INT-2416

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION ECONOMICA
Y SOCIAL
Marzo 1976
Santiago, Chile

Circulación restringida

INFORME DE LA MISION DE ASESORIA DEL ILPES AL GOBIERNO DE PANAMA */

*/ El presente informe fue elaborado por la División de Servicios de Asesoría del ILPES como resultado de la misión realizada en Panamá entre el 10 de enero y el 12 de febrero de 1976. Se remite en su versión preliminar, al Gobierno de Panamá, a expresa solicitud del Ministerio de Planificación y Política Económica.

Indice

/IV. ALGUNAS

/1. El subsistema

/II. IDENTIFICACION

PRESENTACION

ASESORIA AL MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA DE PANAMA

El Ministerio de Planificación y Política Económica de Panamá y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social suscribieron el 11 de febrero de 1976 un convenio por medio del cual este último se compromete a asistir al Ministerio en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1976-1980.

El ILPES debería realizar dos misiones durante 1976, la primera de las cuales se efectuó en el período comprendido entre el 10 de enero y 12 de febrero del presente año.

El objetivo principal de la misión de asistencia técnica que viajó a Panamá y permaneció en ésa por un total de cinco semanas, integrada por cinco expertos y un jefe de misión, fue realizar una evaluación de algunos aspectos del Plan Nacional de Desarrollo que el país ha confeccionado y que cubre el período 1976-80. La misión estuvo integrada por los siguientes especialistas:

1. Sr. Hugo Trivelli, Jefe de la Misión y Programador Agropecuario
2. Sr. James Hanson, Programador General
3. Sr. José Luis Zabala, Programador Financiamiento del Sector Público
4. Sr. Roberto Tomasini, Programador Sector Externo
5. Sr. Guillermo Jul, Programador Agropecuario
6. Sr. Roque Carranza, Programador Industrial

El plan antes mencionado tendrá expresión concreta en tres volúmenes. Al momento de realizarse la misión se encontraba confeccionado el volumen número uno en una versión provisional. En él se consigna el material relativo

/a las

a las políticas globales, las metas y objetivos del plan, el financiamiento del sector público, el programa de inversiones, la estrategia regional y el rol del sector privado. Se encontraban en ese mismo momento, en estado de primer borrador, algunos de los capítulos que compondrán el volumen número dos del plan que básicamente son una relación detallada de las políticas, metas y objetivos de los diversos sectores económicos. Entre ellos, se encuentra, agricultura, industria, comercio exterior, etc.

El volumen tres, que consiste en un resumen del plan, orientado al público en general, no se había comenzado aún a confeccionar. La tarea de la misión consistía en realizar un análisis y evaluación de la situación financiera del sector público, del sector agrícola, del sector industrial, comercio exterior y las políticas globales. Sin embargo, de acuerdo a una petición concreta por parte de las autoridades del Ministerio de Planificación, fue necesario también abordar un estudio sobre la situación coyuntural, la que durante los últimos meses se ha mostrado particularmente difícil, centrando por ello gran parte del tiempo y del esfuerzo de las autoridades económicas sobre este punto. Se solicitó a la misión igualmente, que se ampliara el estudio sobre el problema de las finanzas públicas, de manera que el enfoque pudiera abordar el tema del financiamiento de la inversión en general, incluyendo el rol del sector privado.

En base a estos antecedentes, se procedió a dividir el trabajo en cinco puntos que se resumen a continuación:

1. Políticas globales, a cargo del señor James A. Hanson, que confeccionó tres documentos: 1. "Análisis de los problemas coyunturales de la economía panameña y medidas globales para superarlos"; 2. "Metodología de proyecciones globales consistentes y su aplicación a Panamá con una nota sobre el modelo de las dos brechas" y 3. "Algunas sugerencias para la revisión de las proyecciones globales del Plan de Desarrollo".

/Los documentos

Los documentos elaborados por el señor Hanson, en estado de primer borrador, quedaron en poder de los funcionarios del Ministerio de Planificación de Panamá. El señor Hanson, al término de su misión, viajó directamente a U.S.A. y está por remitir sus documentos en la versión definitiva. Tan pronto se disponga de esos documentos, serán revisados por el ILPES en Santiago y posteriormente enviados a Panamá debiendo considerárselos como parte de este informe.

2. Los aspectos del financiamiento, a cargo del señor José Luis Zabala, consultor de corto plazo, que confeccionó el Capítulo I de este informe, "Análisis de la situación financiera del Plan Nacional de Desarrollo de Panamá 1976-1980" que consta de tres partes: la primera "Comentarios generales sobre aspectos del financiamiento" en que se enfocan tanto los aspectos generales del problema financiero como también los problemas más específicos que se presentan en las proyecciones de gastos e ingresos fiscales. Una segunda parte "Aspectos metodológicos" donde se destacan algunas inconsistencias metodológicas que tienen fuerte incidencia cuantitativa en las proyecciones financieras y, finalmente, una tercera parte "Resumen y conclusiones" con recomendaciones relacionadas con el sector.

3. El área de comercio exterior, a cargo del señor Roberto Tomasini, consultor de corto plazo, quien elaboró el Capítulo II del presente informe, que propone una serie de medidas y un programa de inversiones que tendrán efectos sobre el balance de pagos del país, de tal envergadura, que lo destaca como un elemento altamente estratégico para la consecución de las metas contenidas en dicho Plan.

4. El sector industrial estuvo a cargo del señor Roque Carranza, consultor de corto plazo, quien elaboró el Capítulo III del presente informe "Comentarios preliminares sobre el programa sectorial industrial".

/5. El sector

5. El sector agrícola estuvo a cargo de los señores Hugo Trivelli, Jefe de la Misión, y Guillermo Jul, consultor de corto plazo, quienes prepararon el Capítulo IV, "El estado de la planificación del desarrollo agropecuario al nivel nacional". El señor Luis Riffo, consultor internacional del MIDA, colaboró en algunos de los literales del sector agrícola.

Es oportuno aclarar que el presente informe no ha sido elaborado en forma definitiva dado el corto tiempo disponible por la Misión que viajó a Panamá. Sin embargo, y según convenido con el Ministro Sr. Ardito Barletta, ILPES lo presenta en esta oportunidad como una forma de contribuir a la revisión de los documentos básicos que están siendo preparados por el equipo nacional para la elaboración definitiva del Plan Nacional de Desarrollo 1976-1980. Solamente y dada la confianza que el ILPES goza de parte del Presidente de su Comité Técnico, es que se distribuye este informe para ayudar en los trabajos que lleva adelante el Ministerio de Planificación de Panamá.

Esperamos que éste sea de utilidad a la planificación en Panamá y estamos a disposición de ese Ministerio para colaborar nuevamente en otra oportunidad.

Luis Eduardo Rosas

Capítulo I

ANALISIS DE LA SITUACION FINANCIERA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DE PANAMA 1976-80

INTRODUCCION

En el presente capítulo se exponen en forma detallada algunas de las ideas surgidas después de efectuar un análisis y una evaluación del contenido de los Capítulos V y VI del Plan Nacional de Desarrollo de Panamá para el período 1976-1980. El propósito de estos comentarios, está restringido a los aspectos financieros del Plan y a aquellos otros que por su relación con los aspectos del financiamiento difícilmente podrían omitirse.

No es de ninguna manera nuestra intención, llegar a través de estos comentarios a plantear cálculos aritméticos acabados y minuciosos, o alternativos a los que se presentan en el documento del Plan Nacional de Desarrollo.

Por el contrario, se trata sólo de enfocar los comentarios a los aspectos más significativos del problema del financiamiento, de manera que ello pueda servir de base para la realización de nuevos cuadros estadísticos o numéricos, si llegado el momento se cree necesario confeccionar.

Se ha separado el presente capítulo en tres partes: En la primera se ofrecen comentarios generales sobre aspectos de financiamiento, enseguida, una segunda parte con comentarios metodológicos y, finalmente, un último en el que se sintetizan las principales conclusiones y recomendaciones.

/A. COMENTARIOS GENERALES

A. COMENTARIOS GENERALES SOBRE ASPECTOS DEL FINANCIAMIENTO

I. IMPORTANCIA DE LA COYUNTURA ECONOMICA

No cabe duda que los aspectos financieros de un programa, son en cierto sentido, la resultante cuantitativa de las metas y objetivos que se han establecido en el Plan. Sin embargo, no es menos cierto que los problemas del financiamiento, también pueden convertirse en un condicionante muy importante para el logro de dichas metas y objetivos. Este último aspecto adquiere especial importancia cuando se espera que una parte muy sustancial de los recursos financieros provengan del exterior, debido a que los recursos financieros externos están condicionados no sólo por una multiplicidad de factores económicos, políticos y sociales de índole nacional, sino que además por otros tantos factores de carácter internacional sobre los cuales Panamá no tiene prácticamente ningún control.

Por lo tanto, el problema financiero del Plan de Desarrollo no puede ser considerado como un conjunto de propósitos de mediano plazo aislado de la situación coyuntural por la cual está atravesando la economía mundial y particularmente la de Panamá. Por el contrario, la coyuntura tiene una importante influencia, a lo menos desde dos puntos de vista.

Por una parte, podemos establecer una primera relación de influencia a través de las medidas de política que se aplican para enfrentar una determinada situación de corto plazo, en el sentido que ellas deben ser consistentes, compatibles y complementarias con las medidas de política necesarias para lograr los objetivos de mediano plazo. Por otra parte, la situación coyuntural se encuentra estrechamente vinculada con los resultados finales, que pueden lograrse en el plan, en el sentido que cualquier diferencia que se produzca entre el nivel programado y el que alcance alguna de las variables durante uno o más años, alterará en forma acumulativa la posibilidad

/de cumplir

de cumplir con las metas del Plan. Este punto es muy importante en la aplicación del presente programa por cuanto la actual situación coyuntural de Panamá es particularmente difícil.

Es indudable que cuando se inició el estudio del Plan Nacional de Desarrollo no existían suficientes elementos de juicio acerca de la magnitud de la crisis internacional que hemos presenciado en los últimos meses, como tampoco sobre la duración que ella tendría, o los efectos que se producirían en la economía nacional como consecuencia de estos hechos.

En este momento, con mejores antecedentes acerca del problema, se puede cuantificar en forma más precisa su impacto directo sobre las metas del Plan de Desarrollo. Esta incidencia se manifiesta fundamentalmente a través de los siguientes hechos:

a) la forma en que se modifican las cifras del año 1975, que son las que sirven de base para las proyecciones de los próximos 5 años;

b) la magnitud de la discrepancia entre las cifras proyectadas para el primer año del Plan (1976) y las cifras del presupuesto nacional para el presente año;

c) otros factores.

La enumeración anterior, por ser demasiado concisa, es sin duda muy poco explícita. Por ello, a continuación se comentarán en forma más detallada algunos hechos que sirven para indicar de una manera más concreta el significado de los párrafos anteriores:

En primer lugar, se puede apreciar que existe una discrepancia entre los resultados económicos de 1975, y lo que originalmente se estimó en el Plan para ese año. Como estas cifras son la base sobre las cuales se proyectó el quinquenio, la diferencia que se produce provoca un retraso en la consecución de las metas, tanto en lo que

/se refiere

se refiere al crecimiento del PIB como en forma más específica en lo relativo a las cifras de ingresos y gastos del Gobierno 1/.

En segundo lugar, se puede apreciar también que los montos aprobados para el presupuesto de la nación de 1976, representan cifras menores que las establecidas para este mismo año, en el diseño y proyecciones del programa quinquenal. Esto obviamente introduce un elemento adicional de distorsión en las cifras, que acumulado hasta 1980, puede significar sumas importantes.

En tercer lugar, y entre lo que hemos llamado, "otros factores", habría que mencionar los siguientes:

La actividad económica inducida por el sector externo, se ha visto fuertemente afectada por la situación internacional, caracterizada principalmente porque la recuperación de la economía mundial de la situación de crisis en que se encuentra, ha sido más lenta de lo que originalmente se pensaba. Por otra parte, la actividad del sector privado interno, hasta el momento no muestra síntomas que alienten esperanzas que este sector se transforme en el corto plazo

---

1/ Este retraso está referido a los montos que podría alcanzar el PIB y los gastos e ingresos del sector público y no a las tasas de crecimiento. Esto significa que las tasas de variación podrían ser las mismas que las proyectadas durante el quinquenio, pero que en términos absolutos habrá cambios importantes en las cifras. Estos cambios tienen significación por cuanto la inversión tal como se explica más adelante, está calculada en valores absolutos para el período del Plan y supuestamente cuadrada por diversos proyectos específicos. Por lo tanto, si en las cifras del PIB no se logra alcanzar los valores establecidos en el Plan, nos encontramos con una situación bastante particular en lo que a la inversión se refiere. Podría ocurrir que los montos de inversión calculados, fueran excesivos para el crecimiento absoluto del PIB que ocurrirá y por lo tanto habrá que ocuparse de buscar de cuáles proyectos prescindir. El problema se presenta debido a la magnitud de casi todos los proyectos envueltos y la indivisibilidad de cada uno de ellos.

/en motor

en motor de la actividad económica, debido a una serie de factores, tanto de carácter internacional como nacional. Entre estos últimos, tiene especial importancia el problema del sector construcción, que se encuentra sobreinvertido en cierto tipo de vivienda, destinada a satisfacer las necesidades habitacionales de los grupos de personas con ingreso medio y medio alto. Esta actividad, es sin duda, una de las más dinámicas y en cierto sentido, motor fundamental de otras varias actividades productivas de importación y de financiamiento, en la economía panameña. Más aún, durante los últimos años, el crecimiento de la construcción y las actividades financieras, han sido las principales fuentes del crecimiento económico. En este momento ni una ni otra muestran en el corto plazo posibilidades serias de una recuperación rápida. No debe escapar tampoco para efectos de análisis que ambas actividades (construcción y financiamiento) están de alguna manera íntimamente ligadas, a pesar que su desarrollo se debe a factores independientes. El vínculo entre ellas al menos por ahora, se debe a la gran cantidad de recursos que la actividad bancaria y financiera en general, han inmovilizado a través de la financiación de viviendas para las que no existe mercado comprador y cuyas posibilidades de refinanciamiento son prácticamente nulas.

Adicionalmente, la necesidad del sector público de contratar financiamiento externo, durante el período, tal como se establece en el Plan, asciende a B/1 462.4 millones, cifra que con las correcciones que se explican en la Parte III de este trabajo sube aproximadamente 30 por ciento. De esta cifra, sólo con organismos internacionales se espera contratar créditos en el período por 378.8 millones de balboas y a su vez, de éstos, 326.7 millones deben ser contratados durante el año 1976, para no retrasar la iniciación de los proyectos de inversión durante el quinquenio.

Si se considera, tal como lo muestra el Cuadro I-1 que los créditos contratados con organismos internacionales (AID, BID, BIRF, EXIMBANK), a fines de 1974, última cifra disponible con esta información, alcanzan a 146.9 millones de balboas, de los cuales sólo 107.0 se han

/Cuadro I-1

Cuadro I-1

FINANCIAMIENTO EXTERNO

(Al 31 de diciembre de 1974)

	AID	BID	BIRF	Financiamiento privado	Proveedores	Bonos externos	Eximbank
Financiamiento contratado	53.7	54.7	7.2	273.0	21.2	36.3	31.3
Financiamiento utilizado	46.9	37.3	7.2	273.0	21.2	36.3	17.6
Estado de la deuda	33.5	32.4	0.8	248.0	11.7	26.7	6.1

Fuente: Informe del Contralor General de la República.

/utilizando, quedando

utilizado, quedando a esa fecha un saldo pendiente de amortización de sólo 73.8 millones de balboas, se puede apreciar la dificultad que encierra la tarea de conseguir en un solo año más de 320 millones en nuevas contrataciones. Un elemento importante que habría que considerar en relación con la dificultad de este financiamiento, es el hecho que los fondos de contrapartida para estos créditos no están específicamente asignados, sino que forman parte de un paquete de financiamiento global que habría que obtener de la banca comercial u otras fuentes externas. El juicio anterior, no significa de ninguna manera una posición definitiva sobre la posibilidad de contar con los montos de financiamiento provenientes de organismos internacionales que se contemplan en el Plan, sino más bien un cierto escepticismo sobre la posibilidad de contar con esos recursos con la oportunidad necesaria, es decir, la posibilidad de contratar en 1976 los montos mencionados y su utilización fluida y sin contratiempos a partir desde esta misma fecha. Un factor adicional, en esta discusión sobre los problemas coyunturales, se refiere a la necesidad de tomar alguna decisión sobre la situación de ciertos proyectos de inversión que por diversas razones en el curso de los últimos meses, han sufrido modificaciones. Las modificaciones se refieren tanto a la estructura de financiamiento que se les dará, como al orden de prioridad que se les ha asignado e incluso en algunos casos existen dudas sobre la posibilidad de que su realización sea conveniente.

Estas ideas generales expuestas en forma muy suscinta nos hacen pensar en la posibilidad de implementar un "programa económico de enlace" que permitiera contar con el tiempo necesario para producir algunos ajustes importantes antes de iniciar la puesta en marcha del programa. Esto tendría la ventaja, de que sin cambios sustantivos en el Plan de Desarrollo Nacional, excepto por algún tiempo de retraso, que probablemente se va a producir de todas maneras por las situaciones que comentamos anteriormente, permitiría tomar una serie de medidas que tendieran a aliviar la situación coyuntural y crear las bases mínimas necesarias para implementar el Plan de una manera más sólida y definitiva.

/II. OTROS ASPECTOS

II. OTROS ASPECTOS GENERALES DE IMPORTANCIA

Nos parece de vital importancia considerar otros tres aspectos básicos de carácter general, que surgen de analizar el diseño del Plan como la formulación de algunas políticas. Cada uno de ellos, ofrece méritos suficientes desde el punto de vista de su estrecha relación con la situación financiera como para ser considerado detalladamente.

1. Estabilidad del financiamiento

Dos aspectos particularmente importantes que surgen del análisis financiero del Plan de Desarrollo, se refieren a la situación de balanza comercial por una parte, que sigue mostrando un déficit permanente durante el período, y por otra parte, el papel preponderante que juega el sector bancario en el financiamiento de la economía.

Esta situación, desde el punto de vista financiero, parece difícil o poco conveniente mantenerla permanentemente, por lo menos debido a dos razones. En primer lugar, porque los niveles de endeudamiento se aproximan rápidamente al límite (que aunque si bien es cierto no es completamente rígido) en que la amortización de la deuda empieza a comprometer seriamente las posibilidades de crecimiento futuro. La segunda razón y probablemente la más importante, se refiere a la estabilidad financiera de la economía. Desde luego, este elemento de estabilidad, que es común a todos los países, en el caso de Panamá es especialmente importante por el hecho de que el país no cuenta con mecanismos monetarios propios en forma completa. En estas circunstancias, el problema del financiamiento no ya sólo en relación a los montos necesarios para realizar determinadas inversiones, sino que en su concepción más general, depende principalmente de la actitud del sector bancario comercial y por lo tanto la estabilidad financiera queda entregada en buena parte a las expectativas que este sector tenga sobre el futuro económico del país.

/La dependencia

La dependencia que muestra la economía en una situación de déficit permanente de la balanza comercial, con financiamiento sustancial del sector bancario, del comportamiento o la actitud que mantenga este último sector, nos induce a pensar en la conveniencia de no descuidar algunos aspectos del manejo monetario que tiendan a evitar posibles problemas en la parte financiera ocasionados como consecuencia de determinadas decisiones de dicho sector. Al referirnos a esta situación, estamos pensando en la doble incidencia que la actitud de los bancos puede tener en el proceso de desarrollo. Por una parte, en cuanto a la capacidad que ellos demuestran para poner a disposición del gobierno, los montos de recursos que de este sector se espera. En el caso concreto que estamos comentando, esto se traduce en cifras que alcanzan a cerca del 50 por ciento del financiamiento total necesario para la implementación del Plan, y por otra parte, en cuanto a la disposición o compromiso que dicho sector puede contraer para evitar disminuciones en la cartera crediticia que produzcan efectos negativos sobre el crecimiento y el empleo.

El segundo aspecto mencionado del comportamiento de los bancos, adquiere importancia, para garantizar que la tendencia de desarrollo que se inicie como consecuencia de la aplicación del Plan no vaya a ser puesta en peligro por una circunstancia coyuntural en alguno de los años durante los cuales él se está implementando.

Es sabido, que una contracción en el crédito bancario provocaría efectos que tenderían a anular los beneficios derivados de la aplicación del Plan, tanto en lo que se refiere a los niveles de la actividad económica como al empleo. Este efecto se prolongaría al menos, por el tiempo que durará dicha contracción, y su duración puede ser independiente de los deseos de las autoridades económicas, puesto que ellas cuentan con muy escasos instrumentos de política monetaria y crediticia.

Esta argumentación, obviamente es cierta, no sólo bajo circunstancias tan especiales como podría ser el período durante el cual se está aplicando un plan de desarrollo, sino que por el contrario, lo

/mismo es

mismo es válido durante cualquier período. Sobre esta materia, existen algunos estudios que se refieren al caso de Panamá, como asimismo se han hecho ciertas sugerencias que indican formas de solución al problema. En nuestra opinión, la puesta en marcha de este plan quinquenal junto con las características mismas del financiamiento que él implica, ofrecen un marco general muy propicio para estudiar e implementar lo que podría ser la creación de un fondo de estabilización monetaria o fondo de reserva, cuya función principal fuera evitar que contracciones de carácter coyuntural en el crédito pudieran tener un efecto negativo que retrasara o dificultara ostensiblemente el cumplimiento de las metas del Plan, o el normal desarrollo de la actividad económica.

De ninguna manera las ideas que se exponen a continuación significan un estudio exhaustivo sobre el tema, por el contrario, se ha creído conveniente incorporar esta breve discusión sólo con el objeto de incentivar un estudio más profundo sobre el particular que permita darle forma concreta a esta iniciativa.

Con objeto de simplificar y hacer comprensible este punto, debería plantearse desde el comienzo, que se trata básicamente de buscar una cierta forma de simetría, entre el tratamiento que hoy día tienen los depósitos y lo que podría ser una forma de garantizar estabilidad en las colocaciones.

Para los primeros, en las disposiciones existentes se contemplan acuerdos que exigen a los bancos, frente a la eventualidad de una baja en los depósitos, además de responder con sus propias reservas en Panamá, que mantengan vigente acuerdos con bancos extranjeros o sus propias casas matrices que faciliten el traspaso de los recursos necesarios para afrontar estas situaciones, si ellas se presentan.

En el caso de las colocaciones, podría lograrse evitar bajas indeseables, a través de algunos sistemas similares al anterior y de los cuales sólo a vía de ejemplo citaremos dos alternativas:

a) Acumulación y mantención por parte del Gobierno de un cierto volumen de recursos que puede provenir de sus propios ingresos o de la contratación de un crédito para este propósito, en una cuenta

/especial, con

especial, con la finalidad específica de contrarrestar una baja en las colocaciones bancarias, si ella se produjera. Este sistema obviamente tiene la ventaja que se le atribuye para solucionar el problema de las colocaciones pero tiene también algunas desventajas que es necesario al menos mencionar. En primer lugar, el costo de mantener estos recursos con la finalidad propuesta, podría ser muy alto, en relación con el beneficio que se podría obtener al invertir estos mismos fondos en actividades productivas dentro de Panamá. En segundo lugar, no debe escapar el hecho que la existencia de estos recursos, puede significar un foco permanente de tensión y presión política para ser usado en actividades alternativas.

b) La otra forma que podría tomar esta iniciativa y que nos parece útil comentar aquí, tiene relación con la posibilidad de contar con un compromiso formal y definitivo por parte del sistema bancario, de no disminuir sus colocaciones por debajo de un cierto límite, que podría estar dado por el promedio que ellas hubiesen alcanzado en años anteriores, o por el producto de dicho promedio y un cierto coeficiente X. Si la dificultad fuera originada en una baja de la demanda por crédito del sector privado, habría que considerar al Gobierno como demandante automático del exceso de fondos que en el sistema se pudiera generar 2/.

Estas ideas estudiadas en mayor detalle por supuesto, podrían ser incorporadas como parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, en el sentido que ellas pudieran convertirse en uno de los objetivos a alcanzar en lo que se refiere al desarrollo financiero del próximo quinquenio.

2/ La tasa de interés y las condiciones para que se mueva libremente en el mercado, son fundamentales para el éxito o incluso para la posibilidad de aplicar el sistema.

/2. Cambio de

2. Cambio de tendencias debido a la implementación del Plan

Tanto al efectuar la lectura del Plan Nacional de Desarrollo, como al analizar la tendencia que se observa en ciertas variables, surgen evidentes no sólo las grandes dificultades con que se encontrará el país para llevar a buen término este enorme esfuerzo, sino que además la sensación de que el esfuerzo mismo no se justifica completamente en términos de los resultados que se obtendrán.

Esto se debe fundamentalmente al hecho de que gran parte de los resultados que se logran, como consecuencia de la implementación del Plan, comienzan a hacerse presentes en los años inmediatamente siguientes al término del plazo para el cual se diseñó el programa.

De esta característica que muestran los resultados del programa, surge la necesidad de destacar en forma especial, incluso dedicándole un capítulo dentro del Plan Nacional de Desarrollo, al problema de los efectos que se producirán en la economía durante la próxima década como resultado de haberse cumplido las metas del Plan.

En relación con la situación de balanza comercial, este hecho es muy importante, puesto que el déficit previsto para los próximos cinco años, que es de una magnitud considerable, tiende a disminuir a partir de 1981, en gran medida debido a que en ese momento se comienzan a percibir en forma plena los beneficios del aumento de exportaciones que genera el programa mismo.

Otras variables económicas, al igual que la situación de balanza comercial también cambian su tendencia a partir de 1981, haciéndose más favorable su comportamiento. Este puede ser el caso del endeudamiento del sector público, los ingresos del Gobierno, etc.

El cambio que puede observarse en la próxima década, no se refiere sólo a aspectos cuantitativos de las variables macroeconómicas, sino que también deberían destacarse adecuadamente los cambios cualitativos que ocurrirán en la economía. La transformación de la estructura económica caracterizada por el cambio desde una economía

/fundamentalmente dedicada

fundamentalmente dedicada a la generación de servicios a una economía con fuerte base en actividades de producción primaria y secundaria es sin duda de la mayor importancia.

Finalmente, sería de interés considerar dentro de estas ideas, la necesidad de mostrar en forma muy explícita los efectos que podrían derivarse para la economía si por alguna razón no se pueden implementar las ideas contenidas en el programa. Esto es importante por cuanto los factores que posibilitaban fuertes y sostenidas tasas de crecimiento en años anteriores están prácticamente agotados y la necesidad de nuevas inyecciones de inversión y búsqueda de nuevos horizontes para esas inversiones son absolutamente imprescindibles.

Las conclusiones a las que llevaría este ejercicio, no sólo reforzarían tremendamente la idea de la necesidad del Plan que estamos comentando, sino que además servirían para visualizar la urgencia que tiene salvar los obstáculos que se presentan, aunque sea a través de grandes sacrificios internos de corto plazo.

3. Rol del sector público y del sector privado

El tercer aspecto de carácter general que nos merece un comentario especial, se refiere al esfuerzo que el sector público realiza en la inversión de la economía durante el quinquenio.

Este esfuerzo del sector público, significa que durante el período del Plan, este sector se enfrenta a la necesidad de alcanzar un volumen de inversión neta cercana a los 430 millones de balboas anuales en promedio. Esta cifra aumenta a 715 millones si se considera la participación del sector privado. La participación de este último sector durante el próximo quinquenio se muestra bastante baja en comparación con lo que históricamente le ha correspondido como proporción de la inversión entre ambos sectores.

La necesidad de mantener volúmenes de inversión similares a los mencionados, de 1980 en adelante es bastante obvio, sin embargo, ni la capacidad del sector público para mantener niveles parecidos

/de inversión

de inversión a los del período del Plan, ni un buen aprovechamiento de los recursos potenciales del sector privado, justifican claramente a partir de 1981, mantener la actual composición de la inversión entre los sectores público y privado.

Existen sin embargo, ciertas circunstancias que justifican en este momento que el Gobierno tome una actitud tan activa en materia de inversión, y se comprometa tan fuertemente en el proceso productivo de la economía. Entre las principales se podrían citar:

a) La recesión económica que existe a nivel mundial y que ha afectado seriamente a la economía panameña, hacen necesario que el sector público asuma una actitud más agresiva en materia de inversiones para suplir de esta forma la falta de actividad que prevalece en el sector privado por la circunstancia descrita.

b) Una segunda razón, está relacionada con la magnitud de los proyectos que es necesario emprender, que aún en circunstancias económicas normales, sería difícil esperar que fueran realizados por intermedio de la iniciativa privada a no ser compañías extranjeras, que por razones de otra índole se espera que su participación sea más limitada.

Desaparecidas o al menos minimizadas las razones que inducen al sector público a tomar un rol tan directo en la gestión económica y frente a la necesidad de no disminuir los niveles de inversión en la economía, se esperaría que fuera el sector privado quien tomara la iniciativa en esta materia. Para ello es necesario crear, durante el curso de los próximos años las condiciones generales sobre las cuales descanse la iniciativa del sector privado para su participación activa en el proceso económico.

Estas condiciones obviamente no se crean a través de disposiciones legales sino que a través de un conjunto de actividades e iniciativas coherentes que reflejen el deseo del estado de contar con la participación de dicho sector en la actividad económica y que se expresan concretamente, a través de disposiciones tributarias, arancelarias, crediticias, etc. Sin embargo, hay al menos una característica que parece importante resaltar y que convendría tomar iniciativas concretas en esa dirección.

/Es evidente

Es evidente que el desarrollo económico de Panamá se ha basado principalmente en las actividades relacionadas con los sectores comercio, servicios y finanzas. Esto ha significado la existencia de una cierta mentalidad, si no de carácter nacional, al menos bastante generalizada en los grupos privados que podrían tomar o emprender acciones en el campo económico, orientadas hacia posibles iniciativas en los nuevos sectores de relevancia productiva que se espera desarrollar a través de la implementación del Plan.

Tal como lo comentamos anteriormente, el programa implica o al menos se espera que produzca un cambio cualitativo y una reorientación del peso que las distintas actividades tienen en la economía nacional. La falta de empresarios con la mentalidad adecuada, puede ser un obstáculo importante en la obtención de las metas. Por ello, una de las acciones que indudablemente ayudaría, en el logro de los objetivos, sería incentivar a través de la legislación económica y de medidas de política concretas, la creación de empresas mixtas.

La necesidad de aunar criterios y reunir la capacidad de todos los sectores nacionales para el esfuerzo que el país intenta emprender es de la mayor importancia, sobre todo cuando se considera que el tipo y tamaño de los proyectos a iniciar no se compadecen con la experiencia y capacidad que el sector público o privado independientemente poseen.

Una consideración igualmente válida puede hacerse sobre la necesidad de incorporar la capacidad empresarial y tecnológica externa, que sin necesidad que signifique un sacrificio de los objetivos nacionales, puede llegar a contribuir positivamente para alcanzar en forma más rápida y efectiva las metas señaladas.

Es importante notar que la participación del sector externo, a través de la inversión externa directa, está reducida a niveles casi insignificantes comparado con el esfuerzo del sector público y más aún con el aporte nacional. El monto proyectado de inversión externa directa, es de 115 millones de balboas para el quinquenio, lo que representa aproximadamente el 3.2 por ciento de la inversión

/total en

total en dicho período y está completamente asignada a proyectos que debe emprender el sector privado. De esto se desprende que en los grandes proyectos que iniciará el sector público, no se contemplan mecanismos para recibir estos aportes.

Sin embargo, y a pesar que en el Plan no se considera en absoluto la posibilidad de inversión externa directa en los proyectos del sector público, en el caso de la mina de Cerro Colorado, se está gestionando un aporte de esta naturaleza. Este aporte por sí sólo representa una cifra del orden del 30 por ciento de los 115 millones mencionados. Este hecho da más fuerza al argumento que se hace necesaria una revisión de la política en relación a la inversión externa directa. Adicionalmente, habría que revisar las cifras que sobre este particular se han dado, debido a que el aporte de Cerro Colorado no está considerado en los cálculos del Plan. De esta manera, las empresas mixtas, en la forma de alguna o todas las combinaciones posibles entre los sectores público, privado y externo, puede no sólo darle más factibilidad al programa de desarrollo sino también mejores condiciones de eficiencia y rentabilidad.

Los comentarios anteriores, han hecho mención en forma reiterada a la participación que le cabría al sector privado en el desarrollo económico de Panamá a partir de 1981. Esto no significa de ninguna manera que la estructura que se pretende dar a la inversión durante los próximos cinco años, entre el sector público y el sector privado sea la óptima.

Las referencias a 1981 sólo significan que a partir de esa fecha, las razones que hoy justifican pensar en términos de una gran acción directa del sector público en la economía, se espera que hayan desaparecido. Sin embargo, algunas de esas razones pueden haber perdido validez antes de la fecha indicada y sobre todo el argumento que se da al iniciar la discusión de este tema, en el sentido de la baja participación del sector privado, hacen necesario pensar en la necesidad de replantearse el problema y enfocarlo con un sentido más realista.

/III. ALGUNOS COMENTARIOS

III. ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE LAS PROYECCIONES FISCALES

1. Ingresos fiscales

La tasa de crecimiento de los ingresos fiscales, durante el período del Plan se ha proyectado en 11 por ciento real promedio para los cinco años, al mismo tiempo que el PIB crece al 7 por ciento durante el mismo período. Esta alta elasticidad de los ingresos fiscales es difícil conseguirla, a menos que, se considere para los próximos años dentro de las políticas fiscales importantes paquetes de nuevos impuestos, reformas substanciales en la base tributaria o reformas administrativas que mejoren la recaudación tributaria, evitando la evasión 3/. Ninguna de estas alternativas está definida con la suficiente claridad, como para permitir una evaluación con cierta precisión de cuáles serían tanto los beneficios esperados como los costos que ella tendría.

Sin embargo, hay que tener presente que cada 1 por ciento menos de recaudación tributaria en cada año tendría los siguientes efectos:

a) efecto sobre el año en que ocurre el menor ingreso de 1 por ciento y,

b) efecto sobre el resto de los años del Plan, debido a la acumulación que se produce si no se recupera la pérdida o la menor recaudación en alguno de los años siguientes, por el hecho que la base sobre la que se hacen las proyecciones se mantiene disminuida.

3/ Es importante aclarar que esta elasticidad, no es sólo tributaria sino que incluye los ingresos provenientes de otras fuentes (no tributarias). Pero sobre la posibilidad de que éstos se incrementen en forma sustancial se comenta más adelante.
Hay que tener presente que para los ingresos tributarios se supuso una elasticidad mayor que 1, concretamente 1.23, y este hecho ya es suficiente para pensar en la necesidad de medidas como las mencionadas.

/Cuadro I-2

Cuadro I-2

EFECTO DE LOS MENORES INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO
(En millones de balboas)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980
a) Efecto de 1% de menores ingresos en cada año	5.94	6.39	7.38	8.25	9.16	9.93
b) Efecto del 1% de menor ingreso en 1975 sobre 1975 y sobre el resto de los años	29.7	32.0	37.1	37.5	41.6	45.1

Con los nuevos datos de que se dispone, para 1975, basado en las cifras reales conocidas nos daría un menor ingreso en el curso del período, de 193.3 millones de balboas.

Habría que agregar a la pérdida de ingresos anterior, la que se puede originar por la sobrestimación en el precio del azúcar para el período del Plan. En efecto las proyecciones fiscales están basadas en un precio de 21.5 centavos de dólar la libra para 1975 y se mantiene dicho precio en términos reales por los próximos cinco años.

Existen en este momento antecedentes que hacen pensar en que el precio de largo plazo debería ser más cercano a $ 14c. por libra 4/. Como cada centavo de menor precio significa 1.43 millones de balboas de menores ingresos directos al Gobierno, por el hecho de que cerca del 80 por ciento de la producción está siendo generada por empresas estatales, la disminución de ingresos directos por este concepto sería aproximadamente de la magnitud siguiente:

4/ Ver proyecciones de la Balanza de Pagos.

/Cuadro I-3

Cuadro I-3

	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Por año	10.7	11.8	13.0	14.3	15.7	17.2
Acumulado	10.7	22.5	35.5	49.8	65.5	82.7

En relación con los ingresos generados por empresas estatales, habría que hacer dos comentarios de carácter general:

a) Primero, que una parte de los ingresos que aparecen como "ingresos propios de operación" de las empresas, son asignaciones exclusivas de ciertos tributos que en vez de ser percibidos por el fisco y entregados a las empresas en forma de transferencias o subsidios, se contabilizan directamente por estas últimas como ingresos propios. Por lo tanto el crecimiento de este tipo de ingresos, está sujeto a los mismos comentarios que se hicieron al comienzo de este capítulo en relación a los ingresos tributarios.

Sin embargo, en algunos casos particulares, estas cifras pueden ser consistentes con una gran elasticidad, sin necesidad de reformas tributarias o mejoras administrativas para evitar la evasión, puesto que el crecimiento de ciertas actividades puede ser sustancialmente mayor que el promedio de crecimiento del producto interno bruto. Sin embargo, las actividades que muestran este tipo de comportamiento no pueden llegar a ser una proporción muy alta del total en la economía, porque si eso ocurriera, significaría que las otras actividades tendrían que crecer bastante menos que el promedio del producto interno bruto y por lo tanto los ingresos tributarios generados por ellas encontrarán aún más dificultades para tener una elasticidad del tipo 1.23.

b) En segundo lugar, las proyecciones de los ingresos provenientes de los que podrían considerarse ingresos propios, como es normalmente la venta de bienes o servicios de empresas estatales o autónomas, contiene a lo menos dos tipos de dificultades.

/Por una

Por una parte, las proyecciones consideran en varios casos aumentos sustanciales de tarifas por la venta de servicios. Aunque en el Plan se ha enunciado en forma explícita una política de tarifas del sector público, de la cual se pueden desprender los elementos de juicio necesarios para realizar las estimaciones de ingresos, dicha política no se está cumpliendo en muchos casos. No cabe duda que la existencia de esta política de tarifas es fundamental, y su incorporación, como parte integrante del Plan de Desarrollo en el capítulo financiero, debe ser más destacada no sólo por la implicación que ella tiene para la determinación de los ingresos del sector público, sino porque además sirve como un antecedente importante en el juicio que se pueda emitir sobre la factibilidad de conseguir financiamiento externo para determinados proyectos que forman parte del Plan. Sin embargo, el solo hecho de enunciar la política no es suficiente, sino que deben además tomarse las medidas y arbitrarse los medios para que ella efectivamente se cumpla en forma completa y oportuna. La existencia de algunos casos en los cuales las tarifas ya se encuentran retrasadas con respecto al Plan, como es la situación de la electricidad, muestra la necesidad de dar mayor importancia al problema.

Es efectivo también, que no se han considerado en varios servicios públicos, los mayores ingresos que pueden provenir de mejoras en la productividad o en los costos, debido a innovaciones tecnológicas muy importantes que se piensa introducir o a cambios que se están implementando en los propios métodos de producción. El problema que de todas formas subsiste es el de la oportunidad, en el sentido que no es indiferente para el logro de los objetivos y metas del Plan dejar de percibir una cierta suma de ingresos al comienzo del período, aunque ésta se compense con mayores ingresos al final.

Finalmente, se encuentra también el caso, de que ciertos ingresos por venta de servicios de empresas estatales como los de electricidad, agua, teléfonos, etc., no tienen su contrapartida en los gastos de otras instituciones públicas por la compra de estos mismos servicios. Obviamente esto implica una sobrestimación de los ingresos de este sector.

/En relación

En relación con estos problemas, es obviamente importante rectificar las cifras que se han incluido en las proyecciones del Plan, sobre todo por el aspecto acumulado que pueden tener hacia fines del período del Plan.

2. Gastos fiscales

Una revisión general sobre el problema de los gastos fiscales nos haría pensar en que existe una subestimación de estas cifras, en montos que quizás no sean muy significativos inicialmente, pero que si no se implementan en forma oportuna y muy drástica algunas medidas de política que están enunciadas en el Plan, podrían llegar a representar cifras muy importantes.

Una primera preocupación que surge de analizar las cifras de gastos fiscales, se refiere a la existencia durante los últimos años, de una partida de gastos que aparecen consignados en las informaciones de los boletines de la Contraloría de la República y que se conoce con el nombre de "gastos extrapresupuestarios". Ella representa un monto prácticamente igual a lo que se considera gastos presupuestarios o gastos fiscales para efectos de las proyecciones. Esta partida no está considerada en absoluto en las estimaciones que sobre el particular se hacen para el quinquenio.

Sin embargo, si se entra en el detalle de este rubro, puede concluirse, que la mayor parte de esta cifra, está representada por cantidades que tienen su contrapartida en el lado de los ingresos fiscales en el concepto de "ingresos fuera de presupuesto". Estos ingresos, al igual que los gastos fuera de presupuesto tampoco están debidamente considerados en las proyecciones del Plan 5/.

5/ Prácticamente todas las cantidades de las partidas ingresos y gastos extrapresupuestarios se consolidan unos con otros. Por ejemplo, una cifra importante en esto, está representada por la renegociación de la deuda que se considera como un ingreso y simultáneamente como un gasto. En otras palabras hay mucho de lo que en otras circunstancias deberían llamarse "cuentas de orden".

/Si pudiera

Si pudiera hacerse el supuesto que estas cifras se van a mantener constantes o van a crecer proporcionalmente en el lado de los ingresos y los gastos, el problema no tendría mayor importancia. Sin embargo, entre los gastos fuera de presupuesto o extrapresupuestarios se computan las devoluciones de impuestos al sector privado, o algunos programas especiales de subsidios que no tienen una contrapartida en las cifras de ingresos fuera de presupuesto, cuya tendencia en el futuro debería ser creciente, fundamentalmente debido a la existencia de los CAT (Certificados de ahorro tributario) y de ciertos subsidios a algunas inversiones.

Este hecho, nos induce a sugerir que se incluya el monto de esta asignación presupuestaria tanto en la base de 1975, con una cantidad aproximada de 3 millones de balboas, como los montos que resulten de efectuar estimaciones independientes de estas cifras, a las proyecciones de 1976-1980.

Una segunda preocupación en el caso de los gastos, está representada por los subsidios agrícolas. Aunque en este caso no se trata de modificar cifras, por cuanto en el presupuesto están consignadas las cantidades que se estima gastar por este concepto, sí se trata de afianzar e insistir oportunamente en las políticas establecidas para no excederse de los montos presupuestados. Algunas políticas de comercialización agrícola y de precios (ejemplo de esto último sería el caso del arroz) dan validez a la preocupación descrita en este párrafo, ya que cuantitativamente se ha pasado de cifras cercanas a los seis millones de balboas por concepto de subsidios a cifras que se estiman en cerca de cincuenta millones si no se modifica esta situación.

/B. ASPECTOS METODOLOGICOS

B. ASPECTOS METODOLOGICOS

En esta sección se discutirán tres aspectos metodológicos del capítulo sobre financiamiento que alteran cuantitativa y cualitativamente los resultados y conclusiones a los que se llega en el Plan.

Ellos son:

1. El problema de la desvalorización de la deuda pública externa en un 5 por ciento anual, debido a que se asume la existencia de una inflación internacional equivalente a esa cifra.
2. La inversión en vivienda del sector público, que en el capítulo del Plan destinado a las proyeccciones macroeconómicas queda identificada en 203 millones de balboas para el período, pero que el capítulo correspondiente al financiamiento de la inversión (Capítulo V) no se toma en consideración para estimar la necesidad de financiamiento ni el mayor endeudamiento del sector público, y
3. Los intermediarios financieros, del sector público cuyo comportamiento se considera neutral desde el punto de vista del financiamiento y del endeudamiento de dicho sector y del sector público en general, a pesar de que estas instituciones, independientemente consiguen endeudarse en el exterior en forma neta en 209 millones de balboas durante el quinquenio.

1. Cálculo de la desvalorización

El problema metodológico de cómo proceder en la parte financiera del Plan Nacional de Desarrollo, para determinar los niveles de endeudamiento, amortización e intereses que se alcanzarán en los próximos cinco años, como asimismo el monto de financiamiento necesario para alcanzar la meta de crecimiento establecida, merece ser comentada en forma detallada. El interés por discutir este punto, no es meramente académico o teórico, sino que por la importancia cuantitativa que él representa se justifica plenamente un comentario más extenso.

/En primer

En primer lugar, conviene establecer en términos generales, la metodología que se siguió para el cálculo de cada una de estas variables en las proyecciones del Plan.

Se comenzó estableciendo la tasa deseada de crecimiento del producto interno bruto para cada uno de los años del período 1976-1980 6/. Para alcanzar esta tasa de crecimiento, se calculó el monto de la inversión necesaria, multiplicando el incremento en el producto por la relación marginal producto capital. A su vez, el incremento del producto, para cada año, se obtiene multiplicando la tasa de crecimiento deseada del producto para ese año por el nivel alcanzado por el producto el año anterior. Por otra parte, la relación marginal producto-capital se calculó en base a las cifras históricas que arrojan las cuentas nacionales. La cantidad resultante para cada año, que es el incremento de la inversión necesaria para alcanzar la tasa de crecimiento deseada del producto, está expresada en términos reales, vale decir, depurada de cualquier variación que pueda ocurrir en los precios nacionales o internacionales.

Esto se logra, porque las metas de crecimiento del producto se han establecido en términos reales y por lo tanto, al multiplicar esta cifra por una relación, el resultado queda expresado en las mismas unidades que la cantidad original. La aclaración anterior es importante puesto que al proyectar otras variables, no se ha tenido claro este problema y ha dado origen a que se confundan cifras reales con nominales.

6/ Las tasas fijadas como meta son las siguientes:

1976 - 5.5 por ciento
1977 - 6.5 por ciento
1978 - 7.0 por ciento
1979 - 7.5 por ciento
1980 - 8.0 por ciento

Todas estas tasas están expresadas en términos reales.

/El nivel

El nivel de inversión así determinado, se financia con ahorro externo e interno tanto del sector público como privado. Para efectos de discutir el punto de la desvalorización de la deuda, nos interesa principalmente discutir los aspectos relacionados con el ahorro externo, que es equivalente al financiamiento que desde el exterior llega a los sectores público y privado, neto de amortización, más la inversión externa directa 7/.

En el caso del Plan de Desarrollo de Panamá, el ahorro externo es menor que el monto total de financiamiento que debe obtenerse del exterior, debido a que existe la necesidad de cancelar importantes sumas anuales por concepto de amortización, para lo cual el ahorro interno no es suficiente.

Los montos de amortización se proyectan, agregándole al calendario de servicios de la deuda ya existente por créditos contraídos con anterioridad a 1976, el servicio, o más bien, una estimación del servicio, por los créditos necesarios de contraer a partir de 1976 para financiar el nivel de inversión.

Con las cifras de financiamiento externo necesario y los montos de amortización por año, se llega a determinar el nivel y la variación de la deuda externa.

Estas cifras resultantes para la deuda externa, se entiende en el Programa que están expresadas en términos nominales. Con objeto de hacer homogéneo el análisis, ya que todo el resto de las cifras y proyecciones se hizo en términos reales, se procede a deflactar la deuda externa a fines de cada año, por la tasa de inflación que se supone existirá durante el período y que es de 5 por ciento anual.

Finalmente, y con el objeto de calcular el monto de intereses a pagar cada año durante el período del Plan, se procede de forma similar al caso de los cálculos de amortización. Es decir, se suma

---

7/ Puede incluirse además de la deuda, las donaciones desde el exterior.

/al flujo

al flujo conocido de intereses que se pagan por los créditos contraídos antes de 1976, una estimación de los intereses que se pagarán por el nuevo endeudamiento.

Esta estimación, se funda primordialmente en la proyección del nuevo endeudamiento y en la anticipación de lo que será la tasa de interés para los próximos años. Dicha tasa se calcula como LIBOR más 1 3/4. A su vez, el LIBOR se estima en 9 por ciento. De manera que la tasa de interés que se aplica para proyectar el monto de intereses es 9 + 1.75 = 10.75 - 5 = 53/4. Los cinco puntos que se deducen en el cálculo anterior corresponden a la tasa de inflación supuesta en el Plan para cada año del período. Con esto se tendría, de acuerdo a la metodología seguida, la tasa de interés y el monto de los intereses expresados en unidades reales y por lo tanto, perfectamente homogéneas con el resto de las cifras proyectadas.

Esta metodología conduce a una subestimación del endeudamiento y también del financiamiento necesario para el cumplimiento de los objetivos del Plan.

En los párrafos siguientes, trataremos de explicar en forma muy esquemática el origen de las variaciones en el nivel real de financiamiento y endeudamiento. Las cifras involucradas en la presente discusión, ascienden para todo el período aproximadamente a 300 millones de balboas, lo que representa el 15 por ciento del PIB del presente año.

En primer lugar, hay que destacar la importancia que tiene y el efecto que produce el factor tiempo, en las discusiones de esta naturaleza. En este sentido, debe tenerse presente que operaciones que parecen tan íntimamente ligadas, como son el endeudamiento, la amortización, los intereses, la misma inversión, etc., no ocurren simultáneamente en el tiempo y ni siquiera lo hacen con el mismo rezago, cuando alguna o todas estas variables se rezagan temporalmente.

/Para aclarar

Para aclarar más esta situación, usaremos un ejemplo sencillo, en el que se supondrá:

a) que la inversión que se efectúa demora un cierto número de años desde que comienza su ejecución hasta que se termina completamente de materializar;

b) que durante el período de ejecución, existe una cierta tasa de inflación; y

c) que los recursos necesarios para financiar la inversión deben comprometerse al comenzar el período de ejecución de ella.

Frente a esta situación, desde el punto de vista del financiamiento, nos enfrentamos a dos alternativas:

La primera, es que los montos de endeudamiento necesarios para financiar el proyecto, se pacten en función de las cifras que arrojan las proyecciones desde el momento mismo de su contratación, es decir, en función de cifras que representan montos reales en cada año. En este caso, lo que probablemente ocurrirá, dados los supuestos sobre los que estamos basando el análisis, es que el monto contratado de financiamiento, no alcance efectivamente para terminar la inversión física deseada.

Una segunda alternativa, sería contratar el financiamiento en términos nominales. Esto significa contratar, al comienzo del período, sumas mayores que las actualmente previstas en las proyecciones, de forma que permita evitar la desvalorización que dichos recursos van a sufrir con la demora por el tiempo de ejecución.

Esta misma situación se puede presentar aún en el caso, de algunos proyectos del sector público que se realizan a través del sistema de contratos con el sector privado. En este caso, normalmente existe un contrato a firme, desde que se inicia la inversión para efectuar un pago fijo en términos nominales por la ejecución del proyecto. En estas circunstancias, a menos que el contratista no suponga la existencia de inflación, lo que sería bastante ilógico

/pensar, sobre

pensar, sobre todo si las expectativas del propio gobierno son que ella existirá, va a quedar incorporada de alguna manera en el monto del contrato, la propia expectativa de inflación que el contratista tenga. Por ello, los montos de inversión realizados a través de este tipo de contratos representarán al comienzo del período una cantidad nominal más bien que una real, siendo la primera sin duda mayor que la última.

Este es el caso de algunos de los proyectos que están involucrados en el Plan de Desarrollo.

El estudio de un caso numérico puede aclarar aun más la situación. Supongamos que se va a realizar una inversión de 100 en términos reales que se comienza en 1976 y que el período de ejecución de esta inversión es 5 años. Esto significa que el monto de financiamiento que se necesitará en términos nominales si suponemos una tasa de inflación de 5 por ciento por año y suponemos además que se ejecuta 1/5 de la inversión en cada año será la que se muestra en el cuadro siguiente.

Cuadro I-4

Período	Monto de la I en términos nominales	Monto de la I en términos reales
el primer año	20.00	20.00
el segundo año	21.00	20.00
el tercer año	22.05	20.00
el cuarto año	23.15	20.00
el quinto año	24.31	20.00
	110.51	100.00

/Por lo

Por lo tanto, si el financiamiento hay que contratarlo al comienzo del período, el monto de las contrataciones necesarias será 110.51 y no 100. Supongamos ahora que una vez contratado el financiamiento se desembolsa de acuerdo a los requerimientos de la inversión en cada año. En estas circunstancias la deuda bruta, aumentaría en términos nominales y reales de acuerdo a las siguientes cifras:

Cuadro I-5

INCREMENTO DE LA DEUDA BRUTA POR AÑO

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Deuda bruta en términos reales	20	20	20	20	20
Deuda bruta en términos nominales	20	21.05	22.05	23.15	24.31

Si no hay amortizaciones durante el período, el aumento neto de la deuda al final de cada año en forma acumulada sería:

Cuadro I-6

INCREMENTO DE LA DEUDA NETA ACUMULADA

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
En términos reales	20	40	60	80	100
En términos nominales	20	41.00	63.05	86.20	110.51

/Si tal

Si tal como se procede en la metodología del Plan, deflactamos estas cifras de acuerdo a la desvalorización de 5 por ciento por año que supuestamente existirá, nos encontramos con los siguientes números para la ganancia por desvalorización.

Cuadro I-7

GANANCIA POR DESVALORIZACION

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Ganancia por desvalorización sobre las cifras reales	1	2	3	4	5
Ganancia por desvalorización sobre las cifras nominales	1	2.05	3.10	4.25	5.55

Si el cálculo lo hiciéramos desfazando un año la tasa de inflación bajo el supuesto que por la deuda que se contrae en el curso de un año determinado no se obtiene ganancia por desvalorización en ese mismo año, se tendría un Cuadro I-8 cono el siguiente:

Cuadro I-8

GANANCIA POR DESVALORIZACION a/

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Ganancia por desvalorización sobre las cifras reales		1	2	3	4
Ganancia por desvalorización sobre las cifras nominales		1	2.05	3.10	4.25

a/ Desfazando la inflación en un año con respecto a la deuda.

/De estos

De estos razonamientos se puede obtener las cifras del Cuadro I-9:

Cuadro I-9

INCREMENTO DE LA DEUDA EN TERMINOS REALES a/

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Primer caso cifras reales					
- Incremento acumulado	19	37.05	54.20	70.49	85.97
- Ganancia por desvalorización	1	2.95	5.80	9.51	14.03
Segundo caso cifras nominales					
- Incremento acumulado sin desfazar la inflación	19	10	60	80	100
- Incremento acumulado desfazando la inflación		38.90	57.90	77.00	96.25

a/ Estas cifras corresponden a la metodología seguida en los cálculos del Plan Nacional.

Dentro del primer caso, la cifra superior corresponde a deflactar en forma acumulativa la deuda 5 por ciento por año. Es decir, se deflacta el primer año y esa cifra se suma al siguiente y este total se vuelve a deflactar, etc.

La segunda cifra, corresponde a la ganancia por desvalorización, calculada como diferencia entre la cifra de deuda real para dicho año y el incremento acumulado.

Dentro del segundo caso, se procede de la misma manera con las cifras nominales de la segunda línea del Cuadro I-6.

Como puede apreciarse en casi todos los casos anteriores, tenemos una cifra distinta a la inversión real que es de 100 en nuestro ejemplo, subestimando en general el financiamiento necesario.

/Ahora bien,

Ahora bien, el procedimiento seguido en el Plan para calcular el incremento neto de la deuda, se asemeja más al caso 1 de nuestro ejemplo, es decir, se estimaron las necesidades de financiamiento en términos reales y luego se deflactaron.

¿Cuál es la lógica que hay detrás de este procedimiento?

La lógica, tal como se explica en el anexo metodológico, es que una deuda una vez contraída queda expresada en términos nominales y por lo tanto sujeta a desvalorización.

Este procedimiento tal como vimos, no considera el hecho que los recursos financieros necesarios para realizar una determinada inversión en términos reales en alguna fecha futura, serán, en términos nominales, mayores que los previstos en el Plan y por lo tanto, lo que correspondería hacer, sería una de dos cosas, o estimar las necesidades de recursos nominales para los años siguientes, si es que se va a deflactar para llegar a cifras reales o estimar las necesidades de financiamiento y endeudamiento en términos reales, tal como se procede en el Plan pero no someterlos a ningún deflactor.

Es obvio, que cuando existe una ganancia en algún sector, existirá una pérdida en alguna otra parte del sistema o en algún otro sector. Esta verdadera ganancia, que se ha imputado en el programa por la forma de contabilizar la deuda, no se produce a menos que alguien realice una pérdida por un monto similar. Los únicos posibles perdedores en estas circunstancias serían los acreedores.

Sin embargo, en la práctica esto realmente no ocurre, porque los propios acreedores buscan los mecanismos que eviten esta posibilidad. Lo normal en este sentido es que la posible pérdida por desvalorización se evite a través del cobro de una tasa de interés que en términos nominales incluye la inflación esperada y por lo tanto, cuando el acreedor recibe los intereses, está recuperando la supuesta desvalorización.

/Esta forma

Esta forma que toma el cobro de intereses puede ser considerada como el pago de intereses reales más el pago por concepto de desvalorización, o como el pago de intereses reales más una amortización efectiva más rápida que la proyectada. Por lo tanto, cuando en las proyecciones se computa el incremento de deuda real y la tasa de interés real como se hace en el Plan y luego se deflacta, se está subestimando el monto del financiamiento y del endeudamiento necesario. Si al menos los intereses se contabilizaran en términos nominales o la amortización se aumentara por la diferencia entre el interés nominal y el real que se paga, se compensaría en parte esa subestimación y la cifra tanto de deuda como de financiamiento sería más adecuada a la realidad.

2. Inversiones en vivienda

Del análisis del financiamiento del sector público, se desprende una incompatibilidad de cifras entre éstas y las proyecciones macroeconómicas del Plan.

En efecto, en el capítulo sobre financiamiento del sector público, se establece que los niveles de inversión programada para todo el quinquenio será de 1 965 millones de balboas, en circunstancias que en la página 106 del Capítulo IV llamado, "La política de crecimiento económico", donde se presentan las cifras a nivel macroeconómico se postula una inversión para el mismo período de 2 168 millones de balboas, como inversión del sector público.

La diferencia, se encuentra en el programa de vivienda del sector público, que asciende a 203 millones de balboas para los cinco años. Estas cifras aparecen reconciliadas en el mismo Capítulo IV (p. 86) en el Cuadro V-5 de Proyecciones Macroeconómicas. De esto último se desprende que el modelo o las proyecciones cuadran a nivel macroeconómico cuando se incluye el programa de vivienda. Por lo tanto, la omisión de estas cifras en el capítulo siguiente al tratar del financiamiento del sector público crea la necesidad

/de modificar

de modificar alguna o algunas de las otras variables macroeconómicas del cuadro para volver a hacer éste compatible.

Sin embargo, este procedimiento sería poco aceptable, puesto que probablemente se terminaría cambiando las propias metas del Plan. Por ello, es necesario corregir en las proyecciones del sector público esta omisión. Esto se intenta reconciliar en el cuadro consolidado para toda la economía que se incluye al final de esta sección, suponiendo que el financiamiento para esta inversión proviene de los intermediarios financieros.

3. Intermediarions financieros del sector público

Otro aspecto que desde el punto de vista metodológico es conveniente comentar, se refiere al tratamiento que se le ha dado a los intermediarios financieros del sector público.

En el Plan se considera que este grupo de instituciones está formado por:

1. Banco de Desarrollo Agropecuario
2. Banco Hipotecario Nacional
3. Banco Nacional de Panamá
4. Caja de Ahorros
5. COFINA
6. IFARHU

Estos intermediarios se analizan en el Capítulo VI del Plan, en forma separada del resto del sector público. La razón que se aduce para justificar este procedimiento, es que las inversiones realizadas por este sector, como son de tipo financiero, quedan contabilizadas al transformarse en inversiones físicas del sector privado o del sector público, a través de las cuentas nacionales.

Esto significa que parte de las inversiones físicas del sector público deben estar financiadas por los propios intermediarios financieros de dicho sector.

/Sin embargo,

Sin embargo, al tratar la partida "transferencias" en la consolidación del sector público, tampoco se incluyó a los intermediarios financieros.

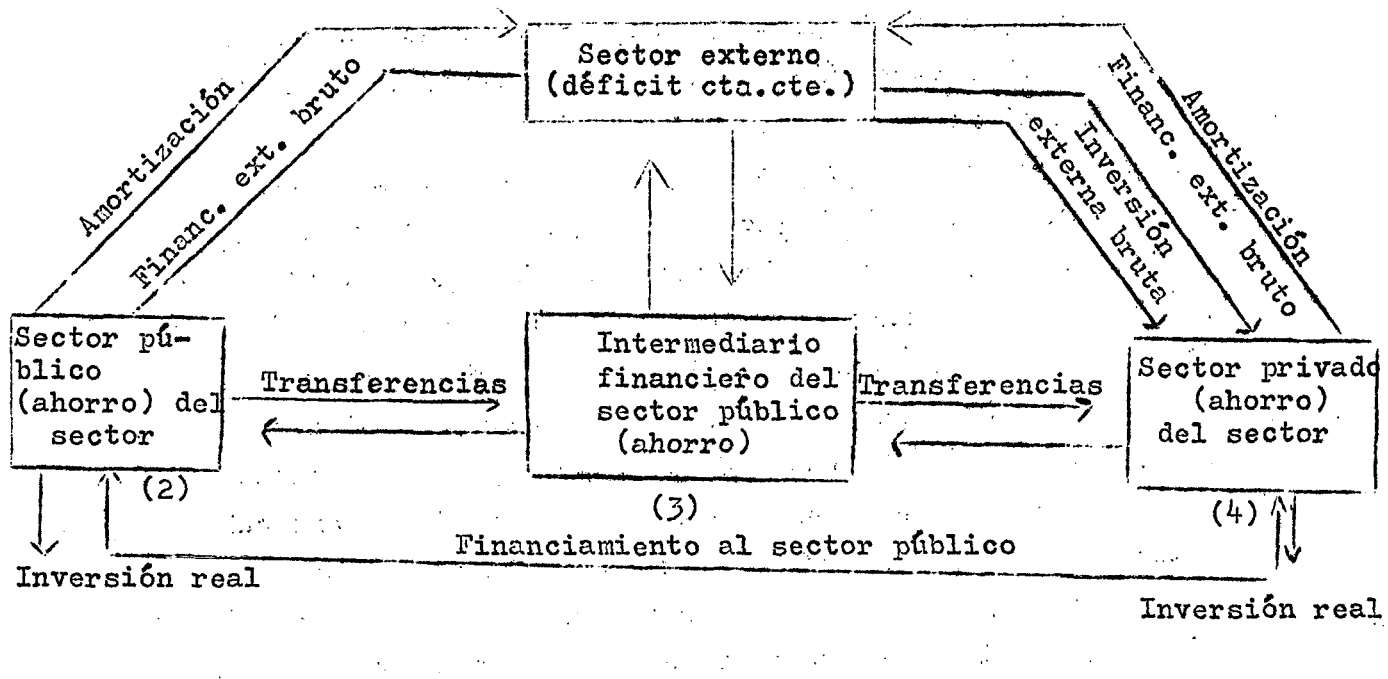
Aún en el caso que estas transferencias no existieran y no fueran necesarias para el financiamiento de las inversiones del sector público, la argumentación para no incluir la actividad de los intermediarios financieros del sector público, no podrá alcanzar el análisis de la deuda externa y del financiamiento requerido por la economía, para lograr el cumplimiento de las metas del Plan.

Por el contrario, dado que el monto disponible de financiamiento y la capacidad de endeudamiento de toda la economía y particularmente del sector público es una cifra limitada, no puede ser considerado indiferente si ese financiamiento es obtenido por el sector público a través de cualquiera de sus instituciones para traspasarlo al sector privado o si es conseguido por el propio sector privado.

Por lo tanto, cuando se trata de contabilizar y analizar la factibilidad de obtener el monto de financiamiento necesario para lograr las metas del Plan o cuando se hace lo propio con el nivel de endeudamiento externo o interno del sector público, no puede prescindirse de lo que ocurra con los intermediarios financieros.

Con objeto de mostrar los flujos de recursos entre los distintos sectores y el sector de intermediarios financieros, en forma gráfica, se ha incluido un diagrama bastante simplificado:

/Diagrama



Los sectores (2), (3) y (4) muestran los flujos de financiamiento y no la formación de ahorro del sector, que se supone está incorporada en el respectivo casillero.

En cambio, el sector (1) muestra los flujos de financiamiento para el déficit en cuenta corriente, que es el propio ahorro externo. En otras palabras, a través del sector (1) podemos ver cómo el ahorro externo pasa a través de los distintos sectores que hemos seleccionado para contribuir junto al ahorro interno con el financiamiento de la inversión real.

En él, tal como puede observarse, hay una serie de supuestos simplificadores que facilitan la comprensión del gráfico, pero no limitan su utilidad.

Entre algunos de los supuestos más importantes se encuentran por ejemplo:

/a) El sector

a) El sector de intermediarios financieros del sector público no realiza inversión física (real) directa de ningún tipo.

b) No se muestran en forma explícita las relaciones del resto de los intermediarios financieros con los sectores de la gráfica.

c) Los flujos que dan origen al ahorro de cada sector se han omitido. Sin embargo, el propósito del diagrama sigue teniendo vigencia, por cuanto se trata de mostrar básicamente algunas relaciones de financiamiento "postahorro" entre los diferentes sectores, sobre todo aquéllos que implican endeudamiento o financiamiento del exterior.

El gráfico mencionado se complementa para un mejor entendimiento del problema financiero que nos ocupa con el cuadro de ecuaciones o igualdades que se adjunta a continuación:

Déficit en cuenta corriente	=	Ahorro externo
Inversión	=	Ahorro externo más ahorro interno
Ahorro externo	=	Financiamiento externo neto 8/ al sector público
	=	Financiamiento externo neto 8/ al sector privado
		Inversión externa directa
Ahorro interno	=	Ahorro sector público
		Ahorro sector privado
Ahorro sector público	=	Ingresos ordinarios del sector público
		(-) gastos ordinarios del sector público
		(-) intereses de la deuda
Ahorro externo	=	Endeudamiento neto 8/ con el exterior más inversión externa directa.

Con este enfoque metodológico de carácter general, se procedió a confeccionar un cuadro que muestra cuantitativamente el problema del financiamiento y del endeudamiento de la economía en su conjunto,

8/ El concepto de neto se refiere a la amortización. Por lo tanto, es neto de amortización.

/de acuerdo

de acuerdo con la información disponible en el volumen uno del Plan Nacional de Desarrollo. Es decir, este cuadro no modifica las cifras tal como sería necesario hacerlo de acuerdo con lo que se ha dicho a través de los capítulos anteriores, sino que sólo reordena los existentes de una manera distinta, que permite visualizar en forma más clara tanto las implicaciones de dichas cifras, como las relaciones cuantitativas entre los distintos sectores.

Para confeccionar el cuadro se han hecho los siguientes supuestos:

1. Se trató de compatibilizar las cifras de inversión con las de financiamiento, manteniendo los niveles de inversión previstos en el Plan para todo el período.
2. Se mantiene el nivel de financiamiento externo establecido en el Plan. Para el sector privado es el mismo y para el sector público se corrige incorporando la cifra de los intermediarios financieros del sector público.
3. Se supone que el financiamiento que fluye del sector privado al sector público es parte del ahorro o del financiamiento externo que el primer sector genera. Lo mismo ocurre en el caso del financiamiento del sector público al sector privado.
4. El financiamiento externo del sector público, incluye 1 438.6 millones de balboas por una parte, que se obtiene de 2 002.8 millones brutos de financiamiento, menos 519.2 millones de amortización y por otra 45 millones de donaciones que se supone que son desde el exterior.
5. El financiamiento del sector privado al público, incluye 49.6 millones de transferencias de capital y 58.2 millones de compra de valores. Al igual que en el punto tres, se asume que este financiamiento proviene del ahorro del sector privado. Lo mismo ocurre con los 139.9 millones que este último sector recibe del sector público.
6. Al mantener los niveles de inversión total en la economía, de forma de no alterar la tasa de crecimiento del PIB y ser por lo tanto el ahorro externo mayor que lo concebido en el Plan, por la incorporación

/Cuadro I-10

Cuadro I-10

SITUACION CONSOLIDADA PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO, SECTOR PRIVADO, ETC.

(Cifras acumuladas para los cinco años del Plan en millones de dólares)

	Sector público excepto instituciones financieras	Intermediarios financieros	Total sector público	Sector privado	Total país	
Ingresos corrientes	4 110.1	344.9	4 385.8			
De operación	4 083.3	302.5	4 385.8			
Transferencias recibidas	26.8	42.4	-			
Egresos corrientes	3 045.3	176.0	3 152.1			
De operación	2 914.2	149.2	3 063.4			
Transferencias pagadas	131.1	26.8	88.7			
Excedente de operación	1 064.8	168.9	1 233.7			
- Intereses	497.7	63.8	561.5			
Ahorro	567.1	105.1	672.2	838.4	1 510.6	
- Amortización	487.3	31.9	519.2			
Excedente corriente	79.8	73.4	153.2			
Ingresos de capital	9.6	396.7	406.3			
Recuperación de cartera	49.6	356.7	406.3			
Transferencias de capital	(40.0)	40.0	-			
Disponible para inversión	88.8	469.9	559.3			
Inversión total física más financiera	2 061.6	342.7	2 404.3			
Inversión física neta	2 061.6	342.7	2 404.3	1 410.0	3 814.3	
Física (excluída vivienda)	1 965.3		1 965.3			
Vivienda		203.0	203.0			
Inversión financiera neta	96.3	139.7	236.0		236.0	
Inversión financiera bruta	96.3	699.4	795.7			
- Recuperación de Cartera		356.7	356.7			
- Destinada a vivienda		203.0	203.0			
Inversión total física más financiera compatible con proyecciones macro	1 965.3	203.0	2 168.3			
Exceso de inversión comparada con el programa	96.3	139.7	236.0			
Inversiones requeridas para inversiones compatible con proyecciones macro	1 965.3	203.0	2 168.3	1 410.0	3 578.3	
Disponible para inversión	88.8		88.8		88.8	+ 519 = a/
Donaciones	45.0		45.0		45.0	
Excedentes corrientes		73.4			73.4	
Transferencias		40.0	40.0		40.0	- 519 = b/
Endeudamiento bruto proyectado en el plano: Externo	1 793.7	209.1	2 002.8		2 002.8	
Interno	37.8	20.4	58.2		58.2	1
Exceso de financiamiento		(-) 139.9	(-) 139.9		(-) 139.9	2
Ahorro				838.4	838.4	
Financiamiento al sector público				(-) 58.2	(-) 58.2	1
Inversión externa directa				115.0	115.0	
Endeudamiento neto según el plan				626.1	626.1	
Endeudamiento del sector público				139.9	139.9	2
Otros				(-) 49.6	(-) 49.6	
Exceso de financiamiento				(-) 201.6	(-) 201.6	

a/ Ahorro del sector público.

b/ Endeudamiento externo del sector público.

/Cuadro I-11

Cuadro I-11

FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION

(En millones de dólares)

Inversión			3 578.1
Inversión real del sector público		2 168.1	
I. Financiamiento		2 168.1	
i) Ahorro público (más III.iii)	532.3		
ii) Financiamiento externo	1 528.6		
iii) Financiamiento del sector privado	107.2		
II. Inversión real del sector privado		1 410.0	
Financiamiento total		1 410.0	
i) Ahorro privado (más I iii)	529.0		
ii) Financiamiento externo	741.1		
Inversión directa	115.0		
Bancario neto	626.1		
iii) Financiamiento del sector público		139.9	

Ahorro Externo		Ahorro Interno	
Al sector público	1 528.6	Del sector público	(532.3 + 139.9)
Al sector privado	741.1	Al sector privado	(529.0 + 107.2)
	2 269.7		(1 061.3 + 247.1) = 1 308.4

/del sector

del sector intermediario financiero que previamente se había omitido, el ahorro interno tanto público como privado, disminuyen en relación a lo previsto en el programa.

7. La recuperación de capital del sector intermediario financiero del sector público se asume que es reinvertido en el mismo sector sin alterar los niveles de inversión de este sector. En otras palabras, se piensa que la amortización y depreciación son similares para este grupo en este tipo de financiamiento.

8. Los intereses acumulados de 96.3 millones que son intereses devengados y no pagados se considera inversión financiera para simplificar el problema.

9. Comentarios generales:

Para poder mantener los niveles de inversión del programa, hubo que cambiar la cifra de financiamiento externo, con lo cual el Plan se hace inconsistente desde el punto de vista del déficit en cuenta corriente. Existe sin embargo, la alternativa de disminuir el financiamiento externo y aumentar los niveles de ahorro interno para mantener la consistencia del Plan en la balanza comercial. En este último caso, pueden mantenerse las cifras de las proyecciones macroeconómicas, pero los flujos de financiamiento entre los distintos sectores (privado, público, externo) deben ser distintos y lo que es más importante, la estructura del financiamiento de los distintos sectores y proyectos debe ser también diferente a la especificada en el Plan.

El nivel de endeudamiento y financiamiento del sector público durante el período, puede detallarse de la siguiente manera:

Endeudamiento del sector público:

para financiar el sector público	1 343.7 millones de balboas
para financiar el sector privado	139.9 millones de balboas
TOTAL	1 483.6 millones de balboas

Financiamiento externo necesario del sector público 2 008 millones de balboas.

/Finalmente, conviene

Finalmente, conviene advertir que pueden hacerse múltiples combinaciones numéricas, que signifiquen distintos niveles de ahorro interno, externo, estructura del financiamiento, etc., pero lo más relevante es poder establecer las limitaciones propias del país, de los distintos sectores y de los mismos proyectos en relación al nivel y estructura del endeudamiento posible y a partir de estos antecedentes construir el cuadro definitivo y completo del resto de las variables macroeconómicas.

/C. RESUMEN Y

C. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Al analizar la situación financiera del Plan Nacional de Desarrollo surgen una serie de comentarios tanto sobre la metodología que se siguió para los cálculos mismos, como sobre el tratamiento que se le da a algunas variables económico-financieras.

Estos aspectos, están tratados con cierto grado de detalle a través de las distintas seccciones del trabajo, por lo que sólo se enunciarán algunas de las conclusiones más importantes, en los párrafos siguientes.

Una situación similar se presenta con las recomendaciones específicas en materia de reformas institucionales o medidas de política económica concretas que sería recomendable implementar para asegurar el cumplimiento de las metas del Plan y sobre las que también se ha entrado en detalles a través de los diversos capítulos del trabajo.

Sin embargo, resulta claramente conveniente entregar una apreciación general, más explícita que lo discutido hasta ahora, sobre el problema del financiamiento del Plan de Desarrollo, que nos permita no sólo sintetizar ciertas recomendaciones y conclusiones sino que también agregue algunos elementos de juicio adicionales no considerados en los comentarios anteriores.

Resulta importante destacar, en primer lugar, que los montos necesarios de financiamiento y endeudamiento externo del sector público durante el quinquenio, parecen sumamente cuantiosos, si se compara con la tendencia histórica, de los últimos diez años. Desde luego, no podría hacerse ninguna afirmación categórica sobre la posibilidad de obtener o no los recursos necesarios, pero sí, se puede destacar la dificultad que existirá para obtenerlos.

La información de los Cuadros I-12 y I-13 es bastante útil para mostrarnos como la cifra de 2 002.8 millones de balboas de financiamiento externo bruto que es necesario contratar durante el quinquenio

/o la

o la cifra de 1 483.6 millones de balboas de endeudamiento externo neto, aunque la tendencia de los últimos años al desglosar estas cifras, como se hace en el Cuadro I-12, de acuerdo a la fuente de financiamiento, el problema se agudiza en algunos aspectos, así por ejemplo, se espera que los proveedores, financien cerca de un 20 por ciento de la inversión total, lo que representa cifras del orden de 350 millones de dólares para el período, en circunstancias que este mismo sector en el momento que tuvo más financiamiento comprometido con el sector público durante la presente década fue en 1972 con aproximadamente 28 millones de balboas. A fines de 1974 el saldo adeudado a los proveedores era de 11.7 millones de balboas.

La situación de los organismos internacionales, no difiere sustancialmente de la comentada en el párrafo anterior, puesto que se espera un monto total de financiamiento proveniente de este grupo de instituciones de más de 500 millones de balboas para el período, de los cuales falta por contratarse actualmente cerca del 75 por ciento, que tiene que ser contratado durante 1976 para no retrasar los estudios o la iniciación de los proyectos.

Los fondos de contrapartida para estos créditos no se encuentran claramente establecidos, sino que son parte del financiamiento privado del sector bancario, que se asume en el prógrama.

Este último, por su parte, es una cifra de gran significación, ya que se espera que dicho sector aporte aproximadamente el 50 por ciento del financiamiento total requerido. La dificultad más seria, para pensar en la factibilidad de obtener esta cantidad surge del hecho, que la tendencia mostrada por el sector bancario durante los últimos años, de aumentar su volumen de operaciones en el país, tuvo un núcleo a partir de fines de 1974 que se acentuó durante 1975. Las perspectivas de este sector, si bien es cierto se pueden visualizar mejores que las del último año hacia el futuro, no son tan promisorias como se presentaron en la primera mitad de

/Cuadro I-12

Cuadro I-12

COMPOSICION DE LA DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PUBLICO a/

Año	AID	BID	BIRF	Financiamiento privado	Proveedores	Bonos externos	Eximbank	Total
1970	25.4	3.6	3.7	46.6	23.5	29.3	9.2	
1971	31.3	10.2	3.0	73.5	18.7	28.6	8.1	
1972	32.5	16.4	2.4	81.0	27.9 b/	47.9	7.0	
1973	36.7	19.3	1.6	166.4	24.3 c/	46.6	5.9	300.8
1974	33.5	32.4	0.8	248.0	11.7	26.7	6.1	359.2

Fuente: Informe del Contralor General de la República.

a/ La suma para calcular los totales difieren del cuadro 8 debido a las aproximaciones de las cifras en el presente cuadro.
b/ Incluye 11.7 del equipo Ingenio de Veraguas.
c/ Incluye 10.6 del equipo Ingenio de Veraguas.

/Cuadro I-13

Cuadro I-13

DEUDA PUBLICA

	Total	Externa	Interna
1960	72.0	36.4	35.6
1961	86.2	39.0	47.2
1962	91.5	42.1	49.4
1963	110.1	58.0	52.2
1964	113.3	58.9	54.4
1965	117.7	62.2	55.5
1966	124.6	68.3	56.3
1967	141.6	71.3	70.3
1968	145.7	70.8	74.5
1969	220.3	104.8	115.6
1970	265.8	140.6	125.2
1971	313.1	173.3	139.8
1972	389.3	214.9	174.5
1973	465.8	296.9	168.9
1974	577.6	358.9	218.3
1975	634.8	415.8	219.0

/la presente

la presente década. En parte, esto se debe, a que el desarrollo de las instituciones financieras internacionales en Panamá ha alcanzado un nivel muy alto. La mayor parte de los grandes intermediarios financieros internacionales se encuentran de una u otra forma operando ya en el país.

Por otra parte, para analizar las posibilidades de que este sector convierta sus operaciones en forma sustancial en los próximos años, habría que considerar también que una parte de sus recursos se encuentran inmovilizados y con serias dificultades de refinanciamiento, debido a las inversiones que efectúan en el sector de la construcción, que está en situación muy difícil desde 1975.

Existen sin embargo, al menos dos hechos, que aportan en el sentido de hacer más factible las metas de financiamiento y que habría que destacarlos adecuadamente:

El primero, se refiere a las diferencias de tipo cualititativo que surgen al comparar las actuales necesidades de recursos con las que históricamente han existido. En efecto, la mayor parte del endeudamiento externo, hasta ahora contraído por el sector público, se hacía con fines de financiamiento presupuestario o inversiones relativamente pequeñas fundamentalmente de tipo social. Actualmente, por el contrario, la parte material del financiamiento requerido se espera destinar a inversiones productivas de gran envergadura. Esto hace sin duda más fácil las negociaciones para obtener recursos, desde el momento que los proyectos específicos a los cuales se les busca financiamiento tienen mérito propio de rentabilidad que disminuyen el riesgo del o de las instituciones que aportan el financiamiento. Este mismo hecho, contribuye a diversificar y dar más posibilidades a que contribuyan en el financiamiento fuentes distintas a las tradicionales y en magnitudes también diferentes a las históricas.

/El segundo,

El segundo, se refiere a la existencia de capacidad ociosa en la economía por el estancamiento que ella ha experimentado durante el última año y medio. Esta situación puede hacer disminuir las necesidades de inversión en el quinquenio si se logra aumentar el grado de utilización de dicha capacidad. Aunque ello no necesariamente significa una menor inversión del sector público, debido a que éste tiene proyectos nuevos y muy específicos, si puede implicar la posibilidad de un mayor aporte del sector privado a esos mismos proyectos o a una serie de inversiones conectadas con los grandes proyectos del sector público, que se espera sean efectuados por el propio sector privado.

En síntesis, puede concluirse que las posibilidades de endeudamiento y financiamiento del sector público, tanto en montos como en estructura, no se visualizan fáciles, en razón de la situación general y de las tendencias históricas existentes, pero que sin embargo, se pueden preveer algunos hechos que permiten aumentar las expectativas. Para ello es necesario concentrarse fuertemente en el estudio del financiamiento de proyectos específicos y comprometer principalmente al sistema bancario comercial, por el monto de financiamiento que de él se espera, para que entre en este programa, sin disminuir su actividad con el resto de la economía, en función de los méritos que los diversos proyectos individuales pueden ostentar.

El análisis anterior, sobre la existencia de capacidad ociosa en la economía y las cifras de ahorro del sector privado que surgen del Plan de Desarrollo, muestran que la participación que se le ha asignado a este sector para los próximos años, está muy por debajo de lo que han sido los resultados históricos y desde luego muy por debajo también de lo que son las posibilidades de dicho sector.

Si se piensa que durante los últimos cinco años la inversión del sector privado representaba entre el 19 a 20 por ciento del producto interno bruto y que para el siguiente quinquenio sólo se espera que este porcentaje alcance a cifras entre el 11 y 12 por ciento

/del PIB,

del PIB, se puede apreciar la magnitud de la subestimación que se le ha asignado en las tareas del desarrollo y la recuperación económica.

Sobre este punto se han sugerido algunos pasos concretos en secciones anteriores por lo que aquí sólo corresponde enfatizar la necesidad de entregar mayor responsabilidad a este sector en los planes y proyectos del futuro desarrollo, no sólo por las dificultades que se visualizan para que sea el propio sector público el más importante generador de actividad, sino que también por la subestimación que implícitamente se le ha asignado al sector privado.

Dentro de lo que se puede considerar la participación del sector privado, habría que incluir el papel que juega el sector privado externo a través de la inversión externa directa, cuya importancia está bastante disminuida en las iniciativas que se pretenden impulsar durante los cinco años del Plan. Es evidente que por el tipo de proyectos y sectores en los que se pone énfasis durante el quinquenio, el sector privado externo podría tener una participación bastante más destacada que la que se le ha asignado, no sólo desde el punto de vista financiero, que es el que estamos discutiendo, sino que también desde otros puntos de vista que son igualmente significativos, como el aporte tecnológico, capacidad empresarial, etc.

La posición general de tipo oficial que ha adoptado el Gobierno con respecto al sector privado, queda claramente explicitado en la página 80 del volumen uno del Plan Nacional de Desarrollo, donde se establece:

> "La acción del Gobierno con respecto al sector privado también se reflejará en aspectos que no se han mencionado o que no se han propuesto explícitamente. Por ejemplo, no habrá significativos aumentos en las cargas impositivas. No habrá una política de restricciones de precios o controles que afecten la actividad privada, al contrario, se estarán aplicando subsidios directos a

/las exportaciones.

las exportaciones. La política de distribución, una de las políticas prioritarias de este Plan, se hará sin distribuir activos productivos existentes; tampoco se llevará a cabo a través de subsidios directos que agobien al resto de la economía, sino a través de la política señalada en el capítulo anterior, la cual no distorcionaría el sistema de precios y mercados."

Estas aclaraciones de carácter general que se hacen en el párrafo anterior, encuentran cierto grado de inconsistencia en políticas explícitas o implícitas que se asumen en otras secciones del mismo Plan.

Por ejemplo, en lo que respecta a la situación de los cargos impositivos, tal como fue comentado en capítulos anteriores, no existiría un completo grado de consistencia entre lo que se puede leer en el párrafo anterior y la elasticidad que se asume para los ingresos fiscales en las proyecciones de ingresos del sector público. Algo similar, ocurre con lo que se refiere a los controles de precios y los subsidios. En el caso de estos últimos, las estimaciones cuantitativas son bastante más conservadoras que las declaraciones y que las propias acciones emprendidas por el Gobierno en esta materia.

Respecto a los controles de precios, que están sin duda bastante relacionados con los subsidios, puesto que en determinadas actividades estos controles están ubicados solamente en los precios al consumidor y por lo tanto, requieren de subsidios en alguna otra etapa del proceso productivo, debemos observar que la tendencia existente a controlar o prorrogar los controles sobre la tasa de interés, para beneficiar a algunos sectores, puede ser muy peligrosa y obviamente muy difícil que en el mediano plazo cumpla adecuadamente su objetivo. Este problema es especialmente importante en una economía tan abierta a los mercados financieros internacionales como lo es Panamá. Si al argumento anterior, agregamos la necesidad de buscar los altos montos de financiamiento que se requerirán en los próximos

/años para

años para concretar el programa de inversiones y la posibilidad de llevar a cabo la idea de crear un fondo de reserva para evitar los problemas que originaría una baja en las colocaciones bancarias, surge más evidente, la necesidad de evitar este tipo de controles en el futuro y por el contrario mantener la operatoria de los mercados financieros lo más ágil posible.

En relación con los aspectos cuantitativos del Plan, conviene tener presente los comentarios metodológicos que se desarrollaron en la Sección B del presente trabajo y que tienen por objeto corregir la subestimación del endeudamiento y del financiamiento que se calcula en las proyecciones del programa. En esta dirección están orientadas las recomendaciones sobre el tratamiento que debe dársele a los intermediarios financieros y la inversión en viviendas del sector público y la desvalorización de la deuda.

Una situación similar cumple el último punto de la Sección A del trabajo en que se destacan las razones que hacen pensar en la subestimación de los ingresos fiscales por una parte, y la sobre-estimación de los gastos fiscales por otra parte.

Capítulo II

PANAMA - AREA DE COMERCIO EXTERIOR

INTRODUCCION

El presente capítulo fue elaborado con motivo de la Misión ILPES de asistencia al Ministerio de Planificación de Panamá para colaborar en el Plan Nacional de Desarrollo 1976-80 y cubre el área de Comercio Exterior. Contiene unas estimaciones preliminares de las exportaciones e importaciones en el período del Plan; una serie de observaciones sobre el borrador del capítulo sectorial respectivo; algunas consideraciones sobre la estrategia de desarrollo del sector externo y algunas sugerencias sobre las tareas futuras de la oficina sobre el tema.

El presente capítulo debe entenderse como un informe para discusión donde se han volcado una serie de ideas que surgen como resultado de las primeras elaboraciones realizadas por el experto y que fueron presentadas en forma escrita con el propósito de iniciar una discusión adecuada sobre los temas sustantivos.

Dicho debate puede dar lugar a modificaciones del enfoque y el tratamiento de varios aspectos de los temas en el contenido. Tanto las modificaciones como los posibles desarrollos complementarios, serían incorporados en la medida que se aporten nuevos elementos de juicio que les hubieran sido tomados en cuenta y configurarán un cambio en las condiciones generales.

/I. PROYECCION TENTATIVA

I. PROYECCION TENTATIVA DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES

El Plan Nacional de Desarrollo 1976-80 procura crear las bases materiales para lograr un crecimiento sostenido durante la década de 1980. Para ello propone una serie de medidas y un programa de inversiones que tendrán efectos sobre el balance de pagos del país, de tal envergadura, que lo destaca como un elemento altamente estratégico para la consecución de las metas contenidas en dicho Plan.

Esta circunstancia obliga a extremar los cuidados en las estimaciones del comportamiento futuro de sus diversos componentes, en especial los de la balanza comercial de bienes por ser su saldo un punto importante para la factibilidad de los objetivos planteados.

Con ese propósito se analizaron las proyecciones de las exportaciones contenidas en el Capítulo IV del Primer Tomo del Plan, y se ajustaron las estimaciones en función de cifras más actualizadas para el año 1975 y una mayor información sobre las posibilidades de colocación de los productos de exportación, en cantidades y precio, en los mercados externos.

En el Cuadro II-1, que registra el valor de las exportaciones panameñas para el período 1970-75, pueden observarse los productos de mayor peso en el comercio exterior; y en el Cuadro II-2 se muestra la evolución experimentada en volumen físico para un grupo de los principales productos exportados.

En el Cuadro II-3 se explicitan los precios FOB promedio anuales a que fueron transados esos productos en dicho período y se consigna, en la última columna, el precio utilizado en la proyección. Dichos precios fueron estimados en función de los niveles actuales y la tendencia observada en los principales mercados internacionales.

Para realizar las estimaciones de la colocación en volumen físico se procedió a elaborar dos hipótesis - una de máxima y otra de mínima - para 5 de los principales productos de exportación que representaron el 82.3 por ciento del valor total exportado el año 1974 excluido el petróleo. Las cifras se han volcado en el Cuadro II-4.

/Para los

Para los productos de origen agropecuario se tuvo en cuenta el análisis de las alternativas de exportaciones que realizó el grupo conjunto MIDA-FAO-PNUD en "Perspectivas para el Desarrollo Agropecuario de Panamá", y sobre todo para banano, azúcar sin refinar, carne refrigerada, café y camarones.

La proyección del valor de las exportaciones totales, clasificadas por grandes rubros y para las dos hipótesis planteadas, se transcriben en el Cuadro II-5.

En el caso del azúcar se tomó en consideración las expansiones de los sembrados y la del Ingenio La Victoria como así también la terminación de los nuevos Ingenios de Alanje en la Provincia de Chiriquí y Pacora en la Provincia de Panamá, ambos con una capacidad de molienda de 6 000 Tn/día y con un área de servicio de 10 y 12 000 Hás. respectivamente, como así también la puesta en servicio del Ingenio Azuero, todos ellos de la Corporación Azucarera La Victoria de propiedad estatal, dedicado con exclusividad a la exportación. Se espera que entren en producción en el año 1977 escalonadamente y alcancen su máxima producción para el final del Plan. La hipótesis de máxima, contempla un mayor ritmo de producción en dichos Ingenios (en cada uno de los años). El precio de colocación en el mercado internacional para el azúcar sin refinar se estimó en 0.31 $/Kg. de acuerdo a lo observado en la tendencia de las cotizaciones para la presente cosecha. Este valor introduce un cambio de importancia frente al estimado en las proyecciones de exportación de azúcar en el Plan 1/, que fueron calculados a un precio de 0.518 $/libra y que resulta de incrementar en un 10 por ciento el precio promedio obtenido en 1974. Si bien es cierto ese precio resultó medianamente aceptable para estimar los ingresos por exportación de azúcar en 1975, no parece guardar relación con la presente tendencia a la baja que se observa en el mercado, motivada fundamentalmente por la recuperación de la oferta mundial.

1/ Plan Nacional de Desarrollo 1967-80, Cuadro V.6, p. 88, vol. I.

/Para el

Para el banano se tomó en cuenta el nuevo contrato firmado con la Compañía Bananera en el que se compromete a exportar un mínimo de 20 millones de cajas 2/.

En las estimaciones de volumen físico se ha supuesto que, para estos niveles de producción, no existen restricciones por el lado de la oferta. La hipótesis de máxima contempla una recuperación más rápida del nivel de la demanda en los mercados europeos y de los Estados Unidos, deprimidos aún por la crisis internacional, y un discreto incremento de las ventas a los países socialistas, en especial Yugoeslavia.

Se consideró como probable el mantenimiento del precio promedio alcanzado en 1975 por Panamá, que fue de 0.12 $/Kg. = 2.82 $/racimo.

Sin embargo, por la importancia que reviste este producto en la canasta de exportación, estas estimaciones deben de ser consideradas como muy preliminares. Sería recomendable realizar un estudio en profundidad, conjuntamente con la Oficina Nacional del Banano del Ministerio de Comercio e Industria, que contemple un análisis de perspectivas de la oferta, sobre todo de los países centroamericanos con los cuales se compite en los mismos mercados, y otro análisis más en detalle de la posible evolución de la demanda en los países compradores.

Para el café se estimó que las exportaciones no se incrementarán mucho, sobre todo por el esperado efecto que tendrá en el mercado internacional, la colocación de los excedentes brasileros. El precio de cálculo fue en este caso de 1.00 $/Kg., similar al logrado por el café panameño el año 1972, que se considera bueno, para los años de proyección.

En lo que respecta a la exportación de carne fresca se han considerado las buenas perspectivas que presenta el desarrollo de esta actividad en el campo panameño. Para la formulación de las dos

---

2/ Para el año 1975 se adoptó como conversión la relación: 1 racimo = 1.33 cajas y 1 caja = 40 libras. Los rendimientos por racimo han sido variables correspondiendo a: 1.53; 1.36; 1.29 y 1.25 cajas por racimo para los años 1970 a 1974 respectivamente.

/hipótesis se

hipótesis se tomaron en cuenta dos comportamientos alternativos del mercado de los Estados Unidos, principal destinatario de dicho producto. La ubicación de Panamá en zona libre de aftosa y la aceptación que han tenido las carnes provenientes de Panamá y Costa Rica en dicho mercado apoyan la adopción de estos criterios.

Se supuso en ambas hipótesis que la capacidad de faena de los establecimientos acompañarían el ritmo de crecimiento de la demanda durante el período del Plan, concretada en la ampliación de los existentes y la terminación del nuevo matadero de Los Santos.

Sin embargo, y teniendo en cuenta las buenas perspectivas, las metas parecen algo modestas. Es necesario considerar que si bien es cierto que este producto puede dar un salto importante en la próxima década, hasta el punto que no sería muy optimista calcular que puede convertirse en uno de los rubros de mayor importancia en la canasta de exportaciones, en el corto plazo su expansión tropieza con algunas rigideces.

El límite máximo de las posibilidades de incrementar la extracción y consecuentemente, el excedente exportable, guarda relación con el crecimiento de las existencias ganaderas, los coeficientes de parición y mortalidad (relacionados con el estado sanitario de los rodeos, manejos y alimentación), el mayor rendimiento en términos de carne limpia por animal (relacionado con la implantación de razas más adecuadas y los planes de engorde y manejo de pasturas) y, finalmente la evolución de la propia demanda para el consumo interno. Todas estas variables, vinculadas con un cambio en las prácticas ganaderas, son de suma importancia para la evolución futura de la actividad, pero resultan de lenta maduración desde la óptica de la balanza externa de mercancías.

En cuanto a las exportaciones de camarones se consideró, como en los productos anteriores, dos ritmos diferentes de expansión. La hipótesis de mínima mantiene aproximadamente los niveles de captura de los últimos años, estimando una meta para 1980 en 5.9 miles de

/toneladas que

toneladas que parece ser un volumen que podría alcanzarse y mantenerse con la tecnología 3/ y el equipamiento actualmente disponible. En la hipótesis de máximo, con una meta de 1 000 toneladas más, supone la introducción de algunas mejoras en la flota para hacer posible la pesca a mayor profundidad, y en las instalaciones portuarias y las plantas congeladoras.

No fueron consideradas, por carecerse de información cuantitativa, las futuras posibilidades que ofrece el proyecto de cría artificial en la zona de manglares que ya se encuentra en pleno desarrollo.

El precio utilizado para calcular las colocaciones futuras fue estimado en un promedio de 4.30 $/Kg.

Para la proyección de las exportaciones de petróleo, debido a que Panamá no lo produce sino que refina a partir del crudo importado, se estimó el valor neto exportado como el valor agregado nacional del total de subproductos vendidos al exterior del país.

Las ventas externas de Panamá son importantes ya que se componen de varios rubros: ventas a la Zona del Canal, a otros países, venta directa para el abastecimiento de buques que transitan por el Canal y el de aviones en Tocumen.

Es necesario tener presente que la venta de Bunker C. a Buques se vio muy afectada por el descenso del tráfico en el Canal motivado por los efectos concurrentes de la apertura de Suez y la crisis mundial.

En el Cuadro II-6 se muestra la evolución de las exportaciones de petróleo realizadas a los diferentes destinos durante el período 1970-74 y se calculó para cada uno de ellos el valor agregado, nacional de estas ventas. Se procuró estimar el cambio de la función de producción motivada por la variación del precio del crudo. Para el

---

3/ La introducción de dos meses de veda - febrero y marzo - para la pesca del camarón permitió incrementar el tamaño y peso por unidad de producto, lo que se vio reflejado en una mejora en el precio.

/año 1975,

año 1975, sólo se obtuvo el volumen total exportado, estimado en 390.0 millones de galones 4/.

Las dos hipótesis de crecimiento corresponden a dos ritmos diferentes de la recuperación de la crisis mundial, totalmente vinculada al comportamiento de esta demanda. Se asumió, para ambas hipótesis, que no existiría en el período del Plan problemas de oferta, es decir, que la capacidad de refinación se ampliará pari pasu con la expansión de la demanda. Los valores resultantes fueron volcados en el Cuadro II-5. El precio adoptado para la proyección fue de 10.0 US$/barril.

El resto de los productos exportados, que en 1964 alcanzaron a cerca de 21.0 millones de dólares y representaron el 17.7 por ciento de las exportaciones totales excluido el petróleo, se compone en la actualidad de una serie de rubros no muy diversificados todavía. Dentro de ese grupo, 9 productos representaban el 44.5 por ciento de dicho total ese año: harina de pescado, aceite de pescado, sardinas enlatadas, extractos de fruta, cuero curtido, plátano industrializado, confecciones de ropa interior y exterior, laminado y planchas de aluminio y cordeles y cables.

Gran parte del comercio de estos productos corresponde al intercambio con los países del Mercado Común Centroamericano, en especial con Costa Rica, el Salvador y Nicaragua con los cuales se han suscrito tratados de libre comercio.

Como no se dispone de estudios que analicen lo ocurrido con cada uno de estos productos en los mercados de colocación, y tampoco se dispone de información sólida sobre nuevos productos a promover en el exterior, la estimación de la evolución futura de este paquete de bienes tropieza con serias dificultades.

Por el dinamismo que indudablemente tendrá este rubro en el futuro, como consecuencia de la decidida política de promover exportaciones nuevas y la aplicación más difundida de los CAT, aconseja hacer una

---

4/ Un barril = 55 galones y 1 galón = 3.7853 litros.

/evaluación más

evaluación más detallada. Para ello convendría encarar un estudio, en conjunto con el CIPIEX del Ministerio de Comercio e Industria, que contemple la determinación de las posibilidades de la expansión de las exportaciones de los productos que actualmente se exportan, desde la óptica de los mercados y de la capacidad de producción instalada; las posibilidades de exportar otros productos industriales que cuentan en la actualidad con capacidad de producción excedente. También se procurará estimar las posibilidades de exportación de nuevos productos con igual destino, que se encuentren ya en estado avanzado de concreción.

Debido a la necesidad ya comentada de contar con una primera estimación de la balanza comercial se ensayó una proyección tentativa de estos rubros.

De los rubros vinculados en la industria pesquera más destacada en la actualidad, con excepción del camarón, la perspectiva de crecimiento futuro no parece muy alentadora en el corto plazo del Plan. Debido a que el proyecto del puerto pesquero recién madurará para el año 1980 no es lícito esperar resultados en la actividad asociados con la inversión durante este período.

La producción de sardinas enlatadas es una actividad que aún no ha logrado abastecer totalmente el mercado interno en 1974, se importó casi medio millón de dólares aunque se exportó una cantidad similar principalmente a El Salvador. La evolución futura dependerá del incremento de la captura y la apertura de nuevos mercados. Su comercialización en países de la cuenca del Pacífico tropieza con la competencia del producto similar peruano que se vende a mejor precio.

La exportación de crustáceos (principalmente langosta) no ha logrado todavía un volumen de ventas estables, a un nivel acorde con las posibilidades que presenta el país.

En cuanto a las exportaciones de harina y aceite de pescado no es lógico pensar en que se pueden expandir demasiado las ventas externas, ya que Panamá, en la actualidad es importador neto de aceites vegetales,

/de mayor

de mayor valor unitario. Por lo tanto, es lógico pensar que una porción de dichas importaciones es posible sustituirlas con el aceite de pescado purificado y desodorizado para usarlo mezclado con los de origen vegetal en una mayor proporción que lo que se ha hecho hasta ahora.

Del resto de los rubros los que presentan en la actualidad mejores perspectivas futuras son los jugos y extractos de frutas y las confecciones de ropa.

Sin embargo la aplicación más difundida de los CAT es indudable que ayudará a expandir y diversificar esta oferta aún modesta. Es así que para una primera estimación, que habrá que profundizar a la luz de un estudio más en detalle, es posible pensar que las exportaciones de estos productos se expandirán a un ritmo similar al que lo han hecho en otros países de la región que aplicaron instrumentos similares de promoción. En el caso de Panamá, como la oferta potencial no está suficientemente desarrollada es posible que la respuesta sea algo más lenta.

Con ese criterio de tipo general se estimó que dichas ventas se expandirían para 1980 a 52.3 millones de dólares para la hipótesis de máxima y a 29.5 millones para la de mínima.

/Cuadro II-1

Cuadro II-1

PANAMA: VALOR DE FOB DE LAS EXPORTACIONES

(Miles de balboas)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975 a/
Total	106 253.4	114 879.9	121 114.3	135 261.4	203 093.0	-
Bananos	60 831.3	62 907.0	64 705.2	63 824.3	49 547.9	57.0
Camarones	10 168.3	11 952.6	14 631.3	16 706.6	15 132.3	20.9
Azúcar s/ref.	4 393.6	6 025.2	5 763.9	8 779.6	27 487.0	47.7
Petróleo	20 698.2	24 362.1	21 417.4	24 399.1	86 301.1	120.0
Subtotal	96 091.4	105 246.9	106 517.8	113 709.6	178 468.3	245.6
Ganado en pie	7.2	14.8	123.7	335.6	671.4	
Carne refrigerada	2 189.2	1 380.7	3 148.7	1 581.2	1 806.9	
Crustáceos	2.3	18.7	294.4	826.5	-	-
Sardinas	-	47.7	144.7	360.6	590.7	
Puré de bananos	-	-	339.4	764.3	1 103.0	
Extracto de frutas	56.8		428.4	986.6	1 050.7	
Jarabes	143.5	126.7	331.8	678.0	206.3	-
Café	1 704.8	1 553.2	2 162.8	2 059.8	2 130.6	-
Harina de pescado	789.2	982.4	1 431.7	3 107.7	1 309.5	-
Cueros sin curtir	305.3	304.3	219.2	200.2	355.0	
Carey	133.8	115.5	257.1	734.6	252.7	-
Aceite de pescado	-	248.2	270.4	1 261.2	1 676.8	
Cueros curtidos	6.5	35.3	488.2	506.0	769.0	
Ropa interior	11.5	4.2	18.5	531.9	1 700.2 b/	
Ropa exterior	30.6	13.5	20.4	424.5		
Azúcar refinada	572.8	304.4	142.6	3.0	37.8	
Aluminio laminado	469.8	485.1	513.7	446.7	655.5	
Cordeles	26.6	256.5	248.6	196.3	428.6	

Fuente: Anuarios de Comercio Exterior y boletines de estadística panameña, dirección de estadística y censo.

a/ Estimaciones propias sobre la base de cifras oficiales para los 9 primeros meses.

b/ Estimados.

/Cuadro II-2

Cuadro II-2

PANAMA: VOLUMEN FISICO DE UN GRUPO DE PRINCIPALES EXPORTACIONES

(En miles de unidades)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975*
Banano (Racimos)	20 972.0	22 916.2	23 602.8	23 106.8	18 476.4	20 000.0
Azúcar s/ref. (kg)	28 778.2	38 840.7	34 706.8	45 517.4	58 329.5	80 000.0
Camarones (kg)	5 753.3	5 672.4	5 145.0	5 017.6	4 992.0	4 890.0
Carne ref. (kg)	2 236.4	1 266.2	2 537.2	1 036.1	1 302.7	
Sardinas (kg)		73.4	235.9	561.6	635.3	
Estractos de frutas (kg)	151.0	-	825.7	1 733.2	1 860.5	
Harina de pescado (kg)	4 664.1	5 879.0	7 355.3	7 813.5	3 107.7	
Aceite de pescado (kg)	-	1 390.5	1 882.5	4 940.0	3 331.1	
Petróleo (miles de galones)	265.4	278.7	223.1	177.0	292.1	390.0

Fuente: Anuarios de Comercio Exterior.
* Estimaciones preliminares.

/Cuadro II-3

Cuadro II-3

PANAMA: EVOLUCION DE LOS PRECIOS DE ALGUNOS PRODUCTOS DE EXPORTACION

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	Precios de proyección 1976-1980
Bananos	2.901	2.745	2.741	2.762	2.682	2.820	2.82 $/racimo = 0.12 $/kg =0.055/libra
Azúcar s/ref.	0.153	0.155	0.166	0.193	0.471	0.636	0.14 $/libra = 0.31 u$/kg
Camarones	1.787	2.107	2.843	3.330	3.031	4.277	4.30 $/kg
Carne ref.	0.979	1.090	1.241	1.526	1.387		1.40 $/kg
Sardinas	-	0.650	0.613	0.642	0.802	-	0.80 $/kg
Ext. frutas	0.376	-	0.519	0.569	0.565	-	0.57 $/kg
Harina de pescado	0.169	0.167	0.195	0.398	0.421	-	
Aceite de pescado	-	0.192	0.144	0.255	0.503	-	
Café	1.085	0.862	0.997	1.159	1.462		1.00 $/kg
Petróleo	77.98	87.41	96.02	137.86	295.49	297.68	300.00 $/gl.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los boletines de estadística panameña.

/Cuadro II-4

Cuadro II-4

PANAMA: PROYECCIONES DEL VOLUMEN FISICO DE ALGUNOS PRODUCTOS DE EXPORTACION

(Miles de toneladas)

		1975	1976	1977	1978	1979	1980
Banano	Máximo	469.8	517.0	568.7	625.6	688.1	757.0
	Mínimo		493.3	518.0	543.9	571.0	600.0
Azúcar	Máximo	80.0	88.0	96.8	106.5	117.1	130.0
	Mínimo		85.0	89.3	93.8	98.5	100.0
Camarón	Máximo	4.9	5.2	5.6	6.0	6.4	6.9
	Mínimo		5.1	5.3	5.5	5.7	5.9
Carne refrigerada	Máximo	1.5	1.8	2.2	2.6	3.2	4.0
	Mínimo		1.7	1.9	2.1	2.3	2.5
Café	Máximo	1.9	2.1	2.3	2.4	2.5	2.6
	Mínimo		2.0	2.0	2.1	2.1	2.2

Fuente: Elaboración propia.

/Cuadro II-5

Cuadro II-5

PANAMA: PROYECCION DEL VALOR DE LAS EXPORTACIONES

(En miles de balboas)

	1975	1976		1978		1980	
		Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo
Banano	57 000	62 040	59 196	75 072	65 268	90 840	72 000
Azúcar	52 000	27 300	26 400	33 015	29 100	40 300	31 000
Camarón	20 900	22 360	21 930	25 800	23 650	29 670	25 370
Carne fresca	2 100	2 520	2 380	3 640	2 940	5 600	3 500
Cafe	1 900	2 100	2 000	2 400	2 100	2 600	2 200
Petróleo a/	22 000	23 500	22 500	27 000	23 500	30 000	25 000
Subtotal I	155 900	139 820	134 406	168 407	146 558	199 010	161 070
Resto II	21 000	25 200	22 470	36 290	25 720	52 260	29 450
Total I + II	176 900	165 020	156 876	204 697	172 278	251 270	190 520

Fuente: Elaboración propia.

a/ Se calculó como exportación neta de petróleo sólo el valor agregado nacional contenido en las ventas exteriores. Ver cuadro 6 del presente informe.

/Cuadro II-6

Cuadro II-6

PANAMA: CONSUMO INTERNO Y EXPORTACIONES DE PETROLEO

(en millones de galones y millones de dólares)

	1971		1972		1973		1974	
	Galones	US$	Galones	US$	Galones	US$	Galones	US$
Derivados del petróleo para consumo interno	245.2	22.2	252.0	23.8	256.2	28.8	270.4	77.9
Autoconsumo refinería	25.7		24.7		28.2		25.4	
Importaciones netas	270.9	14.6	276.7	15.2	284.4	22.8	295.8	75.7
Venta a:								
Países	254.1	22.1	193.6	19.3	155.1	21.9	152.5	52.8
Zona del Canal	45.2	3.1	31.3	2.8	21.9	2.5	139.7	33.5
Barcos	546.5	35.8	675.6	45.1	639.2	46.4	485.3	128.3
Aviones y otros	38.1	4.0	40.1	4.4	38.1	5.1	15.1	5.6
Total de ventas externas	874.7	64.9	940.6	71.1	854.4	75.9	792.6	220.2
V. A. de la venta externa		9.7		10.7		11.4		22.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información suministrada para el consumo interno, y los sumarios de comercio exterior y balanza de pagos de estadística y censo.

/II. PROYECCION TENTATIVA

II. PROYECCION TENTATIVA DE LAS IMPORTACIONES DE BIENES

Con el mismo sentido que en el caso de las exportaciones se estimaron las importaciones que deberán realizarse durante el período del Plan en forma muy preliminar y con base en la información disponible a la llegada de la misión.

En el Cuadro II-7 se presenta la evolución que experimentó el valor corriente de las importaciones ordenadas según la CUCI, Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, para el período 1970-75, destacando en especial algunos productos - considerados a seis dígitos - cuyos valores superaron los 5 millones de dólares en el año 1974. Se puede observar el extraordinario incremento experimentado por las exportaciones que más que duplicaron su valor, en términos corrientes, en cinco años. Los principales responsables de dicha expansión resultaron el petróleo, los artículos manufacturados según el material y los productos químicos. (Grupos 3, 6 y 5 respectivamente.) Dentro de estos dos últimos destacan como los de mayor crecimiento un grupo de bienes intermedios como los abonos nitrogenados, los insecticidas, las resinas sintéticas, las barras y perfiles de hierro, planchas no recubiertas, hojalata, cuya expansión superó largamente la media de las exportaciones para el período 1970-74.

Para eliminar el efecto precio en el Cuadro II-8 se presenta el valor de las importaciones a precios constantes de 1970 que da una idea de la evolución del volumen físico para cada grupo. En él puede observarse que la importación de productos alimenticios permaneció más o menos estancada durante los años 1971 a 73, para caer en 36 por ciento en 1974, en volumen físico.

En lo que respecta a los otros bienes de consumo no durable de las familias como los aceites y mantecas, se observa una evolución similar a la descrita para los alimentos, aunque su caída en 1974 fue más pronunciada; en tanto que las importaciones de bebidas y tabaco presentaron, contrariamente, una expansión del 17.6 por ciento el último año.

/Asimismo las

Asimismo las importaciones de maquinaria y material de transporte, rubro estrechamente vinculado a la inversión, experimentaron una tendencia decreciente a partir de 1972, siguiendo el ritmo de desaceleración que presenta el conjunto de la economía.

Sin embargo, con respecto a los rubros de productos químicos y de artículos manufacturados diversos, se puede observar que han mantenido un nivel sostenido de importación, expandiéndose en 10 por ciento el último año.

El rubro de artículos manufacturados clasificados según el material, donde predominan los bienes intermedios y las semimanufacturas, si bien es cierto que crecieron algo más del 5 por ciento en 1974, habían sufrido una declinación el año anterior.

Para estimar la evolución futura de las importaciones, a falta de una matriz de insumo-producto para calcular las necesidades directas e indirectas para los diversos niveles de la demanda final, se debería contar con información más detallada a nivel de productos que permitiera establecer el comportamiento de los mismos en relación con la marcha de la economía.

La carencia de estudios que relacionan la evolución del consumo aparente con los cambios acaecidos en el ingreso real y en la composición de su gasto, los valores de la elasticidad-precio de la demanda etc., para un grupo significativo de bienes importados para el consumo de las familias, dificulta una estimación con cierto nivel de detalle.

Para el caso de los bienes de equipo, sería necesario contar con una información más completa, que los proyectos disponibles no suministran, para poder valorar con mayor precisión el impacto de las inversiones programadas en el Plan sobre las importaciones.

Con dificultades análogas se tropieza en el cálculo de los bienes intermedios y las semimanufacturas.

/Para obviar

Para obviar estas dificultades, y debido a la imperiosa necesidad de contar con una primera estimación que permita proyectar el balance de pagos para 1980, el experto elaboró con un sentido muy preliminar, unas proyecciones de los bienes importados, agregadas a nivel de capítulos de la CUCI.

Se estimaron dos hipótesis: una de máxima que supone el mantenimiento de la tendencia histórica de su comportamiento, y una de mínima que lleva implícito un cierto esfuerzo de sustitución de importaciones, adicional al explicitado en el Plan.

Para proyectar la hipótesis de máxima se utilizaron los resultados de unas regresiones elaboradas en el Ministerio de Planificación, entre las importaciones por grupos de bienes y el producto interno bruto para el período 1968-73.

La limitación principal del método, además de los planteados anteriormente, estriba en el reducido número de observaciones con que fue realizada la regresión, que invalida en parte el resultado que sirve de apoyo a la proyección.

Este bache metodológico deberá salvarse mediante una investigación que transite en dos direcciones: por un lado construir una serie más larga y depurada que permita confeccionar coeficientes de elasticidad-producto de las importaciones más confiables, y por otro, explorar más en profundidad los comportamientos de la demanda de importaciones para un grupo de bienes representativo de cada capítulo.

Los valores utilizados en la proyección fueron los siguientes:

Productos Alimenticios	= 6.0458 + 0.0305 x PBI
Bebidas y Tabaco	= crecimiento 0.2 millones US$/año
Productos Químicos	= 0.36 + 0.0275 x PBI
Maquinaria y material de transporte	= 0.076 x PBI
Materiales crudos no comestibles	= crecimiento 0.2 millones US$/año
Artículos manufacturados según material y Diversos	= 4.12 + 0.0972 x PBI
Aceites y mantecas	= crecimiento 0.2 US$/año

/Con esos

Con esos valores se estimaron las necesidades de importación para 1976-78 y 80 en la hipótesis de máxima que se muestra en el Cuadro II-9.

En cuanto al petróleo, con el mismo criterio que se proyectaron las exportaciones, sus importaciones se estimaron tomando en cuenta tan sólo el petróleo utilizado en la producción de subproductos y derivados para el consumo interno. Así se obtuvieron las importaciones netas del producto que resultan de fácil cálculo.

En el Cuadro II-6 se consignan los volúmenes y valores de los diversos subproductos y derivados, producidos por la destilería y vendidos para el consumo interno. Para cada año se obtuvo de la empresa el volumen de petróleo de autoconsumo de la planta. La suma de los dos volúmenes físicos, multiplicados por el precio promedio de importación, dan los valores de la importación neta de petróleo.

En la proyección del consumo interno se tuvo en cuenta el crecimiento de la generación de energía eléctrica que se expandirá a una tasa del 10 por ciento anual acumulativa, y el resto de los destinos: para vehículos, transporte, industria, etc. Se consideró que la entrada de la Central de Bayano permitirá ahorrar una parte del combustible destinado a la generación eléctrica, ahorro que en 1980 representará algo menos del 40 por ciento del petróleo que correspondería destinar a ese propósito.

Para el petróleo se calculó una sola hipótesis ya que debido al estado avanzado de la Central de Bayano y la posibilidad de entrada en funcionamiento recién a mediados de 1980 de los otros dos proyectos hidroeléctricos, parecería que existe cierta rigidez por el lado de la oferta para modificar el coeficiente de sustitución durante el período que abarca el Plan.

Para elaborar la hipótesis de mínima se supuso que Panamá realizaría un esfuerzo adicional sustituyendo importaciones, y comprimiendo las superfluas, por un valor de aproximadamente 15.0 millones de dólares en 1976, llegando a representar un ahorro de unos 47.5 millones en 1980.

/En los

En los productos alimenticios se supuso que el programa ganadero y lechero ayudaría a comprimir las compras en esos rubros, y que el programa de desarrollo pesquero haría lo propio en las de bacalao, sardinas y atún. Asimismo es posible disminuir algo las compras de concentrados y jugos de frutas.

En el rubro de los productos químicos se supuso la posibilidad de producir internamente algún rubro como tintas para imprenta, colas y pegamentos, algunas medicinas y artículos de tocador y perfumería.

En el capítulo de los productos manufacturados, clasificados según el material, se supuso que se pueden realizar algunos esfuerzos en la producción de envases de vidrio y otros artículos de vidrio y cerámica, y propiciar una mayor integración de las fábricas que elaboran productos de papel y cartón.

En el rubro de artículos manufacturados diversos se estimó que puede desarrollarse una industria que elabore más productos plásticos, y además un mayor esfuerzo sustitutivo en los artículos de confección para el vestuario.

Esta hipótesis con mayor sustitución provocará un impacto en el sector de maquinarias y equipos expresado en una mayor importación de bienes de inversión y un efecto adicional sobre el Capítulo 6, por la compra de insumos para la elaboración de dichos bienes, y que se encuentran estimados muy globalmente en las proyecciones que se transcriben en el Cuadro II-9.

/Cuadro II-7

Cuadro II-7

PANAMA: VALOR FOB DE LA IMPORTACION DE BIENES

(En millones de balboas)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Total	326.4	359.0	401.1	454.0	731.1	788.5
Productos alimenticios	24.6	34.2	33.9	42.2	41.6	
Bebidas y tabaco	3.1	3.5	2.9	3.5	4.5	
Mat. crudos	2.8	2.7	3.0	3.9	5.3	
Combustibles y lubricantes	62.1	66.2	68.1	91.5	277.4	
-Petróleo	59.7	63.7	65.1	88.1	271.0	
Aceites y mantecas	3.2	5.1	3.7	3.8	1.8	
Productos químicos	29.2	31.9	40.4	42.1	64.1	
-541.09 Medicinas	9.4	8.5	14.2	10.6	12.6	
Abonos	2.9	3.1	3.8	4.3	10.9	
Recinas sintéticas	2.1	2.3	2.7	4.6	7.6	
-Insecticidas F	2.6	2.6	3.2	3.9	6.9	
-Artículos manufacturados	74.0	82.7	89.8	101.4	145.4	
-Llantas para vehículos	3.2	3.3	3.7	3.7	5.3	
-Papel para empacar	7.3	7.2	7.4	6.7	9.4	
-Tejidos de fibras metálicas	9.0	10.8	14.5	11.2	13.0	
Barras	1.4	1.4	1.8	3.2	14.5	
-Planchas no	1.7	1.1	1.9	2.7	5.1	
Hojalatas	1.5	2.0	2.3	2.7	5.6	
Maquinarias y materiales de transporte	89.9	90.4	112.8	120.5	135.9	
-Tractores	4.2	4.2	5.5	7.1	9.6	
-maquinarias para construcción	5.9	3.7	4.6	5.5	4.7	
-Automóviles	11.2	13.3	13.3	14.6	15.2	
-Camiones	7.4	6.2	6.4	8.7	9.6	
-Repuestos	4.2	4.6	5.1	6.0	6.7	
-Artículos diversos	36.9	41.8	46.2	45.0	54.9	
-Artículos vesturios	7.9	8.6	9.8	9.4	11.1	

Fuente: Anuarios de Comercio Exterior.

/Cuadro II-8

Cuadro II-8

PANAMA: VALOR DE LAS IMPORTACIONES DE BIENES

(En millones de balboas de 1970)

	1970	1971	1972	1973	1974
Total a/	264.3	276.7	296.1	288.1	282.0
Productos alimenticios	24.6	33.1	31.1	33.2	24.4
Bebidas y tabaco	3.1	3.1	2.3	3.4	4.0
Materias crudas	2.8	2.5	2.7	3.0	3.3
Aceites y mantecas	3.2	5.3	3.3	3.3	1.3
Productos químicos	29.2	30.6	36.9	36.2	40.8
Artículos manufacturados	74.0	79.0	83.6	81.6	85.9
Maquinarias materiales de transporte	89.9	82.0	92.0	87.4	78.1
Artículos diversos	36.9	41.1	44.2	40.0	44.2

Fuente: Elaboración propia con base a los Anuarios de Comercio Exterior y los medicados.

a/ Excepto el capítulo 3: combustibles y lubricantes.

/Cuadro II-9

Cuadro II-9

PANAMA: PROYECCION DEL VALOR DE LAS IMPORTACIONES DE BIENES

(En millones de dólares de 1975)

	1976		1978		1980	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Total	609.7	614.9	683.6	703.2	766.1	813.6
Petróleo a/	81.2	81.2	81.7	81.7	86.4	86.4
Productos alimenticios	45.9	46.9	46.5	49.5	47.3	52.3
Bebidas y tabaco	4.6	5.2	5.0	5.6	5.4	6.0
Materias crudas	5.4	6.0	5.8	6.4	6.1	6.8
Aceite y mantecas	2.0	2.2	2.2	2.6	2.5	3.0
Productos químicos	71.0	72.0	74.0	76.3	76.0	81.0
Artículos manufacturados	168.0	174.2	200.0	212.3	236.2	259.2
Máquina y material transp.	168.0	160.6	192.9	181.7	226.1	219.8
Artículos diversos	63.0	66.6	75.5	81.1	90.1	99.1

Fuente: Elaboración propia.

a/ Se proyectó como importaciones netas de petróleo, correspondiente al utilizado en la producción de subproductos para el consumo interno, ver cuadro 6 del presente informe.

/III. COMENTARIOS AL

III. COMENTARIOS AL CAPITULO "SECTOR EXTERNO" DEL VOLUMEN II DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

1. Comentarios generales

a) El "Diagnóstico" en general está bien encarado. Sin embargo, sería conveniente completarlo con un análisis de la evolución de la importación de bienes y explicitar con más detalles la de los servicios, los movimientos de capital y la característica que presenta la deuda externa.

Tal vez debería refundirse en un solo punto, el texto que actualmente corresponde al Diagnóstico y el de la Introducción completándolo en los aspectos faltantes.

b) El punto de "Objetivo del Sector Externo", parece insuficientemente desarrollado. Debería contener no sólo los objetivos del sector para colaborar con las metas del Plan, sino que, además, debería detallar en forma explícita la estrategia que se seguirá para alcanzarlo.

Este último aspecto no surge claro del texto; parece que se insiste en la idea de convertir a Panamá en un "centro financiero internacional" como elemento central de la estrategia. Sin embargo, también se hacen referencias contradictorias sobre el papel que en la consecución de los objetivos le cabría a la expansión de la oferta exportable de bienes.

Tomando en consideración que ambos caminos exigen esfuerzos en diferentes direcciones, a veces no muy compatibles, es indispensable tener claro sobre cuál será el camino más conveniente para concentrar las acciones futuras, habida cuenta de la escasez de recursos.

Integrado con este punto debería incorporarse el punto 6 del informe comentado "El sector externo y la distribución del ingreso", pues sus consideraciones forman parte de la estrategia. Para ayudar a la discusión ordenada de este tema, y como un aporte simplemente

/al debate,

al debate, el experto elaborará un borrador sobre "Algunas consideraciones sobre la estrategia del comercio exterior en Panamá".

Una vez adoptada la decisión al nivel político correspondiente se deberá reescribir este punto.

También, debería incorporarse en este punto del capítulo un desarrollo más explícito de las metas cuantitativas que se impone al sector externo en sus principales rubros, y que en forma simplificada ya fueron presentadas en el Volumen I, Cuadro V.6 y V.7 y páginas 93 y 94.

Aquí deberá explicarse con más detalle y fundamentación cuáles son los efectos, en términos de las metas de los diversos programas de la producción e inversiones nuevas previstas en cada uno de los sectores de la actividad. En el análisis convendría aislar los efectos de los grandes proyectos en el balance de pagos, para medir su impacto neto en la contribución de cerrar la brecha comercial y financiera.

c) En cuanto a los "Medios a utilizar y resultados esperados", del texto no resultan suficientemente explícitas las diversas medidas y acciones programadas para el período. Sólo se enuncian las intenciones sin especificar cuál es el instrumento concreto a utilizar y cómo se lo implementará, en cada caso.

Asímismo, no quedan suficientemente claro los diversos roles que le serán asignados al sector público, y al privado. Este tema convendría desarrollarlo de manera general en el punto anterior, pero en éste, también debería tratarse a fin de diferenciarlos en la implementación que se decida.

Esto resulta de suma importancia ya que, en tanto que para el sector público el Plan tiene un carácter más o menos "compulsivo" y las metas a alcanzarse a través de acciones concretas tomadas por el Gobierno deben estar perfectamente identificadas desde un principio, con respecto al sector privado, el Plan tiene un sentido "indicativo"

/y las

y las medidas deben funcionar como instrumentos inductores que orienten las decisiones de la actividad privada en la dirección deseada.

Para cada uno de ellos también debe quedar claro el instrumento a emplear y la dirección en que deben canalizarse los esfuerzos.

En esta parte del texto no existe una relación directa explícita entre las metas propuestas, el plan de inversiones y los instrumentos de política a adoptar. Cada uno de ellos figura como un universo independiente de los otros dos, cuando en realidad deberían ser partes integrales y sólidamente interdependientes de un todo.

Además, dentro de este mismo punto dedicado a la instrumentación, deberían darse indicadiones sobre el lineamiento general que deberá tener la política de relaciones económicas internacionales, procurando responder a la pregunta básica: cómo se logrará un comercio de bienes más diversificado en términos de los mercados de colocación de los productos exportados y de los de adquisición de importaciones? El intercambio con el área del Caribe, con el Mercado Común Centroamericano, con los países del Pacto Andino, con los países socialistas, etc., deberá quedar encuadrado en una política articulada en acciones concretas con cada uno de ellos: convenios bilaterales, misiones comerciales, acuerdos de complementación, ferias y exposiciones, etc.

En ese orden de cosas deberían reexaminarse algunas ideas desarrolladas en el punto "Panamá y sus acuerdos comerciales con países centroamericanos" del documento comentado, sobre todo aquella que evalúa negativamente el intercambio con el área centroamericana Si se detectara, en una evaluación en profundidad qué debería realizarse, algunos aspectos no convenientes para los intereses de la economía nacional, sería conveniente plantear explícitamente cuáles son y proponer un marco de renegociación o de replanteo, pero siempre con el espíritu de mejorar la relación comercial, ampliarla y profundizarla.

/d) El punto

d) El punto "Instrumentos de la política de comercio externo" y el de "Evaluación y análisis de la política de cuotas y aranceles" del capítulo de Comercio Exterior para el Volumen II del Plan resultan muy interesantes y descriptivos de la legislación vigente en la actualidad y que instrumenta la política del sector externo.

Sin embargo, tal como se encuentra desarrollado, debería integrar un anexo muy esclarecedor al capítulo correspondiente, procurando extraer de él, los aspectos conclusivos para incorporarlos al texto, parte en el punto 1.6 "Principales problemas que enfrenta el sector exterior de la economía" y parte en el punto 3.1 "Adecuación de los instrumentos de la política de Comercio Exterior" del temario propuesto.

2. Propuesta metodológica para reelaborar el capítulo

Valdría la pena reescribir este capítulo desarrollando el análisis de acuerdo al siguiente esquema orientador:

1. Diagnóstico
   a) Características generales que presenta el sector exterior.
      i) Exportaciones
      ii) Importaciones
      iii) Saldos de la balanza comercial
      iv) Orientación geográfica del intercambio
   b) Evolución de los servicios
      i) Fletes, seguros, transporte
      ii) Viajes y turismo
      iii) Zona del Canal
   c) Los movimientos de capital
   d) Características y evolución de la deuda externa
      i) Pública
      ii) Privada
   e) Principales problemas que enfrenta el sector externo de la economía.

/2. Objetivos, estrategia

2. Objetivos, estrategia general y metas
   a) Objetivos generales del sector externo
   b) Estrategia a desarrollar en el mediano plazo
   c) Roles asignados a los diferentes sectores
      i) Público
      ii) Privado
   d) Metas cuantitativas
      i) Proyección de las exportaciones
      ii) Proyección de las importaciones
      iii) Proyección de los servicios
      iv) Efectos netos de los nuevos proyectos sobre el balance de pagos
3. Medidas y acciones a utilizar
   a) Adecuación de los instrumentos de la política de comercio exterior
      i) Política arancelaria
      ii) Incentivos fiscales
      iii) Financiamiento de las exportaciones
   b) Armonización con otras políticas de efecto residual sobre el comercio exterior
   c) Ajustes institucionales
   d) Acciones directas del sector público

3. Sugerencias sobre tareas futuras

De la revisión general de trabajos realizados en el área de comercio exterior y de los diversos interrogantes de mayor significación que aparecen cuando se analizan los estudios preparados por la Oficina de Planificación plasmados en los documentos para el Plan surgen una serie de lo que se podría denominar como "conos de sombra". Es decir, existen una serie de aspectos importantes que aún no han sido examinados con el detalle suficiente y que, por lo tanto, resulta arriesgado adoptar una posición definitiva sin una mayor investigación.

/Sin perjuicio

Sin perjuicio de que la lista de ninguna manera pueda considerarse exhaustiva, se sugieren aquí algunos temas de investigación en el área del comercio exterior que al experto parecieran de mayor relevancia, y posibles de encarar con el personal existente, una vez terminada las tareas propuestas para la elaboración del capítulo correspondiente del Plan.

a) Análisis de regresión, sobre la base de una serie depurada con un mínimo de 10 a 12 observaciones, donde se relacionen el volumen físico de las importaciones clasificadas por capítulo de la CUCI con algunas variables macroeconómicas: PIB, ingreso real, consumo personal, inversión bruta fija, etc. Idem que permita aclarar el efecto precio sobre las importaciones.

b) Estudio para determinar las posibilidades existentes en el campo de la sustitución de importaciones. Se identificarán los productos (considerados a 7 dígitos de la clasificación arancelaria) cuyas importaciones hayan superado los US$ 500 000 en cualquiera de los dos últimos años. Se procurará discernir en las partidas que contienen una variedad muy grande de productos aquéllos que resultan de mayor peso (por ejemplo: 541-09-04 otros medicamentos preparados para uso interno n.e.p.; 541-09-05 otros medicamentos preparados para uso externo n.e.p.; 561-09-00 otros abonos n.e.p.; 641-19-99 papel y cartón n.e.p. en rollos o pliegos; etc.).

En este trabajo se procuraría identificar los diversos regímenes de excepción en vigencia que posibiliten la importación de bienes sin pago de impuesto, procurando medir cuanto significa cada uno de ellos y su conjunto, dentro del total de importaciones.

Se compararía cada uno de los diversos productos de ese listado preliminar con las dimensiones económicas de planta para producirlos, habida cuenta del costo nacional relativo de los factores nacionales.

Este primer filtro permitirá detectar un grupo de productos que merecen estudiarse con más detalle. Para ellos se sugiere elaborar perfiles de producción, evaluando la viabilidad económica de la

/actividad. Aquéllos

actividad. Aquéllos que demuestren su conveniencia podrán convertirse en proyectos a ser promovidos vía COFINA, por ejemplo.

Con el segundo grupo de bienes aquéllos cuya dimensión económica de planta supere la posibilidad de absorción del mercado interno, deberán explorarse las posibilidades de colocación en el mercado externo de las cantidades complementarias al pleno uso de instalaciones con los productos que claramente presenten buenas perspectivas; se elaborarán estudios complementarios sobre la base de perfiles de producción, de forma similar al caso anterior.

c) Estudio sobre el mercado del banano, que contemple las perspectivas de la oferta en los países principales exportadores, sobre todo la de los centroamericanos, con los cuales compite en los mismos mercados. Se tomará en cuenta los posibles efectos de las decisiones de los países integrantes de la UPEB (Unión de Países Exportadores de Banano) en cuanto a la coordinación de sus decisiones.

También se realizará un análisis perspectivo de la posible evolución de la demanda de los países compradores tradicionales y la apertura de nuevos mercados

Este trabajo convendría realizarlo en conjunto con la Oficina Nacional del Banano del Ministerio de Comercio e Industrias.

d) Estudio de identificación de la oferta exportable. Se debería completar el análisis realizado por el CIPIEX sobre las posibilidades de expandir las ventas externas de los productos que actualmente ya se exportan y la de los bienes que siendo producidos en el país, aún no se exportan. Para estos últimos convendría detectar el programa de modificaciones que debería realizarse en la oferta, para posibilitar su exportación. También se procuraría identificar nuevos productos, tanto agrícolas como industriales que, contando con los recursos disponibles y ciertas ventajas comparativas, podría encararse su producción con destino a la exportación.

/Aquí también

Aquí también debería concluirse el estudio con la preparación de perfiles de producción que evalúe la conveniencia económica de su promoción.

Este trabajo, de suma prioridad para el país, debiera encararse en conjunto con la CIPIEX y COFINA.

/IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES

IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA ESTRATEGIA DEL SECTOR EXTERNO

1. Lineamientos generales de la estrategia

En consonancia con los grandes objetivos que postula el Plan Nacional de Desarrollo en el sentido de propiciar un desarrollo económico autosostenido apoyado en cambios profundos de las estructuras tradicionales que permitan constituir una sociedad más justa, el sector externo deberá generar las acciones que permitan superar los escollos que en la actualidad atentan contra el logro de dichos objetivos.

El crónico y creciente déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos es el rasgo más saliente que caracteriza al sector. Sin embargo, si se analizan por separado los grandes rubros que la integran se pueden apreciar aptitudes disímiles en cada uno de ellos.

La crisis que se observa en el rubro servicios de la balanza comercial, uno de los más dinámicos en el pasado y afectado en la actualidad por la inflación y recesión mundial, amenaza con mantener estancados esta fuente de ingresos por un lapso más o menos largo todavía.

Frente a esto, el saldo del comercio de mercancías (exportaciones menos importaciones de bienes) presentan cifras negativas crecientes, agravadas en los últimos años por el efecto de los términos del intercambio y el precio del petróleo.

Cuando se analizan las proyecciones se advierte que esta situación tiende a empeorar ya que el saldo negativo para el año 1980 de la balanza de mercancías resultaría aún mayor si se considerara el efecto de los precios relativos de exportaciones e importaciones.

Esta situación, por tanto, tiene pocas posibilidades de evolucionar favorablemente en un futuro inmediato, de no producirse cambios en la composición de las exportaciones. Los resultados que se avizoran para el grupo de productos tradicionales como el azúcar,

/banano y

banano y camarón, de no mediar también acciones modificatorias, no serán suficientes para cambiar las tendencias observadas.

Paralelamente, el ingreso neto de capital, que sirvió en años pasados para compensar la brecha del balance de pagos internacionales, a causa de la crisis internacional, también se ha visto mermado en forma sustantiva.

Esta extrema debilidad que presenta el sector externo, pieza clave del Plan Nacional de Desarrollo, obliga a poner el énfasis en el desarrollo de otras fuentes de divisas que refuercen a las tradicionales, para posibilitar un ritmo satisfactorio de crecimiento de la economía.

Por esas razones, la estrategia para el sector externo se apoyará principalmente en el desarrollo de bienes para la exportación priorizando de esa manera el destino del mayor esfuerzo inversor del período.

Con ese sentido se enfatizará el desarrollo de aquellos bienes que presenten las mejores perspectivas en los mercados externos en el mediano plazo, ya que, a no dudarlo, ese rubro será el de comportamiento más dinámico de la economía y por lo tanto, funcionará como elemento impulsor del crecimiento.

Para ello, y sin descuidar los ingresos provenientes de los servicios particularmente el turismo, se procurará modificar la situación prevaleciente en la balanza de mercancías mediante una estrategia combinada de expansión y diversificación de las exportaciones y la sustitución eficiente y selectiva de importaciones. Esta estrategia permitirá, a la vez, ampliar y consolidar el aporte de la base material de la economía.

La expansión de las exportaciones requiere dos series de acciones, una encaminada a ampliar las ventas de los productos tradicionales y otra orientada a elaborar nuevos productos de exportación; ambas deberán centrar los esfuerzos principalmente en la oferta, sea para fortalecerla o para crearla.

/En el

En el área de los productos tradicionales las acciones deberían encaminarse a lograr una mayor diversificación de los mercados, mejorar la calidad de los productos y los niveles de productividad, a fin de conseguir mejores niveles de competitividad.

Sin embargo, los mayores esfuerzos durante el período del Plan se dedicarán a la creación de nuevos productos destinados a la exportación, de origen agropecuario e industrial.

En ese aspecto, es importante que la estrategia para el desarrollo de las exportaciones se conciba como una pieza importante de los procesos de industrialización del país y de consolidación agropecuaria. En ambos casos, la exportación será un elemento dinámico capaz de servir de estímulo eficaz tanto para utilizar más racionalmente los recursos disponibles como para organizar un sistema de elaboración más eficiente de las materias primas locales. Es con esa perspectiva que las exportaciones podrán jugar un papel significativo en el proceso de cambio estructural que plantea el Plan, a la vez que colaborará en forma sustantiva en atenuar el problema del balance de pagos.

En cuanto al esfuerzo sustitutivo de importaciones, éste debe visualizarse como un elemento complementario del anterior. La norma para estos bienes debería ser: sustituir exportando, procurando escoger en forma selectiva aquellas actividades que puedan implantarse, con tecnología adecuada, con dimensiones económicas y con niveles de eficiencia que les permita acceder, también a los mercados externos.

A manera de ejemplo en el campo agrario y sin perjuicio que el estudio de sustitución de importaciones que se propone en otro punto de este informe complete esta lista, merecen mencionarse algunos rubros que se destacan por su efecto en la balanza externa de mercancías: los productos lácteos, la carne de cerdo y los aceites y grasas.

Se deberá reforzar el programa lechero que ya se ha puesto en marcha, se estudiará la factibilidad de un programa para el ganado

/porcino y

porcino y se procurará completar los proyectos de producción de palma africana y cocotero, con otras especies, con el propósito de disminuir el déficit de aceites y grasas.

En el campo industrial, estas acciones posibilitarán la expansión del mercado asociadas al desarrollo de las exportaciones, induciendo mejoras en el nivel de costos internos de producción consecuentes con la elevación de la eficiencia de todo el aparato productivo motivado por el aprovechamiento de economías de escalas crecientes que el propio proceso generará.

De esta manera y cómo en realidad no es dable esperar que la industria orientada hacia el mercado interno en un país pequeño genere excedentes exportables de significación, el crecimiento del sector manufacturero deberá apoyarse preferentemente en aquellos productos que cuenten con condiciones favorables en los mercados externos.

En igual forma en el sector agropecuario, será necesario programar producciones para la exportación con arreglo a las condiciones que exigen los mercados externos, procurando crear un foco de exportación diversificado y de alta tecnología.

La exportación de estos bienes no debe encararse como la de un excedente de la producción destinado de modo primordial al mercado interno, sino que la producción debería basarse en una tecnología impuesta por las necesidades de competir en el mercado exterior.

Una estructura productiva ajustada a los requisitos del mercado interno y que suministra productos perfectamente aceptables en él, difícilmente será capaz de producir un rebosamiento hacia el mercado exterior sin modificar sus técnicas aunque los productos satisfagan necesidades análogas.

Una estrategia de desarrollo de las exportaciones como la aquí esbozada deberá contar con un programa integral que incluya metas y objetivos de mediano plazo y deberá ser complementado con

/proyectos de

proyectos de inversión en productos para la exportación, una instrumentación adecuada que permita su ejecución consistente en un conjunto de medidas - leyes y disposiciones gubernamentales - e instituciones encargadas de efectivizarlo; y por último, un mecanismo de control de gestión que permita a la autoridad competente fiscalizar su cumplimiento.

Con el propósito de contar con una instrumentación adecuada en el capítulo correspondiente, el Plan debería proponer las modificaciones a la legislación promocional existente, tanto de los incentivos arancelarios y tributarios (como por ejemplo, los CAT) como en los financieros (créditos de pre y postembarque) y los comerciales, a fin de hacerla más útil a los fines propuestos por la estrategia.

De la misma manera se deberá proponer las modificaciones en el aparato administrativo gubernamental, complementando a los organismos públicos competentes que serán los encargados de la implementación de las medidas y procurando una mayor coordinación de sus acciones.

Surge la necesidad de definir con claridad las diversas funciones y atribuciones que le competa a cada una de dichas reparticiones, fijando un orden prelativo de responsabilidades procurando suprimir todas las duplicidades a fin de obtener una mayor eficiencia operativa.

La gestión de este aparato administrador deberá ser a un tiempo eficaz para fiscalizar todo abuso y evasión y suficientemente flexible para adecuarse a los cambios coyunturales. La habilidad de combinar eficacia y flexibilidad en la aplicación de los sistemas de incentivos a la exportación es la clave de los mayores logros en esta materia.

/2. Objetivos de

2. Objetivos de la estrategia de exportaciones

El fomento de las exportaciones deberá descansar en un grupo acotado de actividades para los cuales los efectos de los distintos estímulos en relación con las metas propuestas sea máximo. La política utilizada para promover los diversos rubros deberá necesariamente ser muy selectiva, habida cuenta de la limitada disponibilidad de recursos disponibles.

Este grupo de productos sobre los que se concentrará la acción de los incentivos debe presentar, por ende, las mejores perspectivas externas. Las limitaciones adicionales que impone la pequeña dimensión del mercado interno, aconsejan orientar la política de desarrollo de los sectores productivos hacia un grado mayor de especialización, dentro de una franja de actividades no excesivamente diversificada. Por ello se buscará ampliar la base productiva, tanto agraria como industrial, con el objeto de exportar, mediante una rigurosa selección de las actividades más aptas.

En cuanto a los productos agropecuarios, desde las perspectivas de las exportaciones, es necesario tener presente que la ventaja relativa que supone la existencia de recursos naturales sólo llega a ser un factor decisorio cuando se han realizado las inversiones previas para hacerlos accesibles y económicamente explotables. En caso contrario, las necesidades de inversión, el tiempo que lleva su maduración y los problemas institucionales que plantea la movilización de recursos como la mano de obra, puede convertirlas en una clara desventaja relativa en comparación con otras alternativas de producción localizadas en áreas que cuenten ya con infraestructura física y con la disponibilidad del recurso humano.

Para los rubros agrícolas, el programa integral de exportaciones deberá contener dos grupos de productos sobre los cuales caben

/acciones diferentes:

acciones diferentes: los productos tradicionales y los nuevos productos a desarrollar con destino a la exportación.

Para los primeros: banano, azúcar, camarón, café, las acciones del sector público deberán centrarse en la calidad de los productos, incrementar los niveles de productividad y diversificar los mercados de colocación, expandiendo (para el azúcar principalmente) el área de producción en consonancia con las mejores perspectivas externas.

Para los segundos, será necesario identificar los productos más convenientes mediante estudios de factibilidad, una vez que se conozcan las variedades más aptas y se cuente con datos sobre productividad y costos. Con cada uno de ellos se elaborarán planes operativos con metas de exportación concretas.

El rubro que cuenta con mejores perspectivas de corto plazo, dentro de los productos primarios, es sin lugar a dudas el de los productos cárnicos. La carne fresca y refrigerada vacuna, ha demostrado contar con una aceptación y buen precio en el mercado de EE.UU. Sin embargo, puede realizarse un esfuerzo para ampliar la extracción procurando incrementar las existencias mejorando los planteles mediante la cruza con razas más adecuadas, tecnificando el manejo y las pasturas, etc. Será indispensable, al formular la política pecuaria, tomar en cuenta las necesidades específicas de la industria alimenticia de exportación.

Asímismo, convendría racionalizar y especializar la producción de derivados, utilizando las glándulas (productos opoterápicos), los recortes, sangre, vísceras, pezuñas, cerdas y huesos, con lo cual se aprovecharía en forma más integral el recurso. En la industria frigorífica se desarrollarán líneas de embutidos enlatados, complementados con la preparación de carnes guisadas con vegetales y otros preparados cárnicos enlatados.

Será necesario realizar un estudio de factibilidad para determinar la conveniencia de desarrollar un frigorífico integrado, con una diversidad de productos finales y con instalaciones diseñadas

/y montadas

y montadas de acuerdo a las normas y especificaciones requeridas por los países importadores (especialmente EE.UU. y Europa).

Dentro de los productos de origen agrario convendría explorar las siguientes posibilidades: frutas y verduras frescas (marañón, piña, naranjilla, maracuyá, macadamia, melones, toronjas, mango, coco, ñame, yuca, otoe, espárragos, pimientos) flores y plantas tropicales para interiores, semillas y bulbos, especias, miel, con destino a la exportación.

Varios de estos productos deberían pensarse como insumos para la industria conservera, como por ejemplo los jugos, concentrados, jaleas, frutas y vegetales enlatados en forma de compotas, en rodajas, o enteras en almíbares, o compuestas en alimentos combinados, etc. Para ello, la elección de las variedades es fundamental. Todas estas perspectivas, que deberán analizarse en detalle, permitirán desarrollar verdaderos complejos agroindustriales, consistentes en plantas donde se procese más o menos integralmente la producción primaria, a través de líneas de producción complementarias. Esta nueva concepción del diseño industrial, creará condiciones de mayor estabilidad para el productor campesino y servirá además de valioso instrumento de desarrollo regional.

En esa línea de pensamiento, la exportación de manufacturas debería perseguir dos objetivos complementarios: por una parte, una mayor elaboración de los productos primarios que se exportan procurando incorporarles el mayor valor agregado nacional a su precio de venta y por otra, desarrollar con fines de exportación productos que en la actualidad se importan y que, contando con un mercado interno de reducidas dimensiones, puede encararse su producción a niveles de eficiencias y competitividad externa.

En el primer grupo, destacan por sus posibilidades: una serie de productos derivados de la elaboración del azúcar, alcoholes, ron, licores y cordiales. Se debería estudiar las disponibilidades de excedentes de bagazo cuando los nuevos ingenios estén produciendo

/a máxima

a máxima capacidad y analizar las posibilidades de su industrialización para hacer papel, obra y blanqueados para escribir, paneles aglomerados para la construcción, etc. Será necesario, asímismo, explorar la conveniencia de desarrollar la sueroquímica, especializándola en algunos de sus complejos derivados.

Aprovechando la existencia de azúcar y cacao convendría estudiar la producción de chocolates y confituras finas.

Una expansión de la industria del curtido de pieles y cueros procurando exportar cueros curtidos con el mayor grado de acabado posible, en lugar del wet blue y los semicurtidos que se exportan actualmente. En este caso el incentivo a la exportación debería contemplar un premio progresivo al mayor grado de elaboración local. En ese sentido se incentivarán también las actividades que elaboren productos de cuero para la exportación como: marroquinería, zapatos, valijas, carteras, objetos de escritorio, etc.

Este primer esfuerzo exportador de productos industriales de manufactura simple servirá para abrir el camino del comercio exterior y ajustar el aparato de promoción. Entre tanto, y durante el Plan de Desarrollo 1976-1980, deberán sentarse las bases de una industria exportadora de significación que debería dar sus frutos en el decenio que viene. Con estos objetivos están asociados un grupo de proyectos de gran envergadura, algunos que ya han comenzado a concentrarse, como la explotación de cobre, el parque industrial de Tocumen y el puerto pesquero, y otras que deberán encararse en el período: como el desarrollo de los complejos madereros, aserraderos, tripley, playwood, planta de pulpa y papel, que posibilite la explotación integral y la regeneración económica y planificada del bosque.

El desarrollo de la explotación del cobre tendrá un efecto considerable sobre la economía panameña, tanto por los recursos en divisas generadas por la exportación de los minerales y de los subproductos de su beneficio, como por la aparición de un poder de compra para insumos.

/Desde este

Desde este último punto de vista será necesario identificar aquellos rubros en que la oferta de la industria local puede contribuir a que el efecto neto sobre la balanza comercial sea mayor.

Esta identificación necesita una separación según dos horizontes de tiempo. El primero de corto plazo, en el que se trataría de determinar el volumen del mercado, las condiciones de oferta y las posibilidades para la provisión de materiales y accesorios cuya producción está al alcance de los actuales niveles tecnológicos, como ser ropa de trabajo, materiales como los fundentes calizos, materiales y accesorios para instalaciones, etc. El segundo de largo plazo, incluirá la explotación de las posibilidades de provisión de insumos de nivel tecnológico mayor, de subproductos y de economías externas derivadas del funcionamiento de la explotación. En el programa actualmente aprobado se prevé que la misma Corporación de Cerro Colorado instale una fábrica de explosivos, pero también existen posibilidades en el campo de los reactivos químicos, por ejemplo, entre otros insumos que finalmente se podrían proveer localmente. En materia de subproductos, además del ácido sulfúrico y los fertilizantes derivados, los metales especiales, como el molibdeno, pueden ser utilizados para la producción de aleaciones para exportación. El funcionamiento de una maestranza con fundición, forja y calderería, para el mantenimiento y reparación de la maquinaria minera, permitirá la fabricación de un cierto número de repuestos cuando su capacidad no se encuentre plenamente ocupada por las demandas de sus actividades principales. De esta forma la mano de obra y la experiencia técnica generada por la maestranza puede ser utilizada en un programa de creación de la capacidad de producción de repuestos y para atender necesidades de otras industrias.

Este estudio de las posibilidades de mediano y largo plazo permitirá transformar el proyecto de Cerro Colorado en la semilla de un importante desarrollo del sector metal-mecánico con el mercado natural en Centroamérica.

/En el

En el caso del puerto pesquero, el proyecto que ahora tiene por objetivo fundamental prestar servicio a la flota atunera de altura de los países que operan en el área, debería aprovecharse como base de lanzamiento de la industria pesquera nacional. Con ese objeto se debería completar dicho proyecto en la instalación de las industrias de procesamiento y envasado con miras a la exportación de las variedades más finas de la captura, procurando así un aprovechamiento económico integral de la riqueza ictícola panameña.

La concreción del parque industrial de Tocumen dará posibilidades de desarrollar una incipiente actividad manufacturera de procesamiento complementario en el exterior: la maquila para la exportación. Las actividades que parecen de mayor perspectiva dentro de ese campo son las confecciones de ropa, armado de instrumentos y artefactos eléctricos, aparatos de óptica, etc.

Esta actividad, que en parte ya se realiza en la Zona Libre de Colón, fundamentalmente con productos químicos y cosmetología, consiste en la realización en territorio nacional, pero dentro de un recinto aduanal, de actividades sencillas (mezclado cortado, armado, ensamblado, etc.), sobre partes y piezas que se importan con el objeto de ser reexportado posteriormente. Estas etapas del proceso productivo, generalmente muy primarias y de uso intensivo de mano de obra, son derivados por las empresas de los países centrales a los países de su periferia económica por razón del menor costo relativo de la mano de obra de ésta. Ello permite a las empresas de los países industrializados - a pesar del doble flete adicional y los trastornos que acarrea la discontinuidad en el proceso productivo - producir a menor costo y mantener el mercado de sus productos.

Estas actividades resultan particularmente sensibles a las variaciones de un mercado que los empresarios nacionales no dominan ni conocen; el plan de producción se ciñe en general, a

/un contrato

un contrato de corto plazo con uno o con pocos clientes extranjeros que son los que conocen y manejan el mercado de los productos y que, además tienen la capacidad de decidir con independencia fuentes alternativas para su proceso de maquilado.

En virtud de estas consideraciones convendría dar prioridad a aquellas actividades susceptibles de ser integradas, en una segunda etapa, con el sector manufacturero local, a través de un régimen de integración paulatina mediante la venta de ciertos insumos de origen local.

Resumiendo, puede decirse que es evidente que todos los esfuerzos de promoción de las exportaciones basados exclusivamente en incentivos tributarios, tendrán un efecto limitado ya que, en la actualidad, la oferta exportable sobre la que ellos podrían ejercer su influencia es muy débil.

Por esa razón, el objetivo de la estrategia durante los cinco años del Plan se centrará en la generación de una oferta exportable que posibilite diversificar los productos y los mercados externos; realizando paralelamente, las inversiones de base en las actividades de la minería y el bosque artificial, cuya maduración es más lenta, pero que, en definitiva serán los que cambien radicalmente la estructura productiva del país.

Capítulo III

COMENTARIOS PRELIMINARES SOBRE EL PROGRAMA SECTORIAL INDUSTRIAL

INTRODUCCION

El proyecto de capítulo del sector industrial contiene un diagnóstico, proyecciones de crecimiento y necesidades de inversión, y una enumeración de proyectos. Estos elementos ofrecen una base importante, que debería de completarse con una serie de tareas, que se comentan a continuación.

1. Diagnóstico

El texto existente es detallado en cuanto a la evolución y a alguno de los factores que incidieron en la misma, y en la situación actual de coyuntura. Convendría completarlo con un análisis de las exportaciones de origen industrial, los sistemas de promoción de la producción, y las inversiones extranjeras. Sobre estos puntos se ha reunido información y preparado comentarios que figuran en la sección primera.

Un problema serio para completar el diagnóstico es la falta de información estadística sobre el abastecimiento de la industria, y las relaciones intersectoriales. La información sobre materias primas compradas y clasificadas según procedencia nacional y extranjera se publicó por última vez en 1968, y la falta de actualización impide, por ejemplo, llegar a conclusiones más precisas sobre las limitaciones y posibilidades del proceso de substitución de importaciones. Se incluye una discusión de la situación a 1968, y se indica la elaboración estadística necesaria, en apéndice.

Finalmente, sería necesaria una sección general de limitaciones y posibilidades, dadas por la estructura, la tecnología y las líneas fijadas por el Plan. En la sección primera se incluye un esquema posible, aunque muy resumido. La importancia de este punto no puede

/subestimarse, pues

subestimarse, pues constituye el enlace entre el diagnóstico y la parte de objetivos, políticas y proyecciones.

2. Estrategia sectorial y proyecciones

Es necesario definir la estrategia y los objetivos sectoriales, de acuerdo con la parte global del Plan, para mostrar con claridad el papel que debe jugar el sector, y cómo ese papel influirá las definiciones de política. Un primer esquema de lo que podría ser este punto se incluye en la sección segunda.

Las proyecciones elaboradas se fundan básicamente en tendencias, y se añade en los años correspondientes, el valor agregado que se espera generarán proyectos industriales del sector público. Aunque este procedimiento se presta a la crítica de que el cumplimiento del Plan determinará una profunda modificación en el sector industrial, lo que hace cuestionable una proyección fundada en tendencias, sin embargo no aparece viable ninguna otra alternativa. No existen estudios suficientemente detallados del sector, ni información estadística adecuada, para construir una proyección que tenga en cuenta modificaciones estructurales. Desde que se elaboró un diagnóstico detallado en 1971, no se han realizado estudios generales sectoriales, porque la tarea de programación se concentró en la parte agropecuaria, para la cual se ha hecho un considerable esfuerzo de investigación que no tiene paralelo en la industria. En esta situación, parecería conveniente presentar la proyección con el comentario de que al no tener en cuenta modificaciones estructurales, se entiende que es en realidad de mínima, y que no se le asigna otro papel que el mostrar que el sector puede crecer de manera suficiente como para apoyar el crecimiento global.

Otra dificultad que presenta la proyección es que se funda en una estimación preliminar del producto interno bruto sectorial para 1975, que luego ha sido revisado hacia abajo. Sin embargo, estas estimaciones se fundan en la deflación de valores agregados, y no existe un índice de volúmen físico de la producción industrial. Por

/esta causa,

esta causa, el sector refinación de petróleo presenta un PIB negativo, porque la refinería experimentó una pérdida en 1975, por problema de precios de venta en el mercado interno que no se ajustaron al aumento del costo del crudo importado. Sin embargo, la importación de petróleo crudo para refinar, aumentó en 1975 alrededor del 20 por ciento con relación a 1974, y dado que esta diferencia no puede ser absorbida por variación de existencias, el volumen físico de producción debe haber aumentado en una magnitud similar. Por este motivo, se sugiere salvar el problema de hacer un reajuste hacia abajo en los niveles iniciales, indicando que a pesar de la revisión, ésta no refleja el volúmen físico de la producción.

Sin embargo, queda el problema básico de no existir un índice de volumen físico de la producción industrial, lo que no haría posible, por ejemplo, el construir funciones de producción, ni estudiar el comportamiento de la demanda en función de otras variables, para una tarea de programación más detallada, que seguramente se necesitará en un futuro. Este es un segundo aspecto a considerar en las acciones a tomar para mejorar la base estadística.

Igualmente, se presenta un problema de falta de información para el cálculo aproximado de los requisitos de inversión. Las cifras de aumento de activo que se tabulan para la encuesta anual, no están abiertas por sus sectores, y los cambios de composición previsibles en la estructura industrial impiden tener confianza en valores promedios de todo el sector. Sin embargo, al presente no hay otra alternativa.

3. Política e Instrumentos

El carácter de las proyecciones y la falta de información básica que se comentó anteriormente no permiten definir un programa detallado, con prioridades de proyectos. Por esta causa, se propone en la tercera sección, en realidad un programa de trabajo a cumplir en diversos aspectos de aplicación de los instrumentos actuales de política, y de investigación e identificación de proyectos. A pesar

/de las

de las evidentes limitaciones de este enfoque, se entiende que en este momento es oportuno. Un problema básico es la falta de información a todos los niveles, administrativos y empresarios, sobre los problemas y posibilidades de la industria, y sólo una acción en este campo puede comenzar a llenar el vacío. Se ha tenido especial cuidado al delinear este programa, de no partir de modificaciones de organización. Por el contrario, se entiende que lo primero es asignar funciones, y que después de acumular experiencia en su ejercicio recién será el momento de crear organismos, como por ejemplo una oficina de programación sectorial.

Nuevamente, cabe señalar aquí, como antes, que esta limitación se debe a que recién en esta etapa el sector industrial empieza a adquirir prioridad, y que queda mucho camino antes que el conocimiento de sus problemas llegue al mismo nivel que para el caso agropecuario, que fue, razonablemente, de primera prioridad.

En una cuarta sección, se incluye un programa tentativo de acción, escalonando en el tiempo las recomendaciones formuladas en la tercera sección.

I. DIAGNOSTICO Y SITUACION ACTUAL

1. Evolución reciente

En la década de 1960 el sector manufacturero mostró un crecimiento sostenido, alcanzando una tasa anual media superior al 11 por ciento en términos reales, que es un ritmo de crecimiento mayor que el que tuvieron los demás sectores importantes de la economía panameña.

Como puede observarse en el Cuadro III-1 adjunto, el producto interno bruto, medido a precios constantes de 1960, aumentó en ese período de 54.5 millones de balboas en 1960, a 153.6 millones en 1970. Si se excluye la refinería petróleo, cuyas pérdidas en el período siguiente perturban la comparación, pues no corresponden a una disminución del volumen de la producción, el PIB manufacturero en 1970 se reduce en 10 millones, a 143.6 millones de balboas. Dos terceras partes del incremento de 99.1 en este sector (excluyendo petróleo), se concentran en productos alimenticios, bebidas y tabacos (36.0 millones), productos metálicos (14.7 millones), productos minerales no metálicos (8.2 millones) y papel y cartón (6.4 millones).

Esta expansión industrial fue el resultado de un amplio proceso de sustitución de importaciones, fomentado por incentivos fiscales (Ley 12 de 1950 y Ley 25 de 1957) que originó la instalación de los primeros establecimientos en rubros como laminación de metales y fabricación de papel y cartón, aumentos substanciales de capacidad en otros ya existentes como el cemento, y diversas ramas de productos alimenticios. La inversión extranjera también se acogió a estos incentivos fiscales.

Después de 1870 el crecimiento del sector manufacturero perdió impulso paulatinamente (8.5 por ciento en 1971; 6.2 por ciento en 1972 y 4.2 por ciento en 1973), con franca recesión en 1974 (reducción del PIB de 4.4 por ciento) y una situación de estancamiento en 1975 (1.9 por ciento).

Sin entrar en un análisis detallado, es posible indicar como principales razones de este comportamiento la desaceleración del

/Cuadro III-1

Cuadro III-1

PRODUCTO BRUTO INTERNO DEL SECTOR INDUSTRIA MANUFACTURERA

(Millones de balboas de 1960)

	Año			
	1960	1970	1973	1975a/
I. Industrias de bienes de consumo	42.1	99.1	111.6	119.7
Alimentos, bebidas y tabaco	27.9	63.9	76.3	88.8
Confecciones y calzado	5.4	8.9	9.2	7.4
Fabricación de muebles y accesorios	2.7	9.1	10.0	12.0
Imprenta e industrias conexas	3.6	10.9	8.1	3.8
Otras industrias manufactureras	2.5	6.3	8.0	7.7
II. Industrias relacionadas principalmente con la construcción	8.9	33.0	47.2	40.9
Aserraderos y otros productos de madera	1.6	2.6	2.9	2.6
Industrias metálicas básicas	0.1	0.3	0.4	0.2
Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo de transporte	2.0	16.7	22.9	20.5
Fabricación de productos minerales no metálicos excepto los derivados del petróleo	5.2	13.4	21.0	17.6
III. Industrias productoras principalmente de bienes intermedios	3.5	11.5	13.9	13.3
Fabricación de substancias y productos químicos	1.9	3.5	3.4	4.4
Fabricación de papel y productos de papel	0.8	7.2	9.4	7.8
Industrias y productos de cuero y piel	0.6	0.5	0.7	0.7
Fabricación de productos de caucho	0.2	0.3	0.4	0.4
Subtotal (excluido derivados de petróleo)	54.5	143.6	172.9	173.9
IV. Fabricación de productos derivados del petróleo	-	10.0	11.9	-0.8
Total industria manufacturera	54.5	153.6	184.6	173.1

Fuente: Dirección de Estadística y Censo.
a/ Provisorio.

/ritmo de

ritmo de crecimiento del conjunto de la economía entre 1970 y 1973, con la consiguiente reducción de la demanda global industrial. A partir de 1973, la caída de la construcción se refleja en las industrias relacionadas con ella, que en 1975 muestran una caída de 6.3 millones de balboas (de 47.2 millones a 40.9, ver Cuadro III-1), o sea, del 13.4 por ciento. Las industrias productoras de otros bienes intermedios también disminuyeron, aunque menos que las relacionadas con la construcción, y debido a la recesión en la rama de papel y productos de papel, pues las otras ramas aumentaron. Las industrias de bienes de consumo aumentaron entre 1973 y 1975 (7.3 por ciento), aunque con comportamientos en sus ramas que hacen necesario un comentario más detenido.

En efecto, dentro de este último grupo de productos de bienes de consumo, la rama de alimentos, bebidas y tabaco registró un crecimiento importante entre 1973 y 1975 (7.3 por ciento) debido o a que la mayoría de sus subramas también crecieron, pero la dominante fue la producción de azúcar para exportación. También hubo un incremento importante (20 por ciento) en fabricación de muebles y accesorios, pero su ponderación es reducida en comparación con alimentos, bebidas y tabaco.

En cambio, hubo caídas importantes en confecciones y calzado (19.6 por ciento), e imprenta e industrias conexas (53.1 por ciento). En el primer caso la tarifa a base de derechos específicos del arancel aduanero permitió la introducción de calzado extranjero de calidad pagando impuestos correspondientes a calzado de calidad inferior, lo que desplazó al producto nacional y motivó una prohibición de importaciones, y se espera que en 1976 comience una recuperación de la producción nacional. En confecciones también se registró una baja, debido en parte a reducción de la demanda interna, y también a importaciones en competencia, pero el fenómeno es más complejo, porque al menos en algunos rubros la calidad de la industria panameña le ha permitido exportar (a Curazao y Venezuela). En la imprenta y conexas, la situación parece ser de naturaleza estructural.

/Por una

Por una parte, Panamá dejó de ser un centro de impresión y distribución de publicaciones periódicas para la región, y la introducción de nuevos procedimientos, como los equipos offset han permitido que usuarios comerciales que antes recurrían a talleres de imprenta satisfagan actualmente gran parte de sus necesidades con producción propia.

Aunque existieron exportaciones industriales de cierta significación, que se analizan por separado, estas no alcanzaron a compensar la caída de la demanda interna. Por otra parte, el proceso de substitución de importaciones ha encontrado, aparentemente, dificultades en su avance. A la explicación que se da más generalmente de la reducción del mercado, que es sin duda válida para explicar una parte, debe también agregarse el problema de la falta de información técnica por parte de la pequeña y mediana industria, que en un número de casos han impedido la producción o introducción de modificaciones en algunos artículos.

2. Las exportaciones industriales

La exportación de productos manufacturados y semimanufacturados recibió un considerable impulso durante la década de 1960. Al comienzo sólo tenía significación el azúcar (con poco más de $400 000 sobre 19.6 millones del total exportado en 1960), pero en 1961 se incorporó la harina de pescado, y en 1962 los derivados de petróleo, con mucha mayor cantidad. En 1965, estos tres productos representaron 25.9 millones de dólares en valor FOB, que en 1973 alcanzaron a 36.3 millones (ver Cuadro III-2). Con el aumento de la capacidad de producción de azúcar y el incremento de los precios del petróleo, (con caída en la harina de pescado), sobrepasaron los 125 millones en 1974, y la tendencia se muestra creciente en los nueve primeros meses de 1975, con respecto a igual período de 1974.

Un análisis completo de las exportaciones de productos manufacturados y semimanufacturados presenta dificultades para la identificación dentro de la clasificación estadística de exportaciones. Pero

/Cuadro III-2

Cuadro III-2

EXPORTACIONES DE ALGUNOS GRUPOS Y ARTICULOS SELECCIONADOS

(Millones de balboas)

Grupo o partida		1965	1970	1971	1972	1973	1974	1974a/	1975a/
0	Productos alimenticios procesados	2.7	6.0	7.5	8.8	14.9	32.1	25.7	52.1
061-01-00	Azúcar sin refinar	1.6	4.4	6.0	5.8	8.8	27.5	22.4	48.3
081-04-00	Harina de pescado	0.6	0.8	1.0	1.4	3.1	1.3	0.7	1.6
	Otros productos alimenticios procesados	0.5	0.8	0.5	1.6	3.0	3.3	2.6	2.2
1									
112-04-04	Ron	b/	b/	b/	b/	0.1	0.2	0.1	0.2
3									
313-00-00	Productos derivados del petróleo	23.7	20.7	24.4	21.4	24.4	86.3	53.9	92.0
4									
411-01-02	Otros aceites de pescado	-	-	0.2	0.3	1.3	1.7	1.3	0.9
6	Artículos manufacturados, clasificados según el material (total)	0.4	1.3	1.8	2.0	2.2	5.3	4.1	2.8
611-01-02	Cueros preparados de vacuno y equino	b/	b/	b/	0.5	0.5	0.8	0.5	0.3
641-03-00	Papel corriente para empacar	-	b/	0.3	b/	b/	1.4	1.1	1.1
642-09-07	Platos y artículos de papel y cartón	-	b/	b/	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
655-06-01	Cordeles, cordajes de fibra textil	-	b/	0.3	0.2	0.2	0.4	0.4	0.1
68	Metales comunes (perfiles y láminas)	b/	0.6	0.6	0.6	0.6	0.8	...	...
69	Metales manufacturados (artefactos)	b/	0.3	0.1	0.1	0.6	0.5	...	...
8	Artículos manufacturados diversos (total)	0.1	0.4	0.3	0.5	2.0	3.1	2.3	2.4
84	Artículos de vestuario	b/	0.2	b/	b/	1.1	2.2	...	...
89	Otros artículos manufacturados	b/	0.2	0.2	0.4	0.7	0.8	...	...
	Total	26.9	28.4	34.0	33.0	44.9	128.7	87.4	150.4
	(subtotal, excluyendo azúcar sin refinar, harina de pescado y derivados del petróleo)	(1.0)	(2.5)	(2.6)	(4.4)	(8.6)	(13.6)	(10.4)	(8.5)

Fuente: Anuario de Comercio Exterior (para los años 1965 a 1973). Dirección de Estadística y Censos (1974 y 1975).

a/ Primeros nueve meses.

b/ Exportaciones inferiores a balboas 100 000.

/dado el

dado el interés que reviste estimar la capacidad y experiencia actual de la industria panameña para acceder a mercados externos, se seleccionó un conjunto de partidas que probablemente cubren un 95 por ciento de estos productos. Aplicando este criterio, y como puede verse en el cuadro adjunto, otros productos manufacturados y semimanufacturados, además de los tres identificados, que representaron un millón de dólares en 1965, crecieron ininterrumpidamente hasta 13.6 millones en 1974. En los nueve primeros meses de 1975 se observa una caída con respecto a 1974, de alrededor del 20 por ciento, pero dada la composición y variedad de destinos, sólo con las cifras completas del año sería posible concluir si hay una interrupción de la tendencia creciente, o es sólo una situación de coyuntura.

Las exportaciones así identificadas, de los tres productos principales más una variedad de productos menores, representaron en 1974 una proporción apreciable de las exportaciones totales: 63.4 por ciento (36.8 por ciento excluyendo el petróleo). Si se excluyen los tres productos principales, el resto se reduce a 6.7 por ciento de las exportaciones totales, proporción reducida pero no insignificante, sobre todo si se tiene en cuenta que se dirige a distintos mercados y representa la adquisición de una experiencia importante en una actividad estratégica para el desarrollo futuro de Panamá, cual es la exportación de mercaderías, y que es uno de los puntos básicos del Plan.

En relación con la producción total, las exportaciones de esta muestra de productos industriales identificados llegaron en 1974 al 15.4 por ciento (en relación con los 834.4 millones del total de producción de los establecimientos incluídos en la encuesta), y 8.9 por ciento excluyendo el petróleo. Si se pudiera eliminar del total de la producción la de destino intermedio, esta proporción aumentaría en relación con el valor de la producción de destino final, pero en la actualidad no puede realizarse esta estimación con aproximación suficiente por falta de un análisis de las relaciones interindustriales.

/Los destinos

Los destinos más importantes de los principales productos exportados han sido Estados Unidos para el azúcar, Alemania Federal y Estados Unidos para la harina de pescado, y han experimentado fluctuaciones para los derivados del petróleo, según las condiciones del mercado internacional y el carácter complementario de las actividades de refinación que tiene este mercado. En 1973, el 50 por ciento se dirigió a Estados Unidos, y a la zona del Canal sólo el 10 por ciento (estas cifras no incluyen el bunker a buques y aeronaves).

Entre los productos alimenticios que se incorporaron a las exportaciones en los años setenta, se destacan las conservas de anchovetas preparadas como sardinas, el puré de banano, los extractos de frutas y la salsa mayonesa y mostaza preparadas, que representan unos tres millones del total de 3.3 millones de dólares de otros productos alimenticios procesados que se exportaron en 1974. Los destinos principales fueron distintos: Alemania Federal y Holanda para el puré de banano, Canadá para el extracto de frutas, Centroamérica para las sardinas y condimentos.

El mercado centroamericano es también el principal destinatario del ron, el papel y artículos de papel, y los artículos metálicos de los grupos 68 y 69 (entre los que se destacan los perfiles y láminas de alumnio en el primero, y las piezas estructurales de acero y accesorios en el segundo).

El aceite de pescado se exportó principalmente a los Países Bajos, Colombia y Alemania Federal. Los cueros vacunos a Italia y Colombia, y los cordeles a Surinam. En cambio, los artículos de vestuario se exportaron principalmente a Curazao, Aruba y Venezuela, y en pequeña proporción a la Zona Libre de Colón.

Una encuesta de CIPE sobre la oferta exportable de la industria panameña, realizada en 1974 y que se concentró en 24 empresas con capital de más de B/50 000 de las cuales 19 ya exportaban, principalmente a la Zona del Canal y Centroamérica encontró que los problemas que más preocupaban a los empresarios como limitantes de la capacidad de exportación eran el abastecimiento de las materias

/primas y los

primas y los envases, pero no demostraron preocupación por el diseño de los productos. Este último punto está relacionado con el tipo de los productos exportados, pero la encuesta concluye que tratándose en su mayoría de artículos alimenticios para consumo, queda un campo grande por explotar si se mejoran los procedimientos para poder aprovechar las oportunidades que ofrecen los mercados externos en este campo, y también si se logra un abastecimiento más fluído de materias primas.

Los campos en que las empresas encuestadas consideraron que eran más importantes para recibir asistencia técnica, fueron las informaciones de mercado, la promoción externa (concurrencia a ferias y exposiciones), e informaciones sobre transporte para exportación. Todas estas actividades son habituales de los organismos de promoción de exportaciones, y su reclamo por parte de los empresarios indica la necesidad de intensificar los esfuerzos de la oficina existente.

La utilización de los CAT (certificados de abono tributario), que permiten acreditar un 20 por ciento del valor agregado nacional para pago de impuestos, si se trata de exportaciones no tradicionales (las tradicionales han sido identificadas taxativamente) no ha podido ser evaluada todavía, dado que la ley es de fecha reciente (30 de diciembre de 1974). Sin embargo, existen opiniones de que el establecimiento de un plazo de un año entre la fecha de emisión del CAT y su presentación a efectos de compensación de pago de impuestos, así como la intransferibilidad, limitan el atractivo que podrían tener para los industriales, y por lo tanto su valor como instrumento de promoción. Es claro que una evaluación y decisión sobre estos aspectos sería de primera prioridad.

Otro aspecto de fundamental importancia para la promoción de exportaciones de origen industrial es el financiamiento. De acuerdo con la Ley 65 de Diciembre de 1975, esta es una de las responsabilidades de la Corporación Financiera Nacional (COFINA), actualmente en organización, de manera que todavía no existe experiencia sobre la utilización de este instrumento.

/3. Abastecimiento de

3. Abastecimiento de la industria y principales encadenamientos

Las últimas informaciones estadísticas disponibles sobre el origen del abastecimiento de la industria se remontan a las encuestas industriales de 1967 y 1968, y según ellas predominaba el abastecimiento importado (alrededor del 63 por ciento en el promedio de los dos años) sobre el de origen nacional (ver Cuadro III-3).

Dada la importancia relativa de la refinación de petróleo, si se excluye de esta comparación el petróleo y semirefinado importado para refinar (computado por su valor CIF más impuestos de importación), la relación entre abastecimiento nacional e importado se invierte, y el primer origen resulta predominante, con una proporción superior al 57 por ciento.

Un análisis preliminar, en los dos años, permite identificar alrededor de 25 millones de balboas de productos agropecuarios y forestales, o sea, aproximadamente un 48 por ciento de los 52.2 millones del promedio en 1967/68 de origen nacional, y 27 por ciento del total nacional e importado. Las industrias extractivas (canteras y sal marina), no exceden del 10 por ciento del origen nacional (y 6 por ciento del total).

La encuesta de 1974 incluye entre la información solicitada a las empresas los principales productos comprados, clasificados por origen nacional e importado, de manera que el conocimiento de esa tabulación, que todavía está en proceso, permitiría actualizar la información, detallada por grupo de actividad económica, lo que sería fundamental para un mejor conocimiento de los encadenamientos en la situación actual.

Sin embargo, como resulta del análisis de la estructura industrial que se hace más adelante, y del funcionamiento de las leyes de promoción industrial que se hace a continuación, es posible pensar que todavía el mayor encadenamiento hacia atrás es con el sector agropecuario, y que las relaciones interindustriales son escasas.

/Cuadro III-3

Cuadro III-3

ORIGEN DE LAS PRINCIPALES MATERIAS PRIMAS COMPRADAS POR LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

	Total	Nacional		Importada	
	Millones de balboas	Millones de balboas	Porcentaje	Millones de balboas	Porcentaje
1967					
Total compras	136.1	50.9	37.4	85.3	62.7
Petróleo crudo y parcialmente refinado para refinación	48.2a/	-	-	48.2	100.0
Total, excluyendo petróleo y refinado para refinación	87.9	50.9	57.9	36.1	41.1
1968					
Total compras	146.5	53.4	36.5	93.0	63.5
Petróleo crudo y parcialmente refinado para refinación a/	53.7a/	-	-	53.7	100.0
Total, excluyendo petróleo y parcialmente refinado para refinación	92.8	53.4	57.5	39.3	42.3
Promedio 1967/1968	90.4	52.2	57.7	37.7	41.7

Fuente: Estadística Panameña. Industria y Comercio Interno. Encuestas 1967 y 1968. Anuarios de Comercio Exterior, 1967 y 1968.

Nota: La cobertura de la desagregación por origen nacional e importado superá en ambos años el 95% del total de materias primas utilizadas (ajustadas por variación de de existencias).

a/ Valor cif, más impuestos de importación.

/4. Los sistemas

4. Los sistemas de incentivos a la producción

Los sistemas vigentes de incentivos a la producción comprenden la Ley 12 de 1950, la Ley 25 de 1957 y el Decreto de Gabinete 172 de 1971, además de algunos decretos de exoneración parcial.

A medida que vayan venciendo los incentivos concedidos por aplicación de los dos primeros estatutos, quedará vigente únicamente el Decreto 172 de 1971 (todavía se encontraban vigentes al 30 de setiembre de 1975, 44 contratos bajo el régimen de la Ley de 1950 y 281 de la Ley de 1957, números que deben compararse con 160 por aplicación del Decreto de 1971).

Básicamente, los incentivos que se conceden consisten en liberación de impuestos de importación a los insumos (materias primas, combustibles y repuestos) y bienes de capital necesarios para la producción, y también liberaciones al impuesto a la renta, aunque predominan en importancia los primeros. Los objetivos a promover son la producción para exportación y para el abastecimiento del mercado local. También se promueve la ubicación de industrias fuera de la zona metropolitana, en distritos identificados. Las empresas que se acogen al sistema, celebrando contratos, gozan también del derecho de protección contra competencia externa mediante prohibición de importaciones cuotas o derechos especiales, a fijar según el caso.

El monto de las importaciones exoneradas a empresas con contratos ha crecido desde 15 millones de dólares (valor FOB) en 1960, a 132 en 1974 (ver Cuadro III-3-a), y en términos relativos se ha mantenido desde 1965 entre el 17.5 por ciento y el 19.5 por ciento de las importaciones totales. El monto de los impuestos exonerados, y su importancia en relación con el total de impuestos pagados por las importaciones no exoneradas ha crecido más rápidamente, tanto en términos absolutos como relativos (ver columnas 6 y 7 del Cuadro III-3-a). Es importante tener en cuenta que el 86 por ciento de las importaciones exoneradas corresponden a contratos anteriores al decreto de 1971.

/Cuadro III-3-a

Cuadro III-3a

EXONERACIONES DE IMPUESTOS A LA IMPORTACION POR APLICACION DE LEYES Y DECRETOS DE PROMOCION INDUSTRIAL, 1960-1974

(Valores en millones de balboas)

Año	Valor total de importaciones registradas (fob) (1)	Impuestos de importación pagados (2)	Valor de las importaciones exoneradas a/ (3)	Valor de las importaciones exoneradas a empresas b/ (4)	Porcentaje c/ (5)	Monto de impuestos exonerados a empresas d/ (6)	Porcentaje e/ (7)
1960	109.2	18.9	...	15.0	13.7	2.3	12.2
1965	189.6	18.0	38.0	32.9	17.4	4.5	25.0
1970	326.4	36.9	93.4	62.2	19.1	11.0	30.6
1971	359.0	40.8	98.0	69.9	19.5	14.2	34.8
1972	401.1	42.0	126.5	74.1	18.5	18.3	43.6
1973	454.0	44.2	126.7	87.6	19.3	19.2	43.4
1974	731.1	50.8	200.1	132.2	18.1	28.0	55.1

Fuente: Informes del Contralor correspondientes a 1966, 1971, 1972, 1973, 1974 y 1975. Para 1960, Ministerio de Planificación (Estudios Sectoriales, Diagnóstico Sector Industria, 1971).

a/ Comprende las importaciones exoneradas de organismos oficiales, cuerpo diplomático y consular, instituciones de beneficencia y compañías de aviación, además de las de la columna (4) siguiente.

b/ Importaciones exoneradas de empresas amparadas por contratos celebrados con el gobierno de acuerdo con el Decreto Ley 12 de 1950, Ley 25 de 1957, Decreto de Gabinete 172 de 1971 y resoluciones de exoneración parcial.

c/ Porcentaje de (4) respecto de (1).

d/ Impuestos exonerados a empresas de acuerdo con las disposiciones citadas en la nota b/.

e/ Porcentaje de (7) respecto de (2).

/El costo

El costo fiscal en términos de impuestos de importación no percibidos es sólo uno de los elementos a considerar. Es necesario también cuantificar los beneficios obtenidos, y los costos indirectos derivados de la aplicación de los sistemas de protección. Mientras que al momento no es posible una estimación detallada, es importante tener en cuenta que entre 1970 y 1974, de un total de 220.8 millones de dólares (FOB) de importaciones de maquinaria no eléctrica (Grupo 71 del arancel), 58.2 millones se importaron exonerados (26.4 por ciento del total), por aplicación de estos sistemas. Este monto importado excedió al correspondiente en el mismo grupo exonerado por tratarse de importaciones oficiales. En otros términos, y desde el punto de vista de importación de equipos, los sistemas de promoción tuvieron una influencia algo superior en el monto de inversión a la de los organismos públicos (sin incluir en estos últimos las importaciones de equipos para generación de energía). En cuanto a las importaciones de materias primas y productos semiterminados, en 1974 representaron un 45.8 por ciento del total de las importaciones del Grupo 6 (productos manufacturados clasificados según el material) y 35.7 por ciento del Grupo 5 (productos químicos), así como 58.2 por ciento del total de importaciones del Grupo 2 (productos crudos, no comestibles), pero en términos absolutos estas últimas importaciones fueron pequeñas (5.3 millones de dólares para el total), en comparación con los 145 millones de dólares del total importado del Grupo 6 y los 64 millones del Grupo 5.

La importancia de las importaciones exoneradas plantea, por una parte, el problema de si el mantenimiento por un largo período de los contratos de exoneración no ha limitado, en parte, un proceso natural de sustitución de importaciones, y fomentado que una parte de la industria esté más vinculada con el exterior que con la economía local, y por otra cuál es el nivel real de protección en la mercadería no exonerada. Mientras que responder a la primera pregunta plantea la necesidad de un detallado análisis del proceso de sustitución de importaciones, la segunda puede contestarse dividiendo los

/impuestos percibidos

impuestos percibidos por la mercadería importada y gravada, según la estadística de comercio exterior. El cuadro siguiente informa sobre estos niveles en 1973:

Cuadro III-4

PROTECCION ARANCELARIA PROMEDIO POR GRUPO DE LA CLASIFICACION

(año 1973)

Grupo	Protección %
0	11.7
1	58.8
2	43.3
3	0.4
5	10.6
6	9.9
7	15.5
8	19.0
Total (excluido 9)	10.5

Fuente: Anuario de Comercio Exterior, 1973.

/Estos resultados

Estos resultados indican que la protección (a la que habría que agregar un 3 por ciento de derechos consulares, no computados dentro de los impuestos), oscila entre el 18.5 y 22 por ciento para los grupos que corresponden a mayor elaboración y los productos intermedios en alrededor del 14 por ciento (los altos derechos del Grupo 2 se deben a derechos sobre madera). Pero de todas maneras se carece de una posibilidad de medir cómo la acción de las cuotas y prohibiciones de importación han influenciado el nivel de los precios internos, de manera que estos derechos relativamente bajos no deben interpretarse como una protección reducida a la industria.

5. La inversión extranjera en la industria manufacturera

Si bien la primera inversión extranjera directa en el sector de la industria manufacturera se remonta a 1938, en el rubro de productos alimenticios (procesado de leche), hasta 1960 el proceso fue relativamente lento. Hasta ese año se agregaron sólo otros tres establecimientos, en el rubro de productos químicos (artículos de tocador y pinturas) y recién en ese año comienza a aumentar decididamente el número de inversiones y su monto.

En 1960, el total de inversión directa en siete establecimientos fue de 5.7 millones de balboas pero en 1970, los establecimientos se habían elevado a 21 y el monto de la inversión a 58.9 millones (ver Cuadros III-5 y III-6). El proceso continuó durante los años siguientes, existiendo 29 establecimientos con 132.5 millones de inversión en 1974.

El rubro en que se registra la mayor inversión es el de productos químicos a causa de la refinería de petróleo, pero donde hay mayor número de establecimientos es en el grupo de los productos alimenticios, desde prácticamente los comienzos de la década de los años 60, en que su número aumentó en seis, pero en los últimos años también se han dirigido inversiones a los productos químicos (especialmente a las ramas paraquímicas).

Es interesante señalar que el aumento de la inversión directa extranjera en la industria es el mayor con respecto a todos los otros

/Cuadro III-5

Cuadro III-5

MONTO DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA, TOTAL EN LA ECONOMIA, EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA Y POR RAMAS DE ACTIVIDAD[a]

(Millones de balboas)

Sectores	1970	1971	1972	1973	1974	Incremento	Porcentaje
Inversión total en todos los sectores de la economía	247.5	269.3	206.6	242.2	277.7	30.2	-
Inversión total en industria manufacturera	58.9	64.8	69.4	95.1	132.5	73.6	100.0
- Productos alimenticios, bebida y tabaco	11.3	11.2	12.6	14.4	18.0	6.7	9.1
- Industrias y productos de la madera, fabricación de artículos de madera, papel y cartón	1.3	1.6	2.4	2.5	4.3	3.0	4.1
- Fabricación de productos plásticos	2.0	2.1	2.5	4.1	6.9	4.9	6.7
- Fabricación de substancias químicas y de productos químicos derivados del petróleo, del carbón y del caucho	43.2	48.4	48.7	70.7	98.1	54.9	74.6
- Otras industrias manufactureras	1.0	1.6	3.2	3.4	5.2	4.2	5.7

Fuente: Dirección de Estadística y Censo.

a/ Incluye ajustes por transacciones financieras debidas a desinversiones.

/Cuadro III-6

Cuadro III-6

EMPRESAS DE INVERSION DIRECTA EXTRANJERA EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

(Número de empresas)

Rama de actividad	1960a/	1970	1971	1972	1973	1974
Industria manufacturera	7	21	21	28	27	29
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	2	8	6	7	7	8
Industrias de la madera, productos de la madera, papel y cartón	-	4	4	5	5	5
Fabricación de productos plásticos	2	4	4	4	4	5
Fabricación de substancias químicas del petróleo, del carbón y caucho	3	3	4	7	7	7
Otras industrias manufactureras	-	2	3	5	4	4

Fuente: Estadística Panameña. Año XXIX (Suplemento) Inversiones directas extranjeras en Panamá, años 1960 a 1968.
Dirección de Estadística y Censo.

a/ Se refiere a las industrias que continuaban en funcionamiento en 1968.

/sectores de

sectores de la economía en el período considerado, y en 1974 el monto existente más que dobla al rubro que le sigue en importancia. (Comercio al por mayor y menor, con 65 millones).

Con respecto a otros países de América Latina, se advierte que en Panamá la inversión extranjera se concentra en los bienes de consumo no duraderos e intermedios, lo que es debido a las características del desarrollo, en el cual no ha sido posible el crecimiento de la industria de bienes de consumo duradero y de capital, que es donde se concentra la inversión extranjera en los países más industrializados de América Latina.

Debe señalarse que, en general, las inversiones directas extranjeras se han efectuado amparándose en las leyes y decretos de promoción industrial.

Con respecto al futuro de la inversión extranjera en la industria manufacturera, será sin duda un elemento importante en el proceso de innovación tecnológica necesario para el desarrollo de las nuevas actividades, y debería analizarse la conveniencia de crear mecanismos o incentivos para su orientación a actividades en las que su acción se juzgue beneficiosa, así como también para favorecer su asociación con inversores panameños, para que la transferencia de tecnología sea más efectiva.

6. Conclusiones sobre las limitaciones al crecimiento industrial, y posibles factores de desarrollo

El resumen de la evolución reciente del sector manufacturero es que después de un período de rápido crecimiento, disminuyó su ritmo a comienzos de la década de 1970, y en los dos últimos años (1974 y 75) ha experimentado una depresión en términos del producto interno bruto generado, a precios constantes de 1960. El panorama se altera ligeramente, transformando la depresión en estancamiento si se excluye la elaboración de productos derivados del petróleo, cuyo producto bruto resultó negativo (en razón de pérdidas de operación) en 1975, pero cuyo volumen físico de producción aumentó.

/Como resultados

Como resultados de la evolución y de la situación de coyuntura que se acaba de resumir, puede observarse una estructura productiva del sector manufacturero (ver Cuadro III-7) en la que predominan las industrias productoras principalmente de bienes de consumo (no duradero). Aunque este grupo ha ido perdiendo desde 1960, en que alcanzó al 77.3 por ciento del valor agregado total, hasta 69.2 por ciento en 1975, la proporción de 1973 (60.5 por ciento) parece más representativa, debido a que la recuperación mostrada desde ese año se debe a que este grupo continuó creciendo cuando otros cayeron en su producción, o se mantuvieron estacionarios, por la situación de coyuntura.

Este predominio de las actividades productoras de bienes de consumo, la escasa proporción correspondiente a las de bienes de intermedios y dentro de ella la reducida participación de la industria química y de la industria metalmecánica, indica una estructura industrial todavía rezagada y sin posibilidades inmediatas de aprovechar las economías externas derivadas de interrelaciones industriales que en otros casos han sido factores importantes del crecimiento de este sector.

Aunque el reducido mercado panameño hace difícil pensar en un desarrollo importante de la industria química pesada y de la metalmecánica dedicada a la producción de bienes de capital, que son factores importantes en la generación de las referidas economías externas. En economías de mercado reducido y fuerte vinculación con el exterior, la estructura industrial se caracteriza por una especialización en sectores vinculados a mercados externos y menor peso relativo de los sectores de apoyo, que en economías mayores y más cerradas. Pero la falta de aún el estadio inicial de esas actividades constituye un factor limitante importante.

La industria química en Panamá se reduce prácticamente a la refinación de petróleo (grupo 353) y a la paraquímica (352) de artículos de tocador, farmoquímicos (principalmente fraccionamiento y envasado) y pinturas. Si se excluyen los gases industriales y

/Cuadro III-7

Cuadro III-7

ESTRUCTURA DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO DEL SECTOR MANUFACTURERO, POR PRINCIPALES AGRUPACIONES Y RAMAS

(A precios de 1960)

	Año			
	1960	1970	1973	1975a/
I. Industrias de bienes de consumo	77.3	64.5	60.5	69.2
Alimentos, bebidas y tabaco	51.2	41.6	41.3	51.3
Confecciones y calzado	9.9	5.8	5.0	4.3
Fabricación de muebles y accesorios	5.0	5.9	5.4	6.9
Imprenta e industrias conexas	6.6	7.1	4.4	2.2
Otras industrias manufactureras	4.6	4.1	4.3	4.5
II. Industrias relacionadas principalmente con la construcción	16.3	21.5	25.6	23.6
Aserraderos y otros productos de madera	2.9	1.7	1.6	1.5
Industrias metálicas básicas	0.2	0.2	0.2	0.1
Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipos de transporte	3.7	10.9	12.4	11.8
Fabricación de productos minerales no metálicos (excepto los derivados de petróleo)	9.5	8.7	11.4	10.2
III. Industrias productoras principalmente de bienes intermedios	6.4	7.5	7.5	7.7
Fabricación de substancias y productos químicos	3.5	2.3	1.8	2.5
Fabricación de papel y productos de papel	1.5	4.7	5.1	4.5
Industrias y productos de cuero y piel	1.1	0.3	0.4	0.4
Fabricación de productos de caucho	0.4	0.2	0.2	0.2
Subtotal (excluido derivados del petróleo)	100.0	93.5	93.6	100.5
IV. Fabricación de productos derivados del petróleo	-	6.5	6.4	-0.5
Total industria manufacturera	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaborado a partir del cuadro 1.
a/ Provisorio.

/para soldadura

para soldadura, todo el grupo 351 (industrias químicas básicas) está ausente, hasta en lo que se refiere a sus actividades más sencillas: preparación de mezclas, soluciones y derivados simples para el consumo de otras industrias. La falta de estas actividades y de los conocimientos asociados con ellas es tanto más notable si se piensa que gran parte de la agroindustria y de la industria de la alimentación hace uso de esos productos, y que desde el punto de vista de la naturaleza y operación de sus procesos productivos pueden considerarse como integrando la química básica en su etapa inicial, no afectada por economías de escala.

En cuanto a la industria metalmecánica, la falta de un desarrollo adecuado ha creado serias dificultades para el mantenimiento y reparación de los equipos de la industria pequeña y mediana 1/. En particular, es casi imposible la producción local de piezas especiales para la reparación de averías, con todos los problemas de tiempo y costo que se pueden originar.

Además de estos problemas de estructura productiva, el problema de la incorporación de tecnologías plantea otra limitación importante. La inversión extranjera directa puede recibir asesoramiento, en caso necesario, de sus casas centrales pero la industria panameña, especialmente la pequeña y mediana, encuentra serias dificultades para desarrollar productos nuevos, o apreciar la posibilidad y manera de encarar nuevas actividades. Una investigación reciente 2/ encontró que en este caso la fuente principal de información tecnológica eran las revistas técnicas, los catálogos y los vendedores de equipos, pero que no había una información sistemática que permitiera seleccionar entre alternativas, con los consiguientes inconvenientes para la economía de las firmas, y en casos para la economía nacional, por selección inadecuada de tecnologías y procedimientos, y falta de aprovechamiento de oportunidades productivas. El uso de licencias, en once firmas encuestadas que realizaban pagos por ese concepto,

---

1/ Informe Tecniberia.

2/ OEA, La transferencia de tecnología en Panamá.

/resultó estar

resultó estar más vinculado con el uso de marcas que con la posibilidad de acceso a nuevas tecnologías y asesoramientos, como se desprende de que siete de esas firmas desarrollaban actividades en los ramos de confecciones, tres en alimentos y una en envasado de bebidas 3/. En proyectos industriales, del sector público (caso del ingenio de Pacora), se ha iniciado la apertura del paquete tecnológico, facilitando la participación de empresas panameñas.

La enunciación de estos factores limitativos, sin embargo, no deben hacer pensar que la industria manufacturera panameña enfrentará problemas demasiado graves o insolubles para una expansión rápida en un futuro próximo.

El desarrollo de los recursos naturales es una fuente importante de crecimiento para la industria. El mayor encadenamiento hacia atrás de ésta se encuentra con el sector agropecuario, y los problemas que ha encontrado la demanda industrial de productos agropecuarios para ser abastecido en el pasado explican que un sector importante de la industria panameña no haya podido lograr la producción de saldos exportables importantes, con excepción del caso del azúcar. Solamente en 1975, la producción de tomate logró abastecer la capacidad instalada de las fábricas de extracto, eliminando las importaciones.

Precisamente, el caso del azúcar demuestra que es posible diseñar programas de aumento de producción agropecuaria vinculados con el aprovechamiento industrial de la producción. La respuesta al estímulo de los precios en el caso del tomate, demuestra también que es posible flexibilizar la oferta, y si se considera los proyectos de apertura de nuevas áreas, como el aprovechamiento del área del Bayano, y de desarrollo integral, con una adecuada incorporación de tecnología, se puede concluir que, en términos generales, será posible dinamizar la oferta agropecuaria en grado suficiente para abrir nuevas oportunidades a la industria.

3/ Ibid.

/También dentro

También dentro de los recursos naturales hay que considerar los productos derivados de la madera. Se puede señalar al respecto que la extracción en el pasado de las mejores especies maderables en las formaciones boscosas más accesibles limita la posibilidad de un aprovechamiento rápido de estos recursos. Pero todavía quedan algunas masas homogéneas importantes de madera de orey en situación accesible. Y por otra parte, el creciente desarrollo de métodos de reforestación en medios tropicales, con especies que permiten iniciar los raleos para producción de pasta y celulosa antes de los cinco años, es otra oportunidad importante, especialmente en una situación de oferta mundial en que los recursos madereros de clima templado y templado-frío parecen haber llegado a un límite de crecimiento, y no permiten reforestaciones de rendimientos tan rápidos.

En particular, el desarrollo de los grandes proyectos del Plan relacionados con la explotación de recursos naturales tendrá como consecuencia el establecimiento de nuevas actividades, importantes para lograr una mayor integración industrial y propagar conocimientos técnicos cuya falta se hace sentir.

La necesidad de disponer de una manera efectiva de los gases sulfurosos generados por el beneficio de los minerales de cobre hace aconsejable el establecimiento de una planta productora de ácido sulfúrico, y ya se contempla integrarla con una línea de producción de fertilizantes. Si la disponibilidad de ácido sulfúrico se completa con la producción de algunos álcalis, se tendría una base importante de industria química con capacidad para la exportación, además de abastecer de insumos a la industria local.

También, la mina de cobre requerirá, para el mantenimiento y reparación de su equipo mecánico, de una maestranza completamente equipada con fundición, forja, maquinado y soldadura. Si bien su ubicación, necesariamente en la vecindad de la mina, limita las posibilidades de su utilización para el mantenimiento pesado de la industria panameña con otras localizaciones principales, proveerá una oportunidad importante de formación de personal técnico, y en los

/intervalos entre

intervalos entre reparación de equipos averiados tendrá una cierta capacidad de producción de piezas especiales, cuyos problemas se mencionaron anteriormente. También, la producción de piezas especiales permitirá completar algunas líneas de producción que en otros aspectos pueden ser relativamente sencillas, como la construcción de algunos equipos de transporte, o de buques pesqueros. Ya se ha proyectado, en el caso de un ingenio azucarero, utilizar el taller de mantenimiento para producción.

La construcción del puerto pesquero, al facilitar las operaciones de la flota de captura, permitirá expandir la industria del procesamiento de productos marinos, y, en combinación con la maestranza de la mina, como se acaba de indicar, la iniciación en escala importante de las actividades de reparación y construcción naval.

Por otra parte, el funcionamiento de estos grandes proyectos plantea la posibilidad de una "sustitución futura" de importaciones, para abastecer las múltiples necesidades de artículos variados necesarios, lo que completará las posibilidades ofrecidas por el desarrollo de los recursos pesqueros para industrias nuevas, con la creación de una demanda dirigida hacia la industria existente.

Además de estas posibilidades relacionadas con los programas del Plan, existen también otras relacionadas con la situación actual. Se destaca, especialmente, la posibilidad de aprovechar los excedentes de bagazo, en tanto se continúe exportando azúcar sin refinar, para la fabricación de tableros aglomerados, y debería explorarse la factibilidad de concentrar esos excedentes para su utilización en la fabricación de papel. También, la disponibilidad de azúcar y melazas permite pensar en una industria de fermentación para producir furfural y hasta productos complejos como ciertas vitaminas. No hay que olvidar, tampoco, las sustituciones de importaciones en ciertos rubros de consumo en los que el abastecimiento importado está alcanzando volúmenes elevados, sin que presenten dificultades especiales de producción, como en derivados de la molinería (caso de las galletitas, con 750 000 dólares de importación, en 1973) o de productos

/de frutas

de frutas (como las ensaladas, con 250 000 dólares de importaciones en 1973).

Este breve análisis permite concluir que, a pesar de las serias limitaciones actuales, se abrirá durante la aplicación del Plan un importante espectro de desarrollo, con lo que se logrará una dinamización de la industria manufacturera. No será la falta de oportunidades la limitación, sino la información y los conocimientos técnicos necesarios para aprovecharlas. Prácticamente, todas las posibilidades que se han señalado implican industrias nuevas, o mejora de la estandarización y control de calidad de la industria existente, lo que señala una necesidad urgente de elevación del nivel tecnológico general.

II. OBJETIVOS, ESTRATEGIA Y PERSPECTIVAS

El sector de la industria manufacturera deberá cumplir en Panamá un conjunto de importantes objetivos para apoyar plenamente el Plan de Desarrollo, en su esfuerzo de asegurar un crecimiento más rápido, más autosostenido y con importantes consecuencias sobre el proceso de transformación social y distribución del ingreso.

La realización de proyectos importantes, como la explotación de cobre en Cerro Colorado aseguran importantes ingresos por exportaciones y por recaudaciones fiscales, de una magnitud suficiente por sí sola para transformar todo el panorama económico de Panamá. Pero estas circunstancias no relevan al sector de la industria manufacturera de sus graves responsabilidades. Por el contrario, las profundizan.

En efecto, el empleo directo que asegurará la explotación del cobre alcanzará solamente a unos pocos miles de personas, y los grandes incrementos de exportaciones concentradas en un sólo rubro crean un importante elemento de inestabilidad. Sólo un desarrollo armónico del resto de la economía, facilitado por esos mismos ingresos externos que aliviarán los problemas de balance de pagos, puede compensar esa vulnerabilidad, que pondría a la economía panameña a la deriva de las variaciones en el precio del cobre.

La explotación de servicios en relación con la situación geográfica ha alcanzado ya un nivel importante, y será intensificada en el futuro. Pero por sí sola no puede contribuir suficientemente a esa necesidad de crecimiento armónico. Es aquí donde se advierte el papel del sector de la industria manufacturera, intensificado por la necesidad de alcanzar un volumen capaz de ser un factor significativo en la compensación de las incertidumbres de la exportación del cobre.

La industria deberá proveer ocupación a parte importante de los incrementos de población activa, colaborar en la obtención de una distribución más equilibrada del ingreso, generar exportaciones de bienes e ingresos fiscales que asienten sobre bases sólidas el futuro

/desarrollo de

desarrollo de la economía panameña. Todos estos efectos serán importantes, pero lo serán en mucha mayor medida si el desarrollo del sector industrial estabiliza e incrementa la demanda de la producción agrícola, garantizando la ocupación y los ingresos del mismo y el desarrollo regional armónico.

Estos objetivos de incremento de las exportaciones, apoyo al sector agropecuario y al desarrollo regional son los elementos sobre los que debe diseñarse la estrategia sectorial, aprovechando las oportunidades que ofrecen los grandes proyectos incluidos en el Plan de Desarrollo para determinar un impulso enérgico a la demanda industrial, y que deberá complementarse con las acciones necesarias para asegurar el crecimiento sectorial en forma sostenida.

Por lo tanto, la estrategia sectorial puede resumirse en las siguientes orientaciones:

i) desarrollo de la agroindustria, con miras al mercado interno y a las exportaciones;

ii) desarrollo de otros recursos naturales, principalmente para la exportación (industria de la madera, cobre y subproductos);

iii) sustitución selectiva de importaciones, para aprovechar las posibilidades todavía existentes y las nuevas que permitirá el desarrollo de industrias de abastecimiento para los grandes proyectos;

iv) desarrollo de las actividades necesarias para iniciar una mayor interrelación entre los distintos sectores de la industria y el aprovechamiento de economías externas (en una primera etapa, la provisión de algunos insumos generalizados y el establecimiento de una industria metalmecánica para el abastecimiento pesado de la industria existente y comenzar la fabricación de repuestos).

La necesidad de orientarse hacia el aprovechamiento de los mercados externos es lo que califica a la sustitución de importaciones como selectiva, ya que en ella deberá tenerse en cuenta que las industrias que se establezcan, o expandan deben usar el mercado

/interno para

interno para ponerse en condiciones de acceder al mercado externo, y no con la filosofía de aprovechar un mercado cerrado.

Es claro que la aplicación de una estrategia como la enunciada deberá conducir, a mediano plazo, a importantes cambios en la estructura de la producción industrial. Sin embargo, durante el período del Plan de Desarrollo los cambios serán más cualitativos que cuantitativos. El proceso más importante a realizarse durante ese período será la transformación de actitudes, para lograr un desarrollo industrial más dinámico, de especialidades más avanzadas y poder establecer la estructura institucional necesaria para favorecer la generación y financiación de proyectos, la adaptación de nuevas tecnologías y la mejora de las actualmente en uso.

Es en esta etapa inicial que la acción del sector público será de trascendencia. Una parte de esa acción consistirá en el lanzamiento de ciertos proyectos, cuya dificultad financiera o técnica no permite que en la actualidad sean iniciados por el sector privado, como ya se ha hecho con el azúcar. Pero la parte más importante será la función de orientación y promoción para que el sector privado panameño se dinamice para un desarrollo industrial acelerado.

Es por esta causa que debiera darse importancia principal en este capítulo sectorial a la sección de instrumentos de política y prioridades de acción. La asignación de funciones y responsabilidades es esencial para que la estructura administrativa comience a adaptarse a las nuevas necesidades.

III. POLITICAS E INSTRUMENTOS

La aplicación de la estrategia para la obtención de los objetivos sectoriales que debería alcanzar la industria manufacturera a fin de dar cumplimiento en su ámbito a los objetivos generales del Plan de Desarrollo, plantea la necesidad de definir las políticas concretas a aplicar. La ejecución de estas políticas, una vez caracterizadas en sus objetivos específicos y metas e individualizados los organismos responsables, debe estar coordinada entre sí y con la aplicación de los instrumentos genéricos de promoción industrial y política fiscal, como la tarifa arancelaria, y las leyes vigentes sobre incentivos a la producción y a la exportación.

Esta acción coordinada será de importancia fundamental, pues de la comparación de las conclusiones de la primera parte de este capítulo con los objetivos que deben cumplirse surge la necesidad de una transformación profunda del sector, en su estructura productiva y en su organización institucional, para adaptarse a las necesidades de una nueva etapa del desarrollo de la economía panameña. Este proceso de adaptación sería muy lento si no fuera impulsado por una vigorosa acción de orientación y promoción, que de no cumplirse importaría por otra parte, no sólo perder importantes oportunidades para los empresarios y el pueblo panameños en el futuro próximo, sino comprometer seriamente la obtención de los mismos objetivos generales y específicos del Plan de Desarrollo.

A continuación se hará una rápida revisión de los instrumentos existentes y las modificaciones o reformas que serían necesarias, de las áreas de definición de política y de las funciones que deberían cumplirse y no se cumplen, o que se están cumpliendo y habría que reforzar, y, finalmente, de los problemas generales de organización, coordinación, información y control.

/1. Instrumentos genéricos

1. Instrumentos genéricos de política

La tarifa arancelaria requiere una revisión, en dirección de eliminar o reducir la extensión de aplicación del sistema de derechos específicos, reemplazándolos por la generalización de la aplicación de impuestos ad valorem, con una estructura de niveles relativos adecuada a los objetivos de política.

No debe entenderse esta recomendación, que se detallará en su contenido a continuación, como encaminada a elevar los niveles de derechos con fines proteccionistas. Por el contrario, lo que se sugiere es que se racionalice la distribución de la carga del impuesto de acuerdo con el valor de la mercadería introducida, de manera que conduzca a una asignación de recursos de producción acorde con los objetivos de desarrollo del sector industrial.

Teniendo presente esta importante aclaración, la cuestión de la fijación de los niveles de los derechos ad valorem requiere dos definiciones previas: nivel general de protección, y factores a considerar para gravar los distintos productos por arriba o por debajo del nivel medio.

Con respecto a la primera cuestión, si se mantiene el principio general de que el cambio tendría por objeto la racionalización de la distribución de la carga del impuesto y no modificar la situación actual en dirección proteccionista, la experiencia anterior sobre el promedio pagado en los años 1970 a 1974 por las mercaderías no exoneradas (excluyendo petróleo), indica como primera orientación un promedio del 20 por ciento para los productos industrializados.

La definición de los factores a considerar para definir el nivel en cada caso específico de producto es considerablemente más compleja. Si se acepta que como primer objetivo la fijación de esos niveles tendría por objeto influir sobre la asignación de recursos de manera de favorecer el empleo de mano de obra, se podría disponer de una considerable masa de información ya elaborada, aunque su aplicación al caso panameño tendría que hacerse previo cuidadoso análisis.

/En efecto,

En efecto, la nomenclatura arancelaria panameña sigue de cerca la nomenclatura arancelaria de Bruselas en su adaptación al Mercado Común Centroamericano (NAUCA), lo que facilita la utilización de trabajos de investigación realizados siguiendo la nomenclatura arancelaria de Bruselas adaptada a la ALALC (NABALALC). Entre estos trabajos se encuentran los de análisis de protección efectiva (tomando como base el valor agregado incorporado en los artículos de la partida correspondiente) efectuados para el Grupo Andino, y también otros para ALALC. Conforme con la orientación de que lo que interesa en este caso es la estructura de los niveles relativos y no los niveles absolutos, la utilización de estos trabajos de investigación simplificaría considerablemente la tarea de investigación, con lo que se podría definir un primer juego de escalas, que distribuiría la carga del impuesto de importación aumentando su valor cuando su producción requiere mayor ocupación, con lo que los efectos del arancel se orientarían hacia el cumplimiento del objetivo general de empleo del Plan de Desarrollo. Este primer juego tendría que ser revisado, desde el punto de vista del nivel medio resultante con la actual estructura de importaciones panameñas y su efecto previsible sobre el nivel de precios, y problemas de subsectores industriales, hasta finalmente alcanzar el estado de una propuesta a considerar por las autoridades.

El establecimiento de un sistema generalizado de derechos ad valorem es sólo un paso en la reforma arancelaria. Se requiere una reforma de todo el procedimiento de percepción y control, y el entrenamiento de personal.

Debe tenerse en cuenta que una recomendación como ésta tiene un largo período de implementación (posiblemente, tres años), por lo que de empezarse a ejecutar inmediatamente empezaría a producir efectos recién hacia el período final del Plan. Sin embargo, y dado la influencia que el sistema arancelario tiene en la asignación de recursos (aunque no sea el único factor que influye), esta reforma es indispensable para un desarrollo ordenado de la industria panameña,

/en condiciones

en condiciones adecuadas de competencia internacional y de cumplimiento de los objetivos nacionales de desarrollo, por lo que no debería demorarse su iniciación.

Los sistemas de incentivos a la producción industrial plantean algunos problemas importantes en su funcionamiento, y requieren también urgentes definiciones de política.

Como se vió en la primera sección, tomando como medida las importaciones exoneradas predominan todavía en la práctica los contratos celebrados con las leyes de 1950 y 1957, pero muchos de dichos contratos vencerán este año y los inmediato siguientes. De acuerdo con el artículo 37 del Decreto de Gabinete 172, de 24 de agosto de 1871, actualmente vigente, se establece textualmente que "Las empresas existentes amparadas con contratos de protección celebrados con la Nación, a la terminación de sus respectivos contratos, podrán celebrar uno nuevo basado en el presente Decreto de Gabinete". La aplicación irrestricta de este artículo conduciría a sistemas de incentivo con una duración prácticamente indefinida.

Esta posibilidad es claramente contraria al concepto de "industria en desarrollo" (infant industry) y al objetivo general de que la economía panameña sea en el futuro una economía abierta hacia la exportación de bienes. Por otra parte, cuando como es de esperar, la industria panameña crezca y se convierta en la principal fuente de ocupación y de generación de ingresos, su participación en las cargas fiscales sería mínima, con grave detrimento para la existencia misma de un sistema impositivo justo y con capacidad suficiente para asegurar al sector público los recursos para cumplir con sus múltiples responsabilidades.

Además de estas importantes críticas de estar en contradicción con los objetivos generales de desarrollo, de falta de equidad y de debilitamiento futuro de sistema fiscal, se plantea la no menos seria cuestión de que una industria desgravada en base a contratos individuales con empresas, que por numerosos que sean no dejan de constituir privilegios específicos, es vulnerable a represalias y prohibiciones

/de acceso

de acceso a mercados, ya que se puede argüir que se están siguiendo prácticas de competencia desleal (caso del conflicto sobre acceso de café soluble al mercado norteamericano, originado en las desgravaciones impositivas concedidas a empresas brasileñas, o del mismo problema con el calzado argentino, por la misma razón).

Esta falta de criterios de aplicación para el ejercicio del derecho de renovación de contratos es extensivo a todo el Decreto 172. En la Memoria del Ministerio de Comercio e Industria correspondiente al período 1974-75, se señala expresamente que: "La legislación actual es muy general y no tenemos base legal para rechazar los proyectos que se nos presentan, cuando las actividades tienen precedentes y llenan los requisitos exigidos por el Decreto 413, modificados por el 172". La misma memoria sugiere, a continuación (p. 72), que en una modificación, o en una reglamentación futura, se establezcan criterios mínimos de inversión y ocupación. Esta cuestión del carácter demasiado general de la legislación, planteada por el Ministerio encargado de hacerla cumplir indica un tercer problema importante, y en la misma memoria se sugiere (p. 65), que el sistema evolucione de una "oferta de protección amplia", hacia una específica a "industrias nuevas y necesarias". Es claro que una modificación de este tipo, que podría hacer más eficiente el sistema desde el punto de vista de promover actividades de mayor impacto con respecto a la consecución de los objetivos del Plan, requiere previamente resolver la cuestión planteada anteriormente de si la protección, será en la práctica, aunque no lo sea en la letra, permanente, o restringida solamente al período necesario para establecimiento y consolidación de actividades.

Un cuarto punto importante en lo que se refiere a los sistemas de incentivo a la producción industrial se plantea en relación con los mecanismos de protección establecidos por el Capítulo IV del Decreto 172 (artículos 14 a 18), que consisten en tres tipos de cuotas. Dejando de lado el primero (cuotas de normalización, para evitar importaciones exageradas o anormalmente altas a que puede dar lugar

/el conocimiento

el conocimiento del inicio de la producción nacional de artículos similares a los importados), es evidente que los otros dos, contra dumping y de "mercado proporcional", pueden dar efectos contrarios a los objetivos generales de establecimiento de una industria competitiva en el mercado internacional, sin hablar de su posible costo para el consumidor panameño. En efecto, un sistema de cuotas equivale en la práctica, a una protección infinita, y aísla completamente al mercado de la competencia cuando se trata de una prohibición total.

En este aspecto de los mecanismos de protección parece preferible el sistema que se contempló en los artículos 9 y 10 del Decreto de Gabinete 413 del 30 de diciembre de 1974, por los que se establecía que la empresa beneficiaria podía optar a distintos niveles de protección arancelaria, con plazos distintos de reducción hasta su eliminación total, de acuerdo con el nivel inicial. También se contemplaba el uso de aranceles temporarios contra dumping externo. Es posible que los niveles fijados en dicho Decreto no sean convenientes en la actualidad, o que tampoco sea adecuado que la protección sea la misma para toda actividad, sin tener en cuenta su estructura de precios y costos y los beneficios que por lo tanto se derivarían para la industria favorecida, pero de todas maneras el sistema aparece como preferible al uso de cuotas de mercado proporcional, y más conforme con el concepto de infant industry, sin caer como al presente en el peligro no exagerado de crear una protección indefinida.

Las recomendaciones que se acaban de formular con respecto a los sistemas de incentivos presentan la urgencia del gran número de contratos de próximo vencimiento, lo que obliga a tomar determinaciones rápidas con respecto, por lo menos, a la renovación de los contratos.

El sistema de Certificados de Abono Tributario (CAT) es de reciente aplicación pues se implantó por la Ley 108 de 30 de diciembre de 1974. En comparación con el sistema del Decreto 172 representa el avance de no ser de aplicación genérica, pues se aplica solamente a exportaciones no tradicionales (con definición expresa de las que se considera como tradicionales), y fija ciertos criterios mínimos

/en cuanto

en cuanto contenido nacional (y valor agregado cuando se trata de industrias de la Región Metropolitana). Sin embargo, pareciera que el establecimiento de un plazo mínimo de un año para que el certificado pueda ser utilizado para abonar impuestos, y las limitaciones a la transferibilidad disminuyen su atractivo para los industriales y hace conveniente estudiar su revisión.

2. Promover la producción industrial para exportación

Si bien la experiencia de los últimos veinte años ha establecido decisivamente que el mercado mundial de productos manufacturados presenta un gran dinamismo, con altas tasas de crecimiento, acelerada diversificación de productos y mercados y por consiguiente apertura de posibilidades que algunos países en desarrollo han aprovechado, no es menos cierto que el acceso a ese mercado presenta dificultades difíciles de vencer para la pequeña y mediana industria de un país como Panamá, con desarrollo industrial incipiente y empresarios carentes de la información, y muchas veces de los conocimientos técnicos y comerciales necesarios, además de la inexistencia o inadecuación de los servicios de apoyo necesarios.

Por esta causa, la acción a ejecutar en este aspecto reviste posiblemente la máxima importancia para que el sector industrial pueda desempeñar el papel que le asigna el Plan de Desarrollo.

En un primer relevamiento es posible detectar cinco funciones distintas, con requisitos específicos cada una de ellas: estudio y cuantificación de mercados, determinación de la oferta exportable de la industria existente, asistencia técnica a los establecimientos exportadores actuales o potenciales, promoción de proyectos de ampliación de industria existente con vista a la exportación o de industrias nuevas, y desarrollo de los sectores de apoyo que deben proveer materias primas y servicios.

/Los estudios

Los estudios de mercado para exportaciones industriales deben cuantificar no solamente la demanda existente para productos panameños, sino también determinar los problemas de acceso, como ser especificaciones técnicas a cumplir con los productos, problemas de envase y presentación, costo y disponibilidad de transporte, modalidades de contratación, condiciones mínimas de financiamiento, etc.

Aunque la favorable situación geográfica de Panamá y el desarrollo de facilidades como el aeropuerto de Tocumen, el puerto de contenedores otorgan una ventaja indiscutible con respecto a otros países de la región, esta ventaja sería imposible de aprovechar si no existiera la información detallada sobre mercados que se ha enumerado en forma somera, y que debe constituir una actividad permanente y agresiva sin esperar que alguna firma solicite los servicios.

La contrapartida indispensable de los estudios de mercados esta dada por la identificación de los problemas de la oferta exportable de la industria existente, y que se refiere a los problemas que los industriales panameños encuentran en su propio ámbito para alcanzar los niveles de volumen y especificaciones técnicas para poder llegar a los mercados en condiciones de costo aceptables. Esta una tarea básicamente de investigación y asesoramiento, que tiene que poseer una gran versatilidad para afrontar múltiples problemas, muchos posiblemente pequeños pero de solución indispensable.

Un derivado de los estudios de mercado y de la oferta exportable es la promoción de proyectos con destino fundamentalmente a la exportación, cuando se descubren mercados potencialmente accesibles, pero sin que exista capacidad de producción para atenderlos.

El carácter interrelacionado de estas funciones de estudio de mercado externos, investigación de la oferta exportable, asesoramiento a la industria existente e identificación de proyectos a promover hace conveniente que una misma agencia los tenga a su cargo, que en el caso de Panamá es el Centro de Investigación y Promoción de Exportaciones (CIPIEX), que ha realizado ya algunas de estas tareas, y

/con apoyo

con apoyo del Centro Interamericano de Promoción de Exportaciones (CIPE), ha realizado un primer relevamiento de la oferta exportable y sus problemas en 1974. Sin embargo, el escaso personal del CIPIEX está recargado con una serie de funciones de política comercial a nivel nacional, como es la participación en negociaciones multilaterales y la fijación de posiciones en foros internacionales, actividades estas que deberían corresponder a una división o dirección de política comercial, ya sea dentro del CIPIEX o fuera de él, que separará estas funciones generales de las específicas que se han comentado y que se relacionan con productos, empresas y proyectos.

En cuanto a la tarea misma de lanzamiento de proyectos y financiamiento de exportaciones, la creación de COFINA provee un organismo idóneo, de acuerdo con su estatuto, pero que todavía está en organización.

Un problema importante en relación con la promoción de la producción para exportación lo constituye el abastecimiento de las materias primas. Como se ha visto anteriormente, la agroindustria y las industrias derivadas de la madera muestran importantes posibilidades. En el caso de la agroindustria, los programas de producción de la materia prima dependen del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), que también posee una Dirección General de Agroindustrias. Para madera, la producción se encuentra en jurisdicción de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables del MIDA, mientras que la promoción de proyectos de industrialización hasta ahora la ha realizado el Departamento de Fomento y Productividad Industrial del Ministerio de Comercio e Industria.

Resumiendo, en principio las funciones específicas necesarias para la promoción de producción industrial para exportación se están cubriendo por distintos organismos que requieren en un caso una aclaración y especialización de funciones (CIPIEX), y una coordinación de la acción de todos ellos para que la tarea de conjunto se realice eficientemente.

/3. Sustitución selectiva

3. Sustitución selectiva de importaciones

La sustitución de importaciones presenta un campo de importancia en Panamá, pero como se ha comentado anteriormente, es necesario evitar el riesgo de que se oriente hacia la creación de una economía cerrada, y que, por el contrario, se realice selectivamente y con el criterio de que el limitado mercado interno pueda ser utilizado como apoyo para la producción de exportación.

En el caso específico de Panamá, una política en tal sentido requiere de una acción genérica de identificación de posibilidades de sustitución de importaciones, y otras específicas de explotar las posibilidades que ofrecen la realización de determinados proyectos de gran volumen para desarrollar proveedores locales o aprovechar las posibilidades para el establecimiento de industrias de procesamiento (caso del puerto pesquero).

La identificación general de las posibilidades de sustitución de importaciones requiere un análisis periódico de las estadísticas de importación y de los sectores hacia donde se dirige esa importación. Hasta el presente no se tiene información cuantificada de manera adecuada para analizar cómo se realiza el abastecimiento de la industria establecida, pero el formulario de la encuesta industrial de 1974, actualmente, en proceso, incluye preguntas sobre principales insumos, separando entre nacionales e importados. La tabulación final de esta encuesta, utilizada conjuntamente con la estadística de importación permitirá realizar un relevamiento rápido, que debería repetirse periódicamente (cada dos años).

La cuestión del desarrollo de proveedores para grandes proyectos es una actividad nueva en Panamá, que requiere por lo tanto de una explicación detallada. La construcción y el funcionamiento posterior de un proyecto de gran volumen, como por ejemplo el de Cerro Colorado, creará demandas para un considerable número de productos (que es del orden de las decenas de miles), que podrá ser abastecida en parte por industrias existentes, por expansiones de su capacidad instalada

/actual, o

actual, o por industrias nuevas a crearse. El aprovechamiento de estas oportunidades exige una acción orgánica y permanente durante un largo período, de información, análisis y promoción, que si se lleva a cabo exitosamente aumentará considerablemente el impacto en la economía panameña del desarrollo del proyecto en cuestión, especialmente en el sector manufacturero de la pequeña y mediana industria. Si, en cambio, la oportunidad se deja pasar, se creará una estructura de abastecimientos e intereses que será difícil de cambiar en el futuro.

Para el desarrollo de proveedores, será necesario analizar en forma detallada las listas de productos que el funcionamiento de los proyectos necesitará (acción que, gráficamente, se suele llamar "apertura del paquete" en los estudios de transferencia de tecnología) y sus especificaciones técnicas. Comparando esta información con la producción existente y sus características, será posible detectar si la industria existente podrá contribuir a su abastecimiento, en su situación actual, o con expansiones de su capacidad y asistencia para mejorar su nivel tecnológico. La información obtenida deberá ser difundida entre los industriales, junto con el ofrecimiento de la necesaria asistencia técnica y financiera.

Si la industria existente no está en condiciones de satisfacer la demanda de ciertos artículos necesarios para el funcionamiento de los proyectos, ya sea por falta de capacidad instalada, necesidad de mejoras tecnológicas de carácter substantivo, o simplemente porque al presente no se producen en Panamá y no hay experiencia en su producción, pero se estima que la iniciación de su producción está al alcance de la capacidad técnica y empresaria, con la necesaria asistencia, la acción promotora debería extenderse a la realización de estudios de prefactibilidad de nuevas inversiones, y promover su realización mediante ofrecimiento de créditos y avales.

Esta prefactibilidad tendrá que considerar como elemento básico el costo al cual el producto demandado podría ser provisto por la industria a establecerse, para no tener repercusiones desfavorables

/sobre el

sobre el funcionamiento del proyecto principal, cuyas necesidades serán atendidas. Otros elementos a tener en cuenta muy especialmente en la selección, oportunidades entre las que ofrecen posibilidades de costo adecuadas, son las repercusiones que el establecimiento de las nuevas líneas tendrá sobre la incorporación de tecnologías, la posibilidad de exportar parte de la producción y los empleos creados. Siendo la competitividad con el abastecimiento externo un requisito esencial, como ya se ha explicado, la posibilidad de exportar se verá favorecida desde un comienzo, y en casos podrá resultar determinante si la demanda creada por el proyecto principal no es de magnitud suficiente como para justificar el establecimiento de una unidad económica de producción, pero existen mercados externos como para completar los volúmenes requeridos.

Esta acción específica de desarrollo de proveedores debe ser distinguida cuidadosamente de los proyectos complementarios asociados con los proyectos principales para proveer insumos necesarios en gran escala (explosivos, en Cerro Colorado) o aprovechar subproductos (ácido sulfúrico para aprovechar los gases sulfurosos del beneficio del mineral, también en Cerro Colorado). El desarrollo de proveedores es una acción dirigida hacia la pequeña y mediana industria para aprovechar una posibilidad de impacto específico del gran proyecto principal, y que de otra manera se perdería, con efectos de retrasar el desarrollo económico y tecnológico de ese importante estrato.

En cambio, los proyectos complementarios de los proyectos principales, por su magnitud de inversión y dificultad tecnológica y administrativa, constituyen proyectos específicos a encarar mediante una acción determinada, que podrá ser simultánea con el proyecto principal, como los proyectos ya mencionados de explosivos y ácido sulfúrico en el caso usado como ejemplo de Cerro Colorado, o bien serán manejados independientemente. El desarrollo de proveedores, por el contrario, es una acción dispersa entre gran número de empresas y empresarios, para producir una variedad de artículos cuya lista puede ir cambiando con el tiempo y sirviendo de apoyo para entrar en otros mercados y producciones.

/Estas consideraciones

Estas consideraciones indican que por su misma naturaleza, el desarrollo de proveedores es una actividad que debe ser encarada independientemente de los grandes proyectos, en los que la dirección ejecutiva debe concentrar su atención en el funcionamiento del proyecto y en que los productos que utiliza cumplan con las especificaciones necesarias, al costo que sea conveniente, pero no puede dispersarse en atender los múltiples problemas de numerosas empresas pequeñas y medianas, que muchas veces tendrán otras producciones y otras fuentes de preocupación que las que interesan al proyecto principal. Tampoco hay que confundir esta acción con la de identificación de posibilidades de sustitución de importaciones que se comentó anteriormente. Aunque técnicamente es una actividad de sustitución de importaciones, es diferente del caso general, pues se trata de anticipar una demanda que no existe al presente, con fuentes de información diferentes, estudios de mercados distintos, y generalmente con problemas de especificación técnica más detallados y complejos.

El abastecimiento de insumos a la Zona Libre de Colón es otra actividad que amerita la descripción de una función a cumplir, incluida dentro de la de sustitución de importaciones, pero también muy especial. La promoción de establecimiento de actividades de ensamblado, por ejemplo, puede dar lugar a una demanda de gabinetes, pinturas, colas, etc., que no tendrían que ser importadas del exterior, sino que podrían proveerse desde Colón y que puede proveer algunas líneas interesantes si se vincula, como se ha mencionado, el establecimiento de nuevas empresas a la creación de nuevas actividades en la Zona Libre, teniendo desde un principio en vista su potencial para la industria panameña.

A diferencia del caso del CIPIEX para las exportaciones, el Departamento de Fomento y Productividad Industrial del Ministerio de Comercio e Industria tiene menos experiencia para el desarrollo de funciones como las que se han descrito en esta sección de sustitución selectiva de importaciones y promoción de proveedores para

/grandes proyectos.

grandes proyectos. Además, parte de su personal más calificado ha sido destinado a desempeñar otras funciones (organización de COFINA), por lo que es urgente su refuerzo. Como en el caso de CIPIEX, es también necesario una especialización de funciones en unidades operativas, separando las que actualmente presta de asesoramiento y financiamiento a la pequeña industria de las de estudios y promoción de proyectos de sustitución de importaciones.

Las funciones de identificación general de posibilidades de sustitución de importaciones, desarrollo de proveedores y abastecimiento de insumos a la Zona Libre de Colón, requieren trabajar también en coordinación con COFINA, para el lanzamiento de los proyectos identificados y financiación posterior de la producción, y también con la Banca Industrial del Banco Nacional de Panamá.

4. Proyectos especiales

El abastecimiento de insumos a la industria existente o a instalarse, la provisión de servicios de apoyo (como el mantenimiento pesado), el desarrollo de los recursos naturales en sus diversos campos y el aprovechamiento de subproductos de los grandes proyectos ofrece un número de oportunidades de inversión que, en términos generales serán siempre de producción para la exportación o para substituir importaciones. Pero la identificación de dichas oportunidades no resultará de los estudios y actividades recomendadas en las dos secciones anteriores, sino de las necesidades de la industria instalada o a instalar, o de dar salida a la explotación de recursos naturales o a subproductos de proyectos como el Cerro Colorado. En general, se tratará de industrias nuevas, y algunas de ellas de cierto volumen, a establecerse en relación con programas de producción en otros sectores o subsectores, por lo que es necesario un análisis especial, distinto del de la producción para exportación o de la sustitución selectiva de importaciones, que básicamente se refiere al aprovechamiento y expansión de la capacidad de la pequeña y mediana

/industria existentes,

industria existentes, a fin de determinar las principales áreas de acción y los organismos responsables.

El abastecimiento de insumos a las industrias existentes y actividades de apoyo requiere actualizar los estudios realizados para insumos químicos y el relevamiento de las necesidades de mantenimiento de la industria existente (con propuesta de instalación de un taller para mantenimiento pesado).

El desarrollo de recursos naturales cubre principalmente las áreas de la agroindustria, madera, pasta y papel, y procesamiento de los productos pesqueros, en relación con los programas de producción de materias primas y los estudios de relevamiento del potencial de dichos recursos.

También se comprenden dentro de los proyectos especiales la producción de insumos requeridos en gran escala por proyectos como el de Cerro Colorado (caso de los explosivos, en estudio), y también de los subproductos, de los que ya se contempla el ácido sulfúrico, y tendrá que ser continuado en otras direcciones, como los metales secundarios.

En un primer análisis, la distribución de responsabilidades de estudio y promoción podría ser la siguiente:

a) provisión de insumos y servicios a la industria existente, por el Departamento de Fomento y Productividad Industrial del MCI;

b) proyectos de agroindustria, Dirección General de Agroindustria, del MIDA;

c) madera (extracción, aserríos), Dirección General de Recursos Naturales Renovables (MIDA). Utilización de subproductos (tableros, aglomerados, celulosa y papel), Departamento de Fomento y Productividad Industrial del MCI;

d) procesamiento de productos pesqueros (conservería, harina de pescado, etc.) por el departamento respectivo del MCI.

Las funciones a) y d) constituyen un motivo adicional para el refuerzo del Departamento de Fomento y Productividad Industrial del MCI.

/Los estudios

Los estudios y la ejecución de estos proyectos especiales presentan una importante posibilidad de aplicar métodos para acelerar la transferencia de tecnologías. Ya en el caso de la Corporación Azucarera la Victoria se logró practicar una apertura del paquete tecnológico, que para el proyecto de Ingenio de Pacora permitió una participación decisiva de técnicos panameños en los estudios y proyectos, y en la construcción empresas panameñas participaron, así como para la provisión de algunos componentes.

A este respecto, convendría aprovechar esta experiencia para extenderla a todo los casos de proyectos especiales, y como mínimo, requerir la participación de firmas o profesionales panameños en los estudios de factibilidad y en los proyectos, así la participación de firmas panameñas en la construcción y montaje posterior.

5. Actividades generales de apoyo

Las funciones de apoyo a la pequeña y mediana industria existente comprenden un complejo de funciones de diverso tipo, entre las que cabe distinguir las siguientes como más importantes:

a) asesoramiento para problemas técnicos, prestado en la actualidad por el Departamento de Fomento y Productividad Industrial del MCI, y por el CIPIEX en lo que se refiere a exportaciones;

b) financiamiento, desarrollado por la Banca Industrial del Banco Nacional de Panamá, y por la sección de Asistencia Financiera a la Pequeña Industria, del MCI;

c) normalización, Comisión Panameña de Normas Industriales (COPANIT), adscrita al MCI por medio del Departamento de Normas;

d) investigación tecnológica. Se ha creado un departamento en el Ministerio de Planificación y Política Tecnológica, que con el apoyo de la OEA realizó un estudio sobre la inversión extranjera en Panamá y la transferencia de tecnología, y está realizando actividades para promover la coordinación de distintos organismos.

/Como resulta

Como resulta del diagnóstico, en este campo de las actividades generales de apoyo a la pequeña y mediana industria, las actividades cruciales en esta etapa son asesoramiento para la solución de problemas técnicos de producción y la información e investigación tecnológica.

La organización de una estructura completa en estos campos, toma un tiempo considerable, y mientras se la encara será necesario diseñar actividades específicas que pueden cumplirse en un plazo relativamente breve, para poder tener efecto dentro del período del Plan.

Con esta orientación, el asesoramiento para la solución de problemas técnicos podría encararse mediante la acción conjunta de dos organismos:

i) reforzando y convirtiendo en realmente operativo el Centro de Investigaciones y Procesamiento de Productos Alimenticios ubicado en Divisa. Los problemas específicos correspondientes se contemplarán en el informe que está actualmente en elaboración por una misión del Servicio de Asesoramiento Industrial, de ONUDI;

ii) reforzando el Centro de Proyectos y Productividad del Ministerio de Comercio e Industria.

Para tener apoyo externo a fin de poder encarar problemas más complejos, sería conveniente explorar la posibilidad de celebrar acuerdos que establezcan una modalidad operativa flexible de cooperación en casos específicos, por parte del Instituto Centroamericano de Investigación Tecnológica e Industrial (ICAITI).

En los aspectos, también importantes, de organización, administración y gestión de empresas, podría explorarse igualmente la posiblidad de celebrar acuerdos similares entre el Centro de Proyectos y Productividad, y el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), y con el Instituto Nacional de Administración de Negocios (INAN), de México.

La idea básica de estas dos últimas recomendaciones, es que para la marcha ordinaria de una actividad de asesoramiento a la pequeña y mediana empresa sobre problemas de producción y funcionamiento, es necesario disponer de una fuente próxima a la que se pueda

/recurrir con

recurrir con rapidez. Los programas específicos de asistencia técnica de otras fuentes tienen un alcance distinto, para realizar estudios especiales que toman un timpo más o menos largo, y pueden por lo tanto también tener un período de gestión y tramitación, lo que no resulta operativo para resolver casos concretos de asesoramiento a la pequeña y mediana industria.

6. Necesidades de organización y coordinación

Las distintas funciones de promoción en sectores específicos para cumplir con la ejecución de las políticas a desarrollar durante el período del Plan de Desarrollo requieren una acción coordinada por parte de un número de organismos, dependientes de distintos ministerios, y dos entidades descentralizadas (COFINA y CODEMIN), como puede apreciarse en el cuadro adjunto, en el que se ha vertido la discusión anterior. Es de notar que en este cuadro figura agregado el Ministerio de Planificación y Política Económica, debido a que la Dirección Regional deberá tener parte en los estudios y decisiones de localización que acompañarán al lanzamiento de los diversos proyectos.

Al nivel ejecutivo, será posible que los distintos organismos constituyan grupos de trabajo para desempeñar las funciones identificadas, correspondiendo a los organismos con responsabilidad primaria de ejecución convocar a las reuniones correspondientes y proponer la realización de tareas conjuntas, sin perjuicio de que los otros participantes propongan sus sugerencias.

Sin embargo, siempre será necesario que haya un nivel superior de coordinación, que tenga a su cargo la supervisión del desarrollo de la política de promoción industrial, resuelva los conflictos que se planteen entre distintos organismos y proponga, en caso necesario, las acciones específicas o las modificaciones a las políticas adoptadas que se requieran según las circunstancias.

Los requisitos exigibles a cualquier sistema de coordinación que se adopte deben ser los siguientes:

/Cuadro III-8

Cuadro III-8

FUNCIONES ESPECIFICAS DE PROMOCION INDUSTRIAL Y ORGANISMOS PARTICIPANTES Y RESPONSABLES

Funciones	MCI CIPIEX	COFINA	MCI Depto. fomento y producción industrial	MIDA Agroindustria	MIDA Recursos naturales renov.	MCI Recursos pesqueros	CODEMIN	Ministerio de planificación y política económica (regional)
1. Promoción de producción para exportaciones								
1.1 Estudio de mercados externos	xx							
1.2 Análisis de la oferta exportable	xx							
1.3 Asesoramiento a empresas sobre comercialización externa	xx							
1.4 Identificación proyectos nuevos y ampliaciones	xx	x		x	x	x		x
1.5 Lanzamiento de proyectos nuevos	x	xx		x	x	x		x
1.6 Financiamiento exportaciones		xx						
2. Substitución selectiva de importaciones								
2.1 Análisis de las importaciones y del abastecimiento a la industria existente			xx	x	x	x		
2.2 Desarrollo de proveedores para grandes proyectos y la zona libre de Colón			xx			x	x	
2.3 Identificación de proyectos de substitución	x		xx	x	x	x		
2.4 Lanzamiento de proyectos	x	xx						x
3. Proyectos especiales								
3.1 Necesidades de la industria existente (análisis)			xx					
3.2 Identificación de proyectos agroindustriales				xx				x
3.3 Identificación proyectos de extracción y aserrío de maderas			x		xx			x
3.4 Identificación de proyectos de tableros, aglomerados, centrachapados, celulosa, cartón y papel			xx		x			x
3.5 Procesamiento de productos y subproductos pesqueros			x			xx		x
3.6 Identificación de proyectos para insumos y subproductos de la mina de Cerro Colorado			x				xx	x
3.7 Lanzamiento de proyectos especiales		xx	x	x	x	x	x	x

x = Organismo participante.

xx= Organismo con responsabilidad primaria de la función.

/a) debe asegurar

a) debe asegurar que no hay superposición en la aplicación de políticas;

b) debe asegurar que no queden sin cubrir áreas importantes;

c) el sistema de coordinación y supervisión no debe convertirse en una etapa más, que alargue trámites y sea, eventualmente, una causa adicional de rigidez administrativa;

d) debe garantizar un fluir de información sobre lo que cada agencia está haciendo, para que las demás que intervienen en la política de promoción industrial y el resto de la Administración Pública, sepan qué es lo que está ocurriendo, aunque no tengan que intervenir.

En forma tentativa, el sistema de coordinación y supervisión podría estar constituido por un Comité Interministerial de Política Industrial, integrado por los ministros (o quien designen) de Comercio e Industria, Desarrollo Agropecuario, Hacienda y Tesoro y Planificación y Política Económica.

Este comité interministerial sesionaría dos veces por año, o cuando las circunstancias lo requieran, a convocatoria de cualquiera de los ministerios integrantes.

Los organismos responsables de las distintas políticas elevarían a sus respectivos ministerios informes sobre las tareas que realizan, y las actividades de los grupos de trabajo de que sean responsables. Eventualmente, harán constar su disconformidad o sus críticas al funcionamiento de los grupos de trabajo en que participen pero de los que no sean responsables. Todos los informes serán consolidados en uno global de aplicación de la política de promoción industrial, preparado por una Dirección Sectorial de Planificación o Programación Industrial, a crearse en el ámbito del Ministerio de Comercio e Industria, y mientras esa dirección no exista, por un grupo de trabajo del Ministerio de Comercio e Industria y de Planificación y Política Económica.

El comité ministerial analizará el informe, y sacará las conclusiones necesarias sobre la modificación de políticas. El informe y las conclusiones del comité ministerial será publicado y circulado a toda la administración y a los sectores privados interesados.

/Es importante

Es importante señalar que esta tarea de coordinación y supervisión de la política de promoción industrial requiere la existencia de un sistema de información estadística sobre diversos aspectos importantes.

Por ejemplo, las importaciones exoneradas por empresas con contrato con el gobierno, y el importe de los derechos exonerados, son materia del Informe Anual del Contralor, que se publica después del 1º de octubre de cada año, con la información correspondiente al año anterior. En algunos años, esta información global ha sido complementada por la apertura de las importaciones exoneradas según partida arancelaria. Sin perjuicio de la responsabilidad legal de incluir estas informaciones en un informe anual, el funcionamiento del sistema de promoción industrial requiere que esta información se transforme en series estadísticas, de frecuencia trimestral o semestral, para garantizar un rápido conocimiento de cómo está evolucionando la aplicación de los contratos.

Otro ejemplo lo constituyen los Certificados de Abono Tributario. La reglamentación de la Ley 108 establece en sus artículos 24 a 26, la emisión de dichos certificados por el Ministerio de Hacienda y Tesoro, la información que debe contener cada certificado y el control por beneficiario de los certificados emitidos y de los aplicados a impuestos. El procedimiento administrativo establecido define las etapas de trámite y modelos de los formularios a emplear, pero no incluye la compilación estadística por parte del Ministerio de Hacienda y Tesoro, de los certificados emitidos, y de los presentados para abono de impuestos.

Es claro que, por lo menos en estos dos casos, la inclusión en memorias anuales es indispensable para control administrativo y de responsables, pero estas funciones no deben confundirse con las de información para fines de política, que debería ser objeto de una organización adecuada.

/IV. PRIORIDADES DE

IV. PRIORIDADES DE ACCION INMEDIATA

La iniciación de una tarea de promoción industrial con ejercicio de diversas funciones, acciones en distintas áreas de la economía y desarrollo de tareas por distintos organismos, es un problema difícil, que requiere una estrategia bien diseñada de iniciación y ampliación paulatina. De otra manera, si se quisiera iniciar todas las acciones a la vez y crear desde un principio organismos de control y supervisión, se podrían frenar por tiempo indefinido acciones descentralizadas, indispensables y que deberían realizarse rápidamente. Con la realización de estas acciones se reunirá una experiencia preciosa para el futuro.

Teniendo presente estas directivas generales, sería recomendable en una primera etapa comenzar las siguientes tareas, relativamente simples en su período inicial, y que requieren solamente decisiones ejecutivas, sin asistencia técnica:

1. Formulación de un primer paquete de proyectos para COFINA, recopilando la información existente en el Ministerio de Planificación y Política Económica, Ministerio de Comercio e Industria, y Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Este paquete debería consistir en cinco o seis proyectos, por lo menos, sin que sea requisito un monto mínimo de inversión. El objetivo sería ganar rápidamente experiencia en las funciones de promoción y vinculación de la actividad privada con COFINA.

2. Refuerzo del personal y reorganización del CIPIEX, aumentando el número de profesionales y personal de nivel intermedio y separando la ejecución de funciones en dos campos: uno de apoyo a la política comercial y negociaciones, y otro de promoción de exportaciones. Una primera tarea en este último campo sería la evaluación y actualización de la encuesta del CIPE sobre oferta exportable y sus problemas, para detectar necesidades de acción y adquirir experiencia en una tarea que debería realizarse anual o bianualmente.

/3. Refuerzo de

3. Refuerzo de personal y reorganización del Departamento de Fomento y Productividad Industrial, aumentando el número de profesionales y personal de nivel, y constituyendo unidades operativas para estudios e identificación de proyectos para sustitución de importaciones, desarrollo de proveedores y análisis de proyectos especiales. Se debería acelerar la compilación de la muestra industrial de 1974, con tabulación detallada de la información relativa a abastecimiento de materias primas, que por primera vez en Panamá desde 1968 se presentaría abierto entre nacional e importado.

Un funcionario seleccionado para la tarea de desarrollo de proveedores realizaría un viaje de corta duración a Chile y Perú. En el primer país visitaría la mina de cobre de Chuquicamata, que es de características similares en su tipo de explotación a Cerro Colorado, y especialmente los departamentos de cobre y almacenes. En Santiago, visitaría también el Servicio de Cooperación Técnica de la CORFO (Corporación de Fomento de la Producción) para completar su información sobre cómo se resolvieron en Chile los problemas de cooperación de la pequeña y mediana industria en el abastecimiento de la gran minería del cobre. En el segundo país, visitaría la industria pesquera y de procesamiento de productos y subproductos en el Callao, para conocer la forma en que se realiza el abastecimiento de artes de pesca, repuestos y accesorios a esas actividades por parte de la pequeña y mediana industria peruana.

Un viaje como el propuesto puede organizarse sin dificultades, con cooperación de las respectivas embajadas de Chile y Perú en Panamá, y de las panameñas en los dos países, y tendría una duración máxima de quince días en Chile y una semana en Perú. A su regreso, el funcionario iniciaría una tarea preliminar de relevamiento de demandas y de la capacidad de oferta de proveedores locales para la Corporación Azucarera La Victoria y el IRHE, para adquirir experiencia mientras se prepara el proyecto detallado de Cerro Colorado y se determinan todas sus necesidades. También cubriría, en un futuro

/próximo, el

próximo, el desarrollo de proveedores para las actividades a realizarse en el puerto pesquero de Vacamonte. Aunque se piense que Cerro Colorado y Vacamonte podrán ser fuentes de demanda recién dentro de unos años, la complejidad de la tarea requiere una formación especial a iniciarse cuanto antes, y el primer ejercicio en la industria azucarera y el IRHE podría proveer ya algunas oportunidades.

4. Organización de la Estadística de exoneraciones de importación e impuestos, y de los Certificados de Abono Tributario, emitidos y presentados como pago de impuestos, en colaboración de la Contraloría, Ministerio de Hacienda y Tesoro y Ministerio de Comercio e Industria.

5. Estudio y decisión sobre reformas al sistema de los CAT, para determinar la conveniencia de reducir el plazo mínimo para su presentación, y la posibilidad de su endoso.

6. Fijación de condiciones mínimas para renovación de contratos, tendientes a establecer requerimientos de nueva inversión y empleo, y establecer un plazo máximo de duración si se acepta la solicitud. Conviene tener presente que durante 1976 vencerán cinco contratos celebrados de acuerdo con la Ley 12 de 1950 y treinta y siete de acuerdo con la Ley 25 de 1957, número que se elevará en los tres próximos años a diecisiete para la primera ley y cincuenta y tres de la segunda.

Una vez realizadas, o iniciadas, las tareas anteriores durante el primer semestre de 1976, en el segundo semestre sería conveniente estudiar la organización del propuesto Comité Interministerial de Política Industrial, de la Oficina Sectorial de Programación Industrial, y del funcionamiento de todo el sistema de promoción, mientras que los distintos organismos están ya desempeñando sus funciones. Paralelamente, o a comienzos del año próximo, habría que organizar la revisión de la tarifa arancelaria y del sistema de incentivos a la producción industrial.

/ANEXO

ANEXO

Para completar la información estadística actualmente disponible sobre la industria manufacturera, a fin de facilitar las tareas de programación, es necesario tomar varias acciones, que se indican a continuación.

En primera prioridad, debería acelerarse la tabulación de la información recogida en la encuesta de 1974 sobre materias primas compradas, clasificadas por origen nacional y extranjero. Al cuadro global, con información sobre cantidades y valores que se publicó por última vez en la encuesta de 1968, habría que agregar un cuadro que mostrara la apertura de los valores según las 24 ramas de actividad. Esta información debería continuar compilándose anualmente.

En segunda prioridad, dado que presentan algunas dificultades de realización, pero siempre urgentes para mejorar los elementos de programación, estarían las siguientes elaboraciones:

a) confección de un índice de volúmen físico de la producción industrial, si fuera posible a base de 24 índices de ramas, con la ponderación por valor agregado a costo de factores;

b) proseguir el análisis de la información sobre materias primas compradas, codificando la información por sector de origen. Aunque todavía no resultaría una matriz de relaciones interindustriales, la información permitiría analizar adecuadamente los encadenamientos y evaluar la situación de sustitución de importaciones y los efectos de los sistemas de liberación de importaciones para promoción de la producción;

c) desagregar el cuadro de incremento de activos físicos según las 24 ramas de actividad, y analizar la posibilidad de clasificar las inversiones en maquinaria y equipos, según se destinen a la producción, transporte interno y accionamientos (motores) y máquinas herramientas.

/Estas recomendaciones

Estas recomendaciones no excluyen las que se formulan en otras secciones sobre estadísticas de aplicación de los sistemas de promoción de la producción y de la emisión y presentación de los Certificados de Abono Tributario. Por el contrario, y en tercera prioridad, convendría estudiar la posibilidad de que el Cuadro III-2 de características de establecimientos según actividad, que comprende los datos básicos de ocupación, producción, consumo intermedio y otros, se presente también para el total o por principales ramas de actividad, correspondientes a 1) Empresas de inversión extranjera, y 2) Empresas con contrato de promoción, a fin de poder conocer mejor la extensión y efectos correspondientes.

Capítulo IV

EL ESTADO DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO AGROPECUARIO AL NIVEL NACIONAL

A. PLANTEAMIENTO GENERAL - SINTESIS DE LA SITUACION

I. CONTENIDO Y FINALIDAD DE ESTE DOCUMENTO

El Ministerio de Planificación y Políticas Económicas de Panamá ha preparado una versión preliminar de un Plan Nacional de Desarrollo para el período 1976-80. Este Plan se presenta en dos volúmenes que corresponden a sus dos partes principales. El primer volumen se refiere a la planificación global y macroeconomía de la economía nacional como un todo; el segundo, se refiere al aspecto sectorial y dedica un capítulo al análisis de cada sector, con el grado de detalle necesario para definir su situación dentro del nivel nacional. Así, el Capítulo XIII, titulado "Plan de Desarrollo Agropecuario", se refiere específicamente a este sector.

Se ha solicitado a ILPES una misión de evaluación de esta planificación nacional, tanto en su aspecto global como sectorial al nivel nacional. Esta es la tarea que la misión designada intenta hacer en este capítulo en lo que se refiere al sector agropecuario. Para ello y con el fin de utilizarlos como marco de referencia, en el punto II siguiente se presenta la conceptualización de lo que la misión entiende por sistema de planificación. En el punto III se examina a grandes rasgos el estado de la planificación agrícola a nivel nacional en Panamá. Finalmente en el IV se intenta hacer la evaluación de la planificación agrícola al nivel nacional dentro del contexto conceptual descrito en II. En las secciones siguientes se procura aportar metodología y sugerencias para reforzar aquellas partes de la planificación sectorial agropecuaria encontradas débiles en la evaluación al nivel nacional.

/II. EL SISTEMA

II. EL SISTEMA DE PLANIFICACION

1. El subsistema o estrato nacional de planificación

El Plan Nacional de Desarrollo de Panamá y sus interrelaciones con la planificación sectorial agrícola, pueden ser evaluados y revisados desde el punto de vista de la conceptualización que considera a la planificación del desarrollo de un país como un sistema compuesto de subsistemas ordenados, cada uno de los cuales tiene una autonomía relativa, pero presenta interdependencias verticales y horizontales, directas e indirectas, con algunos o todos los otros subsistemas componentes.

Dentro de tal sistema, el subsistema o estrato de la planificación nacional, a la que se refiere el Plan Nacional, presenta verticalmente y hacia la base, interdependencias definibles con el subsistema sectorial agrícola. Este, a su vez, tiene horizontalmente relaciones de fuerte dependencia mutua con otros subsistemas, principalmente con el de desarrollo regional, el agroindustrial y el de los servicios sociales. Hacia la base, la planificación al nivel del sector agropecuario tiene relaciones verticales de interdependencia principalmente con el subsistema de planificación de programas y proyectos agropecuarios y agroindustriales.

En este contexto, es evidente que un Plan Nacional de Desarrollo sólo podrá ser logrado en su estrategia, objetivos y metas si entre él y la planificación del desarrollo del resto de los subsistemas o estratos de planificación existe un alto grado de coherencia y compatibilidad, puesto que es a estos niveles inferiores donde se van ejecutando las actividades planificadas que conducen al comportamiento deseado de las variables macroeconómicas postulado en el Plan Nacional de Desarrollo.

/2. El marco

2. El marco para la planificación agropecuaria

Para asegurar la obtención de este alto grado de coherencia, es indispensable explicitar, al nivel nacional, las relaciones de dependencia a que se debe someter la planificación del desarrollo sectorial. Tal explicitación es la que está contenida en los normalmente llamados marcos de planificación. Este marco, para el caso del sector agropecuario, debe delimitar el ámbito nacional de la planificación agrícola. Para ello, debe estar compuesto básicamente por:

- el conjunto de objetivos nacionales, debidamente compatibilizado y jerarquizado, que se busca alcanzar con el desarrollo económico y social como un todo, y el conjunto derivado de objetivos sectoriales;
- la estrategia nacional y sectorial de desarrollo;
- las políticas nacionales básicas, tales como la arancelaria, tributaria, de precios, de estabilización monetaria, seguridad nacional, ahorro, consumo, previsión, etc. y las políticas sectoriales formuladas dentro del contexto formado por las políticas nacionales;
- las metas que para los diferentes componentes del desarrollo debe alcanzar el sector agropecuario, de acuerdo al rol y al aporte que al respecto le asigna la planificación nacional;
- los volúmenes de financiamiento y de otros recursos que le asigna al nivel nacional.

Al establecer claramente el contexto de planificación para el subsistema inmediatamente inferior, el marco de planificación actúa como un instrumento de coordinación y coherencia entre el subsistema dominante y el subsistema dependiente. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que dicho marco no constituye una posición rígida e inmutable; por el contrario y especialmente en los primeros intentos de planificación, es más exactamente marco de referencia, cuyo grado de realismo debe ser mejorado mediante un proceso de

/aproximaciones sucesivas

aproximaciones sucesivas, alimentado por los aportes de valores, que al enfrentarse a una realidad más concreta, va encontrando el subsistema dependiente.

3. La definición del marco de planificación

En consecuencia, la definición de un marco nacional de planificación agrícola no puede ser formulada a priori ni aun en el caso de ser la primera aproximación. En efecto, un Plan Nacional de Desarrollo no puede asignar con realismo un rol determinado a un sector de la economía ni fijarle estrategias y metas a cumplir, ni destinarle recursos para la ejecución de sus actividades de desarrollo, sin disponer de un adecuado conocimiento de los recursos, estructuras y funcionamiento del proceso socioeconómico en vigencia en dicho sector. Las tendencias reveladas por las series estadísticas son insuficientes para realizar esta tarea a un nivel de interpretación que le de al Plan Nacional el carácter de un instrumento realmente útil para orientar el desarrollo del país.

En consecuencia, el Plan Nacional debe contener un capítulo de diagnóstico y análisis de la situación estructural y de funcionamiento del proceso socioeconómico de cada sector, con explicitación de las causas básicas que lo han generado y determinado en sus características actuales. Además, este capítulo debe contener a lo menos una alternativa de proyección que muestre las metas sectoriales que es posible alcanzar con los recursos que el país está en condiciones de destinar a ello.

En este punto es necesario recordar que debido a las múltiples variables que juegan en una proyección y en un plan de desarrollo, variables que pueden tomar una variada gama de valores y pueden ser combinadas en muy diferentes formas, no existe una proyección o un plan único de desarrollo sino que un número muy elevado de ellos; pero solamente uno es el óptimo. Como es imposible con la capacidad de cálculo reclutable, calcular un número suficiente de proyecciones

/o planes

o planes para determinar este plan óptimo, se acepta como bueno un plan que satisfaga adecuadamente un número de objetivos y metas elegido por las autoridades políticas del país.

III. EL ESTADO DE LA PLANIFICACION AGRICOLA EN PANAMA

Panamá, dispone actualmente de un estudio-diagnóstico del sector agropecuario preparado por el Proyecto de Planificación del Desarrollo Agrícola (MIDA-MPPE-PNUD-FAO-USAID), que se estima bastante completo y realista. Este mismo Proyecto ha hecho la proyección de una de las perspectivas de desarrollo, demostrando con ella que mediante las acciones allí consultadas se pueden lograr determinadas metas de producción, productividad, empleo, uso de los recursos, etc. dentro del sector agropecuario.

Al parecer tanto este diagnóstico como esta proyección, han sido ampliamente utilizados para la preparación del Capítulo XIII "Plan de desarrollo agropecuario" del Plan Nacional de Desarrollo. También, al parecer, del potencial de desarrollo detectado en el análisis de este diagnóstico y de las metas demostradas como posibles de alcanzar en la proyección estudiada, se extrajeron los antecedentes necesarios para insertar el sector agropecuario en la Planificación Nacional y para asignarle un rol motriz de desarrollo; fijarle una tasa de crecimiento; un aporte a las exportaciones y a la sustitución de importaciones; un rol como proveedor de materias primas agroindustriales y como creador de empleo, etc.

Además de los trabajos de planificación agropecuaria citados, existe un diagnóstico interpretado de la situación de la agricultura de Panamá, preparado por una misión de la Agencia para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID) en 1973. Este diagnóstico es bastante completo en su análisis tanto del subsector de la producción como de la comercialización y ofrece muchas ideas de estrategia y política que pueden ser utilizadas en futuras planificaciones.

/IV. EVALUACION DEL

IV. EVALUACION DEL ESTADO DE LA PLANIFICACION AGRICOLA AL NIVEL NACIONAL

Sobre el resultado obtenido con el procedimiento indicado, en cuanto a lograr, por una parte, una demostración de la viabilidad de las posiciones, valores y metas asignadas por la planificación nacional al sector agropecuario y, por la otra, a establecer un adecuado marco nacional para las nuevas etapas de planificación agrícola que se proyecta cubrir, la Misión tiene las siguientes observaciones y apreciaciones:

1. El rol del sector agropecuario en el crecimiento económico del país, su aporte a la creación de empleo, su gravitación en la balanza de pagos y su participación en las demás variables macroeconómicas y sociales aparecen bien definidos en el Plan.

2. En cuanto a la demostración de viabilidad de estas posiciones asignadas al sector agropecuario en la planificación nacional, resulta muy difícil relacionar, en su forma actual, el capítulo correspondiente "Plan de Desarrollo Agropecuario" con la asignación de roles y metas que el Plan Nacional le hace al sector agropecuario. En efecto, este capítulo no parece organizado y escrito con la intención de que sirva de apoyo y demostración de viabilidad a las posiciones y valores que el Plan Nacional le asigna al sector agropecuario.

Por otra parte, el capítulo adolece de inconsistencias en los valores asignados a algunas de sus variables básicas.

Incidentalmente, es conveniente hacer notar que actualmente no existe en Panamá un plan de desarrollo agropecuario, sino que, como se ha dicho, se ha estudiado sólo una perspectiva de desarrollo. Por lo tanto no es apropiado el título dado a este capítulo. Parece más acertado llamarlo solamente "Sector agropecuario".

Para darle al diagnóstico en este capítulo la forma que se estima que le corresponde dentro del Plan Nacional, la Misión ha

/preparado el

preparado el esquema correspondiente, que se presenta como literal B de este capítulo. Para reescribir esta parte, parece posible utilizar el diagnóstico USAID y el diagnóstico preparado por el Proyecto de Planificación del Desarrollo Agropecuario, ya mencionados. En cuanto a la parte correspondiente a la proyección, la Misión estima que se puede usar la preparada por el Proyecto, previa adaptación de su año base y de su año meta a los correspondientes al Plan Nacional de Desarrollo.

3. El Plan de Desarrollo no explicita en forma sistemática y clasificada todos los objetivos nacionales, políticos, sociales, económicos y técnicos que se trata de alcanzar con su ejecución. Tampoco indica claramente el grado de compatibilidad ni el nivel de prioridad asignado a cada objetivo, para ponderarlos por lo menos cualitativamente en su uso para determinar los beneficios de las acciones de desarrollo.

Como consecuencia de esta situación, el capítulo "Plan de Desarrollo Agropecuario" no contiene tampoco un análisis del rol y la importancia del sector para la consecución de los objetivos nacionales. Además, tampoco señalan en forma sistemática y jerarquizada, los objetivos derivados y los propios de la planificación del sector. En el Anexo 2, la Misión intenta, con fines exclusivamente metodológicos, configurar un listado de objetivos nacionales aparentemente elegidos por la autoridad política del país. Con el fin de ilustrar la metodología propuesta, se agrega un análisis cualitativo del rol que el sector agropecuario puede asumir en la consecución de estos objetivos supuestos.

4. La estrategia sectorial de desarrollo no aparece identificada al nivel de profundidad, detalle e integralidad requerido por el rol de sector motriz del desarrollo nacional que, entre otros, se le asigna al sector agropecuario. Tampoco esta estrategia aparece claramente enmarcada por la estrategia nacional de desarrollo. Esta situación es especialmente indeseable para el caso del sector

/agropecuario, por

agropecuario, por cuanto su realidad y las posibilidades de alterarla aparecen en este sector, fuertemente condicionadas por factores ecológicos y/o biológicos, sobre cuyo comportamiento el hombre tiene una muy limitada capacidad técnica y/o económica de influir.

Con el fin de colaborar en la identificación de la estrategia de desarrollo agrícola más viable y de mayor capacidad para lograr eficientemente los objetivos, en el documento Anexo 3, la Misión propone una metodología que permite llegar sistemáticamente a este fin. Para ilustrar el uso de esta metodología, ella se presenta aplicada a un primer intento de identificar los factores condicionantes y las posibles opciones de desarrollo que, dentro de la realidad agropecuaria de Panamá, ellos parecen configurar. Además, se señala el tratamiento que se debe dar a estas opciones de desarrollo para configurar, en base a la combinación elegida de ellas, el patrón de desarrollo y la trayectoria estratégica que se adoptará para lograr la situación-objetivo que se desea alcanzar en el sector, al término del período de desarrollo planificado.

5. Las políticas instrumentales nacionales tales como la tributaria, monetaria, precios, crédito, arancelaria, etc. no están descritas sistemáticamente en el Plan Nacional. Tampoco en el capítulo "Plan de Desarrollo Agrícola" aparecen claramente establecidas las políticas instrumentales sectoriales derivadas y/o encuadradas por las nacionales. En efecto, poco se dice, por ejemplo, sobre políticas de comercialización agrícola y menos aún sobre la intervención del Estado en esta comercialización. Una situación semejante se presenta con respecto a los precios agrícolas, abastecimiento de insumos, crédito, investigación, asistencia técnica, política agraria, etc.

Para clarificar el efecto instrumental de tales políticas y facilitar así su formulación por las autoridades competentes, en el documento anexo 4, la Misión hace un listado e interpretación sistemática de las políticas instrumentales de más frecuente uso en el desarrollo planificado de la agricultura.

/6. En el

6. En el Plan Nacional de Desarrollo no se demuestra que el volumen de recursos que se asignan al sector agropecuario al nivel nacional, es suficiente y adecuadamente destinado a las acciones de mayor valor estratégico para producir los cambios de dirección y velocidad en la estructura y funcionamiento del proceso socioeconómico de este sector, necesarios para producir los aportes al desarrollo nacional que se le asignan.

La Misión estima a priori, que el monto de recursos asignados parece insuficiente para que el sector pueda desempeñar cumplidamente el rol motriz que el Plan Nacional le asigna. Además, considera, también a priori, que las prioridades y destino que se da a estos recursos asignados deben ser revisados en función de los objetivos y metas que se desea alcanzar en la situación-objetivo para el sector.

En cuanto a los proyectos en ejecución, se echa de menos un análisis sistemático y una interpretación de cada proyecto mayor, en cuanto a su impacto y a su aporte de beneficios a todos los objetivos básicos en relación a sus costos directos e indirectos. Solamente se señalan sus beneficios económicos cuantificables. Tampoco se encuentra un análisis del actual "paquete" de proyectos para establecer el grado en que ellos forman un subsistema coherente y adecuadamente compatibilizado e integrado, tanto en su estructura interna como en sus interdependencias con los demás subsistemas de planificación sectorial, regional y nacional.

Se estima que esta parte del Plan debe ser revisada cualitativamente en función de la estrategia de desarrollo que finalmente se elija y, cualitativamente, en base a los indicadores y montos específicos de inversión que se pueden extraer del análisis de proyectos ya ejecutados o en ejecución.

Para señalar con más detalle lo que en el caso agrícola se debe entender por subsistema de proyectos y presentar alguna metodología para su diseño, la Misión presenta el literal F del presente capítulo. En éste, con la finalidad de definir los

/roles básicos

roles básicos o rectores que debe asumir una entidad sectorial de planificación de inversiones agrícolas, se hacen las consideraciones del caso acerca de las características que tiende a asumir el proceso de inversión en el caso agrícola, así como también se identifica el contexto o marco de planificación que debe encuadrar la formulación del subsistema de planificación de proyectos, tanto en su conjunto como en sus componentes. Finalmente, se destaca la necesidad y alta conveniencia de disponer de una entidad sectorial específicamente responsabilizada de promover, orientar, evaluar, asignar, financiar, coordinar y controlar la ejecución de los proyectos que deben integrar el subsistema de planificación y ejecución de proyectos agropecuarios y agroindustriales, prediales y extraprediales.

7. Se estima que a la comercialización agrícola tanto para el mercado interno como para la exportación no se le da la real importancia que ella tiene en un proceso de desarrollo agrícola. En consecuencia, no se la estudia con la profundidad que el caso requiere. Al proceder así, no se consigue identificar algunos problemas básicos de gran envergadura que la planificación debe superar para hacer viables sus postulados. A manera de ejemplo, a este respecto, no se destaca claramente el hecho de que el nivel de precios agropecuarios interno es superior para los productos básicos con potencial de exportación, a los precios que pueden conseguir en el mercado internacional. Ante esta situación, es obvio que el país debe aumentar su eficiencia en la producción de estos bienes hasta un nivel de costos de producción que le dé a estos productos la necesaria capacidad de competencia para conquistar en los mercados externos la cuota de colocación que se les asigna en la promoción de exportaciones consultada en el Plan Nacional de Desarrollo.

/La Misión

La Misión sugiere la conveniencia de darle a la comercialización agrícola y a su relación con la agroindustria, el tratamiento de subsector, dedicándole un subcapítulo a su estudio diagnóstico y la proyección de su modernización y ampliación de su capacidad instalada, así como también a las políticas instrumentales que deben orientar la intervención del gobierno en este subsector.

/B. ESQUEMA DE

B. ESQUEMA DE PREPARACION DEL DIAGNOSTICO INTENCIONADO

I. USOS DEL DIAGNOSTICO

- Describir y explicar la estructura y el funcionamiento del proceso socioeconómico en vigencia en el sector agropecuario;
- pronosticar la evolución del proceso socioeconómico del sector, dentro del plazo de planificación elegido, de mantenerse el patrón actual de desarrollo;
- identificar los factores condicionantes, tanto de potencial como de restricción, que han determinado la estructura y el funcionamiento del proceso socioeconómico del sector y, además, la posible vigencia futura de dichos condicionantes;
- apoyar la labor de diseño de la situación-objetivo que se desea para el sector al término del plazo de planificación elegido.

II. EL ROL Y SIGNIFICACION DEL SECTOR AGROPECUARIO DEL PAIS

1. Aspectos de funcionamiento del proceso socioeconómico agropecuario

a) Comportamiento comparativo a nivel nacional y sectorial de las variables macroeconómicas

- población, empleo y migración;
- PIB;
- ingreso y su distribución;
- nivel y estructura del consumo;
- importaciones, exportaciones, saldo balanza comercial;
- inversión bruta interna;
- dotación de recursos naturales;
- crédito institucional, privado y oficial;
- participación en los ingresos y gastos;
- transferencias intersectoriales de ingresos.

/b) Aspectos socioeconómicos

b) Aspectos socioeconómicos

i) Análisis del ingreso agropecuario y de las condiciones de vida rural.

Se trata de describir y analizar la situación actual y las tendencias que presenta así como su distribución (funcional, personal, regional).

Variables a analizar:

- ingreso agropecuario;
- distribución (funcional, personal, regional);
- transferencias de ingresos (intrasectoriales);
- utilización del ingreso;
- condiciones de vida rural.

ii) Organización de las fuerzas sociales y grado de participación.

iii) Conclusiones.

c) Posición e importancia del sector agropecuario en la economía nacional, respecto a los siguientes aspectos:

- empleo y transferencia de mano de obra al resto de los sectores;
- producción y abastecimiento de alimentos y materias primas, tanto para el consumo interno como para la exportación, y su impacto en la balanza de pagos;
- evolución y distribución del ingreso y su efecto en la ampliación del mercado interno, así como en la acumulación de capital;
- movilización y participación social en el proceso de desarrollo del país;
- oferta, demanda y comercio exterior de productos agropecuarios.

i) Análisis de la oferta

- tendencias de la producción agropecuaria total y por habitante, de los principales productos y grupos de productos, y de los cambios en la composición de la producción;

/tendencias y

- tendencias y estructura de las exportaciones de productos agropecuarios. Posibilidades de sustituir importaciones agropecuarias;
- cuantificación de la oferta global de productos agropecuarios y determinación de los cambios en su composición y tendencias;
- abasteciniento a través de productos importados, coeficiente de importaciones.

ii) Análisis de la demanda

- evolución de la demanda interna, total y por habitante; de su composición; destino; origen, etc.;
- identificación de las variables que han influido en su evolución (ingresos, población, otros);
- estado nutricional de la población y factores que lo explican;
- evolución y estructura de las exportaciones agropecuarias;
- composición de la demanda global, interna y externa.

iii) Análisis del comercio exterior

- evolución de los mercados de demanda;
- evolución de las importaciones agropecuarias;
- evolución de las exportaciones agropecuarias;
- balance comercio exterior agropecuario, relación de términos del intercambio;
- organización institucional para la exportación.

iv) Conclusiones:

Debe establecerse la forma en que la agricultura desempeñará su papel de abastecedor de la demanda interna y externa y de proveer y ahorrar divisas necesarias para el desarrollo del país; en este último caso, ya sea aumentando las exportaciones, o sustituyendo importaciones agropecuarias.

/2. Aspectos de

2. Aspectos de estructura del proceso socioeconómico agropecuario

a) Recursos naturales

i) Se trata de comparar las características ecológicas y la disponibilidad de suelos, clima, agua, flora y su ubicación, con los requisitos que al respecto exigirán los distintos cultivos susceptibles de desarrollarse.

Es importante identificar, además, las potencialidades y restricciones naturales que para su uso económico presentan los recursos naturales y el grado en que ellos son modificables por una acción ad-hoc.

Es preciso considerar los usos alternativos de las tierras según su uso potencial, teniendo en cuenta las posibilidades de erosión y pérdida de capacidad de uso de los recursos naturales (problema importante en Panamá).

Variables que deben analizarse:

- suelos;
- clima;
- agua;
- flora;
- análisis integral de los recursos naturales (a través del uso potencial, comparación del uso de las tierras con su aptitud potencial, regionalización de la producción y estado de conservación de los recursos naturales).

ii) Conclusiones

b) Mano de obra

i) El análisis debe realizarse teniendo en cuenta las características especiales de este recurso y dentro de las definiciones políticas que sobre este importante factor se ha asignado a este sector por el Gobierno dentro de las metas globales. El análisis en general deberá ser de carácter demográfico y se refiere básicamente a la población rural, su composición, población en edad de trabajar y población activa.

/Variables a

Variables a analizarse

- disponibilidad y requerimientos cuantitativos y cualitativos de mano de obra;
- composición y tendencias de la ocupación de este recurso;
- características del empleo y desempleo;
- condiciones laborales, de vida, relacionadas con las características de la ocupación.

ii) Conclusiones

c) Capital

i) El análisis debería incluir, a lo menos, a los bienes de capital y a los insumos utilizados a nivel del predio. El diagnóstico en este punto debería explicar hasta qué punto este recurso ha sido responsable directo de las variaciones en la combinación de los recursos; la eficiencia productiva; y su efecto en la producción, empleo, distribución de ingreso y transferencias intersectoriales de capital. Un análisis semejante debe hacerse para el uso extrapredial del capital en infraestructura de comercialización, de servicios territoriales (vialidad, electrificación, telecomunicaciones), etc.

Variables a analizar:

- formación anual de capital;
- capital acumulado en forma de capacidad instalada de producción predial y extrapredial;
- uso de insumos.

Sería conveniente igualmente estudiar el origen del capital en uso (propio del sector u otros); destino y categoría (fundiario de exportación, etc.).

ii) Conclusiones. Capacidad de producción instalada, sus deficiencias estructurales e infraestructurales.

d) Tecnología

i) Se trata de caracterizar y medir la tecnología utilizada y sus niveles de productividad, identificar los efectos que ha tenido

/en el

en el desarrollo agropecuario y las causas que han originado su evolución en el pasado.

Variables a analizar

- acervo tecnológico disponible (interno y externo);
- combinación de los factores;
- técnicas agropecuarias predominantes;
- productividad agropecuaria (del suelo, mano de obra, capital, de todos los factores en conjunto);
- grado de uso del acervo tecnológico disponible.

ii) Conclusiones

3. Otros aspectos

a) Análisis de las políticas agropecuarias utilizadas (se sugiere utilizar para este análisis el esquema del Anexo 4).

b) Análisis de la organización y funcionamiento del sector público agropecuario.

III. NOTA FINAL

La interpretación del diagnóstico para identificar la estrategia de desarrollo a utilizar, se haría de acuerdo a la metodología indicada en las literales C y D en tanto que la elección del instrumental de políticas, programas y proyectos para ejecutar la estrategia elegida se haría de acuerdo a lo indicado en las literales E y F.

/C. EL MARCO

C. EL MARCO DE LOS OBJETIVOS NACIONALES Y LOS OBJETIVOS SECTORIALES AGRICOLAS

I. ALCANCES

En esta sección sólo se intenta explicitar, a manera de primera aproximación y con fines metodológicos, una lista preliminar de los objetivos nacionales que aparentemente son considerados prioritarios por la autoridad política de Panamá. No se intenta jerarquizar ni detectar el grado de compatibilidad de estos objetivos, por ser esta una tarea que sólo puede ser hecha competentemente por el equipo que eventualmente le de forma definitiva a este listado.

II. EL MARCO DE OBJETIVOS

Los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo establecen, implícita o explícitamente, como los grandes objetivos nacionales a lograrse con un desarrollo planificado, los siguientes:

1. Objetivos políticos

a) Plena soberanía sobre todo el territorio nacional y afianzamiento consecuente de la seguridad nacional.

b) Plena independencia y autonomía en la toma de las decisiones nacionales.

c) Plena integración del desarrollo socioeconómico regional e interregional, en función del aprovechamiento máximo del potencial de cada región.

2. Objetivos sociales

a) Máxima participación de todos los estratos de población en la ejecución del proceso de desarrollo socioeconómico del país.

b) Distribución equitativa a todos los participantes de los beneficios del desarrollo económico y social.

c) Erradicación de la extrema pobreza.

/3. Objetivos económicos

3. Objetivos económicos

a) Crecimiento acelerado y sostenido del producto interno bruto.
b) Balanza de pagos postiva.
c) Creación de pleno empleo con altos niveles de productividad y de remuneraciones.
d) Abastecimiento con producción nacional de la demanda total de alimentos y de materias primas agrícolas.
e) Estabilización de precios.

4. Objetivos técnicos

a) Conservación de los recursos naturales renovables y de la calidad del medio ambiente.

III. ROL POTENCIAL DEL SECTOR AGROPECUARIO EN EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS NACIONALES

Los estudios-diagnósticos y su evaluación, hechos en el país, indican que en la consecución de los objetivos nacionales políticos, económicos y sociales enumerados, el sector agrícola puede asumir un rol decisivo para algunos de ellos y hacer aportes de gran importancia para los demás. En efecto, un examen somero al respecto muestra lo siguiente:

1. Objetivos nacionales políticos

a) Soberanía y seguridad nacional

La expansión de la frontera agrícola y la colonización ordenada y racional requerida para poner en producción las tierras que se van abriendo, son formas claramente eficientes de ocupar el territorio nacional y de asentar en ellas la soberanía panameña.

b) Autonomía e independencia

La autosuficiencia alimentaria elimina una de las formas más presionantes de dependencia del exterior. El crecimiento productivo del sector agropecuario, la elevación de su nivel tecnológico y

/la acumulación

la acumulación de capital en forma de capacidad instalada de producción, contribuirán a debilitar otras formas de dependencia externa.

c) Desarrollo regional equilibrado

Las posibilidades de desarrollo de las regiones rezagadas de Panamá se basan casi exclusivamente sobre sus recursos agropecuarios y forestales aptos para producir productos primarios y materias primas agroindustriales. En consecuencia, la aceleración del desarrollo de las economías regionales y de sus centros urbanos de servicios es estrechamente dependiente de la eficiencia con que se pongan en producción estos recursos.

2. Objetivos nacionales sociales

a) Participación e incorporación

Algunos de los bolsones de mayor marginalización política, cultural, económica y social se sitúan en las regiones agrícolas, exhibiendo a menudo simultáneamente un alto grado de subutilización de sus recursos humanos y/o naturales. La movilización de tales recursos mediante la agregación de capital, tecnología y capacidad de gestión involucradas en la acción de desarrollo agrícola, conjuntamente con la demanda adicional por mano de obra que pueden generar otros proyectos en zonas especiales y/o de agroindustrias, proporcionarán la base para la activa participación de tales masas en el proceso económico y para su posterior incorporación social, cultural y política.

b) Distribución de los beneficios del desarrollo económico y social

Las actividades de quilibrar la dotación de tierra con los demás factores de producción en las unidades de producción; las de eliminación de la precariedad legal en la tenencia de la tierra y las de modernización y racionalización de la comercialización agrícola, todas ellas requeridas para eliminar restricciones al desarrollo agrícola, se deben constituir en importantes medios de captación de ingresos adicionales por los agricultores minifundistas y de aumentar su participación en la distribución de los beneficios del desarrollo económico. La política del gobierno de desviar hacia los sectores rurales una parte importante de la capacidad de prestación de los

/servicios sociales,

servicios sociales, permitirá también una mayor participación de estos grupos poblacionales en los frutos del desarrollo social.

c) Erradicación de la extrema pobreza

En las áreas rurales se encuentran la mayor parte de los pobres extremos del país. Probablemente la totalidad de los agricultores de subsistencia están en esta categoría. En efecto, las actividades de producción de estos agricultores no tienen un sentido económico sino que de simple supervivencia nutricional, por lo que ellas constituyen la parte más importante de su modo de vida a un nivel de mínima satisfacción de las necesidades humanas vitales. No pueden ni deben, por lo tanto, ser agrupados en conjunto con los otros agricultores que en mayor o menor grado producen para el mercado, ya que el cambio de su modo de vida y de producción no puede ser motivado ni llevado a cabo con el simple uso de los servicios agrícolas de apoyo y las actividades promotoras tradicionales del Estado. Por sus características sociológicas, deben ser tratados como un grupo social aparte para estudiarlo y diagnosticarlo en profundidad y planificar su incorporación social, cultural y económica en base a poner en uso un sistema de instrumentos ad-hoc que permitan romper su actual modo de vida y escala de valores, que actúan como lastre para su incorporación. Probablemente, el pleno éxito en esta labor se logra solamente con los componentes de la próxima generación. En consecuencia de lo dicho, es probable que este grupo poblacional no debe ser incluido en el sector agrícola durante los próximos años y que, en consecuencia, su problemática, planificación de su incorporación e implementación de esta planificación, deba ser confiada básicamente a los ministerios que administran los servicios sociales. Solamente después de cumplida la etapa de incorporación social y cultural, podría ingresárseles como productores económicos al sector agrícola para promover su incorporación económica. Sin embargo, aún segregando este grupo poblacional, las cifras estadísticas indican que aún quedan en el sector agrícola una elevada cantidad de agricultores minifundistas y de trabajadores manuales pobres, cuyo fortalecimiento económico puede ser un aporte significativo al combate de la extrema pobreza en el país.

/3. Objetivos nacionales

3. Objetivos nacionales y económicos

a) Crecimiento acelerado y sostenido del PIB

El producto interno bruto agrícola es un componente de primera importancia de la parte de bienes del PIB nacional. La intensificación del uso de los recursos naturales y humanos del sector, actualmente subutilizados u ociosos tiene potencial suficiente para mantener y aún mejorar la actual posición jerárquica del producto agrícola en la estructura del producto nacional. Por otra parte, es evidente que un rezago en el desarrollo y el dinamismo del sector agropecuario actuará como un fuerte limitante del desarrollo regional y agroindustrial, principalmente, y de la economía como un todo en último término, postergando el alcance de la etapa de desarrollo acelerado y sostenido.

b) Balanza de pagos positiva

La balanza comercial agropecuaria ha sido en el pasado significativamente positiva, lo que ha permitido al sector entregar importantes saldos de divisas a los otros sectores de la economía. En efecto, en el lado de la balanza referente a la exportación de bienes, los productos agropecuarios han ocupado una posición de jerarquía preponderante. Aunque en los años recientes se ha notado una tendencia al deterioro en la balanza comercial del sector agropecuario, parece altamente posible revertir esta tendencia explotando el potencial de bienes primarios exportables y, aún más significativamente, incrementando la producción para la exportación de productos agroindustriales. En consecuencia, se puede afirmar que el sector agropecuario puede jugar un rol decisivo en el logro del objetivo nacional de obtener una balanza comercial positiva.

c) Pleno empleo y mejoramiento del ingreso

El sector agropecuario es la principal fuente de mano de obra del país, parte importante de la cual se encuentra actualmente subempleada o desempleada. El grupo poblacional que forman los agricultores de

/subsistencia se

subsistencia se encuentra incluido en las estadísticas descriptivas de la situación del empleo. Sin embargo, aún segregando a este grupo poblacional, hay siempre un excedente de mano de obra rural de fuerte importancia. A lo anterior y como consecuencia de ello y de la baja tecnología y acumulación de capital físico y humano, la productividad de la mano de obra de este sector es la más baja de todos los sectores de la economía nacional. La situación vigente en lo referente a los aspectos de nivel de empleo y productividad en el campo panameño, es probablemente una posición de mínima, por lo que cabe esperar que un desarrollo de la capacidad instalada de producción agrícola y de agroindustria rural puede mejorar apreciablemente el nivel del empleo y además, a través de un aumento de la productividad, el nivel de ingresos, disminuyendo así la significación de la cuota de la población que se ve obligada a emigrar en busca de empleo en otros sectores. Para que este efecto sea logrado en su máxima expresión, es preciso que se pongan en uso tecnologías intensivas de mano de obra, las que en el caso de la agricultura, son especialmente eficientes aún a altas escalas de producción. Lo anterior es especialmente aplicable a la producción de bienes primarios exportables, que exige el uso de una compleja tecnología para obtener la elevada calidad requerida por los mercados externos para estos bienes. Esta obtención de calidad es por sí misma una nueva fuente de empleo agrícola y rural y de mejora en su nivel de remuneraciones.

La explotación en gran escala del potencial forestal existente, así como la reforestación masiva de las áreas degradadas y suelos forestales y la utilización de ambos en la provisión de materias primas para silvoindustrias, que es posible crear en el corto plazo, pueden constituirse también en importantes fuentes de empleo bien remunerado. En resumen un desarrollo agropecuario y forestal y un desarrollo agro y silvoindustrial acelerado pueden hacer una contribución de alta significación al objetivo nacional de creación de pleno empleo a mejores niveles de remuneración.

/d) Abastecimiento con

d) Abastecimiento con producción nacional de la demanda de alimentos y materias primas agropecuarias

La responsabilidad por la consecución de este objetivo nacional queda enteramente radicada en el sector agropecuario, por ser la única fuente de producción y oferta de esta clase de bienes en el país.

e) Estabilización de precios

Normalmente en los países en desarrollo, el precio de los alimentos tiene una incidencia preponderante en el costo de la vida y en consecuencia, una fuerta ponderación en la estructura del índice del nivel de precios al consumidor. Una producción agropecuaria suficiente y eficiente, que origine una oferta adecuada para satisfacer la demanda de alimentos a un nivel de precios estables o decrecientes, es claramente un factor de estabilidad antiinflacionaria.

4. Objetivos nacionales técnicos

a) Conservación de recursos naturales y de la calidad del medio ambiente

De los recursos naturales renovables de que dispone Panamá, una muy alta proporción se encuentra en el sector agropecuario y son susceptibles de uso económico por el hombre. El elevado nivel de temperaturas y de lluvias que se produce en el territorio panameño le dan una alta aceleración al proceso de fotosíntesis y de crecimiento vegetal y una elevada capacidad de arrastre mecánico de las aguas que escurren desde las partes altas. Esta situación y la relativamente accidentada topografía del país, crean un complejo problema de conservación del recurso natural básico, vale decir, el suelo, tanto de su composición físico-química como biológica. La erosión y/o degradación del suelo genera procesos en cadena que distorsionan en alto grado los ecosistemas vigentes, con el resultado de fuertes pérdidas de recursos naturales de uso agrícola. La responsabilidad del agricultor panameño en la conservación del patrimonio básico nacional, es entonces relativamente mayor que la que tienen los agricultores de muchos otros países. Deben de adoptarse a la brevedad las medidas necesarias para que este

/agricultor actúe

agricultor actúe como conservacionista de los recursos naturales renovables que usa en actividad económica, en lugar de ser el principal agente destructor de ellos, como ha ocurrido en gran parte hasta la fecha. Sólo así se podrá obtener el fuerte aporte del sector a la consecución de este objetivo nacional.

En cuanto a la mantención de la calidad del medio ambiente, la distorsión de los ecosistemas mencionados puede tener efectos bastante deteriorantes, existiendo hasta la posibilidad de que ciertas áreas lleguen al estado de desierto biológico, si no se impone un sentido consevacionista en el uso de los recursos naturales.

5. Objetivos sectoriales agropecuarios

La importante participación que le cabe a la actividad agropecuaria en la consecución de los objetivos nacionales, que pone de manifiesto el somero análisis del numeral anterior, indica claramente que estos objetivos nacionales configuran la parte básica del marco de planificación del desarrollo agropecuario. Su expresión al nivel del sector, se constituye así en objetivos propios del sector, con una jerarquización semejante y compatibilizados en función del grado de conflicto que pueda existir entre estos objetivos al nivel sectorial.

A estos objetivos sectoriales, derivados de los objetivos nacionales, deben agregarse los objetivos propios del sector, que deben ser alcanzados para habilitarlo a cumplir el rol que la planificación nacional le asigna al desarrollo del sector. Tales objetivos podrían ser los siguientes:

a) Sociales

- plena incorporación del agricultor de subsistencia y de su familia;
- dotación integral de servicios sociales a la población rural;
- eliminación total del precarismo en la tenencia legal de la tierra;
- ampliación de la institucionalidad de servicios de apoyo, investigación, comercialización, planificación, promoción, control, capacitación al nivel requerido para administrar el proceso de desarrollo.

/b) Económicos

b) Económicos

- crecimiento acelerado y sostenido del producto agrícola;
- plena utilización del agua y del suelo disponibles dentro de un contexto de conservación de los recursos naturales renovables;
- pleno empleo para la población del agro a un nivel de productividad equivalente por lo menos al promedio nacional;
- distribución de la tierra en un sistema de unidades de producción dotadas para practicar una fuerte agricultura de mercado;
- ampliación y modernización del sistema de comercialización agrícola al nivel necesario para dar el servicio más eficiente a productores y consumidores;
- creación de la capacidad para identificar, formular, evaluar, financiar, ejecutar y controlar la ejecución de sistemas integrados de proyectos de desarrollo de áreas y de recursos naturales.

En base a este conjunto de objetivos se puede configurar a manera de primera aproximación una situación-objetivo de estructura y funcionamiento del proceso socioeconómico del sector agropecuario, que se estima deseable alcanzar al término del período de desarrollo planificado.

D. EL MARCO DE ESTRATEGIA

Se estima que la estrategia de desarrollo del sector agropecuario por la estrecha dependencia que ella tiene de la estrategia nacional y por su fuerte incidencia potencial sobre el desarrollo de los otros sectores, debe ser formulada con una participación decisiva de los planificadores del nivel nacional y elegida de común acuerdo con los planificadores sectoriales. Por esta manera obligada de gestarse, la estrategia de desarrollo para el sector agrícola debe considerarse como parte integrante del marco nacional para la planificación de este sector.

I. METODOLOGIA PARA LA IDENTIFICACION DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO A ADOPTAR

1. Factores condicionantes en acción

Un análisis ajustado a la realidad de las posibilidades de desarrollo socioeconómico del sector agropecuario, debe necesariamente basarse en la identificación y efecto de los factores condicionantes de potencial productivo y de restricción que se encuentra en acción en el agro del país y que se suponen que seguirán en acción en el lapso de planificación elegido. En efecto, un análisis aunque sea solamente cualitativo de la importancia e impacto de cada uno de estos factores condicionantes y de sus posibles interacciones, pueden permitir detectar y configurar las opciones de desarrollo con capacidad de alterar la realidad vigente, hacia la situación-objetivo deseada. Al elegir estas opciones con capacidad de alterar la realidad, se entra a actuar estratégicamente y se deja de lado el procedimiento normativo o formal. El análisis del diagnóstico para detectar los factores condicionantes de potencial y de restricción, es entonces el primer paso a dar en la tarea de configurar una estrategia para el desarrollo agropecuario, ya sea perspectiva o para enmarcar la planificación a plazos más cortos.

/En la

En la clave que se adjunta se propone una metodología para ir detectando sistemáticamente los factores condicionantes de potencial y de restricción, naturales o sociales (creados por el hombre) y que se encuentran en acción ya sea dentro o fuera de los predios, como asimismo el grado en que ellos son modificables por la acción del hombre dentro del horizonte temporal de planificación elegido. Posteriormente se intenta hacer, con el carácter de preliminar y tentativa, una identificación de tales factores condicionantes.

A continuación, en base a la posible acción e interacción de los factores condicionantes, se procura configurar las opciones de desarrollo que parecen ofrecerse dentro de la realidad actual del sector. Para evaluar el aporte e importancia estratégica de cada opción de desarrollo es necesario someter a cada una de ellas a un análisis cualitativo de beneficio-costos, entendiendo por beneficios el aporte que cada opción de desarrollo puede hacer a la consecución de los objetivos nacionales y sectoriales y por costos el insumo en recursos humanos, materiales y de inversión que requiere la ejecución de la opción en escrutinio. En función de los resultados de este análisis y del encuadre de políticas nacionales, se trata de establecer la factibilidad política, técnica, económica, social e institucional de la opción, así como su complementariedad y compatibilidad con las otras opciones estudiadas.

El paso siguiente es la elección de la combinación de las opciones de desarrollo, priorizada y compatibilizada, que se adoptará como patrón de desarrollo o trayectoria estratégica para alcanzar la situación-objetivo elegida, dentro del horizonte temporal de planificación.

En función de las metas que es posible alcanzar con la trayectoria estratégica se debe hacer un examen de viabilidad de la situación-objetivo preliminar, para establecer si ella es alcanzable con dicha trayectoria de la acción, elegida como la mejor dentro de la realidad existente. Si el resultado es negativo, se debe

/modificar la

modificar la situación-objetivo hacia el nivel encontrado factible de lograr. En esta forma, la situación-objetivo adquiere el carácter de definitiva.

Mediante el procedimiento descrito, se espera identificar la estrategia de desarrollo que permita obtener el máximo de beneficios con el menor costo, en función de las posibilidades reales de modificar en el sentido deseado la estructura y el funcionamiento del proceso socioeconómico en vigencia en el sector agropecuario, actuando sobre la dirección y la velocidad de los cambios posibles mediante instrumentos con capacidad real de modificarlos.

/Clave para

Clave para la clasificación y estudio de los factores condicionantes de desarrollo agropecuario

- Factores condicionantes del desarrollo agrícola
  - Prediales
    - Condicionantes de potencial
      - Naturales
        - no modificables por el hombre
        - modificables por el hombre en el mediano plazo
      - Creados por el hombre (sociales)
        - no modificables en el mediano plazo
        - modificables en el mediano plazo
    - Condicionantes de restricción
      - Naturales
        - no modificables
        - modificables por el hombre en el mediano plazo
      - Creados por el hombre
        - no modificables en el mediano plazo
        - modificables en el mediano plazo
  - Extra-prediales
    - Condicionantes de potencial
      - Naturales
        - no modificables
        - modificables por el hombre en el mediano plazo
      - Creados por el hombre
        - no modificables en el mediano plazo
        - modificables en el mediano plazo
    - Condicionantes de restricción
      - Naturales
        - no modificables
        - modificables en el mediano plazo
      - Creados por el hombre
        - no modificables en el mediano plazo
        - modificables en el mediano plazo

/II. IDENTIFICACION PRELIMINAR

II. IDENTIFICACION PRELIMINAR DE ALGUNOS FACTORES CONDICIONANTES DEL DESARROLLO AGROPECUARIO DE PANAMA

1. Factores en acción dentro de los predios (unidades de producción)

1. Condicionantes de potencial productivo

a) Factores naturales

i) No modificables por la acción del hombre:

- elevada disponibilidad relativa de suelos con capacidad de producción vegetal, habilitados o habilitables;

- régimen de lluvias y de temperaturas muy adecuado para configurar, en secano, una temporada de crecimiento vegetal activo de unos ocho meses de duración en la vertiente del Pacífico y continuo, en la vertiente del Atlántico;

- elevada producción anual de aguas para el regadío y otros fines, y amplia posibilidad de construcción de presas para el almacenamiento y traslado temporal de estas aguas, con el beneficio agregado de aportes importantes al control de crecidas y al drenaje invernal de los suelos planos;

- existencia de cultivos y rubros pecuarios de buena adaptación ecológica, cuyo producto parece tener un fuerte potencial de productividad y mercado por existencia potencial de demanda interna y/o externa;

- existencia de amplias superficies de suelos de aptitud silvícola, que pueden ser reforestadas con especies exóticas de alto valor a corto plazo como materias primas silvoindustriales.

ii) Factores naturales modificables por el hombre:

- buenas reservas de bosques naturales con potencial maderero y silvoindustrial.

b) Creados por el hombre

i) No modificables en el mediano plazo

ii) Modificables en el mediano plazo

- excedente de mano de obra

/2. Factores condicionantes

2. Factores condicionantes de restricción predial

a) Factores naturales

i) No modificables por la acción del hombre:

- alta proporción de los suelos disponibles con capacidad de uso restringido y con exigencia de uso de prácticas conservacionistas;

- topografía accidentada de una alta proporción de los suelos, que restringe la mecanización y encarece el transporte y el regadío;

- elevadas temperaturas que impiden practicar cultivos y rubros pecuarios de zonas templadas, de altos rendimientos y avanzado grado de mejoramiento genético;

- exceso de precipitaciones en amplias áreas de la vertiente del Atlántico, que restringe la vocación para cultivos anuales, productores de grano ya que afectan a la fertilidad y conservación del suelo.

ii) Modificables por la acción del hombre en el mediano plazo:

- sequía de verano en los suelos de la vertiente del Pacífico;

- exceso de agua en el perfil de los suelos planos durante el invierno;

- falta de fertilidad natural y precaria conservación de la fertilidad agregada en una alta proporción de los suelos cultivables;

- cubierta vegetal de escaso valor económico en superficies importantes de suelos ganaderos y forestales.

b) Creados por el hombre

i) No modificables en el mediano plazo:

- hábitos de vida y de producción del agricultor de subsistencia;

- Importantes superficies de suelos degradados y erosionados.

/Modificables en

ii) Modificables en el mediano plazo:

- tenencia precaria de la tierra en una alta proporción de las unidades de producción;
- subdotación de tierra en un elevado número de las unidades de producción;
- falta de adiestramiento de la mano de obra;
- baja capacidad de gestión;
- baja capacidad instalada de producción predial;
- baja capacidad de ahorro y de inversión predial;
- baja capacidad de asimilación de tecnología y de técnicas de administración.

2. Factores en acción fuera de los predios (unidades de producción)

1. Condicionantes de potencial productivo

a) Factores naturales

i) No modificables por la acción del hombre:

- forma geográfica del país que configura distancias cortas para el acceso por agua o por tierra de los suelos productivos;
- abundancia de cursos de agua eventualmente aprovechables para la navegación, mediante la regulación de sus caudales por embalses y de su trayectoria, por canalizaciones;
- aparente existencia de buenos sitios para la construcción de presas para el almacenamiento a bajo costo del excedente de lluvias invernales, con fines de regadío, control de crecidas, regulación de recarga de las napas que inundan el perfil de suelos y de los acuíferos, producción hidroeléctrica, navegación, usos urbanos y/o industriales;
- ubicación geográfica favorable del país con respecto a mercados de gran volumen.

ii) Modificables por el hombre en el mediano plazo:

- elevada superficie de suelos pantanosos costeros (manglares).

/b) Creados por

b) Creados por el hombre

i) Modificables en el mediano plazo:

- disponibilidad de mercado externo y/o externo por demanda insatisfecha y/o por oferta competidora desplazable, para productos agropecuarios que pueden ocupar eficazmente la capacidad instalada e instalable de producción predial y extrapredial;
- infraestructura territorial y de servicios subutilizado;
- amplia oportunidad de modernizar y de mejorar la eficiencia del subsector de comercialización agropecuaria;
- amplia base de materias primas agropecuarias para el desarrollo agroindustrial;
- programas y proyectos en formulación o ejecución;
- objetivos, estrategias y políticas nacionales.

2. Factores condicionantes de restricción extrapredial

a) Factores naturales

i) No modificables por la acción del hombre:

- difícil accesibilidad a las tierras altas y territorios de la zona oriental y de la vertiente del Atlántico;
- falta de bahías de aguas profundas para la construcción de puertos mayores.

ii) Modificables por la acción del hombre en el mediano plazo.

b) Creados por el hombre

i) No modificables en el mediano plazo

ii) Modificables en el mediano plazo:

- insuficiente capacidad de traslado espacial de los productos hacia el mercado y de los insumos y los servicios hacia las unidades de producción;
- insuficiente capacidad de acopio, clasificación, procesamiento, almacenaje y distribución para el traslado temporal de los productos desde su cosecha hasta la fecha de su consumo;
- insuficiente capacidad de transferencia del dominio de los productos;
- insuficiente capacidad institucional para la prestación de los servicios de apoyo técnico, empresarial, financiero y de

/comercialización a

comercialización a los productores agrícolas para la planificación, ejecución y operación de sus proyectos de instalación de capacidad de producción en sus predios;

- falta de infraestructura de riego y drenaje;
- falta de infraestructura de vialidad;
- falta de infraestructura de comercialización y de aprovisionamiento de insumos;
- falta de infraestructura y de capacidad para la prestación de los servicios sociales de educación, salud y nutrición;
- falta de infraestructura habitacional rural;
- falta de mercado, por insuficiencia actual de ventajas comparativas, para algunos cultivos muy difundidos y de amplia adaptación ecológica.

III. OPCIONES DE DESARROLLO

El conjunto de factores de potencial productivo y de restricciones que parecen estar en acción en el sector agropecuario de la economía panameña, configuran una serie de alternativas u opciones de desarrollo, con diferentes períodos de maduración de sus beneficios y exigencias de costos. Estas alternativas, por competir por el uso de los recursos escasos del país, presentan incompatibilidad de ejecución, lo que obliga a priorizarlas, previa verificación de su factibilidad, en función de la importancia y oportunidad de sus beneficios netos para el desarrollo socioeconómico del sector en pos del alcance de los objetivos. La combinación de alternativas prioritarias elegidas constituye, como se ha dicho, la trayectoria estratégica o patrón de desarrollo que se fija al sector.

Las opciones de desarrollo que en un primer examen cualitativo de los factores condicionantes, parecen hacerse evidentes, son los siguientes:

/1. Uso estratégico

1. Uso estratégico de la tierra en uso

Uso integral y más intensivo de la tierra actualmente incorporada a la producción, mediante la aplicación de capital, tecnología y capacidad de gestión a la explotación de cultivos anuales y permanentes y rubros pecuarios de alto potencial agroeconómico y con amplios mercados de demanda insatisfecha o de oferta competidora desplazable, tanto internos como externos.

2. Incorporación de nuevos suelos de frontera agrícola

Mediante la aplicación de capital, tecnología y capacidad de gestión, ordenada en programas integrales de colonización, dirigidos a crear infraestructura económica y social, habilitación de suelos y formación de unidades prediales de producción dotadas de servicios de apoyo y de comercialización de insumos y productos.

3. Uso estratégico del agua

Regadío de tierras, dentro de un contexto de uso y manejo integral del agua. El uso y el manejo del recurso agua incide fuertemente en el regadío, drenaje, recarga de napas subterráneas, control de crecidas e inundaciones, producción de energía hidroeléctrica y navegación fluvial, desarrollo industrial y abastecimiento urbano. En consecuencia, todo intento de uso o manejo del agua para cualesquiera de los fines señalados debe prestar debida atención a los efectos del uso elegido sobre los demás, con el fin de identificar y valorizar debidamente tanto los costos y beneficios directos como los inducidos por dicho intento.

Para acondicionar tierras para un uso continuo e intensivo, con un alto grado de seguridad de la inversión, ya sea porque están próximas a agotar su capacidad de producción en secano o por tratarse de áreas-proyecto para cultivos anuales o permanentes intensivos, el regadío es el medio más efectivo de consolidar esta base productiva.

/En efecto,

En efecto, en la zona con sequía de verano en el país, el riego no sólo permite agregar meses al período natural de crecimiento vegetal activo, sino que, además, permite hacerlo continuo con lo cual se crea de inmediato las condiciones básicas necesarias para cultivos permanentes agroindustriales y para cultivos de período corto en una rotación continua en base a dos o más cultivos por año, incluidos cultivos hortícolas de exportación en su estado natural o procesados. La misma situación de base productiva pasa a ser disponible para la ganadería. Si dichos proyectos de regadío se plantean dentro del contexto del uso integral del agua, que en lo posible incluya el represamiento de las aguas de invierno, se capturan los beneficios adicionales de control de los efectos indeseables del exceso de agua. A través de hacer continuo el uso del suelo para la producción, el riego puede multiplicar varias veces la capacidad económica de producción intensiva en secano de la tierra beneficiada. De este hecho deriva la gran importancia de esta opción de desarrollo. A manera de ejemplo, se puede citar el caso de la caña de azúcar, la que en base al riego, podría duplicar su actual productividad y con ello, bajar su costo a niveles que hagan altamente competitiva el azúcar de Panamá en los mercados internacionales.

Para lograr todo el efecto benéfico de los proyectos de riego, es indispensable que ellos sean formulados como un componente de un sistema de proyectos integrados para el desarrollo del área delimitada por el proyecto de riego. Dichos proyectos adicionales deben atender al desarrollo concomitante de los demás factores o aspectos que determinan la capacidad instalada de producción predial y extrapredial del área para que se pueda operar al nivel de intensidad permitida por el riego y por el manejo racional del agua. La conceptualización de esta planificación de sistema de proyectos integrados, se presenta con algo más de detalle en el literal E.

/4. Uso estratégico

4. Uso estratégico del bosque

Forestación de suelos con capacidad de uso sólo forestal o erosionados, con el fin de proveer materia prima para silvoindustrias.

El país tiene una alta proporción de sus suelos productivos con una capacidad de uso restringido, lo que obliga a adoptar prácticas conservacionistas en la utilización de estos suelos. Por desatención a este requisito, el país ha debido sufrir la degradación y erosión de una superficie muy importante de sus suelos productivos, los que sólo son rescatables a largo plazo mediante su uso silvícola. Además, existen superficies apreciables con vocación exclusivamente forestal. Este conjunto de suelos proporcionan una base productiva de primera importancia para diseñar y ejecutar un programa de aprovechamiento racional del bosque natural en pie y de reforestación con especies exóticas de rápido crecimiento en el país y productoras de fibra adecuada para la fabricación de celulosa y papel, dentro de un plazo que puede ser de unos cinco años para obtener la primera cosecha de producto silvoindustrial.

5. Uso estratégico de la comercialización

Ampliación y modernización del sistema de comercialización agropecuaria para cada producto de volumen importante, para aumentar la eficiencia de sus servicios de utilidad de tiempo y de lugar mediante el diseño, dotación de infraestructura y operación de canales de comercialización que, en forma de redes nacionales, comuniquen expeditamente al productor con el consumidor en la transferencia de cantidad y de calidad de los productos comercializados. Esta eficiencia es especialmente requerida en el caso de productos de exportación en los que la oportunidad y la calidad en la entrega de grandes volúmenes es decisiva en la competencia por mercados externos. También lo es para la provisión de materia prima al subsector agroindustrial nacional de exportación o de mercadeo interno.

/6. Legalización de

6. Legalización de la tenencia de la tierra

Siendo la tierra en el caso agrícola, la base de la propiedad privada y al mismo tiempo la garantía de estabilidad y utilización de las inversiones, así como también de la recuperación de los préstamos que para ello se hagan, es evidente que el precarismo en la tenencia de la tierra se constituye en un grave obstáculo para la aplicación, a nivel de finca, de los esfuerzos de desarrollo. La ejecución de un programa de regularización y titulación de la tenencia de la tierra es en consecuencia un medio estratégico básico para crear un acondicionamiento exigido por el desarrollo agropecuario.

7. Dotación equilibrada de tierra a las unidades de producción

La tierra es la base que en último término determina el grado de capacidad de producción eficiente y con economías de escala que es posible instalar en un predio determinado, mediante la agregación de los demás factores de producción. La insuficiente dotación de tierra en el caso del minifundio, además de imponer un nivel muy bajo a la capacidad de producción que es posible instalar, determina una subutilización de la mano de obra y una mala conservación de los recursos naturales, especialmente del suelo. En el otro extremo, el latifundio con tierras ociosas por insuficiente concurrencia de los otros factores de producción, especialmente del capital y de la capacidad de gestión, crea el problema de la subutilización de suelos productivos y de la infraestructura territorial que los sirve, con las consecuencias que ello tiene sobre el crecimiento del producto interno agrícola. La creación de un sistema nacional de fincas dotadas de suficiente tierra para permitir la aplicación eficiente de capital, mano de obra y capacidad de gestión a una escala de producción que les permita operar competitivamente en una agricultura de mercado, permite dotar al sector agropecuario de la capacidad de producción que responde dinámicamente a las demandas de producción del resto de los sectores y de un desarrollo acelerado de la economía, lo que le da a esta opción un claro sentido estratégico.

/8. Incorporación del

8. Incorporación del agricultor de subsistencia

Aunque el problema de este sector de la población rural es en primer término un problema social, ya que el problema básico a resolver es el cambio del modo de vida de estos agricultores, la vivencia de ellos en el campo produce inevitablemente interferencias con los esfuerzos de desarrollo, que pueden ser de bastante importancia y que en todo caso, crean un clima de inquietud social que no es el más propicio para servir de base a un proceso de desarrollo acelerado. En consecuencia, esta situación puede considerarse como una fuerte restricción al desarrollo. Su remoción requiere de la atención concentrada y persistente de parte de las autoridades políticas de la nación, ordenada en un programa ad-hoc, para colocarlo en vías de solución en el más breve plazo. La responsabilidad por la ejecución de este programa quedará posiblemente radicada en su mayor parte fuera de las instituciones del sector agropecuario.

9. Uso estratégico de la institucionalidad del sector agropecuario

En los países en desarrollo, el Estado debe asumir obligadamente una serie de funciones, las que por su naturaleza, magnitud e imposibilidad de que el ejecutante capte sus beneficios, quedan fuera del alcance del sector privado. Tal es el caso de las funciones de control y policía animal y vegetal; construcción de infraestructura territorial; prestación de servicios de apoyo (asistencia técnica, investigación, crédito, comercialización); infraestructura extrapredial de riego, drenaje y control de crecidas; etc. requeridas por los productores agrícolas para poder planificar, ejecutar y operar sus proyectos de instalación de capacidad adicional de producción en sus predios. Además, el Estado debe operar políticas que aseguren mercado y precios de sostén a los productores. Por otra parte, en aquellos casos en que el sector privado muestra incapacidad para asumir la tarea de ejecutar proyectos de producción primaria y/o de

/agroindustrias de

agroindustrias de importancia básica y evidente para el desarrollo, el Estado debe actuar, en carácter subsidiario y tal vez con el propósito de traspasar esta actividad al sector privado tan pronto como éste esté en capacidad de asumir la responsabilidad correspondiente. También, es evidente que si se decide ejecutar un programa de reforma agraria la responsabilidad de llevarlo a cabo cae enteramente sobre el Estado.

Por otra parte, el proceso de desarrollo agropecuario requiere siempre de la ejecución de proyectos de muy variada naturaleza. Para que el efecto de estos proyectos pueda ser plenamente logrado es necesario que en las áreas en que ellos se ejecutan encuentren la concurrencia de otros proyectos concomitantes que les proporcionan las economías externas para lograr dicho efecto. En otras palabras, la situación normal de la problemática del desarrollo agrícola es que ella sólo puede ser resuelta mediante la formulación y ejecución de sistemas de proyectos integrados en función de sus demandas y ofertas mutuas e interdependientes de bienes y servicios. Una buena parte de los aspectos que deben cubrir tales sistemas de proyectos quedan comprendidos dentro de las áreas o funciones que se han señalado como propias del Estado.

La intervención del Estado en la ejecución del desarrollo agrícola se ejerce a través de sus instituciones especializadas por funciones. Si estas instituciones no disponen de la capacidad instalada para hacer su labor al nivel requerido por el esfuerzo de ejecutar y administrar el proceso de desarrollo, éste se resentirá y sólo podrá alcanzar el nivel que le imponga la institución menos capacitada. El fortalecimiento institucional es claramente, entonces, una opción de desarrollo al mismo tiempo que un requisito para éste. En el texto que se presenta en el literal F, se profundiza este tema en relación a la oficina que debe asumir el papel rector del proceso inversionista sectorial del sector agropecuario.

/10. Uso estratégico

10. Uso estratégico de los cultivos y rubros ganaderos

El país presenta claramente un alto potencial para la ganadería de bovinos, tanto por la capacidad de uso restringido para cultivos anuales de una gran parte de sus suelos, como por el uso de la ganadería de cría para colonizar y poner en producción extensiva los suelos de frontera que se van abriendo, sin poner en peligro su conservación.

Existen igualmente una serie de cultivos permanentes o anuales que en el país exhiben una productividad muy inferior a la que permite la actual forma en que se hacen en el país. Existe claramente una oportunidad de aumentar la eficiencia en la producción de estos cultivos, y en consecuencia, de utilizarlos para ocupar el espacio productivo que la ejecución de las opciones de pleno uso de la tierra y del agua pueden abrir, otorgándole así un sentido económico integral a estos esfuerzos de desarrollo. Es necesario hacer entonces un examen cuidadoso del rol estratégico que los diferentes cultivos y rubros agropecuarios pueden jugar en el corto plazo, tomando debidamente en cuenta no sólo el producto directo de estos cultivos, sino que, además, el rol que pueden jugar en la rotación cultural en la unidad predial de producción, en cuanto a sus relaciones complementarias y suplementarias con los otros rubros que integran una rotación conservacionista y que aprovecha económicamente dichas relaciones para bajar los costos de producción unitarios, disminuir la incidencia de las pestes y obtener aportes de las propias plantas a la mantención de la fertilidad del suelo.

11. Rol estratégico de la agroindustria

Desarrollo de la agroindustria. La localización de industrias de procesamiento en las zonas rurales tiene importantes efectos de desarrollo económico y social, al crear empleo rural y retener en beneficio local gran parte del valor agregado por el procesamiento. Su rol es básico para el fortalecimiento de los centros de servicios y

/polos de

polos de desarrollo, así como para la promoción de la capitalización y la aplicación de tecnología avanzada integral a nivel predial. En efecto, la agroindustria exige cantidad y calidad y se constituye en un medio altamente eficiente de proporcionar los recursos y servicios necesarios para lograrlas. Estos y otros efectos benéficos de la agroindustria han creado un gran interés por su desarrollo, con el resultado de una proliferación de iniciativas que lleva a repetir en distintas partes, las mismas industrias, sin mayor atención a las ventajas comparativas existentes, o a tratar de agroindustrializar productos de mercado reducido o que deben abrirse mercado. Esta situación indica con evidencia la necesidad de ordenar este proceso dentro de un plan de agroindustrialización del país que lo conduzca a una elección acertada de agroindustrias, con capacidad de competencia internacional y con alto potencial de mercado, para concentrar en ellas el esfuerzo financiero, tecnológico y empresarial que el país está en condiciones de hacer en este rubro.

12. Rol estratégico de los programas y proyectos

Es importante recordar que un avance en el desarrollo del sector agrícola sólo ocurre efectivamente cuando se ejecuta un programa o un proyecto predial o extrapredial y se llega a operar por sobre el punto de equilibrio la capacidad por él instalada. Los estratos superiores del sistema de planificación, vale decir, el sectorial a cualquier plazo y el nacional, son en gran parte letra muerta si no logran concretarse en proyectos ejecutados y en operación. Se puede afirmar entonces, que el proyecto es el elemento táctico decisivo de la estrategia de desarrollo. En consecuencia, este aspecto debe ser especialmente cuidado si se quiere obtener avances efectivos con el uso instrumental de la planificación.

Se observa a menudo en los países en desarrollo, que en los comienzos de la planificación, se procede a la formulación y ejecución

/de proyectos

de proyectos en forma inconexa con la planificación de los estratos superiores, que deben proporcionarles su marco de planificación. En estas condiciones, se constata que el conjunto de proyectos está formado por un conglomerado heterogéneo, disperso y no deliberadamente coherente dentro de una trayectoria definida hacia objetivos claramente prioritarios. En efecto, estos proyectos se van originando en la necesidad presionante de resolver problemas sociales o de aprovechar una aptitud ecológica local o de sustituir importaciones o fomentar exportaciones, etc. Un examen detenido de cada uno de estos proyectos, revela a menudo que el aporte de algunos de ellos a los objetivos nacionales y sectoriales, vale decir, sus beneficios, son a veces de poca significación y no congruentes con los de otros proyectos a los que podrían haber apoyado. Se encuentran evidencias de que tales proyectos están utilizando los recursos que para su ejecución se retiraron de la economía para generar sólo una mínima contribución al desarrollo. En consecuencia, actúan realmente como desacelerantes y aún, retardadores de la acción requerida para alcanzar oportunamente las metas de crecimiento. El costo social así originado puede ser elevado, como lo revela el cálculo de su costo de oportunidad, representado por el monto de los beneficios del proyecto alternativo superior que pudo haberse ejecutado con los mismos recursos.

El sector agrícola de Panamá parece encontrarse aún en buena parte en esta etapa de generación autónoma de proyectos. No ha habido tiempo de estudiar y evaluar en profundidad el actual paquete de proyectos en ejecución en el país, para verificar su coherencia y su aporte a los objetivos, no se puede, en consecuencia, emitir un pronunciamiento sobre la bondad socioeconómica de cada uno de ellos. Sin embargo, parece obvio que existe la necesidad de ordenar la planificación de proyectos para darle forma de un subsistema de planificación dependiente de la planificación sectorial agropecuaria. Para ello es necesario identificar y diseñar dicho subsistema dentro de los marcos de planificación nacionales, sectoriales y regionales. Esta tarea, que

/es de

es de carácter permanente, requiere para su ejecución de la creación del instrumento institucional que asume las funciones rectoras de promoción, orientación, obtención de la formulación, evaluación, asignación de financiamiento, coordinación y control de la ejecución, requeridas para llevar a cabo un proceso dinámico y eficiente de inversión sectorial agrícola a mediano plazo. En el literal F "Roles Básicos de una Entidad Sectorial de Planificación de Inversiones Agrícolas" se proponen los roles que tal entidad debe asumir para enfrentar y solucionar la problemática de inversión que presenta el sector agropecuario. Para que tal entidad pueda cumplir efectivamente sus labores de rectoría es indispensable que reciba el apoyo no sólo de la entidad estatal de planificación sectorial, de la cual debe formar parte, sino que además, de una oficina nacional de evaluación de proyectos encargada de la rectoría del proceso nacional de inversión, integrado por los proyectos prioritarios originados en todos los sectores de la economía. En esta forma, es posible obtener un verdadero subsistema nacional de inversiones que garantice el uso más eficiente e integral posible de los recursos de ahorro, siempre escasos, que el país puede destinar a este fin.

Estas consideraciones ponen en evidencia el rol decisivo estratégico y táctico de una planificación y ejecución eficiente de proyectos que alcanzan las metas de desarrollo con el menor costo posible de recursos y de tiempo. La creación de la capacidad suficiente de formulación y ejecución de proyectos dentro del contexto de la planificación nacional y sectorial, en esta óptica, primera prioridad.

/E. LOS MECANISMOS

E. LOS MECANISMOS INSTRUMENTALES

Teniendo siempre presente que el proceso de planificación se adelanta por el método de aproximaciones sucesivas y que el plan, una vez formulado, constituye un contexto que debe irse ajustando a las nuevas circunstancias, y estando ya definidos los objetivos del desarrollo agrícola y las estrategias que guiarán su acción, procede identificar y jerarquizar los diversos elementos que deben conformar los mecanismos instrumentales que se utilizarán para lograr las metas establecidas. Dichos mecanismos instrumentales son los siguientes:

I. Las Políticas Agrícolas Específicas
II. La Administración Pública
III. Los Programas y Proyectos

I. PRIMER MECANISMO INSTRUMENTAL: LAS POLITICAS AGRICOLAS ESPECIFICAS - POSICION DEL GOBIERNO

En esta materia es necesario que el gobierno señale, con toda precisión y claridad, los perfiles de mayor relevancia de cada una de las políticas específicas. Esto es absolutamente necesario porque las políticas instrumentales constituyen las reglas del juego que fija el gobierno y que por lo mismo deben ser conocidas tanto por los agentes del sector privado para tomar sus decisiones, como por los agentes del sector público para darle estricto y cabal cumplimiento. Otra regla a la cual no se debe faltar en el enunciado de las políticas se refiere a la coherencia, es decir, primero, a su viabilidad, sin excepción, y segundo, a la consistencia que debe existir entre ellas de manera que ninguna se haga juego con las demás y hasta donde sea posible se complementen y se refuercen entre sí, sin repetirse ni duplicarse. Para su mejor ordenamiento y presentación, se han agrupado las políticas en cuatro subconjuntos por campos o áreas de acción como se indica enseguida.

/-Recursos y

- Recursos y Técnicas
- Económicos
- Estructura Empresarial
- Movilización Social

A continuación se enumeran las principales políticas específicas de cada subconjunto, sobre cada uno de los cuales el gobierno debe dar una posición clara, inequívoca y lo más detallada posible. Si esto no se puede hacer de inmediato habría, por lo menos, que señalar los perfiles o las grandes líneas de cada política específica, con el compromiso de avanzar hacia su perfeccionamiento a la más inmediata brevedad. En los párrafos que siguen se dan, a guisa de ejemplo, lo que, en el caso de algunas políticas específicas, serían los perfiles o grandes líneas en tanto que en las otras no se hace más que ilustrar el tema, de manera muy general, porque en el corto tiempo que la misión de ILPES ha estado en Panamá le ha sido imposible recoger la posición del Gobierno en tales materias.

1. Las políticas relativas a los recursos y a las técnicas de producción

Las variables principalmente afectables están representadas por la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, por el capital, por las técnicas y por los recursos humanos. La finalidad general de este subconjunto de políticas específicas se orienta a conseguir la mejor combinación, en cantidad y calidad, de los diferentes recursos para: a) inducir aumentos de producción, productividad, ingreso y empleo; b) inducir cambios en la distribución del ingreso agropecuario; c) promover, encauzar o frenar algunos procesos como el de colonización, el de modernización, el de cambio de la estructura empresarial, y d) favorecer la integración del territorio nacional y, en particular, de áreas poco pobladas o más atrasadas. Entre las políticas específicas de este subconjunto se destacan como necesarias de una definición, las siguientes:

/1. Política de

1. Política de colonización

Esta política está directamente vinculada a la definición más general sobre el grado de prioridad que tendrá la apertura e incorporación de nuevas tierras al proceso de desarrollo. Si la decisión es dar prioridad a la incorporación de nuevas tierras habrá que definir el tipo de colonización que se seguirá, la participación del Estado y lo que se espera de los colonos. En otros términos, habrá que precisar el grado de intervención del Estado - que puede llegar hasta entregar al colono un área de tierra habilitada, con vivienda y toda clase de infraestructura y de servicios sociales y de apoyo económico y técnico. Si la decisión fuese sólo de permitir la colonización espontánea se deberá, a lo menos, delimitar las áreas de colonización permitida comprometiéndose el Estado a crear, ahí, los servicios mínimos indispensables para garantizar condiciones de una vida digna para los colonos, al mismo tiempo que establecer las restricciones fundamentales que se deberán respetar, particularmente, en materia de conservación de los recursos naturales renovables. Entre uno y otro tipo de colonización hay toda una gama de actividades que el Estado puede realizar. Lo importante es dejar en claro hasta dónde llega el compromiso del gobierno y qué es lo que se espera del colono frente a ese compromiso.

2. Política de riego y drenaje

Dado los resultados positivos de la experiencia y lo señalado por el "Estudio de las Perspectivas Agropecuarias", hecho por el Ministerio de Desarrollo Agrícola, en cuanto al notable incremento de la capacidad productiva del suelo cuando recibe la mejora del regadío y teniendo en cuenta que las áreas que requieren urgentemente esta mejora se encuentran ubicadas, precisamente donde el país está mejor dotado de toda clase de infraestructura física o institucional, de recursos humanos y de mercado para sus productos, se sugiere que el gobierno establezca que las obras de riego tienen una alta prioridad y que por lo tanto adecuará su aparato institucional

/y ampliará

y ampliará y mejorará sus equipos de profesionales y técnicos para atender al estudio, construcción y operación de las obras, ya sea directamente cuando se trate de obras mayores o dando el apoyo correspondiente a los particulares en los aspectos técnicos y financieros. Al mismo tiempo es necesario dejar perfecta y definitivamente establecido que el agua es un recurso perteneciente a la comunidad nacional, que el Estado administra, y sobre el cual nadie puede alegar otros derechos que los que la ley establece. Si no hay legislación clara sobre aguas habría que establecerla a la brevedad posible dado que el recurso es limitado y se torna cada vez más escaso en la medida en que el país se desarrolla. Debe recordarse que el agua tiene usos múltiples, a veces competitivos, dado su empleo urbano, industrial, minero, generación de energía, regadío, navegación, etc. Asímismo deberán establecerse líneas claras en materia de política de saneamiento de suelos, la participación que le cabrá al Estado y la que se espera de los particulares.

3. Política de conservación

Se refiere fundamentalmente a la conservación de los recursos naturales renovables como son el suelo, el agua, la flora y la fauna, y la relación que debe haber entre estos elementos para conservar o establecer el balance ecológico, mejorar el medio ambiente y hacer posible la calidad de vida a tono con los avances del progreso y con los recursos y los destinos de la República. En esta línea de pensamiento deberá establecerse de manera tajante la posición irrenunciable del Estado a su carácter de Supremo Administrador de los bienes de la comunidad nacional. En este sentido, la comunidad es dueña y el Estado administra el agua, la flora y la fauna silvestre, aun aquella parte de la flora o de la fauna que se encontrase en tierras de propiedad privada o en el espacio aéreo correspondiente. La misma razón se da para la flora y la fauna silvestre acuícolas en que la comunidad es su dueño natural y el Estado las administra teniendo en cuenta el bien común. Las medidas de administración

/son muy

son muy variadas y distintas según cual sea el recurso que haya que proteger. Panamá cuenta con especialistas en suelos, en aguas, en fauna marina y de agua dulce, terrestre y aérea, en bosques y demás componentes de la flora, quienes están en las mejores condiciones para establecer las reglas de conservación, uso, aprovechamiento, manejo y administración de los diferentes elementos que componen el complejo y variado inventario de los recursos naturales renovables, como así también las prohibiciones y vedas que limitan su empleo y aprovechamiento y las penas y sanciones en que incurren quienes desconocen, atropellan e infringen las disposiciones pertinentes. Asímismo, debe enunciarse muy claramente la política del gobierno en materia de programas para ampliar la cantidad y mejorar la calidad de determinados recursos como el caso del suelo por ejemplo por la vía del riego, del encalado, del avenamiento, del abancamiento o de la tala del bosque. En el caso de los recursos forestales, las políticas deben referirse, por separado, al bosque nativo y al bosque artificial proveniente de la reforestación. En cuanto al bosque nativo podrán establecerse políticas generales de conservación y también específicas para determinadas especies. Cuando se trate del bosque artificial, debe señalarse claramente que el país tiene una vocación forestal que el gobierno está decidido a aprovechar, sin más dilación, en beneficio de la comunidad a la que desde ya debe comprometer a colaborar en un gran y ambicioso programa nacional de reforestación. Por su parte el gobierno debe comprometerse a adecuar su organización institucional y a buscar y apropiar los recursos que sean necesarios para la ingente tarea de reforestar el país con el propósito múltiple de defender el suelo y el agua, de restablecer el equilibrio ecológico y de crear una riqueza que en muy pocos años debe constituirse en uno de los principales rubros de la actividad nacional. El Gobierno tomará todas las medidas necesarias para facilitar los trabajos de reforestación al mismo tiempo que el establecimiento de los servicios de apoyo a esta labor y a la creación de nuevas actividades industriales para el

/aprovechamiento integral

aprovechamiento integral del bosque y para el mercadeo local y la exportación de sus numerosos productos.

4. Políticas de regulación en el abastecimiento de insumos y de bienes de capital

Estas políticas requieren dos tipos de decisiones, a saber: a) medidas destinadas a estimular su utilización, mediante políticas económicas y financieras (créditos, subsidios, etc.) en una relación estrecha con las políticas de creación, importación y difusión de nuevas técnicas, y b) adecuado abastecimiento de la demanda así generada mediante el fortalecimiento de los correspondientes servicios de apoyo y definición de los programas de producción o importación y de distribución de tales insumos y bienes de capital. Para el diseño de estas políticas es necesario definir previamente los tipos de insumos y de bienes de capital que se emplearán de preferencia y su origen, como asimismo, las medidas de regulación y control del abastecimiento. En este sentido habrá que definir para cada especie o género si habrá oferta total o sólo restringida a determinados tipos y las exigencias de calidad, modelo, precio, etc. Las restricciones deben estar basadas en el conocimiento de la tecnología disponible en el país y la capacidad de la administración pública para hacer efectivo el control. La definición de las políticas sobre los tipos de insumos y bienes de capital están, a su vez, estrechamente vinculadas con las políticas de creación y difusión de nuevas técnicas y las de capacitación, todo lo cual exige que exista entre ellas la más perfecta sincronización.

5. Políticas relativas a la creación y definición de nuevas técnicas productivas

Debe haber definiciones del Gobierno sobre la creación nacional de nuevas técnicas, tarea que en múltiples aspectos es insustituible y por lo tanto imprescindible e irrenunciable y también sobre la importación de tecnologías que pueden ser directamente utilizadas en el país o que requerirán, cuando más, un proceso de experimentación o adaptación a las condiciones locales del medio. La creación nacional

/de tecnología,

de tecnología, para ser eficiente, requiere el cumplimiento simultáneo de tres condiciones, a saber: a) la individualización y jerarquización de los problemas a resolver, b) el diseño de un sistema nacional que integre o coordine la labor de todas las unidades que lo componen (Estado, Universidades, agentes privados) y, c) la asignación de tareas y recursos para el desarrollo de las labores correspondientes. La importación de tecnología exige una definición sobre las líneas que interesan al país y el establecimiento de políticas estimuladoras como también las medidas para negar el ingreso al país de aquéllas que pueden ser perjudiciales.

6. Políticas de difusión de nuevas técnicas

La definición de estas políticas deberán considerar, entre otros, los siguientes elementos: a) la situación cultural, social y económica de los destinatarios o usuarios de las nuevas técnicas, b) el tipo y naturaleza de la tecnología que se pretende difundir, c) los instrumentos destinados a transmitir las nuevas técnicas, aumentar su receptividad y estimular su adopción, d) los agentes responsables de esta actividad y de su supervisión y de su control y e) los recursos humanos y materiales disponibles.

7. Políticas de sanidad animal y vegetal

La respectiva política debe considerar por separado la situación en la frontera y la situación interna. Esta última, a su vez, diferencia dos aspectos, como sigue: a) el de rutina, que procura disminuir la incidencia de las plagas y enfermedades y, por último, de convivir con ellas cuando no hay forma de eliminarlas, y b) el de emergencia, para reducir, poner bajo control y erradicar cualquier brote de plaga o enfermedad peligrosa para los cultivos o la ganadería o para reducir o erradicar males existentes. En todos los casos se requiere un sistema nacional que permita adoptar todas las medidas que sean necesarias para cumplir el objetivo propuesto, tales como: a) restricciones a la circulación, venta y consumo de los productos amagados, b) restricción a la circulación

/de personas,

de personas, vehículos y demás vectores, c) decomiso y destrucción de elementos infestados o portadores, d) clausura de establecimientos, e) cuarentenas, f) vacunaciones y g) desinfecciones y fumigaciones.

8. Políticas relativas a los recursos humanos

Se las denomina también políticas de mano de obra y son las encaminadas a desarrollar el compromiso, las aptitudes y la destreza de los miembros - actuales y potenciales - de la fuerza de trabajo en el desempeño de tareas agropecuarias para adelantar en el desarrollo del sector a la vez que dar satisfacción a sus aspiraciones de realización personal. De estas políticas dependerá que las actividades agropecuarias dispongan del número de trabajadores y de la cantidad de trabajo con las calificaciones, nivel de compromiso y aptitud "natural" compatible con las requeridas para su desarrollo. Las principales políticas específicas relacionadas con los recursos humanos son las siguientes: a) el tamaño de la fuerza de trabajo y cantidad de trabajo que se pueden regular mediante políticas de migraciones interna e internacional y de regulación de la participación al trabajo según edad, sexo y nacionalidad, b) la calificación del personal, que se logra en virtud de una política de capacitación y de difusión, c) el compromiso ocupacional, que se consigue con políticas muy definidas y claras sobre remuneraciones, regulación de los despidos, derechos de antigüedad ocupacional, jubilaciones, etc. y, d) la aptitud "natural" que se desarrolla en virtud de políticas de nutrición, salud y salubridad, vivienda, educación básica, etc. (este tema de los recursos humanos se trata con mayor detalle en Política Laboral).

/2. Políticas de

2. Políticas de estímulos económicos

Con las políticas de estímulos económicos se trata de afectar las variables más sensibles del sistema agrícola entre las cuales se cuentan la rentabilidad de la inversión y el ingreso de los trabajadores y de los empresarios. En efecto, el manejo de la política económica permite modificar la estructura, el nivel y la cuantía de las diversas variables económicas y financieras que afectan o condicionan las decisiones de los productores, trabajadores y demás agentes que participan en el sistema agropecuario. Cada una de las políticas específicas - en este grupo o subconjunto más que en las otras - está íntimamente relacionada con cada una y con todas sus demás congéneres. Así, por ejemplo, la política de precios, aunque puede analizarse aisladamente, es parte o complemento de la política de mercadeo y no se ve manera de manejar separadamente la una de la otra sin incurrir en el riesgo de provocar tremendas distorsiones hasta el extremo de conseguir resultados diametralmente opuestos a los perseguidos. En el mismo concierto e interactuándose entre sí y todas ellas con las dos anteriores, están las políticas de crédito, de provisión de insumos, de asistencia técnica, de tributación, de seguros, cambiaria, arancelaria, de subsidios y laboral, para no citar sino las más importantes. Todas estas políticas, a su vez, cada una por separado y todas en conjunto, tienen que estar en la misma línea y total consistencia con las respectivas políticas económicas nacionales. Las políticas económicas mencionadas, según como se apliquen, tienen decisiva influencia en los resultados de las demás políticas agrícolas y constituyen el mecanismo instrumental más delicado y de mayores efectos - positivos y negativos - que es dable emplear para orientar o conducir el proceso del desarrollo agrícola.

/1. Política de

1. Política de precio de los productos, de los insumos y de los bienes de capital

La información disponible lleva a pensar que Panamá no cuenta con una política consistente y explícita sobre los precios agrícolas de productos, insumos y bienes de capital. Hay sin embargo, medidas que se expresan en el establecimiento de precios al productor que el Estado garantiza sin cortar siempre con los mecanismos y los recursos para cumplir su compromiso. La política de precios debe utilizarse como un instrumento de desarrollo que oriente el crecimiento equilibrado de los rubros del sector y a su vez otorgue confianza a los productores en el sentido de que las medidas comprometidas serán mantenidas durante su plazo de vigencia y de acuerdo a una finalidad que todos conozcan. El agricultor debe conocer las reglas del juego del corto y del mediano plazo, pues de lo contrario le será imposible ordenar la explotación de su finca de una manera racional para sus intereses y también para los del país. En la formulación de una política de precios hay varios elementos fundamentales que deben definirse, a saber:

- Hay que explicitar que realmente se quiere usar la política de precios para alcanzar las metas de producción y los objetivos asignados al sector agropecuario en su rol de copartícipe de la suerte del desarrollo del país.

- Determinación del nivel de precios que se postula como el más indicado para conseguir su objetivo. Es posible que en esta línea de decisiones haya que restablecer la mejor relación de precios ocurrida en el pasado entre los precios de los productos agrícolas y el nivel general de precios y entre los primeros y los precios de los insumos fundamentales utilizados por los productores agrícolas. Para construir el índice de precios de los productos agrícolas recibido por los productores se tomarían sólo los precios de los productos de consumo interno, debiendo excluirse del respectivo índice los precios de los productos de exportación entre los que se cuentan el banano, el azúcar y el café.

/- Política específica

- Política específica sobre los precios de determinados productos con respecto, por ejemplo, a si serán precios de estímulo garantizado y en este caso qué tipo de garantía - como puede ser el poder comprador del Estado. En el caso que se trate de precios mínimos de sostén será necesario definir el grado a que llega el sostenimiento - costos normales y no utilidades, por ejemplo - y qué institución lo materializa cuando así sea necesario. En todo caso, la política de precio garantizado debiera considerar no sólo los costos internos sino también los movimientos de los precios que los productos intervenidos tienen en el mercado internacional. Para el caso de los productos intervenidos por la política de precios, el Gobierno debe comprometerse a publicitar con toda oportunidad las reglas establecidas de manera que los empresarios sepan a qué atenerse con respecto a esos productos y también a los demás cuyo precio queda sujeto al mecanismo del mercado.

- Las formas de coordinación de la política de precios con las demás políticas económicas especialmente con la política de comercialización y también en la relación con las demás políticas agrícolas que se agrupan en los subconjuntos, ya definidos por áreas de acción, que se refieren a los recursos y a las técnicas, a la estructura empresarial y a la movilización social.

2. Política de comercialización

Es éste uno de los aspectos más complejos en la cadena de producción - circulación - consumo, de los bienes de origen agrícola, razón por la cual debe merecer la máxima atención y preocupación del gobierno para resolver sus múltiples problemas con agilidad, rapidez y equidad pues del éxito que se tenga depende, en buena medida, que el proceso productivo se desarrolle de acuerdo a lo esperado y que los consumidores se abastezcan normalmente. Por el contrario, cuando el mercadeo de los productos agrícolas es defectuoso repercute muy negativamente en el área de la producción, frenándola y modificando su estructura a extremos de inconveniencia nacional y también

/en el

en el área del consumo provocando escaseces y carestías determinantes de alzas de precios y de mercados negros cuando se trata de bajarlos artificialmente. Un proceso de comercialización defectuoso puede también ser responsable de que los problemas de excedentes adquieran mayor gravedad que la que realmente tienen con las consiguientes repercusiones desfavorables en el área de la producción.

Desde otro punto de vista, el sistema de comercialización débil o insuficiente o conducido con políticas defectuosas puede ser el peor obstáculo para la aplicación de una política de precios orientada a estimular razonablemente a los productores y demás trabajadores del agro para aumentar la producción y avanzar en el proceso de desarrollo del sector. La complejidad del sistema de mercadeo se aprecia cuando se tiene en cuenta que está conformado por una serie de elementos de infraestructura y operacionales, que presentan las más diversas relaciones entre sí y que tienen como función acopiar los bienes producidos por el sector agropecuario y aquéllos provenientes del exterior, prepararlos para su consumo local o para la exportación y hacerlos llegar a sus destinos finales, el consumidor local y el lugar de embarque al exterior. Lo anterior significa que existe todo un proceso de transacciones, acopio, almacenamiento, transporte, selección, clasificación, transformación, envase, venta a los distribuidores al detalle o exportación en su caso, tareas todas éstas que necesitan de infraestructura física, de conocimientos para manejarla, de financiamiento en todas las etapas y de asunción de los riesgos pertinentes. Se desprende de aquí que en el proceso de comercialización intervienen, constituyendo, a veces parte fundamental, sectores como el industrial, el financiero y crediticio, y los servicios de transporte y de comunicaciones, entre otros. De acuerdo a lo anterior, el sistema de comercialización puede ser un instrumento de excelencia para servir como centro focal de una política conjunta de precios, crédito, asistencia técnica, provisión de insumos, capacitación, reforma de la empresa y movilización

/social al

social al mismo tiempo que para disminuir las pérdidas físicas que ocurren en el curso del proceso y la incertidumbre e inestabilidad de los mercados. Conviene pues definir la política que seguirá el Gobierno en relación con lo dicho precedentemente y el tipo de transformaciones que se introducirá en el actual sistema de mercadeo tanto en la infraestructura como en la operación del proceso. En este sentido, la definición deberá referirse a los participantes en el sistema que pueden ser el Estado y sus organismos dependientes, los productores y los consumidores organizados, los agentes privados solos o asociados y las corporaciones transnacionales. Deberá incluir también decisiones sobre los canales de comercialización que se promoverán y de los agentes encargados de su operación, los márgenes de comercialización que se permitirán y los sistemas de control pertinentes; asimismo, sobre las medidas concretas que se adoptarán sobre el acopio, almacenamiento, elaboración, transporte, modalidades de transacción, compra-venta y pago en sus diversos estados y transferencias, normas sobre pesos y medidas y sobre clasificación y normalización, poderes compradores, regulación de existencias, funcionamiento del proceso y de los servicios, capacitación de personal, etc. La mayoría de estas decisiones deben ir estrictamente ligadas a decisiones sobre el financiamiento correspondiente y sus modalidades de acuerdo al producto de que se trate y al canal de comercialización que lo operará.

En relación con el comercio de exportación, el Gobierno debe explicitar su política sobre cada uno de los productos tradicionales de exportación y los cambios que estime necesario realizar en beneficio de los intereses de la República. En cuanto a los productos no tradicionales hay que distinguir entre aquéllos de consumo interno con excedentes ocasionales exportables y los nuevos productos. Por definición, se comprende que los excedentes ocasionales no pueden dar lugar a un comercio seguro y permanente y son difícilmente colocables en los mercados a menos que su presencia en Panamá coincida

/con una

con una escasez del mismo producto en la región o en el mundo. Por esta razón, si hay posibilidades de mercado para ese tipo de productos y el país puede producirlos en competencia con otros países proveedores, lo recomendable será fomentar su cultivo con las mismas o parecidas reglas del juego que hay establecer para cultivos nuevos de exportación. Entre esas reglas está la de que quien produce para exportar no puede ser restringido en la realización de su proyecto por medidas de autoridad que procuran abastecer primero el consumo interno y subsidiariamente el mercado externo. Conquistar un mercado externo cuesta mucho, perderlo también cuesta mucho pero es muy fácil hacerlo. Junto a los estudios que habrá que hacer sobre el cultivo de nuevos productos de exportación y sobre los mercados para colocarlos, conviene desde luego formular y explicitar la política del gobierno orientada a fomentar los cultivos nuevos de exportación. Esta política general de fomento a las exportaciones de nuevos productos puede instrumentarse mediante políticas específicas e intencionadas de crédito, asistencia técnica, subsidios, investigación agrícola local, e investigación de mercados, regadío, etc. En general, no debiera omitirse un examen de los servicios de apoyo al sistema de comercialización con el propósito de reforzarlos, o de crearlos cuando no existan, en campos como estadísticas y pronósticos de cosechas, noticias e investigaciones de mercado y capacitación de los agentes del sistema.

3. Política de crédito

Dado el escaso tiempo que la misión permaneció en el país, no se dispuso de tiempo para formarse un criterio sobre el crédito agrícola y sus problemas. Sin embargo, dos hechos relacionados con la materia le han llamado la atención, a saber: el escaso recubrimiento de la clientela potencial con los beneficios del crédito y el subsidio indiscriminado al costo del crédito otorgado a la actividad agrícola. Sobre el primer punto no se dispuso de antecedentes que permitieran, con alguna base, formular o sugerir medidas orientadas a resolver el

/problema. En

problema. En cambio, con respecto al subsidio indiscriminado, la misión sugiere investigar en qué medida el crédito así otorgado se desvía a otras actividades más lucrativas y más seguras como son el comercio y algunas actividades de tipo financiero o especulativo. Quién sabe si lo mismo que se gasta en subsidiar el crédito no estaría mejor empleado en subsidiar el costo de algunos insumos tecnológicos como los fertilizantes, por ejemplo, cuando son comercializados directamente por el Estado o por las organizaciones de productores agrícolas. En todo caso, si la decisión del gobierno es mantener el subsidio al crédito, convendría hacer alguna discriminación en el sentido de otorgar crédito subsidiado sólo en programas de crédito controlado que persigan el aumento de la producción de productos determinados o la promoción de áreas de pequeños o medianos agricultores que requieran de un tratamiento especial para su mejoramiento y progreso.

Aparte de los temas específicos sobre aspectos contingentes de la política de crédito agrícola ya comentados, conviene agregar que una política planificada de desarrollo, como la que se procura poner en vigencia en Panamá, requiere de mayores recursos financieros y una de sus fuentes importantes para obtenerlo es el crédito. Conviene también puntualizar que el crédito agropecuario tiene algunas connotaciones especiales que hay que tener en cuenta para formular y precisar una política de crédito para el sector, como son los siguientes: a) el gran número de usuarios posibles y efectivos, el pequeño tamaño de la mayor parte de las empresas del agro y por lo tanto el pequeño monto de las operaciones y el elevado costo de la administración; b) la fuerte variación estacional del requerimiento del crédito; c) el ciclo productivo más extenso que otras actividades y la inestabilidad de las empresas determinan plazos mayores y recuperación más eventual; d) la garantía de la tierra es muy segura; e) el crédito de origen no institucional es más importante de lo que suele ser en las demás actividades y es

/por lo

por lo general, muy oneroso para el usuario, y f) la garantía personal casi no se da en el crédito institucional pero es frecuente y a veces la única garantía en el crédito no institucionalizado.

Una política de crédito agropecuario debería definir, con relativa precisión, aspectos como: a) determinación del volumen adicional de crédito de origen institucional y de las fuentes para financiarlo; b) definición de prioridades entre regiones, productos y tipos de empresas; c) vías de distribución del crédito institucional; d) definición de las fuentes de crédito; e) modalidades y control del otorgamiento del crédito; f) determinación del costo del crédito; g) limitaciones del crédito como instrumento para alterar el comportamiento de los agentes privados y posibilidades de superarlo; y h) establecimientos de líneas de crédito institucionalizado a base de garantía personal individual o colectiva.

4. La política tributaria

El establecimiento de un impuesto tiene siempre un doble efecto, a saber: uno fiscalista o recaudatorio y otro finalista que altera el comportamiento económico y social de los agentes privados. Hay varios tipos de impuestos alternativos para lograr una determinada recaudación, lo que permite la posibilidad de seleccionar aquéllos cuyos efectos sobre los contribuyentes sean coherentes con los objetivos y la estrategia del desarrollo. En otros términos, al definir una política tributaria debe cuidarse que tenga carácter finalista y no sólo fiscalista. A este mismo propósito pueden concurrir los subsidios, que se consideran como impuestos negativos. Tanto los tributos como los subsidios pueden afectar variables tan importantes como: a) el nivel de precios y su estructura, tanto de los productos como de los insumos, b) el precio de los capitales, c) el costo del uso de la tierra, del agua y el de los demás recursos naturales, d) el ingreso de las personas y de las empresas y la rentabilidad de las inversiones. En consecuencia, a través de una política tributaria se puede afectar aspectos tales como, a) el

/aumento de

aumento de la producción y de la productividad - gravando tierras ociosas y eximiendo de tributos a las inversiones productivas y gravando, desgravando o subsidiando determinados insumos o bienes de capital, b) los precios en general y los precios de la tierra en particular, y c) el nivel, la estructura y la distribución del ingreso - mediante tasas progresivas de impuesto a la tierra y a la renta.

En el diseño de una política tributaria habría, entonces, que considerar elementos y llegar a definiciones como las que se indican en seguida: a) los impuestos y subsidios que se establecerán, modificarán o derogarán, b) el volumen neto de recursos que se desea extraer del sector agropecuario, c) los contribuyentes, los hechos imponibles y los montos imponibles, y d) las tasas de impuestos, su progresividad y los mecanismos de compatibilización de los impuestos agropecuarios con los de las demás ramas productivas. Junto a lo anterior, habría que estudiar y definir, de acuerdo a las circunstancias locales, las ventajas y limitaciones de los principales impuestos que recaen en hechos impositivos como la tierra, la renta, las transacciones de bienes, las importaciones y las exportaciones, el empleo y el valor agregado.

5. La política laboral

La política laboral comprende las definiciones y los instrumentos encaminados a lograr, entre los miembros de la población activa agropecuaria y dentro de los límites y oportunidades generadas por el proceso de desarrollo, una más justa, estimulante y satisfactoria distribución de las oportunidades de trabajar y de vivir de ese trabajo. Dicha política debe incidir sobre la estructura de los mercados del trabajo proporcionando el marco institucional a que se deberán atener los empleadores y los empleados, así como las organizaciones que los representan y los organismos públicos que participan en dichos mercados proporcionándoles u obligándolos al cumplimiento de las normas correspondientes sobre monto y composición de

/las remuneraciones,

las remuneraciones, costo del trabajo, estabilidad del empleo y demás componentes del contrato. Las normas que se establezcan pueden referirse al procedimiento a seguir en la celebración de los contratos de trabajo como al contenido de los mismos.

Las definiciones más usuales de política laboral agropecuaria se refieren al costo y a la remuneración del trabajo, como se indica enseguida. Con relación al costo del trabajo, los elementos a definir son: a) sueldo o salario en efectivo: su monto mínimo por regiones, rubros productivos, tipos de labor, ocupaciones claves y categorías de trabajador (hombres, mujeres y niños); forma de pago (periodicidad, prohibición o no del uso de vales, etc.); b) regalías (tierras, derecho a pasto, a comida, etc): equivalencia monetaria, proporción máxima y mínima; c) asignación de vivienda: equivalencia monetaria, requisitos para tener derecho; d) aportes previsionales y sociales (salud, educación, etc.): aportes patronales y del trabajador y base para el cálculo del aporte previsional para el trabajador; e) seguro de accidentes del trabajo: cobertura y bases de cálculo; f) inversiones en infraestructura colectiva y servicios: alojamiento, atención médica, educación, facilidades de transporte. Con respecto a la remuneración del trabajo, cabe destacar los siguientes elementos sobre los cuales debería haber una definición: a) sueldo o salario: bruto y neto (por regiones, rubros productivos, tipo de labor, ocupaciones claves y categorías de trabajadores) y su composición (en efectivo, regalías, etc.); b) horas extraordinarias: definición, base de cálculo y afectación a imposiciones; c) imposiciones sociales: base de cálculo y proporción; d) asignaciones familiares: monto y requisitos; e) beneficios sociales (salud, educación, etc.): tipos y requisitos para el acceso; y f) jubilación: requisitos para acogerse y obligatoriedad.

/3. Las políticas

3. Las políticas relativas a la estructura empresarial

Estas políticas están constituidas por las definiciones sobre aspectos sustantivos y sobre instrumentos formales para afectar a los empresarios, a las explotaciones o fincas, a las formas jurídicas de circulación entre el hombre y la tierra y a las relaciones prevalecientes entre las empresas agropecuarias, con el propósito de establecer una estructura empresarial acorde con las exigencias del desarrollo agropecuario y global.

1. Instrumentos que afectan las modalidades del empresario y de su acceso a las empresas

Aunque todos los instrumentos de la reforma de la estructura empresarial modifican, en alguna medida, la capacidad de acción del empresario aquí interesa definir y utilizar aquéllas que más directamente actúan sobre él, determinando su individualidad, el número de voluntades que participan en las decisiones, su modalidad de funcionamiento, la racionalidad o interés que orienta cada tipo de empresario, las condiciones que permitan su integridad, el criterio que determina las decisiones y los límites de acción inherentes a cada tipo de empresario. Con el sentido que se deja indicado, los perfiles de esta política deberán manifestar la posición del gobierno con respecto al tipo de empresario deseable para gestionar las actividades de producción agropecuaria, las de los servicios de apoyo, las de mercadeo y provisión agrícola y las de asistencia técnica y financiera. Así, por ejemplo, sería necesario hacer un enunciado del papel que, como empresario, el Gobierno espera, le asigna, le restringe o le prohibe - y en qué campos o actividades - a entidades como las siguientes: las personas naturales, consideradas individualmente; las comunidades sucesoriales; las comunidades pactadas; las sociedades cooperativas y sus uniones, federaciones y confederaciones; los sindicatos de trabajadores y los empresarios y sus federaciones y confederaciones; las sociedades anónimas; las sociedades en comandita; las sociedades de responsabilidad

/limitadas; las

limitadas; las corporaciones autónomas del Estado; los institutos autónomos del Estado; el Estado mismo, directamente, solo o asociado o a través de organizaciones que funcionan en el marco jurídico de las empresas privadas; las corporaciones transnacionales, etc.

2. Instrumentos que afectan las características de la explotación

La modificación de las características de la explotación puede tener lugar tanto en el marco de la estructura empresarial vigente, como también en aquélla que exija su modificación. Este último caso se da cuando se redistribuyen recursos sobre los que existen derechos previos de propiedad y de uso o cuando se distribuyen nuevos recursos, como por ejemplo, mediante la colonización. En una u otra situación es, a veces, necesario limitar o imponer normas sobre el uso de determinados recursos naturales como la prohibición de cultivar laderas de cerros, de cortar los árboles, etc. Entre los instrumentos hay algunos que actúan sobre las relaciones entre los empresarios y los recursos, o bien se limitan a promover la transformación y el mejoramiento de las explotaciones. Entre dichos instrumentos están: a) la expropiación; b) la restitución a su legítimo propietario o usuario; c) la reversión al Estado; d) la redistribución de tierras y aguas; e) la distribución de tierras y aguas que por primera vez se incorporan al patrimonio productivo nacional; f) el reagrupamiento de las explotaciones o concentración parcelaria; g) la fijación de las dimensiones mínimas y máximas a la superficie de las explotaciones; h) determinación del tipo de producción predial; e, i) determinación de la tecnología utilizada.

3. Instrumentos que afectan el vínculo jurídico entre trabajadores, empresarios y propietarios de los recursos

Estos instrumentos son los que permiten al Estado reglamentar los vínculos entre los empresarios prediales y los propietarios de los recursos. Entre dichos instrumentos están: a) la modificación del régimen de propiedad; b) la legalización de títulos; c) la

/modificación de

modificación de los regímenes de arrendamiento; d) la modificación de los regímenes de mediería y aparcería; e) modificación del régimen hipotecario; y f) la modificación del régimen laboral en determinadas empresas.

4. Instrumentos que afectan las relaciones interempresariales

La experiencia demuestra que los cambios en la estructura empresarial deben complementarse con la regulación por parte del Estado de las relaciones interempresariales. Es necesario proceder así debido a las diferencias de poder de negociación entre los distintos agentes participantes y las correspondientes distorsiones que este hecho ejerce sobre el funcionamiento de los mercados. A su vez, esta desigualdad en el poder de negociación entre los agentes se explican por las variadas posiciones que ocupan en el ciclo productivo, las condiciones de competencia y las posibilidades financieras y técnicas de sustituir a ciertos agentes así como el tiempo por ello requerido. Entre los instrumentos sobre los cuales el Estado puede actuar, reglamentando su empleo, están: a) los convenios de producción; b) las relaciones funcionales entre empresas prediales, por razones de vecindad, aislamiento, especialización, etc.; c) la integración empresarial, fundamentalmente para facilitar la producción, su transformación industrial y el almacenamiento y formación de stocks y luego, la colocación del producto final en el mercado interno y externo.

4. Políticas de movilización social

Las políticas de movilización social están integradas por el conjunto de definiciones e instrumentos que permiten influir en el surgimiento de las fuerzas sociales, promover o limitar su organización y las modalidades que ésta pueda asumir, alentar o desalentar sus acciones colectivas controlando su oportunidad y carácter, facilitar la adopción de la modalidad de conducción de las fuerzas sociales que utilizará el Gobierno y regular las relaciones entre las fuerzas

/sociales, sus

sociales, sus organizaciones y las fuerzas políticas, sus organizaciones y movimientos. En resumen, de lo que se trata es de definir políticas instrumentales para aprovechar la tremenda potencia creativa y de ejecución que son capaces de desarrollar las fuerzas sociales una vez que están organizadas y estimuladas hacia el logro de determinados objetivos. Las principales variables que se pueden afectar, como asimismo los instrumentos que habría que utilizar en cada caso, sobre todo lo cual debería haber definiciones del Estado, para conocimiento de los agentes públicos y privados, son entre otros las siguientes: a) constitución de las fuerzas sociales, con instrumentos como la difusión doctrinal y técnica, la capacitación de promotores y la legitimización de reivindicaciones; b) la organización de las fuerzas sociales mediante la promoción o limitación de las organizaciones empresariales, sindicales, cooperativas, etc.; c) las acciones colectivas que se alentarán, desalentarán y regularán de acuerdo a los tipos específicos de acción; d) conducción del Gobierno, para cuyo efecto se establecerán modelos de participación en las decisiones (información, consulta, concentración); y, e) relaciones entre las fuerzas sociales y sus organizaciones y las fuerzas políticas y sus organizaciones. La instrumentación de una política de movilización social requerirá definiciones de políticas específicas, a lo menos en los siguientes campos:

- difusión y capacitación;
- fomento y ordenamiento jurídico de las organizaciones;
- promoción y regulación de acciones colectivas;
- formas de participación de la comunidad organizada en todas las etapas del desarrollo desde su planeamiento hasta el reparto de sus beneficios.

/5. La necesidad

5. La necesidad de anticipar algunos aspectos de la economía planificada

La conceptualización y la metodología propuesta en los literales 2 a 4 anteriores, así como el análisis de la planificación ya realizada, pueden orientar la formulación de un plan de desarrollo agrícola, tanto a nivel nacional como sectorial.

El plazo de trabajo que ha presupuestado el MIDA para la preparación de dicho plan como continuación del trabajo realizado por el Proyecto de Planificación del Desarrollo Agrícola, mencionado en el literal 3, indica claramente que este instrumento de planificación no estará disponible antes de por lo menos un año.

Sin embargo, es evidente que en el sector agrícola se están presentando en estos momentos, una serie de situaciones que están generando problemas que, por la magnitud de su impacto socioeconómico, requerirán atención inmediata de parte del Gobierno y de sus instituciones.

Para ello es urgente identificar claramente estos problemas y sus causas y establecer la conceptualización y la metodología analítica requeridas para diseñar, en el contexto de la planificación perspectiva ya lograda, el conjunto de soluciones para tratar de conformar, a muy breve plazo, la parte agrícola de un instrumento utilizable por el Gobierno para, por una parte, actuar en la corrección de las fallas coyunturales del proceso socioeconómico agrícola en vigencia y, por la otra parte, para ir colocando al país en condiciones de actuar planificadamente en pos de su desarrollo agropecuario.

En efecto, dicho instrumento debe contener el conjunto de medidas cuya ejecución, junto con ordenar y ayudar a resolver la problemática agrícola inmediata, debe permitir la formulación a la brevedad de algunos aspectos de la planificación agrícola de mediano plazo y de su ejecución en forma de un plan operativo.

/II. SEGUNDO MECANISMO

II. SEGUNDO MECANISMO INSTRUMENTAL: LA ADMINISTRACION PUBLICA

Este mecanismo instrumental debe ser analizado a la luz de los objetivos, estrategias, metas y políticas específicas del Plan de Desarrollo con el objeto de establecer si se encuentra o no adecuado para su realización. En caso de no ser adecuado, el gobierno debe llevar a cabo las modificaciones que sean necesarias particularmente sobre los campos o áreas que se indican enseguida.

- La constitución, las leyes, los reglamentos y las ordenanzas
- Los procedimientos operacionales
- El aparato administrativo

III. TERCER MECANISMO INSTRUMENTAL: LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS

En las páginas precedentes se planteó el rol estratégico que cumplen los programas y proyectos como instrumentos del desarrollo del sector agrícola. En tal sentido son justamente los programas y los proyectos los instrumentos que permiten definir, calificar y cuantificar los recursos de todo orden necesarios para alcanzar los objetivos y las metas, tanto en el tiempo como en el espacio y asimismo su factibilidad, económica, financiera, operacional, técnica, política y ecológica. También se planteó ahí el valor estratégico de una adecuada organización institucional del sector público agropecuario, particularmente para atender funciones que obligada e inexcusablemente debe atender el Estado. Las páginas que siguen tratan de la inversión agrícola, que siempre es necesario comentarla mediante los programas y los proyectos y de la necesidad de adecuar la organización institucional pública para el uso de este mecanismo instrumental.

/F. ROLES BASICOS

F. ROLES BASICOS DE UNA ENTIDAD SECTORIAL DE PLANIFICACION DE INVERSIONES AGRICOLAS

I. LA INVERSION EN EL CASO AGRICOLA

La implementación eficiente de las tareas de promover, orientar, evaluar, coordinar y controlar la ejecución de un proceso de inversión a mediano plazo, para alcanzar determinadas metas, resulta altamente compleja en el caso del sector agrícola de países en desarrollo, debido a las características muy especiales que en este sector toma la inversión. Las principales características incidentes son:

1. La inversión para el desarrollo agrícola debe hacerse sobre áreas espaciales muy extensas, preelegidas, que presentan variados grados de subdesarrollo de sus infraestructuras territoriales y de servicios. En estas circunstancias, la instalación de capacidad adicional de producción en los predios del área y la operación a plena marcha de esta nueva capacidad, requiere subsanar las deficiencias extraprediales de dotación de infraestructura y de estructura del área involucrada para dar los servicios económicos, sociales y de apoyo, que proporcionan a los predios y a los empresarios agrícolas los bienes y servicios externos requeridos para instalar dicha capacidad predial, para generar el producto adicional proyectado y para colocarlo en el mercado.

Hasta la fecha, se ha tratado de resolver la problemática descrita - que tiende a ser la normal - y a orientar el desarrollo agrícola, llevando la planificación respectiva sólo hasta el nivel de definición de programas que, en la mayoría de los casos, son de cubrimiento espacial, funcional y temporal excesivamente amplios e insuficientemente definidos. Estas deficiencias, por el amplio grado de ambigüedad e imprecisión de que adolecen, son la causa de la baja eficiencia que ha mostrado hasta ahora la planificación agrícola en

/su rol

su rol de orientar y de impulsar concretamente el aumento de la producción. Actualmente se está tratando de subsanar estas insuficiencias mediante la identificación de áreas de planificación de reducido cubrimiento espacial y la aplicación a ellas de un nuevo tipo de planificación agrícola llamado de programa de proyectos integrados, que en el fondo no es otra cosa que el intento de llevar la planificación en base a programas hasta ahora usados a su desagregación en proyectos específicos para cada área de planificación.

En efecto, esta planificación de proyectos integrados somete al tratamiento de proyecto a cada factor condicionante del aumento de la producción en el área-programa, que debe ser modificado para instalar capacidad adicional de producción agrícola y para operar esta capacidad a plena marcha. Así logra determinar con precisión los proyectos de inversión que es necesario formular y ejecutar, los recursos que deben utilizar, los costos en que se debe incurrir y los beneficios que se pueden alcanzar. En esta forma, se espera lograr un grado de certidumbre sobre el resultado de la acción inversora, semejante al que proporciona el proyecto industrial, de probada eficiencia a este respecto. A pesar de que esta planificación de proyectos integrados no está aún completamente desarrollada en sus aspectos conceptuales y metodológicos, su uso debe ser preconizado preferentemente, por cuanto en su actual estado de evolución, se presenta como un instrumento mucho más afinado y certero para lograr un uso eficiente de los recursos de inversión en el aumento de la producción agrícola, que la planificación.

En otras palabras, se trata de lograr la solución del problema de la planificación de la inversión agrícola, para casi la totalidad de los casos, mediante la delimitación de áreas-programa y la formulación y ejecución para cada una de ellas de un sistema de proyectos extraprediales, integrados en función de sus ofertas y demandas mutuas de bienes y servicios y concomitantes en sus funciones de satisfacer los requisitos de formulación, implementación y operación de los proyectos de desarrollo de los predios del área.

/2. Esta necesidad

2. Esta necesidad imperiosa de planificar el desarrollo agrícola en base al diseño de sistema de proyectos integrados intra y extrapredialeS, obliga al Estado a intervenir en la ejecución de aquellos proyectos cuyos beneficios no pueden ser expeditamente captados por el inversionista privado. Tal es el caso de los proyectos de infraestructura extrapredial y de los de prestaciones de servicios de apoyo al empresario agrícola, para habilitarlo técnica y financieramente en el grado requerido por la ejecución y la operación de su proyecto predial y para conectar el predio con los centros de servicio y el mercado. Esta intervención del Estado parece insustituible en el desarrollo agrícola de países en desarrollo, por cuanto los proyectos del sistema que el Gobierno ejecuta quedan económica, técnica y/o financieramente, fuera del alcance del empresario agrícola y de sus organizaciones. A esto se agrega el hecho de que en muchas oportunidades las obras de infraestructura tienen el carácter de obras públicas.

Aparece claro que la formulación y ejecución de los proyectos del sistema integrado, requiere, por la diversificada naturaleza de estos proyectos, de la intervención y acción de variadas instituciones del sector público y de empresarios múltiples y heterogéneos del sector privado. Esta obligada intervención multiinstitucional y multiempresarial impone a su vez la necesidad de coordinar y sincronizar la acción de esta variada gama de ejecutores y de controlar continuamente el comportamiento de los componentes del complejo institucional ejecutor.

3. Por otra parte, el tipo y características de los proyectos que es necesario ejecutar en las distintas áreas agrícolas, tienden a ser similares, lo que permite categorizarlos en grupos definidos y, en base a ello, dar marcos de planificación, criterios de formulación y ejecución y mecanismos de programación de control relativamente uniformes y de uso general. Estas definiciones permiten establecer

/la coordinación

la coordinación programada e instrumentada de la acción sincronizada institucional y empresarial.

4. Esta situación de similitud en los tipos de problemas a resolver, por una parte, la posibilidad siempre existente de agrupar los predios del área en categorías representables por predios-tipo, y el hecho de que los proyectos de desarrollo predial deben formularse y ejecutarse con posterioridad a la instalación de la capacidad de operación extraprediales de infraestructura y de servicios de apoyo, hacen manejable y solucionable el complejo problema de planificación y de su ejecución y operación que normalmente afecta a áreas poco modernizadas de producción agrícola.

II. ROLES QUE DEBE ASUMIR LA ENTIDAD SECTORIAL DE PLANIFICACION DE INVERSIONES

Para ejecutar eficientemente las funciones de promover, orientar, evaluar, coordinar y controlar la ejecución del proceso sectorial de inversión agrícola, es necesario que la institución que asume estas responsabilidades actúe en forma de obtener el máximo efecto y productividad de su esfuerzo realizador. Para ello debería asumir, en el grado en que las disponibilidades de recursos humanos y materiales que pueda obtener lo permitan, los siguientes roles básicos:

- rol de contextualización y orientación;
- rol de evaluación económica, financiera, técnica, operacional y de mercado de los sistemas de proyectos preparados por las instituciones;
- rol de asignación de prioridades y recursos de ejecución a los proyectos o sistemas aceptados;
- rol de coordinación, control de la formulación y de la ejecución de los sistemas de proyectos;
- rol de formación del Banco de Datos y Estudios Básicos.

/1. Rol de

1. Rol de contextualización y orientación

La entidad sectorial debe entregar un flujo de información a los proyectistas institucionales, para obtener los siguientes fines:

- uniformar los criterios que se usarán en los aspectos metodológicos y conceptuales de la formulación de proyectos y de su integración dentro de sistemas orgánicos, para conseguir así comparar en un pie de igualdad los distintos sistemas de proyectos que las instituciones presentarán para la evaluación y priorización, en su competencia por el uso de recursos escasos;
- evitar omisiones importantes, dispersión y falta de perspectiva en algunos proyectos o sistemas de proyectos de inversión que propongan las instituciones;
- ahorrar trabajo en la conciliación de valores diferentes aplicados a los mismos items en proyectos similares de distintos sistemas, que se deben comparar para priorizarlos;
- asegurar la coherencia de la planificación de cada sistema de proyectos con los objetivos nacionales, sectoriales y regionales y con las políticas, estrategias y disponibilidad de recursos de los planes globales, sectoriales, regionales y por producto, a mediano y largo plazo.

Para estos fines, la entidad sectorial deberá entregar anticipadamente a los proyectistas institucionales, los marcos de planificación y los criterios de formulación y de programación de ejecución que deberán utilizar, como contexto de referencia constante, en sus tareas de diseñar proyectos, integrarlos en sistemas y programar su ejecución. Tales elementos de contexto deben ser, a lo menos:

a) Objetivos, tanto los fijados por el Gobierno como por las entidades sectoriales y regionales. Deberá señalarse a lo menos cualitativamente la ponderación relativa entre estos objetivos. También deberá indicarse los objetivos de la planificación por productos, cuando ellos existan.

/b) Las políticas

b) Las políticas oficiales:

- nacionales, que inciden en los precios de los recursos que usan y de los que producen los proyectos (cambiaria, arancelaria, crédito, monetaria, tributaria, remuneraciones, previsión, ahorro, consumo, empleo, seguridad nacional, etc.);

- sectoriales, (comercialización agrícola, intervención del Estado en la comercialización, predios agrícolas, abastecimiento de insumos, crédito agrícola, etc.);

- regionales, (prioridad relativa, especialización por productos, etc.).

c) Los precios sociales a asignar a los componentes de los flujos de costos y beneficios, o los mecanismos y metodología para derivarlos de los precios de mercado, para aquellas distorsiones no corregidas por las políticas de libre mercado.

d) Las estrategias y dimensiones perspectivas de desarrollo definidas en los planes globales, sectoriales y regionales de mediano y largo plazo y que inciden en la inversión actual.

e) Las economías y deseconomías externas que pueden provocar los proyectos, que incidan cualitativa y/o cuantitativamente en los costos o beneficios sociales directos o inducidos de tales proyectos.

f) Las proyecciones de oferta y demanda y estudios de mercado existentes para los productos agrícolas básicos.

g) La información sobre existencia de estudios básicos de recursos naturales, población, problemas sociales, etc.

h) La información disponible y utilizable del Banco de Datos para la formulación de los aspectos técnicos, financieros y de comercialización de los proyectos.

i) Los criterios generales para la identificación de los proyectos que deben conformar el sistema para cada área de inversión, con el fin de promover el desarrollo integral de ella en función del logro de las metas prefijadas.

/j) Los criterios

j) Los criterios para la integración de los proyectos dentro del sistema que pertenecen, en función de las demandas y ofertas mutuas de bienes y servicios y tipos de interdependencia de tales proyectos.

k) Los criterios para la identificación y calificación de la capacidad ejecutora específica de las instituciones del sector público que, en función de su área de acción y de especialización, deberán ejecutar proyectos del sistema e integrar el correspondiente sistema institucional.

l) Los mecanismos de programación física, presupuestaria e institucional de la ejecución integrada de cada sistema de proyectos y demás mecanismos de coordinación instrumentada de la labor de los componentes del sistema institucional ejecutor del sistema.

m) Los mecanismos de control de avance físico, presupuestario e institucional de la ejecución de cada proyecto y del sistema a que pertenece como un todo.

2. Rol de evaluación

La entidad sectorial de planificación de inversiones debe asumir la tarea de hacer la evaluación externa de los proyectos y sistemas de proyectos que las instituciones del sector propongan para ejecución, con los siguientes fines:

a) Determinar el grado de coherencia, cualitativa y/o cuantitativa, de las acciones y actividades inversoras de los sistemas de proyectos presentados con los contextos y criterios de planificación indicados en los literales del numeral anterior.

b) Verificar el grado de compatibilidad de cada sistema de proyectos en la planificación perspectiva de mediano y largo plazo.

c) Calificar la validez y grado de realismo de los criterios de valor utilizados por los proyectistas para cuantificar los costos y beneficios de cada proyecto del sistema.

/d) Apreciar el

d) Apreciar el grado de coherencia interna entre las variables de cada proyecto. Establecer el tipo e intensidad de las interdependencias entre los proyectos del sistema y verificar el grado en que su integración ha sido lograda.

e) Apreciar el grado de sensibilidad de los flujos de costos y beneficios y de las medidas de rentabilidad, a los cambios de valorización y precios de los componentes básicos de dichos flujos, con el fin de establecer el grado de certidumbre que se puede asignar a tales medidas para los fines de asignar prioridad al sistema de proyectos en análisis.

f) Verificar la correcta identificación de todos los beneficios económicos y no económicos, directos o inducidos, del proyecto como asimismo el total de sus costos directos e inducidos.

3. Rol de asignación de prioridad y de recursos de ejecución a los proyectos presentados

Con el fin de presentar a las autoridades de Gobierno que deben decidir al respecto, la lista de proyectos que el sector agrícola propone ejecutar, la entidad sectorial debe asignar prioridades relativas a los proyectos institucionales presentados a su consideración. Posteriormente debe proponer la asignación de los recursos de ejecución a aquellos proyectos aceptados para ejecución. Por lo tanto las tareas básicas a realizar en el desempeño de este rol, son las siguientes:

a) Proposición de asignación de prioridad relativa a cada sistema de proyectos en función de los beneficios que él aporta para el logro de los objetivos nacionales, sectoriales y regionales y del costo de lograr tales beneficios.

b) Proposición de decisión de ejecutar determinado sistema de proyectos y matrícula de él en el listado sectorial de proyectos aceptados para ejecución inmediata o postergada.

/c) Preasignación de

c) Preasignación de financiamiento nacional y/o externo y definición de los recursos de operación institucionales requeridos para la ejecución del programa o sistema de proyectos, todo ello dentro de los márgenes preasignados al sector agrícola por las autoridades pertinentes.

d) Organización de las negociaciones para la presentación del sistema a las autoridades e instituciones financieras pertinentes, con el fin de obtener las decisiones de financiamiento y destinación de los recursos necesarios para la ejecución de dicho sistema.

4. Rol de coordinación y control de la ejecución de los sistemas de proyectos

Es responsabilidad de la entidad sectorial de planificación de inversiones vigilar el proceso de inversión hasta su culminación con la puesta en marcha a plena capacidad de los activos productivos instalados por los proyectos de cada sistema. En consecuencia, en adición a los roles mencionados en los numerales anteriores, deberá asumir las funciones involucradas en el título de este numeral, vale decir:

a) Supervisión de la instalación oficial del sistema de ejecución, coordinación y control institucional previamente diseñado, que tomará a su cargo la ejecución de cada proyecto del sistema mismo, en forma coordinada y controlada.

b) Supervisión de la inclusión en los presupuestos institucionales de los ítem correspondientes a los sistemas de proyectos con financiamiento aprobado, en función de los respectivos planes anuales de trabajo.

c) Supervisión y/o manejo directo del mecanismo de control del avance físico, presupuestario e institucional de la ejecución coordinada del sistema de proyectos.

/5. Rol de

5. Rol de formación del banco de datos y de estudios básicos

La productividad y la calidad de la labor de preparación y ejecución de proyectos exige la máxima utilización de indicadores básicos derivados de los resultados reales obtenidos en los proyectos ya ejecutados y en operación y de los estudios básicos ya ejecutados. La recopilación ordenada e interpretada de la experiencia pasada es, por lo tanto, un rol fundamental que debe asumir la entidad sectorial, para colocarse en posición de entregar la información de apoyo pertinente a los proyectistas institucionales y obtener así dividendos adicionales de inversiones del pasado. En consecuencia, la entidad sectorial deberá:

a) Evaluar directamente o a través de las instituciones especializadas, los proyectos y programas en operación para extraer de ellos las escalas de valores y los indicadores básicos requeridos para afinar la formulación y predicciones de nuevos proyectos y/o programas y, además, para proporcionar la información requerida para el afinamiento de planes globales y sectoriales, especialmente en lo referente a la rentabilidad relativa de la inversión en los diferentes subsectores del sector agrícola.

b) Ordenación, interpretación y archivo de la información pertinente a proyectos ejecutados y en operación, en forma accesible a los proyectistas institucionales.

c) Registro sistemático y categorizado de todos los estudios básicos del sector agrícola (recursos naturales, comercialización, clima, población, etc.).