

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SOLO PARA USO INTERNO
CEPAL/MEK/ODE/78/9
Noviembre de 1978

NOTAS PARA DEFINIR UN PROGRAMA DE ASESORIA AL GOBIERNO DE PANAMA

78-11-710-30

10/10/10

10/10/10

10/10/10

10/10/10

10/10/10

10/10/10

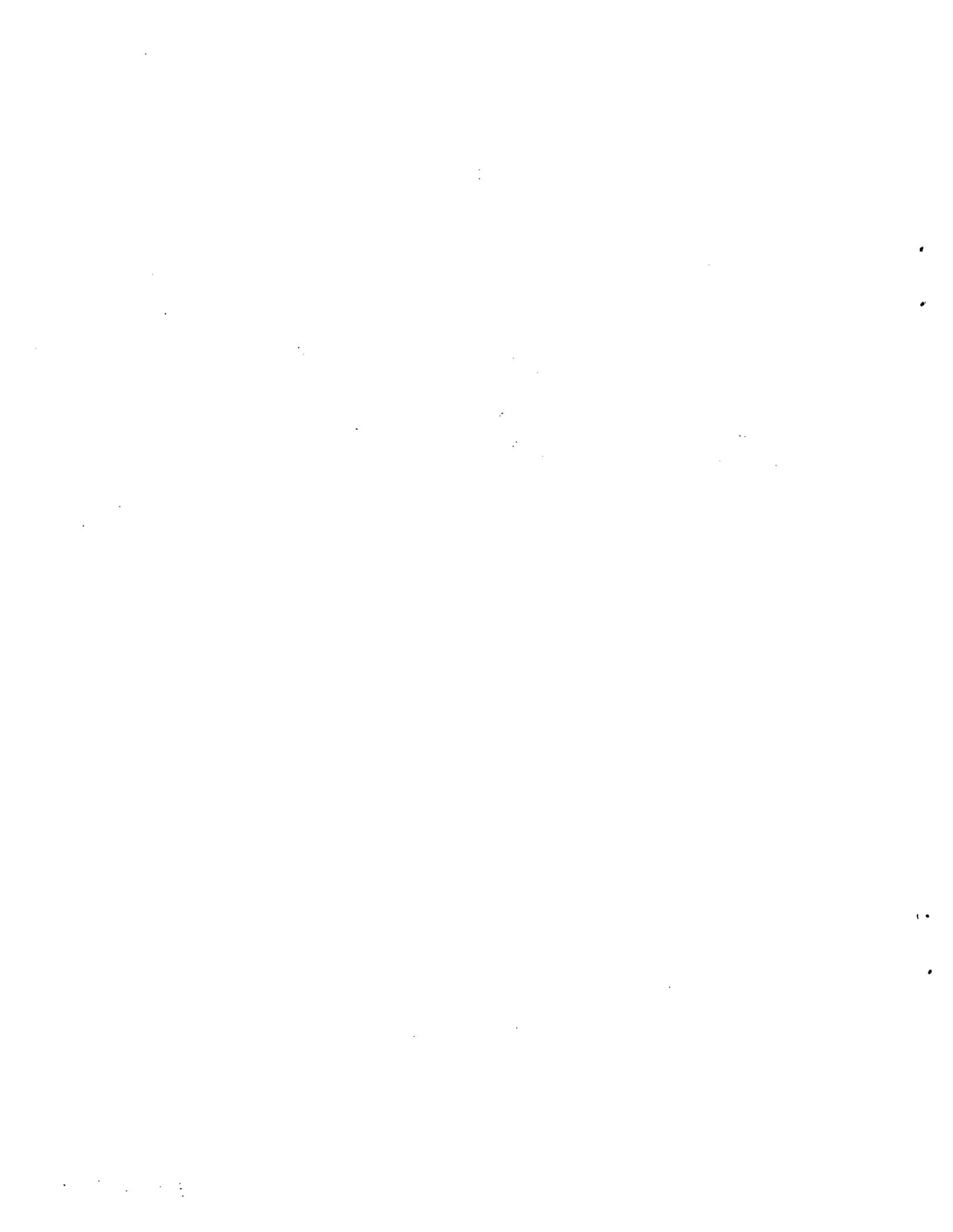
10/10/10

10/10/10

10/10/10

INDICE

| | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| Presentación | 1 |
| 1. La política de desarrollo y la recuperación de la Zona del Canal | 5 |
| 2. Los ámbitos de la colaboración | 7 |
| 3. Procedimientos para realizar la colaboración | 11 |



PRESENTACION

La presente nota tiene por objeto examinar algunos alcances de la reciente solicitud de asistencia técnica formulada por el Ministerio de Planificación y Política Económica del Gobierno de Panamá a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, Subsede de México).^{1/} Se apoya además, en una serie de conversaciones sostenidas a fines de octubre entre autoridades del gobierno y funcionarios de CEPAL.^{2/}

Destaca la comunicación oficial tres propósitos para la cooperación técnica solicitada: actualizar la política de desarrollo nacional teniendo como base las nuevas condiciones emanadas de los tratados Torrijos-Carter; definir criterios para evaluar la cooperación internacional que el Ministerio de Planificación y Política Económica coordine, negocie y gestione; formular planes de desarrollo para la Zona del Canal, incluyendo la programación de recursos internos y externos disponibles.

Por su parte, los resultados de las conversaciones mencionadas ilustraron el tipo y nivel de las preocupaciones centrales de las autoridades gubernamentales en torno a los problemas inmediatos y de más largo alcance sobre la política de desarrollo nacional. Asimismo, permitieron a la CEPAL apreciar los alcances de la cooperación requerida e iniciar un proceso de actualización de conocimientos sobre el acontecer reciente de la economía y los aspectos políticos y sociales envueltos en el vigoroso esfuerzo de incorporar a la nación un espacio que le estaba segmentado.

Lo que continúa en las páginas siguientes no tiene otro propósito que secundar algunas notas y orientaciones formuladas por autoridades y técnicos del Ministerio de Planificación y Política Económica y de la nueva autoridad del Canal, para precisar el contenido de la cooperación. En este sentido parece oportuno que esta tarea inmediata considere algunas reflexiones.

^{1/} Carta dirigida por el Ministro de Planificación y Política Económica al Director de CEPAL; ATI-2003, 22 de septiembre de 1973.

^{2/} Reuniones efectuadas en ciudad de Panamá entre el 24 y el 27 de octubre del presente año.

La oportunidad que brinda el Gobierno de Panamá a la CEPAL de continuar colaborando en diversos aspectos de su política de desarrollo constituye acaso el más valioso reconocimiento a la asistencia técnica otorgada en el pasado.^{3/} Al igual que en esas oportunidades, la colaboración de la CEPAL no puede ser más que un complemento modesto de las tareas que los técnicos y organismos nacionales realicen. Aún más, se concibe la cooperación como un elemento que se suma y funde con sus tareas habituales.

La naturaleza y alcance que ahora tiene la formulación de la política de desarrollo, así como los requerimientos institucionales y operativos impuestos por los Tratados, constituyen un proceso de la mayor significación en el contexto de América Latina. No sólo se advierte la necesidad de superar tradicionales problemas del subdesarrollo nacional, sino que además se coloca de relieve un estilo de desarrollo diferente al de la mayoría de los países latinoamericanos en el que se destacan modalidades particulares de estructura productiva, grado de apertura externa e inserción en la economía internacional, que tiene como origen la operación de un recurso a escala mundial.

La concreción e implementación de una política de esas características puede fortalecer la experiencia del desarrollo latinoamericano y por ello reviste singular interés e importancia para la CEPAL. La planificación --global y sectorial-- es una de las temáticas básicas en que la CEPAL ha venido colaborando con los países de su región, como parte de sus responsabilidades sustantivas. Además, la

3/ Desde hace aproximadamente 15 años, la CEPAL ha venido prestando colaboración al Gobierno de Panamá con diversos estudios relacionados con la Zona del Canal de Panamá. Baste mencionar los de carácter general: (a) La economía de Panamá y la construcción de un canal interoceánico a nivel del mar (E/CN.12/733, CEPAL/MEX/66/9) de julio de 1966; (b) Estudio sobre las perspectivas del actual Canal de Panamá (E/CN.12/787, CEPAL/MEX/65/15) de octubre de 1965; (c) La economía de Panamá y la Zona del Canal (CEPAL/MEX/72/28/Rev.1) septiembre de 1972, y (d) Consideraciones sobre la economía de Panamá, el nuevo acuerdo sobre el canal existente y la construcción de otro canal (CEPAL/MEX/75/11) de abril de 1975.

optimización del aprovechamiento de la zona de tránsito transístmico internacional tiene, sin lugar a dudas, implicaciones en el ámbito de comercio mundial en general, y de los países latinoamericanos, en particular.

1. La política de desarrollo y la recuperación de la Zona del Canal

Diversos documentos oficiales del Gobierno de Panamá --particularmente de su Ministerio de Planificación y Política Económica-- son demostrativos de un vigoroso esfuerzo de reflexión y planificación de su desarrollo económico y social.^{1/} Hace más de década y media que se examinan problemas y se proponen soluciones conducentes a la superación del subdesarrollo. Se han analizado así los efectos de la intensificación del proceso de urbanización, los desequilibrios regionales provocados por una modalidad de desarrollo concentradora, la acumulación de rezagos sociales a pesar del crecimiento económico en algunos periodos, las limitaciones de una base productiva poco diversificada, etc. Se han postulado ambiciosos objetivos para incrementar el nivel de actividad económica, para diversificar la producción y las exportaciones, para integrar la economía nacional, para alcanzar una mayor igualdad socio-económica entre la población y para mejorar la educación y fortalecer el desarrollo cultural.

Estos problemas y objetivos se estructuran bajo otra forma y contenido a partir de los Tratados Torrijos-Carter. Los que eran planteamientos de denuncia, en muchos casos, se han convertido en compromisos políticos, tal vez posibles de ordenar con diferentes criterios temporales, pero aún así, ineludibles. Las nuevas condiciones de desarrollo nacional implican aspectos que incorporan parámetros nuevos acerca de un aprovechamiento más intenso de la posición geográfica, de una explotación racional de la propia vía interoceánica, de nuevas perspectivas de desarrollo en la región metropolitana y todo lo que significa la integración política, económica y social de todo el territorio nacional. A todo ello habrá

^{1/} Baste mencionar que en los últimos tres años el Ministerio de Planificación y Política Económica ha publicado entre otros: (a) Plan Nacional de desarrollo (1976-1980); (b) Estrategia para el desarrollo regional a mediano y largo plazo (septiembre de 1976); (c) Estrategia para el desarrollo regional 1970-1980, visión y realización nueve años después (junio de 1978), y (d) El desarrollo nacional y la recuperación de la Zona del Canal, Documento de Trabajo (junio de 1978).

de sumarse el impacto que provocaría la inversión y operación de un proyecto de la envergadura de Cerro Colorado, así como otros tendientes a la explotación de recursos naturales de origen agropecuario y forestal.

El recurso más visible de las nuevas condiciones lo constituye la recuperación de la Zona del Canal. De acuerdo con los convenios firmados, se llevará a cabo por etapas que culminarán con el dominio absoluto de Panamá en todas las actividades en dicha Zona en el año dos mil. Si bien es cierto que los términos contractuales implican más de dos décadas para concretar las perspectivas de un nuevo desarrollo, para consolidar una estructura institucional y para insertar las potencialidades de la Zona del Canal en una economía que funcione integrada nacionalmente, se han precisado ámbitos de acción que a corto y mediano plazo exigen a las autoridades actuales, una gran capacidad de orientación e implementación. Acaso sea preferible esgrimir una gran prudencia en cuanto a los efectos inmediatos de la recuperación de los activos existentes y reiterar que lo más fértil radica en un aprovechamiento de potencialidades, ausentes en la antigua institucionalidad, cuyos resultados pueden percibirse a un plazo mediano.

Las primeras etapas, que son las que interesan para los propósitos de esta nota, incluyen la devolución para uso exclusivo de Panamá de unas dos terceras partes de las tierras y aguas que corresponden mayormente a áreas por desarrollar; la entrega a Panamá de las facilidades portuarias en Balboa y Cristóbal correspondientes a los extremos del Canal en el Caribe y Océano Pacífico, así como del ferrocarril transístmico que corre entre las ciudades terminales de Panamá y Colón; el pago a la República de Panamá de un cánón de 0.30 centavos de dólar por tonelada de carga que pasa por el Canal y otros pagos por concepto de prestación de servicios y de ganancias obtenidas en la operación de la vía, que en total podrían significar unos 65 millones de dólares anuales en los primeros años.

/Adicionalmente

Adicionalmente, Panamá recibirá recursos complementarios en términos de programas de financiamiento por unos 345 millones de dólares; 200 del Eximbank para importaciones provenientes de los Estados Unidos; 75 de la AID para garantizar el financiamiento de viviendas; 20 para financiar proyectos de desarrollo industrial y 50 para equipo y programas de la Guardia Nacional.

La República de Panamá adquiere nuevas responsabilidades con su propio desarrollo y con la comunidad internacional. En este sentido emergen actividades que requieren de una gran capacidad orgánica, entre las que se destacan: el ejercicio de jurisdicción panameña en todo el territorio de la Zona del Canal; la prestación de los servicios municipales a los residentes civiles (luz, agua, aseo, policía, etc.) que antes correspondían al gobierno de la Zona del Canal; la responsabilidad de proteger la cuenca hidrológica del Canal --la cual excede los límites de dicha Zona-- con el fin primordial de asegurar el suministro de agua para la operación de las esclusas; la coparticipación en el manejo de la empresa del Canal mediante una participación significativa en la Junta Directiva y en una mayor proporción de panameños en los puestos claves de dirección; la colaboración en la defensa del Canal con la participación directa de la Guardia Nacional Panameña.

De las consideraciones anteriores se desprende la magnitud del reto a la sociedad panameña en la definición de políticas estratégicas y planes de desarrollo que le permitan, por una parte, cumplir en forma exitosa con los compromisos adquiridos por los nuevos Tratados y por la otra, aprovechar de la mejor manera posible la nueva situación planteada para alcanzar objetivos de desarrollo económico y social en beneficio de la mayoría de sus habitantes.

2. Los ámbitos de la colaboración

Las tres áreas señaladas en la solicitud de colaboración --actualizar la política de desarrollo nacional, apoyar a la autoridad del Canal de

/Panamá

Panamá en la formulación de sus planes de desarrollo y evaluar la asistencia técnica externa-- están estrechamente ligadas y constituyen un solo propósito de planificación del desarrollo. La política integral de desarrollo nacional deberá fortalecerse por los planes y proyectos acordados para la Zona del Canal; estos últimos se condicionan no sólo por su propia mecánica espacial, sino que deberán responder además a un cuadro de prioridades establecido nacionalmente. De ambos niveles de planificación será posible extraer una ordenada política de asistencia técnica y financiera.

Este esfuerzo de formulación y operación de la política de desarrollo tiene como valioso antecedente la vasta experiencia acumulada por el Ministerio de Planificación y Política Económica y por las instancias de programación sectorial de las distintas dependencias públicas.

Actualizar la política de desarrollo nacional lleva implícito la idea de rescatar y fortalecer la gran mayoría de los planteamientos elaborados en los últimos años y considerar las nuevas potencialidades que antes no existían, y sus repercusiones sobre los programas de desarrollo. Al respecto cabe sólo mencionar algunos alcances y advertencias, más que una selección de temas específicos de colaboración.

Probablemente se destaca la necesidad de una profundización de los programas sectoriales, en virtud de que cada uno de ellos y el conjunto habrán de visualizarse en un plano de nuevas potencialidades. Baste mencionar, a título de ejemplo, las modificaciones que pueden sufrir programas como el agropecuario, industrial, transportes, comercio y servicios. El primero, para fortalecer y consolidar la política de desarrollo agropecuario de los últimos años tendiente a superar limitaciones en el abastecimiento interno, originar nuevas corrientes de exportaciones, incluida la demanda derivada por los usuarios del Canal y, sobre todo, activar las economías locales para generar ocupación e ingreso y lograr un desarrollo regional más armónico; el segundo, por la posibilidad de localizar actividades de transformación en la Zona del Canal para satisfacer una demanda externa existente que, aunada a la prestación ampliada

/de servicios

de servicios comerciales, bancarios y financieros, entre otros, permitiría multiplicar los efectos económicos actuales; y el tercero, por el propósito de completar una moderna red de transporte interoceánico, incluyendo modos alternativos y complementarios tales como el Canal, puertos, ferrocarriles carreteras, oleoducto etc.

La asignación de recursos prevista en los planes de desarrollo podrá en consecuencia sufrir alteraciones. El proceso de capitalización acelerada por la incorporación de la economía nacional de los activos fijos de la Zona del Canal puede demandar recursos adicionales --humanos y financieros-- con el propósito de habilitarlos para un funcionamiento eficiente con nuevos patrones de modernización económica, acorde con el rol que éstos deberán desempeñar en la economía nacional y diferente al papel que ejercieron hasta la actualidad, reflejado por una obsolescencia tecnológica relativa.

En el mismo sentido tenderán a concretarse presiones de muy diversa índole --ocupación, niveles de salarios, vivienda, servicios sociales, etc. --surgidas en las diferencias existentes entre dos regiones económicas aledañas. Los estándares de funcionamiento y beneficios pueden propender hacia los márgenes superiores y demandar recursos adicionales, o en todo caso un complejo proceso de ajuste paulatino.

A lo anterior pueden sumarse los efectos de atracción que las nuevas condiciones ejercerán sobre la población radicada en zonas de baja potencialidad económica y limitadas dotaciones sociales. Puede desatarse un proceso migratorio acelerado que presione y disminuya la capacidad de utilización racional de los recursos. Es posible, en consecuencia, que surja la necesidad de fortalecer los propósitos y acciones de un desarrollo regional más equilibrado.

/Todo el

Todo el proceso de actualización de la política de desarrollo deberá reconocer, por un tiempo, modalidades institucionales novedosas, particularmente las relaciones entre el aparato público central y la Autoridad del Canal de Panamá. El grado de cohesión interna alcanzado en periodos pasados en la dirección de la política de desarrollo --que otorga al Ministerio de Planificación y Política Económica un papel central-- deberá reiterarse sobre nuevas bases, que permitan la coexistencia de modalidades institucionales con jurisdicción sobre ámbitos espacialmente diferenciados.

La nueva Autoridad del Canal de Panamá adquiere funciones multisectoriales de planificación, ejecución y control de acciones económicas y sociales en la Zona del Canal, y este hecho deberá encontrar en las instancias institucionales una solución orgánica adecuada, sin que medie una experiencia previa. Un primer paso significativo en esa dirección lo constituye la integración del Comité Ejecutivo de la Autoridad por los Ministerios de Planificación y Hacienda.

En relación al segundo ámbito de la colaboración --apoyar los planes de desarrollo de la región canalera-- la orientación para precisarla reside más en la selección de sectores estratégicos en los que la CEPAL podría ser de utilidad.

En materia de transporte podría considerarse preferentemente sus implicaciones internacionales, dándosele debida ponderación a sus efectos sobre la problemática nacional de movimiento de mercancías y pasajeros a lo largo del país. Se vislumbra la necesidad de definir lineamientos, cobertura e implicaciones relacionados con la elaboración de un Plan Maestro de Transporte que considere, en su debida oportunidad, todos los modos alternativos que ofrece la posición geográfica. Podría darse énfasis especial a las posibilidades de complementación entre modos, así como a la calendarización de su eventual aprovechamiento, partiendo de las facilidades ya existentes.

En lo concerniente a los sectores industrial-comercial, la atención podría concentrarse en aquellas ramas o actividades que permitiesen hacer un mejor aprovechamiento del paso obligado de equipos y mercancías de diversas partes del mundo. Se daría asimismo, especial atención a la

/incentivación

incentivación para atraer y fomentar asociaciones con empresas que tengan liderazgo y ejerzan control sobre la comercialización y transporte de los enseres que utilizan la ruta del Canal de Panamá con miras al establecimiento de operaciones de considerable magnitud en relación al mercado local.

Finalmente, los recursos naturales y lo correspondiente a la explotación agropecuaria de las tierras de la región canalera se enfocarían en términos de su conservación y mejor aprovechamiento para contribuir al sostenimiento de los modos de transporte transistmico, como sería el caso de la utilización de los recursos hidráulicos en la operación del Canal de Esclusas.

El tratamiento de los temas anteriores deberá realizarse manteniendo una visión integrada de la participación e interrelación de los sectores que inciden sobre el desarrollo económico y sus implicaciones de carácter social.

De lo anterior surgen las bases necesarias para abordar el tercer ámbito de la colaboración --generar criterios para evaluar y ordenar la ayuda externa-- y ello es posible en la medida que se cuente con las bases programáticas principales reseñadas. Se trataría de definir, en términos generales, las prioridades sobre temas a cubrir, así como los objetivos básicos, cobertura y profundidad de estudios por realizar.

Estos términos genéricos de referencia podrán ser utilizados para definir las solicitudes de asistencia técnica a organismos regionales e internacionales, la cooperación bilateral de países que han manifestado interés de colaborar con Panamá, así como la utilización de recursos de entidades financieras internacionales para la contratación de consultorías especializadas.

3. Procedimiento para realizar la colaboración

Más que concretar en esta etapa los términos de referencia específicos de la cooperación de la CEPAL, se considera oportuno describir un procedimiento de trabajo que surge de las características sustantivas del quehacer inmediato de la planificación económica y social, tal como se expresa en las necesidades y prioridades establecidas por el Gobierno de Panamá.

/El apoyo

El apoyo de la CEPAL podría dirigirse, por una parte, hacia el Ministerio de Planificación y Política Económica, en todo lo concerniente a la actualización de la política de desarrollo nacional, y por la otra, a la Autoridad del Canal de Panamá en lo que se refiere a la formulación de planes y a la elaboración de términos de referencia para la realización de estudios especializados. Ambos trabajos se refuerzan mutuamente, y en cada caso podrían extraerse los criterios requeridos para la orientación de la asistencia técnica externa.

La colaboración se realizaría mediante la coparticipación de expertos de la CEPAL en los equipos de trabajo de cada organismo. De esta manera se aseguraría que el producto resultante apoye, desde su base, las ideas y consensos de los funcionarios nacionales responsables de definir las políticas y de llevar a cabo las actividades de seguimiento correspondiente.

Las tareas específicas por realizar en cada etapa se pueden programar en base a un calendario flexible, de modo que éstas se puedan ir definiendo por aproximaciones sucesivas. Se pretendería de esta forma asegurar estimaciones más precisas sobre los trabajos que resulten prioritarios, así como sobre los recursos técnicos específicos que se requieran. Ello podría significar una más eficiente utilización de la limitada disponibilidad de apoyo técnico de la CEPAL.

En términos específicos, la CEPAL podría destinar, en el período de enero a septiembre de 1979, una cantidad equivalente a los 20 meses/experto, distribuidos entre 14 meses de estadía en Panamá y 6 meses de trabajo en la sede. La modalidad de operar este tiempo disponible podría consistir, de acuerdo a la naturaleza del trabajo, en viajes relativamente breves de pequeñas misiones de grupo o viajes individuales.

Todo este esfuerzo que consiste en sumarse a los trabajos que deberán desarrollar los grupos técnicos nacionales, puede traer como beneficio adicional una evaluación periódica y sustantiva de los requerimientos de nuevos estudios, que generalmente demandan cuantiosos recursos externos. En la medida que dichos estudios se puedan reducir a los trabajos realmente prioritarios, se evitarán duplicaciones de esfuerzos y ahorros sustanciales en materia de financiamiento. La colaboración de la CEPAL permitiría asimismo, canalizar la asistencia técnica hacia el interior de la familia de las Naciones Unidas.

/Se estima

Se estima, finalmente, que el programa de cooperación tendría un costo aproximado a los 124 000 dólares para el período de enero a septiembre de 1979. De este total la CEPAL podría aportar unos 76 000 dólares, quedando una diferencia para contribución del Gobierno de Panamá por 48 000 dólares que se destinarían a cubrir los gastos de pasajes y viáticos de todos los expertos, y para contratar consultores que habitualmente colaboran con la CEPAL. En el cuadro adjunto se especifica con mayor detalle el costo y financiamiento del programa de cooperación.

/PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DEL PROGRAMA DE COOPERACION

(Período enero-septiembre de 1979)

| Expertos | Meses-experto | | | Viajes | Costo estimado (dólares) | | | Financiamiento (dólares) | |
|------------------------|---------------|----------|-----------|-----------|--------------------------|-------------------|----------------|--------------------------|---------------|
| | Panamá | México | Total | Total | Salarios | Viajes y viáticos | Total | CEPAL | Panamá |
| A. CEPAL-MEXICO | 10 | 5 | 15 | 20 | 63 000 | 24 000 | 87 000 | 63 000 | 24 000 |
| 1. Gert Rosenthal | 1/2 | 1/2 | 1 | 2 | | | | | |
| 2. Ernesto Torrealba | 1 | 1/2 | 1 1/2 | 4 | | | | | |
| 3. Daniel Bitrán | 1 | 1/2 | 1 1/2 | 2 | | | | | |
| 4. Roberto Jovel | 1 | 1/2 | 1 1/2 | 2 | | | | | |
| 5. Julio Barañano | 1 | 1/2 | 1 1/2 | 2 | | | | | |
| 6. Ricardo Arosemena | 3 1/2 | 1/2 | 4 | 4 | | | | | |
| 7. Antonio Tapia | 1 | 1/2 | 1 1/2 | 2 | | | | | |
| 8. Isaac Cohen | 1 | 1/2 | 1 1/2 | 2 | | | | | |
| 9. Isaac Scheinvar | - | 1 | 1 | - | | | | | |
| B. CEPAL/ILPES--SEDE | 2 | 1 | 3 | 4 | 13 000 | 9 000 | 22 000 | 13 000 | 9 000 |
| 10. Experto industrial | 1 | 1/2 | 1 1/2 | 2 | | | | | |
| 11. Otros | 1 | 1/2 | 1 1/2 | 2 | | | | | |
| C. CONSULTORES | 2 | - | 2 | 2 | 10 000 | 5 000 | 15 000 | - | 15 000 |
| <u>TOTAL</u> | <u>14</u> | <u>6</u> | <u>20</u> | <u>26</u> | <u>86 000</u> | <u>38 000</u> | <u>124 000</u> | <u>76 000</u> | <u>48 000</u> |

2
4
1
8

2
4
1
8

•
•
•
•

•
•
•