

INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL



LIMITADO  
INST/S.9  
Doc. informativo N°3  
17 de julio de 1972  
ORIGINAL: ESPAÑOL

---

Seminario de Planificación organizado conjuntamente por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), la Organización de Estados Americanos (OEA), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID),  
Santiago de Chile, 17 al 21 de julio de 1972

ALGUNAS EXPERIENCIAS Y SITUACION ACTUAL  
DEL PROCESO DE PLANIFICACION EN PANAMA

Por José B. Sokol \*/

\*/ Sub-Director General de Planificación y Administración de la  
Presidencia de Panamá.

I-662-72-S  
72-7-1774



## ALGUNAS EXPERIENCIAS Y SITUACION ACTUAL DEL PROCESO DE PLANIFICACION EN PANAMA

La función de un organismo de planificación surge de la necesidad de que el organismo que toma las decisiones al más alto nivel del gobierno esté informado de las condiciones existentes en el país, cuente con alternativas de acciones a tomar y de que pueda prever que las acciones que adopte están enmarcadas dentro de una estrategia que tenga objetivos concretos y viables a corto, mediano y largo plazo.

El éxito de un proceso de planificación depende en principio de tres aspectos:

- a) que el Ejecutivo sienta que la asesoría que recibe del organismo de planificación contribuye positiva y efectivamente a resolver problemas. Esto significa que el Ejecutivo debe tener absoluta confianza en este organismo asesor, y debe utilizarlo plenamente;
- b) que el organismo planificador cuente con un equipo técnico de alto nivel que logre proporcionar al Ejecutivo un flujo de ideas, información, programas y proyectos al igual que los medios necesarios para que la asesoría se convierta en acciones efectivas de gobierno; y
- c) que dentro de este proceso se institucionalicen importantes actividades que darán permanencia al proceso planificador y que permitirá que este proceso se perfeccione a través del tiempo. Por estas razones, el organismo central de Planificación debe mantener una posición asesora al Ejecutivo, y su labor debe ser silenciosa. Este organismo debe canalizar las decisiones importantes a través del Presidente de la República, evitando, en lo posible, los conflictos con otros organismos políticos tales como, los Ministros y altos ejecutivos de un gobierno. Esto no implica una renuncia o una transacción que debilita el proceso necesario para lograr los objetivos enmarcados dentro de la estrategia señalada por el organismo planificador.

Es conveniente volver sobre este último punto, ya que la labor del organismo de planificación debe ser permanente y continua y debe responder

/a los

a los objetivos nacionales; la labor de un ministro u otro funcionario del Gobierno de rango similar, es temporal y pasajera y responde generalmente a directrices políticas o necesidades del momento. Por lo tanto, generalmente surgen conflictos entre políticas a corto y largo plazo y confrontaciones entre el organismo planificador y los organismos de ejecución. Estas posiciones conflictivas no son irreconciliables, tal como veremos más adelante.

Podemos dividir las experiencias del Organismo Central de Planificación, y en lo que representa el proceso de planificación en Panamá, en tres períodos, en donde se muestran las experiencias en cuanto a lo que se ha podido lograr en esta materia hasta el momento.

A. Período de los Años: 1960-1964

En este período se inician las funciones de la Dirección General de Planificación y Administración, como Organismo Asesor del Presidente de la República. Durante este lapso, las funciones de la Dirección General de Planificación y Administración lograron institucionalizar los aspectos siguientes:

1. La aceptación de un organismo asesor a nivel presidencial en el campo de la política económica y administrativa.

Dentro de la Dirección General de Planificación y Administración se integraron 4 funciones muy importantes: la Planificación Económica, La presupuestación, la Organización Administrativa y la Administración de Personal.

En aquella ocasión surgieron conflictos de aceptación del proceso planificador, ya que debido a la diversidad de partidos que componían el Gobierno y a los intereses políticos existentes, era muy difícil reconciliar objetivos económicos y sociales a largo plazo con objetivos políticos de muy corto plazo y aún más, era mucho más difícil aceptar el ordenamiento de las actividades del sector público bajo una política única que entre sus actividades, racionara recursos bajo prioridades técnicas y no políticas.

/2. El desarrollo

2. El desarrollo de un sistema de información que permitiese mantener informado al Ejecutivo y al país de las realidades económicas y sociales del país y de las distintas posibilidades y alternativas de crecimiento futuro. Por primera vez se desarrolló, y se logró institucionalizar, un mecanismo de información a través de un Informe Económico anual que sirviese para este propósito. Además de esto, se inició un proceso continuo de asesoramiento en el campo económico y financiero. La política económica y financiera fue el resultado de conclusiones más estudiadas.
3. El esfuerzo hacia la utilización y racionalización de los recursos del sector público en mejores usos y áreas de mayor rentabilidad. La elaboración de una política de desarrollo a más largo plazo con objetivos concretos fue plasmada dentro del "Programa de Desarrollo Económico y Social: 1963-1970".

Este programa formulaba la Reforma Gubernamental, la Reforma Tributaria, la Reforma Metropolitana, y la Reforma Agraria. En términos más específicos, los objetivos generales señalados en dicho programa fueron los siguientes:

- a) Lograr un crecimiento sostenido a largo plazo de por lo menos 2.5 por ciento anual en el Producto Interno Bruto por habitante en vez del 0.7 por ciento que había sido la tasa media prevaleciente en los últimos 17 años.
- b) Poner los beneficios del progreso económico a disposición de todos los panameños mediante una distribución más equitativa del ingreso, las riquezas y las oportunidades.
- c) Lograr mayor eficiencia en el proceso productivo mediante una diversificación equilibrada de la estructura económica regional y funcional; acelerando el proceso de cambios tecnológicos que permitan la utilización óptima de los recursos de la industria, agricultura, y demás sectores de la economía, proporcionando ocupación productiva y bien remunerada a los trabajadores total o parcialmente desocupados y, manteniendo niveles de precios estables.

/d) Impulsar

- d) Impulsar un programa de reforma agraria, que a través de un mayor conocimiento y orden en la tenencia de la tierra, del crédito y la asistencia técnica, promueva la utilización más eficiente de la tierra de manera que ésta constituya para el hombre que la trabaja base de su estabilidad económica; fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad.
- e) Proporcionar a todo niño panameño, por lo menos, enseñanza primaria completa; incrementar las oportunidades a la educación vocacional; y extender la enseñanza secundaria al límite de sus capacidades, dándole participación al sector privado en esta ingente tarea. Además, se propone eliminar el analfabetismo en los adultos e impulsar la educación a nivel universitario.
- f) Mejorar las prestaciones de salud; completando una red de hospitales y centros de salud que integran la medicina preventiva y curativa, haciendo énfasis, al mismo tiempo, en la construcción y mantenimiento de sistemas de acueductos y alcantarillados en los centros más densamente poblados.
- g) Lograr un aumento sustancial en la construcción de viviendas para familias de bajos niveles de ingresos.
- h) Ayudar en el logro de un mercado común latinoamericano que fortalezca el comercio de los países del hemisferio con el resto del mundo, mediante el uso de la posición geográfica de Panamá.
- i) Ampliar la libertad y fortalecer las instituciones democráticas del país.

Además de los objetivos generales anteriormente señalados, el Programa de Desarrollo Económico y Social comprendía programas sectoriales, que incluían una breve diagnosis, ciertos objetivos, y un plan de inversiones públicas en varios sectores. Asimismo, los objetivos generales y los programas sectoriales se ubicaron dentro de una programación regional preliminar y dentro del contexto de una reestructuración de las instituciones del sector público responsables de la ejecución de los mismos. Con este programa, que fue sometido a una evaluación del Comité de Expertos de la Alianza para el

/Progreso, Panamá

Progreso, Panamá cumplió con los compromisos previamente establecidos en la Carta de Punta del Este. Vale destacar, sin embargo, que su presentación obedeció principalmente a la necesidad de lograr rápidamente el financiamiento requerido para la ejecución de una gran cantidad de proyectos que urgían en el país. Este programa no señaló, en sus proyecciones en forma general ni específica, --las guías, orientaciones o incentivos necesarios para lograr la participación del sector privado en el proceso de desarrollo. Su ámbito se limitó al sector público y cabe destacar que aún no se han incorporado al proceso de planificación, el instrumental analítico que pueda anticipar con cierto grado de certeza los problemas o cuellos de botellas que surtirán en el futuro en Panamá, en las actividades productivas.

El programa tuvo resultados variados. La economía registró un crecimiento vigoroso durante este período. A pesar de ser un gran esfuerzo de planeamiento, las metas del sector público en cuanto a inversión pública, aún cuando eran muy optimistas, no se lograron cubrir ni a un nivel medio debido a la falta de capacidad de preparación de programas y proyectos, la no disponibilidad de fondos para su financiamiento y por la falta del mecanismo administrativo de ejecución y coordinación.

Aún cuando no se ha llevado a cabo una evaluación detallada de la ejecución del programa en referencia, evaluaciones parciales de alguno de sus aspectos indican que, en términos generales, se lograron varias metas. Limitaciones que impusieron las circunstancias políticas del momento del Gobierno Nacional, cuya organización dependía de coaliciones de numerosos grupos políticos, no lograron configurar una unidad monolítica en torno a este programa. Así por ejemplo, en el caso de la Reforma Agraria, ésta nunca mereció el respaldo necesario de las autoridades panameñas y las metas que perseguía fueron sistemáticamente neutralizadas hasta por altos dirigentes del Gobierno Nacional. Por otra parte, el proceso de planificación a nivel nacional iniciado en 1960 no contó, durante varios años, con el respaldo de las unidades de planificación correspondientes al nivel sectorial y de ejecución de las instituciones públicas del país, porque estas unidades de planificación no existían o estaban en formación en la mayoría de dichas instituciones.

4. La coordinación de la Asistencia Técnica Internacional; sin embargo, ni en este período ni en el siguiente logró ésta integrarse dentro de las prioridades de los programas y proyectos de desarrollo.
5. Finalmente, se iniciaron algunos aspectos de planeamiento regional y urbano de los cuales surgieron los proyectos del Catastro Urbano y Rural, ambos importantes dentro del contexto de la programación financiera y la planificación regional y urbana.

B. Período de los Años: 1965-1968

Durante este período se inició una nueva etapa dentro del mecanismo de planificación, debido a las necesidades de personal capacitado en la Administración Pública, que surgieron como consecuencia de un nuevo Gobierno, la Dirección General de Planificación y Administración perdió casi la totalidad de los técnicos del Departamento de Planificación Económica, afectando este hecho, el proceso planificador y casi desapareciendo éste y el mecanismo central como un todo.

El esfuerzo de planeamiento debió iniciarse casi desde sus cimientos. Los conflictos políticos en un gobierno de coalición en aceptar un plan de un gobierno anterior se hicieron evidentes y a pesar de que el plan contaba con muchos e innumerables aspectos positivos, éste no pudo ser ejecutado en una gran parte, tal como se ha mencionado anteriormente. La falta del mecanismo coordinador dentro del organismo planificador que velara por la ejecución del plan, la falta de planeamiento y de capacidad de ejecución de las dependencias gubernamentales y la ausencia de decisiones políticas fueron los principales factores que incidieron para que no se perfeccionara el primer esfuerzo serio y sistemático de planeamiento en Panamá. No obstante lo anteriormente señalado, el Gobierno aprobó Decretos fortaleciendo el mecanismo de planificación, tratando de buscar dentro de un planeamiento, a más corto plazo, una reconciliación de los objetivos políticos y económicos del Gobierno.

En este período se lograron ciertos aspectos principales:

- a) La capacitación de un equipo técnico de alto nivel que luego desarrollaría una labor de gran significación en el período siguiente.

/Este aspecto

Este aspecto es muy importante, ya que el progreso y período de capacitar y adiestrar este equipo técnico toma tiempo. En realidad, los trabajos, estudios y planes que se producen y que parecen ser producto de poco tiempo de esfuerzo, son el resultado de varios años de experiencia. Los buenos planificadores no se improvisan, son el resultado de un proceso largo de formación y experiencia.

- b) Se iniciaron los primeros esfuerzos de preparación del Presupuesto por Programa. Este no pasó de ser más que una presentación contable de los programas. No se llevó a cabo la labor de programación ni de medición ni evaluación de los mismos.
  - c) Se inició y adaptó un mecanismo de programación a largo plazo, señalando las prioridades técnicas. También se inició la preparación del Presupuesto de Inversiones Públicas Anual como instrumento de corto plazo, de los programas de desarrollo. En este sentido, se iniciaron los primeros ejercicios de selección de proyectos y se logró iniciar la formulación de un sistema de flujo de proyectos que acortaba el tiempo que éstos tomaban en prepararse y ejecutarse.
- El presupuesto de inversiones públicas fue presentado a la Asamblea Nacional en varias ocasiones y aprobado, aunque no en su totalidad, debido a los intereses políticos existentes.
- d) Se inició un proceso de llevar a cabo la coordinación de programas de inversiones y se inició la práctica de informar al Ejecutivo la ejecución de tales inversiones.
  - e) Simultáneamente, se iniciaron estudios más completos sobre la economía que fueron terminados en la época posterior.

A pesar de todas las contrariedades que se presentaron, el proceso de planificación continuó desarrollándose, aunque estuvo en crisis durante casi todo el año 1968 y a punto de desaparecer el Departamento de Planificación Económica, a raíz de las elecciones presidenciales de ese año.

/C. Período:

C. Período: 1968-1972

Este período enmarca lo que se puede denominar la institucionalización y aceptación casi plena del proceso de planificación en Panamá.

Este período se ha caracterizado además por varios otros aspectos. En primer lugar, se ha aceptado, en los más altos niveles de decisión política, el hecho de que casi la totalidad de las decisiones surgen de problemas económicos y sociales y que las decisiones políticas deben tomarse no solamente como soluciones a los problemas políticos, sino considerando prioritariamente los problemas económicos y sociales.

Esta actitud del Ejecutivo reconcilia por primera vez, los puntos de vista político y técnico en proporcionar al Gobierno un enfoque desarrollista al encarar las prioridades y los problemas del país.

En segundo lugar, se respeta y aprecian más los esfuerzos técnicos y se comprende que a través de éstos, se pueden tomar mejores decisiones para lograr un desarrollo con crecimiento y distribución. Esto ha permitido, por un lado, la utilización de los estudios y programas ya preparados y por otro lado, que el cúmulo de experiencias del personal técnico se aprovecha más efectivamente en la búsqueda de soluciones a estos mismos problemas.

En tercer lugar, durante este período se inicia la reconciliación de objetivos de corto y largo plazo. Sobre este particular, el hecho de que es necesario tomar decisiones diariamente implica que es igualmente importante tener programas y soluciones de corto plazo. Por otro lado, a largo plazo se elaboran y surten mejor efecto las políticas, acciones y programas con el objeto de lograr objetivos más ambiciosos. Esta reconciliación se ha logrado a través de la aprobación del Ejecutivo de una Estrategia para el Desarrollo Nacional para los años 1970-1980 y mediante el esfuerzo de utilizar los planes de corto plazo enmarcados dentro de esta estrategia,

La Estrategia para el Desarrollo Nacional plantea los siguientes objetivos básicos:

- a) El aumento de la riqueza nacional a través del aprovechamiento de la posición geográfica del país y del aprovechamiento y explotación de los recursos naturales para producir exportaciones.

/b) La integración

- b) La integración económica nacional regional a través de los desarrollos de recursos naturales, agropecuarios y agro-industriales, pesquero, industrial, de infraestructura física, de desarrollo urbano, de comunicaciones e informaciones y de infraestructura humana y de vivienda.
- c) La integración social del país a través de programas de educación, salud, reforma agraria, desarrollo de la comunidad y fortalecimiento municipal, la acción cooperativa, programas de seguridad social y de desarrollo sindical, de vivienda y de empleo.
- d) El desarrollo y fortalecimiento institucional para lograr lo anterior y para la prestación eficiente de servicios.
- e) Finalmente, el fortalecimiento de la motivación y de la personalidad nacional con el propósito de que todos los ciudadanos participen activamente en el proceso de desarrollo, mejorando los aspectos cualitativos de la sociedad. No hay que llevarse la impresión de que en este período aparece la panacea del mecanismo de planificación. A pesar de todos los esfuerzos y logros, éste tiene todavía un largo trecho que andar, en donde hay que fortalecer y mejorar lo existente, además de generar las cosas nuevas dentro del mismo.

De lo logrado en este período se puede mencionar lo siguiente:

- 1) La institucionalización de un proceso de gestación, preparación, estudio, evaluación económica y técnica de proyectos y la selección y financiamiento de los mismos ya sea internamente a través de las agencias financieras internacionales y la correspondiente coordinación de tales proyectos.
- 2) La centralización de las negociaciones de préstamos y su coordinación dentro de la Dirección General de Planificación y Administración, integrando los aspectos mencionados en el numeral anterior.
- 3) La institucionalización del Presupuesto Anual de Inversiones Públicas dentro del contexto de un Programa de Inversiones Públicas de 5 años, como parte de la implementación de la Estrategia de Desarrollo y su consolidación para todo el sector público.

/4) El inicio

- 4) El inicio de una programación financiera para todo el sector público con el propósito de que incluya las entidades descentralizadas, de manera que el Ejecutivo logre un control financiero y de los programas de éstas para que respondan a los lineamientos de los programas de desarrollo dentro del contexto financiero global, del sector público.
- 5) Se ha institucionalizado un proceso de coordinación de la Asistencia Técnica Internacional, integrando ésta a las prioridades de los programas de desarrollo a más largo plazo.
- 6) Se ha logrado la creación de oficinas sectorialistas de planificación en la mayor parte de las dependencias del sector público y se ha logrado una buena coordinación en muchos sectores. Sin embargo, se ha hecho muy poco en cuanto a programación de sectores.
- 7) Se iniciaron esfuerzos hacia una descentralización de los recursos del sector público y se han establecido numerosas corporaciones de desarrollo regional, iniciándose así planes y programas regionales.
- 8) Se ha logrado que el mecanismo legislativo y de planificación participen simultáneamente en las tareas del desarrollo.
- 9) Finalmente, se han iniciado esfuerzos más intensivos en el planeamiento social y en la conservación del medio ambiente.



