COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

PROVISIONAL
CEPAL/MEX/ODE/12/Rev. 1
5 de abril de 1979

PROPUESTA DE ESQUEMA DE TRABAJO PARA LA ELABORACION DE UN PROGRAMA DE ACCION DE CORTO PLAZO PARA LA REINCORPORACION DE LA ZONA DEL CANAL A LA ECONOMIA PANAMEÑA

79-4-185-50

INDICE

/VI. Aspectos

Página

/PRESENTACION

PRESENTACION

Esta nota contiene un esquema preliminar de lo que podría convertirse en un Programa de Acción de Corto Plazo para aprovechar al máximo las potencialidades económicas que encierra la reincorporación de la Zona del Canal a la economía panameña, a raíz de la suscripción del Tratado Torrijos-Carter.

El Programa de Acción tendría varias funciones. En primer término, profundizaría el ejercicio que realizó el Ministerio de Planificación y Política Económica el año pasado para reexaminar los beneficios que Panamá puede derivar de su localización geográfica estratégica,[1/] al haberse superado las condiciones inciertas en que eventualmente funcionaría el Canal, con la suscripción del nuevo Tratado. Ello, aunado a la cambiante situación interna y externa en que se inscribe el desarrollo panameño al iniciar la década de los ochenta, podría exigir una reorientación de la política económica.

En segundo lugar, las consecuencias derivadas del Tratado tienen implicaciones muy especiales sobre las tareas de la planificación. De una parte, obliga a confrontar las inversiones y las políticas ligadas con el cumplimiento de dicho instrumento legal con las demás acciones previsibles del sector público, a manera de impulsar el desarrollo integral del país. De otra, los plazos perentorios que contiene el Tratado no permiten demorar la formulación de un Programa de Acción de Corto Plazo, ya que las autoridades del país deberán disponer de orientaciones precisas antes de la entrada en vigencia de ese instrumento; valga decir, el 1 de octubre de 1979.

En tercer lugar, el Programa tendría una función orientadora, tanto para la Autoridad del Canal de Panamá como para el resto de las dependencias del sector público, e incluso para el sector privado, sobre la mejor forma y oportunidad de aprovechar la reincorporación de la Zona del Canal a la economía panameña.

Finalmente, el Programa podría constituir una plataforma sobre la cual el Ministerio de Planificación y Política Económica elaboraría sus actividades

1/ Véase, Ministerio de Planificación y Política Económica, El desarrollo nacional y la recuperación de la Zona del Canal de Panamá, junio de 1978.

/futuras

futuras, incluyendo la formulación del nuevo Plan Nacional de Desarrollo para la primera mitad de los años ochenta.

En algunos capítulos, y especialmente aquel referente a los aspectos institucionales de la incorporación de la Zona del canal a la economía panameña, se adelantan algunas proposiciones en calidad de hipótesis de trabajo, con el ánimo de suscitar discusiones dentro del seno del Gobierno Panameño. El mayor desarrollo del tema institucional en el presente esquema responde a la necesidad planteada por la Autoridad del Canal de esclarecer los aspectos fundamentales de su propia organización.

De aprobarse el esquema contenido en esta nota, desde luego con las modificaciones que las autoridades panameñas le introduzcan, se integrarían los grupos de trabajo con miras a contar con el documento elaborado antes del 1 de agosto del presente año. Sin embargo, con anterioridad a esa fecha se podrían utilizar los trabajos sectoriales para la adopción de decisiones por parte de la autoridad de la Zona del Canal.

La modalidad institucional que se adopte para llevar adelante el trabajo propuesto deberá ser resultado de una acción coordinada entre el Ministerio de Planificación y Política Económica y la Autoridad de la Zona del Canal. A ella se sumaría la colaboración de la CEPAL en los campos y plazos que las autoridades gubernamentales determinen.

Las opiniones que contiene el presente documento son en gran medida una interpretación de sucesos y perspectivas sobre la economía panameña, emanada de una lectura selectiva de los documentos oficiales y de un intercambio de opiniones con autoridades gubernamentales. En ese carácter sólo pueden considerársele como arranque para un debate más amplio y profundo.

/I. INTRODUCCION

I. INTRODUCCION

En la introducción al Programa de Acción de corto plazo se podrían cubrir tres temas.

1. Explicar por qué se hace necesario este ejercicio, a la luz de las siguientes circunstancias: la suscripción del Tratado Torrijos-Carter; los acontecimientos recientes más relevantes que condicionan la evolución de la economía panameña, y las definiciones de política económica que se han adoptado para superar los obstáculos que han llevado a un lento crecimiento en los últimos años.

2. Un breve resumen de estos acontecimientos y de los antecedentes que se consideran indispensables para identificar los principales problemas y obstáculos al desarrollo panameño en los años ochenta, así como las potencialidades actuales de que dispone el país.

3. Formular algunas reflexiones sobre la economía de Panamá y la Zona del Canal. Se trataría de presentar un cuadro actualizado del significado presente de la Zona del Canal en la economía panameña en cuanto a su contribución a las principales variables macroeconómicas (contribución al producto, empleo, balanza de pagos, ahorro e inversión). Una vez presentado un cuadro estático, se podría aplicar un enfoque más dinámico, referido a la contribución potencial de la Zona del Canal a la economía panameña, a través de una definición y cuantificación de las vocaciones sectoriales principales y sus efectos sobre los parámetros económicos globales.

/II. EL TRATADO

II. EL TRATADO TORRIJOS-CARTER Y SUS IMPLICACIONES EN LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DE LARGO PLAZO DE PANAMA

El cumplimiento del Tratado Torrijos-Carter requiere algunas decisiones básicas sobre la estrategia de desarrollo a seguir en los años ochenta que condicionaría las acciones concretas de la Autoridad del Canal de Panamá.

En ese sentido, la Estrategia para el Desarrollo Nacional adoptada a principios de los años setenta ya preveía aprovechar al máximo la posición geográfica del país, explotándola como uno de sus recursos más básicos --quizás el principal--, sin que ello inhibiera el aprovechamiento de los demás recursos del país.[1/] Esta situación, aunada a la reducida dimensión del territorio y de la población panameña llevaron a las autoridades gubernamentales a impulsar un crecimiento abierto al comercio internacional, con un marcado énfasis en desarrollar los servicios que el país podría alentar en torno a su papel de centro internacional de transportes y de comunicaciones.

Las condiciones que establece el Tratado del Canal y las nuevas potencialidades que ello encierra para que Panamá tenga una mayor participación en los beneficios del mismo, sugieren la conveniencia de consolidar y dar continuidad al modelo de crecimiento ensayado durante los últimos años. En otras palabras, no se trataría de cuestionar la conveniencia de que Panamá continúe impulsando durante mucho tiempo un estilo de desarrollo novedoso y quizás único en la América Latina, aprovechando su posición geográfica y sus ventajas dentro del marco del transporte, el comercio, las comunicaciones y las finanzas internacionales. Con todo, esa estrategia probablemente amerita algunos cambios de matiz y entraña algunos nuevos requisitos. Desde ya se pueden adelantar las siguientes consideraciones: 1) La recuperación de tierras, instalaciones físicas e infraestructura en la zona y la perspectiva certera de recuperar el Canal mismo en un período de veinte años, ofrece posibilidades mucho más concretas para optimizar la vocación de servicios de la economía panameña; 2) Ello tiene claras implicaciones sobre el grado de inserción de dicha economía en la mundial que es preciso

1/ Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia, Estrategia para el Desarrollo Nacional 1970-1980, República de Panamá, Presidencia de la República, abril de 1970.

/profundizar

profundizar más allá de las posibilidades de ser un país exportador a los usuarios del Canal, e incorporar el examen de posibilidades de penetración en los mercados compradores de otros países; 3) No obstante, al privilegiar la explotación de servicios vinculados con la ruta transístmica, ello no significa que no se podrán impulsar otras actividades directamente productivas que no entran en conflicto con la vocación básica descrita de la economía panameña; 4) Entre esas actividades se destacan la agrícola --sobre todo de productos de exportación de alto valor unitario--, la ganadera, la forestal y la minera; 5) Tampoco significa este modelo de crecimiento que no existan posibilidades de desarrollo industrial, tanto para satisfacer demandas de una población con crecientes ingresos como para exportar al resto del mundo; 6) La consolidación y perfeccionamiento del modelo panameño de desarrollo entraña un requisito de eficiencia, lo cual tiene implicaciones sobre el grado de preparación de la población del país y la incorporación de nuevas tecnologías. Todos estos temas deberían desarrollarse en el documento a preparar por el Ministerio de Planificación y Política Económica.

Ahora bien, si se acepta que el desarrollo de las actividades que giran alrededor de la posición geográfica del país constituye uno de los principales pivotes de crecimiento durante los próximos años, el documento deberá dar algunas orientaciones claras en torno a ciertos problemas básicos, como los que se mencionan a continuación.

1. Las actividades vinculadas a la posición geográfica de Panamá y las demás actividades productivas

Se puede presumir que el capítulo I del estudio revelará, como ya lo han hecho otros estudios preliminares, que los beneficios económicos estáticos derivados del Tratado Torrijos-Carter son relativamente modestos, centrándose fundamentalmente en el ingreso real y financiero que significa la nueva anualidad que el país recibirá por el uso del Canal. Sin embargo, los beneficios dinámicos de optimizar el aprovechamiento del Canal e impulsar nuevas actividades en torno al mismo, podrían ser muy considerables. Las acciones concretas que el Estado Panameño debe adoptar para mejorar la infraestructura de transportes, ampliar la capacidad portuaria y desarrollar

/nuevas

nuevas facilidades para la prestación de servicios, podrían tener implicaciones financieras que posiblemente obligarían a una reasignación de prioridades y recursos dentro del marco de una estrategia revisada de desarrollo, aun cuando existe cierta evidencia en el sentido de que, durante una primera etapa, se podría mejorar significativamente el sistema de transporte transístmico sin destinar necesariamente cuantiosos recursos financieros a nuevos proyectos de infraestructura. No se trataría, desde luego, de desarrollar la Zona del Canal a costa de todas las demás inversiones que se necesitarían para impulsar el desarrollo agrícola, minero e industrial, pero una decisión de optimizar las ventajas derivadas de la posición geográfica panameña bien podría obligar a dar prioridad, al menos temporalmente, a las inversiones en la Zona del Canal frente a la demanda de recursos en otros sectores.

Para dirimir el conflicto que podría crearse en la asignación de recursos --inversión y mano de obra calificada-- habrá de tomarse en consideración, además, la necesidad de diversificar la base productiva exportadora a partir de la explotación de recursos naturales que provean divisas para la consolidación de la vocación principal, tarea que habrá de cumplirse en las próximas dos décadas.

2. Crecimiento y equidad

La estrategia de desarrollo antes aludida pone énfasis en una política distributiva y en intensificar la lucha contra la pobreza. Así, durante los últimos años, el gobierno panameño ha destinado un importante y creciente caudal de recursos a mejorar los niveles de educación, salud y alimentación de la población, y especialmente de aquella de menores recursos, con resultados muy halagadores. Así, los indicadores comúnmente aceptados para medir el nivel de salubridad y educación en Panamá se acercan a los niveles de países industrializados.

Nuevamente, no se trataría de poner en la balanza la asignación de recursos destinados a proyectos de carácter social frente a aquellos destinados a impulsar las actividades productivas. Sin embargo, la urgente necesidad de reactivar la economía y de aprovechar cuanto antes las potencialidades que encierra la reincorporación de la Zona del Canal a la economía panameña, y a la vez impulsar otros proyectos que generarían divisas podría

/obligar

obligar al gobierno a privilegiar las inversiones destinadas a ese propósito y atenuar algunos de los efectos negativos de la evolución reciente, particularmente el bajo nivel de actividad y la desocupación.

3. Inversión pública e inversión privada

Ante la relativa atonía de la inversión privada durante los últimos años, y en parte como una política deliberada de asignar nuevas responsabilidades al sector estatal en la promoción del desarrollo, el grado de participación de la inversión pública en la inversión total creció significativamente. Ello plantea problemas derivados de restricciones de carácter financiero y también de la falta de un consenso a nivel nacional sobre el papel que le correspondería al sector público y al sector privado, respectivamente, en una estrategia de desarrollo reorientada. La adquisición por parte del gobierno de un considerable patrimonio en tierras urbanas agrega una nueva dimensión a este problema.

Si bien el grado de participación del Estado en la economía panameña admite una gama de alternativas, y las modalidades precisas de esa participación tendrán que surgir como parte de un amplio diálogo entre todas las fuerzas sociales del país, pareciera aconsejable adoptar reglas precisas que alienten la reactivación de la inversión privada --nacional y externa-- como parte de un renovado esfuerzo de crecimiento económico. Esto último adquiere particular relevancia para el usufructo de activos actuales y potenciales de la Zona del Canal.

4. Desarrollo rural y desarrollo urbano

Como parte de su política deliberada de elevar el grado de satisfacción de las necesidades básicas de la población, el Gobierno de Panamá ha otorgado prioridad a los programas de desarrollo rural durante los últimos años sin desde luego, desatender las necesidades de las áreas urbanas medianas y grandes. Un mayor grado de aprovechamiento del potencial de la ubicación geográfica del país lleva implícito que se tendrá que poner un mayor énfasis en las inversiones de infraestructura urbana, y especialmente del área metropolitana y de la Zona de Colón. Convendría explorar las implicaciones de lo anterior sobre la distribución espacial del esfuerzo de desarrollo dentro del marco de la próxima estrategia.

/5. Desarrollo

5. Desarrollo espacial equilibrado y el desarrollo del área metropolitana

Un problema muy vinculado con el anterior es el que se refiere a las implicaciones sobre el desarrollo del área metropolitana si se optimiza el aprovechamiento de la Zona del Canal. Por lo menos se podrían cuestionar las virtudes de una política deliberada de descentralización en el país; si la Zona del Canal genera suficientes impulsos dinámicos para dar ocupación productiva a la población emergente económicamente activa por muchos años, y si se dispone de suficiente espacio para verdaderamente desarrollar una "ciudad jardín",[2/] no parecieran existir inconvenientes en alentar --o por lo menos en no desalentar-- una mayor concentración de la población del país en las áreas urbanas adyacentes a la Zona del Canal, con lo cual la productividad por persona que permanezca en el área rural también podría crecer. Desde luego, de elegirse una política de esta índole --que al igual que los puntos precedentes no sería absoluta en el sentido de desatender las necesidades de las ciudades medianas y del área rural-- tendría profundas implicaciones sobre las inversiones en infraestructura urbana y sobre todo en materia de vivienda.

Definiciones en torno a estos problemas centrales condicionarán la formulación de la política económica durante los próximos años, y darían la tónica de una estrategia de desarrollo reorientada para la década de los ochenta.

2/ Este es el término --apto, por lo demás-- que se emplea en el documento El desarrollo nacional y la recuperación de la Zona del Canal de Panamá, op. cit.

/III. EL

III. EL TRATADO TORRIJOS-CARTER Y SUS IMPLICACIONES EN LA POLITICA ECONOMICA DE CORTO PLAZO

La puesta en vigor del Tratado también obligará a poner énfasis en algunas variables de la política económica de corto plazo que ameritarían algunas consideraciones en el documento con el propósito de lograr un consenso en torno a lineamientos generales. Se apuntaría a la elaboración de un conjunto de medidas a corto plazo que reactiven la economía nacional. Esto último constituye una suerte de prerrequisito para no alterar las condiciones de eficiencia que deben presidir las decisiones de incorporación de la Zona del Canal a la economía panameña. A continuación se mencionan las áreas más obvias de la política económica que se verían afectadas.

1. Política de precios y de salarios

Los compromisos establecidos en el Tratado en materia salarial de los trabajadores actuales en la Zona del Canal (Artículo X.2, X.6 y X.7), establecerá una estructura salarial dual en el país que podría entrañar algunas dificultades para la optimización de las potencialidades que encierra el aprovechamiento de la posición geográfica de Panamá.

Este tema ya fue abordado en forma preliminar en otro estudio,[1/] pero requerirá la toma de decisiones concretas. El problema no pareciera ser insuperable, si se acepta que el Canal es la actividad económica única más importante del país, y que como tal la empresa del Canal --valga decir, la Autoridad-- ofrezca mejores salarios que cualquier empresa pública o privada del país. En otras palabras, la meta podría ser llegar a equilibrar a largo plazo los salarios de la zona con los que ofrecen los "mejores" empleadores en el resto de la República.

Por otro lado, las decisiones que se adopten al respecto se desbordarán a la política salarial general del Gobierno de Panamá, la cual también deberá ligarse con una política de precios.

1/ PREALC, Efectos sobre el empleo y el nivel salarial del Tratado del Canal de Panamá, enero de 1979.

/2. Empleo

2. Empleo y abastecimiento

La situación de empleo y subempleo que desde mucho tiempo arrastra la economía panameña requiere una atención a corto plazo con el objeto de atenuar sus efectos y evitar las presiones sobre las acciones en la Zona del Canal. La solución estructural de este desequilibrio sin duda que tiene relación con la estrategia de desarrollo, a más largo plazo, pero es necesario implementar una política de emergencia en sectores de rápida movilización y que aprovechen recursos existentes, particularmente los del sector privado.

3. Finanzas públicas

El cumplimiento del Tratado obviamente tendrá repercusiones sobre las finanzas públicas. Por un lado, provocará un moderado aumento de ingresos derivado de las nuevas anualidades acordadas, pero por otro, podría entrañar un reordenamiento de los gastos públicos en un momento cuando las demandas sobre esos gastos aumentarán significativamente.

En efecto, el gasto del Gobierno Central --de funcionamiento y de capital-- ya supera el 20% del producto interno bruto, y el coeficiente de tributación asciende a casi el 14%, indicadores elevados en el contexto latinoamericano. Pareciera que las mayores perspectivas de elevar la captación de ingresos a corto plazo se darían a través de la reactivación de la economía, sobre todo si se toma en cuenta que el sistema impositivo ha revelado una moderada elasticidad frente a cambios en el ingreso en el pasado.

En todo caso, el documento permitiría la oportunidad de acordar algunos lineamientos de política en esta materia.

4. Política de endeudamiento externo

Otro tema muy vinculado al anterior es el relativo al endeudamiento externo. No obstante la renegociación de la deuda pública externa en 1978, las obligaciones derivadas de la misma son elevadas en comparación a otros países latinoamericanos, precisamente cuando Panamá debe mantener y consolidar los logros del pasado en materia de política

/ social

social y reactivar su economía a través de nuevas inversiones, incluyendo aquéllas que se consideren indispensables para optimizar el aprovechamiento de la Zona del Canal.

Se estima que se podría justificar el acceso del país a financiamiento público externo en condiciones relativamente concesionarias para superar un período transitorio difícil, con base en las expectativas del pleno aprovechamiento de la posición geográfica de Panamá, que redundará en mayores exportaciones y mayores recaudaciones fiscales en el futuro. Este tema, nuevamente, podría ser objeto de desarrollo en el documento.

5. Desarrollo urbano y estímulos a la construcción

Las nuevas inversiones que eventualmente genere el mejor aprovechamiento de la Zona del Canal, únicamente surtirían sus efectos sobre la capacidad productiva del país a mediano plazo. Sin embargo, los efectos directos de esas inversiones sobre empleo y sobre todas las actividades que suministran bienes y servicios a la industria de la construcción serían inmediatos. La construcción, en efecto, podría ser uno de los pivotes sobre los que se podría reactivar la economía a corto plazo y que marcaría el tránsito entre la estrategia de desarrollo de los años setenta y aquella de los años ochenta.

Ello exigiría la adopción de un conjunto de políticas para estimular la construcción privada e impulsar la de proyectos prioritarios del sector público --dentro y fuera de la zona del Canal--, todo dentro del marco de lineamientos de una política general de desarrollo urbano previamente acordada.

6. Reactivación de otros sectores

De igual manera que en el caso de la construcción habrá de ubicarse en la estructura productiva un conjunto de proyectos industriales y agropecuarios de corta maduración que entrañan aportaciones a la disponibilidad de bienes y servicios, y a la ocupación. En este sentido, la labor de inventariar estos proyectos y dinamizar su ejecución debería ser abordada en el documento.

/7. Cooperación

7. Cooperación técnica internacional

Finalmente, las nuevas y complejas tareas adquiridas por el Gobierno de Panamá en impulsar un desarrollo integral del país exigen una revisión de las prioridades de la cooperación técnica internacional, tanto en la parte de elaborar estudios de factibilidad de los proyectos y programas que formarían parte de un Plan de Inversiones Públicas como en lo que respecta a los requerimientos financieros que demande la ejecución de los mismos. Este tema también se podría cubrir en el documento.

/IV. PROYECTOS

IV. PROYECTOS Y POLITICAS PRIORITARIOS DE LA AUTORIDAD DEL CANAL

Si el Gobierno de Panamá decide tratar de optimizar la Zona del Canal como fuente dinámica de crecimiento y de creación de puestos de trabajo, será indispensable elaborar un programa de acción de corto plazo que permita ordenar las acciones a adoptarse, jerarquizarlas en el tiempo y en el espacio, y calibrar el papel que le correspondería a dicha Zona en el próximo Plan Nacional de Desarrollo.

No sería posible en el breve plazo de que se dispone para elaborar este trabajo abordar todas las actividades, por lo que se sugiere concentrar las tareas alrededor de cuatro campos obviamente prioritarios, a saber: a) infraestructura física, sobre todo de transportes; b) desarrollo urbano, sobre todo en las nuevas tierras que revertirán a Panamá; c) desarrollo industrial y de servicios, incluyendo la ampliación de la Zona Libre de Colón, y el suministro de diversos servicios a los usuarios del Canal, y 4) protección y aprovechamiento de la cuenca hidrográfica del Canal.

Ya se han identificado algunos proyectos que encajan en estos cuatro campos prioritarios,[1/] y funcionarios de la autoridad, con la asesoría de algunos consultores, se encuentran trabajando en el desarrollo de esta actividad.

Una primera aproximación a lo que, en efecto, vendría a ser un programa de acción para la Zona debería ser una de las piezas centrales del documento. Ese programa incluiría propuestas para hacer un mejor aprovechamiento de la infraestructura existente en la región con miras a optimizar la eficiencia, la identificación y preparación de proyectos de inversión, y el señalamiento de políticas prioritarias a adoptarse, sobre todo en relación a las modalidades de alentar la inversión privada en aquellas actividades que se desean impulsar.

1/ El desarrollo nacional y la recuperación de la Zona del Canal de Panamá, op. cit., especialmente el capítulo II.

/1. El transporte

1. El transporte interoceánico

Sin lugar a dudas se trata de un sector clave para alcanzar el objetivo de optimizar los beneficios que podría generar a Panamá su privilegiada posición geográfica en relación al transporte e intercambio mundiales.

Con dicho propósito actualmente se manejan diversos proyectos, entre ellos destacan la ampliación y mejora de los puertos de Balboa y Cristóbal; la construcción de un nuevo puerto apto para movilizar contenedores que se ubicarían en Coco Solo; la construcción de un ramal ferroviario que lo vincularía a la red existente; la ampliación de la carretera transístmica; la optimización del uso del ferrocarril Panamá-Colón; la ampliación de zonas libres y/o instalación de áreas comerciales y/o industriales en áreas adyacentes a los puertos mencionados; la construcción de un oleoducto próximo y paralelo al Canal; la adaptación de tres diques secos para destinarlos a la reparación de barcos, y la utilización del sistema existente para abastecer de combustible a los barcos ("marine bunkering").

En general, las ideas se orientan a lograr una utilización eficiente de las instalaciones, infraestructuras y espacios que revierten; la consecución de ello probablemente puede conducir a la necesidad de destinar inversiones en construcción de obras y adquisición de equipos y maquinarias, además que impondrá la obligación de manejar con eficacia las instalaciones referidas.

Por otro lado, sin embargo, debe tenerse muy presente el alto grado de interdependencia que los proyectos mencionados tienen entre sí, con los planes y metas de desarrollo económico y social, y con los ingresos directos que obtiene Panamá del paso de barcos por el Canal. Algunos casos obvios que tipifican la situación descrita son: la ampliación del puerto de Cristóbal es simultáneamente excluyente con la construcción del nuevo puerto de Coco Solo; la ampliación de las áreas para almacenamiento de los puertos puede restringir la instalación de zonas libres o áreas comerciales o industriales; el propósito de disponer de dos puertos eficientes para el manejo de contenedores --uno en cada costa-- más una amplia vía terrestre de vinculación, parece procedente si dicho conjunto

/pudiera

pudiera funcionar como un corredor multimodal;[2/] frente a esta opción las ideas de optimizar el uso del ferrocarril y de ampliar la carretera podrían ser respectivamente alternativas; la captación de flujos de transporte que desde el Canal se pretendería atraer al corredor multimodal referido y al oleoducto, generaría costos debido a la cuota que Panamá dejaría de percibir por los tránsitos que perdería el Canal; la conversión de los tres diques secos podría llegar a competir espacios con la pretensión de ampliar el puerto de Balboa, etc. Por otra parte, las diversas inversiones que implican los proyectos mencionados tienen efectos económicos y sociales diferentes, pues algunos generan empleos y colaboran a redistribuir ingresos, mientras que otros tienen un alto componente importado y no contribuyen a lograr otras metas.

Adicionalmente se presenta la circunstancia de que los proyectos referidos tienen muy diferentes niveles de desarrollo; así, algunos corresponden a simples ideas cuya viabilidad aún no se ha examinado, mientras que para otros ya existen estudios avanzados aunque restringidos al proyecto específico, o sea ignorándose dependencias y vinculaciones con otras ideas, proyectos o instalaciones existentes que revierten próximamente.

La emmarañada y compleja malla de dependencias, exclusiones y complementaciones recíprocas que existe entre los proyectos puede aclararse mediante un análisis armónico y coordinado de ellos en el contexto de un Plan Maestro de Tranporte Interocéanico referido al conjunto de opciones que ofrece el corredor panameño,[3/] del que surgiría

2/ La idea consiste en atraer o generar flujos de cargas contenerizadas que se transportarían en grandes barcos portacontenedores --que no pueden pasar por el Canal-- que se desplazarían en los tramos comprendidos entre los dos puertos panameños y los puertos de origen y de destino respectivamente, mientras que la vía terrestre haría de vínculo. Dicho procedimiento es especialmente útil para el tráfico de cargas originadas en áreas próximas al Atlántico que se destinan a puertos del Pacífico, y viceversa; también para el transbordo de cargas entre líneas navieras que no cruzan el Canal de Panamá. En el estudio Análisis del uso y beneficios del Canal de Panamá y evaluación de opciones (CEPAL/MEX/77/17) se desarrolla en forma preliminar la idea del corredor multimodal y sus implicaciones sobre las infraestructuras componentes.

3/ El "corredor panameño" es el conjunto de instalaciones e infraestructuras que pueden facilitar el transporte interoceánico.

/a mediano

a mediano plazo un programa consistente de medidas y acciones y de inversiones rentables. Sin embargo, la necesidad de actuar racionalmente en el corto plazo --para evitar la consumación de acciones e inversiones precipitadas-- impone la obligación de planificar el proceso de reversión mediante el análisis de algunas ideas que resultan prioritarias en base a una jerarquización cualitativa del conjunto de proyectos referidos anteriormente.

En este orden de ideas, en el corto plazo correspondería evaluar --en el contexto del Plan Maestro referido-- la viabilidad de establecer el corredor multimodal, pues representa una de las principales opciones que ofrece el corredor panameño. De dicho análisis surgirían antecedentes útiles para:

a) Decidir la conveniencia y oportunidad de realizar diversas inversiones, especialmente en cuanto a ampliar, mejorar y equipar los puertos existentes y a construir o no el puerto de Coco Solo y su ramal ferroviario;

b) Determinar la vía terrestre que conformaría el corredor, con lo cual se avanzaría tanto en la identificación de opciones que optimicen la función ferroviaria, como en la obtención de criterios que permitan programar adecuadamente la ampliación de la carretera; o sea, se llegaría a una programación que impida competencias entre ambas vías terrestres;

c) Decidir los usos óptimos de aquellos suelos que podrían destinarse a infraestructuras de transporte o alternativamente a otras funciones;

d) Definir términos de referencia acabados para la realización del Plan Maestro de Transporte Interoceánico, y

e) Establecer un conjunto de medidas y acciones institucionales de apoyo.

En síntesis, se trataría de formular un conjunto consistente de medidas, acciones e inversiones que conformen un plan de corto plazo y que quedarían armónicamente insertadas en un plan de mediano plazo.

/2. Desarrollo

2. Desarrollo regional y urbano

Las decisiones que se tomen respecto de usos del suelo que revierte Panamá a partir del 1 de octubre próximo y durante los siguientes períodos de reversión hasta el año 2000, deberían ser la expresión de una política de utilización del territorio nacional. Ello lleva a una revisión de las políticas oficiales explicitadas hasta ahora, a la luz de las novedades concretas que introduce el funcionamiento del Tratado. Esa política general tendría que referirse al ordenamiento espacial en el nivel regional, con determinaciones sobre las dimensiones rural y urbana. Principalmente, el proceso nacional de desarrollo urbano se verá alterado en los próximos decenios en función, entre otros aspectos, de una nueva disponibilidad de suelo que despejará un importante obstáculo a la expansión física de las ciudades de Panamá y Colón. Colón dispondrá de áreas que le permitirán expandir su actual zona libre, asumir nuevas funciones y que, en consecuencia, provocarán una expansión de la actividad portuaria. La ciudad de Panamá dispondrá, en menor grado, de nuevas áreas urbanas o urbanizables y, principalmente, podrá resolver el estrangulamiento que dificulta su funcionamiento y desarrollo en su extremo occidental. La rotura de ese estrangulamiento y las posibles decisiones respecto de la construcción de nuevos puentes para saltar el Canal, alentarán el desarrollo lineal espontáneo que se viene produciendo a lo largo de los primeros 100 kilómetros de la carretera que une a la ciudad de Panamá con David y que ha beneficiado principalmente a La Chorrera.

La administración panameña del ferrocarril transístmico, de los puertos de Balboa y Cristóbal y su participación en la administración y en los beneficios del sistema de transporte interoceánico y de sus actividades económicas conexas, significarán un nuevo aliento a la tendencia al desarrollo concentrado. Ello va a redundar, con mayor o menor fuerza, dependiendo de las políticas que se conciban y ejecuten, en una aceleración del crecimiento de la ciudad de Panamá, en una reactivación de Colón y en un derrame hacia el triángulo urbano compuesto por La Chorrera, Arraiján y por el puerto en construcción en Punta Vacamonte.

/Esa previsión

Esa previsión gruesa de los efectos en la organización del espacio central, se verá acentuada como consecuencia de la ejecución de los proyectos actualmente en estudio para optimizar los beneficios del recurso posición geográfica, en especial de las iniciativas que se concreten para constituir un sistema multimodal de transporte interoceánico y de nuevas actividades económicas.

Todo ello constituye, seguramente, un proceso incontenible y que podrá ser más o menos beneficioso según se prevean con amplitud sus efectos positivos y negativos, y se actúe en consecuencia. Los efectos más seguros y visibles consistirán en una aceleración de las migraciones desde las áreas rurales y suburbanas, que constituirán grupos sociales con necesidad de empleo permanente, de espacios urbanizados, vivienda y servicios y, que de no preverse, engrosarán los actuales grupos marginales y extenderán las actuales barriadas improvisadas y subequipadas, especialmente en la ciudad de Panamá.

Es por esas razones que este esquema considera la necesidad de concebir nuevas políticas nacionales de desarrollo regional y urbano, que por una parte controlen el proceso evitando exageraciones negativas y que por otra parte originen programas y proyectos oportunos de adecuación urbana.

El tratado contiene disposiciones que originan créditos de organismos financieros internacionales, algunos ya concedidos y en etapa de estudios preliminares. El rubro vivienda y equipamiento urbano es importante en esos créditos. Desde este origen y desde otras iniciativas sectoriales públicas o privadas, el suelo contenido en las actuales áreas urbanas de las ciudades de Panamá y Colón y las superficies urbanizadas o fácilmente urbanizables próximas a las áreas urbanas actuales, se verán fuertemente presionado en años venideros. Lo anterior lleva a las necesidades de elaborar un Plan Maestro de Usos del Suelo y de concebir un sistema de definición de destinos aplicado en general a la actual Zona del Canal, y en especial a las áreas que podrán servir para la expansión de las ciudades de Panamá y Colón según estudios de los Ministerios de Planificación y Política Económica y de Vivienda. En ello se encuentra trabajando la Autoridad del Canal. Es conveniente extender este tipo de determinaciones

/genéricas

genéricas y la implementación de un instrumento ordenador a la totalidad de las áreas urbanas de Panamá y Colón, como asimismo de otras que se verán presionadas en función de los mismos impulsos, con el fin de aprovechar en profundidad la oportunidad representada por la reversión de tierras. Si así se decide, es conveniente que se constituya una instancia de coordinación entre los Ministerios de Planificación y Política Económica y de Vivienda y la Autoridad del Canal, con el fin de asegurar la coherencia entre concepciones y conducciones que afectarán a unidades urbanas y regionales únicas.

3. Desarrollo industrial y de servicios

Se presentarían apreciaciones generales sobre el potencial que ofrece la Zona del Canal para impulsar determinadas actividades industriales, tanto para el mercado externo como el interno, así como de servicios vinculados con la posición geográfica del país. Además, se identificarían proyectos específicos y se formularían propuestas tendientes a alentar el establecimiento de aquellas industrias que se consideran convenientes, así como los mecanismos y procedimientos que se podrían emplear para su pronta ejecución.

Por otro lado, se completarían los estudios para ampliar la Zona Libre de Colón, dentro del marco de una política de desarrollo urbano en esa zona.

4. Protección y aprovechamiento de la cuenca hidrográfica del Canal

Se formularía un programa integral para la protección y aprovechamiento para usos múltiples de la cuenca hidrográfica, con miras a asegurar el adecuado abastecimiento de agua a uno de los principales recursos de que dispone Panamá: su canal interoceánico.

La elaboración del programa de acción a corto plazo para la Zona del Canal permitiría disponer de un instrumento ordenador de sus actividades y constituiría el vínculo entre las labores de la Autoridad y aquellas

/encomendadas

encomendadas al Ministerio de Planificación Económica. Además, aceptada la idea de su formulación y acordada su estructura básica, se contaría con un esquema específico para dilucidar muchos aspectos de la institucionalización de la Autoridad de la Zona del Canal. A modo de ilustración, baste mencionar que una tarea central de ésta pasaría a ser la de promover programas y proyectos de inversiones. En este sentido, la organización de una unidad de proyectos de inversión y su puesta en funcionamiento se convertiría en una de las herramientas principales de la programación económica de la Zona del Canal.

V. LA INCORPORACION DE LOS PROYECTOS Y POLITICAS PRIORITARIOS DE LA AUTORIDAD DEL CANAL AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

No sería posible esperar, para aprobar un programa de inversiones públicas para la Zona del Canal, que se termine un Plan Nacional de Desarrollo completamente elaborado. Sin embargo, sería indispensable que cualquier programa de inversiones de corto plazo en la Zona del Canal fuera previamente conciliado con otras actividades prioritarias que exigirán recursos del sector público.

En ese sentido, el Gobierno tendrá que tomar decisiones sobre el grado de prelación del desarrollo de la Zona del Canal frente a otras demandas de recursos, sobre todo en materia de desarrollo agrícola, el inicio del proyecto minero en Cerro Colorado, y la continuación de los programas de educación y salud. No necesariamente se llegaría a una jerarquización completa de prioridades entre todos estos proyectos y programas, pero se intentaría adelantar lo más posible en lo que, en efecto, vendría a ser un avance tentativo de un plan global de inversiones públicas.

Existirán para la compatibilización parcial diversos elementos que emanarán del plan de inversiones de la Zona del Canal. Por una parte, la cuantificación del volumen de recursos que dicho plan demandará, así como los efectos sobre la ocupación y el ingreso permitirán evaluar su impacto sobre el crecimiento y los aspectos financieros. De otro lado, las orientaciones sectoriales --en áreas prioritarias para el desarrollo de la Zona-- podrán destacar aspectos que permitan establecer su coherencia a nivel nacional, como es el caso del transporte, desarrollo urbano, industrialización de la Zona del Canal, etc.

/VI. ASPECTOS

VI. ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA INCORPORACION DE LA ZONA DEL CANAL A LA ECONOMIA PANAMEÑA

1. Consideraciones generales

Las consideraciones contenidas en el presente esquema sobre los aspectos institucionales de la incorporación de la Zona del Canal a Panamá, se hacen con el propósito de aclarar, en la mayor medida posible, las distintas alternativas que se plantean en este campo. No debe ignorarse la importancia que posee detenerse a examinar estos aspectos, por superestructurales que se consideren, en vista de que en torno a ellos cristalizan las pretensiones de poder generadas por la ejecución de toda nueva actividad.

Debe advertirse que las decisiones básicas en materia institucional ya han sido adoptadas por el gobierno panameño, mediante la aprobación de la Ley No. 66 por la cual se creó la Autoridad del Canal de Panamá. De manera que no es en cuanto a los aspectos de fondo que pueden surgir dudas, sino más bien éstas afloran alrededor de los problemas operativos que significa la asunción de las tareas relacionadas con el Canal y la Zona por el gobierno panameño. Además, como es bien sabido, tampoco el problema se plantea en términos inmediatos, dado que el período que abarca la transferencia de estas actividades es de veinte años. Sin embargo, es casi seguro que las decisiones que se adopten desde el principio de este período marcarán, por así decirlo, el sentido de las ulteriores. Por todo lo anterior es conveniente examinar cuidadosamente las distintas alternativas que se presentan en este campo.

Ello no significa, de ninguna manera, como se recalca más adelante, que existan fórmulas abstractas que puedan aplicarse cabalmente a un problema tan complejo. De lo que se trata más bien, es de identificar arreglos institucionales y lo más flexibles posible, que permitan irse corrigiendo conforme lo dicten las circunstancias, las necesidades y los problemas concretos.

/En este

En este orden de ideas, a continuación se principia por tratar de identificar las distintas alternativas dentro del espectro institucional constituido por la centralización y la descentralización, concluyéndose que las soluciones más idóneas a este respecto no deben considerarse en abstracto, o sólo considerando los aspectos institucionales propiamente dichos representados por tal espectro, sino en atención a las tareas o funciones que se esté tratando de desempeñar. Ello conduce a un intento de clasificación de las distintas tareas que deberán abordarse, con base en su naturaleza, para derivar de allí la alternativa institucional más adecuada para su realización. Aclaradas las alternativas institucionales y clasificadas las tareas, se termina considerando la forma como deberá funcionar la Autoridad del Canal dentro del gobierno.

2. Centralización o descentralización

Todo proceso de expansión plantea la disyuntiva de si éste debe ocurrir en forma centralizada o descentralizada y no existe una respuesta en abstracto a esta interrogante. Por una parte, la descentralización permite, algunas veces, una mayor espontaneidad y eficiencia, pero puede provocar el riesgo de que algunas actividades puedan duplicarse al no haber suficiente control y comunicación entre las entidades descentralizadas. Por otra parte, la centralización preserva el control y puede permitir una coordinación desde la cúspide de las distintas actividades. Sin embargo, no sólo pone a prueba la capacidad de las personas encargadas del control centralizado --sobre todo si la expansión ocurre muy aceleradamente y abarca actividades muy diversas-- sino que plantea un riesgo, quizás más grave, consistente en la concentración en pocas manos de poderes que se podrían convertir en excesivos.

Como quedó mencionado al principio de este punto, en la realidad estas opciones afortunadamente no se dan en términos tan nítidos. Generalmente, lo que ocurre es que se trata de encontrar una solución que se sitúa en algún punto intermedio de los extremos del espectro mencionado, en función de los objetivos que se persiguen y de las tareas que demanda su cumplimiento. Esta última parece ser la mejor opción, consistente en diseñar los mecanismos institucionales en atención a los objetivos y no la de proceder a la inversa. Dicho

/en otra

en otra forma, la opción entre centralización y descentralización no debe concebirse como un fin en sí, sino en función de cuáles son los mecanismos más adecuados para alcanzar los objetivos que se persiguen.

En el caso de la transferencia de la Zona del Canal al gobierno panameño, así parecen haberse tomado las decisiones de fondo mencionadas, las que se tradujeron en el establecimiento de la Autoridad del Canal. Aun cuando la propia creación de la Autoridad pudiera interpretarse como evidencia de una pretensión centralizadora, la lectura cuidadosa de la ley constitutiva de este nuevo organismo revela que sus autores tuvieron el cuidado de evitar comprometerse de antemano con cualquiera de los extremos del espectro. En efecto, la Ley No. 66 enumera los objetivos principales (Art. 2o.), las funciones privativas (Art. 3o.), y las atribuciones en el campo económico (Art. 4o.) de la Autoridad. Además, la dota del carácter de una entidad autónoma del Estado (Art. 1o.) y del examen de estos artículos podría concluirse que la intención legislativa fue la de crear un ente muy poderoso para hacerse cargo en forma centralizada de las considerables responsabilidades que significa para el Estado panameño la transferencia de la Zona a su jurisdicción. Sin embargo, la propia ley deja abierta la posibilidad, acertadamente, para que la Autoridad pueda "ejercer sus funciones y atribuciones directamente o mediante instituciones existentes o que se constituyan, de acuerdo con los términos pactados en los respectivos convenios que al efecto celebre". (Art. 5o.) O sea, se permite el mayor margen para poder encontrar las opciones institucionales más adecuadas al cumplimiento de sus objetivos, sin pretender de antemano tomar la decisión en abstracto. Ello significa, en otros términos, un reconocimiento de que son los objetivos en cada caso concreto los que deben ir determinando la opción institucional y no a la inversa. De modo que, en tales condiciones, es más conveniente tratar de identificar y de clasificar las tareas o funciones de la Autoridad, para poder decidir con base en ellas las opciones institucionales más adecuadas para llevarlas a cabo de la manera más eficiente.

En síntesis, la Ley No. 66 se hace cargo de una advertencia hecha algunos meses atrás por el Ministerio de Planificación y Política Económica cuando señaló: "Uno de los principales propósitos de la Autoridad del Canal de Panamá sería el de integrar rápidamente las áreas, instalaciones y

/actividades

actividades comprendidas en la actual Zona del Canal al resto del país. Habría que cuidar que no suceda lo contrario, es decir, que se mantenga una forma de colonialismo interno mediante la supervivencia de una 'gobernación' que aunque panameña no dejaría de funcionar como una pequeña y poderosa república con características y autonomías especiales dentro del Gobierno y la colectividad nacional... Lo prudente sería proceder muy rápidamente a la transferencia de actividades a las instituciones correspondientes para su administración directa".[1/]

3. Las tareas de la Autoridad

Las tareas de la Autoridad pueden clasificarse en dos grandes campos. El primero se refiere a todas aquellas actividades que requieren el funcionamiento de lo que ya existe en la Zona y que se irá revirtiendo a control panameño en forma inmediata o gradual. Entre estas tareas se encuentran, desde el propio Canal, el funcionamiento de instalaciones, el mantenimiento de infraestructura y la prestación de servicios, hasta la concesión de licencias y el otorgamiento de concesiones para actividades comerciales en menor escala. El segundo se refiere a tareas que podrían denominarse de promoción, tendientes a hacer de la Zona del Canal un foco dinámico de crecimiento de la economía panameña.

Lógicamente, la realización de ambos tipos de tareas plantea algunas disyuntivas cuya solución demandará, a muy corto plazo, que se adopten algunas opciones de política. Cabría la pregunta, por ejemplo, de cuál debería ser la tarea que defina el perfil de la Autoridad: la administración de lo existente, o bien la promoción del desarrollo de la Zona. De un lado, puede justificarse la necesidad de que el Gobierno de Panamá cumpla los compromisos asumidos en los tratados, lo cual se debería traducir en un énfasis respecto a las tareas relacionadas con la administración de lo existente en la forma más eficiente posible. Por otro lado, puede afirmarse que el énfasis

1/ El Desarrollo Nacional y la Recuperación de la Zona del Canal de Panamá, op. cit., p. 146.

/debería

debería concentrarse en los aspectos innovadores que demanda el convertir los recursos que se reciban en un foco dinámico de crecimiento de la economía panameña, lo cual situaría el énfasis en las tareas promocionales ya mencionadas. Pero difícilmente podría la Autoridad permitirse una dedicación exclusiva a uno de estos dos tipos de tareas. La respuesta probablemente se encuentra en alcanzar algún tipo de equilibrio adecuado entre ambas tareas, que permita concebir su realización con carácter complementario y no mutuamente excluyente, cuidándose siempre de que la realización de una no impida el cumplimiento de la otra.

Por otra parte, cada uno de estos grandes campos de actividad de la Autoridad plantea sus propios requerimientos institucionales, en atención al distinto carácter de cada actividad. Las tareas de administración de lo existente plantean la disyuntiva de si la Autoridad, directamente, va a proceder a realizarlas, o si bien procederá a identificar las agencias del gobierno o a proponer la creación de nuevas entidades para llevarlas a cabo, aunque siempre preservando un grado de supervisión y de control para garantizar que serán ejecutadas en forma eficiente.

Existen algunas razones que hacen aconsejable esta opción descentralizadora en cuanto a la administración de lo existente, sin que ello signifique perder el control y la supervisión de tales actividades. El hecho, por ejemplo, de que en la actualidad el funcionamiento de la Zona se encuentre sometido a una autoridad centralizada no puede servir de precedente útil, porque se trata de la modalidad institucional correspondiente a la naturaleza del enclave colonial que la Zona posee en el presente. Ello, de ninguna manera, quiere decir que no sean utilizables los principios que prevalecen en la actualidad a un nivel operativo; sólo se refiere a la necesidad de que las nuevas modalidades institucionales que se adopten tengan en cuenta el cambio de condición y naturaleza que significa el traslado de la Zona a soberanía panameña. Luego, en apoyo a la opción tendiente a la centralización del control y la supervisión --pero con ejecución descentralizada-- se encuentra el hecho de que debe evitarse el riesgo de que la Autoridad se convierta en una institución demasiado grande en cuanto al número de personas que ocupe. De ocurrir lo anterior, la Autoridad se vería sumergida en sus

/propios

propios problemas administrativos y ello podría impedirle cumplir a cabalidad sus tareas más significativas. Finalmente, el equilibrio aconsejable entre lo administrativo y lo promocional, ya mencionado, apoya también la centralización del control y la descentralización de la ejecución, porque se trata de que la disminución de las tareas directamente administrativas le permita a la Autoridad cumplir con su papel promotor.

La naturaleza misma de las actividades promocionales indica que éstas demandan cierto tipo de modalidad institucional que no necesariamente es análogo al que demandan las tareas administrativas. Se trata, en este caso, de identificar nuevas actividades y de allanar los obstáculos que se interpongan a ponerlas en práctica. Ello significa que, una vez realizadas estas dos tareas, la ejecución de las iniciativas así concebidas no corresponde necesariamente al ente promotor, lo cual sugiere que en este campo la Autoridad debería asumir las tareas de promoción, confiándole a la entidad que sea más capaz de realizarla, la ejecución de los proyectos respectivos. La propia naturaleza de las tareas promocionales sugiere también que la Autoridad asuma directamente aquellas relacionadas con la identificación de proyectos y con las formas de vencer los obstáculos más importantes que se interpongan ante su ejecución, pero se insiste, esta última debe quedar confiada a entes específicos, existentes o creados para este propósito, según sea lo más conveniente desde el punto de vista de la eficiencia. Finalmente, las tareas promocionales también demandan el manejo de recursos humanos y financieros adecuados para la identificación y evaluación de proyectos, así como los que sean necesarios para iniciar las acciones identificadas, sea con recursos propios o provenientes de otras fuentes.

En otros términos, la naturaleza misma de las actividades o tareas de la Autoridad es la que debiera definir el perfil institucional que le será característico. En ambos tipos de tareas, como ya quedó mencionado, pareciera que la alternativa institucional más adecuada apunta hacia un cierto grado de centralización en cuanto al control y supervisión de actividades existentes y a la identificación y evaluación de nuevas actividades, mientras que las

/tareas

tareas propiamente ejecutivas, en ambos casos, no deberían merecer atención prioritaria por parte de la Autoridad. Más bien, estas últimas deberían confiársele a entidades existentes o expresamente creadas para llevar a cabo tales propósitos.

4. La Autoridad y el resto del Gobierno

Si se aceptan las consideraciones anteriores, es mucho más sencillo aclarar el tipo de relaciones que se establecerían entre la Autoridad y el resto del gobierno panameño, en cuyo seno se plantearán, sin lugar a duda, las naturales fricciones que acarrea el establecimiento de una entidad pública como la creada para enfrentarse a los problemas que genere la incorporación de la Zona a la economía panameña.

De hecho, ya parecen estarse dando los primeros pasos que revelan la puesta en práctica de algunas de las consideraciones anteriores. Por ejemplo, en el caso de los puertos que revierten a control panameño, la Autoridad se encuentra negociando con la Autoridad Portuaria un contrato de servicios por el cual le correspondería a esta última la administración de los mismos. La suscripción de este contrato tendrá que resolver diversos problemas, entre los cuales destaca el financiero, en la medida en la que deberá decidirse de común acuerdo la distribución de los ingresos que genere el funcionamiento de estas instalaciones. Con base en este precedente, en general, puede decirse que en aquellas actividades en las que ya existen dependencias gubernamentales a quienes les corresponda llevar a cabo funciones similares en territorio panameño, es a estas últimas a las que deberían serles transferidas dichas actividades. En estos casos, la solución es análoga a la que se está encontrando respecto a los puertos, o sea que la ejecución se descentraliza, confiándosela a las entidades correspondientes, sin que ello signifique una pérdida de control para la Autoridad del Canal de las actividades y de los recursos que éstas generen.

Existe otro caso que está demandando una solución que se aparta, hasta cierto punto, del descrito. Se trata del Ferrocarril Transístmico, en el cual no existe una institución gubernamental que se haga cargo de su administración y para lo cual será necesario crearla. No está claro aún si

/ello se

ello se traducirá en la creación de una nueva empresa estatal para que cumpla con este propósito, o si ello ocurrirá dentro de la Autoridad del Canal, pero esto resulta ser un aspecto formal. De hecho, las actividades relacionadas con el ferrocarril ya se encuentran a cargo de una de las divisiones de la Autoridad, dotada de suficiente autonomía.

Surge de estos ejemplos, entonces, una confirmación de la tendencia hacia una centralización del control y una descentralización de la ejecución, en cuanto a aquellas tareas de la Autoridad relacionadas con la administración de lo existente.

En el caso de las tareas promocionales, se plantean necesidades concretas en cuanto a la elaboración, a muy corto plazo, de un plan de inversiones que abarque los requerimientos de cooperación técnica y financiera internacional que demande la ejecución de los proyectos que éste contenga. Asimismo, será necesario coordinar este plan con las tareas de planificación global para toda la economía panameña; ambos aspectos se tratan en capítulos precedentes de esta nota. La coordinación institucional entre el Ministerio de Planificación y la Autoridad se encuentra asegurada en la cúspide por la presencia del Ministro de Planificación en el Comité Ejecutivo de la Autoridad del Canal.

Finalmente, quedarían dos aspectos concernientes a las relaciones de la Autoridad con la Contraloría de Cuentas y el Ministerio de Hacienda. Respecto al primero, la Ley de creación de la Autoridad establece claramente que "sin perjuicio de las funciones que la Constitución le confiere a la Contraloría General de la República, la Autoridad podrá tener su propio sistema de auditoría" (Art. 17). Además, la misma Ley establece un "régimen especial para la contratación de materiales, equipo, obras o servicios para la Autoridad" (Art. 19).

En cuanto a los aspectos financieros, que son los que atañen a las relaciones entre la Autoridad y el Ministerio de Hacienda, es conveniente tener en cuenta que le corresponde aprobar al Comité Ejecutivo de la Autoridad "el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos y los Gastos Extraordinarios" (Art. 10, inc. d) y que en el seno de dicho Comité participa el Ministro de Hacienda y Tesoro, de modo que también pueden considerarse institucionalizadas en la cúspide las relaciones entre ambas dependencias.

/Por último,

Por último, convendría aclarar el régimen al cual están sometidas las entidades autónomas del Estado conforme a la legislación panameña, dado que así se define la naturaleza institucional de la Autoridad. Con ello se despejarán también otras interrogantes que pudiesen surgir respecto a las relaciones de esta última y las restantes dependencias del Estado, las cuales deberán estar normadas por la legislación correspondiente.

/LISTA

LISTA DE TRABAJOS CONSULTADOS

1. Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia, Estrategia para el Desarrollo Nacional, 1970-1980, República de Panamá, Presidencia de la República, abril de 1970

2. CEPAL, La economía de Panamá y la Zona del Canal, CEPAL/MEX/72/28/Rev.1, septiembre de 1972

3. BIRF, Report on the Economy of Panama, (275-PAN), abril, 1973

4. CEPAL, Consideraciones sobre la economía de Panamá. El nuevo acuerdo sobre el Canal existente y la construcción de otro Canal, CEPAL/MEX/75/11, abril de 1975

5. Ministerio de Planificación y Política Económica, Plan Nacional de Desarrollo, 1976-1980, 1976

6. BIRF, Updating Report on the Economy of Panama, (1066a-PAN), mayo de 1976

7. Ministerio de Planificación y Política Económica, El Desarrollo Nacional y la Recuperación de la Zona del Canal de Panamá, (Documento de Trabajo), junio de 1978

8. Tratado del Canal de Panamá, suscrito entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América en la ciudad de Washington, D.C. el 7 de septiembre de 1978

9. Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe, Efectos sobre el empleo y el nivel salarial del Tratado del Canal de Panamá, borrador preliminar, enero de 1979

10. Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe, Panamá: Estrategia de Necesidades Básicas y Empleo, borrador preliminar, enero de 1979