

COMPETENCIA CON LOS COMERCIANTES PANAMEÑOS

El desarrollo del Gobierno de Panamá tuvo como consecuencia necesaria el buscar entradas con las cuales atender a los gastos de la administración. En vista de que no hay prácticamente industria manufacturera en Panamá no resultaba sino natural que el Gobierno de Panamá recurriera al método de crear rentas que es tan común a la mayoría de los países de la tierra, es decir, a la imposición de derechos de introducción. La Asamblea Nacional gravó un derecho de introducción ad valorem (que es de quince por ciento en la actualidad), los artículos introducidos a la República. La ley original sólo tenía unos cuantos impuestos específicos. Posteriormente, el número de artículos gravados con impuestos específicos subió a cincuenta, aproximadamente. Con cada aumento de los derechos de introducción sobre los artículos introducidos a la República aumenta la diferencia entre los precios cobrados en Panamá y la Zona del Canal, y la tendencia de recurrir al contrabando de mercadería de la Zona a Panamá también ha aumentado, al menos teóricamente. Los empleados de los comisariatos argumentan que ellos han ejercido la mayor vigilancia a fin de revertir ese contrabando, pero no es de esperar un éxito rotundo de parte de ellos debido a que muchos empleados de la Zona, especialmente los del rol de plata, residen en Panamá. Ellos presentarían una resistencia enérgica si les fuera negado el privilegio, es muy difícil evitar que introduzcan a Panamá mercadería que han comprado en los comisariatos, y que las vendan después a otros panameños con una margen de ganancia a pesar de cobrar un precio más bajo que el ofrecido por los comerciantes panameños.

Se han propuesto varios remedios para esta situación, a saber:

- 1) En primer lugar, se ha propuesto que los empleados del rol de plata sean despojados del privilegio de comprar en los comisariatos. Los empleados del rol de plata son negros jamaicanos en su mayoría, a diferencia de los empleados del rol de oro que son norteamericanos en su mayoría. Esta medida, claro está, envolvería una discriminación contra los empleados del rol de plata la cual no tendría justificación, puesto que nunca se ha puesto en evidencia, que nosotros sepamos, que este contrabando tiene lugar en grande escala. Es obvio, además, que las autoridades del Canal se resistirían a castigar a las masas de honrados empleados que son los peor pagados, despojándolos del privilegio de comprar en los comisariatos, todo con el objeto de evitar que unos cuantos inescrupulosos, que constituyen un reducido grupo del total, continúen ese comercio

ilícito. Es obvio también, que al despojarlos de ese privilegio, ellos pedirían en forma enérgica un aumento correspondiente en sus salarios. Es muy dudoso que el congreso de los Estados Unidos pudiera ser persuadido en el sentido de aprobar tal medida a fin de evitar cualquier contrabando que se introdujera a Panamá, debidamente comprobado. Claro está que el Gobierno de Panamá está dentro de sus derechos legales para poner en vigor de la manera más rígida, las sanciones penales por contrabandos, y hacer que su peso caiga sobre un empleado del rol de plata de oro que introduzca artículos a Panamá comprados en los comisariatos de la Zona, a menos que lo haya comprado por intermedio de la Aduana y haya pagado el impuesto respectivo. Pero cualquier tentativa del Gobierno de Panamá para resolver el problema en este sentido, obligaría a las autoridades del Canal a proveer a los empleados del rol de plata de alojamientos convenientes. La pérdida que sufrirán los comerciantes panameños si estos empleados residieran en la Zona será mucho más grande que la pérdida que experimentan por el contrabando de los empleados de la Zona.

- 2) Otro remedio sugerido consiste en establecer que los empleados sólo pueden comprar libretas de comisariato de acuerdo con el número de miembros de la familia. Basta un examen superficial de esta proposición para demostrar su impracticabilidad, a causa de que los funcionarios de los comisariatos tendrían que considerar factores como el número de familiares dependientes de los empleados y el porcentaje de sus salarios que podría gastarse en los artículos allí vendidos.
- 3) El tercer remedio propuesto es la licitación de los comisariatos a la venta de los artículos de primera necesidad y la eliminación de los de lujo, como perfumes, alfombras y fantasías originales. Cualquier movimiento en este sentido encontraría la más vigorosa oposición de parte de los empleados mejor parados y más influyentes afectados por la medida, porque los objetos que muchas personas podrían considerar como de lujo sería para ellos artículos de primera necesidad.
- 4) El cuarto remedio propuesto es la imposición de los mismos derechos de aduana, en vigor en los Estados Unidos de América, a los artículos importados a la Zona del Canal.

Esta propuesta, a primera vista parece tener mérito, pero nuestra opinión es que su cumplimiento sería imposible porque haría necesario un aumento substancial

en los sueldos de todos los empleados del Canal y miembros del Ejército y la Marina establecidos en la Zona. Esta solución necesita popularidad en el Congreso y en toda Norteamérica. Además, este remedio encontraría resistencia de parte de los empleados de la Zona del Canal y los miembros de la Armada y la Marina por el temor de que el aumento de los salarios para balancear el nuevo costo de los artículos de los comisariatos tardará en llegar.

- 5) La única solución práctica para este enojoso problema sería que la República de Panamá se colocara en condiciones de competir con los comisariatos de la Zona del Canal como consecuencia de una reducción de los derechos de importación tan pronto como se encuentren nuevas fuentes rentísticas. Por el momento, tenemos la sorprendente anomalía de una zona librecambista dividiendo en dos parte un país proteccionista. Inevitablemente, habrá dificultades siempre que exista esta situación.

En nuestro estudio de los impuestos de Panamá presentamos cuidadosa atención a las nuevas formas de tributación que pueden introducirse y recomendamos la implantación del impuesto sobre la renta y el aumento de otras fuentes de impuestos de importación tan pronto como sea practicable.

VENTAJAS DE LA REDUCCIÓN DE LA TARIFA PARA PANAMÁ

Si el Gobierno de Panamá pudiera reducir gradualmente los derechos de importación del 15% al 5% por ejemplo, para ponerse a tono con el librecomercio de la Zona del Canal, es probable que esta reducción disminuiría el incentivo del contrabando de la Zona a Panamá y colocaría al comerciante panameño en condiciones de competir ampliamente con los comisariatos. Es probable que con la tarifa baja Panamá llegaría a ser conocida en el mundo no solamente como el paso obligado sino como el lugar principal en que los turistas podrían satisfacer sus necesidades a los precios más ventajosos. A medida que aumentara esa popularidad y aumentarían las ventas a los turistas se podrían hacer mayores reducciones a la tarifa. Esto aseguraría mejor recaudación de los impuestos de introducción de acuerdo con los cambios recomendados en otra parte de este informe, terminaría automáticamente con el contrabando y haría desaparecer el descontento de parte de los panameños promoviendo mejor entendimiento entre los ciudadanos de Panamá y los residentes de la Zona del Canal.

Debe recordarse a este respecto que aun con una tarifa de 15% más 2% de derecho consular la cantidad de mercancía comprada en Panamá por los residentes de la Zona del Canal es de bastante significación. El auditor de la Zona del Canal estima que en 1928 el 42% de los salarios de los empleados del «roll» de plata fue gastado en los comisariato. La consecuencia natural es (puesto que los salarios de los empleados del «roll» de plata son bajos y pocos de ellos ahorran) que el 58% arroja la considerable suma de B.3,946,000.00.

A cada rebaja en los derechos de importación aumentaría el monto del dinero gastado por los empleados de la Zona del Canal y sus familias (calculados a la ligera en 50,000 personas) en los establecimientos de Panamá y Colón. Con una tarifa rebajada un aumento de compras se registraría por parte de los miembros de la armada y la marina que pasan cada año a través del Canal y por los millares de transeúntes que viajan anualmente por la misma vía, los cuales vienen solamente el tiempo necesario para ver y comprar.

Resumen (B)

En conexión con sus sistemas de ingresos recomendamos que el Gobierno adopte la política de 1. Reducir gradualmente los derechos de importación hasta donde lo permita el Tesorero, a excepción de los que gravan licores y tabacos; 2. Que establezca un amplio arancel específico; 3. Que se aumente gradualmente el impuesto sobre inmuebles; y 4. Que se introduzca el impuesto sobre la renta.

Para adoptar esta política es necesario emprender un estudio más detallado que el realizado por nosotros, de los factores económicos fundamentales para la preparación científica de una tarifa aduanera y una ley de impuestos sobre la renta.

Además, recomendamos que se cree en la Secretaría de Hacienda y Tesoro una Oficina de Aduanas y una Oficina de la Renta Interna, fijándoles con precisión sus facultades y el radio de sus atribuciones. El Presidente debe poner al frente de cada uno de estos negocios un administrador general de la más alta competencia y experiencia que se pueda conseguir para el puesto.

A estos funcionarios debe dárseles toda la autoridad y apoyo necesarios para que puedan llevar a cabo el trabajo de depuración y reorganización libre de las trabas de influencias personales o partidarias. Los empleados que se sepa que no tienen una reputación muy limpia deben ser destituidos sumariamente y sustituidos con personas de reconocida capacidad para el puesto, a quienes se les pagarán sueldos que les haga posible permanecer en el servicio público. Finalmente, deben proveerse facilidades adecuadas de oficina y almacenaje, aparte de todos los medios técnicos que faciliten las operaciones de avalúo y tasación.

Estudio pormenorizado de las erogaciones (A)

Entramos ahora a hacer un examen circunstanciado de las erogaciones de los diversos departamentos del Gobierno en la actualidad, con expresión de las ocasiones en que, en opinión nuestra, pueden efectuarse economías considerables en el costo de la transacción de las operaciones de la Administración.

Asamblea Nacional (B)

Los miembros de la Asamblea reciben de \$250.00 al mes por el tiempo que duran las sesiones. Aparte de ese sueldo reciben al principio de cada sesión regular o extraordinaria, la suma de \$400.00 en concepto de gastos de representación.

Los diputados permanecen en sesiones regulares por tres meses y tienen la facultad par convocare a sí mismos por un periodo de treinta días más. Como quiera que cada sesión dura cuatro meses, lo percibido por cada diputado por sesión asciende a \$1,400.00. Si se convoca a sesiones extraordinarias, cosa que ocurre a menudo, los diputados reciben su sueldo y además los \$400.00 para gastos de representación. Esto quiere decir que cada diputado recibe el Tesoro Público ordinariamente por sueldos y gastos de representación entre \$2,800.00 y \$3,500.00 en los cuatro años que dura su cargo.

Desde que los diputados pueden recibir paga extra demorando el cumplimiento de sus deberes o haciendo indispensable convocar a sesiones extraordinarias, no es remoto que adopten tácticas dilatorias. Esto explicaría en parte el por qué la Asamblea no haya aprobado un Presupuesto en los diez últimos años. El Código Fiscal dispone que los diputados sólo recibirán la mitad de su sueldo si dejan de aprobar el Presupuesto dentro del periodo legal una vez que les haya sido sometido para su aprobación por el Presidente; pero según parece esta disposición nunca se ha cumplido.

Somos de opinión que los gastos de la Asamblea podrían estimarse con más exactitud, las funciones legislativas se facilitarían y se fomentaría mayor interés de parte de los diputados si se les fijara un sueldo anual que no exceda de \$750.00 al año.

La Presidencia (B)

La lista de los gastos de los gastos imprevistos de la oficina del Jefe del Ejecutivo ilustra bien esa discrepancia entre los gastos presupuestados y las erogaciones efectivas que existen en todos los departamentos, según ya hemos tenido oportunidad de observar. Los cálculos presupuestarios para imprevistos y los gastos efectivos han sido como sigue:

Año	Gastos Presupuestos	Erogaciones efectivas
1923-1925	B. 16,120.00	B. 45,034.82
1926-1927	8,000.00	40,656.40
1928-1929	15,000.00	51,642.63

Por las anteriores cifras puede apreciarse que las erogaciones efectivas para imprevistos de la Presidencia no han aumentado demasiado en los tres últimos bienios, pero que en cada caso distan mucho de guardar relación con las

cantidades presupuesta. Discrepancias como ésta nos parece que tienden a destruir la fuerza y utilidad del Presupuesto completamente.

Discrepancias como estas nos parecen perjudiciales al prestigio de la Presidencia y tienden a destruir la fuerza y utilidad del Presupuesto completamente. El Jefe del Ejecutivo daría un buen ejemplo a sus subalternos manteniendo sus gastos dentro de los presupuestado.

Nos permitimos sugerir que como medida de conveniencia pública, sería más cuerdo que las sumas presupuestas para este departamento sean aumentadas ampliamente y luego que se exija que los gastos se mantengan dentro de tales cálculos, que calcularlos en una suma baja y luego rebasarlos con exceso.

El reciente aumento habido en el número de funcionarios provinciales y sus secretarios y de corregidores y sus ayudantes y los aumentos votados para los mismos no parecen justificarse.

Ha habido un aumento notable en las partidas votadas para el pago de corregidores. Las erogaciones por sueldos para estos empleados ha aumentado de \$60,000.00 en el bienio que terminó el 30 de junio de 1925, a una suma calculada en \$125,000.00 para el ejercicio actual. La Asamblea en sus últimas sesiones aprobó una ley (la 88 de 1928) que aumenta los sueldos de los empleados provinciales y municipales por un total de \$50,000.00 por bienio. Por lo que hemos podido apreciar de la situación general del país, esos aumentos en las erogaciones no se justifican: ni por aumento de población, costo alzado de vida, o por recargo en las funciones encomendadas a los corregidores. Hasta nos sentimos inclinados a dudar que haya verdadera necesidad para el número de subdivisiones políticas en que el país está dividido ahora. ¹

1 Véase Apéndice C: «Memorandum sobre División Territorial de la República de Panamá».

Servicio de Policía (C)

Las sumas gastadas en este servicio han aumentado en un tercio desde el bienio de 1925. En el ejercicio fiscal que terminó el 30 de junio de 1925, se gastó \$1,035,172.72 en sueldos y materiales para el cuerpo de policía; en el bienio que terminó en 1927, lo gastado alcanzó a \$1,463,186.23, y se calcula que los gastos para el ejercicio actual llegarán a \$1,500,00.00. No vemos la causa que haga necesario ese aumento.

Panamá es un pueblo respetuoso de la ley. Los crímenes son de rara ocurrencia, los atentados par derrocar el poder por medios violentos son desconocidos aquí, y la seguridad política está firmemente establecida.

Las fuerzas de la Policía de la República están distribuidas de la forma siguiente:

DISTRITO	Número de Policías	Población	Número de habitantes por cada policía
Panamá	513	98,035.00	191
Colón	105	58,250.00	555
Bocas del Toro	33	27,239.00	826
Chiriquí	80	76,470.00	955
Coclé	51	45,151.00	885
Veraguas	45	66,603.00	1480
Los Santos	35	34,638.00	989
Herrera	36	28,984.00	805
Darién	11	10,728.00	975
Total	909	446,198.00	498

La Policía de la República está concentrada principalmente en las ciudades de Panamá y Colón. La Provincia de Panamá cuenta con un poco más de la mitad del cuerpo de la nación mientras que su población es un poquito menos de un cuarto de la población total. Es natural que hay una proporción de policías en la ciudad de Panamá que en cualquier otro lugar de la República ya que ella es el asiento del Gobierno y sede de la jefatura del Cuerpo de Policía. Mas la proporción que existe nos parece inusitadamente elevada, sobre todo en vista de que la policía de la Flota Americana y la policía militar del Ejército Americano ayudan de manera eficaz a mantener el orden. Por otra parte, es de lo más difícil para criminales llegar a Panamá y más difícil todavía el que escapen. La necesidad que se dice existe en la provincias del interior de plazas adicionales y debe atenderse transfiriendo algunos de los policiales que están de servicio ahora en la ciudad de Panamá, en vez de aumentar el Cuerpo.

Somos de opinión que las fuerzas de policía podrían reducirse en 200 sin que se perjudicara en lo mínimo la paz y el orden públicos. Prácticamente todos esos puestos deberían ser eliminados de entre las fuerzas destacadas en las ciudades de Panamá y Colón. Trescientos setenta y cinco policías en la ciudad de Panamá y unos sesenta o setenta en la de Colón deberían ser ampliamente suficientes para velar por la seguridad de estas poblaciones.

En vista de lo ingente que resulta el sostenimiento de la policía montada, consideramos que debe también hacerse un recorte drástico en el número de animales. Cuando menos la mitad de los 73 caballos que se mantienen a un elevado costo en las afueras de la ciudad de Panamá debe ser vendida. Podrían adquirirse algunas motocicletas adicionales para vigilar la secciones suburbanas de la ciudad. En muchos casos los policías de motocicletas resultan tan eficientes como los oficiales montados, y su sostenimiento es mucho menos costoso.

Las causas para algunos otros gastos incidentales del Cuerpo de Policía también merecen ser examinadas. Por ejemplo, ¿qué necesidad hay de man-

tener un médico especial y una enfermera en el Cuartel Central de Policía, en la Ciudad de Panamá cuando el Hospital Santo Tomás y los otros hospitales de la ciudad son de fácil acceso? ¿No existen hoy demasiados empleados ocupados en trabajos de oficina en la jefatura?

En resumen, creemos que al Cuerpo de Policía puede exigírsele convenientemente que rebaje sus gastos cuando menos en unos \$250,000.00 al año.

Cárcel Modelo (C)

Muchos casos de superioridad del Gobierno de Panamá sobre el de varias ciudades y distritos de los Estados Unidos podríamos citar, mas en ninguna cosa se exterioriza esa superioridad en forma tan marcada como en la nueva cárcel de la ciudad Panamá. Esta cárcel ha sido bien concebida y construida. Es un magnífico ejemplo de los modernos sistemas carcelarios en lo que hace a arquitectura penal y el trato de los penados. Todas las celdas tienen abundante luz y ventilación; no hay aglomeración; la salud de los presos se cuida con esmero; la disciplina parece ser eficiente. No quiere decirse con esto que no haya todavía mucho que hacer antes de que las condiciones de la institución sean perfectas. Sin embargo, las autoridades parecen compenetradas de lo que hace falta para alcanzar ese desiderátum y están procediendo a hacerlo tan rápidamente como las circunstancias lo permiten.

Empero, queremos hacer hincapié sobre la necesidad de que se haga un cambio importante. La manera como se manejan los fondos que se proveen para la alimentación de los penados nos parece deficiente. Es costumbre que el Gobierno celebre contrato con un particular para a alimentación de los presos en la cárcel. Al contrario se le permite que le cobre al Gobierno, dentro de cierto límite, lo que le cuesta la alimentación de los presos nacionales. También recibe del Gobierno Municipal de la ciudad de Panamá un precio fijo de veinticinco centavos al día por la alimentación de cada preso por cuyo sostenimiento es responsable el municipio. Al contrario

no se le exige más que la presentación de un estado superficial de los materiales y artículos alimenticios comprados para los presos del Gobierno central. No existe ningún requisito acerca de la ración que debe darse, ni se ejerce ninguna supervigilancia sobre la clase, calidad y cantidad de los alimentos que se le da a los presos. No se hacen rebajas por concepto de economías sobre los presos que proveen sus propios alimentos. Una prueba de lo provechoso que es este contrato se encuentra en el hecho de que el contratista recibe un promedio de 30 centavos al día por cada preso, no obstante que puede alimentar los presos municipales a razón de 25 centavos por cápita al día y que al Gobierno le cuesta 31 centavos per cápita por día la alimentación de los enfermos y empleados del Hospital Santo Tomás, donde la dieta es más abundante y de mejor calidad. Y por otra parte, en los 31 centavos *per cápita* al día que se paga en Santo Tomás va incluido el costo de salarios, mientras que la mano de obra usada en la cárcel en la confección de los alimentos de los presos se le suministra al contratista libre de gastos.

Creemos que este sistema no sólo acarrea pérdidas al Gobierno sino que es falso en principios. El Gobierno debiera manejar y explotar su propia cocina y comedor en la cárcel y debiera comprar todos los artículos alimenticios y otros abastos por intermedio de la Oficina de Compras. Sólo de esa manera puede haber la seguridad de que cada preso recibe una alimentación adecuada a un costo equitativo. Debiera votarse una partida directa para la subsistencia de prisioneros, y los ingresos percibidos de la Municipalidad por la alimentación de los presos municipales, deben ingresar al Tesoro. En donde quiera que exista una situación análoga debe procederse a cambiarla de modo que se ajuste con el plan que hemos recomendado aquí.

Registro público (C)

Todos los títulos de tierra y escrituras de propiedad son inscritos en la Oficina del Registro Público para que tenga validez. Por cada inscripción se cobra un derecho, que está basado en el valor de la propiedad indicado en la escritura o se conforma a una tarifa que rige para casos especiales.

Si bien tenemos la impresión que la inscripción de estos documentos se hace con exactitud y limpieza, creemos que es posible hacer mucho para reducir el costo de este servicio. La copia exacta, a mano de todos los instrumentos en libros encuadernados ya no es considerada la forma más económica de inscripción. Podría copiárseles con más rapidez y pulcritud por medio de máquinas de escribir diseñadas especialmente para escribir en libros encuadernados. La inscripción resultante es permanente y legible en todo tiempo.

Entendemos que el promedio diario de escritura que se presentan al registro es como de dieciséis. Creemos que con una máquina Elliot-Fisher para escribir en libros encuadernado y que costaría unos \$200.00 sería suficiente para hacer todo este trabajo. Es decir, el trabajo que ahora hacen todo este trabajo. Es decir, el trabajo que ahora hacen seis escribientes podría hacerlo un mecanógrafo experto. También debería haber en esta oficina un empleado para recibir los documentos y percibir los derechos y otro para que lleve los índices, en tarjetarios en vez de libros encuadernados, y para que revise el trabajo del copista.

Un método de inscripción de instrumentos más eficiente que el que hemos señalado es que se deje de registrarlos en libros encuadernados y que se les copie en hoja sueltas que puedan ser después encuadernadas en forma de libros, es decir el sistema de hojas sueltas. Si se adopta este sistema, el trabajo de copia podrá hacerse mucho más rápidamente, todos los documentos que se relacionen con una misma propiedad pueden ser reunidos convenientemente, y se evitará la pérdida de espacio en los cotosos libros de registro que ahora se usan. Se ha objetado en ocasiones que con el sistema de hojas sueltas hay el

peligro de extravío de documentos. La experiencia ha demostrado prácticamente en los países donde impera este sistema, que no ocurren extravíos o alteraciones de inscripciones. Por otra parte, sería posible conseguir unas pastas que pueden cerrarse por medio de llave de tal manera que la sustracción de hojas sea imposible a menos que se le rasgue, y ese peligro existe también en el caso de usarse libros encuadernados. Creemos que la República de Panamá debería adoptar este sistema para la inscripción de toda clase de escritura, títulos e instrumentos.

Registro Civil (B)

En las Oficinas del Registro Civil se lleva la inscripción de todos los nacimientos, defunciones, matrimonios, divorcios, cartas de ciudadanía y cédulas de identificación. Para cada una de estas clases se lleva un registro en libros encuadernados y conforme se reciben los informes de los funcionarios locales, se copian en esos registros los informes de los funcionarios locales, se copian en esos registros encuadernados. Como la mayoría de los datos se inscriben en formas estereotipadas, resulta que los libros consisten de formas o esqueletos impresos en donde el escribiente llena los blancos. En esta Oficina hay 25 empleados, y el número de documentos inscritos en 1928 fue como sigue:

Nacimientos	16,384
Matrimonios	1,060
Defunciones	6,404
Cartas de ciudadanía	30
Cédulas de identidad	4444

Al igual que en el Registro Público, creemos que pueden efectuarse considerable economías en el costo de operación de esta Oficina mediante el uso de libros de hojas sueltas y máquina de escribir en vez del método que se sigue en la actualidad de copiar a mano directamente en registros encuadernados. Si

se adopta este plan, el número de empleados que ahora trabajan en esta Oficina podría reducirse cuando meno a la mitad.

Archivos Nacionales (B)

Creemos que esta Oficina desempeña una labor sumamente útil y valiosa a la vez, como lo es la catalogación y conservación de los documentos históricos que se relacionan con a República de Panamá y los archivos de todas las oficinas de Gobierno inclusive los expedientes y documentos de los tribunales. Nos sorprendió, sin embargo, ver que no se ha confeccionado una clasificación o índice científico para el registro y archivo de la mayoría de esos anales y documentos históricos. El propósito que se tiene ahora en mientes es desarrollar ese índice y clasificación conforme adelante el trabajo y se vayan presentando nuevos problemas, idea que nos ha parecido demasiado fortuita, atendida la importancia del empeño. Es obvio que no hay necesidad alguna de archivar todo estos documentos a menos de que se haga de tal manera que cualquiera pueda encontrarlos con un mínimo de esfuerzo en cualquier momento en el futuro en que puedan necesitarse. La esquema que se siga para clasificarles y conservarles debe ser sencilla y comprensiva, y debe aplicarse sin excepciones de ninguna especie. Sería conveniente emplear una persona competente para que confecciones un plan de catalogación y archivo para estos documentos si es que se quiere aprovechar completamente el valor de los dineros que se gastan en el funcionamiento de esta Oficina. El empleado que trabajó en la catalogación y clasificación de los libros de la Biblioteca del Instituto Nacional tal vez podría hacer indicaciones útiles en este sentido.

No se nos alcanza la conveniencia de procurar restaurar algunos de los documentos que ya están ilegibles o que han sido deteriorados por la polilla. Sólo en el caso de un documento que se sabe es de gran valor debe dedicarse la gran cantidad de laborioso esfuerzo que es necesario para su restauración. Por otra parte, nos parece a nosotros que no debe intentarse trabajo alguno

de esta naturaleza mientras no se haya hecho siquiera un catálogo y clasificación provisionales de todos los documentos que hay acumulados aquí.

Esta Oficina tiene ingente necesidad de que se la provea de archivadores modernos. ¿Cuál sería la utilidad de dedicar gran cantidad de esfuerzo y trabajo para clasificar y catalogar todos estos documentos si no se proveen los medios para archivarlos de modo que estén seguros y accesibles a la vez?

Notarías (B)

Con anterioridad a la aprobación de la Ley 15 de 1926 los Notarios no eran empleados rentados, sino que dependían para su remuneración totalmente de los honorarios recibidos de las personas que acudían a ellos para el otorgamiento, copia o autenticación de documentos. En el bienio que terminó el 30 de junio de 1927 se gastaron \$13,430.77 en sueldos de notarios y sus ayudantes y para útiles de las notarías. Se estima que en el presente bienio esos gastos se elevarán a \$25,000.00.

De la investigación que hemos hecho en la clase de trabajo que desempeñan estos notarios —y el monto de los honorarios que reciben— nos hemos convencido de que no tienen necesidad de que el Gobierno les auxilie pecuniariamente. Sus puestos se considerarían muy bien remunerados aún en el caso de que no recibieran compensación alguna del Tesoro Nacional. Se nos ha dicho —y nuestra investigaciones nos lo han confirmado— que algunos de los notarios reciben mejor compensación que los Secretarios de Estado. Por lo tanto, consideramos que la práctica de pagarle sueldos a los notarios con dineros del Tesoro Nacional debería abandonarse.

Servicio Postal (B)

Las erogaciones del Servicio de Correos de la República han excedido con mucho a las entradas como se desprende de la siguiente Tabla:

	1923-1925	1925-1927	1927-1929 a 28 de febrero, 1929
Sueldos, Ciudad de Panamá	B.38,666.61	B.49,475.85	B.41,379.00
Sueldos, interior	120,973.42	160,704.33	133,646.00
Alquileres	3,253.12	9,828.90	8,360.50
Transporte de correos	102,812.00	113,528.00	89,256.61
Varios	57,661.98	63,076.65	74,463.79
Total	B.323,367.13	B.396,613.73	B.347,105.90
Entradas	108,537.46	98,155.37	81,729.65
Déficit	B.214,829.67	B.298,458.36	B.265,377.25

Por el examen de esta Tabla se puede ver que el déficit en las operaciones ordinarias del Servicio Postal ha ido aumentando en los tres bienios. Como las cifras disponibles para el bienio de 1927-1929 sólo incluyen las cuentas que habían sido revisadas hasta el 28 de febrero de 1929, puede calcularse que el probable déficit para el bienio actual será de unos B. 300,000.00. Los gastos de operación han estado aumentando constantemente y las entradas mermando desde 1923. Si bien es de dudar que el Servicio Postal de Panamá podrá cubrir totalmente todos sus gastos antes de mucho años, nos parece que las pérdida que deja su operación son demasiado grandes. Al estudiar ese déficit debe tenerse presente que en Panamá no hay servicio de reparto a domicilio, servicio de correo a bordo de los trenes de ferrocarril, entrega gratuita sobre rutas rurales, seguros de encomiendas postales, sistema de ahorros postales, y no se hacen trabajos de carácter regulatorio. Son precisamente estas fases del Servicio lo que generalmente encarece de manera apreciable los gastos de explotación en la mayor parte de los países. Debe tenerse presente también el hecho de que la mayor parte del correo que maneja el Servicio Postal de Panamá es en tránsito para el extranjero. La mayor parte de esa corresponden-

cia se origina en las ciudades de Panamá y Colón y su transmisión causa poco gasto. Los correos que se reciben del extranjero son en su mayor parte para entregas en las ciudades de Panamá y Colón. No hay, pues, sino que sortearlas y ponerlas en los apartados.

Aun cuando Panamá no presta ciertos servicios que brinda ordinariamente el Servicio Postal en otros países, no debe perderse de vista el hecho de que el costo de transportar los correos al interior de Panamá es elevado. Como en muchas partes el país no está desarrollado y sólo existe una arteria de caminos mejorados, resulta que una gran parte de los correos deben ser conducidos por naves costaneras, a lomo de caballo o por correístas a pie sobre trochas. Casi la tercera parte de lo gastado anualmente por el transporte e correos, se le paga a la Compañía de Navegación Nacional. Según entendemos, el contrato para la prestación de este servicio es hasta cierto punto un subsidio adicional a los \$36,000.00 por bienio y para el cual hay una partida en el Presupuesto por concepto de auxilio a la navegación costanera. Como la Compañía de Navegación Nacional está liquidándose actualmente, ese arreglo no exige comentarios. Entendemos, también, que varios de los contratos que ahora están en vigor para la conducción de los correos al interior van a cancelarse y sustituirse con un sistema de camiones operados por la Administración de Correos directamente. Es de desear que este plan dé por resultados el reducir los gastos de la conducción del correo al interior. También debería estudiarse la posibilidad de utilizar las chivas que trafican entre la ciudad de Panamá y las diferentes secciones del interior, para el transporte de los correos.

Reducción de los gastos (C)

Sin embargo, no obstante el elevado costo de la conducción de y para el interior, pueden efectuarse economías apreciables en los gastos de explotación del Servicio Postal en estas dos formas: primero, por la introducción

de métodos más modernos en el manejo de los correos; y, segundo, reduciendo el exceso de personal. Si se adoptan métodos modernos el número de personas que ahora se necesitan para hacer el trabajo se reducirá considerablemente.

De los \$150,000.00 aproximadamente que se invierten en sueldos de los empleados postales de las oficinas locales, cerca de \$100,000.00 corresponden a tres ciudades, Panamá, Colón y Bocas del Toro. La Oficina Postal de Panamá nos ha dado la impresión que tiene exceso de personal y que carece de métodos modernos. Debieran instalarse bastidores o perchas modernas de modo de facilitar la distribución de la correspondencia. Creemos también que muchas de las operaciones a que se someten los correos ahora son innecesarias y podrían reducirse a la mitad si se hiciera un cuidadoso estudio de cada fase del trabajo. Es más que probable que las mismas economías que tenemos la plena seguridad que pueden hacerse en la Agencia Postal de Panamá, podrían conseguirse en Colón, Bocas del Toro y otros lugares.

Revisión de las ratas postales (C)

Debiera hacerse una revisión de las ratas postales. Los impresos tales como periódicos, libros, revistas literarias y de cualquier naturaleza, ahora circulan francos y constituyen, en cuanto a volumen, la parte principal de los correos que van al interior. La razón dada para la libre transmisión de los impresos probablemente es el argumento de que son de carácter educativo o instructivo y que el Gobierno está obligado a propender por todos los medios a su alcance a que el pueblo se mantenga enterado de los asuntos de interés público. Probablemente se haría mucho más en la tarea de educar al pueblo si el dinero que ahora se gasta en esta forma se dedicara al sistema de escuelas. Sea cual fuere el móvil que presidió el establecimiento de este sistema de libre transmisión de impresos, parece que existen razones potentes para suspenderlo en vista del creciente déficit que viene dejando el funcionamiento del Servicio Postal.

Otra clase de impresos se transporta a precios muy bajos, tales son las tarjetas de visita, de felicitación, de pésame, de propaganda comercial, papeles de negocio, catálogos, muestra y objetos agrupados. Si bien esta clase de material no debiera causar las mismas ratas altas que paga el material de primera clase (cartas), es innegable que las ratas que ahora paga son indebidamente bajas.

Parécenos que las ratas postales de Panamá podrán ser tan altas como las de los Estados Unidos. No podrían hacerse más altas, desde luego, porque en ese caso toda la correspondencia extranjera se enviaría por las oficinas postales de la Zona del Canal. De todos modos sí podrían ser tan altas como aquéllas.

Descuentos sobre timbres

El Gobierno de Panamá también viene sufriendo fuertes pérdidas en sus entrañas año tras año con la costumbre de vender los timbres postales con descuento. En el año de 1928 esos descuentos arrojan un total de \$2,191.44. El descuento que se le concede a todo el que compra timbres al por mayor evidentemente se estableció porque el Gobierno deseaba fomentar una amplia distribución y venta de estos timbres entre los comerciantes. Este sistema, incidentalmente, da por resultado también que el que compra timbres por mayor, tenga servicio de correo a un precio más bajo que el que disfruta el público en general. Dudamos de que el público reciba alguna ventaja o beneficio con esta costumbre y por consiguiente recomendamos que se le suspenda. No debe venderse timbres a nadie sino a los precios correspondientes.

Revisión de las cuentas de los agentes postales (C)

Somos de opinión también que debiera hacerse una revisión más sistemática y regular de las cuentas de timbres y valores de todos los agentes postales.

Pudimos averiguar que las cuentas del empleado que tiene bajo su custodia las especies venales en la Agencia Postal de Panamá no han sido examinadas desde hace años. Muchas de la especies que hace aparecer entre sus existencias hace tiempo han sido deterioradas por los insectos y están por consiguiente inservible. No se hace comprobación alguna del número y valor de los timbres que recibe de la fábrica, no obstante que esos timbre son válidos como dinero. Si no han ocurrido fuertes peculados de los fondos públicos no es a causa de la bondad del sistema de control sino más bien debido a la honradez e integridad de los empleados que custodian esos fondos. Se nos dice que prácticamente el mismo estado de cosas existe en el resto de las oficinas portales de la República. Esa falta de precauciones en el cuidado de las rentas públicas inevitablemente dará lugar a pérdidas.

Conclusiones en relación con el Servicio Postal (C)

El Servicio Postal íntegro debería ser reorganizado y mejorado. No hay motivo para que continúe siendo una carga tan ponderosa para el Erario Público. Los gastos del Servicio Postal de Panamá son sumamente crecidos, tiene exceso de personal, y el servicio que presta es lento y no ofrece seguridad. El remedio consiste en que se haga un examen y reorganización completa del Servicio bajo la dirección de una persona competente, a quien debe investírsele con la autoridad necesaria para llevarlos a cabo.

Servicio de Telégrafos y Teléfonos (B)

Se mantiene comunicación con el interior de la República por medio de un sistema de líneas telegráficas y telefónicas de propiedad del Gobierno y explotadas por éste. Es éste un servicio costoso. La siguiente Tabla indica que los gastos de operación de este sistema han excedido casi cinco veces al monto de las entradas:

	Telégrafos 1923-1925	1925-1927	1927-1929a 28 de feb. de 1929
Sueldos	B. 240,331.07	B308,862.09	B.279,812.00
Nuevas construcciones	98,252.71	} 181,555.17	53,788.87
Conservación de líneas	44,556.99		
Varios	45,567.92	33,361.67	32,164.82
Total	B. 428.708.69	B.523,778.93	B.365,765.78
Entradas	88,755.81	102,100.87	79,635.28
Total	B. 329,952.88	B.421,678.06	B.286,130.50

Esta tabla pone de manifiesto también que en sueldos al personal se ha gastado casi tres veces más de lo que el servicio ha producido. Los gastos de sueldos y conservación han venido aumentando sin que se hayan producido aumentos apreciables en sus rendimientos. En puridad de verdad, el sistema es una carga pesada para el Tesoro Público.

Es evidente que pueden efectuarse economías sustanciales en el costo de funcionamiento de este sistema si se reduce el personal, se consolidan la oficina y se rebajan los costos de conservación. No sólo se han hecho fuertes aumentos en el personal de operación en los últimos años, sino que se han concedido aumentos de sueldo a algunos empleados. Si bien, como hemos manifestado antes, los aumentos a algunos de los empleados que reciben paga ínfima se justifican, estimamos que no deberían hacerse más aumentos mientras no se haga una revisión total de las plazas comprendidas en el servicio. El favorecer unas clases únicamente no es justo. Debe tenerse precaución para evitar que siga aumentando el importante déficit que viene acusando el funcionamiento del sistema de telégrafos.

Las entradas podrían aumentar si se le restara a las líneas el gran volumen de tráfico oficial que no paga nada por su uso. Cuando las líneas están acaparadas por funcionarios oficiales algunas veces con mensajes de carácter puramente oficial, pero en otras ocasiones relacionados con asuntos particulares de

esos empleados, no pueden utilizarlas los particulares que sí están dispuestos a pagar por su uso. Sugerimos que a cada funcionario del Gobierno que tenga necesidad de enviar mensajes oficiales por las líneas del Gobierno, se le asigne una partida con ese objeto. Ese fondo deberá usarse para compensar a la oficina de telégrafos, a los precios comerciales corrientes, por el uso de sus líneas. A los funcionarios locales —alcaldes, gobernadores y otros por el estilo— debe exigírseles que sufraguen este gasto de sus propios presupuestos locales o municipales. De este modo se consigue no sólo que aumenten las entradas de las líneas telegráficas, sino que cese la costumbre de utilizar las líneas para asuntos nimios y sin importancia. No hay otro modo de refrenar el abuso que vienen haciendo los empleados irresponsables de la franquicia telegráfica.

Hemos examinado con cierto detenimiento algunos de los contratos celebrados en los últimos años para la construcción de nuevas líneas y para mudar algunas de las líneas de una ruta a otra. Es evidente que los costos unitarios de unos y otros contratos contienen gran cantidad de «agua», y que la construcción de ciertas líneas no ha sido supervigilada o inspeccionada con el cuidado debido.

Como muestra de la variación en los costos unitarios de construcción de líneas nuevas nos bastará con citar los costos de construcción de la línea de Río Grande-San Carlos-Panamá y la que va de Calobre a Chitra. La línea de Río Grande –San Carlos– Panamá fue movida de un trazado a otro en una distancia media de cinco millas. Esta línea lleva diez hilos con dos cruceros y postes de acero. El contratista tuvo que mantener expedita la comunicación durante todo el tiempo que se estuvo haciendo el cambio, y los costos de la mano de obra no fueron elevados, no obstante que hubo necesidad de emplear trabajadores expertos. El costo unitario de este trabajo fue de \$225.00 el kilómetro.

Por otra parte, costó a razón de \$195.00 por kilómetro para obra de mano únicamente, para construir una línea de un solo hilo sobre postes de

madera y árboles entre Calobre y Chitra. Aparte de los \$195.00 por kilómetro por costos de mano de obra, el contratista le cobró al Gobierno \$2.00 por cada poste de madera que suministró. En ambos casos la naturaleza del terreno es prácticamente idéntica. La línea de Calobre a Chitra que se construyó apenas hace unos cuantos años está ya toda por el suelo y no tiene ningún valor. Salta a la vista que los costos de construcción de esta línea han sido exorbitantes y que al contratista le quedó una buena margen de ganancia.

La investigación que hemos hecho nos induce a creer que no sólo no se sacó a licitación pública la construcción de muchas de las líneas, sino que los contratos para la construcción de varias de ellas fueron adjudicadas por razones políticas. El intento se ha hecho últimamente par abandonar estas prácticas es digno de elogio.

En atención a las grandes pérdidas que el funcionamiento de las líneas le viene dejando al Gobierno y al hecho de que las mismas han sido construidas a un costo ingente, sobre territorio virgen, es conveniente que se haga una revisión de la tarifa actual del servicio. Opinamos que debieran aumentarse las ratas. No hay motivo para que estas ratas correspondan a las de servicios que corren por territorio industrial altamente desarrollado, que creemos ha sido teoría sobre la cual se estructuró la tarifa vigente.

Es evidente que la carga que la explotación de las líneas del sistema telegráfico y telefónico al interior supone para el Gobierno puede ser aligerada únicamente mediante las medidas que hemos aconsejado. Para acabar con la carga totalmente sería menester implantar medidas mucho más drásticas. La explotación gubernamental del sistema telegráfico y el telefónico debiera abandonarse cuanto antes, según nuestro criterio. Que estas líneas pueden ser de gran valor para las empresas que están empeñadas en unir los continentes Norte y Sur Americanos. Tan pronto como se reciba una oferta equitativa y razonable, la República de Panamá deberá aceptarla.

Pensiones a los empleados del Servicio de Telégrafos (B)

Consideramos conveniente llamar la atención al hecho de que la Ley 111 de 1928 contiene una disposición que provee a la jubilación de los empleados del Ramo Telégrafo, disposición que indefectiblemente le acarrearán fuertes cargas adicionales al Tesoro Público.

Esta ley autoriza el retiro con sueldo entero de los empleados que han estado en el Ramo de Telégrafos por 20 años consecutivos, pero sin tomar en consideración para nada la edad del empleado a la fecha de su retiro. El hecho de que en la actualidad hay sólo 12 empleados en las listas de Jubilados no puede tomarse como índice de lo que ese número puede llegar a ser dentro de algunos años. Debe tenerse presente que los Jubilados de ahora son los sobrevivientes de un servicio que era mucho más reducido años atrás. El número de Jubilados aumentará año tras años en la proporción en que el servicio se ensanche. De aquí a 20 años el número de pensionados probablemente representará el mismo porcentaje del personal activo, que los jubilados de hoy representan respecto del cuerpo de empleados de hace 25 años, pongamos por caso. No disponiendo de datos acerca de los coeficientes de retiro y mortalidad entre los empleados del Ramo de Telégrafos de Panamá, ni de otros informes que nos permiten hacer un cálculo actuarial, no estamos capacitados para expresar una opinión definitiva acerca de la bondad del plan de jubilación actual. Es obvio, sin embargo, que muchos empleados decidirán retirarse inmediatamente al cumplir los 20 años de servicio, aún cuando todavía estén física y mentalmente capacitados para trabajar. Cabe dentro de lo posible que el plan tal como ahora funciona le costará al Gobierno de aquí a unos 25 ó 30 años una suma equivalente al 35 ó 45 por ciento del monto de las planillas de sueldos del personal activo en esa época, y hasta aún más.

Deben tomarse medidas inmediatas para modificar la ley de manera que el retiro tenga efecto después de cumplidos 30 años de servicio y cuando

el empleado haya llegado a los 60 años, o mejor aún a los 65, con una pensión que no exceda de la mitad del promedio de sueldo que el favorecido haya recibido durante los cinco últimos años de servicio activo.

Asimismo deben tomarse las medidas necesarias para que haga un cálculo actuarial de este fondo para los empleados del Ramo de Telégrafos y que se vayan reservando sumas adecuadas para su funcionamiento, tal como se hace generalmente en los estados y municipalidades que mantienen un sistema de pensiones.

Departamento de Relaciones Exteriores (A)

Las erogaciones del Departamento de Relaciones Exteriores han venido aumentando constantemente en los últimos años. Aumentaron desde \$534,968.74 en 1923-1925 a \$938,815.62 para el período que terminó el 30 de junio de 1927. De esta última cifra hay que deducir, sin embargo, el costo (\$224,100.07) del Congreso Bolivariano que se celebró en Panamá en 1926, lo que hace que el monto neto de los gastos de Relaciones Exteriores durante los años de 1925-1927, fuera de \$711,751.85. Los gastos presupuestos para el Departamento de Relaciones Exteriores para el bienio actual son un poquito más altos que los de 1925-1927. Como quiera que Panamá está dirigiendo todos sus esfuerzos a la consecución de fondos con que fomentar sus riquezas y educar al pueblo, creemos que estos desembolsos bien pudieran reducirse a su mínimo.

No hemos podido comprender la necesidad que tiene Panamá de mantener representantes diplomáticos en ciertos países europeos.

El comercio diplomático entre Panamá y esos países es de tan poca monta, que realmente no justifica el sostenimiento de legaciones en el hemisferio oriental.

El intercambio comercial con los países de Europa es tan exiguo que no es menester mantener en ese continente un numeroso cuerpo de representantes consulares, sobre todo en vista del estado actual del Tesoro. Estimamos que Panamá podría pasarse sin representantes consulares propios en Alemania, España, e Italia y suprimir dos de los cónsules que mantiene en la Gran Bretaña, Sin perturbar seriamente sus relaciones comerciales con aquellas naciones. Probablemente dos de los cuatro cónsules que hay en los Estados Unidos podrían ser eliminados sin que se le causara mayores pérdidas a Panamá. De todos modos, parece conveniente que cuando menos se haga una consolidación de las oficinas consulares y diplomáticas que funcionan ahora en Alemania, España, Gran Bretaña e Italia.

Departamento de Hacienda y Tesoro (A)

Ya que el Departamento de Hacienda y Tesoro es responsable por el recibo y desembolso de los fondos del Gobierno sería de esperarse que pusiera el ejemplo a los otros departamentos, limitando el costo de su administración a lo estipulado en el Presupuesto. Pero en los últimos seis años este departamento como todos los demás ha venido excediéndose de los límites del Presupuesto.

En la Tabla que se inserta en seguida se consignan las erogaciones propuestas y los gastos efectivos del Departamento de Hacienda y Tesoro para los bienios de 1923-1925 y 1925-1927 y para el bienio actual 1927-1929.

Esta Tabla incluye algunos créditos suplementarios pero no se sabe a punto fijo si comprende todos esos créditos que se votaron. Ni se incluyen créditos adicionales a las partidas originales del Presupuesto, mas como quiera que las partidas originales presupuestales han sido rebasadas, es de suponerse que algunos créditos adicionales han sido concedidos mediante decreto ejecutivo. Sin embargo, el hecho importante a considerar es que las

erogaciones efectivas exceden las cantidades presupuestas y que a esos exesos tiene que hacersele frente con fondos de alguna fuente, o pasárseles de un año a otro como parte de la deuda flotante.

Bienio	Presupuesto	Gastado	Exceso	Saldo
1923-1925	B.1,290,115.35 ¹	B.1,394,093.46	B.103,938.11	(.....)
1925-1927	1,159,068.67 ²	1,534,285.36	375,216.69	(.....)
1927-1929	1,603,034.08 ³	1,494,593.20 ⁴	(.....)	B.108,530.88
Total	B.4,052,258.10	B.4,422,882.02	B.479,154.80	B.108,530.88

1 Incluye B.54,925.25 en créditos suplementarios.

2 Incluye B.11,636.37 en créditos suplementarios.

3 Incluye B.296,774.08 en créditos suplementarios.

4 Representa los gastos para sólo 20 meses del bienio actual.

Las cifras anteriores no incluyen pagos por concepto de amortización o intereses sobre la deuda pública. Representan exclusivamente el costo de administración de aquellas actividades que están adscritas al Departamento de Hacienda y Tesoro.

Las cifras de las erogaciones para el bienio de 1927-1929 se refieren al período transcurrido hasta el 28 de febrero de 1929, por consiguiente todavía restan cuatro meses más del bienio actual. En muchas oficinas las partidas reconocidas por el presupuesto para el bienio íntegro ya están excedidas, de manera que cualesquiera erogaciones adicionales que se les imputen a esas partidas sólo conseguirán aumentar los sobregiros. Si los gastos continúan en los últimos cuatro meses del bienio en la misma proporción que han ocurrido en los primeros 20 meses, la cantidad excedida para el ejercicio entero será de \$200,000.00.

En éste, como en los demás Departamentos, las partidas para sueldos específicos generalmente son respetadas, pero las partidas para Gastos Mis-

celáneos, que se votan en globo, son excedidas casi sin excepción. Algunos casos notables de sobregiro son las partidas para mano de obra adicional en los Mercados y Muelles y para suministros y materiales para la Administración de las Rentas de Licores. En ambos casos las erogaciones efectivas excedieron de dos a cinco veces el monto de las partidas incluidas en el Presupuesto.

Otra partida que ha sido rebasada con regularidad es la de Gastos Imprevistos, como podrá apreciarse por la siguiente Tabla:

Gastos Imprevistos (B)

Bienio	Presupuesto	Gastado	Exceso
1923-1925	B20,000.00	B.59,911.69	B.39,911.69
1925-1927	20,492.30	119,161.59	98,669.29
1927-1929	25,000.00	168,797.86 ¹	143,797.86
Total	B.65,492.40	B.347,871.14	B.282,378.84

1 Esta cifra corresponde a 20 meses del bienio actual.

La apertura de una partida para Gastos Imprevistos está justificada cuando se le usa con discreción y para hacerle frente a gastos urgentes imprevistos. Esa es la intención natural de la ley vigente, más las erogaciones no se han circunscrito a esa clase de necesidades. Las cifras ponen de manifiesto que es práctica corriente en todos los Departamentos hacer de esta partida una especie de «desahogo»; pero la ley no tuvo en miras que esta partida se utilizara como vehículo de grandes erogaciones no clasificadas. Para el bienio actual, del cual todavía faltan por transcurrir cuatro meses, las erogaciones son casi siete veces mayores que la partida propuesta. Esta costumbre está ya tan arraigada que la ley ha quedado prácticamente nulificada, por cuyo motivo nos permitido recomendar que se dicte una nueva ley de procedimientos presupuestales.

Oficina de Fiscalización (B)

La Oficina del Agente Fiscal es una de las pocas agencias del Gobierno que han venido viviendo dentro de sus partidas en los últimos años. Por ejemplo, el Presupuesto para 1923-1925 señala una partida de \$113,400.00 para sueldos de este Negociado, pero sólo se gastó \$108,324.68 por ese concepto. La partida para sueldos para 1927-1929 sufrió un ligero recorte y se le fijó en \$113,280.00 pero las erogaciones probablemente serán de varios miles de dólares menos que en el bienio anterior. Es este un ejemplo de lo que puede hacerse en el sentido de restringir uno sus gastos a sus rentas, y las demás oficinas del Gobierno podrían beneficiarse con el ejemplo que les ha dado el Agente Fiscal.

Si nuestra recomendación para la creación para la creación de la Contraloría General llega a cristalizar, probablemente habría necesidad de un ligero aumento en la partida actual a fin de proveer para un Ayudante del Contralor General y varios auditores auxiliares. También sería menester hacer una organización general de esta Oficina, pero los detalles pueden dejarse al buen criterio del Contralor General. Nos bastará indicar que la Sección de Ingresos desempeña un rol dual, desde que cuida de la administración de varias leyes de tributación y al mismo tiempo está encargada de efectuar la revisión de las recaudaciones de las rentas. Como hemos indicado antes, las funciones administrativas de la sección de Ingresos deben desligarse completamente de la función revisora traspasarse a la División de Impuestos Varios de la Oficina de la Renta de la Interna.

Recaudación de los derechos aduanales e impuestos internos

En el Capítulo sobre «Ingresos» hemos hecho varias recomendaciones tendientes a la reorganización de las agencias recaudadoras del Departamento de Hacienda y Tesoro. Al presente la responsabilidad por la recaudación de

las rentas nacionales está diseminada entre diversas secciones semi-independientes del Departamento de Hacienda y Tesoro. Al presente la responsabilidad por la recaudación de las rentas nacionales está diseminada entre diversas secciones semi independientes del Departamento, sin que se ejerza ningún control central sobre las operaciones de las mismas. Las recomendaciones que hemos hecho involucran la condición de estas secciones en dos negociados, cada uno bajo la dirección de un Administrador General. Uno de esos negociados estaría encargado del cobro de todos los derechos de importación y el otro, sería responsable por la recaudación de todos los impuestos internos. De esta consolidación resultaría algunas economías por cuenta ella permitiría que se eliminara la repetición de funciones.

Es dudoso, empero, que pueda rebajarse el costo de recaudar los derechos aduanales y los impuestos sobre licores e inmuebles de manera apreciable, ya que este gasto no es desproporcionado en la actualidad. Mas los dineros que se provean con este fin sin lugar a dudas podrán ser gastados con mejor provecho, y esto traería el consiguiente aumento en el volumen de las recaudaciones. Por ejemplo, debe reducirse el cuerpo de inspectores de la renta de licores eliminando los menos competentes, pero a los que se retenga debe aumentársele el sueldo. El número de guardas del Resguardo que están en servicio en los distintos puertos ahora también parece ser excesivo, pero cualesquiera economías que se hagan al reducir este personal deben dedicarse a aumentar la dotación de los Avaluadores y Liquidadores.

Administración de mercados y muelles (B)

Las entradas de los mercados y muelles han venido decayendo en estos últimos años, pero los gastos de administración continúa siendo poco más o menos lo mismo. En el bienio de 1925-1927, las entradas fueron de \$289,539.46, y es probable que en el bienio de 1927-1929 siguiente no excederán de \$250,000.00. Pero por otra parte las erogaciones para el bienio

corriente sin duda sobrepasarán el total de \$141,188.84 que fue lo gastado durante el bienio anterior. Como se ha dicho antes, las erogaciones hechas bajo partidas en globo para mano de obra adicional en los mercados y muelles han rebasado con exceso las partidas presupuestales. Una considerable economía probablemente podría efectuarse en este renglón de gastos si se instalaran dispositivos para ahorrar trabajo, tales como grúas y carretillas eléctricas.

Debería establecerse un sistema mejor de control sobre las recaudaciones ya que el sistema actual de varias deficiencias y no existe la seguridad de que todos los dineros cobrados sean ingresados al Tesoro Nacional. Debería también revisarse la tarifa que se cobra por el uso de los mercados y muelles a fin de conseguir una distribución más equitativa de la carga.

Las rentas de los mercados en los Municipios de Panamá y Colón son entregados a esas ciudades por el Gobierno Nacional. En el bienio de 1925-1927, se gastó \$33,202.88 por este concepto, y el presupuesto para 1927-1929 incluye una partida análoga que asciende a \$36,000.00. No llegamos a comprender por qué la República explota estos mercados y muelles y no percibe una renta por ello. Parecería más lógico que se ingresaran al Tesoro Nacional esas rentas con el fin de mejorar los mercados o que se entreguen éstos a los Municipios para que ellos los administren y sostengan de un todo. Una mejora que es de absoluta necesidad es la instalación de una planta de refrigeración para la conservación de carnes y otros artículos perecibles.

Administración de tierras (B)

Las administraciones de tierras nacionales probablemente le costará a la nación nos \$45,000.00 en el bienio corriente. En el próximo ejercicio será posible recortar la partida para este fin a causa de la clausura de las administraciones provinciales y de haberse adscrito las funciones de éstas a los Gobernadores cuando se suspendió la venta de tierras nacionales hace como un año. Sin embargo, se dejó en vigor el puesto del Secretario, no obstante que el personal

de la Gobernación sin duda puede desempeñar fácilmente esas funciones. Últimamente se resumió la venta de tierras públicas, pero en pequeña escala, mas sólo en Chiriquí se ha notado alguna actividad a causa de esta medida, y el Presidente ha nombrado nuevamente un Administrador de Tierras para aquella provincia.

En la Sección Económica de este Informe hemos hecho algunas observaciones acerca de la situación de los títulos de tierras en la República de Panamá. La ley que rige la venta de tierras nacionales es la principal causante de esta situación. Contribuye a agudizar ese caos el hecho de que no existe un registro de las tierras que le pertenecen al Gobierno y por consiguiente ha sucedido en ocasiones que se vendan tierras particulares como de propiedad de la nación.

Una de las necesidades más apremiantes que confronta Panamá es el de pobladores para sus tierras, pero, ¿qué aliciente puede tener el colono sobrio y prudente para establecer y laborar en un país donde los títulos de las tierras están sujetos a litigios? Lo que precisa para remediar esta situación es que se haga una revisión radical de las leyes sobre tierras y que se efectúe un examen general o deslinde del territorio nacional.

Reintegros y devoluciones (B)

Para el bienio de 1925-1927 se votó la suma de \$100,000.00 por este concepto pero las erogaciones fueron del casi doble, o sea \$191,693.10. La partida para el ejercicio corriente es de \$170,000.00 pero de ella sólo se ha gastado el 28 de febrero de 1929 la suma de \$88,079.03.

El examen de las devoluciones hechas con imputación a esta partida revela que la mayoría ha sido por derechos de importación sobre efectos exportados a la Zona del Canal. Muchos de los reintegros son por sumas pequeñas sobre ventas al detal hechas a residentes de la Zona, y a veces estas devoluciones involucran un trabajo de revisión cuyo costo es mayor que la

suma a reintegrar. Por otra parte, es difícil mediante una revisión de escritorio averiguar si hay o no conclusión entre vendedor y comprador en cuanto a la cantidad efectiva de mercadería vendida para ser consumida en la Zona.

Sería tal vez conveniente estudiar la manera de fijarle un límite a las devoluciones que no baje de \$25.00 ó \$50.00. A fin de ejercer el debido control sobre reintegros por sumas mayores de ese límite, podría también estudiarse la conveniencia de pasar por los almacenes con garantía el Gobierno la mercadería que exporta a la Zona.

Sería bueno que se publicara en la *Gaceta Oficial* una relación de todo reintegro que se haga en exceso de \$1,000.00: cuya relaciones deben expresar el monto del reintegro, una breve reseña de los hechos que lo motivan y la disposiciones legales en que se apoya.

Cuerpo de Bomberos (B)

El Gobierno Nacional sostiene los cuerpos de bomberos de las ciudades de Panamá, Colón t Bocas del Toro: Al Departamento de Agricultura y Obras se imputan partidas específicas para los sueldos, y los otros gastos se cubren con auxilio del 20% del Impuesto sobre Inmuebles que concede el Departamento de Hacienda y Tesoro. Lo que le ha costado al Gobierno Nacional el sostenimiento del cuerpo de bomberos en estas ciudades puede verse en el siguiente cuadro:

	1923-1925	1925-1927	1927-1929
Sueldos	B.40,725.00	B.53,325.00	B.47,175.00
20% del impuesto de Inmueble	38,369.62	79385.42	55,533.77
Materiales	14,888.88	(.....)	(.....)
Total	B.93,983.50	B.132,710.42	B.102,728.77 ¹

1 Esta cifra corresponde a 20 meses del bienio actual.

Pero no son estos los únicos fondos que se le dan al Cuerpo de Bomberos. Se les permite retener todos los impuestos con que se grava a las compañías de seguros contra incendio de conformidad con disposiciones de la leyes 7 y 15 de 1926. Las recaudaciones por este concepto llegan a unos \$600.00 al mes. No se rinden cuentas de esos fondos ni al Gobierno Nacional ni al Municipio. En otra parte de este Informe hemos expuesto nuestro punto de vista adverso a este manejo separado de fondos. A los cuerpos de bomberos se les permite también solicitar contribuciones voluntarias entre el comercio y los vecinos. El producto ingresa a la Tesorería del Cuerpo y se invierte según lo tiene a bien. Al colector de esta contribuciones de le reconoce un diez por ciento de lo recaudado en pago de sus servicios.

Nosotros dudamos mucho del decoro y equidad de aumentarle a los ciudadanos más patriotas las cargas con que están gravados.

El hecho de si el Gobierno Nacional debe contribuir a este extremo al sostenimiento de los cuerpos de bomberos sin duda se presta a discusión. Desde luego el Gobierno Nacional en la ciudad capital recibe protección en lo que concierne a los edificios públicos. Esto, sin embargo, es incidental a la protección dada a toda la ciudad. Indudablemente no parece justo conceder subvención de las arcas nacionales para la protección contra incendios de las tres ciudades principales, cuando estas ciudades están mucho mejor capacitadas para pagar el costo de esta clase de protección que las ciudades del interior de la República, cuyos habitantes contribuyen en igual proporción a las Rentas Nacionales. Pero si el Gobierno Nacional continúa sosteniendo los cuerpos de bomberos, entonces debe tener control completo de todos los ingresos y erogaciones e inclusive percibir la forma cómo debe llevarse la contabilidad. Debe también tener el derecho de practicar exámenes periódicamente en todas las operaciones del Cuerpo de Bomberos.

Cónsules Ad Honorem (B)

La partida para el pago de los Cónsules Ad Honores se imputa al Departamento de Hacienda y Tesoro. No vamos a discutir la conveniencia de ese gasto aquí, pero consideramos que se ahorraría dinero y se evitaría duplicación de funciones si los cónsules honorarios fueran puestos bajo la jurisdicción de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que es donde se administran los asuntos del cuerpo copular rentado. Recomendamos que se haga este cambio.

Ferrocarril de Chiriquí (B)

La partid para el sostenimiento del Ferrocarril de Chiriquí se imputa igualmente al Departamento de Hacienda y Tesoro, no obstante que esta actividad no tiene relación alguna con las funciones fiscales del departamento. Fundamentalmente es un proyecto de ingeniería y debería por lo tanto estar adscrito al Departamento de Agricultura y Obras Públicas. A la Oficina Central de Contabilidad debería exigírsele también que implante un control de contabilidad y revisión de todas las entradas y erogaciones del Ferrocarril de Chiriquí.

Comisiones pagadas al Banco Nacional (B)

Las comisiones que el Gobierno Nacional le paga al Banco Nacional han venido en constante aumento. En los tres ejercicios fiscales últimos el Gobierno ha votado para estas comisiones la suma de \$50,000.00. Pero para el bienio de 1923-125 lo pagado fue de \$72,989.31; para 1925-1927, \$90,313.18 y en los primeros veinte meses del bienio corriente se ha pagado \$71,853.36. En los tres periodos bienales las sumas pagadas al Banco Nacional han excedido en \$85,155.85 las cantidades presupuestas. En el bienio de 1923-1925 las ganancias que el Banco Nacional ingresó al Tesoro Nacional fueron de \$67,000.00, pero el Gobierno no ha percibido ninguna renta sobre su inversión en el Banco desde 1925.

La gran cantidad de transacciones comerciales del Gobierno realizadas por el Banco Nacional debiera ciertamente producir suficientes ganancias para hacer de él una fuente de renta en lugar de gastos para la República.

Los bancos privados de Panamá se han beneficiado grandemente por el aumento de las actividades comerciales en años recientes, y parece no haber razón justificable para que el Banco Nacional no haya participado de esta prosperidad. El Banco también ha tenido oportunidad de negociar varios empréstitos de B.1,000,000.00 garantizados por la República y que por lo tanto constituye una obligación de la nación.

En nuestra opinión un examen completo debería hacerse del Banco Nacional con el objeto de introducir las mejoras en su organización y métodos que lo pongan en condición de ser una fuente de rentas, tal examen no está comprendido en el objeto de la presente investigación. Sin embargo, lo consideramos de mucha importancia y debería llevarse a efecto a la mayor brevedad posible.

En la Sección Económica de este Informe se encontrarán algunas observaciones sobre el Banco Nacional.

Departamento de Instrucción Públicas (A)

En los últimos años fiscales los gastos del Departamento de Instrucción Pública han sido en promedio como el veinticinco por ciento del total de las erogaciones anuales del Tesoro, promedio un poco más elevado que lo votado para la educación por otros Gobiernos latinoamericanos. La República ha hecho progresos muy dignos de loa en la tarea de desarrollar un sistema de instrucción pública obligatoria para todos los niños, pero el país tiene ante sí todavía mucho terreno que recorrer en este empeño antes de alcanzar cumplidamente esa meta.

Escuelas primarias (B)

Entre 1922 y 1929 la matrícula de las escuelas primarias aumentó de 35,547 a 57,792; ¹ el número de escuelas creció de 336 a 591, y el de maestros, de 792

1 Esta cifra no incluye 3,583 niños matriculados en escuelas privadas en el último año.

a 1,563. Pero conforme al censo de 1920 la población escolar de 6 a 14 años era como de 90,000, de manera que al presente hay unos 30,000 niños de edad escolar que no reciben instrucción de ninguna clase. Además, en muchas de las escuelas no se imparte enseñanza sino hasta el tercer grado no obstante que la enseñanza elemental comprende seis grados. El año escolar dura cuarenta semanas, de mayo a febrero, y las clases se dictan ordinariamente durante seis horas cinco días a la semana. Algunas escuelas están tan congestionadas que ha habido necesidad de reducir la sesión diaria a media matrícula, especialmente en los grados inferiores.

Escuelas secundarias (B)

El sistema de escuelas secundarias comprende el Instituto Nacional, que incluye un liceo o sección superior, una sección normal y una sección de comercio. Hay una escuela de Artes y Oficios para varones y una escuela de *Economía Doméstica* para niñas. El certificado de instrucción primaria es indispensable para el ingreso a los colegios secundarios, cuyos cursos duran 4, 5 y 6 años. En general, la enseñanza que se imparte en estas escuelas es igual a la que se da en las Escuelas Superiores (*High Schools*) de los Estados Unidos, aun cuando el Liceo, que concede el grado de Bachiller en Artes y Ciencias se parece más al liceo francés o al gimnasio alemán. Las escuelas de derecho, ingeniería civil y farmacia conceden grados profesionales. Todas las escuelas secundarias funcionan en la ciudad de Panamá, con excepción de unas pequeñas normales rurales establecidas en Aguadulce y David.

La matrícula en las escuelas secundarias al término del último año escolar era apenas de 1886. La correspondiente matrícula en 1924 era de 1855, lo que parecería indicar que las escuelas superiores han venido marcando tiempo mientras que las escuelas primarias aumentan rápidamente en número y matrícula.

Administración escolar (B)

La administración del sistema de escuelas parece ser razonablemente efectiva. Al efecto, la República está dividida en 18 distritos escolares de primera enseñanza, cada uno de ellos está a cargo de un inspector y su ayudante. El Inspector y su ayudante se pasan la mitad del tiempo en el campo y visitan cada escuela de su jurisdicción cuando menos dos veces al año con el fin de instruir a los maestros en los métodos y calificar su trabajo. Los maestros llevan un registro detallado de la asistencia y adelanto de los discípulos y envían con regularidad informes al Inspector General en la ciudad de Panamá, por conducto del inspector de su distrito. Un análisis de los informes para el año actual acusa un promedio de asistencia de los matriculados en las escuelas primarias de 88 por ciento, que es más elevado de lo que podría esperarse en vista de las largas distancias que muchos niños en los distritos rurales deben recorrer a fin de llegar de sus casas a sus escuelas. El promedio de niños matriculados para cada maestro fue 36.3, lo que también es satisfactorio. Cuando las clases bajan de 25, generalmente se las suprime.

Maestros de enseñanza primaria (C)

De los 1,563 maestros de enseñanza primaria sólo 692 son maestros graduados en las normales. Los restantes 871, cuando mucho tienen certificado de enseñanza elemental y no han recibido enseñanza pedagógica adicional aparte de un curso de verano ocasional. En la actualidad se hace un esfuerzo muy meritorio para eliminar a los maestros incompetentes, obligándoles a pasar un examen como requisito para retener sus puestos. También se viene procurando establecer más elevadas normas entre el personal mediante un sistema de multas y valorización de eficiencias, y los maestros que no tienen una calificación mínima durante el año escolar sufren pérdida en su paga en las vacaciones.

Si estos maestros no dan muestras de mejora en el siguiente año pueden ser destituidos del servicio. Sin embargo, un cuerpo de maestros de los cuales

más de la mitad no tienen preparación mayor que la que da la escuela elemental mal puede ser considerado convenientemente apto para instruir a los ciudadanos del mañana.

Tal vez la mayor dificultad con que se tropieza para conseguir maestros competentes es la baja escala de sueldos que se pagan. Los maestros diplomados en la normales reciben un salario inicial de \$65.00 al mes, y los no graduados \$42.50. Después de cuatro años de servicio satisfactorio, los primeros tienen derecho a un aumento mensual de \$5.00 y los segundos de \$3.50. El sueldo más elevado que un maestro graduado puede recibir después de 28 años de servicio en el magisterio es de \$100.00 y el maestro no graduado, \$60.00. Empero, relativamente pocos son los maestros que están recibiendo sueldos en exceso de la tasa mínima, ya que muchos de ellos se desaniman y dejan el servicio después de unos cuantos años a causa de los largos intervalos entre aumentos de paga y las poco satisfactorias condiciones de vida y de trabajo, especialmente en el interior. El movimiento en las escuelas rurales es muy elevado, y uno de los problemas más importantes que enfrenta el Departamento es el de crear un cuerpo docente estable en los distritos del interior. Hay menos dificultad para conseguir maestros para las ciudades de Colón y Panamá. Tal vez aumentos más pequeños pero a intervalos más frecuentes tendería a estabilizar el personal docente en toda la República.

Edificios para escuelas primarias (C)

El defecto más notable del sistema de instrucción elemental en la actualidad es la carencia de locales adecuados. Prácticamente no se han construido casas-escuelas ningunas en más de diez años y la mayor parte de las que existen necesitan urgentes reparaciones. Los escritorios y bancas en muchas de las escuelas son anticuados y están en mal estado; el equipo en general, es inadecuado y viejo.

Muchas de las escuelas funcionan en locales alquilados perfectamente inadaptados para fines educativos. En uno de los municipios que recorrimos se nos llamó la atención hacia una casa con piso de tierra y paredes de cañas y barro por la cual el Gobierno paga un alquiler mensual de \$10.00 y cuyo valor no excede de \$40.00. No es fácil comprender cómo es posible que el Departamento de Instrucción Pública pueda permitir semejante situación, cuando el alquiler anual pagado por ese bohío sería suficiente para construir un edificio mucho mejor adaptado a fines escolares.

Ningún motivo más potente podría citarse para que se hagan economías en todas las ramas del Gobierno que esta situación de locales escolares.

La suma que se gastan en alquileres para locales escolares han venido aumentando constantemente en los tres últimos bienios, y en el ejercicio actual las erogaciones totales por concepto de alquiler probablemente excederán de \$150,000.00. Esto debe ser un incentivo poderoso para hacer economías con que construir casas escuelas.

A fin de hacer posible la eliminación en el futuro de muchos de los edificios no deseables que ahora se usan como escuelas.

Por otra parte, estando las finanzas de Panamá en buen pie de manera que acusen superávit en vez de déficit a fin de cada año, podría considerarse la consecución de un empréstito sustancial para la construcción de nuevos edificios escolares, con lo que sería posible eliminar en un futuro cercano muchos de los locales inadecuados que ahora se usan. Como hemos tenido ocasión de sugerir en otra sección de este informe, cuando haya necesidad de alquilar locales para escuelas, debería hacerse únicamente mediante contrato de arrendamiento formal y después de haber solicitado propuestas públicas. Además, cada uno de esos contratos debe ser aprobado por el Poder Ejecutivo y Contralor General, y ninguno debe hacerse por plazos mayores de un año. Sólo de este modo será posible evitar el favoritismo en la adjudicación de contratos y precaverse contra el pago de alquileres exorbitantes por locales

inadecuados. No deben omitirse esfuerzos para ir reduciendo el número de locales arrendados e irlos sustituyendo con nuevas edificaciones escolares. Estas deben ser cuidadosamente diseñadas, y es indispensable que se tome la precaución de dotarlas de amplios terrenos para campos de juegos y huertos escolares.

Pero no basta con construir y equipar nuevas escuelas; debe preservárseles, sino deteriorarán rápidamente. A juzgar por la falta de conservación general que presenta la mayoría de los edificios escolares, es de suponer que la partida votada con ese fin en años recientes ha sido escasa y empleada de manera impropia.

Pensum de Enseñanza Elemental (C)

El pensum-tipo actual para las escuelas primarias parece estar muy recargado de materias culturales, y se dictan demasiadas materias en los diversos grados. Como quiera que muchos de los niños sólo concurren a la escuela unos tres años apenas, debería dedicarse todo el esfuerzo a entrenarlos en rudimentos de lectura, escritura y aritmética. Las materias como el canto, dibujo, y el estudio de la naturaleza son refinamientos que bien podrían eliminarse de los grados inferiores. Debería prestarse también mayor atención a la enseñanza vocacional: agricultura y artes industriales para los varones, y cocina y costura para las niñas, tan pronto como se disponga de los medios con que adquirir el equipo necesario.

Fianzas escolares (B)

El Gobierno central costea en la actualidad la mayor parte de la Instrucción Pública gratuita, notándose muy escasas iniciativas en este sentido por parte de los Municipios. La ley dispone que los municipios pequeños contribuyen con el 10% de sus rentas al Departamento de Instrucción Pública, y los de Panamá y Colón, con el 20%. Tomando como base los presupuestos de los municipios

para el año en curso, esas contribuciones ascenderán a unos a menos de \$75,000.00 mientras que las erogaciones para las escuelas primarias serán mucho más de \$1,000,000.00. Y aún estos pequeños auxilios se dan de mala gana en muchos casos. No hay la menor duda que el Gobierno Nacional tendrá que continuar soportando la carga del sostenimiento del sistema educacional por muchos años más, toda vez que la gran mayoría de los municipios del interior son demasiados pobres para contribuir al sostenimiento de sus propias escuelas. Creemos, sin embargo, que el Gobierno Nacional debería procurar despertar el interés comunal ofreciendo ayuda financiera a los municipios que se prestan a cooperar al establecimiento de funcionamiento de escuelas. Ya el Departamento de Instrucción Pública ha dado el primer paso en ese sentido al fomentar la construcción de edificios escolares suministrando los materiales cuando los padres de familia se muestran dispuestos a hacer la construcción ellos mismos. Recomendamos que se generalice este experimento lo más posible tan pronto como las circunstancias lo permitan.

En el cuadro que se inserta a continuación se consignan las partidas y erogaciones para la educación pública en los últimos bienios. Es de observar que las erogaciones para los bienios de 1923-1925 y 1925-1927 excedieron las partidas correspondientes en la suma de \$324,446.00 y \$743,905.00 respectivamente. También en este ejercicio los gastos excederán a la partida propuesta, pero el exceso no será tan considerable como el anterior. En gran parte las sumas excedidas se han gastado con el fin de aumentar el número de escuelas primarias y para dotarlas con el personal docente adicional.

El promedio de gastos por niño matriculado en las escuelas primarias fue de \$42.00 en el último bienio (1925-1927), o sea de \$21.00 al año. Por otra parte, el costo por escolar matriculado en las escuelas secundarias fue de \$326.00 en el bienio o \$163.00 al año, o sea casi ocho veces el costo per cápita de las escuelas primarias. Desde luego, la enseñanza secundaria siempre es más costosa que la elemental, porque a los maestros se les pagan sueldos más elevados y el equipo

	1923-1925		1925-1927		1927-1929	
	Presupuesto	Erogación	Presupuesto	Erogación	Presupuesto	Erogación ¹
Secretaría	B.40,480.00	B.41,539.00	B.47,120.00	B.45,583.00	B.43,129.00	B.36,046.00
Inspección de Escuelas Públicas	98,075.00	92,725.00	158,220.00	146,844.00	134,230.00	106,851.00
Sueldos de Maestros de Escuelas Primarias	1,196,000.00	1,467,202.00	1,629,875.00	2,052,833.00	1,950,500.00	1,863,572.00
Materiales y suministros	90,000.00	11,998.00	110,000.00	186,856.00	100,000.00	116,659.00
Alquileres de locales	70,000.00	97,397.00	90,000.00	130,388.00	113,600.00	140,416.00
Escuelas Secundarias	444,925.00	472,741.00	555,729.00	610,684.00	472,950.00	525,564.00
Construcción y reparación de edificios	239,312.00	176,997.00	130,000.00	264,185.00	95,000.00	109,876.00
Gastos Varios	44,670.00	87,309.00	82,206.00	109,682.00	51,700.00	98,922.00
Total	B.2,223,463.00	B.2,447,908.00	2,803,150.00	B.3,547,055.00	B.2,961,100.00	B.2,997,906.00

1 Representa los gastos para los 20 meses transcurridos del bienio actual.

y suministros son más costosos. Es verdad también que en los tres últimos bienios ha habido un ligero descenso en la parte de las sumas totales votadas para la instrucción pública que se ha gastado en la enseñanza secundaria. De todos modos, se viene gastando en el sostenimiento de las escuelas secundarias una suma que resulta desproporcionada en vista de las necesidades urgentes de las escuelas primarias.

Las escuelas como la de Derecho, Ingeniería Civil y Farmacia, que tienen una matrícula de 10 a 12 estudiantes, deberán ser suprimidas. También aparecen demasiados maestros en las planillas de las escuelas secundarias en proporción al número de estudiantes. Muchos de estos profesores desempeñan a la vez otros puestos en el Gobierno, y no siempre están capacitados para enseñar las materias que se les encomiendan. Los directores de las escuelas secundarias escogen por sí mismos su propio personal, ya que no existe ningún sistema de exámenes de aptitud como el que se ha implantado últimamente para las escuelas primarias. Todos los profesores, tanto los que enseñan todo el tiempo como los que trabajan parte del día, son pagados a base de horas. Sin embargo, en sólo muy contados casos los pagos totales mensuales de los profesores exceden de \$200.00. No es de dudar que se obtendría una enseñanza mejor en las escuelas secundarias si a todos los profesores que solicitaran ingreso se les sometiera a exámenes de aptitud y si se emplearan profesores permanentes con sueldos anuales, para que fueran reemplazando hasta donde sea posible la infinidad de maestros que trabajan parte del tiempo únicamente.

Las erogaciones para becas en el extranjero han aumentado casi en nueve veces en seis años. En 1923-1925 los gastos por este concepto fueron de \$10,150.00 mientras que en el tiempo transcurrido del bienio de 1927-1929 se lleva gastado \$83,670.00 de una partida de \$89,400.00. En atención a la necesidad que existe de dotar la escuela primaria de edificios y maestros, esta partida evidentemente es exorbitante. A este respecto, debe tenerse presente que más de \$80,000.00 se gasta en cada bienio por becas en las escuelas secundarias de Panamá.

Pensiones a los maestros (B)

Consideramos conveniente llamar la atención hacia la necesidad de que se modifique la ley que autoriza el pago de pensiones a los maestros. Es necesario que se altere de la misma manera que recomendamos se hiciera en relación con la ley sobre jubilación de empleados del Ramo de Telégrafos. De no hacerse así el resultado será un torpe despilfarro de los dineros públicos.

Las pensiones a los maestros están autorizadas por la ley 41 de 1924. Esta ley estipula que los maestros serán dados de baja, con sueldo entero, después de 28 años de servicio sin tomar en consideración la edad del maestro al tiempo de su jubilación. El hecho de que ahora sólo hay 23 maestros en el rol de jubilaciones no puede tomarse como índice de lo que ese número puede llegar a ser en años venideros.

Conforme a este plan, tal cual ahora funciona, es posible para un maestro ser jubilado antes de los 50 años y cuando todavía está perfectamente capacitado para continuar enseñando. Es obvio que muchos maestros preferirían ser jubilados inmediatamente al cumplir los 28 años de servicio, aún cuando estén perfectamente capacitados para continuar su trabajo, ya que ellos recibirían igual remuneración si lo hacen así como si continúan desempeñando sus deberes. Si se permite que estas disposiciones continúen en vigor en su forma actual, el resultado será que de aquí a 25 ó 30 años las pensiones representarán el 25 ó 30%, y aún más, del monto de los sueldos del personal activo.

En vista de estos factores, recomendamos de manera especial que se modifique la ley inmediatamente en el sentido de concederles a los maestros la jubilación después de 30 años cuando menos de servicio y únicamente después de haber llegado a la edad mínima de 55 años y que el beneficio se limite a la mitad del promedio de paga que hayan recibido en los cinco últimos años de servicio activo. Recomendamos así mismo que se haga un

avalúo actuarial de este fondo y que se hagan las reservas necesarias a fin de hacerle frente a las obligaciones futuras del plan.

Gerente Económico (B)

El Inspector General, que es ayudado por un Sub-Inspector General, actúa como superintendente de todos los planteles, tanto primarios como secundarios y supervigila tanto la administración educativa como la económica del sistema de Instrucción Pública. Somos de opinión que el sistema es lo suficientemente amplio y sus actividades lo bastante variadas para justificar el empleo de Gerente Económico, a quien debe encomendársele el cuidado de la parte económica de la administración escolar. Sus deberes deben comprender: la adquisición y distribución del equipo y suministros; la construcción y reparación de edificios; la reparación y renovación de equipo; la confección de planillas de sueldos; el examen de comprobantes; la administración de fondos escolares especiales; el funcionamiento de la contabilidad fiscal y los registros de bienes; y la confección de estados financieros e informes. Es entendido, desde luego, que ciertos deberes tales como la dirección de la construcción y conservación de casas-escuelas y la adquisición de equipo serían desempeñados por el Gerente Económico de acuerdo con la política implantada por los funcionarios de Instrucción Pública, y con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Obras Públicas. El argumento de mayor peso en pro de la conveniencia de nombrar ese empleado es que él revelaría al Inspector General y a su ayudante de la administración económica de las escuelas, dejándoles libres para estudiar y resolver los problemas de orden técnico y educativo. Un Gerente Económico hábil también podría velar por que haya una administración más eficiente de las finanzas escolares, y si se le da el debido apoyo tal vez le sería posible eliminar muchas de las filtraciones que al presente causan graves pérdidas al sistema escolar.

Resumen (B)

Los recursos del Erario no permiten, desde luego, erogaciones para fines de educación en exceso de la actual proporción del 25% del total del presupuesto. Pero no cabe la menor duda de que los fondos de que ahora se dispone para la instrucción podrían ser invertidos de manera más eficiente. Las escuelas secundarias debieran ser reorganizadas a base de un cuerpo de profesores permanentes (*full time teachers*); las cátedras de derecho, ingeniería civil y farmacia deben ser abolidas por el presente; el sostenimiento de estudiantes en colegios de Panamá y del extranjero debe restringirse; y debieran reducirse las ingentes erogaciones por alquileres. Al mismo tiempo que se hacen estos reajustes deberían establecerse normas más elevadas para los maestros, proveerse locales y equipos escolares más adecuados; debería prestarse más atención a la enseñanza vocacional; el nombramiento de un Gerente Económico, y el aumento gradual de los sueldos de los maestros conforme estos vayan demostrando que son acreedores a una remuneración más alta.

DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA Y OBRAS PÚBLICAS (A) Agricultura (B)

Como ya hemos tenido la ocasión de manifestar, estamos persuadidos de que el futuro progreso económico de la República depende principalmente del fomento y expansión de la agricultura. En el Presupuesto deberían incluirse las sumas que sea posible dedicar a ello para auxiliar el fomento de la agricultura y para instruir a los labradores en la producción de cosechas adecuadas al país.

Nos parece que el presupuesto para agricultura no ha sido en el pasado ni grande ni excesivo. Es cierto que los resultados no han sido tal vez tangibles como hubiera sido de desearse. No obstante, en nuestro sentir no hay razón para suspender los esfuerzos en este sentido y sugerimos que la cantidad pedida por el jefe de este depart-

tamento para fines de experimentación agrícola, más menos de B.110,000.00 en el bienio, debe concedérsele.

Dado el estado actual del Tesoro, no consideramos cuerdo decir nada más sobre este particular; más sí repetiremos que las erogaciones para este fin deberían aumentarse tan pronto como las condiciones del Erario lo permitan.

Obras Públicas (B)

Aparte de la construcción de las carreteras, que ahora está completamente bajo la jurisdicción de la Junta Central de Caminos, de cuya organización nos ocupamos en otra parte de este Informe, en la República de Panamá viene invirtiéndose sólo una pequeña parte de las rentas ordinarias del país en obras públicas. La refacción y ensanche del Palacio Nacional es el único trabajo de construcción que lleva a cabo ahora el Gobierno directamente.

La mayor parte del trabajo de pavimentación y ensanche de las calles de las ciudades de Panamá y Colón se hace bajo la supervigilancia de las autoridades de la Zona. El costo de ese trabajo se le cubre a la Zona del Canal con los fondos votados para este Departamento. Ocasionalmente algún trabajo de poca monta se hace en su totalidad bajo la exclusiva dirección del Departamento de Obras públicas. Este pan parece ser conceptuado satisfactoriamente por todos aquellos a quienes concierne.

Si bien es cierto que existe infinidad de oportunidades en que podría acometerse la construcción de obras públicas, la apertura de partida para nuevas edificaciones, ensanches de calles y avenidas, construcción de muros de retención, y otras obras análogas puede diferirse con mucho menos perjuicio que otras partidas que comprende el Presupuesto. Debe posponerse la ejecución de proyectos tales como la construcción del Palacio de Justicia, la prolongación del muro de retención en los terrenos de La Exposición, y otros por el estilo mientras el Tesoro no acuse superávit. Por muy meritorios que estos proyectos sean de por sí, no justificarían el que se incurriese en déficit para llevarlos a cabo.

Creación de repartos urbanos (C)

Miramos con algún temor la política adoptada recientemente por el Gobierno de auxiliar a negociantes particulares en el desarrollo de ciertos proyectos de inmuebles. Estos operadores han conseguido del Gobierno contratos que les da el derecho a ser indemnizados por la instalación del servicio de acueductos y alcantarillados en las calles que están construyendo en diversos repartos en la ciudad de Panamá. Los contratos existentes imponen una erogación de \$150,000.00 cada bienio para las nuevas urbanizaciones de Bella Vista, Zanja de Toqué, El Trapiche, y Cía. Unida de Duque. El método que se sigue es que los negociantes en inmuebles que desean desarrollar un nuevo reparto, presentan al Gobierno para su aprobación los planos de las calles que se proyecta construir. Si se aprueban los planos, el Gobierno entonces celebra un contrato obligándose a pagar parte del costo de tales calles. Ordinariamente los contratos estipulan que los pagos anuales que el Gobierno debe hacer por amortización del costo de la obra e intereses sobre el monto total estipulado en el contrato, deben comenzar a hacerse un año después de iniciados los trabajos. Generalmente el interesado en la urbanización consigue que se le den vales o bonos del Gobierno por el valor del contrato, documentos que descuenta con alguno de los bancos locales a poco de comenzar los trabajos.

El Gobierno no ejerce supervisión alguna sobre el trabajo efectivo que se hace, aparte de la que hacen las autoridades de la Zona, para cerciorarse de que se recibe efectivamente el valor del dinero invertido. No existen seguridades de que el trabajo empezado vaya a ser llevado a su término de acuerdo con las estipulaciones del contrato, no obstante que el Gobierno haya emitido sus bonos en pago de la obra. Los intereses sobre el dinero gastado efectivamente los cubre el Gobierno por anticipado. Los materiales que se emplean en el trabajo de construcción son exonerados del pago de impuestos aun cuando es notorio que los beneficios públicos que se dice dimanar de tales repartos no son distribuidos equitativamente. No parece

existir una cognación uniforme entre el costo estimado de las mejoras y el monto de la cuota que le toda al Gobierno, pues en algunos caos el Gobierno conviene en pagar aproximadamente a mitad del costo presupuesto y en otras paga las dos terceras partes, mientras que en alguna ocasión el valor presupuesto de las mejoras ni siquiera se expresa en el contrato. El contrato íntegramente está concebido de una manera tan laxa que los intereses del Gobierno no tienen protección alguna. Hasta nos inclinamos a dudar de que esta forma de contrato sea realmente legal o válida. Sin embargo, la principal objeción a este sistema estriba en que convierte al Gobierno en parte interesada en especulaciones de inmuebles. En principio general esta es una política inconveniente, y más cuando no existe nada que garantice el éxito de la operación o que se utilizarán algún día los servicios que se han instalado.

La esquema en conjunto tiene mucho que objetar y creemos que no deberían celebrarse más contratos de esta clase. Debería ejercerse una inspección más rigurosa sobre los trabajos que ahora se están haciendo a fin de asegurar que el Gobierno reciba todo el beneficio de los dineros que se ha comprometido a pagar.

Contratos de alumbrado municipal (C)

El Gobierno Nacional está en la actualidad celebrando contratos para el suministro de alumbrado de calles en un gran número de poblaciones y caseríos en todo el ámbito de la República. El costo estimado de esos contratos para el próximo bienio es de \$587,167.68. Esta cifra incluye \$240,000.00 para el alumbrado de las calles de la ciudad de Panamá y \$82,558.32 para las de Colón.

En cifras incluye \$240,000.00 para el alumbrado de las calles de la ciudad de Panamá y \$82,558.32 para las de Colón.

En primer lugar cuestionamos la propiedad de que se gravan las rentas generales de la República con el costo del alumbrado de las vías de los mu-

nicipios, aún en un país cuyo Gobierno está tan altamente centralizado como el de Panamá. Indudablemente el Gobierno central debiera ser compensado siquiera en parte por los desembolsos que hace por alumbrado de vías públicas. Sólo cultivando el espíritu de responsabilidad de los contribuyentes será posible evitar el despilfarro de las rentas nacionales. Un municipio que no es lo suficientemente grande o importante para crearse rentas con qué atender al mejoramiento de las condiciones locales, no tiene mayor justificación para esperar que el Gobierno central le ayude a sostener un sistema acabado de alumbrado público.

Por otra parte, existe una objeción específica y más concreta contra la mayoría de los contratos de alumbrado público, y es que las ratas son demasiado altas. En el tiempo de que disponemos no es posible hacer un avalúo exacto de las plantas y equipo d estas empresas de alumbrado ni para enfocar los dilatados procesos técnicos indispensables para una rata equitativa y razonable. Mas, por lo que hemos podido observar aquí y por la comparación de las tarifas de aquí con las de otras parte, nos consideramos capacitados para decir que algunas de las ratas son injustificadamente altas. Además, un contrato para alumbrado público a una rata fija para un periodo de quince años, como generalmente son los que se celebran en este país, s injusto par el contribuyente ya que le excluye de rebajas en las ratas como resultado de nuevas mejoras o eficiencia alzada en el manejo del servicio.

No debería celebrarse nuevos contratos de alumbrado público a menos de que los municipios estén capacitados para soportar una parte del gasto, y consientan en ello. Debería revisarse los términos y condiciones de los contrato existentes; en cada caso debería efectuarse un avalúo de las plantas, líneas y equipo por ingenieros competentes y establecerse una rata sobre base que resulten igualmente equitativas para el contratista y el contribuyente. No debería renovarse ningún contrato de alumbrado a menos de que el municipio esté dispuesto a costear una parte del contrato. Si a los municipios se

les exige que sufraguen siquiera un quince por ciento del costo del alumbrado y se revisan las ratas, el costo total del alumbrado público que en la actualidad es de aproximadamente \$587,000.00 por bienio se rebajaría en unos \$100,000.00.

En la mayoría de los países del globo se procuran los medios para controlar los cargos que puede hacer una corporación que disfruta del monopolio de un artículo o servicio de uso común. Las Comisiones de Servicios Públicos, como generalmente se les conoce, existen en cada uno de los Estados Unidos de América. Esas Comisiones tienen la obligación de determinar tasas equitativas y razonables para los servicios de electricidad, gas teléfonos y para diversos sistemas de transporte. También reglamentan los servicios que prestan las empresas de servicios públicos. Si en Panamá existe un cuerpo semejante, podrían establecerse ratas equitativas para estos contratos de alumbrado, así como las ratas que deben aplicarse al público.



SALUBRIDAD PÚBLICA

LA CONSERVACIÓN Y EL ADELANTO de la Salubridad Pública es una de las principales atribuciones del Gobierno. El bienestar físico del pueblo es la base sobre la que descansa todo progreso económico e industrial. Panamá demostró al mundo que los conocimientos de ingeniería podían seguir pero no preceder a los de la ciencia médica. La Zona del Canal y sus alrededores fueron transformados por ingenieros sanitarios de un verdadero foco de infección en uno de los lugares más saludables del mundo. Esta reciente lección gráfica parecería demostrar que los esfuerzos generalmente exigidos en la mayoría de los países para vencer la indiferencia pública y la lasitud oficial en asuntos de salubridad pública no es necesaria en Panamá. Pero nuestras observaciones nos han llevado a una conclusión contraria.

En los lugares del país no sometidos al control sanitario de los Estados Unidos, prevalece por completo un estado de insalubridad. Son muy comunes los casos de

incapacidad debidos a parásitos intestinales, al paludismo y a la sífilis. El porcentaje de mortalidad infantil indudablemente alto y la rata de defunciones ocasionadas por la tuberculosis es excesiva. La institución Rockefeller ha cooperado en la iniciación de una campaña contra la uncinaria. Sin embargo, queda, mucho por hacer en materia de salubridad pública si se quiere aumentar la energía y resistencia de la población, reducir el índice de las enfermedades y echar las bases seguras para el desarrollo económico de la nación.

Solamente unos B.300,000.00 en el bienio de los B.14,000,000.00 del Presupuesto, o sea, algo más de un 2% del total de los gastos públicos, se dedican a todos los trabajos preventivos de salubridad pública. Sólo B.0.34 *per cápita* se gastan anualmente en este importantísimo servicio. La evidencia de la ridiculez de este gasto es innegable, si se tiene en cuenta que la mayoría de las ciudades de los Estados Unidos, a pesar de que no confrontan los complicados problemas sanitarios comunes a los trópicos, gastan casi **un dólar anualmente por persona** en el mismo servicio. La cifra anterior no incluye las partidas gastadas por el Gobierno Federal y de los Estados de la Unión Norteamericana en obras sanitarias de carácter preventivo. Opinamos que aún con esta partida comparativamente pequeña, dedicada a la salubridad pública, podrían conseguirse resultados más efectivos si el servicio fuera dirigido con mayor actividad y mejor coordinación. Hemos examinado la reciente reorganización de las actividades sanitarias propuestas por un representante de la Sanitaria Panamericana y el Código Sanitario por él propuesto. Una copia de su plan de reorganización y del Código Sanitario para la República de Panamá, si se desean tomar medidas apropiadas para salvaguardar la salud de la población. En nuestra opinión el plan de reorganización es bueno y debería ser adoptado por la República de Panamá, pues parece prometer una administración más económica y efectiva de lo fondos destinados para el servicio sanitario, coordinará y unificará actividades actualmente en desorden, evitando así repeticiones y confusiones y el consiguiente despilfarro de los fondos públicos. Como se verá en otras secciones de este informe nosotros vamos más lejos y proponemos que todas las actividades sanitarias sean transferidas de la Secretaría de Agricultura y Obras Públicas a la nueva Secretaría de Instrucción y Salubridad Pública.

Departamento de Beneficencia (C)

El Gobierno recibe más de un millón de dólares al bienio de la explotación de la Lotería Nacional de Beneficencia, suma que se dedica exclusivamente a obras de bienestar público en la República, a saber: sostenimiento de hospitales para enfermos y alienados, la Cruz Roja, la Sección de Puericultura de la Secretaría de Agricultura y Obras Públicas, auxilios a los Cuerpos de Bomberos en las Ciudades de Panamá y Colón, y para subvencionar diversas escuelas en todo el país.

El control que ejerce el Gobierno Nacional en las erogaciones que se hacen de estos fondos es sumamente vago. Cada organización que recibe asignaciones de Beneficencia opera con absoluta prescindencia de los funcionarios del Gobierno tanto en lo que hace al programa de su obra como en cuanto a la manera en que se invierten sus fondos. No existe supervigilancia o coordinación de sus actividades; poco o nada se hace para asegurar que sus fondos sean invertidos cuerda y económicamente; no se hace un verdadero examen de los dineros que reciben. Como hemos dicho en otra parte de este informe, estos fondos lo mismo que todo otro fondo especial deben ingresar directamente al Tesoro Nacional, y deben votarse créditos directos para cada actividad conforme a las necesidades del servicio. No deberían concederse contribuciones ningunas a establecimientos particulares excepto a base de contrato, que le asegure al Gobierno el cuidado y tratamiento de un número determinado de pupilos a un precio específico diario.

Hospital Santo Tomás (C)

El Hospital Santo Tomás recibe en la actualidad como unos \$600,000.00 por bienio de los fondos de la Lotería Nacional de Beneficencia. Este fondo junto con los dineros que se reciben de enfermos de paga se invierten en el funcionamiento y conservación del Hospital. Por lo que podemos colegir de los estados corrientes del Hospital, la explotación del establecimiento viene dejando un pequeño déficit en la actualidad.

No llegamos a comprender la base del sistema que permite a un médico, que percibe un sueldo por tiempo entero, recibir dos terceras partes de los honorarios que pagan los pacientes privados por el trabajo de cirugía que él haga. Todos los cirujanos del Hospital reciben salarios mensuales regulares que se supone están ajustados a sus capacidades y deberes, y algunos de ellos reciben uno o varios sueldos por trabajo de horas en diversos servicios médicos sostenidos con fondos de la Lotería Nacional de Beneficencia. Como suplemento de esos emolumentos, cuentan con los honorarios de su clientela particular que recibe tratamiento quirúrgico en el Hospital. Un examen de los libros del Hospital establece el hecho de que mensualmente se distribuyen entre \$1,500.00 a \$ 2,000.00 por este concepto a los oficiales médicos del Hospital. Uno de los cirujanos recibió aproximadamente \$700.00 en un mes por esta clase de honorarios. Esto es aparte del sueldo que el Hospital le paga regularmente y de algún otro puesto público que él sirve. En fin, el Hospital Santo Tomás o parece funcionar como Hospital con un cuerpo de médicos visitantes, que reciben sus honorarios de sus propios pacientes privados, ni como Hospital con un cuerpo rentado de oficiales médicos que desempeñan todo el trabajo médico del establecimiento, en que todos los honorarios percibidos por tales servicios ingresan al Hospital para ser aprovechados en su sostenimiento. Esta es una situación anómala, sobre la cual querríamos habernos equivocado. El Santo Tomás parece ser un Hospital espléndidamente construido y equipado, al que se le ha permitido que vaya desmereciendo y que parece resentirse por falta de la atención completa de parte del cuerpo médico y como resultado de la carencia de un interés estable por parte del Gobierno.

El número de empleados que aparece en las planillas parece ser sumamente elevado, ya que evidentemente hay tantos empleados como pacientes. En el mes de enero de 1929 el número de pacientes-días fue de 17,934 y el de empleados-días, 17,462. Juzgando por las normas a que estamos acostumbrados, el número de empleados resulta cincuenta por ciento mayor de lo que debería ser. Uno de los factores que contribuyen a esta desproporción son los

excesivos gastos de administración que se hacen aparecer en las planillas. Debieran hacerse esfuerzos para eliminar este exceso de personal.

Tuberculosis (C)

Confesamos que abrigamos algún temor de que los fondos derivados del impuesto de la Lucha Anti Tuberculosa pueden convertirse en fuentes de serias dificultades. Ya antes hemos hecho conocer nuestra inconformidad con la costumbre de separar rentas especiales para determinar fines específicos. Los fondos que produce este impuesto, y que se calcula que llegarán d \$300,000.00 a \$400,000.00 por bienio, son administrados bajo la dirección de una junta especial que tiene jurisdicción exclusiva sobre los medios que deben emplearse en la campaña contra la tuberculosis.

Aún dado por sentado que todos estos fondos sean gastados con cordura, estimamos que este método de manejo es fundamentalmente inestable. En primer lugar, vendría a gastarse más dinero en combatir los estragos de la tuberculosis de lo que se emplearía en todas las otras actividades sanitarias juntas. El más ligero examen del problema de sanidad en Panamá indica que existen otros asuntos de salubridad de mayor importancia que el de la tuberculosis. Es casi universal entre los médicos la opinión de que el control y extirpación de la malaria es de capital importancia par la salubridad pública en Panamá. El orden en el cual las diversas enfermedades causadas por parásitos intestinales deben ser atacadas en un programa de sanidad puede dar lugar a una divergencia honrada de opiniones, pero en lo que no cabe divergencia alguna es en el hecho de que todas ellas juntas deben ser combatidas con una tenacidad que sólo ceda a la energía que se dedica al control de la malaria. La purificación de los abastos de agua, la diseminación de enseñanza sobre higiene pública, y varios otros proyectos serían considerados por muchos médicos en cualquier programa de saneamiento de mayor importancia que el combatir la tuberculosis, y todos ellos tienen relación con el control de ese mal. El proyecto de establecer

un gran sanatorio para tuberculosos en la República de Panamá a un costo aproximado de un millón de dólares ciertamente no nos parece que constituiría una inversión cuerda de los fondos públicos en la actualidad. No queremos indicar, desde luego, que no debe hacerse todo esfuerzo razonable para combatir la tuberculosis, pero estamos convencidos que es un error seleccionar este problema de salubridad y darle preferencia sobre todo los demás. Todos los dineros que deban invertirse en la campaña contra la tuberculosis deben ser puestos bajo el control del departamento de salubridad, cuya misión primordial debe ser el *coordinar todas las actividades de a salubridad pública. El fondo de la Lucha Anti Tuberculosa también debería ser incluido en el Presupuesto general y ceñirse a las reglas y disposiciones que regulan las erogaciones para otros fines.*

Puericultura (C)

Abrigamos duda de que el dinero que se gasta ahora en el trabajo de puericultura esté dándole rendimientos satisfactorios al contribuyente. La estadísticas e informes que hemos podido recoger indican que se ha hecho tan poco, que sería prudente que se abandone el servicio completamente o bien que a sus dirigentes se les exija una mayor responsabilidad por los fondos que se le asigna a la Sección. Estamos convencidos de que con el traspaso de todas las actividades de higiene pública al Departamento de Instrucción Pública y Bienestar Social, tal como lo sugerimos antes, se obtendría una mejoría en la labor médica que se desarrolla en las escuelas.

Oficinas independientes (A)

En adición a los departamentos que hemos mencionado anteriormente, existen algunas juntas y oficinas independientes o semi-autónomas, que dependen del Presidente. La más importante de éstas es la Junta Central de Caminos, que tiene a su cargo el trazado, construcción y conservación del sistema íntegro de carreteras de la República.



Junta Central de Caminos (B)

EN 1920 LA ASAMBLEA NACIONAL aprobó la ley octava creando la Junta Central de Caminos, la ley delegó a este cuerpo todo lo concerniente al desarrollo, trazado, construcción y mantenimiento de las carreteras. Se empezaron las construcciones al suroeste de la República en una parte bien poblada.

El plan que prevaleció al principio fue el de construir caminos de penetración desde los puertos de Aguadulce, Chitré, Mesabé al interior, estableciendo así comunicación entre el interior y la ciudad de Panamá en parte por tierra y en parte por mar. Sin embargo, a medida que se iban consiguiendo los fondos, los caminos fueron interconectados y extendidos hacia la Capital hasta donde hoy se encuentran.

El reciente empréstito hecho por el Nacional City Bank de New York por B.5,092,745.97 facilita la cantidad para la construcción de carreteras. Esta suma hará posible el complemento el sistema de carreteras desde la ciudad de Panamá a Santiago en la Provincia de Veraguas de allí a Soná y de este lugar hasta la fértil y rica provincia de Chiriquí.

Hemos estudiado este sistema de carreteras y creemos que está correcto. Nuestro punto de vista sobre este tema coincide con el siguiente Memorando del 24 de abril de 1929 considerado por un competente ingeniero del Ejército que actualmente desempeña los trabajos de ingeniería y carreteras en la Zona del Canal.

1. MEMORANDUM:

En atención a solicitud verbal suya, someto a su consideración los siguientes comentarios al memorando preparado por el señor Tomás Guardia, Ingeniero Jefe de la Junta Central de Caminos de Panamá, el 8 de abril de 1929 sobre los «Caminos construidos y en proyecto en la República de Panamá».

2. PLAN GENERAL:

El plan general de caminos nivelados, con un ancho de seis metros entre hombros de la carretera, con tres metros y medio de sección pavimentada o mera-

mente nivelada dentro de esos seis metros, que hay en el sistema de carreteras del interior de Panamá, fue adoptado, aparentemente, por las altas autoridades después de una consideración de la falta de carreteras, lo limitado de los fondos disponibles, la gran extensión del sistema de carreteras y la urgencia de esos medios de comunicación. En estas circunstancias, parecía cuerdo adoptar el tipo de un ancho de carretera menor, lo cual daba una mayor longitud de carretera terminada. En verdad que el tráfico en la actualidad no justifica los anchos normales adoptados con observaciones personales mías, se desprende que con esa medida se ha hecho provisión ahora para un ensanchamiento futuro, especialmente en lo que se refiere al alineamiento de las carreteras y a las estructuras de drenaje de las mismas. Estas provisiones son sabias y económicas.

3. MÉTODO DE TRABAJO:

No estoy en posición de datos sobre los cuales basar un estudio comparado entre los gastos de trabajos hechos por contrato y los hechos por la Junta; tampoco conozco os métodos corrientes de celebrar contratos en Panamá. Los métodos empleados por la Junta actual, sin embargo, están de acuerdo con los más modernos, y en algunos puntos, tales como nivelaciones de la carretera, están dando costos unitarios bien bajos. Como usted sabe, la práctica corriente en los Estados Unidos es la de conceder los contratos mediante licitación pero hay ciertas desventajas obvias en usar ese plan aquí. Por otra parte, controlada como está la Junta por altos políticos, se necesita un Ingeniero Jefe fuerte, digno de confianza y eficiente a fin de poder obtener un trabajo satisfactorio. Los métodos seguidos en los trabajos en la actualidad indican que la Junta está dirigida por un jefe de esa clase ahora mismo. La construcción de alcantarillas y puentes, los gradientes y curvas límites usados, el método de nivelación, la previsión de dejar transcurrir tiempo suficiente para disminución del volumen d tierra de relleno, los materiales usados en las fundaciones y para el aceitado de las carreteras, el costo relativamente moderado de equipos y la rata de progreso de los trabajos son satisfactorios y deben ser aceptables. En efecto, soy de opinión, basado en el memorando del señor Guardia, mis propias observaciones y otras informaciones que han estado a mi alcance, que el trabajo se hace bien, económicamente y que progresa debidamente.

4. Costos unitarios:

Haciendo abstracción de los caminos de hormigón y macadam construidos hace pocos años cerca de la ciudad de Panamá, y considerando solamente los otros tipos que se construyen actualmente en el Interior, puede decirse que los costos unitarios son bajos. Indudablemente que son lógicamente aceptables. En efecto, son más bajos que los costos unitarios que nosotros hemos obtenido en la Zona del Canal. Bien sé que los costos unitarios de nivelación en la Zona son más altos debido a que la escala de sueldos y jornales es más alta en la Zona del Canal. Un promedio de B.29,000.00 por milla de carretera de tres metros y medio de ancho es un costo bajo para una carretera de macadam. Es de notarse que la sección de 250 kilómetros entre Santiago y David se ha calculado en la suma apartada para la Junta del empréstito hecho con ese fin, lo cual da un costo unitario de B.29,000.00 por milla, más o menos, y concuerda con los datos de costo que aparecen en la página 5 del memorando.

Los costos unitarios para los caminos de hormigón y de macadam asfaltado, suponiendo que no eran prácticamente necesarios los trabajos de nivelación porque se usan las viejas fundaciones del viejo camino, son alrededor de un tercio más alto que los nuestros. Sin embargo, si me hubieran informado mal acerca de las condiciones existentes cuando la pavimentación se llevó a cabo, y que al contrario, hubiera sido necesario el trabajo corriente de nivelación, los costos en cuestión serían satisfactorios.

5. CONCLUSIÓN:

La continuación de la práctica actual y los métodos, progreso en el trabajo, y costos unitarios en la construcción de los caminos en el interior, deben proporcionar un conocimiento seguro en lo que se refiere a gastos y calidad del trabajo.

Pido que mi opinión que aparece consignada en los párrafos antecedentes sea considerada como propia y por consiguiente como privada y no oficial.

(firmado) R. A. WHEELER.

La República está llevando a cabo ahora la ejecución de un importante programa de carreteras nacionales, que se inauguró en 1920 con la creación de la Junta Central de Caminos. La ley ha investido a este cuerpo con plena auto-

ridad para hacer el trazado, construcción y conservación de los caminos públicos, inclusive la inversión de fondos obtenidos para el objeto por medio de empréstitos o de las rentas ordinarias.

Los dineros para la construcción de carreteras se obtuvieron al principio de los ingresos corriente del país y posteriormente por medio de empréstitos.

Hasta las fechas indicadas en seguida se había gastado en la construcción de caminos:

A 30 de junio, 1922	B.2,567,550.15
A 30 de junio, 1924	4,751,349.14
A 30 de junio, 1926	7,697,226.02
A 30 de junio, 1928	9,547,421.04

Lo gastado al 30 de 1929 se había invertido en la forma siguiente:

Caminos terminados (312.3 kms)	B.4,542,666.75
Construcción de puentes y muelles	585,050.84
Caminos distritoriales	134,878.28
Conservación de caminos terminados	544,400.02
Conservación de puentes	66,619.96
Reparaciones al Ferrocarril de Chiriquí	245,250.07
Caminos en construcción (151 kms)	2,724,044.44
Equipo	456,915.28
Propiedad no expedible	45,936.45
Materiales en existencia	87,359.93
Varios	114,399.01
Total	B.9,547,421.03

Este total comprende como seis millones correspondientes a empréstitos y los restantes tres millones y medio se pagaron con fondos generales del Gobierno.

El costo medio de los caminos; por kilómetro, ha sido como sigue:

Concreto	B.40,326.05
Macadam asfaltado	30,937.50
Macadam ligado con agua	18,214.90
Cascajo de río	20,000.76
Piedra arenisca-arcilla	16,642.05
Cascajo de pozo	15,619.00

Las cifras anteriores han sido tomadas de los libros y registros de la Junta Central de Caminos, y corresponden a las secciones terminadas entre Chepo y la ciudad de Panamá y entre ésta y Mensabé y Santiago.

En junio de 1928 la República de Panamá negoció con el Nacional City Bank of New York un empréstito, de cuyo producto se dedicó la suma de \$5,092,745.97 para la construcción de caminos bajo la dirección de la Junta Central de Caminos.

De esta suma la Junta Central de Caminos separó \$650,000.00 para la compra de equipo y la terminación de los caminos que estaban entonces en construcción y los restantes \$4,442,745.97 van a invertirse en la construcción de la carretera entre Santiago y David.

Aparte de los fondos procedentes de este empréstito, de los cuales todavía quedan unos \$3,800,000.00, la Junta Central de Caminos tiene las siguientes entradas:

Impuestos sobre gasolina

La Ley 24 de 1924 estableció un impuesto de cinco centavos por galón sobre la gasolina importada a la República, cuyo producto habría de

dedicarse a la conservación, mejora y construcción de caminos. Posteriormente se le aumentó a diez centavos por galón, que es tasa actual. Esta Ley fue letra muerta por varios años, en cuanto a entregar su producto a la Junta Central de Caminos. Finalmente, como resultado de gestiones ante el Gobierno, se ha conseguido que el impuesto sea depositado directamente a la cuenta de la Junta Central, y así se ha venido haciendo desde febrero de 1928.

Impuesto de licencia sobre automóviles

Las leyes 9 y 62 de 1928 le concede a la Junta Central de Caminos, el 25 por ciento del producto de este impuesto. No se han podido obtener datos completos sobre el particular, pero puede esperarse un rendimiento de diez a quince mil balboas para este año.

Impuesto de caminos

Todo habitante varón del país (con unas cuantas excepciones) está sujeto al pago de un impuesto personal subsidiario de caminos de \$12.00, \$5.00 ó \$3.00 al año, a los comprendidos en la clase de B.3.00 se les permite pagarle en labor efectiva a razón de B.1.00 por día. Este, o algún otro impuesto a la Junta Central de Caminos y se hacen esfuerzos para convertirlo en una verdadera fuente de renta.

Renta del mercado

La Ley 62 de 1928 le asignó a la Junta Central de Caminos, también a partir del 1° de enero de 1929, el 25% del producto líquido del Mercado de la ciudad de Panamá. Para los tres últimos meses esa renta ha llegado a unos B.800.00 al mes, y se la va a dedicar a los caminos distritoriales en los alrededores de la capital.

Por lo anterior puede verse que la Junta Central de Caminos tienen entradas mensuales de \$25,000.00 a \$30,000.00 aparte de los fondos del

empréstito. La conservación de los caminos existentes, inclusive mejoras y reconstrucciones, viene costando alrededor de \$15,000.00 a \$18,000.00 mensuales, lo que deja un pequeño remanente cada mes para ser aplicado a nuevas construcciones.

El Ferrocarril de Chiriquí (B)

Este Ferrocarril le pertenece al Gobierno y, nominalmente, está bajo la dirección del Secretario de Hacienda y Tesoro pero en realidad es dirigido y explotado por un cuerpo independiente de funcionarios. El ferrocarril arranca en el Puerto de Pedregal, sobre el Pacífico, y corre por una distancia de 51 kilómetros a la ciudad de David; de ahí continúa, con una pendiente muy pronunciada, por el centro de la región cafetalera, hasta llegar a Boquete. Un ramal corre de Dolega a Postrerillos, en una distancia de 17 kilómetros, y otra de David a La Concepción y de este punto a Puerto Armuelles, sobre el Pacífico, una distancia total de 87 kilómetros. Un tramo como de 22 kilómetros que corre por ente las propiedades de la Chiriquí Land Company, subsidiaria de la United Fruti Company, ha sido alquilado a esa compañía. La United Fruti Company e propone construir ramales de manera de conectar el ferrocarril con todas las secciones de las vastas posesiones que tiene en esa región. Un muelle construido y explotado por el Gobierno en Puerto Armuelles brinda facilidades terminales para el ferrocarril y para las líneas de vapores que trafican entre aquel puerto y la ciudad de Panamá. Se mantiene un servicio regular de pasajeros sobre toda la extensión de la vida por medio de carros-motores movidos por gasolina. Se usan locomotoras a vapor para arrastrar las creciente cantidades de carga que se están movilizandando en todas las secciones del ferrocarril. Las entradas brutas son ahora casi iguales a los gastos de explotación, exclusive de depreciación y servicio de amortización e intereses.

Banco Nacional (B)

El Gobierno también es dueño de todo el capital de Banco Nacional, que hace un negocio general de banca y está autorizado por ley para efectuar préstamos con garantía de inmuebles y para emitir cédulas hipotecarias a base de esos préstamos, hasta por un total de \$10,000,000.00, con la garantía de la República también. Este Banco actúa asimismo como depositario de fondos del Gobierno.

Lucha Anti Tuberculosa (B)

Otra agencia independiente es la Lucha Anti Tuberculosa, que se sostienen con fondos derivados de un sobre impuesto especial con que se agravan los licores para combatir la tuberculosis. La Comisión encargada está ahora perfeccionando sus planes para lanzar su campaña contra el mal que es de ocurrencia general en todo el país.

Lotería Nacional de Beneficencia (B)

En adición a las anteriores oficinas independientes, existe la Lotería Nacional de Beneficencia que es regida por una Junta Directiva, la cual dirige los sorteos semanales, examina las cuentas y decide sobre la política a seguir en el funcionamiento de la Instrucción.

RESUMEN DE RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS (A)

Procedimientos presupuestales y control de contabilidad (B)

Implantar un sólido sistema de presupuestos y contabilidad que dé por resultado:

1. Producir un Presupuesto balanceado, basado en el estudio científico de los ingresos, por una parte, y de las necesidades de los departamentos, por la otra:

2. Darle flexibilidad al programa presupuestal de tal manera que sea posible hacerle ajustes periódicamente conforme las circunstancias lo ameriten; y
3. Proveer —como consecuencia de las facultades y deberes con que se invista la Contraloría General— un control para la administración del Presupuesto. Esa Oficina llevará un moderno sistema de contabilidad; efectuará la revisión de todas las cuentas del Gobierno; pasará en última instancia toda cuenta que concierna a éste; e investigará los métodos que se empleen para llevar a cabo los negocios oficiales.

Métodos de contabilidad (B)

- Proveer un sistema adecuado de informes financieros.
- Establecer cuenta generales de Mayor para controlar todas las operaciones de las partidas, inclusive los gravámenes.
- Establecer cuentas generales de Mayor para controlar todas las transacciones de ingresos, inclusive de las rentas calculadas.
- Proveer un sistema adecuado de contabilidad de bienes a fin de determinar la responsabilidad de los encargados de su manejo.
- Proveer un control de las entrada y erogaciones de todo los fondos tanto especiales como generales.
- Restringir la contabilidad departamental a un simple registro corriente de los saldos disponibles de las partidas, y las cuentas de costos indispensables.

Organización y métodos gubernamentales (B)

- Hacer una nueva distribución de las funciones de los Departamentos.
- Eliminar el sistema de copias manuscritas y sustituir máquinas de escribir para la inscripción de los documentos oficiales.

- Instalar diapositivos que ahorran trabajo en las Oficinas de Correos.
- Llevar los índices en tarjetarios en vez de libros encuadernados.
- Estudiar cómo se aprovecha el espacio disponible en las oficinas públicas, con miras a rebajar los gastos por alquileres.
- Centralizar todas las actividades que se relacionan con las compras. Confeccionar un catálogo y especificaciones para los artículos de uso más frecuentes.
- Conceder los contratos a lo proponentes que hacen las propuestas más bajas y siempre que sea posible bajo la base de una cantidad específica.
- Establecer un sistema de inspección para asegurar que los artículos comprados se ajusten a las especificaciones.
- Reorganizar y equipar la Imprenta Nacional de manera que esté en posición de ejecutar todos los trabajos de impresiones que requiera el Gobierno.
- Abandonar la costumbre de permitir que en la Imprenta Nacional se editen publicaciones de carácter no oficial.
- Fijar un límite para el trabajo de imprenta para cada Departamento, asignándoles al efecto una partida específica.
- Instalar un aparato duplicador central.
- Re expedir la ley sobre tierras, con modificaciones.
- Clasificar todas las plazas del Servicio Civil.
- Abolir los puestos innecesarios y hacer un ajuste en los sueldos de los otros. Abolir las contribuciones de los empleados públicos del Gobierno.
- Aplicar sin excepciones la regla de que un funcionario público, en su carácter de comerciante, no puede participar en las ganancias sobre ventas de efectos o servicios que se hagan al Gobierno.

- Abandonar la costumbre de celebrar contratos sobre la base de «más un tanto por ciento».
- No permitir excepciones en la regla que prohíbe que un funcionario no perciba del Tesoro más de un sueldo.
- Pagarle viáticos a los empleados del Gobierno que viajan en comisión oficial únicamente a base de cuentas de gastos pormenorizadas.
- Establecer un sistema completo de informes públicos sobre las operaciones y erogaciones de las oficinas públicas.

Discusión pormenorizada de los ingresos (B)

- Centralizar en una sola oficina las funciones relacionadas con la recaudación de los impuestos aduanales.
- Poner el Servicio de Aduanas bajo la dirección de un Administrador General.
- Contar, pesar y medir los efectos importados sujetos al pago de impuestos ad valorem para evitar fraudes.
- Establecer el uso de formas de liquidación de derechos con columnas para la clasificación de los artículos y en las cuales se deben citar el artículo o sección de la ley que rige la clasificación hecha.
- La construcción de nuevos edificios para aduanas en las ciudades de Panamá y Colón.
- Abolir los almacenes con garantías particulares.
- Nombrar una pequeña fuerza de inspectores competentes para prevenir que se hagan declaraciones falsas, retiros ilegales, que investiguen los reintegros y vigilen para evitar el soborno de empleados aduanales.
- Publicar un manual completo de las reglas y reglamentos que sirvan de norma a los empleados de aduana.

- Crear la Oficina de la Renta Interna y centralizar en ellas las funciones de la Administración del Impuesto de Licores, Dirección General del Catastro, y la Sección de Ingresos.
- Poner esa Oficina de Renta Interna bajo la dirección de un Administrador General de reconocida capacidad administrativa.
- Reorganizar el cuerpo de inspectores de la Renta de Licores.
- Transferir la planta rectificadora de alcoholes a la Oficina de la Renta Interna.
- Cobrar la patente de cantinas por trimestres adelantados, en vez de mensualmente.
- Gravar las tierras y los edificios en las ciudades separadamente.
- Incluir en las listas catastrales todos los bienes exonerados del pago del impuesto sobre Inmuebles.
- Recaudar el Impuesto sobre Inmuebles semestralmente en vez de hacerlo por cuatrimestre, y sobre la base de años fiscales.
- Transferir la custodia de los timbres de la renta Interna y de aduanas a la oficina del Secretario de Hacienda y Tesoro.
- Adscribir todos los Inspectores de la Renta de Licores a la Oficina de la Renta Interna.

Discusión pormenorizada de las erogaciones (B)

- Poner a los miembros de la Asamblea Nacional a base de sueldo que no debe exceder de \$750.00 al año.
- Abolir la costumbre de contratar la alimentación de los presos de las cárceles, la cual debe ser suministrada directamente por el Gobierno.
- Abolir la práctica de pagarle sueldos a los Notarios.

- Revisar la Tarifa Postal.
- Abolir el descuento que ahora se hace sobre al venta de Timbres Postales.
- Establecer un sistema de revisión regular de las cuentas de las Oficina Postales.
- Reducir a un mínimo el número de Mensajes francos sobre las líneas telegráficas y telefónicas.
- Establecer la práctica de fijarle a las diversas oficinas públicas una partida para sus gastos de telegramas y telefonemas, y pagarle a la Administración de Correos y telégrafos por los servicios prestados, con esos fondos.
- Revisar la Tarifa Telegráfica.
- Reorganizar el Servicio de Salubridad Pública.
- Reorganizar las escuelas secundarias a base de un cuerpo de profesores de tiempo entero.
- Abolir las cátedras de derecho, ingeniería civil y farmacia.
- Restringir el sostenimiento de estudiantes panameños en escuelas secundarias del país y en escuelas del extranjero.
- Fijar normas elevadas para los maestros.
- Darle mayor importancia a la enseñanza vocacional.
- Nombrar un Gerente Económico para el Departamento de Instrucción Pública.
- Abandonar la práctica actual de celebrar contratos para la urbanización de los suburbios de Panamá.
- Revisar los métodos de contratar el servicio de alumbrado público.
- Establecer el principio de que los Municipios deben sufragar una parte del costo del alumbrado público.

Cambios sugeridos en el sistema de ingresos (B)

- Reducir gradualmente los Derechos de Importación, excepto sobre licores y tabaco.
- Establecer una amplia tarifa aduanera específica.
- Aumentar gradualmente el Impuesto sobre la Propiedad.
- Revisar los procedimientos administrativos en relación con el impuesto sobre Mortuorias y Donaciones.
- Revisar los Impuestos de Timbres.



CONSIDERACIONES FINALES

EL PRIMER PROBLEMA CONSIDERADO: ¿cómo hará frente la República de Panamá a sus actuales dificultades financieras?, está resuelto. Nuestra respuesta es: existe sólo un medio correcto para resolver este problema de las república de Panamá. Esto es reduciendo sus gastos.

A considerar el segundo problema: ¿cómo podrá evitar la república de Panamá la reaparición del desequilibrio financiero?, debe prestarse atención no sólo al desarrollo de las ideas y prácticas modernas comerciales tales como la reforma del presupuesto, control contable, rapidez administrativa y servicio personal eficiente, sino a los medios posibles de aumentar las rentas nacionales. En la páginas siguientes sugerimos ciertos cambios en el sistema rentístico actual que en nuestra opinión serían sumamente ventajosos, no sólo porque ofrecen la posibilidad de aumentar los ingresos de Panamá, sino porque también prometen una distribución más equitativa de los impuestos.

Los derechos de importación representan en la actualidad cerca del 39% de las rentas de la República de Panamá. Los aspectos principales del sistema de derechos de importación son el pequeño número de artículos sujetos a tarifa específica y la tarifa del 15% ad-valorem aplicable virtualmente a todos los otros artículos que entran al país.

Los aranceles panameños se impusieron con fines fiscales, pero en algunos casos se han establecido tarifas con el objeto de proteger una industria nacional. Es evidente que el sistema arancelario es totalmente arbitrario y que en su preparación se han tenido en poco los varios factores económicos que requieren estudio cuidadoso para el establecimiento de un sistema científico.

En nuestra opinión sería conveniente emprender una cuidadosa revisión de la totalidad del sistema. No debe perderse de vista que la República de Panamá por no haber desarrollado ni la agricultura ni la industria, es en la actualidad una nación esencialmente comercial. Sin lugar a dudas el comercio se extenderá en los años venideros. Este tráfico es en su mayor parte «invisible» y consiste principalmente en ventas de artículos a los turistas para su consumo durante su permanencia en el país y artículos que se llevan al abandonarnos. Es un principio económico fundamental que toda nación comercial debe tratar de adoptar una política librecambista, puesto que al hacerlo se capacita para ofrecer mejores precios a sus clientes foráneos (turista en el caso de Panamá), aumentando de este modo su volumen comercial y sus beneficios. Un país librecambista debe obtener sus rentas de fuentes completamente internas. Antes de la introducción de los impuestos sobre las rentas y las herencias las principales fuentes de rentas internas eran en la mayoría de los países impuestos sobre el consumo en una u otra forma e impuesto sobre la propiedad en general.

Por consiguiente si Panamá adoptara una política librecambista tendría que sustituir con nuevas rentas su tarifa actual de importación, que en la actualidad constituye el capítulo más productivo de su sistema rentístico. Se ha sugerido varias veces la conveniencia de sustituir el impuesto de importación por un impuesto general sobre las ventas. Sin embargo no creemos que este plan lleve al fin perseguido, puesto que el impuesto sobre las ventas es un impuesto directo que en último análisis tiene que pagar el comprador. El comercio turístico pagaría el impuesto sobre las ventas y el resultado práctico del cambio sería simplemente un recargo sobre el artículo representado por el impuesto sobre las ventas en lugar del derecho de importación.

Opinamos que las rentas que se pierden como consecuencias de una reducción de los derechos de importación al adoptar una política librecambista pueden recobrase aumentando los impuestos directos. Cada vez más en el desarrollo de los modernos sistemas de tributación se tienen en cuenta el principio de que los individuos deben ayudar al estado en la medida de su capacidad para ayudarse a sí mismo. Preparar un

sistema de tributación que en gran parte, o totalmente, corresponda lo más exactamente posible a la renta neta de cada individuo y que tenga en cuenta las variaciones de la capacidad para contribuir, ha sido una exigencia de la civilización moderna. (E. R. A. Seligman. *Essays in Taxation. 10th Edition*, p.18).

Los impuestos directos, basados en la capacidad de contribuir, generalmente adoptan la forma de impuestos sobre la propiedad en general, sobre la renta neta de los individuos y las sociedades y sobre las herencias. Aún cuando es posible obtener la perfección absoluta de estos impuestos, la carga en su mayor parte afecta finalmente la fuente original. Los impuestos indirectos por otra parte tales como los derechos de importación los impuestos sobre consumos y licencias comerciales tienden a ser desviados en su totalidad, recayendo la carga final sobre el consumidor. Un sistema rentístico perfecto debe combinar estos dos medios de tributación en una forma bien balanceada a fin de que la tributación dependa principalmente de la capacidad del contribuyente y al mismo tiempo contenga variedad suficiente de impuestos para que todas las clases sociales contribuyan al sostenimiento del Estado.

Es nuestra opinión que el sistema de la República de Panamá está mal balanceado puesto que sólo contiene dos clases de impuestos directos, el impuesto sobre inmuebles y el impuesto sobre la herencia. En 1928 estos impuestos produjeron B.372,930.00 o sea el 4.8% del total de las rentas. ¹

Los impuestos restantes son indirectos y figuran entre los principales desde el punto de vista rentístico los derechos de importación, el impuesto sobre la producción de licores, el impuesto sobre venta al por menor de licores, el impuesto de estampillas y el impuesto sobre el degüello, son todos indirectos, y transfieren casi totalmente a los consumidores y por consiguiente gravan fuertemente las clases sociales menos capaces de contribuir. En numerosos países en donde los derechos de importación constituyen la principal fuente rentística y existen pocos impuestos directos, la tributación está más equitativamente distribuida que en Panamá, por cuanto los artículos importados son comprados en su mayoría por las clases adineradas, las que en esta forma soportan prácticamente la carga entera de estos impuestos. Las necesidades de las clases más pobres en estos países se satisfacen con productos

1 Existe también el impuesto personal cuyo producto se dedica exclusivamente a la construcción de caminos. El rendimiento de este impuesto no ha sido atendible.

nativos. En Panamá los productos agrícolas y manufacturados son tan escasos que no es aventurado afirmar que no existe un individuo en el país cuyas necesidades no se satisfagan en parte con artículos importados.

Por las razones expuestas consideramos que el sistema rentístico de la República de Panamá debe revisarse y deducirse gradualmente los derechos de la importación, excepto los de licores y tabacos, con tendencia como punto final al libre cambio. Debe prepararse una nueva tarifa aduanera que contenga una clasificación amplia de los artículos que es necesario gravar con tarifa específica. Además, debe aumentarse el tipo de impuesto, sobre inmuebles e introducir el impuesto sobre la renta. En los párrafos siguientes discutiremos los impuestos principales. En otra sección de este Informe comentamos la administración de la renta y presentamos recomendaciones en relación con su administración.

DERECHOS DE IMPORTACIÓN

Según hemos indicado el sistema arancelario actual es arbitrario. Su aspecto principal es la tarifa del 15% ad-valorem sobre todos los artículos que entran al país, con excepción de cerca de 50 artículos para los cuales existen tarifas específicas y cinco, además de las excepciones usuales, son de libre introducción.

La tarifa de impuestos revisada debe establecerse mediante un estudio científico de la materia. Las bases deben ser las siguientes:

- 1º) Declarar libre de introducción o aplicar una tarifa nominal a los artículos de primera necesidad para la gran masa del pueblo particularmente alimentos que el país no puede producir.
- 2º) Mantener, para estimular la industria, una tarifa sobre artículos agrícolas que pueden ser producidos en el país y sobre artículos manufacturados con materias primas nativas; y
- 3º) Establecer impuestos sobre artículos de lujo de acuerdo con lo que el tráfico pueda soportar.

Los derechos específicos deben tomar la base de la tarifa revisada e incluirse artículos sujetos a ad-valorem sólo cuando sea prácticamente imposible gravarlos con tarifa específica. La experiencia en la administración de tarifas ha demostrado que el sistema de derechos específicos tiene muchas ventajas sobre el plan de ad-valorem, tales

como la mejor facilidad de manejo, mayor certeza y uniformidad en la imposición de derechos de aduana y disminución de las posibilidades de desfalco por parte de importadores inescrupulosos.

Es difícil el manejo de una tarifa ad-valorem porque la determinación del impuesto sobre una importación debe depender de un avalúo exacto. El avalúo de artículos es un servicio individual altamente especializado, y en países grandes donde las importaciones alcanzan un gran volumen los evaluadores se concretan a grupos muy limitados de artículos afines. La efectividad de una tarifa ad-valorem puede decirse que está en razón directa a la exactitud y eficiencia de los evaluadores. De aquí que cuando, como sucede en Panamá, todas las importaciones por esta ciudad (en donde se aforan aproximadamente el 60% de las importaciones de todo el país) son evaluadas por una sola persona, cabe dudar acerca de los avalúos en conjunto. El investigador no puede sustraerse a la impresión de que los precios indicados en las facturas comerciales y las declaraciones de los importadores son generalmente aceptados como base para calcular los derechos. No debe verse en esta observación una crítica a la integridad o capacidad del Avaluador de este puerto, sino el empeño de dejar constancia de la inutilidad de esperar que en la República de Panamá pueda haber una efectiva administración aduanera bajo una tarifa ad-valorem cuando el volumen del tráfico es tan reducido que sólo se necesitan dos evaluadores en un puerto; ya que no es concebible suponer que esos empleados puedan estar al corriente de las calidades y precios de los millares de artículos que ingresan al puerto cada mes.