones que el Gobierno considere procedente establecer en bien de los intereses generales. El aumento de la población será corolario obligado del desarrollo de las industrias.

Naturalmente la preferencia debe dársele a sangre y habla española, y sería conveniente que se llevara a cabo una investigación acerca de las posibilidades en este sentido. La isla de Puerto Rico tiene gente como la que hemos indicado y existe allí relativamente un exceso de población. Un movimiento inmigratorio de Puerto Rico a Panamá, aún estimulándolo, difícilmente se produciría tan rápido que excediera al aumento natural en la población de la Isla, y es casi seguro que produciría resultados provechosos bajo todo punto de vista. Las Islas Canarias tienen una población aproximadamente igual a la del Istmo en un área territorial igual apenas a un décimo del de Panamá. Estas Islas y la Madre Patria misma contribuyeron una gran parte de los braceros que construyeron el Canal de Panamá, e indudablemente de allí pueden obtenerse los contingentes que han de aumentar las fuerzas obreras permanentes de Panamá. La población italiana es consanguínea y fácilmente asimilable a la española. Puede decirse, por lo tanto, que no faltan lugares de donde pueda obtenerse una inmigración satisfactoria una vez que las industrias en Panamá hayan alcanzado un desenvolvimiento tal que puedan brindar trabajo remunerativo.

La parte que le toca al Gobierno desempeñar en el desarrollo del país es relativamente pequeña pero de capital importancia. Un Gobierno no puede ir muy lejos en el campo de la industria o el comercio por su propia cuenta porque no dispone de fondos sino aquellos que pueda acopiar por tributación o por empréstitos basados en la facultad que tienen para establecer impuesto y esa potencia de tributación no alcanza proporciones importantes a menos de que las industrias particulares y el espíritu de orden y economía de los gobernados creen un estado de prosperidad tal que les permita pagar impuestos. La mejor contribución que un Gobierno puede hacer a favor del desarrollo de un país, es gobernar bien, desempeñar a conciencia aquellas funciones que sólo los gobiernos pueden llenar.

Debe existir una autoridad que mantenga el orden, ofrezca protección a la vida y propiedad de los asociados, y mantenga tribunales imparciales y competentes para la administración de la justicia. Muchas otras funciones han sido adscritas a los gobiernos por el consentimiento general de los pueblos, porque ello se considera vital para el bienestar público, y la autoridad y apoyo gubernamentales son esenciales al eficiente desempeño de tales funciones. Entre estas funciones citaremos la perfección a la salud pública, sostenimiento de escuelas, caminos, muelles, mercados y el servicio postal. Todo esto puede considerarse como servicios primordiales que los pueblos sostienen sin el propósito de derivar ganancias de ellos. La manera como un gobierno cumple con sus deberes es la pauta que sirve para determinar si un país dado ofrece las seguridades necesarias para fincar en él hogares y negocios.

Los fundadores del Gobierno de Panamá fueron hombres patriotas y hábiles, profundos conocedores de la Historia y el Derecho, y la Constitución que proclamaron está informada por una doctrina liberal en espíritu a la vez que conservadora en el procedimiento. El sistema legal es del mismo tenor. En Panamá, como en cualquier otro lugar, hay poco que temer de la intención de las leyes; aquí como en donde quiera el peligro principal está

en que haya imprevisión y mal manejo de los negocios públicos. La prueba ácida de un buen gobierno está en la administración fiel, inteligente y económica.

El Gobierno nacional de Panamá cuenta menos de 26 años de existencia y sustituyó a un gobierno local de funciones y rentas muy exiguas. Heredó bien poco en concepto de obras y edificios públicos y de instituciones y servicios públicos apenas si emitían principios primitivos. Se imponía una nueva organización gubernamental, un nuevo sistema de servicios y una nueva escala de gastos. El último presupuesto de Colombia que incluye una partida para el Gobierno del Departamento de Panamá (Presupuesto de Rentas y Gastos del Departamento de Panamá) consigna una suma de 2, 214,000 pesos destinados a cubrir todas las erogaciones de la administración pública para el periodo bienal. El peso corriente de aquel tiempo era una moneda de plata cuyo valor era un poco menos de cincuenta centavos oro; de manera que calculando en oro las erogaciones presupuestas para dos años llegarían como a un millón de balboas (el Balboa de Panamá equivale al dólar de los Estados Unidos). Por otra parte, tenemos que las rentas públicas de la República de Panamá durante el periodo fiscal que terminó el 30 de junio de 1927 fueron de \$14,996,052.94, y para el ejercicio actual que terminará el 30 de junio de 1929, serán considerablemente mayores.

Los ingresos, sin embargo, no han aumentado lo suficiente para igualar la ascendente escala de erogaciones, inclusive el programa de mejoras públicas adoptado por sucesivas administraciones, dando por resultado que se ha creado una deuda pública que al 31 de diciembre de 1928, alcanzaba a \$20,000.00.

Los detalles de esa deuda pública aparecen consignados en la Sección Económica de este Informe. La suma mencionada incluye empréstito a largo plazo contratados con diferentes propósitos, y también como \$1,726,000.00 debidos a los Estados Unidos por la construcción de obras públicas en las

ciudades de Panamá y Colón, de acuerdo con estipulaciones del tratado que establecen que los Estados Unidos construirían esas obras y se resarcirían por sí mismos percibiendo la venta del agua por un periodo de cincuenta años. Este renglón, por lo tanto, no debe considerarse como una deuda del Gobierno en el sentido usual del término. Por otra parte, el total mencionado no incluye partidas corrientes de la deuda flotante que sumadas alcanzan a más de \$1,350,000.00.

La casi totalidad de esta deuda está representada por empresarios extranjeros, negociados para ciertas obras públicas. Una parte pequeña del producto fue empleado en cancelar deudas internas; pero incluyendo las apropiaciones de la renta pública total a fines capitales, ésta excede considerablemente el total de la deuda pública.

El factor principal en esta expansión de la deuda ha sido la construcción de caminos, cuyo costo total, hasta donde está previsto, será alrededor de \$16,000,000.00. De esta suma, \$3,500,000.00 han sido cubiertos por las rentas generales y hay una cantidad aproximadamente igual remanente de empréstitos disponibles para terminar los trabajos proyectados. Se han gastado unos \$5,000,000.00. Los intereses de la deuda consolidada alzan un promedio de once por ciento de los ingresos calculados para el próximo bienio, y los intereses junto con los pagos de la amortización fija serán alrededor de 15% en total. Los pagos por amortización en ese periodo llegarán a unos \$572,000.00.

Es esta una muestra del progreso notable que la nación ha alcanzado durante los primeros 26 años de vida independiente, habida cuenta de los recursos con que contaba al principio y el grado de adelanto que han alcanzado los servicios gubernamentales. En cuanto a gastos en sistemas educacionales, hospitales, sanidad y construcción de caminos, difícilmente se encontrará otra nación de igual riqueza y población que Panamá que haya hecho tanto como ésta o que la supere.

Es cierto, sin embargo, que mucho del costo de los caminos falta por pagar todavía y que los mismos no le rinden ingresos al Tesoro; por el contrario, ellos involucran gastos continuos de mantenimiento y pagos sobre el principal de los empréstitos que están ahora venciendo anualmente. Las erogaciones del Gobierno han venido aumentando rápidamente en los últimos seis años y se encuentran actualmente en un nivel más alto que en cualquier otro tiempo anterior. No es difícil apuntar otros proyectos y servicios que el Gobierno podría acometer si contara con los recursos necesarios para su sostenimiento, pero los registros del Tesoro indican que los gastos superan de manera marcada a los ingresos y que se imponen una inmediata y completa revisión de las erogaciones a fin de restaurar el quebrantado Tesoro a una posición desahogada.

La labor más importante que todo gobierno enfrenta es la de mantener sus finanzas en orden, pues todo lo demás depende de esto. Los principios aplicables a las finanzas de los Gobiernos no difieren de los que regulan las finanzas del individuo. Los gastos deben mantenerse estrictamente dentro de las entradas, y si por un tiempo limitado o con un fin particular se hace indispensable gastar más de lo que proporcionan los ingresos ordinarios, el excedente debe cubrirse por empréstitos, cuyo principal e intereses estén perfectamente garantizados con rentas seguras. Estos principios son de indispensables observancias para el mantenimiento del crédito público.

Por otra parte, una base esencial para las finanzas sanas es el disponer de un sistema de contabilidad eficiente, y el sistema que tiene en uso el Gobierno de Panamá no permite establecer fácilmente el total de pasivo del Tesoro. Esto se debe principalmente al hecho de que obligaciones en que incurren los numerosos departamentos y dependencias del Gobierno a menudo no son anunciados a la oficina central de contabilidad hasta que los servicios han sido completamente terminados y se exige el pago. Es decir, las cuentas centrales son prácticamente a base de efectivo.

Hemos revisado las operaciones del Tesoro durante los dieciocho meses comprendidos del 1° de julio de 1927 al 31 de diciembre de 1928. Muestran un saldo en caja en la fecha primera de \$362,325.97 e ingresos percibidos durante el periodo de \$11,937,159.74, o sea un total de fondos disponibles de \$12,299,485.71. Las erogaciones totales imputables a los ingresos ordinarios en ese periodo fueron de \$11,613,787.24, pero los pagos hechos por bienes anteriores (y que adecuadamente son imputables a presupuestos anteriores), ascendieron a \$566,223.81. Tenemos pues, que los pagos hechos por cuenta de ejercicios fiscales anteriores excedían el saldo efectivo que había al principiar el bienio actual en \$203,897.84. Es decir, que existía un déficit de ese monto al término del ejercicio fiscal anterior, y que tanto más sería el déficit depende de lo que arroje el total de las sumas de tales obligaciones que todavía estaban pendientes en las fechas indicadas. No existe ningún apunte o registro que permita precisar esto. El monto total de las erogaciones en los 18 meses por cuenta del periodo fiscal anterior y el actual fue de \$12,180,011.05, contra un total de ingresos en efectivo de \$12,299,485.71, lo que podría indicar que el Tesoro se encontraba en condición relativamente desahogada, pero el Agente Fiscal calcula que los reclamos válidos no pagados al 31 de diciembre de 1928, montaban, en números redondos, a \$1,000.000.00.

No disponemos de datos seguros que nos permitan precisar qué parte de estos reclamos pertenece a periodos anteriores y cuál al actual, pero es de justicia reconocer que \$566,223.81 se pagó por cuenta de ejercicios anteriores. Que el déficit ha venido acentuándose lo prueba el informe presentado por el Agente Fiscal al cerrar las operaciones el 31 de marzo de 1929, que indica que la cuenta del Tesoro en el Banco estaba sobregirada en \$106,693.84 en esa fecha y que, inclusive este sobregiro, había obligaciones por pagar por un total de \$1,257,285.53. Haciendo un cálculo conservador, es probable que para fines del bienio fiscal en junio 30 de 1929, el déficit habrá llegado a \$1,500,000.00. Como se ha dicho antes, no todo este déficit es imputable al bienio 1927-1929; cuando menos \$566,223.81 proviene de ejercicios

anteriores y es probable que hasta más, pero el total imputable al periodo actual es desusadamente elevado.

Es innecesario entrar a discutir aquí los peligros de una situación como ésta, en que el Agente Fiscal, el funcionario designado por la ley para validar los reclamos justificados y girar los cheques en pago de ellos, se ve de día en día obligado a detener obligaciones legítimas o a prorratear los fondos disponibles con cuenta-gotas entre ellas, como le parezca más conveniente. Esto rebaja la dignidad del Gobierno, y es humillante para sus funcionarios y para todos los ciudadanos que conocen la situación. Por otra parte, el crédito del Gobierno sufre perjuicios y pronto, si es que no está sucediendo ya, nadie le venderá sin agregarle a los precios amplio margen de compensación por las demoras y molestias que ocurrirán antes de que se paguen las cuentas.

Nosotros estamos muy lejos de presumir que los funcionarios responsables han planeado deliberadamente semejante situación. La atribuimos principalmente a un exagerado optimismo acerca de los ingresos y a falta de información de la razón de las erogaciones en relación con los ingresos; también a no haber cumplido la Asamblea Nacional con la función constitucional de fijarle límites adecuados a las erogaciones.

En el período bienal que comenzó el 1° de julio de 1921 y terminó el 30 de junio de 1923, el total de los ingresos ascendió a \$10,458,758.45; en el período de 1923-1925, fueron de \$12,204,562.37; en el mismo período de 1925-1927 llegaron a \$14,114,993.64, y en los 18 meses comprendidos entre el 1° de julio de 1927 y el 31 de diciembre de 1928 (tres cuartas partes del ejercicio corriente) han alcanzado \$16,000,000.00 para el bienio completo. Con semejante aumento constante de los ingresos como acusan estas cifras, hubiera sido perfectamente posible manejar el Gobierno sin que se produjera un déficit, pero es historia conocida tanto en las finanzas públicas como en las privadas que cuando las rentas crecen rápidamente, los egresos tienden a

aumentar en igual proporción y en veces hasta excederlas, pero evidentemente, la idea que prevalecía es que los presupuestos confeccionados a principios de los periodos fiscales a base de los ingresos pasados, no representaban el total de los fondos efectivamente disponibles y por ende no era necesario considerarlos como una restricción de los gastos. Una vez que se generaliza este punto de vista las erogaciones no tienen límites.

La Constitución y el Código Fiscal de Panamá establecieron hace años un procedimiento para la confección y promulgación antes de principiar cada ejercicio fiscal, del Presupuesto que ha de regir las erogaciones de todas las ramas del Gobierno durante el periodo próximo. El proyecto original de Presupuesto debe ser preparado por el Secretario de Hacienda y Tesoro con vista de los ingresos del periodo anterior y a base de un cálculo aproximado de las erogaciones en perspectiva a que llegará de los informes presentados por los distintos Secretarios de Estado. Ese proyecto así confeccionado, debe ser revisado por el Consejo de Gabinete y en la forma que sea adoptado por éste debe ser enviado por el Poder Ejecutivo a la Asamblea Nacional dentro de los diez primeros días de sus sesiones ordinarias bienales. Tan urgente se consideró la discusión del Presupuesto, que según los términos del Código Fiscal los Diputados tienen derecho a percibir únicamente la mitad de sus sueldos hasta que esa norma haya sido considerada.

La Constitución, previendo que podrían presentarse necesidades extraordinarias e imprevistas establece que cuando, no encontrándose reunida la Asamblea, se haga necesario e indispensable una erogación para la cual no haya partida votada o la que existe sea insuficiente, el Consejo de Gabinete, bajo su responsabilidad colectiva, puede autorizar un crédito suplementario o extraordinario. El Código Fiscal establece claramente que estos créditos sólo deben ser votados para necesidades extraordinarias. Está prohibido abrir estos créditos administrativos para fines ordinarios.

Si se hubiera observado el espíritu y la letra de la Constitución y el Código Fiscal hoy no existiría ese déficit. Los créditos suplementarios en vez de ser utilizados únicamente para fines imprevistos y extraordinarios, han venido a ser una característica ordinaria en la administración financiera. Esto está plenamente demostrado en la Tabla que se inserta a continuación indicativa de las partidas votadas y erogaciones efectiva en cada uno de los cinco Departamentos ejecutivos durante los tres últimos ejercicios fiscales, inclusive 18 meses transcurridos del bienio de 1927-1929.

Se ve que todos los departamentos se excedieron de las partidas que les habían sido fijadas en el Presupuesto de todos los periodos a excepción del último, sobre el cual, sin embargo, las cantidades fijadas en el Presupuesto son para veinte y cuatro meses y las cifras de las erogaciones se refieren a un lapso de veinte meses, que en el tiempo transcurrido hasta la fecha en que se hizo este examen. Las erogaciones totales de los veinte meses son ligeramente inferiores a las apropiaciones para el período completo.

No obstante el gran exceso que hubo entre los gastos efectivos y las partidas votadas en el periodo fiscal de 1923-1925, el aumento en los ingresos fue tan marcado que no se notó deficiencia de fondos en ese período, pero a partir de entonces el déficit ha venido acentuándose no obstante que los ingresos invariablemente han excedido a los cálculos presupuestales.

La Constitución quiere que los créditos suplementarios acordados por el Consejo de Gabinete sean subsiguientemente ratificados por la Asamblea, y, hasta donde se nos alcanza, esto ha venido haciéndose; pero indudablemente que la emisión de créditos suplementarios en semejante escala, sobre todo cuando ello se traduce en déficit para el Tesoro, no está autorizada por la Constitución ni el Código Fiscal de Panamá.

La Constitución establece que cuando el Presupuesto por cualquier causa no sea aprobado por la Asamblea, debe continuar rigiendo automáticamente

RESUMEN

COMPARATIVO DE LAS PARTIDAS VOTADAS EN EL PRESUPUESTO Y LAS SUMAS EFECTIVAMENTE

GASTADAS EN LAS CINCO SECRETARÍAS

| Departamento | Bienio de 1923-1925 | | Bienio de 1925-1927 | | Bienio de 1927-1929 | |
|------------------------------|---------------------|------------------|---------------------|------------------|---------------------|----------------------|
| | Votado | (2) Gastado | Votado | (2) Gastado | Votado | (2) Gastado |
| Gobierno y Justicia | B. 3,190,000.00 | B. 3,485,982.30 | B. 3,581,734.00 | B. 4,478,582.75 | B. 3,949,932.00 | B. 3,959,232.15 |
| Relaciones Exteriores | 415,870.00 | 534,958.74 | 709,190.00 | 935,851.62 | 612,046.81 | 641,083.11 |
| Hacienda y Tesoro (1) | 1,290,155.35 | 1,394,093.46 | 1,159,068.67 | 1,534,285.36 | 1,603,034.08 | 1,494,503.20 |
| Instrucción Pública | 2,233,462.60 | 2,568,062.53 | 2,840,950.00 | 3,614,863.83 | 3,050,500.00 | 3,081,581.55 |
| Agricultura y Obras Públicas | 2,089,489.67 | 2,487,881.74 | 2,377,927.15 | 3,024,318.52 | 2,541,441.08 | 2,343,712.75 |
| Totales | B. 9,218,977.62 | B. 10,470,988.77 | B. 10,668,869.82 | B. 13,587,902.07 | B. 11,756,953.97 | B. 11,520,112.76 (3) |

1. No incluye el servicio de la deuda pública.
2. Las cifras de estas columnas fueron tomadas de los libros del Agente Fiscal en que constan las cuentas de las partidas individuales. Incluyen obligaciones incurridas en el bienio pero no pagadas efectivamente sino en bienios subsiguientes.
3. Comprende veinte meses del 1° de julio de 1927, al 28 de febrero de 1929.

el presupuesto anterior. Resulta que esta excepción ha venido a constituir la práctica común. Así tenemos que en cuatro de los diez períodos fiscales durante la última década, la Asamblea ha dejado de aprobar el Presupuesto. No podemos nosotros considerar esto como una exoneración a propiedad de la responsabilidad que la Constitución hizo recaer en la Asamblea en relación con la probación del Presupuesto y la supervigilancia de las erogaciones nacionales.

El no haber la Asamblea considerado el Presupuesto puede en parte ser debido al cambio del ejercicio fiscal, de 1° de enero en que comenzaba antes, a 1° de julio como es ahora. No hemos logrado saber por qué se hizo esto, ni sabemos de ninguna razón válida que lo justifique. Las sesiones ordinarias de la Asamblea tienen lugar cada dos años, comenzando el día 1° de septiembre de los años terminados en par. Anteriormente el período fiscal comenzaba el primer día del mes de enero siguiente, lo que le daba a la Asamblea el tiempo estrictamente indispensable para la discusión del Presupuesto. Ahora el ejercicio fiscal principia diez meses después de inauguradas las sesiones de la Asamblea y los datos sobre los que está basado el Presupuesto no son tan recientes como debieran ser. El efecto de esto puede ser el estimular en los Diputados el deseo de descargar en gran parte la responsabilidad de confeccionar los presupuestos en el Poder Ejecutivo. Desde luego, esto contraría la disposición constitucional y, aun cuando es conveniente que la rama ejecutiva del gobierno comparta la responsabilidad, la buena política pública exige que la Asamblea cumpla con la parte que la Constitución le ha asignado. Opinamos que el ejercicio fiscal debe ser cambiado del 1° de julio al 1° de enero.

La falta de cumplimiento estricto de la ley por parte de cualquier rama o departamento de Gobierno, tiende al relajamiento en toda la administración pública hasta el punto que, si no se pone remedio a ello, la indiferencia y el descuido se hacen generales. Con el tiempo, los precedentes vienen a tomar fuerza de ley. Esta es la única manera como nosotros podemos explicarnos

el estado de confusión que existe en el manejo de los asuntos financieros de Panamá en la actualidad.

Con el fin de salvaguardar el Tesoro contra las erogaciones en exceso de las partidas votadas, las partidas deberían ser distribuidas al principio al principio del ejercicio fiscal en entregas mensuales que se ajusten, lo más posible, al curso de las erogaciones y que se extiendan por la totalidad del bienio. No deberían expedirse órdenes por suministros o firmarse contratos sin el visto bueno de la oficina central de contabilidad, que confirmaría la legalidad del gasto y la existencia de la correspondiente partida para ello en el programa presupuestal. Una vez que hubiese impartido su visto bueno, la oficina central de control procedería a inscribir esas órdenes y contratos como gravámenes contra las partidas a las cuales eventualmente se imputarían. Este sistema mantendrá las erogaciones dentro del marco que le hayan fijado el Consejo de Gabinete y la Asamblea, pero debe ser inviolable.

Los reglamentos en vigor establecen la aprobación de partidas para todo el periodo fiscal y la visión de las órdenes y contratos por el Agente Fiscal, pero estas disposiciones no han sido cumplidas.

Puede y debe hacerse provisión para créditos suplementarios que cubran necesidades realmente extraordinarias, pero en ningún caso se ha de exceder los fondos disponibles. El Código Fiscal ordena que antes de hacerse apropiación alguna, el cinco por ciento de los ingresos calculados debe ser destinado a cubrir tales créditos suplementarios o extraordinarios. Es esta una medida prudente, y si se observa con fidelidad, difícilmente pueden presentarse déficits. En caso de ocurrir tal emergencia, el dinero debe conseguirse mediante préstamo temporal de una manera autorizada y que lo garantice antes que colocar al Tesoro en posición de no poder hacer frente prontamente a sus obligaciones.

En la Tabla que se inserta a continuación se consignan los aumentos totales de las erogaciones en cada uno de los Departamentos en los tres últimos

bienios, exclusive de los intereses sobre la deuda pública. Esta Tabla muestra también el aumento de los gastos, expresándose en ellas las cantidades pagadas por salarios en cada Departamento durante el mes de enero en cada uno de los cuatro años mencionados.

RELACIÓN
DE LAS SUMAS PAGADAS POR SUELDOS DURANTE EL MES DE ENERO,
POR LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, 1923-1929

| Departamento | 1923 | 1925 | 1927 | 1929 |
|------------------------------|---------------|---------------|--------------|--------------|
| Gobierno y Justicia | B. 103,707.76 | B. 117,436.98 | B.147,206.71 | B.155,558.74 |
| Relaciones Exteriores | 13,412.65 | 9,881.66 | 16,130.00 | 21,230.86 |
| Hacienda y Tesoro | 25,727.40 | 30,881.54 | 35,294.12 | 41,440.62 |
| Instrucción Pública | 69,559.56 | 112,860.41 | 122,526.68 | 132,055.29 |
| Agricultura y Obras Públicas | 9,713.64 | 9,211.76 | 28,886.96 | 20,033.94 |
| Total | B. 211,920.99 | B. 280,272.35 | B.350,044.47 | B.370,319.45 |

En la Tabla inmediata se da una relación del número de empleados que consta en las planillas de sueldos de cada Departamento para el mes de enero de cada uno de los cuatro años mencionados:

RELACIÓN DEL NÚMERO DE EMPLEADOS

| Departamento | 1923 | 1925 | 1927 | 1929 |
|------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Gobierno y Justicia | 1,910 | 2,261 | 2,536 | 2,547 |
| Relaciones Exteriores | 48 | 46 | 51 | 78 |
| Hacienda y Tesoro | 292 | 310 | 382 | 358 |
| Instrucción Pública | 1,289 | 1,446 | 2,076 | 2,079 |
| Agricultura y Obras Públicas | 47 | 68 | 104 | 147 |
| Total | 3,586 | 4,031 | 5,149 | 5,209 |

El aumento en las cantidades totales de las planillas de sueldos se debe en parte al aumento en el número de empleados y en parte al aumento en la escala de salarios. En general, nos ha parecido que la tarifa de sueldos no es exageradamente alta, pero sí creemos que están empleadas muchas más personas de las que efectivamente se necesitan para llenar las necesidades del Gobierno. Y es más, no hemos oído opiniones que estén en desacuerdo con la nuestra pero sí hemos oído decir que la reducción del personal al número estrictamente indispensable traería consigo serios quebrantos a la población. Hasta qué punto es cierta esta opinión no nos es dable averiguar, pues ello depende en gran parte de la existencia de otras oportunidades para los que quedarán cesantes. Mas si nos consideramos justificados a declarar que, aún dado el caso de que el Gobierno contara con los suficientes recursos para seguir cubriendo las actuales erogaciones, sería cometer un gran daño contra la gran masa del pueblo el continuar invirtiendo innecesariamente ingentes sumas meramente para hacer el trabajo de rutina de las Secretarías. Por cada dólar gastado de esta manera improductiva, el Gobierno disminuye su capacidad de invertir ese dólar de una manera que rinda beneficios al país así como jornales o salarios para los empleados. Un gran número de obreros trabaja en la actualidad en la construcción de caminos que vienen haciéndose con dinero prestado, pero es seguro que el Gobierno no podrá continuar consiguiendo dinero en préstamo en vista de los déficits del Tesoro, ni puede seguir incurriendo en déficits y disponer al mismo tiempo de recursos para gastos en mejoras públicas.

El Gobierno de Panamá no es el único gobierno de quien puede decirse que mantiene en sus planillas más empleados de los que en realidad ha menester. Esto ocurre a la mayoría de los gobiernos pero en el caso de Panamá donde existen tantas oportunidades de invertir provechosamente todas las rentas disponibles, es de capital importancia supervigilar las erogaciones. Imprescindiblemente se llega a la conclusión de que debe hacerse una investigación minuciosa de las listas de salarios y todas las otras erogaciones con el fin, primeramente, de mantener los gastos dentro de los recursos; y, en segundo

lugar, para cancelar los empréstitos pendientes y de esa manera colocar el Tesoro sobre bases seguras.

Las condiciones actuales no justifican el que recomendemos un aumento en los impuestos con el fin de balancear el presupuesto y cancelar la deuda pendiente; y mucho menos podemos aconsejar la contratación de empréstitos con tal fin. Creemos que todo esto puede y debe conseguirse reduciendo los gastos. Cuando las finanzas del país se encuentren nuevamente en orden, será el momento de estudiar la conveniencia de crear nuevos impuestos o empréstitos para fines relacionadas con el desarrollo del país u otros que prometan provechosos beneficios. La facultad de solicitar nuevos empréstitos e imponer impuestos debe ser reservada como salvaguardia de la actual deuda pública, y para esos otros fines.

Existen, sin embargo, razones para creer que el cobro de los ingresos bajo las leyes de tributación en vigor, puede ser sustancialmente aumentado mediante mejoras en los métodos administrativos, al mismo tiempo que se reducen los gastos de administración. En la Sección Fiscal de este Informe se da una relación pormenorizada de las diversas oficinas y servicios departamentales, con comentarios y recomendaciones basadas en la experiencia de prácticas gubernamentales de otras partes, que confiamos serán útiles. Para poder nosotros hacer recomendaciones específicas sobre el número de empleados que cada oficina requiere, necesitaríamos tener mayor conocimiento del personal empleado, del trabajo que pasa por cada escritorio, de las diferencias entre las condiciones de trabajo aquí y en otros lugares; y creemos que las conclusiones definitivas deben formárselas los jefes de cada Departamento ejecutivo.

En vista del gran aumento del personal y gastos en el gobierno desde 1925, y teniendo en cuenta el importante incremento en las rentas públicas desde entonces, y los resultados de esta investigación, nos hemos convencido de que es posible reducir las erogaciones del gobierno a un nivel inferior

al de las rentas ordinarias sin que los servicios públicos se perjudicaran en lo más mínimo.

De todos modos, no titubeamos en recomendar que si fuera necesario hacer cortes para alcanzar este fin, debe procederse con contemplaciones. No debe contemporizar con un déficit en la vaga esperanza de que un aumento probable en las rentas lo cubrirá. Es muy probable que estas vagas esperanzas sean las responsables de la actual situación.

No pretendemos indicar cómo la necesaria reducción de los servicios gubernamentales debe ser distribuida entre los diversos departamentos. Es natural y laudable que el jefe de cada servicio desee mejorar y ensanchar éste tan rápidamente como sea posible, y pueda ocurrir también fácilmente que de no ejercer acción restrictiva en alguna parte, el resultado de sus esfuerzos se traduzca en exceso de gastos. El tiempo es un factor necesario en el desarrollo de un país desde el estado en que Panamá se encontraba en 1903 hasta en el que se encuentra en 1929 y el que se ambiciona alcanzar todavía, pero existe el peligro de que se trate de aumentar el servicio de la administración a un punto que no guarde proporción con los recursos de que se disponga.

Lo importante es eliminar en primer lugar las erogaciones innecesarias del Presupuesto. Sería un error deplorable el tratar de hacer recortes en los gastos necesarios de la instrucción pública, salubridad pública, o la seguridad pública o la administración de la justicia o el desempeño correcto de cualquiera de las funciones primarias del Gobierno, mientras que se dejan en pie gastos innecesarios.

Aún cuando tenemos la impresión de que las actuales leyes que rigen la promulgación del Presupuesto y el funcionamiento de un sistema de contabilidad darían resultados satisfactorios si se cumplieran estrictamente, la manera como se las ha venido desatendiendo nos induce a creer que debiera reforzarse en algunos puntos, aún hasta llegar a efectuar ciertos cambios en la Constitución. La Constitución establece que la Asamblea debe «hacer las

apropiaciones para los gastos de la Administración, a base de los cálculos presentados por el Poder Ejecutivo, se conformen éstos o no con los mencionados presupuestos. Interpretamos esta cláusula como que la Asamblea debe ejercer su propio criterio acerca de las partidas particulares del Presupuesto recomendadas por el Presidente, pero no creemos que fue la intención concederle a la Asamblea poder absoluto para crear apropiaciones libremente. Sin embargo, si existiere posibilidad de discrepancias en la interpretación de este punto, consideramos conveniente que la Constitución establezca una prohibición terminante que acabe con partidas votadas en exceso de los ingresos calculados, y que los cálculos de las erogaciones se basen en las entradas efectivas del ejercicio anterior. Sugerimos también que si bien la Asamblea debe tener, como ya se le ha concedido, el poder para rebajar las apropiaciones recomendadas por el Presidente, no debe tener facultad para aumentarlas. Estas dos disposiciones obligarían a los dos poderes a llegar a un acuerdo acerca de las apropiaciones, que las mantuviera dentro de un anticipo razonable de las rentas.

Como Apéndice de este Informe presentamos dos proyectos de ley: uno, para una Ley Orgánica del Presupuesto y el otro para la reorganización del sistema de contabilidad y la creación de una oficina que se conocería con el nombre de Contraloría General de la República. El objeto del primer proyecto es hacer más explícito el procedimiento de confección y establecimiento del Presupuesto; y el del segundo es hacer más comprensible el sistema de contabilidad y aumentar y definir con toda claridad las facultades del funcionario encargado de dirigir ese sistema y que en la actualidad se designa con el nombre de Agente Fiscal.

No se nos escapa que se harán objeciones a un aumento de las facultades de ese funcionario, pero creemos que tal oposición estaría basada en una mala inteligencia. No se sugiere que se le concedan poderes algunos para que actúe independientemente. Debe obrar enteramente de acuerdo con el Presidente

en los asuntos que sean de la incumbencia del Primer Magistrado y estrictamente de conformidad con las leyes en materia cuyo procedimiento esté perfectamente establecido por la ley. Nadie debe tener la facultad de hacer erogaciones en exceso de las partidas votadas, o a crear obligaciones por estar ajustadas a las leyes. Debe existir el derecho de apelación a los Tribunales sobre cuestiones de legitimidad, y si el Contralor General se mostrase contumaz, debe ser removido de su puesto en su oportunidad; pero con las excepciones anotadas su autoridad como tal funcionario ejecutivo debe ser completa. El Presidente es el Jefe del Ejecutivo, pero él no puede ocuparse de los innumerables detalles que deben tenerse en cuenta y ser revisados para mantener en orden las finanzas del Gobierno. No hay razón para que se acuda a él, en asuntos de rutina perfectamente reglamentados por la ley. En tales casos la responsabilidad debe recaer definitivamente sobre el Contralor General.

Aún cuando los fines que se proponen los dos proyectos enunciados pueden ser alcanzados por conducto del Ejecutivo si éste ejerce la facultad que le ha conferido la Ley 30 de 1918, y esto tal vez podría aconsejarse como medida temporal, creemos que sería preferible hacer que la Asamblea, a su debido tiempo, coopere al establecimiento de una política gubernamental permanente.

Preferimos no desglosar las indicaciones y recomendaciones de la Sección Económica, ya que ellas son en gran parte de carácter general y condicionales, de las observaciones que las acompañan y por lo tanto tampoco hemos tratado de hacer un resumen de ellas. Las recomendaciones de la Sección Fiscal se encuentran comprendidas al final de la sección.