

RESTRINGIDA

E/CEPAL/ILPES/R.39

7 Mayo 1981

ORIGINAL: ESPAÑOL

ILPES
Instituto Latinoamericano de Planificación
Económica y Social



INFORME DE LA EJECUCION DEL PROYECTO PAN/80/004 */

*/ Elaborado por el Programa de Servicios de Asesoría del ILPES.

81-5-994

Indice

	<u>Página</u>
I. ANTECEDENTES GENERALES	1
II. ACTIVIDADES REALIZADAS	2
1. Las fases del trabajo	2
2. El modo en que se llevó a cabo el trabajo de la misión	5
III. RESULTADOS	6
1. Desarrollo de instrumental analítico y metodologías de trabajo	6
2. Aportes en las distintas áreas cubiertas por los expertos de la misión	7
IV. INTEGRANTES DE LA MISION	16
ANEXO I - IDEAS PRELIMINARES SOBRE ALGUNAS DE LAS TAREAS A REALIZAR EN LAS ETAPAS SIGUIENTES DEL PROCESO DE PREPARACION DEL PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE PANAMA (1981-1985)	

INFORME DE LA EJECUCION DEL PROYECTO PAN/80/004

I. ANTECEDENTES GENERALES

De acuerdo al Proyecto de Cooperación Técnica PAN/80/004, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social cooperó con el Ministerio de Planificación y Política Económica en la elaboración del material de base para la preparación del Plan de Desarrollo 1981-1985.

La asesoría se realizó entre el 1° de julio y el 31 de diciembre de 1980. Durante el primer trimestre de 1981 se llevaron a cabo intercambios de ideas con algunos técnicos del Ministerio en la Sede del ILPES en Santiago de Chile con el fin de abordar las futuras tareas para la preparación del Plan.

La misión del ILPES se relacionó en el desarrollo de sus actividades con el Proyecto de Desarrollo Regional con sede en Panamá (PNUD/DTCD) y contó con la cooperación de CEPAL, CELADE, PREALC y otros organismos de cooperación técnica. Cabe destacar el importante y permanente respaldo del Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Panamá.

Es importante hacer notar que la misión abordó una amplia gama de especialidades dado que las autoridades del Ministerio deseaban examinar con diverso grado de profundidad una serie de temas de interés prioritario.

El presente informe contiene las actividades realizadas y los resultados obtenidos. Se detallan además los principales documentos producidos por el Ministerio en cuya preparación participó la misión y la composición de la misión que cooperó con el Ministerio.

/se incluye

Se incluye como Anexo 1 el ayuda-memoria preparado en el ILPES con ocasión de la visita de algunos de los técnicos del Ministerio a su Sede en Santiago, que tuvo como propósito el intercambio de ideas sobre las tareas futuras del Plan.

II. ACTIVIDADES REALIZADAS

La Misión del ILPES cooperó con el Ministerio de Planificación y Política Económica de Panamá en las tareas vinculadas con la preparación de las bases para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, durante el período comprendido entre el 1° de julio de 1980 y el 31 de diciembre del mismo año.

1. Las fases del trabajo

La labor se desarrolló en tres subperíodos:

a) Actividades desde el 1° hasta el 31 de julio

Durante el mes de julio un funcionario del ILPES reunió los antecedentes en el terreno, diseñando y colaborando en el armado de los cuadros estadísticos básicos.

b) Actividades desde el 1° de agosto hasta el 31 de octubre

En este subperíodo se incorporaron el Coordinador de la Misión y otros integrantes del equipo ILPES. Se efectuaron reuniones con el Ministro y con los funcionarios del Ministerio para determinar los aspectos generales del trabajo que se realizaría en los restantes meses de 1980. Se acordó preparar un documento en septiembre de 1980 sobre "Algunos problemas, perspectivas y lineamientos para el

desarrollo socioeconómico de Panamá", para discutirlo dentro y fuera del Ministerio.

La Misión cooperó con el Ministerio en la preparación de dicho documento, para lo cual colaboró en la tarea de revisar estudios realizados en Panamá o sobre el país por organismos internacionales, por profesionales o entidades nacionales y extranjeras sobre los aspectos económicos globales, sectoriales, regionales y sociales. Se elaboraron también propuestas de trabajo, discutiéndolas con los equipos del Ministerio.

Además, se trabajó de modo directo en examinar el funcionamiento del Centro Financiero Internacional (CFI) y, de modo general, el análisis del peculiar sistema financiero panameño. Para ello fue necesario colaborar en la consolidación de los balances bancarios, se analizaron los efectos del CFI sobre la liquidez y el crédito, la evolución de las tasas de interés, el destino del crédito otorgado, la participación de los intermediarios financieros no bancarios en el financiamiento de la actividad económica, la consolidación de los estados económico-financieros de todas las entidades que integran el sistema financiero. Vinculado con este análisis se estudió también el endeudamiento externo, determinando el perfil temporal de la deuda externa y planteando alternativas para transformarlo.

Por otra parte, los sectorialistas de la misión trabajaron durante esta fase con los equipos sectoriales para clarificar los problemas e identificar líneas de acción.

La misión llevó a cabo sus actividades en estrecho contacto con los funcionarios del Ministerio.

/Las tareas

Las tareas de este subperíodo concluyeron con el aporte a la revisión del documento preparado en septiembre de 1980, con lo cual se dejaron sentadas las bases para la última fase del trabajo.

c) Actividades desde el 1° de noviembre hasta el 24 de diciembre

Durante este subperíodo se apoyaron las tareas tendientes a ampliar, profundizar e integrar los diagnósticos, a clarificar aspectos vinculados con la estrategia de desarrollo, a formular lineamientos de políticas y a depurar el inventario de programas del sector público.

Los integrantes de la misión y los funcionarios del Ministerio de Planificación y Política Económica se vincularon con los equipos técnicos de otras instituciones del sector público y también del privado, con el fin de incorporarlos más activamente en el proceso de planificación participativa.

Por otra parte, la misión cooperó de modo decisivo en la formulación de un modelo que pudiera utilizarse para elaborar un marco cuantitativo consistente; también se dedicaron esfuerzos a actualizar las estimaciones del producto y a la elaboración de proyecciones sectoriales.

Finalmente, se colaboró en la preparación de un documento preliminar de síntesis, en el que se reunieron algunos de los elementos preparados durante los meses precedentes y con la finalidad de que el mismo, en conjunto con el resto de los documentos especializados, sirviera a una discusión con diversos grupos y sectores del país. Estas discusiones serían un insumo fundamental para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, tanto en sus aspectos globales como sectoriales. En el Anexo I se hace referencia a las tareas necesarias para completar los trabajos de síntesis.

2. El modo en que se llevó a cabo el trabajo
de la misión

La misión actuó en las diversas áreas en conjunto con el equipo técnico del Ministerio correspondiéndole a éste la responsabilidad del trabajo, tal como fue establecido con el Señor Ministro de Planificación y Política Económica.

En este contexto, la función de la misión fue la de asesorar de distintas formas en la realización de los trabajos a través de:

- Sugerencias metodológicas
- Discusión de las tesis principales
- Revisión y armado de la base informativa
- Desarrollo de instrumentos analíticos para la cuantificación
- Síntesis de los documentos existentes
- Elaboración de partes de algunos documentos de apoyo.

Además de las frecuentes reuniones con el personal del Ministerio de Planificación y Política Económica, la misión consultó técnicos de otras instituciones de cooperación técnica como CEPAL (México), CELADE, PREALC, etc.

Por otra parte, también se realizaron reuniones sobre aspectos sustantivos del trabajo con el Representante Residente del PNUD y con los expertos del Proyecto de Planificación Regional (PAN/78/006).

III. RESULTADOS

Los productos de la misión han quedado parcialmente plasmados en un conjunto de veinte documentos del Ministerio de Planificación y Política Económica, algunos de ellos se incluyen como anexo al presente informe (el resto están disponibles en el Ministerio).

Además se colaboró en la preparación de metodologías operativas, las que fueron aplicadas en el terreno durante los meses del trabajo, lo que permitirá dar continuidad a algunas tareas importantes impulsadas por el Ministerio. Pueden citarse como ejemplo, las proyecciones sectorial y global, el análisis del sector financiero y criterios a tomar en cuenta para establecer prioridades en los proyectos agro-industriales.

También se preparó y se orientó en la elaboración de numerosos cuadros estadísticos que serán fundamentales para futuros trabajos de planificación.

Los resultados alcanzados se presentan a continuación con mayor detalle:

1. Desarrollo de instrumental analítico y metodologías de trabajo

a) La misión cooperó en la elaboración de un modelo global de experimentación numérica para proyecciones y análisis de alternativas. Además se presentaron diferentes alternativas y orientaciones para ampliar y modificar el modelo de acuerdo a los requerimientos futuros.

b) Se orientó en el uso de diagramas de flujo como instrumento para el análisis y la exposición de relaciones de causalidad entre

/las variables

las variables principales; de esta forma se intentó superar la tradicional yuxtaposición de análisis parciales, integrándolos en un todo coherente.

c) Fue preparada y aplicada una metodología para la consolidación financiera de la ejecución presupuestaria del sector público, así como para el balance consolidado del sistema bancario (incluyendo el consolidado del centro bancario internacional).

d) Se preparó una metodología (basada en análisis sistémico) para un plan de desarrollo agroindustrial.

e) Se elaboró y aplicó una metodología para realizar estimaciones de las principales variables vinculadas al financiamiento, balance de pagos y fiscales.

f) Fue formulada una metodología para la estimación del PIB sectorial (aplicándola al año 1980) y para la elaboración de las proyecciones sectoriales (que se aplicó para el período 1981-1985).

g) Para los diversos campos en que la misión asesoró, fueron realizadas múltiples sugerencias metodológicas sobre aspectos generales y específicos, las cuales aparecen aplicadas en distinto grado en el conjunto de documentos anexos al presente informe.

2. Aportes en las distintas áreas cubiertas por los expertos de la misión

a) Planificación global y política económica

Se asesoró en la elaboración del diagnóstico global, enfatizando la necesidad de superar el análisis descriptivo y parcializado que es tradicional. La misión formuló una propuesta de cuestiones y aspectos a ser considerados con respecto a la evolución de la economía y

sociedad panameña en la década de los 70, los principales problemas coyunturales y estructurales, las perspectivas y los lineamientos de política.

En lo que respecta al mejoramiento de la base cuantitativa, la misión sugirió y apoyó la elaboración de cuadros estadísticos básicos actualizados, como los de demanda y oferta global (superando las deficiencias de los existentes), de balanza de pagos, sector público y financiamiento de la inversión.

Por otra parte, se aportaron sugerencias sobre el modo en que podía llevarse a cabo la revisión del documento sobre la estrategia de desarrollo preparado en el Ministerio antes de la llegada de la misión.

También se cooperó en el examen de la inserción de Panamá en la economía internacional en la década de los 80 y en la preparación de orientaciones para la formulación de las políticas globales.

Se asesoró además en el análisis de la distribución del ingreso y de la inflación, indicando la forma de interrelacionar estos aspectos. También se asesoró en la elaboración de proyecciones de balanza de pagos, de ingresos y gastos del sector público y del financiamiento para el período 1981-1985.

Como instrumentos analíticos para apoyar las tareas mencionadas se cooperó a través del diseño de diagramas integradores y de un modelo de macroproyecciones, complementado con proyecciones sectoriales. El macromodelo opera con variables reales, medidas en balboas de 1980. La desagregación en parte se vale por agentes económicos, distinguiéndose un sector de asalariados y otro que percibe rentas, utilidades e intereses. Se identifican las operaciones del sector público en materia de ingresos corrientes e inversión; las

/empresas estatales

empresas estatales se consideran dentro del conjunto de empresas nacionales. Se presenta la evolución de la oferta y demanda de trabajo, su vinculación con los niveles de ingreso de los asalariados, consumo y productividad del mencionado factor. El modelo permite establecer la consistencia entre las distintas variables y relaciones funcionales, en forma dinámica, lo que asegura a través del tiempo, la compatibilidad de los flujos reales, dadas las restricciones de disponibilidad de recursos y los parámetros tecnológicos, de comportamiento e institucionales, resultantes de estimaciones históricas y definiciones de política económico-social, que permiten "moldear" el futuro de acuerdo a ciertos lineamientos estratégicos a fin de alcanzar las diferentes metas, derivadas de priorizar los objetivos.

b) Inversión y deuda pública

Se asesoró en el análisis del comportamiento de las inversiones durante la década de los 70 así como en las fuentes de su financiamiento. Se cooperó en las tareas para completar el inventario de proyectos, tratando de determinar la capacidad operativa y financiera del sector público. Con este fin se estudiaron los requerimientos de inversión, procediéndose a su comparación con las macroproyecciones.

Complementariamente se contribuyó al análisis de las posibilidades de financiamiento de la inversión. En este contexto también se cooperó en la determinación del monto de la deuda por prestamista y por plazo de vencimiento, y de los servicios de la deuda para los años 1980, 1981 y 1982. Estos estudios se concluyeron con un análisis de alternativas para transformar la deuda con vencimientos a corto plazo en otra con vencimientos a más largo plazo.

/c) Sector

c) Sector financiero

Teniendo en cuenta las prioridades del Ministerio en cuanto al análisis del sector financiero, la misión orientó y apoyó los esfuerzos del personal técnico para abordar este campo. Para ello fue necesario efectuar un análisis de los balances bancarios, consolidando las variables principales y separando los rubros que reflejan operaciones dentro y fuera del país.

Se analizó el efecto del centro financiero internacional sobre la liquidez y el crédito, así como las tasas de interés activas y pasivas. También se estudió el destino sectorial del crédito otorgado por las instituciones que integran el centro financiero internacional.

Finalmente, cabe destacar que la misión formuló sugerencias tanto sobre ajustes para mejorar la información a efectos de un más claro análisis monetario como sobre recomendaciones de política, las cuales fueron discutidas con la Comisión Bancaria.

d) Sector agropecuario

La misión trabajó con funcionarios del Ministerio de Planificación y Política Económica y del Ministerio de Desarrollo Agropecuario en la caracterización e interpretación de algunos aspectos de la evolución sectorial que era necesario profundizar con respecto a los trabajos realizados en Panamá con el apoyo de la FAO. Además, se actualizó el diagnóstico incorporando el quinquenio 1975-80. También se contribuyó a la formulación de lineamientos de política sectorial, para hacer frente a los problemas identificados en el diagnóstico y cumplir con los objetivos estratégicos.

En particular, se profundizó en el análisis de las transformaciones del agro, el empleo y las remuneraciones, la evolución de los precios y la rentabilidad sectorial y las variaciones en la distribución

regional de las actividades agropecuarias. Para estos fines se asesoró en la elaboración de cuadros estadísticos básicos, actualizando y completando la información existente.

e) Sector industrial

El experto de la misión cooperó en el análisis de la evolución del sector y en la formulación de lineamientos de política para el mismo. Colaboró en la identificación de los problemas del sector, detectándose la necesidad de completar estudios de base sobre la industria panameña para una mejor definición de lineamientos estratégicos y bases de políticas.

f) Sector transporte

La misión asesoró y participó en la elaboración de un diagnóstico relativo a los distintos modos de transporte, contribuyendo también a la formulación de lineamientos generales en base a los objetivos estratégicos y en la proposición de lineamientos específicos, para cada uno de los modos analizados.

Se cooperó en esta forma en la preparación de un documento que trata de manera integrada los diferentes modos de transporte de Panamá.

g) Agroindustria

Por una parte, la misión contribuyó a la formulación de un diagnóstico de la agroindustria, identificando los problemas a ser superados. En este contexto se realizaron sugerencias sobre lineamientos estratégicos para el desarrollo agroindustrial, sobre políticas instrumentales y sobre proyectos de inversión agroindustrial que pueden considerarse prioritarios.

Por otra parte, a solicitud del equipo nacional, la misión preparó un esquema de trabajo para la formulación del Plan Nacional

de Desarrollo Agroindustrial acompañado de un instructivo para su puesta en práctica.

h) Minería

La misión orientó en la preparación de un documento sobre los recursos minerales de Panamá y colaboró directamente a través de un análisis de las perspectivas de la producción panameña en el mercado internacional del cobre, estudiando aspectos vinculados a producción, precios y costos del cobre panameño así como la rentabilidad económica del proyecto y su incidencia en el desarrollo nacional.

i) Comercio

De acuerdo con las prioridades establecidas por el Ministerio, se cooperó en el análisis de la evolución del sector, con énfasis en la participación que el Estado ha tenido en el sector tanto de modo directo como indirecto y en los problemas de abastecimiento así como en la relación con los otros sectores y con la economía internacional. Se colaboró en la identificación de los problemas principales y en la formulación de lineamientos de política relacionados con el abastecimiento interno, la organización del comercio y el comercio exterior.

j) Programación social

La misión colaboró en la revisión y síntesis de estudios realizados sobre los aspectos sociales del desarrollo en Panamá. Además, elaboró pautas de trabajo para los distintos equipos de la Dirección de Planificación Social del MIPPE, a los cuales asesoró y apoyó en la ejecución de las tareas relativas al análisis de la evolución durante la década, a la identificación de los problemas principales y a la formulación de lineamientos de política para

/hacerles frente.

hacerles frente. Las áreas cubiertas fueron: dinámica demográfica, alimentación y nutrición, salud, educación, vivienda y participación popular.

En particular, se realizó un esfuerzo de integración del conjunto de los aspectos sociales sectoriales, vinculándolos con la participación popular y el desarrollo institucional.

k) Educación

La misión asesoró al MIPPE en el estudio de la evolución del sistema educativo y en la identificación de los problemas relacionados con la formación profesional del docente, con la educación no formal y con la educación formal.

Además, se cooperó en la formulación de lineamientos para el sector y en la determinación de objetivos y criterios para implementar acciones específicas en los siguientes campos: educación superior y universitaria, organización curricular y el régimen de estudios de la educación primaria y media y formación y perfeccionamiento del magisterio.

l) Seguridad social

Puesto que la seguridad social en Panamá tuvo un desarrollo muy importante durante la década de los años 70, constituyéndose en un importante mecanismo redistributivo, en especial en el sector rural. La misión asesoró en esta área con el fin de contribuir a clarificar los problemas críticos que se podrán presentar en el futuro y de proponer lineamientos para enfrentarlos.

Los aspectos en que se centraron los esfuerzos de la misión fueron los siguientes: cobertura, financiamiento y prestaciones.

/m) Otras

m) Otras áreas

La misión también contribuyó a clarificar aspectos críticos vinculados con otras áreas aparte de las mencionadas, a través de misiones muy cortas pero que permitieron proyectar cierta luz sobre cuestiones importantes. Tal es el caso de las consideraciones formuladas sobre las perspectivas de inclusión de Panamá en los esquemas de integración, sobre desarrollo rural, sobre manejo de cuencas y sobre los asentamientos humanos.

En cada uno de estos casos se produjo un breve documento para fijar las ideas que se discutieron con los funcionarios técnicos del Ministerio y constituyen el embrión de trabajos que deberían continuarse en el futuro.

n) Observación final sobre los resultados de la misión

Cabe reiterar que las autoridades del Ministerio establecieron que el trabajo de la preparación de las bases para el plan de desarrollo debería ser de responsabilidad de los cuadros técnicos nacionales. En ese sentido, el resultado principal de la misión ha sido el de haber cooperado para que el personal del Ministerio produjera el vasto conjunto de documentos de trabajo (se incluyen algunos como anexos al presente informe) los cuales constituyen solamente el producto de una fase del proceso de planificación en Panamá y por ello constituyen insumos para las próximas etapas del mismo, ya que la fase próxima debe concluir con la elaboración del Plan 1981-1985.

Los principales documentos a los cuales se ha hecho referencia son los siguientes:

1. Bases para el desarrollo económico y social de Panamá

/2. Algunos

2. Algunos problemas, perspectivas y lineamientos del desarrollo económico y social de Panamá
3. Análisis del comportamiento de los aspectos globales de la economía nacional durante el período 1970-1979
4. Comportamiento y perspectivas de la inversión pública
5. Comportamiento, lineamientos y perspectivas generales de los sectores agropecuario, industrial y transporte
6. Lineamientos de la política de desarrollo agropecuario 1981-1985 y apéndices
7. La industria en Panamá
8. Diagnóstico y lineamientos de estrategia para el sector transporte
9. Monografías del sector transporte
10. La agroindustria panameña
11. Algunos aspectos mineros
12. El sector comercio en Panamá
13. Comportamiento, lineamientos y perspectivas generales de los sectores sociales y aspectos demográficos
14. Algunas orientaciones básicas para el sistema educativo y su adecuación a los requerimientos del desarrollo nacional
15. Dinámica demográfica y políticas. Bases para la estrategia de desarrollo
16. Seguridad social y planificación
17. Comportamiento, lineamientos y perspectivas generales de los sectores energía y telecomunicaciones
18. Estimaciones preliminares del comportamiento de las principales variables vinculadas al financiamiento durante el período del Plan Nacional de Desarrollo 1981-1985
19. Algunas consideraciones sobre las perspectivas de inclusión de Panamá en los esquemas de integración
20. Desarrollo rural: la situación panameña
21. Manejo de cuencas en Panamá

22. Los asentamientos humanos en el Plan Nacional de Desarrollo de Panamá
23. Algunas propuestas para la revisión del documento "Proyecto Nacional de Desarrollo de Panamá"
24. Algunos aspectos ambientales, perspectivas y lineamientos generales.

IV. INTEGRANTES DE LA MISION

Se mencionan a continuación los integrantes de la Misión a Panamá
(Proyecto PAN-80-004):

Nombre	Area de trabajo	Período
1. ABURTO, Horacio (C)	Agroindustria	26 Noviembre-17 Diciembre
2. ALBINI, Dardo (C)	Industria	18 Agosto-29 Octubre
3. BECKFORD, George (C)	Agrícola	9-23 Octubre
4. BOZZOLO, Alberto Jr. (C)	Inversión Pública	10 Noviembre-9 Diciembre
5. BUCHELI, Mario (C)	Aspectos Globales y Sector Financiero	a) 24 Agosto-25 Setiembre b) 15 Noviembre-14 Diciembre
6. CASTRO, Eduardo (C)	Educación	5-30 Noviembre
7. CORREA, Germán (C)	Programación Social	a) 29 Agosto-15 Octubre b) 1 Noviembre-10 Diciembre
8. COSULICH, Rosario (C)	Sector Público	7 Setiembre-6 Octubre
9. DADA, Héctor (C)	Integración	30 Noviembre-12 Diciembre
10. DOUROJEANNI, Axel (CEPAL)	Recursos Hídricos	8-18 Setiembre
11. ERRAZURIZ, Margarita (CELADE)	Población y Desarrollo	16-28 Noviembre
12. FEINSTEIN, Osvaldo	Coordinador y Programador Global	1º Agosto-31 Diciembre
13. GIUSTI, Jorge (OIT)	Desarrollo Rural	17-21 Noviembre
14. ISRAEL, Jorge (ILPES)	Dirección Misión	a) 14-17 y 20-21 Setiembre b) 3-9 Noviembre
15. HERSHEL, Federico (CEPAL-MEXICO)	Aspectos Globales	13-19 Diciembre

/16. ISUANI,

Nombre	Area de trabajo	Período
16. ISUANI, Aldo (C)	Seguridad Social	7 Setiembre-6 Octubre
17. LAHURA, Miguel (C)	Comercio	5 Noviembre-2 Diciembre
18. LEIVA, Jorge (C)	Planificación Global	26 Noviembre-17 Diciembre
19. LEON, Francisco (ILPES)	Agrícola	a) 24 Agosto-16 Octubre b) 15 Noviembre-19 Diciembre
20. NEIRA, Eduardo (CEPAL-MEXICO)	Asentamientos Rurales	26 Noviembre-10 Diciembre
21. MESA-LAGO, Carmelo (C)	Políticas Sociales	1º Noviembre-10 Diciembre
22. SALAZAR, Roberto (ILPES)	Métodos y Modelos Cuant. y Prog. Glob.	a) 1º Julio-18 Agosto b) 29 Agosto-20 Octubre c) 27 Octubre-5 Enero 1981
23. SANZ-GUERRERO, Rolando (CEPAL)	Recursos Mineros	1º-13 Setiembre
24. SCHEINVAR, Isaac (CEPAL-MEXICO)	Transporte	16-30 Noviembre
25. SOMOZA, Marcial (C)	Transporte Infraestructura	8 Setiembre-7 Noviembre

(C) = Consultor.

ANEXO I

IDEAS PRELIMINARES SOBRE ALGUNAS DE LAS TAREAS A REALIZAR EN LAS ETAPAS SIGUIENTES DEL PROCESO DE PREPARACION DEL PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE PANAMA (1981-1985) 1/

1. De acuerdo a lo establecido con el Gobierno de Panamá en el programa de trabajo de la Cooperación Técnica que el ILPES ha estado prestando al Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE), funcionarios técnicos de este organismo visitaron la Sede del ILPES en Santiago de Chile entre el 9 y el 11 de febrero de 1981, para intercambiar ideas sobre los trabajos que se están desarrollando en el proceso de preparación del Plan de Desarrollo Nacional 1981-1985.
2. El MIPPE preparó durante los últimos meses de 1980 un conjunto de documentos sobre los más importantes sectores económico-sociales de Panamá, así como un documento de trabajo con una síntesis del diagnóstico, elementos de estrategia, un conjunto de lineamientos de políticas, un programa de inversiones públicas y un conjunto de proyecciones utilizando un modelo macroeconómico.
3. En la actualidad el MIPPE se encuentra trabajando en la definición de bases más precisas para la formulación del Plan de Desarrollo. Este Plan debe estar terminado a fines del primer semestre del presente año.

1/ Estas ideas fueron presentadas por el ILPES y discutidas con la delegación del MIPPE. Se registran coincidencias con varias ideas que fueron desarrolladas independientemente en discusiones internas realizadas en el MIPPE con anterioridad.

4. En las sesiones de intercambio de ideas en la Sede del ILPES se abordaron los trabajos del diagnóstico, así como los lineamientos estratégicos y de políticas. El propósito de estas reuniones fue el de intercambiar ideas sobre las tareas siguientes para las próximas fases del trabajo que deberá llevar a cabo el MIPPE en relación al Plan de Desarrollo.

5. Estas notas contienen algunas consideraciones que el ILPES estima podrían ser de utilidad en las tareas que son preocupación actual del MIPPE para la formulación del Plan de Desarrollo 1981-1985.

6. El ILPES considera que si bien los documentos especiales y sectoriales preparados por el MIPPE, así como el documento que sintetiza las bases para el desarrollo de la economía, constituyen documentos de trabajo valiosos, existen importantes tareas que realizar en lo que respecta al diagnóstico y al relacionamiento entre los objetivos, las acciones estratégicas y las políticas y que corresponden a la fase actual de preparación del Plan.

Las notas siguientes van encaminadas a sugerir que el trabajo se mejore o complete, para lo cual el ILPES centrará sus consideraciones en:

- Las tareas para completar el diagnóstico estableciendo un relacionamiento más nítido entre sus partes;

- El relacionamiento entre el diagnóstico, los objetivos de la estrategia y el conjunto de las políticas más adecuadas;

- Los criterios para establecer prioridades en las acciones estratégicas a definir;

- Algunas sugerencias sobre la formulación de lineamientos de política.

7. En lo que respecta al diagnóstico, como ya se ha señalado, tanto en los documentos sectoriales y especiales como en el documento de bases, se encuentran una serie de elementos para permitir una interpretación de la evolución del desarrollo panameño, así como para la definición de orientaciones estratégicas. Sin embargo, se debería profundizar en el examen del relacionamiento entre sus partes, así como abordar el tratamiento de ciertos temas que pueden ser importantes en el diseño de las acciones estratégicas.

Los siguientes son algunos de los principales comentarios:

a) Teniendo en cuenta las interrelaciones que aparecen en el diagnóstico y que figuran en los diagramas que se han preparado, sería conveniente precisarlas desagregando en algunos sectores básicos como pudiera ser: agricultura, industria, construcción, es decir, construir diagramas especiales para algunos de estos sectores, de manera que en las interrelaciones puedan verse con mayor precisión los vínculos de causa y efecto. Al respecto, sería importante describir en palabras con mayor detalle los diagramas para que se establezca más nítidamente este relacionamiento de las partes del diagnóstico.

b) Es fundamental profundizar en lo que respecta al potencial de los sectores más importantes de la economía panameña. Será conveniente extraer de los documentos especiales y sectoriales, la mayor cantidad de información posible para definir de la mejor forma este potencial.

c) Será importante profundizar en el análisis del Centro Financiero Internacional, en particular su impacto sobre la economía panameña y especialmente su potencial. Se recomienda que se obtenga mayor información del documento especial sobre el Centro Financiero Internacional preparado al respecto.

/d) Debería

d) Debería profundizarse el tratamiento de la incorporación del área revertida en la economía panameña.

e) En cada uno de los subperíodos identificados de la década, debería buscarse el analizar las interrelaciones de causa y efecto del comportamiento de los sectores de la economía. Quizás sea útil preparar diagramas para cada uno de los subperíodos que expliquen en mejor forma los interrelacionamientos que se han estado definiendo para la década. Este análisis debería ir aún más al detalle en lo que toca a los sectores que están actuando como impulsores en la reactivación de la economía panameña desde fines de la década.

f) Será importante examinar con mayor detalle la acción del sector público, como impulsor del desarrollo y como factor compensador de los efectos depresivos de la economía en el período 72-76, a fin de precisar la potencialidad en su participación futura en el desarrollo.

8. En lo que respecta a la estrategia de desarrollo, el MIPPE está planteando un conjunto de bases de políticas y lineamientos que parten de tres objetivos básicos que reflejan las principales aspiraciones nacionales.

El ILPES sugiere tener en consideración la necesidad de una presentación más sistemática de la estrategia que establezca en forma más precisa las relaciones entre objetivos, planteamientos estratégicos y políticas, explicando las previsiones que deben tomarse a fin de evitar contradicciones entre estos componentes. Para definir y escoger claramente las estrategias, deberían relacionarse los diferentes sectores de la economía, tales como: agricultura, industria, construcción, agroindustria, comercio, sector financiero, sector gobierno y otros, mediante una matriz o procedimiento análogo que

permita visualizar los efectos sobre el empleo, la balanza de pagos, el ingreso, las necesidades básicas, la generación de excedentes, los requerimientos de excedentes y los aspectos tecnológicos.

Será importante destacar en la estrategia y en especial en las acciones y programas estratégicos, los efectos de las políticas sociales en la economía y los efectos sociales de las políticas económicas.

En los diagramas que se confeccionen para sintetizar la estrategia, sería importante hacer explícitos los relacionamientos de los sectores estratégicos entre sí y con otros sectores de la economía, de manera de posibilitar un análisis a fondo que evite contradicciones entre los componentes de la estrategia.

9. En cuanto a la presentación de políticas, el ILPES estima que su definición sólo puede ser preliminar en tanto no se alcancen mayores avances en la precisión de las relaciones entre los objetivos, subobjetivos y acciones estratégicas. Es por ello que el ILPES sugiere que de los lineamientos de política propuestos por el MIPPE se obtengan informaciones para precisar las áreas estratégicas y se trabaje fundamentalmente en los sectores y programas estratégicos. Sólo después de este proceso se podrán precisar las líneas de acción, se podrán fundamentar mejor las medidas y las propuestas y se podrá llegar a un mejor relacionamiento entre las propuestas de política con el diagnóstico y los objetivos. De esta forma se podrán evitar que puedan aparecer como contradictorias algunas de las conclusiones que figuran en el texto actual y para ello será útil recurrir además al modelo numérico. Sin perjuicio de lo anterior, en el párrafo 13 se presentarán algunas consideraciones concretas sobre los lineamientos de política en su estado actual.

10. En lo que respecta a la traducción del plan en programas operativos, deberá darse consideración especial, en primer lugar, a la necesidad de que el plan incluya las bases necesarias para la adopción concreta de medidas que permitan su adecuada ejecución. Debería trabajarse también simultáneamente en el examen de las políticas que deberán adoptarse en el corto plazo para iniciar en forma inmediata la ejecución del plan.

11. Dada la importancia que tienen las políticas sociales se desea en este punto enfatizar la urgencia de afirmar los objetivos del desarrollo social y de los criterios estratégicos establecidos - selectividad regional, social y sectorial; base productiva de sustentación; subsidiación estatal selectiva - y de los mecanismos básicos de implementación propuestos - proyectos integrados por áreas; planificación participativa; equipos técnicos mixtos o integrados de planificación.

En función de ello, se requiere profundizar los siguientes aspectos en cuanto al diagnóstico:

- A nivel general

. Identificación y cuantificación (en lo posible) de perfiles regionales y sociales de insatisfacción de necesidades básicas y calidad de vida;

. Profundizar las caracterizaciones existentes de asentamientos humanos (particularmente de regiones o áreas críticas) en términos de sus rasgos básicos en lo económico (base productiva real o potencial; características del recurso humano, etc.) y en lo social (diversos aspectos demográficos relevantes; infraestructura; recursos administrativos; etc.).

/ . Identificación

. Identificación de las características y "recursos" básicos de la participación popular, especialmente en las regiones o áreas potencialmente críticas (rasgos y funcionamiento de las instancias locales y comunales del poder popular; organizaciones sociales de base existentes o potencialmente promovibles; potencialidad receptora de la participación social de entidades administrativas locales; etc.).

- A nivel sectorial

En buena medida la especificación de los diagnósticos sectoriales será cubierta a través de los aspectos de diagnóstico general antes indicados. No obstante, en cada uno de ellos deberá avanzarse en el proceso de cuantificación de necesidades, metas y recursos, en un trabajo conjunto de los equipos sectoriales del MIPPE con las unidades de planificación de las entidades ejecutoras del sector público.

En la medida que se profundice el diagnóstico de la manera señalada y que se tomen las decisiones a nivel político en cuanto a los énfasis estratégicos centrales (y selectivos) que se imprimirán al proceso del desarrollo en el próximo quinquenio, ello deberá reflejarse en las opciones concretas sobre metas y recursos para cada sector, así como en cuanto a las poblaciones-objetivo y áreas-objeto preferenciales de los programas sectoriales... Esto requiere, además, una tarea de compatibilización tanto entre los sectores sociales como entre éstos y el conjunto de las políticas de desarrollo definidas. Se deberá hacer un intento de cuantificación de las variables sociales básicas de manera de procurar su inclusión sistemática en el modelo global.

12. En lo que respecta al modelo, el ILPES considera que puede ser de gran utilidad como marco para el examen entre los agregados económicos, tanto en el diagnóstico como en el tratamiento de los sectores y programas estratégicos que se definirán en el plan. Las siguientes son algunas ideas para continuar con el perfeccionamiento de la estructuración y aplicación del modelo.

- Deben actualizarse las estimaciones de las principales variables a saber: PIB, PIB Sectorial, Inversión, Exportaciones, Importaciones, etc. aplicando los métodos ya utilizados a la información más reciente. De esta forma se podrán verificar las proyecciones realizadas con el modelo y hacer los ajustes correspondientes.

- Debe avanzarse en la construcción de indicadores por parte del MIPPE, utilizando la información financiera, fiscal, construcción, encuestas comerciales, industriales, consumo de energía, etc.

- Deben revisarse las ecuaciones del modelo, los criterios de estimación paramétrica, la base conceptual de las relaciones, las nuevas ecuaciones que será conveniente introducir y los submodelos a construir a fin de tener relaciones más de corto plazo que midan los efectos de, por ejemplo, el crédito, las medidas impositivas, medidas monetarias sobre encaje, tasas de interés, alternativas de endeudamiento externo y precios. En resumen, se trata de vincular estrechamente el mediano plazo con el corto plazo, para volver más operativo y decisorio el modelo.

- Sería conveniente desagregar variables de modo tal de poder utilizar el modelo como instrumental analítico que facilite la interacción entre lo global, los sectores, sociales y regional.

/- Deben

- Deben definirse en forma más realista las metas y los propósitos de política y correr nuevamente el modelo. Para ésto sería recomendable que se programe el modelo para poder correr en el computador diferentes alternativas.

- Las tasas determinadas exógenamente en el modelo deben revisarse a la luz de nuevos criterios de definición de las diferentes políticas y de ser posible sustentarse con estimaciones econométricas (series cronológicas o de corte transversal).

Creemos importante que se realicen estas tareas, pues no debe perderse el esfuerzo hecho en la construcción del marco cuantitativo, que al inicio de septiembre de 1980 (fecha en la cual se comenzó en forma sistemática el trabajo), se carecía de información a nivel de cuentas nacionales, balanza de pagos, etc. y por lo tanto, fueron construidas por el MIPPE. El Ministerio debería elaborar sus principales cuadros con datos reales más actualizados, tener sus propios indicadores e investigaciones estadísticas para estimar en el corto plazo las principales variables macroeconómicas y sectoriales y corregir las proyecciones de mediano y largo plazo.

13. La consideración preliminar de los lineamientos de políticas dio lugar al siguiente conjunto de comentarios específicos:

i) Sobre políticas globales

- Necesidades de integrar la presentación de las políticas;
- Conveniencia de cuantificar en la medida de lo posible, recurriendo al modelo cuando resulte de utilidad;
- Hacer una presentación explícita de los principales fundamentos de las políticas y su relación con el diagnóstico y la estrategia;

/- Hacer

- Hacer una presentación explícita de los principales fundamentos de las políticas y su relación con el diagnóstico y la estrategia;

- Hacer explícito en el diagrama de la página 153 o mediante otros medios el relacionamiento entre las políticas globales y las sectoriales y entre las políticas globales y las sociales;

- Debe avanzarse en el diseño de mecanismos a aplicarse en la política de precios, distinguiendo por ejemplo, entre precios administrados, controlados y libres.

ii) Sobre políticas sectoriales

- En la presentación de lo sectorial en documentos de síntesis debe hacerse una referencia más completa a los documentos sectoriales de base;

- Es necesario continuar perfeccionando la coherencia entre algunas variables, como por ejemplo, empleo y financiamiento en los niveles sectorial y global;

- Debería profundizarse o explicitarse la relación entre las políticas de desarrollo agropecuario y la de desarrollo rural.

iii) En cuanto a las políticas sociales se detectan dos problemas: por un lado, la inexistencia de prioridades y metas que correspondan con los criterios estratégicos y mecanismos de la política de desarrollo social propuestos; por otro lado, el insuficiente planteamiento del desarrollo rural integrado y sus conexiones con los programas integrados por área que se sugieren. Ambos aspectos requieren un mayor desarrollo conceptual y operativo.

A ello se suman algunas limitaciones específicas al nivel sectorial:

- Tres de las políticas - población, alimentación y medio ambiente - tienen un carácter especialmente multisectorial y requerirían por ello un tratamiento algo diferente;

- Medio ambiente: para darle un sello más operativo habría que desarrollarlo principalmente en función de asentamientos humanos y de desarrollo regional;

- Alimentación: los aspectos principales de disponibilidad, abastecimiento y comercialización deben incluirse en las correspondientes políticas en lo económico; sólo los restantes lineamientos deben quedar dentro de esta política;

- Población: se requiere un mayor orden y precisión para distinguir los criterios que deben orientar la política de sus elementos operativos;

- En cuanto a la Participación Popular, persiste una superposición entre distintas dimensiones o esferas: por un lado, entre el Poder Popular y la participación social propiamente dicha y, por otro, entre la participación en las bases materiales, beneficios del desarrollo y la participación en los procesos decisorios implícitos en las políticas de desarrollo a nivel local, regional y nacional. Es necesario aclarar y precisar las implicancias de lineamientos diferenciados que requieren estos distintos ángulos de la participación. Se sugiere desarrollarlos básicamente en el área del marco institucional, más que como política sectorial;

- Respecto a Seguridad Social, hay mayor fundamentación en el documento base, que debiera aprovecharse;

- Salud: es un enunciado heterogéneo de objetivos y áreas de acción que requiere reordenamiento y profundización;

/- Vivienda

- Vivienda y Educación: necesitan ciertas cuantificaciones básicas.

iv) Deben continuar los esfuerzos de definición de la base informativa existente y concertar con la Dirección de Estadística mecanismos que perfeccionen en el futuro la calidad y oportunidad de la producción de información.