

IICA
E13
14



Plan de Acción Sectorial Agropecuario

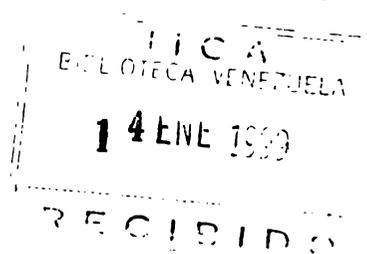


Panamá, Octubre de 1997

Faint, illegible text or markings in the upper left quadrant of the page.



ICAF



Plan de Acción Sectorial Agropecuario



Panamá, Octubre de 1997

123

123

00003670

Presentación

IICA

La preparación de este Plan de Acción surge de una preocupación del Ministro de Desarrollo Agropecuario de Panamá acerca de las condiciones que imponen los acuerdos internacionales y el proceso de globalización económica al sector agropecuario nacional. Frente a esta preocupación se le solicita al IICA a través de su Director General, el Ing. Carlos Aquino, apoyar al MIDA en la preparación de un Plan de Acción Sectorial Agropecuario.

El IICA integra un equipo de trabajo que, apoyado con funcionarios del MIDA, desarrolla la investigación y la elaboración de las propuestas que ahora se presentan en este documento.

Para el IICA, es esta una oportunidad de apoyar el desarrollo agropecuario y de comprometerse con los países del continente en la ejecución de experiencias que sirvan de apoyo a futuras actividades en otras regiones.

En este sentido nos parece importante resaltar el compromiso del Instituto con un enfoque, que los países en conjunto promovieron, uno que integre el logro de una mayor competitividad como puntal del crecimiento económico, con una distribución equitativa de los ingresos generados y un cuidado especial por la herencia de recursos naturales, que esta generación dejará a las que vendrán. Todo esto integrado por una red social que actúa en forma solidaria aplicando principios éticos en la conducción de los procesos y comportamientos sociales.

El trabajo del Plan de Acción es el resultado del esfuerzo de muchas personas, funcionarios del MIDA, de la Contraloría Nacional de la República, del IICA y particularmente del personal de apoyo que hizo posible la recolección y análisis de una gran cantidad de material documental. A todos ellos nuestro profundo agradecimiento.



Equipo de Trabajo para la preparación del Plan de Acción Sectorial Agropecuario

Coordinación general:

Ministro de Desarrollo Agropecuario, Ing. Carlos Sousa-Lennox

Especialistas y contraparte nacional

Lic. Camila Li, Asesora del Despacho Ministerial del MIDA

Dr. Guillermo Salazar, Director de Política Comercial del MIDA

Lic. Gabriela Morales, Subdirectora de Planificación y Política Agropecuaria

Lic. Carlos Escala, Especialista de la DPPA

Directores y funcionarios del MIDA

Equipo de coordinación del IICA

Dr. Armando Reyes P., Director del Centro Regional Central

Dr. Fernando Del Risco, Director de la DIPRAT

Dr. Gerardo Escudero, Director de la DIREX

Dr. Lizardo de las Casas, Gerente Técnico

Dr. Arnaldo Chibbaro, Representante del IICA en Panamá

Especialistas y Consultores del IICA

Dr. Sergio Sepulveda, Especialista en Desarrollo Rural

Dr. Carlos Machado, Especialista en Reconversión Productiva.

Dr. Waldo Bustamante, Especialista en Agroindustria

Dr. Nelson Espinoza, Especialista en Proyectos de Inversión

Dr. Rafael Trejos, Especialista Pol.Socioeconomicas.Com.e Inv.

Dr. José Luis Parisí, Especialista en Capacitación y Educación.

Dr. Germán Escobar, Especialista en Desarrollo Rural Sostenible

Lic. Beatriz García, Consultora (regionalización y pobreza rural)

Ing. Gerardo Sattler, Consultor en agroexportación.

Ing. José Branca, Consultor (indicadores macroeconómicos).

Coordinador Técnico Operativo

Dr. Héctor R. Barreyro. Especialista en Política. Socioeconómicas, Comercio e Inversiones.

Tabla de contenido

| | |
|---|------------|
| TABLA DE CONTENIDO | III |
| RESUMEN EJECUTIVO..... | 1 |
| REVALORIZANDO LA AGRICULTURA | 5 |
| POLÍTICAS SECTORIALES..... | 21 |
| LA COMPETITIVIDAD..... | 27 |
| EQUIDAD SOCIAL..... | 59 |
| LOS APOYOS A LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN SECTORIAL AGROPECUARIO | 73 |
| PRESUPUESTO DEL PLAN DE ACCIÓN..... | 85 |
| MIRANDO AL FUTURO, AGRICULTURA SIGLO XXI..... | 95 |
| DOCUMENTOS CONSULTADOS..... | 99 |
| GLOSARIO DE SIGLAS..... | 103 |
| ANEXO 1 | 109 |
| ANEXO 2 | 115 |



Resumen ejecutivo

El Gobierno de Panamá inicia su gestión en el área del sector agropecuario a partir de la preparación de un "Marco Orientador de la Política Sectorial" el que sirve de referencia para la organización y orientación de la acción del Sector Público Agropecuario en el período 1994 - 1999. En este mismo lapso, el Gobierno avanza en el proceso de negociación para la adhesión a la OMC, caracterizado por una activa participación del sector a través de sus estructuras públicas y privadas y con la colaboración del IICA.

En una reunión de trabajo conjunta MIDA/IICA realizada en septiembre de 1996 se presentaron los avances sectoriales luego de dos años de administración los que se reflejan en dos grandes vertientes: (i) por un lado el nuevo entorno para la agricultura panameña derivado de los resultados de las negociaciones para el ingreso de Panamá a la OMC y que generó un proceso de organización del sector para acompañar las decisiones que llevaron a la firma de los acuerdos así como en la programación de la acción sectorial a partir de una selección de productos sensibles y de otros con posibilidades de mercado y (ii) la identificación, diseño y negociación de un grupo de grandes proyectos de inversión que intentan fortalecer y modernizar la administración pública sectorial, promover el desarrollo, reducir la pobreza rural y apoyar los esfuerzos nacionales para conservar y explotar racionalmente los recursos naturales.

En este contexto surge la necesidad de generar un enfoque estratégico que permita priorizar las acciones en progreso a la vez que enunciar un plan que conduzca a la canalización de recursos públicos y privados en un esfuerzo compartido y concertado con una perspectiva de mediano y largo plazo.

La revalorización del sector

El dimensionamiento de la importancia del sector agropecuario requiere de una revalorización de su potencial para contribuir a la economía y al bienestar nacional. En función de la tradicional concepción del sector como estrictamente productor de materias primas se valoraba su peso como contribuyente a la economía nacional en alrededor del 8%. Si a esto se descuenta el hecho de que el enclave bananero genera también aproximadamente la mitad de este porcentaje, al sector agropecuario propiamente le queda un 4%.

Sin embargo, si se toman en cuenta las relaciones que tiene el sector con el resto de la economía y se agregan aquellos sectores que están directamente relacionados con la agricultura, sea porque le compran materias primas, porque las comercializan o porque le venden insumos y servicios, los cálculos indican que la contribución de este sector agropecuario ampliado es de más del 22% en el promedio de los últimos 10 años. También demuestra que el sector genera el 35% del empleo nacional, que el crecimiento de la productividad de la mano de obra en el sector es la más alta de toda la economía y que, si bien la inversión pública y privada es muy baja, esto mismo indicaría que la rentabilidad del capital a invertir pudiera ser muy alta, tal vez mayor que en el resto de la economía.

Las acciones

Para la definición de los programas, acciones y otros apoyos al sector se partió de la premisa de que estos deben estar dirigidos a una población de productores y empresarios rurales específica y localizada en regiones geográficas concretas. En función de esto se presenta un mapa con una propuesta de regionalización para organizar la programación.

Se propone la organización de la programación alrededor de dos grandes desafíos: (i) el mejoramiento de la competitividad de los productos y servicios del sector en función de los mercados nacionales e internacionales y (ii) el combate a la pobreza rural.

Como apoyo a esta programación se identificaron como factores críticos: la capacitación, la inversión pública y privada, el fortalecimiento de las capacidades para las negociaciones internacionales y la situación de la institucionalidad sectorial para la conducción del PASA frente a los nuevos escenarios de la globalización y los acuerdos internacionales.

Para promover la competitividad se proponen tres grandes grupos de acciones: una dirigida a apoyar al sector productor de materias primas, otra para la promoción de la agroindustria y una tercera para canalizar los apoyos a la agroexportación.

Los programas de apoyo al sector productor de materias primas son los siguientes:

- ✓ Programas de apoyo a la productividad
- ✓ Tecnologías de combate a la pobreza
- ✓ Tecnologías para el cambio institucional
- ✓ Programas y proyectos ganaderos
- ✓ Riego
- ✓ Acuicultura

Los programas de apoyo a la agroindustria se definen en torno a dos productos concretos: (i) incorporar valor agregado a la producción de materias primas y por lo tanto ampliar las posibilidades comerciales de los productos del sector y (ii) promover la inversión como forma de generar mayores oportunidades de empleo y crecimiento del sector agropecuario.

Los programas identificados son los siguientes:

- ✓ Fortalecimiento y desarrollo de la pequeña y mediana agroindustria rural
- ✓ Promoción de la gran agroindustria

También para la Agroexportación, para apoyar el logro de mayores niveles de competitividad se incluyen propuestas para incentivar el aumento de las exportaciones de productos del sector, tanto de materias primas como de productos elaborados. Asimismo se presentan propuestas para ajustar la legislación vigente a los efectos de promover la inversión orientada a la agroexportación.

En este mismo contexto de soportar los esfuerzos de inversión para la modernización y la reconversión productiva se identifican acciones necesarias en el campo de los seguros agropecuarios.

Los programas para la promoción de la Equidad Social se organizan de la siguiente manera:

1. Incremento de ingresos
 - ✓ Generación de excedentes
 - ✓ Generación de empleo
2. Inversión social en el medio rural
3. Manejo y conservación de los recursos naturales
4. Acciones complementarias

El plan también propone el desarrollo de apoyos para el mejor logro de los propósitos del Plan de Acción sectorial. Estos son los siguientes:

- ✓ Las negociaciones para el comercio exterior
- ✓ La inversión sectorial
- ✓ Capacitación para del Plan de Acción
- ✓ La Conducción del Plan de Acción Sectorial Agropecuario

El Plan incluye también una estimación de los costos elaborados a partir de los identificados en cada uno de los componentes del Plan. Estos costos son sin embargo aproximaciones inteligentes que pueden dar una idea de la magnitud global de la inversión necesaria para implemetar el Plan de Acción Sectorial. Los costos incluyen en algunos componentes lo que le corresponde al sector privado, que como tal es parte del éxito de las propuestas realizadas.

Finalmente se ofrece una reflexión sobre el futuro de la agricultura vis a vis las tendencias internacionales y una propuesta que integra la perspectiva del desarrollo humano con los principios de manejo y conservación de los recursos naturales y como la sociedad panameña se inserta en este nuevo escenario.

La estrategia implícita del Plan

El escenario actual está definido por una ideología institucional que promueve el principio subsidiario del Estado, una administración pública efectiva (eficiente y eficaz), el reconocimiento de una condición de transitoriedad de un modelo de protección a otro de economía abierta y una forma democrática de conducción de los procesos del Estado.

Frente a esto, el sector se enfrenta con los desafíos que le imponen por un lado la pérdida de competitividad de sus productos frente a la exportación y la importación libre y, por el otro, un sector tradicionalmente conservador acostumbrado a operar en el marco de las protecciones que el Estado le ofrecía. Los cambios que se requieren involucran por lo tanto el desarrollo de una estrategia que genere los servicios necesarios para apoyar los procesos de transformación productiva y promueva su utilización, generando posibilidades

de inversión y de acción por parte del sector privado. Esta estrategia, que se presenta en el contenido del Plan de Acción, pasa necesariamente por el logro de una serie de acuerdos o alianzas estratégicas con los grupos organizados del sector privado y no gubernamental, más dinámicos y con disposición y voluntad al cambio.

En este contexto las nuevas funciones del sector público se definen por sus resultados pues este deberá:

- ✓ Generar los servicios de apoyo,
- ✓ Promover los procesos de transformación y
- ✓ Controlar, normar y dar seguimiento a las condiciones socioeconómicas que aseguren la justicia en los procesos distributivos y el uso racional de los recursos naturales.

Las transformaciones que este escenario propone no son necesariamente inmediatas sino que deben ocurrir como parte de un proceso de reflexión y de acompañamiento a las cambiantes condiciones del desarrollo. El plan propone la formación de dos comisiones para la coordinación de las actividades propuestas, dos secretarías técnicas para que den seguimiento y coherencia a los cambios que se propongan y un proceso de reflexión que comience a generar las propuestas de organización para el ajuste a la nueva institucionalidad que se demanda.



Revalorizando la agricultura

En los últimos años la mayoría de los países de América Latina han venido modificando substancialmente políticas y relaciones comerciales. Estos cambios están ocurriendo en forma paralela a una revolución tecnológica sin precedentes, a un grave deterioro ambiental y a un reordenamiento de las relaciones internacionales.

Panamá debe, en consecuencia, efectuar cambios en sus políticas, instituciones y leyes que estimulen y determinen profundas transformaciones en el aparato productivo y en los servicios que los apoyan. Por ello la posesión de un Plan de Acción Sectorial de naturaleza estratégica, orientado al mediano plazo y adaptable periódicamente a los cambios del entorno económico, resulta esencial para otorgarle a las labores del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y a los clientes del sector una visión y una misión específica.

Las transformaciones requeridas para recorrer adecuadamente el cambio de las políticas proteccionistas del pasado a la transitoriedad del presente y los primeros pasos de integración y apertura de mercados, no son simples. Todo lo contrario, las mismas afectan, o lo harán en pocos años, a un elevado número de personas, procesos y productos.

El Plan cubre el lapso 1997-2005, los ocho años críticos para el sector en términos del requerido ajuste derivado de los acuerdos regionales y globales sobre comercio de productos agrícolas. En este sentido el Plan constituye un instrumento ordenador flexible que deberá ser revisado periódicamente en función de la dinámica comercial nacional e internacional, el estado de la tecnología y de las restantes variables que inciden sobre el comportamiento del sector.

El Plan contempla así los temas sobre los cuales es necesario concentrar los esfuerzos transformantes del sector a saber:

- ✓ Mantener y mejorar la competitividad de manera de asegurar y expandir la participación de los productos en los mercados nacionales e internacionales.
- ✓ Enfrentar los problemas de pobreza y desarrollo rural promoviendo una ocupación equilibrada y racional del territorio nacional.
- ✓ Contribuir, desde la perspectiva sectorial, al mejoramiento ambiental.

En consecuencia, el Plan de Acción Agropecuario contiene componentes dirigidos a elevar el nivel de competitividad de la producción agropecuaria y a combatir la pobreza, tomando en cuenta la existencia de la gran heterogeneidad social, económica y ambiental que caracteriza a Panamá, con un abanico de programas definidos para las poblaciones objetivo, que aspira atender, bajo una política que define para el Estado una función más normativa que ejecutora, que aspira promover tanto iniciativas, como amplios espacios de acción e inversión en el sector privado, pero que también reserva para sí ámbitos estratégicos de acción, así como espacios que, como el tecnológico, poseen el carácter estratégico y de bien público que ningún Estado deja al azar.

De este modo los actores principales de este Plan de Acción son los siguientes:

- ✓ Los Productores Agropecuarios orientados al mercado.
 - ⇒ En la actualidad es posible identificar productores competitivos en el mercado nacional e incluso en algunos nichos internacionales. Se identifican, por otro lado: (i) productos que actualmente son competitivos y preservarán esa condición en los años por venir; (ii) otros que por el contrario, sólo podrán mantener su posición competitiva o adquirirla previo cumplimiento de ciertas condiciones relacionadas a los rendimientos, costos de producción o calidad del producto; y (iii) los pequeños productores, con o sin acceso a los mercados nacionales.
- ✓ La Agroindustria y la Exportación.
 - ⇒ Los empresarios agroindustriales y exportadores constituyen dos áreas de actividad muy importantes en la generación de empleo y riqueza. Ambas le otorgan a la producción agrícola un valor agregado muy importante en la economía panameña. Para esta población objetivo la calidad, confiabilidad en los tiempos y volúmenes de entrega, así como la infraestructura y otros servicios constituyen factores de primer orden. Como en el caso de los productores primarios, es posible distinguir distintos estratos que van desde la pequeña agroindustria rural artesanal hasta subsidiarias de importantes empresas transnacionales que dominan su tecnología o la transfieren asociada a ciertos productos y marcas.
- ✓ Los productores y pobladores rurales en condiciones de pobreza.
 - ⇒ Grupos de productores y pobladores que representan aproximadamente el 30% de la población rural y que presentan condiciones de ingreso y vida que los califican dentro del nivel de pobreza. Se encuentran diseminados en regiones específicas del país (ver mapa) y generalmente asociados con una agricultura de subsistencia en áreas agrícolas marginales y en ocasiones ocupando áreas protegidas de recursos naturales.

La estrategia del Plan

El escenario actual está definido por una ideología institucional que promueve el principio subsidiario del Estado, una administración pública efectiva (eficiente y eficaz), el reconocimiento de una condición de transitoriedad de un modelo de protección a otro de economía abierta y una forma democrática de conducción de los procesos del Estado.

Frente a esto, el sector se enfrenta con los desafíos que le imponen por un lado la pérdida de competitividad de sus productos frente a la exportación y la importación libre y, por el otro, un sector tradicionalmente conservador acostumbrado a operar en el marco de las protecciones que el Estado le ofrecía. Los cambios que se requieren involucran por lo tanto el desarrollo de una estrategia que genere los servicios necesarios para apoyar los procesos de transformación productiva y promueva su utilización, generando posibilidades de inversión y de acción por parte del sector privado. Esta estrategia, que se presenta en el contenido del Plan de Acción, pasa necesariamente por el logro de una serie de acuerdos o alianzas estratégicas con los grupos organizados del sector privado y no gubernamental, más dinámicos y disponibles al cambio.

Las transformaciones que este escenario propone no son necesariamente inmediatas sino que deben ocurrir como parte de un proceso de reflexión y de acompañamiento a las cambiantes condiciones del desarrollo.

En cuanto al contenido, el PASA propone, para lograr un cambio importante y crítico que genere una respuesta, no solo en cuanto a magnitud, sino también en el tiempo disponible hasta el 2005, un énfasis sobre las siguientes opciones estratégicas:

- ✓ En primer lugar, propone enfatizar el desarrollo de las oportunidades productivas orientadas a la exportación, a manera de ampliar las posibilidades de los productores agropecuarios y aprovechar nuevas avenidas para el crecimiento económico del sector. Con relación a la producción tradicional orientada al mercado nacional se proponen mecanismos para promover un incremento en la competitividad mejorando particularmente la oferta de los productos alimenticios. Estrategia agroexportadora, pag. 52, incentivos a la inversión privada pag. 73.
- ✓ Por otro lado, para lograr la reactivación agropecuaria el PASA incorpora explícitamente programas para la promoción de la agroindustria (sector ampliado) como forma de generar nuevas opciones al crecimiento económico, un mayor valor agregado para los productos del sector y mayor empleo. El tema está desarrollado en la sección: Propuesta Agroindustrial, pag. 48
- ✓ En el contexto anterior el plan propone una reconsideración de la problemática agrícola tomando a la inversión como pivote para su consideración. Es decir, a partir del proyecto de inversión orientado a las oportunidades de mercados disponibles se desarrollan los requerimientos de ajuste tecnológico, de apoyo a la comercialización, de financiamiento, de capacitación y asistencia técnica. Páginas 21, 73.
- ✓ El plan propone el desarrollo de mecanismos de incentivo a través de: (1) una readecuación del marco legal que contemple las necesidades de apoyo de los productores y la promoción de oportunidades de cambio tecnológico a través de la inversión productiva, y (2) el diseño e implementación de mecanismos para la puesta en marcha de ayudas directas a través de fondos especiales, asistencia técnica, e implementación de actividades conjuntas sector público privado donde se comparta el riesgo en la ejecución de proyectos de inversión. Este tema está desarrollado en dos partes la que corresponde a la inversión y donde se plantea la estrategia agroexportadora.
- ✓ El Plan prioriza el apoyo a las regiones y productores de subsistencia y pobres rurales para generar oportunidades para su incorporación al sistema de mercado y promover sus posibilidades de crecimiento económico a través de alternativas de organización e incentivos directos, pag. 59.
- ✓ El plan propone una programación de los servicios del sector público agropecuario alrededor de la temática emergente de las necesidades de alcanzar mayores niveles de competitividad productiva, acceso a mercados, manejo de información y aspectos gerenciales,
- ✓ El plan propone una consideración explícita de las inversiones públicas requeridas para complementar y orientar la inversión privada en térmi-

nos de caminos, puertos y aeropuertos, sistema de comunicación, entre otros, pag.76.

- ✓ Finalmente el Plan introduce una propuesta para la conducción institucional del Plan de Acción que, manteniendo la idiosincrasia de la estructura institucional actual, permita una integración armónica de las acciones que se desarrollen y al mismo tiempo incentive el desarrollo de propuestas de reforma y ajuste institucional a las nuevas demandas económicas y sociales del País, pag. 80.

Por otra parte el papel del sector público, que se deriva de las nuevas funciones que establece el nuevo entorno económico y que se definen por los resultados que genere deberá en el contexto de la implementación de esta estrategia:

- ✓ Generar los servicios de apoyo a los productores, empresarios trabajadores y en general pobladores rurales,
- ✓ Promover los procesos de transformación de esta población que la integren a las condiciones del mercado internacional y la globalización de la economía, y
- ✓ Controlar, normar y dar seguimiento a las condiciones socio económicas que aseguren la justicia en los procesos distributivos y el uso racional de los recursos naturales.

Estas funciones, que se vislumbran en si como transitorias y ajustables a la evolución de las condiciones socioeconómicas, será la base sobre la cual se plantee el inicio de la puesta en marcha de la acción estratégica en el sector agropecuario de Panamá.

Localización geográfica de la población objetivo¹

La identificación de áreas homogéneas para la aplicación de políticas en el sector agropecuario se realizó a través de la ubicación espacial de los principales destinatarios de estas políticas: a) los productores y la producción comercial de los rubros sensibles y b) los pobres o productores en condiciones de subsistencia.

Para la definición regional se procedió a ubicar en mapas nacionales los distritos con ciertas características seleccionadas: la primera, la división del país en grandes regiones agroecológicas; la segunda, ubicación de los distritos de pobreza y la tercera la ubicación de los distritos con mayor producción de los rubros considerados sensibles de acuerdo a las autoridades del sector. La diferenciación regional se observa a través de la superposición de los mapas construidos.

Grandes regiones agroecológicas

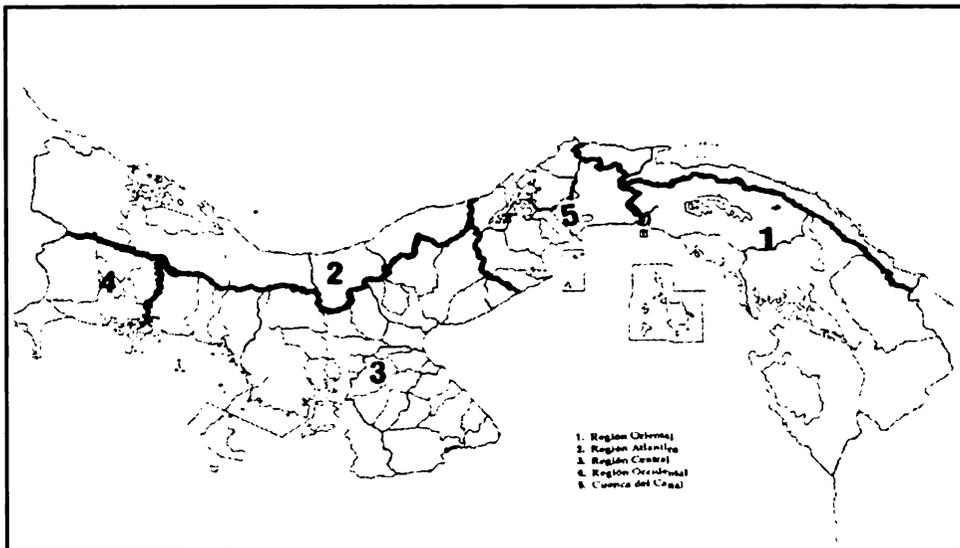
1. REGION ORIENTAL (Darlén y Chepo). Predominan las Zonas de Vida BHT (Bosque Húmedo Tropical), BMHP (Bosque Muy Húmedo Premontano y BMHT (Bosque Muy Húmedo Tropical). Conserva importantes áreas de bosques subperennifoliados tropicales y perennifoliados de tierras altas. En la región existen áreas protegidas como El Parque Nacional de Darlén, Reserva Filo del Tallo, Bosque Protector Serranía de Majé, y Comarcas Indígenas como la de Madungandí, Embera-wounan y la Reserva de Wargandí. Es el área receptora de inmigrantes procedentes de las provincias centrales y Colombia y en donde avanza la frontera agrícola.
2. REGION ATLANTICA (Bocas del Toro, Colón y San Blas). Se definen dos Zonas de Vida, el BMHT (Bosque Muy Húmedo Tropical) y el BMHP (Bosque Muy Húmedo Premontano). Es la región con mayor cantidad de áreas boscosas en Bocas del Toro, San Blas, Colón y el Parque Nacional El Copé-Omar Torrijos, especialmente de bosques perennifoliados tropicales, subtropicales y de tierras altas. De muy bajo desarrollo económico con excepción de la zona bananera de Changuinola y el área urbana de Colón. Áreas especiales indígenas en San Blas y los Distritos de Chiriquí Grande y Bocas del Toro.
3. REGION CENTRAL (Coclé, Herrera, Los Santos, Veraguas y algunos Distritos del Oriente Chiricano). Área del trópico seco, cuya superficie se caracteriza por ser tierras dedicadas al cultivo, sabanas y vegetación secundaria pionera. Con un bajo desarrollo económico en general, de desarrollo medio en algunos distritos de las provincias de Los Santos (Los Santos, Guararé Las Tablas, Pedasí y Pocrí), Herrera (Chitré, Santa María, Parita y Pesé), Veraguas (Santiago y Golfo de Montijo) y Coclé (Aguadulce, Natá, Antón y Penonomé).
4. REGION OCCIDENTAL (Chiriquí, excluyendo los Distritos de Oriente). De marcado desarrollo agrícola de tipo comercial (en Barú de plantación) y gana-

¹ Está sustentada por información disponible a nivel de corregimiento, documentación existente e información obtenida en consultas directas con funcionarios del MIDA. El tema está desarrollado en el documento "Las Regiones en el Plan de Acción Sectorial Agropecuario" que es parte del material preparado para el diseño de este Plan.

dero. En las tierras altas de Chiriquí, además de las tierras destinadas a las actividades agrícolas y ganaderas hay importantes extensiones de zonas boscosas. En las tierras altas predominan dos Zonas de Vida, el BMHP (Bosque Muy Húmedo Premontano) y el BMHTTA (Bosque Muy Húmedo Tropical de Tierras Altas) y en tierras bajas el BHT (Bosque Húmedo Tropical).

5. CUENCA DEL CANAL. Area especial que abarca varios Distritos de Panamá y Colón, en donde la conservación de las cuencas para el mantenimiento del Canal se considera vital y existe un peligro real de deforestación debido al frente colonizador.

Ilustración 1: Grandes Regiones Agroecológicas²



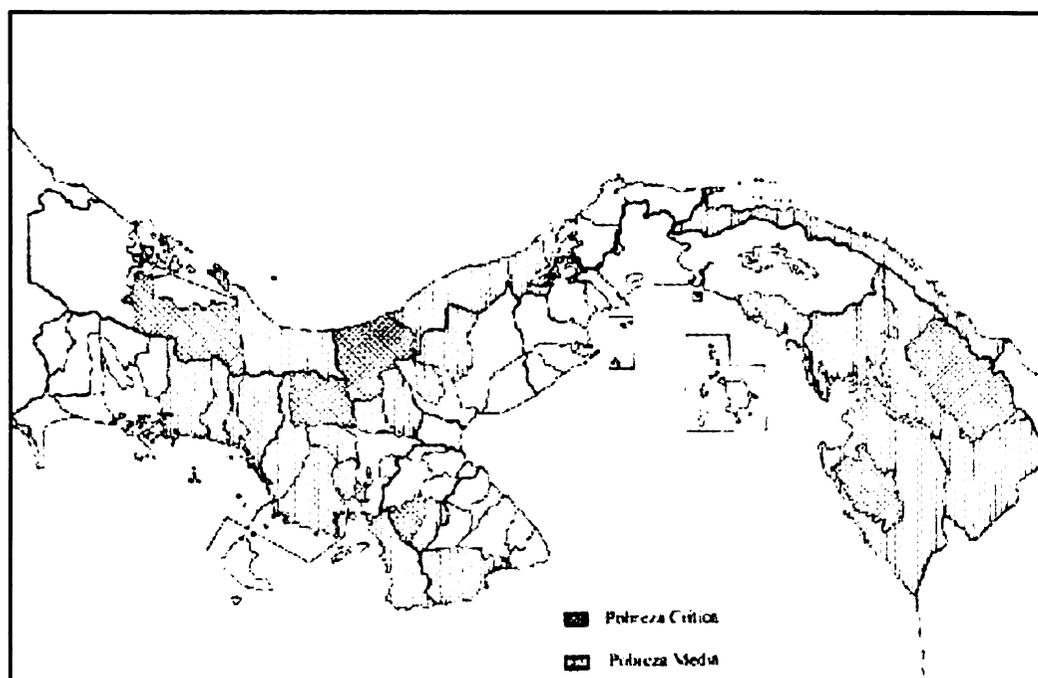
Ubicación de los distritos de pobreza.

Las áreas de pobreza se definieron de acuerdo al Índice de Desarrollo Socioeconómico de Panamá elaborado por la Dra. Ligia Herrera J., que, además de las variables utilizadas para la construcción del Índice de Satisfacción de Necesidades Básicas por el MIPPE, incorpora el grado de urbanización y la mediana del ingreso familiar. De este índice se seleccionaron los seis distritos de pobreza extrema, con un índice de 20 y menos y los de bajo desarrollo, con índice entre 20 y 30 y que corresponden al área rural.

Distribución de la producción

Seleccionados los productos sensibles, objetivos del plan de acción del sector agropecuario, se procedió a indicar en un mapa distrital las áreas en donde se concentra la producción por rubro. Para ello se utilizaron los datos de la Dirección de Estadística y Censo y se validaron con la información actualizada de los técnicos del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

² Fuente: Grupo de trabajo para la preparación del Plan en base a información del MIDA, abril de 1977.

Ilustración 2: Distritos de Pobreza³

³ Desarrollado con base al documento de Ligia Herrera J., "Regiones de Desarrollo Socioeconómico de Panamá, 1980 -1990.

Inserción del Sector Agropecuario en la economía Nacional.

La economía panameña está fuertemente orientada por la contribución del sector servicios y la generación de ingresos provenientes de los enclaves de los servicios financieros, la Zona Libre de Colón y la explotación del Canal.

Dentro de este panorama el sector agropecuario primario participa mínimamente contribuyendo en el agregado con aproximadamente un 8 % anual en los últimos años, por lo tanto, en el contexto de la contribución al crecimiento económico, el sector tiene aparentemente una importancia secundaria.

Sin embargo, si se toman en cuenta las relaciones del sector primario: como proveedor de materias primas para su procesamiento con la agroindustria y por la utilización de servicios de comercio y finanzas, de insumos y maquinarias, su importancia se incrementa substancialmente. En este contexto la promoción del crecimiento del sector primario tiene un impacto sobre la generación de ingreso y empleo y en este sentido, debe considerarse como un elemento central para dinamizar el crecimiento de la economía nacional.

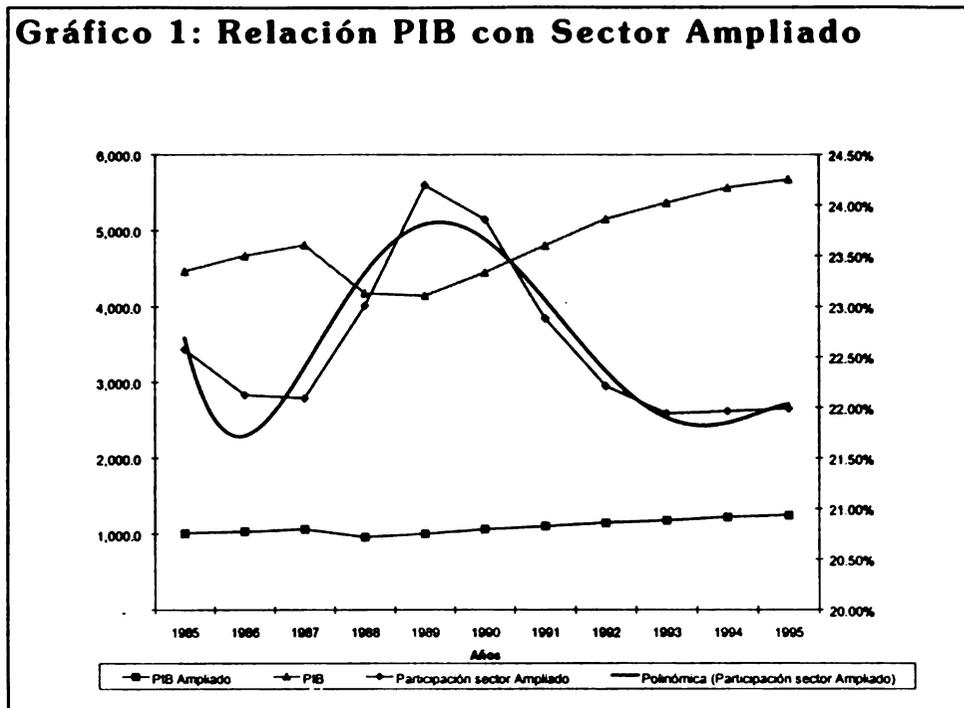
El sector ampliado

Se define al sector ampliado como el que integra además de la producción de la materia prima al procesamiento y la comercialización hasta entregar el producto al consumidor en su relación hacia adelante y al comercio de insumos y las finanzas que hacen la producción posible, hacia atrás. Tomando esto en cuenta se presenta en el Cuadro 1 los detalles de los indicadores que reflejan esta situación.

Cuadro 1: Sector ampliado

| Concepto | Promedio 90/95 | Crecimiento anual 90/95 |
|-------------------------------|----------------|-------------------------|
| PBI Ampliado | 1,158.3 | 3.26% |
| PBI | 5,166.6 | 4.96% |
| Participación sector Ampliado | 21.97% | -1.63% |

El Producto Bruto del sector agropecuario ampliado participa así en alrededor del 22 % del PIB nacional de otra forma este sector ampliado genera el 22 % del Producto Bruto Nacional de Panamá. Esta participación como lo indica el gráfico adjunto, luego de superar la etapa de la crisis producida por la invasión, tiene una leve tendencia a aumentar indicando una disposición incipiente al crecimiento.

Gráfico 1: Relación PIB con Sector Ampliado

Esta incipiente tendencia a crecer del sector aparece en el marco de una desaceleración del crecimiento económico de la economía panameña como una disminución menor indicando que si bien la condición definida del agotamiento del modelo, basado en el crecimiento económico de los enclaves, ha afectado el crecimiento económico del sector, su impacto ha sido menor y por lo tanto la participación de la contribución del sector ampliado a la economía nacional se incrementa (ver Gráfico 1).

Sin embargo, es importante puntualizar que luego de la recuperación que sigue a la crisis de la invasión, el efecto de la apertura comercial comienza a hacerse sentir desde 1990 con una clara tendencia a la desaceleración, que en porcentaje acompaña a la economía nacional en el último año.

El otro elemento que surge de las cifras analizadas es la lenta pero constante evolución de la economía del sector ampliado. Entre 1985 (B.1,008.6 millones) y 1995 (B.1,246.8 millones) hay un crecimiento anual promedio de 2.14 % anual. Es posible argumentar que, si se toma en consideración las posibilidades de expansión de la producción agropecuaria del sector, este crecimiento sectorial pueda ser substancialmente incrementado. Por ejemplo el MIDA a través de su Departamento de Política Comercial estima un crecimiento de 3.69% en el valor bruto de los productos agropecuarios entre 1996 y 1999.

Los encadenamientos

Para entender con más precisión la importancia del sector agropecuario es necesario analizar la relación de compras y ventas que existe entre los distintos sectores de la economía. Un extracto de estas relaciones se presenta en el Cuadro 2 tomando como ejemplo las relaciones de la agricultura y la ganadería⁴. De este cuadro surge que el 71% del valor bruto de la producción agrícola se genera a partir de las ventas que hace a los otros subsectores. De las cuales resaltan las ventas hechas a la agroindustria y a otras industrias que representan el 52% del valor bruto de la producción agrícola y el 70% si se le suma la ganadería. De tal forma que un incremento en el crecimiento de la agroindustria tendrá como efecto incrementar la demanda a la agricultura y la ganadería en un 70% de ese incremento, de acuerdo a las estimaciones que se presentan en esta matriz de transacciones. Por otra parte la agroindustria panameña en sí tiene a la ganadería como su principal abastecedor, el 18% de sus compras, lo que también corrobora la relación estrecha que existe en el agregado entre estas dos actividades. La agricultura participa con el 6 % de las compras de la agroindustria (ver Cuadro 7). Estas relaciones evidencian la importancia de considerar como parte de la problemática del sector a la agroindustria.

Cuadro 2: Extracto de la matriz de transacciones

| Subsectores | Agricultura le vende a: | Agricultura le compra a: | La ganadería le vende a: | La ganadería le compra a: |
|-------------|-------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|
| AGRIC | 5.00 | 5.00 | 0.50 | 20.00 |
| AGROEX | - | - | 0.10 | 1.00 |
| GANAD | 20.00 | 0.50 | 3.00 | 3.00 |
| PESCA | - | - | - | - |
| MINAS | - | - | - | 4.00 |
| AGRIND | 94.00 | 2.00 | 276.60 | 63.00 |
| O. IND | 26.00 | 38.00 | 4.00 | 14.00 |
| CONSTR | - | - | - | - |
| COMER | - | 11.00 | - | 18.00 |
| RES Y H | 6.00 | - | - | 1.00 |
| APU | 9.00 | - | 0.20 | - |
| SERV | 5.00 | 12.00 | - | 6.00 |
| CCP | - | - | - | - |
| FINAN | - | 8.00 | - | 6.00 |
| OSE | - | - | - | - |
| suma | 165.00 | 76.50 | 284.40 | 136.00 |
| VBP | 232.50 | 232.50 | 299.40 | 299.40 |
| COEFC | 0.71 | 0.33 | 0.95 | 0.45 |

La inversión en el sector agrícola y el sector agrícola ampliado ha sido relativamente pequeña en relación con la de los otros sectores de la economía. Mientras que en la economía nacional se puede definir una estructura intensiva en capital en el sector agropecuario y el sector ampliado se da una estructura basada en la utilización menor del capital.

Las inversiones

La inversión en el sector agrícola y el sector agrícola ampliado ha sido relativamente pequeña en relación con la de los otros sectores de la economía. Mientras que en la economía nacional se puede definir una estructura intensiva en capital en el sector agropecuario y el sector ampliado se da una estructura basada en la utilización menor del capital.

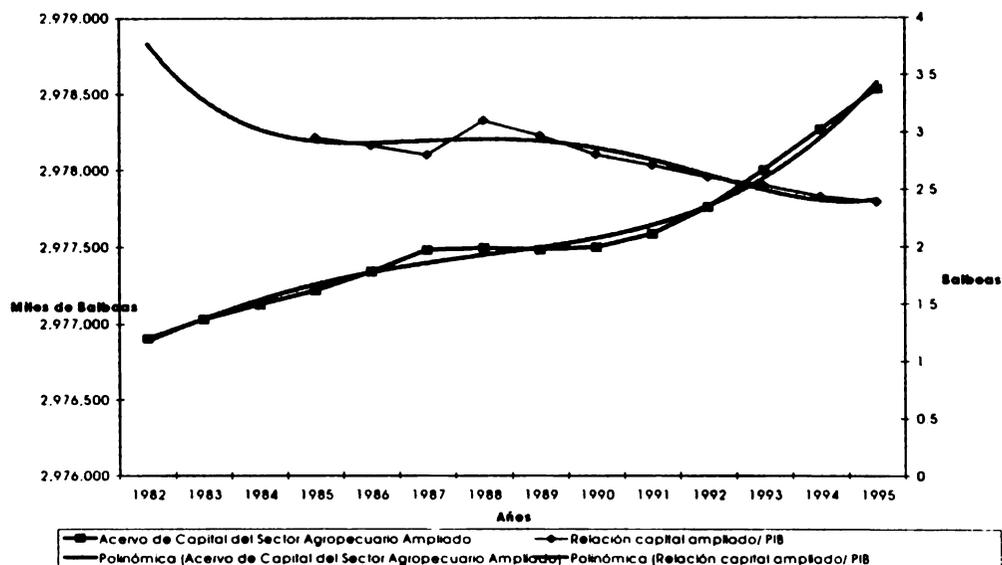
⁴ La matriz completa de transacciones se presenta en el documento "Definición de Indicadores Macroeconómicos Agropecuarios", Preparado por el Ing. José Branca como parte del trabajo de preparación del PASA.

Las estimaciones del "acervo de capital" en el sector ampliado indican que este ha estado creciendo a un ritmo del .004% o prácticamente no creciendo. Por otra parte, la condición que puede relacionarse con la productividad promedio del capital en el sector ampliado: la razón del acervo de capital al PIB ampliado, ha declinado consistentemente en los últimos 10 años indicando un distanciamiento de la agricultura de capital y la profundización de la economía sectorial basada en la utilización de mano de obra.

Cuadro 3: Acervo de capital en el sector ampliado

| Años | Acervo de Capital del Sector Agropecuario Ampliado | Relación capital ampliado/ PIB ampliado |
|------|--|---|
| 1985 | 2,977,218 | 2.95 |
| 1986 | 2,977,340 | 2.88 |
| 1987 | 2,977,482 | 2.80 |
| 1988 | 2,977,494 | 3.10 |
| 1989 | 2,977,483 | 2.97 |
| 1990 | 2,977,498 | 2.80 |
| 1991 | 2,977,585 | 2.71 |
| 1992 | 2,977,760 | 2.60 |
| 1993 | 2,978,000 | 2.53 |
| 1994 | 2,978,266 | 2.44 |
| 1995 | 2,978,531 | 2.39 |

Gráfico 2: Inversión en el Sector Ampliado



El empleo

El sector agropecuario ampliado es un importante generador de empleo a nivel nacional. De acuerdo a las estimaciones de la Contraloría de Cuentas, el sector ampliado genera en el promedio 33.45% del empleo nacional, siendo el sector primario el que genera la mayor participación.

Cuadro 4: Participación por sectores en el empleo nacional

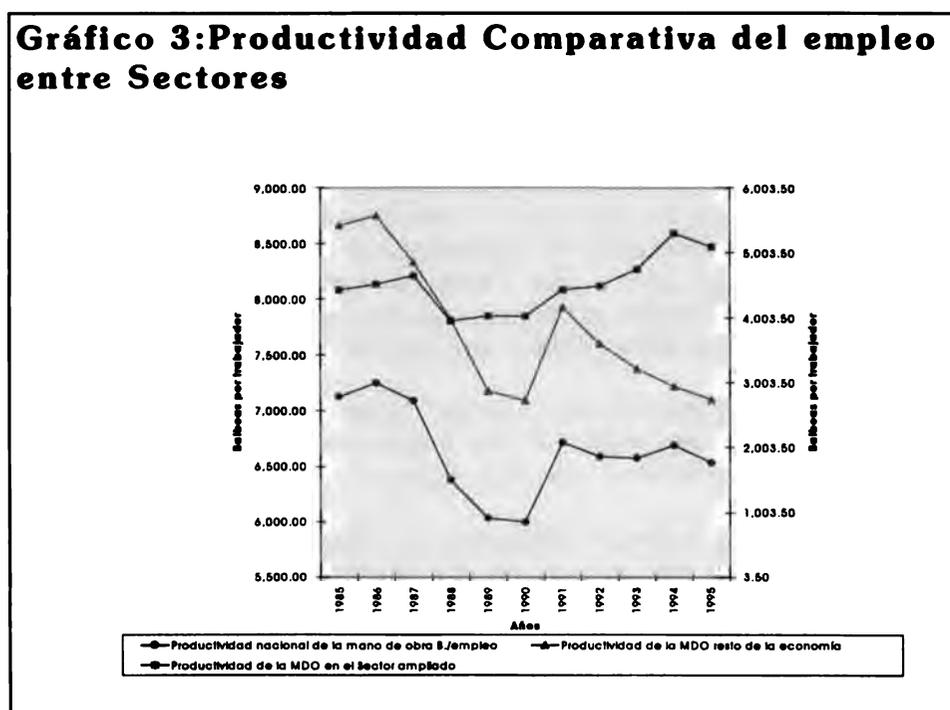
| Año | Total Sector Ampliado | Agricultura, silvicultura, caza y pesca | Agroindustria manufacturera | Comercio al por mayor y menor | Restaurantes | Otros |
|------------------|-----------------------|---|-----------------------------|-------------------------------|--------------|-------|
| Promedio 85 / 95 | 33.45% | 26.29% | 2.14% | 3.18% | 1.72% | 0.12% |

La tendencia en el empleo es sin embargo declinante, luego de un pico en 1990 el empleo en el sector ampliado cae afectado principalmente por una declinación en el sector primario. El resto de los participantes en el sector ampliado incrementan su participación en el empleo destacándose el comercio con un incremento del 7.6%, como lo indican las cifras que se presentan en el Cuadro 5.

Cuadro 5: Crecimiento del empleo por sectores

| Año | Total nacional de ocupados | Total Sector Ampliado | Agricultura, silvicultura, caza y pesca | Agroindustria manufacturera | Comercio al por mayor y menor | Restaurantes | Otros |
|-------------|----------------------------|-----------------------|---|-----------------------------|-------------------------------|--------------|-------|
| Crec. 90/95 | 3.20% | -1.48% | -3.33% | 2.05% | 7.64% | 4.13% | 1.65% |

Una característica del empleo en el sector ampliado se refiere a su productividad versus la de los otros sectores. Mientras que la productividad nacional definida como la relación entre el PIB y el empleo tiene una tendencia suave al crecimiento esta se debe principalmente al incremento de a la productividad

Gráfico 3: Productividad Comparativa del empleo entre Sectores

de la mano de obra en el sector ampliado. Esta situación resalta las posibilidades que ofrece una reactivación del crecimiento del sector ampliado en dos cuentas: por un lado es el sector que ocupa preferentemente mano de obra y en una proporción del 33% del total del empleo nacional; por otra parte su productividad, vis a vis los otros sectores es la de más alto crecimiento anual (Cuadro 6, Gráfico 3).

Cuadro 6: Productividad anual de la MDO 90/95

| Productividad nacional de la mano de obra | Productividad de la MDO resto de la economía | Productividad de la MDO en el Sector ampliado |
|---|--|---|
| 1.71% | 0.02% | 4.82% |

Síntesis

Frente a la desaceleración del crecimiento de la economía y de la disminución de la capacidad de generación de excedentes de los sectores tradicionales, se hace necesario considerar, dada la importancia revalorizada del sector, que la inversión y la reactivación de la economía del sector ampliado será una fuente de crecimiento y dinamización importante de la economía nacional.

Sin embargo, la economía sectorial enfrenta, en si misma, importantes desafíos que se ven reflejados en la disminución de la capacidad competitiva de los productos sectoriales primarios, particularmente con la apertura económica y la reducción de la protección que esta producción recibía. Esta situación, aunada a las causas estructurales que generan la desaceleración del crecimiento económico nacional, se ve reflejada en un incremento de la pobreza rural, que profundiza los movimientos migratorios internos, acentúa los cordones de pobreza urbana y promueve el incremento en el deterioro del ambiente, la deforestación, contaminación, erosión, entre otros.

Las tasas históricas de crecimiento del sector productor de materias primas, ahora aunado en el sector ampliado, muestran una tendencia, si bien constante, muy pobre al crecimiento. Esto indicaría tal vez la poca disposición al cambio que tienen los empresarios y en general los productores del sector. Un reflejo de esto es la pobre inversión sectorial y el prácticamente inexistente crecimiento del capital bruto del sector ampliado. Si se considera que en los últimos años han habido líneas de crédito subsidiadas para las actividades agropecuarias y que por otro lado Panamá tiene un sector financiero muy grande, esta falta de inversión aparece como una limitación importante a la promoción del crecimiento económico del sector.

La promoción del crecimiento del sector agropecuario parte, por un lado, en generar los servicios que permitan a los empresarios y productores sectoriales enfrentar y ejecutar los cambios que conduzcan a:

1. Mantener y mejorar la competitividad para asegurar y expandir la participación de los productos del sector en los mercados nacionales e internacionales,
2. Enfrentar los problemas de pobreza y desarrollo rural promoviendo una ocupación equilibrada y racional del territorio nacional,

3. Contribuir al mejoramiento ambiental, desde la perspectiva sectorial.

Pero por otro lado, parece de suma importancia la puesta en marcha de actividades y servicios, que promuevan e incentiven la dinámica del cambio a través de un proceso de inversión sólido y substancial por parte del sector privado.

La economía de Panamá seguirá dominada por su sector servicios, ahora diversificado con la incorporación del turismo como una de las fuentes de posible crecimiento de la economía. A pesar de esto las ventajas de la promoción del sector agropecuario ampliado son importantes y se basan fundamentalmente en:

- ✓ La capacidad de generación de empleo y por lo tanto de distribución del ingreso que las actividades del sector tienen.
- ✓ Con la consideración de la agroindustria la posibilidad de incrementar el valor de la producción agrícola y generar nuevas oportunidades de crecimiento económico para el país,
- ✓ La capacidad de promover la producción de alimentos,
- ✓ La contribución al mantenimiento de la herencia ambiental a las generaciones futuras,
- ✓ La posibilidad de disminuir los flujos migratorios a las ciudades y a otras áreas ecológicamente frágiles y por lo tanto disminuir las grandes inversiones sociales que significa el crecimiento de las ciudades así como la recuperación de los recursos naturales sobreexplotados.

Finalmente, el gran desafío que enfrenta el sector, es el de generar los elementos de juicio que permitan convencer a la sociedad panameña y particularmente a los poderes del Estado, que es rentable económica y socialmente la inversión en el sector, que los presupuestos que se le asignen deben ser por lo tanto tomados como tal, una inversión para el futuro del país,

**Cuadro 7: Extracto de la matriz de transacciones,
Agroindustria**

| Subsectores | En conjunto la Agri. y la Gana. le venden a: | En % del VBP | Agroin- dustria le compra a: | En % del VBP |
|-------------|---|-----------------|------------------------------------|-----------------|
| AGRIC | 5.50 | 1.03% | 94 | 6.07% |
| AGROEX | 0.10 | 0.02% | 45.3 | 2.92% |
| GANAD | 23.00 | 4.32% | 276.6 | 17.85% |
| PESCA | - | 0.00% | 44 | 2.84% |
| MINAS | - | 0.00% | 2 | 0.13% |
| AGRIND | 370.60 | 69.67% | 165 | 10.65% |
| O. IND | 30.00 | 5.64% | 65 | 4.19% |
| CONSTR | - | 0.00% | 0 | 0.00% |
| COMER | - | 0.00% | 105 | 6.78% |
| RES Y H | 6.00 | 1.13% | 5 | 0.32% |
| APU | 9.20 | 1.73% | 0 | 0.00% |
| SERV | 5.00 | 0.94% | 217.5 | 14.04% |
| CCP | - | 0.00% | 0 | 0.00% |
| FINAN | - | 0.00% | 23 | 1.48% |
| OSE | - | 0.00% | 0 | 0.00% |
| suma | 449.40 | 84.49% | 1,042.40 | 67.27% |
| VBP | 531.90 | 100.00% | 1549.5 | 100.00% |
| COEFC | 84.49% | | 67.27% | |

Políticas sectoriales

El PASA busca dar respuesta a tres grandes ámbitos de necesidades de apoyo en la promoción del desarrollo rural y del crecimiento económico del sector: uno referido al logro de niveles de competitividad que permitan una inserción sostenible en el mercado internacional y una mayor participación en el mismo, otra que permita mejorar las condiciones de la pobreza rural y de la falta de equidad en los procesos de desarrollo rural y finalmente los relacionados con el medio ambiente y la herencia ambiental.

Dentro de este marco de demandas el PASA plantea una acción del sector público agropecuario a través de la implementación de un conjunto de programas, proyectos y servicios de apoyo a los diferentes actores del desarrollo rural, ahora tomando en cuenta el sector ampliado que incluye, junto al sector primario, a la agroindustria, el comercio y otras actividades conexas.

El PASA también plantea, junto con estas acciones: la creación de una capacidad para manejar incentivos en forma directa, de manera que estos lleguen a los actores involucrados y responsables de la ejecución de los cambios; y el ajuste del marco legal que posibilite la implementación de políticas impositivas y otros apoyos, también en forma directa, simple y accesible para el usuario o interesado directo.

Se trata por lo tanto de definir, dentro del marco de las grandes políticas enunciadas por el "Marco Orientador", un contexto de políticas más precisas que posibiliten el logro y éxito de las propuestas estratégicas de las acciones del Plan.

El PASA propone que estas políticas se refieran a los siguientes propósitos:

- ✓ Diseño, implementación y conducción de la acción del sector público sectorial y la actividad de su relación con el sector privado, para la promoción de la transformación y modernización de empresarios y productores agropecuarios y agroindustriales, para la promoción del desarrollo rural equitativo y el combate a la pobreza rural.
- ✓ Incentivos, reglamentación de incentivos, creación y operación de fondos especiales de apoyo directo al sector y particularmente a la inversión sectorial.
- ✓ Ajuste institucional a las nuevas demandas del proceso de globalización y apertura económica en cumplimiento de los acuerdos firmados por Panamá.

De esta manera, en el marco de estos propósitos, enunciados arriba, se define el siguiente grupo de políticas que intentan definir las orientaciones que se expresan en la programación de las acciones y en la forma en que estas están definidas.

Políticas para apoyar la implementación del PASA

- ✓ Incentivar y facilitar la modernización y la reconversión productiva de manera tal que los productores nacionales tengan facilidades para ajustar sus estructuras productivas a las nuevas demandas de competitividad.
 - ⇒ Elaborar la programación de la acción del sector público agropecuario orientada por los programas y proyectos propuestos por el PASA.
 - ⇒ Desarrollar e incentivar las actividades de coordinación interinstitucional para la programación anual de los ajustes en la programación y la coordinación para la implementación de las acciones acordadas.
 - ⇒ Apoyar el desarrollo y difusión de apoyos fiscales y aduaneros que faciliten e incentiven la producción de productos exportables y la agroexportación.
 - ⇒ Apoyar el desarrollo de servicios de información y asesoría para difundir y facilitar el acceso y uso de los incentivos y apoyos que ofrecen las leyes, los programas, proyectos y servicios del Sector Público Estatal.
- ✓ Promover las inversiones para la reconversión y modernización productiva y la agroindustria.
 - ⇒ Diseñar y promover la puesta en ejecución de fondos de inversión especiales para incentivar la utilización de tecnologías modernas y promover la reconversión productiva.
 - ⇒ Promover el diseño e implementación de incentivos financieros para la promoción de la inversión en la agroindustria rural tomando en cuenta los procesos a partir de los cuales es posible aumentar el valor agregado de la producción agropecuaria de pequeños y medianos productores y empresarios rurales, posibilitar la ampliación de los mercados a partir de la exportación y de la introducción de nuevos productos.
 - ⇒ Promover el diseño y la implementación de incentivos financieros, fiscales y subsidios para apoyar la instalación y operación de inversiones exitosas en las diferentes regiones de Panamá (particularmente la gran agroindustria).
 - ⇒ Orientar la programación de las actividades del Sector público Agropecuario a la generación de apoyos para la identificación de nuevos productos, información de mercados, asesorías especiales en la identificación, preparación y financiamiento de nuevas inversiones.
 - ⇒ Orientar e incluir en todas las actividades, programas y proyectos del sector público agropecuario componentes de procesamiento industrial (agregación de valor) para las materias primas producidas como una responsabilidad específica de las instituciones involucradas por el PASA.
 - ⇒ Apoyar y fomentar la coordinación y acción conjunta con las organizaciones del sector privado para el desarrollo de normas, estándares, procedimientos contractuales e intercambio de información pertinente sobre productos, precios y mercados.

- ⇒ Desarrollar e incentivar las actividades de coordinación intrainstitucional para la programación anual de las actividades multisectoriales, particularmente las relacionadas al tema de Equidad Social que es altamente dependiente de la acción intrasectorial coordinada.
- ✓ Incentivar el uso de tecnologías sostenibles que promuevan la utilización racional de los recursos naturales sin aumentar el deterioro del ambiente.
 - ⇒ Apoyar y promover el diseño de programas y acciones por parte del Sector Público Agropecuario que se orienten a generar propuestas tecnológicas adecuadas a la sostenibilidad del ambiente y la conservación de los recursos naturales.
 - ⇒ Diseñar programas de incentivo y desincentivo para apoyar el uso racional de los recursos naturales en el marco del corto y mediano plazo.
 - ⇒ Promover el diseño y la ejecución de componentes de tecnologías adecuadas en los programas de reducción y combate a la pobreza para apoyar el mejor y racional uso de los recursos naturales.
 - ⇒ Orientar los servicios generados por el SPA a satisfacer las necesidades de los productores y empresarios rurales particularmente los pequeños y medianos y pobres rurales (ver componentes definidos en el documento).

Políticas para combatir la pobreza y promover el desarrollo rural

- ✓ Promover el incremento de los ingresos de la población objetivo como forma de lograr su integración a las actividades de mercado y mejorar sus condiciones de vida.
 - ⇒ El PASA propone que se diseñe y elabore Anteproyecto de Ley por el cual se crea el Fondo Agropecuario de Garantía que respalde los créditos de pequeños productores carentes de garantías suficientes que les permitan tener acceso al crédito agrícola. Este Anteproyecto puede integrarse a la propuesta de creación de Fondos Especiales de incentivos que se menciona más adelante.
 - ⇒ El PASA propone se incentive y promueva la formación y operación de actividades especiales orientados a captar ahorros y financiar necesidades de crédito de los pequeños productores. Estas actividades pueden ser diseñadas en la forma de fondos especiales.
 - ⇒ El PASA propone se incentive y promueva actividades especiales de apoyo el uso de servicios generados por el SPA para la formación de microempresas donde el MIDA actúe como "socio promotor" para asegurar su establecimiento y funcionamiento inicial.
- ✓ A través de la inversión social promover la satisfacción de las necesidades básicas de la población objetivo apoyando el acceso a servicios que faciliten el desarrollo humano ofreciendo condiciones mínimas propias de la dignidad humana.

- ✓ Rehabilitación, manejo y conservación de los recursos naturales en áreas o con poblaciones rurales en condiciones de pobreza generando alternativas productivas o de reubicación favorables al pobre rural.

Políticas para orientar el diseño y elaboración de incentivos

- ✓ Promover la participación de los productores y empresarios rurales en los procesos de transformación y modernización necesarios para una mayor participación y penetración de los productos panameños en el mercado nacional e internacional,
- ✓ Que el Estado implemente un conjunto de incentivos a partir de la utilización de instrumentos fiscales, financieros o de simplificación de procedimientos, dentro del contexto de las medidas permitidas por los acuerdos con la OMC (Caja Verde).
- ✓ Estos incentivos se generan a partir de dos vertientes, por un lado la utilización, diseño o reglamentación del marco legal y por otro por el diseño y ejecución de capacidades, como Fondos Especiales, para canalizar apoyos directos a productores y empresarios rurales o simplificación administrativa.

⇒ Promover la adecuación del marco legal en dos ámbitos de acción con los siguientes contenidos:

i) Leyes aprobadas:

- (1) Ley 28 de Universalización de Incentivos y su reglamentación por Decreto Ejecutivo 274 del 29/12/95.
- (2) Ley No. 4 de 1994. "Se establece un sistema de intereses preferenciales al sector agropecuario (FECI)".
- (3) Decreto de Gabinete No. 51 de 1990. "Se otorgan incentivos fiscales para la promoción del otorgamiento de préstamos y otras facilidades de créditos destinados al sector agropecuario y agroindustrial".

ii) Leyes o decretos propuestos

- (1) Anteproyecto de Ley de Incentivos a las Actividades Productivas.
- (2) Anteproyecto de Ley "Por el cual se establece un régimen de fomento a las actividades de forestación en terrenos de aptitud forestal y frutal.
- (3) Idea de Ley para dar marco a la propuesta de reintegro de inversiones exitosas de agroexportación.

iii) El PASA propone que se de preferencia a las actividades de difusión de los incentivos establecidos por el marco legal y que se generen actividades complementarias de asistencia a productores y empresarios rurales en la aplicación de los incentivos ofrecidos.

iv) El PASA propone diseñar mecanismos de aplicación, coordinación interinstitucional, divulgación y seguimiento de los incentivos aprobados.

- ✓ Fuentes de financiamiento especiales para promover el desarrollo del sector agropecuario a partir de la canalización de fondos para la ejecución de acciones y proyectos orientados a apoyar al productor en la transición a una agricultura económicamente sostenible.
 - ⇒ Diseño del mecanismo operativo de un fondo de características generales a partir del cual se puedan financiar actividades diversas relacionadas a:
 - i) Reactivación productiva a productores afectados por la apertura comercial y los acuerdos internacionales.
 - ii) Inversión para la modernización y mantenimiento de la competitividad de los productores en vistas del proceso de apertura que se completaría en el año 2005.
 - iii) Apoyos al ingreso de pequeños productores y pobres rurales con capacidad de integrarse individualmente o a través de asociaciones específicas al mercado de una manera económicamente sostenible.
 - iv) Apoyos al ingreso de productores en condiciones de pobreza localizados en regiones no aptas para la agricultura o definidas como áreas protegidas.

Política de recursos humanos

- ✓ Promover que el Sector Agropecuario cuente con una dotación de recursos humanos capaz de responder a las necesidades actuales de apoyo del sector agropecuario ampliado en términos de servicios (generación y transferencia de tecnología, sanidad, comercialización, información) y de fomento (implementación de políticas de incentivo, apoyo a la articulación de negocios en el mercado nacional e internacional) y de control (medio ambiente, sanidad vegetal y animal, calidad, normas y estándares).
- ✓ Promover la aplicación de una política de captación de recursos humanos profesionales por mérito y establecer las bases institucionales para hacerla efectiva.
 - ⇒ Analizar la estructura del personal profesional y administrativo en términos de las propuestas de implementación del Plan de Acción sectorial y definir opciones de captación y reasignación para adecuar la estructura a las necesidades establecidas.
 - ⇒ Definir la estrategia y procedimientos operativo para ejecutar las recomendaciones y desarrollar una propuesta a tal efecto para que sea considerada por los niveles decisorios del Sector Agropecuario Ampliado.
 - ⇒ Definir y proponer un ámbito institucional para dirigir la captación y reasignación de personal profesional y administrativo en el contexto institucional e interinstitucional que define el sector agropecuario.

Prerequisitos para la mejor aplicación y orientación de la política sectorial agropecuaria

A los efectos de una mejor aplicación de las propuestas de esta política del PASA se requiere se implementen las siguientes acciones:

- ✓ Estudios básicos necesarios para orientar el diseño y ejecución de los fondos especiales para la promoción de la reconversión y modernización del sector (caracterización de la población objetivo, identificación de necesidades y diseño de los procedimientos y mecanismos para atenderlas, entre otras).
- ✓ Identificar las posibles fuentes de financiamiento público, privado y externo para activar las diferentes propuestas.
- ✓ Dilucidación de los requisitos legales para la constitución de sociedades mixtas público privadas para la promoción de microempresas y otras actividades de privatización de activos del sector público agropecuario.
- ✓ Promover, para la implementación del componente de políticas de incentivo, una capacidad institucional que la coordine. Esta puede derivarse en una nueva estructura inserta en el ámbito sectorial con características público/privadas, o también insertarse en la organización institucional existente en el MIDA, BDA, IMA e ISA que son, entre otras, las instituciones sectoriales afines a la problemática de los incentivos.
- ✓ Para la definición de la forma institucional más apropiada será necesaria la realización de un estudio inicial sobre cuya base se defina la propuesta.
- ✓ Promover el diseño y operación de una capacidad institucional con orientación legal para la conducción de la preparación de las propuestas y la participación en las actividades legislativas de carácter intersectorial, particularmente las relacionadas con la aplicación de los acuerdos comerciales que afectan las actividades del sector.

La competitividad

La competitividad, como la habilidad de los empresarios del sector para colocar en forma sostenida sus productos en el mercado, internacional y local, ha sido afectada por el proceso de levantamiento de las restricciones a la importación de productos del sector y la reducción/supresión considerable de los aranceles/subsidios. Esto significa que por un lado el productor nacional enfrentará una competencia mayor con los productos importados pero también que la capacidad del Estado para apoyar a los productores locales a través de incentivos como subsidios y precios preestablecidos, está restringida al espacio delimitado por los acuerdos con la OMC, específicamente los que comúnmente se incluyen en la denominada caja verde de los acuerdos agropecuarios y reconocidos por el documento específico firmado por Panamá. Esta situación pone al productor y al consumidor de estos productos a enfrentar las condiciones de un mercado cuyos precios y requerimientos fluctúan en términos de las fluctuaciones de la oferta y la demanda, tanto nacional como internacional⁵.

De esta manera la situación de Panamá está condicionada a un período de transición, establecido en los acuerdos, que une la situación preacuerdos con la situación establecida, por estos mismos, al final del año 2005, donde funcionarán condiciones negociadas sobre situaciones de actualidad sin tener en consideración el proceso de ajuste que la transición reconocía.

Este proceso de ajuste significa para el sector agropecuario Panameño el generar oportunidades de inversión para aprovechar las nuevas oportunidades que le ofrece el mercado internacional, mejorar las condiciones de competitividad de las productos nacionales para el mercado local y apoyar el proceso de transformación que los productores en condiciones menos que competitivas deban realizar para reincertarse en el mercado.

La competitividad para la agroexportación

Se hará un breve repaso de la situación de cada uno de los productos agropecuarios tradicionales en relación con el mercado internacional, para de esta manera señalar aquellos que, en el contexto de la agroexportación, puedan seguir compitiendo a nivel internacional y los que definitivamente quedarán fuera de ella. Para estos últimos habrá que definir medidas imaginativas para mantenerlos vigentes, como cultivos estables para el consumo interno, una vez que los niveles arancelarios no sean capaces de crearles un entorno de sostenibilidad económica aunque desde el punto de vista de la seguridad agroalimentaria el mantener su producción sea importante para el país.

Este planteamiento es válido, ya que la negociación de Panamá con la OMC se vio rebasada por otra negociación, con el Banco Mundial, en lo referente a política arancelaria y no está garantizado que en un futuro no exista presión para llevar los aranceles a los niveles del 15%, como ha sucedido con otros

⁵ Se está comenzando a considerar como parte del tema de competitividad, la definida por los países. En este ámbito son los países con sus productos los que compiten entre sí por posiciones en el mercado internacional.

países, motivando esto poco menos que el colapso de los agricultores dedicados a cultivos como el maíz, el arroz, los porotos, entre otros.

En cuanto a los cultivos no tradicionales y de fomento se presenta el análisis, igualmente en forma individual, para determinar su potencial como producto susceptible de ser exportado, basándonos en el índice de competitividad⁶, que se define como la capacidad de comercializarse de un producto en el mercado interno frente a sus competidores externos, tomando en consideración los fletes y los aranceles para éstos últimos. Así un nivel de 1 representa la igualdad de competencia entre un producto interno y otro de importación y más que 1 menor competitividad del producto nacional.

Agrícolas tradicionales

- a) Bananas: Es competitivo internacionalmente, además de calidad reconocida en todos los mercados. Habrá que cuidar su entorno de comercialización en foros internacionales GATT/OMC, Ronda Uruguay.
- b) Café: Es competitivo internacionalmente pero deberá trabajarse mucho en mejorar su calidad vía mejoramiento del proceso y búsqueda de variedades suaves de altura.
- c) Frijol: Producto competitivo para la exportación, indispensable mejorar su productividad y disminuir costos de operación.
- d) Arroz: Uno de los productos básicos para la seguridad alimentaria, es imperativo mejorar su productividad, bajar los costos de operación y buscar incentivos que propendan a no disminuir el área de cultivo ante posibles bajas de los aranceles en un futuro. Su exportación no es totalmente confiable.
- e) Maíz: Igualmente es otro producto sensitivo que requerirá igual tratamiento que el arroz. Su exportación no es viable.
- f) Poroto: Sus altos costos de producción lo limitan como producto potencial de ser exportado. Más bien deberá lucharse por conservarlo como cultivo viable a escala de producción comercial.
- g) Cebolla: Tratándose de niveles de siembra de alrededor de 700 has. con los cuales se satisface el consumo interno de Panamá, y dado el carácter semiperecible de la cebolla, es probable que su cultivo sea menos vulnerable ante cualquier variación de la tasa arancelaria, no susceptible de exportarse.
- h) Papa: Los costos hacen inviable la exportación.
- i) Caña de Azúcar: Se trata de un producto de tratamiento especial, ya que existe un programa de privatización, y peculiaridades en la exportación del azúcar, como es la cuota al mercado de los Estados Unidos de Norteamérica. El sector privado deberá efectuar inversiones considerables en los próximos años.

⁶ Ver MIDA documento No 18 de la bibliografía consultada.

Sector Pecuario

- a) Carne de bovino: Panamá es competitiva en cuanto a precios de carne de bovino en canal lo cual hace muy factible su exportación. Más aún al ser Panamá área libre de aftosa queda abierta la posibilidad del mercado de Norteamérica. Se requiere incrementar la productividad mediante mejoras en la calidad de pastos y forrajes. No se debe dejar de lado la posibilidad de exportación a países terceros, deficitarios en carnes de bovino tal es el caso de Perú, que importa tradicionalmente volúmenes importantes de carne de bovino.
- b) Leche fresca (cruda pasteurizada): Debido al alto nivel del arancel (265%) la leche fresca es competitiva en el mercado interno de Panamá. Con un arancel del 15% el índice sería de 1.16 ó sea bastante cercano a los precios internacionales. Para lograr una mayor competitividad deberán subsanarse algunas deficiencias que han limitado el incremento de la producción, tales como los bajos rendimientos por animal y unidad de superficie, las dificultades para la apertura de nuevas rutas e ingreso de nuevos proveedores y el bajo nivel de consumo del producto, entre otras. Creemos que la exportación es algo problemática debido a los pequeños volúmenes y a la competencia de países tradicionalmente lecheros como Holanda y Nueva Zelanda que apoyan su exportación lechera con todo tipo de incentivos.
- c) En cuanto a la producción de aves y cerdos, la primera es de competitividad dudosa dado el estado de los mercados internacionales de este producto. En cuanto a cerdos los niveles de competitividad son un tanto mejores, pero muy atados a las fluctuaciones del precio en los mercados internacionales. Ambos son sin embargo productos de importante consumo nacional para cuyo mercado la producción debería orientarse.

Productos no tradicionales

En el caso de los cultivos no tradicionales aplicamos la clasificación efectuada por el MIDA, y en este rubro se incluyen los siguientes productos.

- ✓ Sandía, Melón, Piña Zapallo, Yuca, Plátano Ñame, Otoe y Café Orgánico.
 - a) Sandía: En el caso de la sandía existe un consumo interno importante que puede servir de base a una actividad exportadora de importancia. En el período 93/94 el 82% se comercializó internamente y el 18% se exportó. En 1996 dicho porcentaje fue de 61% para el mercado interno y 39% para la exportación, reportándose un incremento substancial del área sembrada: 779 has. en 93/94 a 1,561 has para 1996.

Panamá tiene actualmente una participación del 4% del mercado norteamericano, cultivándose las variedades de mayor demanda en dicho mercado. Puede incrementar su exportación ya que la sandía es uno de los productos que ofrece las mejores perspectivas de mercado a futuro, con el mayor índice de crecimiento en el período Octubre - Mayo, cuando precisamente se obtiene la mejor cosecha en Panamá.

- b) Melón: Es el producto no tradicional que ha tenido excelente comportamiento, teniendo Panamá el 4% del mercado de los Estados Unidos, así mismo es el cultivo que mejor manejo tiene tanto en la producción como

el empaque y comercialización. Las variedades Honeydew y Cantaloupe son las más requeridas. Esta última variedad requiere de un proceso de refrigeración desde la cosecha lo cual representa un factor limitante para su producción, al no contarse con las facilidades de enfriamiento en la mayoría de las zonas de producción.

Para la exportación está destinado el 98% de lo cosechado, se puede decir por lo tanto que es un cultivo neto para la exportación.

- c) Piña: Esta fruta presenta para Panamá otra excelente posibilidad para la exportación, ya que la calidad de la piña producida localmente es de superior contenido de azúcares y de una mayor fragancia y gusto que similares del área centroamericana.

Panamá tan sólo ha exportado a Norteamérica el 0.2% contra un 54% de Costa Rica. Se puede adelantar mucho con este cultivo ya que se cuenta con los suelos apropiados, el clima y el manejo del cultivo.

- d) Zapallo: El zapallo se presenta, como una alternativa interesante para la exportación, prácticamente inexistente en 1990 pasó a más de 1,100 has en 1996, exportándose el 95% de la producción, básicamente a los Estados Unidos de Norteamérica. La calidad del zapallo panameño se reporta como superior respecto a la de países centroamericanos, además el precio de compra en norteamérica se ha duplicado en los últimos años. Panamá maneja tan sólo el 1% de la exportación hacia los Estados Unidos de Norteamérica, quedando por lo tanto un margen muy importante que debe ser aprovechado en los próximos años y cuya proyección se plantea más adelante.
- e) Ñame: El ñame es un cultivo de amplia difusión en Panamá, el área cultivada se acerca a las 5,000 has con un fuerte consumo interno que bordea el millón de quintales. El rendimiento y sobre todo la calidad lo presentan como un producto excelente para la exportación. Quizás este sea el producto más fácil para desarrollar su exportación. Panamá posee tan sólo el 1% del mercado de Estados Unidos, el cual se ha ido incrementando anualmente a un ritmo sostenido del 7%, siendo el mejor período de exportación de septiembre hasta abril.
- f) Otoe: El mercado del otoe en los Estados Unidos se valora en más de B/35 millones teniendo Panamá una participación de sólo 1% en 1994. Sin embargo para 1995 se había incrementado la participación a 1.4% demostrando la factibilidad de ampliar la presencia panameña en este mercado.
- g) Yuca: El caso de la yuca es diferente al de los cucurbitáceas antes mencionadas en lo que a exportación se refiere. No ha habido un plan sostenido de exportaciones hacia el mercado norteamericano, que es el mayor consumidor. Se ha exportado en forma intermitente no obstante que es un mercado valorado en más de B/.12 millones al año y el cual es abastecido en un 96% por Costa Rica.

En 1996 se proyectaron 1,218 has para este cultivo y de cuya producción el 87% será destinado al consumo interno, queda por lo tanto abierta la posibilidad para expandir el cultivo hacia la exportación.

- h) Plátano: Este producto es uno de los más prometedores para la exportación. En el pasado, problemas de manejo y empaque produjeron una exportación irregular. Con una labor de extensión entre los productores se puede implementar casi de inmediato una campaña de exportación importante. El mercado en los Estados Unidos está en pleno desarrollo y bordea los B/.70 millones.
- i) Café Orgánico: Cada vez con más insistencia mercados de Europa y Norteamérica, requieren de productos orgánicos que tienen un mejor precio que los producidos tradicionalmente. Habrá que estudiar con cierto detenimiento esta posibilidad ya que para obtener la categoría de orgánico se requiere que el producto pase por una serie de pasos y comprobaciones que exige la reglamentación internacional sobre la materia.

Productos de Fomento.

- a) Mango: Si bien en Panamá existen cerca de 3,400 has de mango, la gran mayoría esta sembrada con variedades locales que no tienen las características para la exportación. Se estima que para el año 2,000 existirán alrededor de 560 has. sembradas con variedades de exportación, lo cual resulta sumamente conservador si se desea emprender una exportación de cierta importancia.

Sería conveniente difundir entre los potenciales productores el interés por la exportación del mango, cuyos mercados en el exterior crecen permanentemente.

- b) Marañón: Si bien la pulpa de esta fruta es aprovechable, el gran interés radica en su semilla la cual una vez procesada constituye uno de los productos de mejor cotización en el mercado mundial. Las condiciones agroecológicas de Panamá lo señalan como el cultivo que puede iniciar el verdadero desarrollo de la agroindustria de exportación, máxime que gran parte de la producción mundial esta localizada en el Asia, siendo el mercado de los Estados Unidos el más desarrollado para este producto.

Vale la pena citar el caso de Tanzania un país en donde el Marañón es cultivado comercialmente pero su producción estaba estancada hasta 1992 y debido a la apertura de la economía del país y a medidas promotoras a la exportación en el período 1993/1994 produjo, 47,600 T.M. y sextuplicó su exportación con referencia al año 1990.

- c) Cítricos: Dentro de los cítricos, la naranja para el procesamiento de jugos es el cultivo con perspectivas más serias. Actualmente existen 2,500 has. de plantaciones de naranja de jugo, de las cuales prácticamente toda la producción va a la agroindustria nacional. Queda, por lo tanto, abierta la posibilidad de expandir el área para la exportación de jugo de naranja.

Otros productos

A parte de los productos no tradicionales y los de fomento antes examinados, encontramos una gran variedad de cultivos de origen tropical que bien vale la pena tomarlos en cuenta, ya que tienen una demanda sostenida en los diversos mercados de los países del área tropical y de los cuales, Panamá esta

totalmente ausente. Dentro de estos productos podemos mencionar los siguientes:

- ✓ Frutas, Vegetales y otros, Banano, manzano, Chayote, Batea, Jengibre, Chirimoya, Okra, Zapote, Plantas ornamentales, Flores, Mamey, Maracuyá.
- ✓ Productos de origen marino o acuícola como lo son los camarones, tilapia, artemia, entre otros.

Como resumen de lo expuesto se puede, establecer que existe un determinado número de productos cuyas características permiten iniciar un programa de agroexportación agresivo y para el cual se tienen identificados los posibles mercados de destino.

Sin embargo, estas dos variables: producción y mercados serán tratados bajo una estrategia diferente, mediante la cual, merced a un marco legal y de incentivos a la agroexportación, se conjugarán naturalmente, tal como viene sucediendo en una serie de países de América Latina.

La productividad agropecuaria

Se han efectuado estudios en relación con la competitividad de diversos rubros bajo los escenarios establecidos por los compromisos con la OMC y los acuerdos o tratados con otras organizaciones o países. Una síntesis de lo anterior muestra lo siguiente:

Cuadro 8: Competitividad y Probabilidad de Alcanzarla

| Competitivos en la Actualidad (Alta protección arancelaria) | Alta Probabilidad de ser Competitivos en el Futuro (aranceles gradualmente menores) | Baja Probabilidad de Ser Competitivos (aranceles gradualmente menores) |
|--|--|---|
| Carne | Carne | Maíz |
| Leche | Leche | Poroto |
| Arroz | Cebolla | Sorgo |
| Frutas Tropicales | Arroz | Papa |
| Cebolla (Verano) | Algunas Frutas Tropicales | |
| | Raíces Tropicales | |
| | Algunas Hortalizas | |

Por consiguiente en la próxima década las inversiones en investigación para aumentar la productividad deben estar fuertemente orientadas hacia los rubros con potencial y aquellos actualmente competitivos. Así mismo, sin abandonar en forma abrupta las inversiones en rubros como maíz, poroto, frijol, sorgo y papas, las mismas deben ir cediendo espacio a los rubros con potencial para

competir tanto en el mercado nacional como para satisfacer aspiraciones de exportación. Todo ello sin ignorar dos componentes adicionales:

- a) La necesaria contribución tecnológica al combate contra la pobreza y
- b) La conveniencia de realizar acciones significativas para la preservación y rescate de la biodiversidad.

Así mismo se han definido con razonable precisión la importancia de los rubros por región (provincia), distrito e incluso corregimiento. La lista resulta ser bastante congruente con los criterios anteriores. El orden de los principales rubros es el siguiente: 1. Arroz, 2. Café, 3. Carne, 4. Sandía, 5. Maíz, 6. Leche y Marañón, 7. Mango y Ñamo, 8. Melón y Yuca, 9. Plátano y 10. Zapallo. El orden geográfico es el siguiente: 1. Chiriquí, 2. Herrera, 3. Veraguas, 4. Coclé, 5. Los Santos, 6. Capira, 7. Chepo, 8. Darién, 9. Bocas del Toro y 10. Colón.

Los incrementos en la productividad agropecuaria

La situación que debe ser alcanzada por el IDIAP en el año 2005 para poder otorgar el apoyo tecnológico requerido bajo los tres grandes temas que orientan el plan de acción, es decir la competitividad y la reconversión productiva, el combate a la pobreza y la sostenibilidad ambiental para la mayoría de los rubros, define la existencia de tres fases en cuanto a la conducción de un proceso de ajuste a las nuevas demandas de conocimiento y tecnología:

1. Primera fase de crecimiento gradual de la inversión durante el lapso en que deben formarse recursos humanos en las áreas prioritarias.
2. Segunda fase de crecimiento acelerado de la inversión con los recursos humanos que ya hayan sido formados para equipamiento, adquisición de equipo y actualización (bibliotecas por ej.).
3. Tercera fase de mantenimiento, reducción del ritmo de las inversiones y reorientación de las mismas de acuerdo a indicadores del mercado.

En algunos casos la inversión desaparece bajo la suposición que se habrá alcanzado un nivel donde los productores, exportadores o la agroindustria pueden financiar la investigación, sin embargo siempre surgirán demandas, en particular de tecnologías no apropiables o públicas que exigirán un aporte continuo del Estado a partir del año 2005.

Las inversiones requeridas a nivel de disciplina han sido incorporadas en cada rubro, de tal suerte que el monto global asignado deberá ser redistribuido en partidas para apoyar actividades o líneas de investigación dirigidas a agronomía, control de plagas, genética y otras disciplinas. **La dirección del Instituto debe asegurarse que esas inversiones estén realmente dirigidas a cada rubro o tema específico.**

Las inversiones en los temas de suelos, agroforestería, café y frutales deben tener un fuerte sesgo conservacionista. Así mismo se contempla que las orientadas a carne y leche deben igualmente incluir actividades dirigidas a la diversificación mediante cultivos perennes comerciales asociados a ganadería o sistemas silvopastoriles.

En cuanto a la integración operativa regional el IDIAP trabajaría sobre la base de 5 programas y poco más de 20 proyectos. La ubicación precisa de los mismos debe ser cuidadosamente analizada, pero en principio es posible sugerir un esquema básico de acuerdo al conocimiento existente del ambiente físico y tradición en la producción. En efecto es factible construir un arreglo básico como el siguiente:

| Ch H Ca | H V Ca | Ch Co V | H LS Ca | LS V D |
|---|---|---|--|---|
|  |  |  |  |  |
| Veraguas Granos básicos | Chiriquí Frutales | Herrera Hortalizas | Chiriquí Ganadería | Herrera Raíces y tubérculos |

Este reordenamiento implica la concentración regional de los cinco programas básicos en cinco centros y su expansión en 15 campos o estaciones experimentales para un total de **20 unidades físicas** con la apropiada infraestructura para llevar adelante las actividades de investigación.

Este arreglo básico debe afinarse en función de estudios adicionales que debe realizar el IDIAP. En efecto existe una fuerte concentración de las actividades agrícolas en seis Provincias (Chiriquí, Veraguas, Herrera, Capipe, Coclé y Los Santos) y dos zonas de eventual expansión (Bocas del Toro y Darién). Pero lo relevante es garantizar la concentración de una masa crítica de investigadores en torno a los rubros y temas seleccionados.

Como podrá observarse las inversiones para el 2005 dibujarán un panorama diferente al inicial. En primer lugar es posible observar que se han privilegiado los rubros de bajo impacto ambiental e incluso aquellos orientados a la sostenibilidad de la producción e incremento en la diversidad (café, frutales, agroforestería). Así mismo se han privilegiado los rubros con potencial de exportación y aquellos que tienen un potencial competitivo incluso con bajos aranceles. Las inversiones en maíz, poroto y otros rubros no competitivos se ha preservado debido a las necesidades de los pequeños productores, pero no constituyen una proporción importante de las inversiones. Finalmente el arroz, dada su importancia actual, elevado número de productores, heterogeneidad de los mismos y amplia distribución geográfica se conserva como un rubro importante en el entendido de que si bien hemos colocado las inversiones arbitrariamente en la casilla correspondiente a los pequeños productores, parte de la misma debería ser asignada a los programas dirigidos a elevar la competitividad de productores medianos y grandes.

El sector ampliado, la agroindustria

Tradicionalmente los programas de apoyo a la agroindustria hacen énfasis en las acciones relacionadas con los procesos artesanales de pequeños pro-

ductores o a las posibilidades de procesamiento para dar opciones de ingreso en zonas de pobreza rural.

Sin embargo, en el contexto de la estrategia sectorial, desde una perspectiva macroeconómica, con el propósito de promover el crecimiento económico del sector, el planteamiento debe tener mayor amplitud de tal forma de abarcar todas las avenidas y los instrumentos de la promoción económica así también como sus actores.

De la misma manera que para el tratamiento de los programas de apoyo a la producción, los relacionados con la agroindustria se ofrecen como servicios de apoyo a los productores y posibles inversores en actividades relacionadas con la agricultura y la ganadería. Estos programas se elaboraron alrededor de los siguientes principios orientadores:

- ✓ El incremento del valor agregado de la producción silvoagropecuaria,
- ✓ La participación del sector privado en la actividad agroindustrial,
- ✓ El incremento del empleo en las zonas rurales,
- ✓ El cuidado del ambiente.

De esta manera las acciones diseñadas se orientan, de tal forma de integrarlas al diseño general del PASA, a través de dos grandes programas:

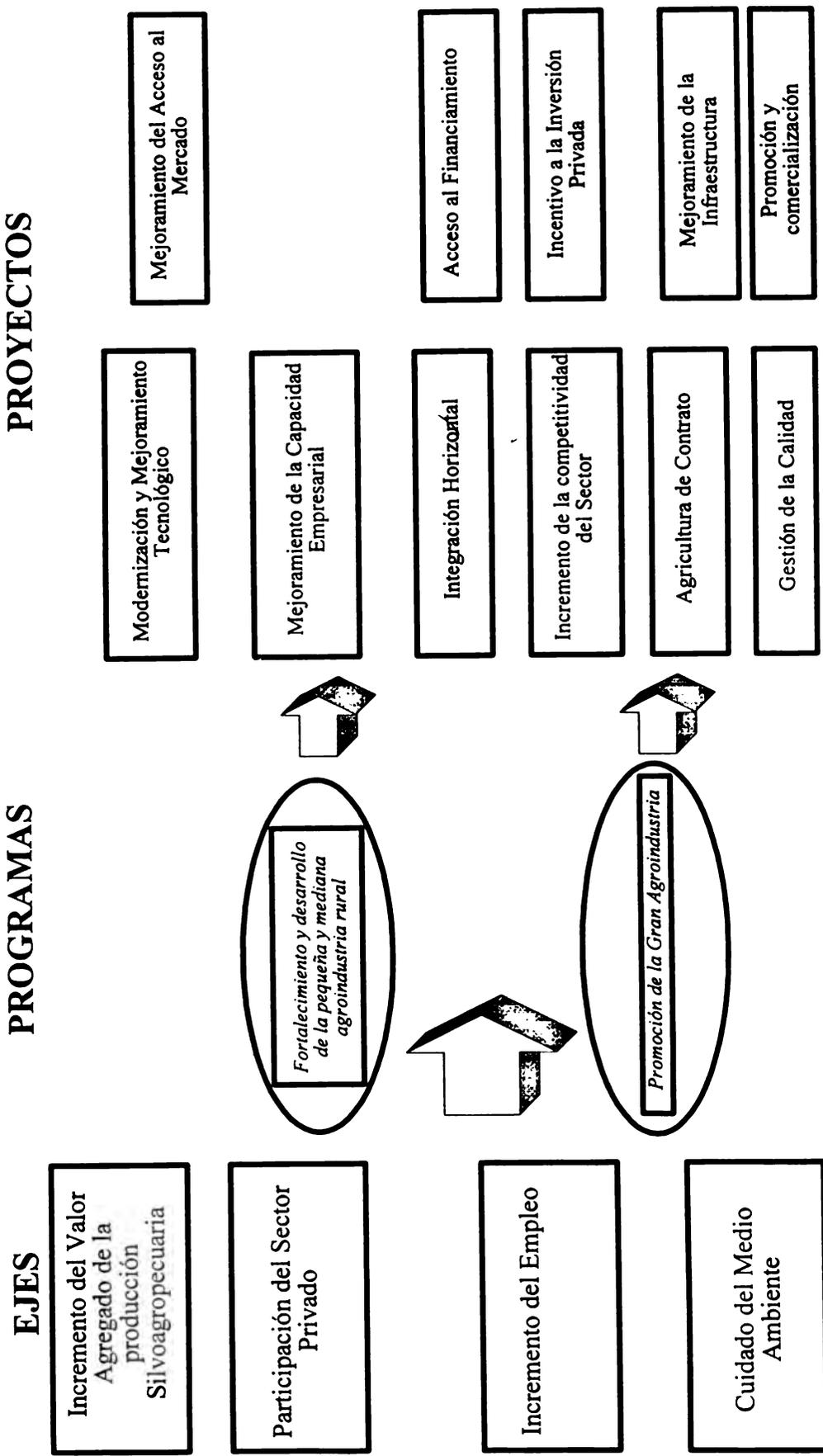
- ✓ Programa para el fortalecimiento de la pequeña y mediana agroindustria, y
- ✓ Promoción de la gran agroindustria.

Dentro del programa para la pequeña y mediana empresas rural se introducen las propuestas de tecnología y apoyo a pequeños y mediano productores comerciales agropecuarios y se da un espacio para la integración de las propuestas de pequeños productores y pobres rurales, que se presentan en el siguiente capítulo.

El programa de la gran agroindustria intenta generar un espacio para la promoción de las grandes inversiones, de origen nacional o extranjero, que traigan no solo el financiamiento sino también la tecnología y el mercado del producto adonde el Estado tenga intereses de promoción, para impulsar el desarrollo de regiones aisladas, de pobreza o la explotación de cultivos con potencial productivo cierto, pero mercados y tecnología de difícil acceso (por ejemplo el marañón).

Adicionalmente a las propuestas de contenido de los programas y en función del esfuerzo que realizan algunas de las instituciones relacionadas al tema para impulsar de manera efectiva el desarrollo de la agroindustria, se propone el desarrollo de una capacidad de coordinación de los esfuerzos, acciones y actividades de los programas planteados, a través del diseño de una institución de Fomento de la Agroindustria Panameña.

Diagrama de las relaciones de la propuesta para impulsar la agroindustria



Los programas propuestos

Programas de base tecnológica

La implementación de las propuestas orientadas a la priorización de rubros y la cocentración operativa en las regiones definidas se presenta a partir de la organización de programas a partir de los cuales canalizar los recursos previstos. De esta manera, en el lapso 1997-2005, se identifican 12 programas que requieren una inversión de **68.105.000** Balboas de los cuales se han identificado B. **60.072.000**. Por consiguiente la satisfacción plena de estos programas exige fuentes adicionales por B. **8.033.000**.

Además de los programas identificados que involucran directamente al IDIAP se registran a continuación otros que poseen una fuerte base tecnológica y son por consiguiente incorporados al Plan de Acción:

Los programas propuestos se agrupan de la siguiente manera: programas de apoyo a la productividad, programas de tecnologías de combate a la pobreza y programas de apoyo al cambio institucional en el IDIAP.

Programas de apoyo a la productividad

Los programas de apoyo a la productividad de la producción primaria se orientan por un lado a generar la capacidad de respuesta en los centros de investigación y transferencia y por otro a generar los servicios necesarios para apoyar a los productores en el proceso de cambio tecnológico generando el conocimiento necesario alrededor de los productos identificados y la capacidad de transferencia de la tecnología. Los programas identificados dentro de esta categoría se presentan en los cuadros siguientes⁷.

⁷ El mayor detalle sobre los programas se puede consultar en los documentos de soporte a la preparación del Plan "Programas del Plan de Acción Sectorial Agropecuario, 1997 - 2005".

Programa de apoyo a la productividad

| Proyecto | Diagnóstico. | Objetivo. |
|---|---|---|
| <p>1. Desarrollo del Sistema Nacional de Generación y Transferencia de Tecnología</p> | <p>En Panamá existen entre 25 y 40 organizaciones que generan, gestionan, definen políticas, forman recursos humanos o utilizan tecnologías con intensidad variable. Universidades, empresas con laboratorios o dominio de las tecnologías que utilizan, fundaciones privadas y direcciones del MIDA u otros Ministerios con mandatos específicos sobre rubros. Existe escasa coordinación, planes o proyectos conjuntos entre dichas organizaciones o entre ellas e IDIAP y DINAC. Así mismo el vínculo entre los generadores de tecnología, los responsables de la gestión o formulación de políticas y las organizaciones de productores es débil.</p> | <p>Movilizar la capacidad nacional existente de generación, validación, dominio, acumulación, gestión y transferencia de tecnología mediante la creación de mecanismos de ordenamiento institucional y alianzas estratégicas intra e inter-sectoriales.</p> |
| <p>2. Captación, Formación y Capacitación de Investigadores y Tecnólogos.</p> | <p>El IDIAP cuenta en la actualidad con 427 empleados de los cuales 55 poseen postgrado. Sin embargo otros 75 profesionales universitarios no han sido formados a ese nivel, usualmente indispensable para poder dominar, generar y transferir tecnologías que contribuyan a la competitividad. El IDIAP debe modificar y mejorar su perfil de personal incrementando el número de profesionales y postgraduados y reduciendo el contingente de los servicios de apoyo de baja calificación. Estas consideraciones son similares para la DINAC en el campo de la acuicultura.</p> | <p>Incrementar el impacto y la calidad de los servicios tecnológicos dotando a los productores pequeños, medianos y empresariales de herramientas orientadas a mantener o elevar su competitividad, diversificar la producción en un contexto de preservación de los recursos naturales o promover el cultivo de nuevos rubros. Garantizar en las próximas dos décadas la existencia de un capital humano capaz de responder a los retos de la globalización.</p> |

| Proyecto | Diagnóstico. | Objetivo. |
|---|---|--|
| <p>3. Generación de tecnologías (bienes públicos) de alto impacto en competencia abierta.</p> | <p>En Panamá existen diversas organizaciones que pueden contribuir al desarrollo de capacidades competitivas mediante la generación de tecnologías de alto impacto sobre los productores como universidades y organizaciones privadas que usualmente carecen de fuentes de financiamiento o cuyos investigadores desarrollan sus actividades en forma libre. Una porción de estos proyectos pueden y deben ser desarrollados con participación de los productores tanto en los aspectos de financiamiento como en los de ejecución.</p> | <p>Movilizar y concentrar instituciones y recursos humanos que pueden contribuir a la generación de tecnologías en áreas específicas para promover la competitividad de ciertos rubros.</p> |
| <p>4. Generación de Tecnologías Agropecuarias Comerciales.</p> | <p>El IDIAP posee el potencial para generar tecnologías de apoyo a la producción comercial competitiva y reconversión de la producción de rubros vegetales y animales que demandan financiamiento. Así mismo es necesario desarrollar un marco orientador de los proyectos de investigación que serán financiados mediante competencia abierta a otras instituciones (ver Programa respectivo). Existen capacidades en otras instituciones que podrían ser orientadas (ver Programa 1) a través de alianzas estratégicas.</p> | <p>Fortalecimiento del IDIAP para generar tecnologías consideradas como bienes públicos y desarrollo de planes y proyectos estratégicos para orientar los proyectos de investigación agropecuaria a ser desarrollados por otros entes en competencia abierta. Desarrollo de liderazgo en el IDIAP en relación al Sistema Nacional de Generación y Transferencia.</p> |

| Proyecto | Diagnóstico. | Objetivo. |
|--|---|---|
| 5. Fomento de Rubros Ambientalmente Apropriados y de Interés Comercial | En Panamá el esfuerzo por desarrollar cultivos perennes, en particular frutales y plantas de interés comercial asociadas a la producción animal y otros sistemas de producción (agropecuaria) ha sido débil. En varios de estos rubros existen condiciones climáticas y posición geográfica que apuntan hacia una producción competitiva en marañón, mango, cacao, café, otros frutales perennes y árboles maderables en plantaciones asociadas. | Desarrollar tecnologías para la producción comercial de diversas frutas, fortalecer la generación de tecnología del café y desarrollar sistemas agroforestales tanto de tipo comercial como de alternativa para pequeños productores. |
| 6. Desarrollo y Apoyo a las Nuevas Tecnologías | Las nuevas tecnologías agropecuarias como las biotecnologías, el empleo intensivo de la informática, sistemas especiales de riego y técnicas dirigidas a la preservación de suelos así como a la reducción de residuos tóxicos en los alimentos tienen un grado muy débil de desarrollo en Panamá. Por el contrario se observa una fuerte tendencia hacia el empleo intenso de tecnologías de elevado impacto ambiental (agroquímicos, mecanización) a través de medios convencionales. | Desarrollar recursos humanos e infraestructura capaz de brindar sólido apoyo a los productores en las diversas técnicas de propagación y manejo genético (biotecnologías) así como postcosecha. Mejorar las bibliotecas y crear servicios de información y documentación. Desarrollar tecnologías en microriego, riego automatizado y técnicas para preservar suelos. En general tecnologías de bajo impacto ambiental y orientadas a reducir costos. |
| 7. Reestructuración del Sistema Público de Transferencia de Tecnología | Se estima en 31.615 el número de explotaciones agropecuarias de mediano tamaño y las pequeñas en 69.395. Este universo constituye el 47% de los productores de Panamá y la población objetivo más importante en términos del programa de reconversión productiva. Por otra parte esta amplia población de productores no cuenta con suficientes servicios de apoyo y ha dependido en buena medida de los servicios de extensión del Estado. | Desarrollar capacidades en el sector privado para atender las demandas de transferencia de tecnología y servicios técnicos especializados. Mejorar la calidad de los servicios que eventualmente el MIDA consiguiera como indispensable preservar en el sector público. |

| Proyecto | Diagnóstico. | Objetivo. |
|---|--|---|
| 8. Sanidad Animal | La apertura comercial y en general la evolución de la situación del comercio internacional está determinando la necesidad imperiosa de modificar los patrones tradicionales de control y seguimiento de la sanidad animal con especial énfasis en porcinos, bovinos y equinos. | Mejorar la calidad de las prestaciones de servicios de la Dirección Nacional de Sanidad Animal y la Dirección Nacional de Sanidad Vegetal. Ampliación de algunos servicios, mayor participación del sector privado y ordenamiento de campañas de control de enfermedades específicas. |
| 9. Sanidad Vegetal | Como en el caso de la sanidad animal, los controles de tipo fitosanitario serán, en los próximos años, los indicadores claves de buena parte del flujo comercial de productos vegetales. Por otra parte las plagas y enfermedades terminadas por las plagas y enfermedades tanto en los rubros tradicionales como en aquellos donde se aspira fortalecer o adquirir posiciones de mercado competitivas constituyen un factor importante en la estructura de precios. | Mejorar el sistema de vigilancia fitosanitaria, así como las capacidades de análisis de substancias tóxicas orientadas a la racionalización en el empleo de plaguicidas y fortalecer las campañas de control. |
| 10. Cuarentena Agropecuaria | La ubicación geográfica de Panamá, su intenso comercio internacional y la protección de su producción agropecuaria exigen contra con mecanismos de control cuarentenario. | Contribuir a mejorar la infraestructura y mecanismos de control sanitario de tipo cuarentenario. |
| 11. Fortalecimiento Institucional en Sanidad Agropecuaria | Las direcciones del MIDA responsables por la sanidad animal y vegetal han sido afectadas por las nuevas leyes, normas y políticas nacionales e internacionales en materia sanitaria. El nuevo panorama exige mayor participación de los productores y capacitación tanto de éstos como de los empleados del MIDA. | Mejorar el desempeño de los funcionarios del MIDA, desarrollar campañas de tipo educativo entre los productores, contratación de consultores en temas de capacitación e información, aspectos legales y coordinación de acciones con otros despachos del Ministerio. |

| Proyecto | Diagnóstico. | Objetivo. |
|-----------------------------|--|---|
| 12. Información de mercados | Entre los factores más importantes de la ecuación de competitividad de un elevado número de rubros se encuentra el acceso a información confiable y actualizada sobre precios en los mercados internacionales y otro tipo de información que permita efectuar análisis prospectivos. | Suministrar a los productores, agroindustria, exportadores y otros actores importantes del sector am- plado información pertinente para la toma de decisiones a través del IMA. |

Programa productivo de apoyo al combate a la pobreza

| Proyectos | Diagnóstico | Objetivos |
|--|--|---|
| 13. Tecnologías para Pequeños Productores y Protección Ambiental | La necesidad de preservar e intensificar la generación y transferencia de tecnología para pequeños productores sin acceso al mercado es necesaria para apoyar su incorporación al mercado. Las demandas más importantes se encuentran en torno a granos básicos y sistemas de producción alternos o complementarios que incluyan la reducción de las pérdidas de suelo, la deforestación y otras agresiones ambientales. | Mejorar las condiciones actuales colocando en manos de los extensionistas, ONGs y otras organizaciones tecnologías adaptadas a los ambientes y culturas de los pequeños productores marginales en un contexto de sostenibilidad e incremento de ingresos. |

Programa de apoyo al cambio institucional

| Proyecto | Diagnóstico | Objetivos |
|--|--|---|
| <p>14. Modificación de los Perfiles de Recursos Humanos en el Mida</p> | <p>Los perfiles actuales del MIDA y algunos de sus organismos adscritos no responden a los objetivos mayores que aspira alcanzar este Plan de Acción. Sería necesario efectuar un análisis de discrepancia entre los perfiles actuales y los requeridos para pasar de una visión de la agricultura primario-extractiva a la visión de un Ministerio normador y promotor en un contexto de cadenas agroalimentarias, agronegocios y prospección internacional de la competitividad.</p> | <p>Elevar en los próximos cinco años los niveles de formación y capacitación del personal del MIDA para alcanzar los perfiles requeridos.</p> |
| <p>15. Cambio Institucional en el IDIAP.</p> | <p>El IDIAP cuenta con una importante base de recursos humanos de alta calificación, pero su estructura organizacional se encuentra diseñada para la atención a los temas de rendimientos sobre una dispersa cobertura geográfica. Así mismo el sistema de personal obedece a una estructura no meritocrática de cargos. El organigrama es matricial e innecesariamente complejo. Es necesario efectuar ajustes a los nuevos objetivos.</p> | <p>Generar un servicio que contribuya al incremento de la competitividad, a ampliar la oferta de productos no tradicionales de exportación de los productores grandes, medianos y especializados, que promueva la sostenibilidad de la producción agropecuaria fortaleciendo la producción primaria y creando nuevas opciones para los pequeños y medianos productores.</p> |

Programas y proyectos ganaderos

Area de producción

Programa Nacional de Pastos.

Objetivos

Mejorar la carga animal a través: del establecimiento y mantenimiento de praderas; el mejor manejo de pastos, la producción de semilla gámica, y la conservación de forrajes.

Programa de nutrición.

Objetivos

Normar y estructurar las políticas y estrategias para la extensión y transferencia de tecnología para el mejoramiento del nivel de nutrición de los hatos ganaderos. Esto a través de un Programa Nutricional de Asesoría Directa a fincas.

Programa de renovación de sementales.

Objetivos

Promover el mejoramiento genético de la ganadería de carne y leche a través del diseño y la implementación de mecanismos y actividades que faciliten la renovación de sementales.

Programa de inseminación Artificial

Objetivos

Promover incrementos en la productividad y la calidad de la producción de carne y leche a través del mejoramiento genético de la ganadería.

Programa de Administración de Fincas Ganaderas

Objetivos

Apoyar incrementos en la rentabilidad y competitividad del negocio ganadero a través de un programa para mejorar la administración de las fincas ganaderas.

Programa Estacional con Uso Estratégico de Medicamentos (PECUEM).

Objetivos

Promover una mayor competitividad y aceptación de la oferta ganadera propiciando el uso racional de los medicamentos y la disminución de los costos de producción del hato ganadero.

Programa Nacional de Especies Menores.

Objetivos

Incentivar el desarrollo de especies menores en apoyo al mejoramiento de las condiciones alimentarias de las comunidades rurales e indígenas de escasos recursos en toda la República.

Area de comercialización

Red Nacional de Centros de Acopio Lecheros

Objetivos

Promover el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de medianos y pequeños productores de leche a partir del desarrollo de centros que sirvan como unidades demostrativas del desarrollo y la modernización de los sistemas de acopio y transporte de leche.

Mejoramiento de Mataderos Industriales

Objetivos

Modernizar el proceso de sacrificio bovino y porcino en los mataderos, para mejorar la calidad de la carne, disminuir costos y hacer más competitivo el negocio de la carne.

Riego

El desarrollo de una capacidad ampliada para la utilización del riego permite por una lado aumentar la seguridad y productividad de las cosechas, particularmente en los cultivos de alto valor y por otro, posibilitar el cultivo en áreas con lluvias insuficientes.

En el contexto de mejorar la competitividad de la producción nacional en los mercados nacionales e internacionales, la difusión del uso de tecnologías que incorpore al riego posibilitará mejorar rendimiento, calidad y ajustar épocas de entrega de la producción a los momentos de precios más beneficiosos.

Objetivos del programa

Desarrollar programas de apoyo a la producción nacional agropecuaria, promocionando la aplicación de niveles adecuados de tecnología, en cuanto a riego y conservación de suelos, obras civiles y construcciones apropiadas; de tal manera, que conduzcan a mejorar la eficiencia de la actividad productiva del país.

Los programas de riego

1. Mejoramiento del riego en Panamá.

- a. Fortalecimiento institucional con equipamiento, capacitación y asesorías a la Dirección Nacional de Ingeniería Rural y riego.

2. Estudios y proyectos de riego.

- a. Orientados a mejorar la infraestructura de riego existente para aumentar la eficiencia productiva.
- b. Desarrollar un sistema de seguimiento del proceso de contratación y ejecución de los proyectos
- c. Aumentar la superficie de riego y la eficiencia y productividad de los recursos empleados en la producción agrícola.

3. Transferencia de sistemas de riego a los usuarios.

- a. Desincorporación de actividades que desarrollo al Estado y que pueden ser desempeñadas por el sector privado.
- b. Promover la organización de productores en organizaciones de usuarios.
- c. Capacitar en la administración, operación y mantenimiento de los sistemas.

4. Programa de riego por goteo.

- a. Elevar la productividad y calidad de los cultivos para la exportación.
- b. Desarrollar actividades de promoción, capacitación, investigación y orientación del financiamiento en coordinación con otras instituciones.

5. Generación de servicios privados de información geográfica a través de la utilización de la tecnología de sensores remotos.

- a. Capturar y ofrecer información geográfica para la toma de decisiones estratégicas en las actividades productivas.
- b. Diseñar e implementar un banco de datos con la información generada.

Programas de estudio y construcción de obras.

6. Programas de estudios y construcción de obras.

- a. Fortalecimiento de la infraestructura institucional de servicio al productor.
- b. Desarrollo de estudios y seguimiento de la ejecución de obras.
- c. Mantenimiento y conservación de las obras e instalaciones de servicio al productor.

7. Programas de caminos de producción y pozos.

- a. Mejorar la comunicación y reducir los costos de transporte de las áreas de producción a los centros de comercialización.
- b. Promover el mayor uso del riego con la incorporación de áreas con disponibilidad de riego a partir de pozos.

8. Programa de verano para el área de Azuero.

- a. Construcción de minipresas y abrevaderos para enfrentar los efectos de la estación seca.

Acuicultura

Panamá cuenta con una amplia disponibilidad de recursos acuícolas que posibilitan su mayor participación en los mercados internacionales de estos productos. En función de esto el MIDA a través de su Dirección Nacional de Acuicultura ha diseñado e iniciado la implementación de un "Plan Nacional para el Desarrollo de la Acuicultura".

El Plan tiene por objetivos el de "establecer las condiciones que permita el óptimo aprovechamiento de los recursos acuícolas, para lograr su máxima sostenibilidad biológica y económica, en beneficio del interés nacional, de la población en general y del sector pesquero en particular".

Programas

Para cumplir con el objetivo enunciado se cubrirán los siguientes programas y subprogramas:

1. Cultivos de valor comercial actual.

- a. Cultivo de camarones.
 - i) Incremento de la productividad en el cultivo de camarones peneidos para alcanzar una producción anual de 12,191 Tm de camarón entero.
 - ii) Elaboración y ejecución del Plan Maestro para la Ordenación de la Camaronicultura en la Vertiente del Pacífico.
 - iii) Definición e incorporación a la producción de 3,000 has. De albinas, potencialmente aptas y económicamente rentables para el cultivo de camarón.
- b. Cultivo de Tilapia.
 - i) Reactivación de 30 has de estanques para la producción de 60 Tm de Tilapias.
 - ii) Establecimiento de 20 granjas integradas para la producción de 100 Tm de tilapias.
 - iii) Establecimiento de 300 nuevas has de cultivos comerciales de Tilapia para la producción de 3,400 Tm.
 - iv) Incremento de la productividad en 56 has de estanques piscícolas actuales para la producción de 110 Tm.

2. Manejo de lagos y embalses.

- a. Pesca artesanal.

- i) Organización de pescadores artesanales lacustres en 10 comités locales para autogestión de las pesquerías y comercialización de los productos pesqueros.
 - ii) Capacitación de los pescadores artesanales en nuevas técnicas pesqueras, en el procesamiento de las especies capturadas y en la comercialización de los productos pesqueros.
- b. Cultivo en estructuras flotantes.
 - i) Producción de tilapias y otras especies piscícolas.
- c. Repoblación.
 - i) Repoblación con peces de valor comercial en los lagos Gatún, Alajuela, La Yeguada y Bayano.
 - ii) Inventario y caracterización de micropresas para programar el repoblamiento de peces con fines comerciales.

3. Investigación de nuevas especies.

- a. Promoción del establecimiento de cinco fincas comerciales para la producción y comercialización del camarón del río (*Macrobrachium rosenbergi*).
- b. Establecimiento de tres proyectos comerciales dedicados a la exportación de carne de rana de toro (*Rana catesbeiana*).
- c. Establecimiento de dos fincas de cultivos para la reproducción comercial de conchuelas (*Argopecten circularis*) en la vertiente del Pacífico.
- d. Establecimiento de dos fincas de cultivos semicomerciales de ostras (*Crassostrea gigas*) en la vertiente del Pacífico.

El costo estimado en inversiones para la implementación de este programa es de B./5,885,937 por parte del Estado y B./26,445,820 por parte de los productores.

Los Programas de apoyo a la agroindustria

Siguiendo los lineamientos enunciados se presentan los proyectos diseñados en dos programas, uno dirigido a la pequeña y mediana agroindustria y el otro diseñado para apoyar la captación de inversiones. Sin embargo y a pesar de su direccionamiento específico no se pretende introducir inflexibilidades para el tratamiento de los beneficiarios, antes bien promover la disponibilidad de oportunidades de crecimiento económico y mayor desarrollo de las actividades del sector. El tratamiento de las agroindustrias tiene así una cierta artificialidad relativa a su distinción con la industria en cuanto al producto silvoagropecuario vis a vis la locación geográfica en el medio rural. Esta distinción, más que una limitación debería ser la base para generar mayores posibilidades de desarrollo rural, mayor empleo y una mejor integración geopolítica del país.

Fortalecimiento y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Agroindustria Rural

El desarrollo de una fase de promoción de la agricultura ampliada requiere de la consolidación del trabajo de transformación de los productos silvoagropecuarios y acuícolas los que tienen un papel fundamental en función del ordenamiento hacia atrás de la cadena productiva.

En tal sentido, se hace necesario fortalecer el trabajo de transformación productiva, a través de Programas de promoción y reorientación de la agroindustria rural tras objetivos de modernidad y de competitividad.

Los Proyectos o áreas que pueden sustentar una estrategia en tal sentido son los siguientes.

- ✓ Modernización del sector
- ✓ Mejoramiento de la capacidad empresarial
- ✓ Integración horizontal
- ✓ Acceso eficiente a los mercados
- ✓ Crédito y Financiamiento

Una breve descripción de los mismos se presenta a continuación.

| <i>Proyecto</i> | Objetivo |
|--|---|
| Modernización del Sector | Promover la modernización de las agroindustrias rurales existentes con la instalación y fortalecimiento de un Centro de Investigación y Desarrollo de Tecnologías de Procesamiento; la creación de un banco de tecnologías de procesos industriales, con los mecanismos de acceso al mismo, para enfrentar los mercados, crecientemente mas exigentes, con productos de calidad adecuada. |
| Mejoramiento de la capacidad empresarial | Mejorar la capacidad empresarial de las agroindustrias rurales existentes estimulando la organización, ofreciendo acciones de capacitación y apoyo técnico a través del desarrollo y promoción de un Centro de Gestión Empresarial con participación público/privada, con el fin de mejorar los niveles de gestión y enfrentar los retos de la competencia creciente en los mercados. Un enfoque empresarial generará una serie de acciones que mejorará la eficiencia de la unidades productivas, utilizará en forma eficiente sus recursos productivos y las pondrá de cara al mercado. |
| Integración horizontal | Incentivar la articulación e integración horizontal de las agroindustrias existentes, sobre la base de rubros productivos, para enfrentar los desafíos del mercado internacional a través de: capacitación, concentrando los esfuerzos desarrollados por entidades del estado; diseño y difusión de incentivos financieros; desarrollo y participación en fondos de riesgo compartido, modernización o re-conversión productiva, entre otros. |

| | |
|--------------------------------|--|
| Acceso eficiente a los Mercado | Desarrollar una estrategia de acceso a los mercados, mediante el mejoramiento de los flujos de información comercial por parte de las agroindustrias rurales para conocer los requisitos existentes por parte de los intermediarios y de los consumidores finales así como sobre oportunidades de inversión, ya sea por el interés de inversores potenciales como de la identificación de productos con potencial de negocios. |
| Credito y financiamiento | Mejorar el acceso a las fuentes de financiamiento y crédito para los empresarios agroindustriales rurales y a los pequeños productores organizados que tengan intención de establecer empresas agroindustriales rurales, |

Promoción de la gran agroindustria

Las articulaciones con el mercado nacional e internacional que desarrolla el sector agrícola, pecuario y forestal genera importantes espacios y nichos de mercado para la colocación de productos, semielaborados y procesados.

Estas opciones de negocio deben ser aprovechadas por el país a fin de ganando posicionamiento en el mercado internacional, a través del suministro de productos agroindustriales altamente diferenciados.

Ello plantea un desafío de país, que debe concertar los esfuerzos tanto del sector público y privado, para generar en forma conjunta una estrategia de agroindustrialización capaz de aprovechar y desarrollar ventajas competitivas.

El Estado para este propósito debe fortalecer una política de incentivos para atraer al sector privado y desarrollar los mecanismos que logren estimular la inversión en el área agroindustrial del país.

Por otra parte, el desarrollo de este sector puede generar importantes efectos económicos y sociales para el país, desde el señalamiento de requerimientos técnicos asociados a la adecuación de la investigación y la transferencia tecnológica silvoagropecuaria, la generación de empleos en las zonas rurales, el aprovechamiento de las pérdidas postcosecha, el estímulo a la industria metalmecánica, los servicios de apoyo y al mejoramiento de infraestructuras, entre otras variables.

Un Programa de Desarrollo de la Gran Agroindustria puede articularse a través de los siguientes instrumentos:

- ✓ Incremento de la Competitividad del Sector
- ✓ Incentivos para la Inversión Privada en el sector
- ✓ Agricultura de Contrato.
- ✓ Mejoramiento de la Infraestructura
- ✓ Gestión de la Calidad
- ✓ Promoción y Comercialización.

| Proyecto | Objetivos |
|--|---|
| 1. Incremento de la competitividad del sector. | <p>Identificación de las oportunidades potenciales de modernización y reconversión tecnológica de la agroindustria hortifrutícola, de productos forestales y desarrollo de un Fondo Mixto público/privado para el desarrollo de la innovación tecnológica agroindustrial</p> <p>De igual forma caracterizar aquellas fortalezas y debilidades que presenta en la actualidad la Agroindustria Panameña.</p> |
| 2. Incentivos para la inversión privada | <p>Elaboración de un banco de perfiles de proyectos de inversión; identificación de oportunidades de "joint ventures"; promoción de una feria anual de la agroindustria; promoción de un programa de privatización de servicios agroindustriales; concertación público privada para el financiamiento de la actividad agroindustrial; promover la creación de un Centro de Información Agroindustrial, para el estudio de oportunidades y requerimientos para la instalación de parques industriales, centros de acopio internacional, entre otros, con énfasis en proyectos que estén orientados a los mercados internacionales.</p> |
| 3. Agricultura de contrato | <p>Estimular la incorporación de un número creciente de pequeños productores a una estrategia de agricultura de contrato con agroindustrias establecidas que permita:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Garantizar el suministro estable de materias primas para el funcionamiento del sector agroindustrial. b) Mejorar el nivel de ingresos, estabilidad económica de un sector de pequeños productores. c) Estimular y orientar la investigación y transferencia tecnológica. |
| 4. Mejoramiento de la infraestructura | <p>Estudiar y promover el mejoramiento de la infraestructura para el desarrollo agroindustrial.</p> <p>Incentivar al sector privado para invertir en infraestructura de apoyo a la agroindustria.</p> |
| 5. Gestión de la Calidad | <p>Establecer una estrategia que conlleve a la generación de mecanismos capaces de instaurar una gestión de calidad total, asociada a la producción agroindustrial.</p> <p>Diseñar y establecer una instancia pública o privada rectora de la certificación de la calidad de los productos agroindustriales orientados a los mercados internacionales.</p> |
| 6. Promoción y comercialización | <p>Identificar oportunidades en base a estudios de mercado y de comercialización, diseño y desarrollo de un banco de información de servicios para la agroindustria y de mecanismos de inteligencia de mercado que permitan conocer los requerimientos de calidad, precios y condiciones para los productos agroindustriales en el mercado internacional, que potencien el acceso de empresarios nacionales a los mercados identificados.</p> |

La agroexportación⁸

El Plan de Acción Sectorial Agropecuario (PASA) intenta dar respuesta a las necesidades de programación y cambio que surgen de los procesos de globalización y los acuerdos firmados, en relación al comercio internacional, por Panamá. El PASA recorre con cierto detalle las preocupaciones sobre la producción agropecuaria y agroindustrial en los dos acápitales anteriores. Es, sin embargo, central a la preocupación por producir a niveles competitivos adecuados, la posibilidad de posicionar los productos panameños y ocupar los espacios que el mercado internacional ofrece. Esto implica que se de adecuada consideración al tratamiento integral del problema agropecuario, como proyecto de inversión, como plan de producción y como estrategia de comercialización: la agroexportación.

Por otra parte para que esta estrategia se concrete en proyectos viables, todos los participantes interesados deben manejar la información pertinente que les permita asumir los niveles de riesgo que prefieran, por ejemplo el inversionista debe entender las posibilidades que le ofrecen todos los incentivos legales disponibles, el productor debe entender y manejar las opciones tecnológicas más adecuadas al mercado que se pretende acceder y para la comercialización, se debe disponer de los instrumentos que aseguren un ambiente seguro para la realización de los negocios.

Por lo tanto la propuesta que se adelanta en el documento tiene en si la intención de que, no solo se programen los incentivos a la producción, la inversión y la agroexportación, sino que efectivamente se los de a conocer y se los haga disponibles con un acceso simple.

Finalmente, la sociedad y su gobierno, deben reconocer en la situación planteada una cuestión de urgencia, particularmente la que surge de la necesidad de ocupar espacios en un mercado muy competitivo, frente a otros países del área que ya actúan en forma agresiva en el mismo y en el mismo rango de productos ofertados por Panamá.

La situación de la agroexportación

La agroindustria y su consecuencia natural la agroexportación, son la base para promover la reactivación del sector agrario de Panamá. Puede afirmarse que la producción agropecuaria tradicional es viable merced a las medidas arancelarias existentes que brindan un entorno económico que le permite operar con niveles de precios más altos que los internacionales y por ende comercializarse internamente. Hay indudablemente excepciones como el café y el banano y en el sector pecuario, la carne bovina y perspectivas como en el caso del frijol, que por sus resultados, debe considerarse como un producto exportable.

La baja inversión (4%) en el sector contrasta con aquella registrada en el comercio, la banca, la construcción y otros servicios. Aunque es posible que

⁸ Parte de las propuestas que aquí se mencionan han sido incorporadas a una reciente propuesta de la Comisión Nacional de Estudio de la Agroexportación, consensuada con el sector privado, de un "Plan de Acción para el desarrollo de las Exportaciones no Tradicionales"

exista un financiamiento informal y privado a la actividad del sector, la poca capitalización puede estar en la base de la falta de crecimiento adecuado de sus actividades. La promoción de la inversión sectorial encuentra limitaciones en las condiciones del marco legal, de políticas existentes y la disponibilidad de un nuevo tipo de apoyos y servicios del Estado y esto, aunado a las nuevas condiciones del mercado, se consideran como las principales limitaciones al crecimiento del sector, a partir de la integración del sector primario con la agroindustria y la exportación.

El incremento de las exportaciones es indispensable para afrontar compromisos externos y reducir el déficit de la cuenta corriente (en 1994 fue de 1,781.5 millones). Sin desmerecer el valor de las exportaciones de productos frescos, las que más contribuyen a garantizar el empleo y el crecimiento, son las exportaciones con valor agregado lo que indica la necesidad de incentivos adicionales para la agroindustria de exportación.

Tomando en cuenta que países vecinos, competidores en la exportación de los productos panameños, han desarrollado una política agresiva de penetración en el mercado internacional en cuanto a volúmenes, diversidad de la agroexportación y consolidación de mercados, no cabe duda que este emprendimiento debe efectuarse a la mayor brevedad. Esta propuesta entiende que esto es posible sobre la base de que: los productos susceptibles de exportarse ya han tenido aceptación en los mercados externos; de que gran parte de y el entorno legal y administrativo que se propone funciona adecuadamente en otros países de América Latina; y de que Panamá, con la Ley de Universalización de los Incentivos Tributarios a la Producción (Ley 28 de 1995) ha dado un paso significativo en la promoción de las exportaciones y el crecimiento de las inversiones.

Los mercados para la agroexportación

La agroexportación en el mundo tiene como destino principal tres mercados muy definidos:

- ✓ Estados Unidos de Norteamérica y Canadá,
- ✓ Europa occidental y
- ✓ Japón.

Existen además otros mercados menos significativos como el de los países árabes y por la cercanía a Panamá, las numerosas islas del Caribe.

La modalidad básica de comercialización consiste en la compra en consignación. En ocasiones este sistema trae consecuencias traumáticas al exportador, ya que su producto es negociado en condiciones poco ventajosas por desinformación y por que en los mercados de destino se le atribuyen a los productos, frecuentemente, problemas de calidad ó de peso, lo que lógicamente se traduce en menor precio para quien realiza la exportación.

Lo anterior es válido, sobre todo, cuando se inicia una relación comercial en un ambiente nuevo y en donde cabe la posibilidad de efectuar contratos con "intermediarios ó brokers" de poca solvencia moral que están al acecho de exportadores sin experiencia. Cabe destacar que también por el lado de los productores existe la tentación, llegado el momento de la entrega de la mercade-

ría, de ofrecerla a quien más le pague en dicho momento y no precisamente al poseedor de un contrato.

En este contexto, y además de la promoción de ambientes más seguros para la comercialización a través del incentivo del uso de contratos, es posible establecer otro tipo de relación comercial en donde el comprador se convierta en un inversionista directo o asociado con capitales y productores panameños. Esta modalidad, que en apariencia resulta difícil de lograr, está desarrollándose con mucho vigor en países de América Latina.

Con este sistema se logran varios objetivos:

- ✓ Se obtiene la financiación de la exportación en fresco o procesada.
- ✓ Se dispone, sin costo, de la transferencia tecnológica.
- ✓ Se logra un mercado seguro.
- ✓ Se incrementan las área de cultivo.
- ✓ Se crean puestos de trabajo.

La agroexportación no tradicional en Panamá es incipiente, por lo tanto es recomendable inclinarse a la exportación, en primer lugar, a mercados cercanos como los de Estados Unidos y Canadá y luego ir desarrollando los mercados de Europa y Japón, donde las limitaciones pueden estar en el costo del transporte marítimo regular.

Sería muy conveniente realizar un estudio de factibilidad para determinar las posibilidades de exportación a las pequeñas islas del Caribe, en donde el turismo es su principal fuente de ingresos y los requerimientos de productos vegetales son muy importantes.

Incentivos para la agroexportación

Existe en Panamá una producción de productos agrícolas de calidad para la exportación y capaz de satisfacer la demanda. Por otra parte existe una tradición de importaciones, durante todo el año calendario, de productos no tradicionales que Panamá puede producir. Se trata por lo tanto de conjugar la oferta nacional y la demanda internacional de una manera concertada entre el sector público y privado. Para lo cual hay que definir una estrategia integradora ya que la modalidad del esfuerzo disperso, que requiere de una financiación de la banca estatal o privada que tarda, llega parcialmente o no llega, ha demostrado que no es efectiva para un despegue real de la agroexportación. Al igual que la búsqueda de los importadores, que con frecuencia, termina en intermediarios no vitales.

La estrategia que se recomienda es ofrecer al agroexportador todo un paquete de incentivos, dentro de lo permisible por los acuerdos de comercio internacional GATT/OMC o bilaterales, en donde los beneficios ofrecidos resulten de fácil acceso al inversionista, lo cual significa que toda la reglamentación y ejecutoria de la ley, no trabe ni demore los objetivos implícitos en los dispositivos legales. Tomando como marco la ley 28 del 20 de Junio de 1995 se analizará los incentivos que se conceden a la producción y exportación en el marco de los mecanismos aduaneros, los mecanismos fiscales y otros aplicados a los productos del sector.

9. Mecanismos Aduaneros

- a. Régimen de reintegro aduanero.
- b. Régimen de reposición de inventario con franquicia arancelaria.
- c. Régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo.
- d. Exportación temporal para perfeccionamiento pasivo.

10. Mecanismos fiscales

- a. Deducción de gastos o erogaciones invertidas en actividades agrícolas o agroindustriales.
- b. Los contratos ley donde se establece los porcentajes de venta neta gravable (Decreto Gabinete 413 de 1970).
- c. Crédito fiscal para inversiones que no estén amparadas por otras leyes
- d. Beneficio hasta el 31-12-2000 para exportaciones no tradicionales.
- e. Hasta el 31-12-2002 las empresas que exporten estarán exoneradas del 100% del impuesto a la renta sobre las utilidades generadas por dicha exportación, no pudiendo beneficiarse con el incentivo de los certificados de Abono Tributario (CAT).
- f. Las empresas exoneradas del 100% del impuesto a la renta conforme al Artículo 23 se pueden beneficiar del CAT si se dedican a la agroexportación no tradicional.

11. Otros mecanismos

- a. Se otorgan descuentos a las tasas de interés por préstamos al sector agropecuario y agroindustrial para productos no tradicionales.
- b. Se mantienen los descuentos de tasas de interés pactados bajo la legislación anterior y que estén vigentes en la fecha de la promulgación de la ley.

Propuesta de incentivos directos a la inversión en agroexportación

Si tomamos los incentivos aduaneros y fiscales contenidos en la ley 28 de 1995 con una reglamentación más flexible que la actual, podría inferirse que las inversiones en el sector agropecuario para la exportación afluirán en forma sostenida, merced a dichas facilidades. Sin embargo puede que nada de esto ocurra ó se presenten inversiones no significativas. No se trata de emitir un juicio aventurado sobre éste tema, sino prevenir que las ventajas comparativas de Panamá en el campo de la agroexportación (al amparo de la ley 28), pueden verse menguadas si tomamos en cuenta los siguientes puntos que pueden resultar desfavorables:

- ✓ No existe una adecuada infraestructura de carreteras.
- ✓ Distancia larga desde las zonas de producción a los puertos habilitados.

- ✓ No hay facilidades de refrigeración, en zonas de producción o en los puertos.
- ✓ Hay otros países en el área con agroexportación más desarrollada que Panamá y que no presentan las deficiencias arriba mencionadas y con una imagen atractiva para la inversión extranjera, desarrollada desde hace varios años. Existe el agravante de que si se queda la legislación como está actualmente, habrá un efecto disuasivo muy importante para la inversión, debido a los numerosos requisitos y condiciones que retrasan o menoscaban los incentivos ofrecidos.

Partiendo de la premisa de que la incipiente exportación no tradicional de Panamá responde a inversiones muy modestas pero realizadas con gran esfuerzo y sacrificio por parte de los productores, cualquier incentivo que implemente el Estado en este campo se reflejará de inmediato en mayor producción y por lo tanto mayor empleo e ingresos para productores y Estado.

Como medida de impacto inmediato se propone se diseñe y ejecute un dispositivo legal directamente ligado a la agroexportación no tradicional, mediante el cual el Estado reintegre parte o la totalidad de la inversión realizada por el agroexportador desde el segundo o tercer año de exportación consecutiva y rentable. Este dispositivo puede denominarse: "Fondo de Reintegro de Inversiones Exitosas de Agroexportación".

Con este mecanismo el Estado puede orientar las inversiones a zonas más deprimidas (siempre y cuando cuenten éstas con las condiciones requeridas para la inversión) utilizando porcentajes para el reintegro de la inversión.

La puesta en marcha de este mecanismo requerirá de la creación de un fondo especial que puede ser cofinanciado por el aporte de instituciones internacionales y por fondos provenientes del programa de privatización del Gobierno de Panamá. Una estimación preliminar para reactivar al sector agropecuario propone un costo de B.30 millones.

Recomendaciones para el desarrollo del "Programa de Agroexportación no Tradicional"

Se recomienda utilizar una estrategia integrada hacia un objetivo central: insertar a Panamá en el contexto de los países agroexportadores de productos no tradicionales.

Para tal efecto se propone crear un ente mixto integrado por el Gobierno a través de sus organismos competentes con la agroexportación y el sector privado integrado por agroexportadores, inversionistas y promotores. Este estaría encargado de fomentar indistintamente las inversiones nacionales, mixtas o extranjeras y de divulgar todos los beneficios e incentivos para la agroexportación no tradicional.

La difusión de los incentivos

Independientemente de la difusión que pueda darse a través del organismo antes mencionado, es necesario dar a conocer, utilizando todos los medios de comunicación y los foros nacionales e internacionales, los alcances de los incentivos para la inversión nacional y/o extranjera en la agroindustria.

Las acciones complementarias

- ✓ Invertir en el más breve plazo en la mejora o creación de una infraestructura más aparente para la agroexportación. Queda claro que este es un punto que no podría resolverse de inmediato pero deberían darse algunos pasos concretos en este sentido.
- ✓ Incluir dentro de la lista de los productos no tradicionales de agroexportación, a todos los cultivos tropicales que actualmente se comercializan a nivel mundial y que el MIDA aún no los toma en consideración. Es importante acotar que a la postre será el capital privado el que corra el riesgo de una inversión fallida o no rentable.
- ✓ Sería recomendable establecer un registro de la inversión extranjera en la agroindustria de exportación y además estudiar la posibilidad de la suscripción por parte de Panamá a ciertos acuerdos internacionales de protección y seguros a la inversión extranjera, tales como el MIGA, Banco Mundial.
- ✓ Un tema algo más sensible, pero de suma importancia se refiere a la flexibilización de la contratación de mano de obra para la agroindustria, pudiéndose aplicar las modalidades de contratos laborales a plazo determinado o la utilización de los "services" para ciertas tareas específicas.
- ✓ En el desarrollo de esta estrategia es muy importante el papel de la coordinación de esfuerzos, muy especialmente por las entidades públicas del sector agropecuario (MIDA, IMA, ISA, IDIAP y BDA) y su articulación con los intereses del sector privado para poder brindar a los inversionistas todo el apoyo necesario que asegure su rentabilidad y sostenibilidad.
- ✓ Otros sectores estatales como el IPCE, el MIPPE, el MICI y aún la Asamblea Legislativa, deberían coadyuvar a este esfuerzo, sobre todo en lo referente a la adecuación y perfeccionamiento de la ley 28 de 1995 y su reglamento, el decreto 274 de 1995. Específicamente el IPCE tendría una labor sumamente importante en la promoción y difusión de este programa de agroexportación.
- ✓ En cuanto al sector privado, Pro-Panamá y las Asociaciones Gremiales de Producción y Exportación Agroindustrial, deberían jugar un papel de vanguardia y conjuntamente con las instituciones del Estado, con competencia en esta área, conformar un organismo autónomo que sea el impulsor y coordinador de todo este esfuerzo.

Seguro agropecuario

La promoción de las inversiones en el sector y la conducción del proceso de modernización y reconversión sectorial involucran el manejo adecuado del riesgo. En Panamá El Instituto de Seguro Agropecuario -I.S.A. ofrece seguros de inversión que cubre los ramos del seguro agrícola, pecuario e iniciará el aseguramiento para el almacenamiento de productos agropecuarios en silos, bodegas y frigoríficos y el seguro para maquinaria y equipo agrícola.000

El seguro agrícola cubre los costos directos de producción para los cultivos de arroz, maíz, sorgo, poroto, frijol negro, tomate industrial, melón, sandía, zapallo, ñame y oteo. Los riesgos que se cubren son los climáticos (sequía, inundación, exceso de humedad, vientos huracanados e incendio) y los biológicos

como plagas y enfermedades que sean consecuencia de sequía o exceso de humedad.

El seguro ganadero cubre a bovinos y porcinos en dos tipos, riesgo por accidentes o por enfermedades. Para bovinos se aseguran sementales, novillos para engorde, vientres de carne, vacas lecheras y de doble propósito incluyendo animales importados.

El seguro porcino incluye cobertura para berracos, marranas o vientre incluyendo animales importados y lechones para engorde.

Equidad social

Consideraciones generales

El componente de equidad social dentro del plan de acción para el desarrollo agropecuario y del medio rural de Panamá se centra en un solo y complejo objetivo: el combate a la pobreza rural. Conceptual y empíricamente, este es un objetivo de una complejidad formidable que requiere el concurso de múltiples instituciones e instrumentos para generar un proceso que tienda hacia la incorporación de una proporción grande de la población del medio rural a la vida social, económica y cultural de la nación.

Desde el punto de vista institucional se trata de diseñar políticas, planificar acciones institucionales, coordinar actividades interinstitucionales, concertar con el sector privado, involucrar organizaciones no gubernamentales para generar programas, planes y proyectos que impulsen las actividades socio-productivas de las áreas rurales en que se concentra la pobreza, al tiempo que se racionaliza la utilización de la base de recursos humanos y naturales disponibles.

Desde el punto de vista operacional se trata de fortalecer las organizaciones de productores, las instituciones civiles de las comunidades rurales, las cadenas de producción-consumo y los sectores secundario y terciario de la economía rural para que, conjuntamente con los gobiernos locales y la red institucional, se apropien del proceso de desarrollo, generen alternativas de soluciones a los problemas y emprendan actividades que les permita integrarse a la economía nacional.

La complejidad que encierra la multidimensionalidad del fenómeno de la pobreza del medio rural evidentemente escapa la capacidad de acción del MIDA. Consecuentemente, la estrategia posible debe avocarse a intervenir las tendencias naturales y los procesos propios de las comunidades consideradas pobres en el medio rural, buscando que la aceleración de los mismos genere la activación de la economía, la ampliación y el manejo de la información, la capacidad de mejorar la calidad de vida y las posibilidades de integrar las organizaciones de esa población al sistema decisorio del país, de tal manera que esos procesos sean suficientemente robustos como para que la interacción de los sectores de la economía, el desarrollo de la sociedad y los principios de equidad establezcan su propia dinámica para integrarse al proceso que opera en el resto de la sociedad nacional.

Sin embargo, el tipo e intensidad de intervención requerida sólo para acelerar el proceso de desarrollo, también sobrepasa la influencia de las acciones del MIDA. Por ello, el Plan de Acción que se propone incorpora las actividades de otros organismos institucionales sectoriales, el sector privado y una fuerte participación de los propios actores en las áreas de pobreza rural, incluyendo las instancias de gobierno provincial y local. Este enfoque impone al MIDA una acción fuerte de coordinación interinstitucional y de concertación con el sector privado.

Estratégicamente este plan de acción parte de las actividades que actualmente ejecuta y tiene planeadas iniciar en el corto plazo el MIDA y más específicamente, la División de Desarrollo Rural Sostenible. Se busca fortalecer esta

base con acciones adicionales y, principalmente, con la adición de fuerzas de acción representadas por las comunidades rurales organizadas, otros ministerios del Estado y el sector empresarial cuya contribución es crucial para insertar el subsector de la pobreza a los mercados nacionales y externos.

El desarrollo de este componente parte por identificar geográficamente la población objetivo del plan de acción, incluyendo las zonas donde es importante la producción de los rubros que se han considerado sensibles.

Principales limitantes y acciones prioritarias en áreas rurales de extrema pobreza

La discusión de la situación de pobreza y sus causas entre los técnicos de la Dirección de Desarrollo Rural del MIDA condujo a la caracterización de los principales limitantes de orden estructural y funcional enfrentados por la población en las regiones clasificadas como de pobreza extrema y por manejo inadecuado de los recursos naturales, por medio de un sondeo rápido en las siguientes regiones: Coclé, Darién y Veraguas. Se jerarquizaron el tipo de problemas y las regiones o sub-regiones que los enfrentaban con mayor intensidad.

Las regiones jerarquizadas como las de mayor incidencia de pobreza y deterioro de los recursos naturales fueron: la región Oriente de Chiriquí, el Norte de Veraguas, Herrera, Coclé, Norte de Capiá, Colón, Chepo, Los Santos, Bocas del Toro y Darién.

Por otro lado se definieron los principales factores condicionantes que estarán frenando el desarrollo equitativo desde el punto de vista social y ecológico. Entre los más importantes se encuentran:

- ✓ Infraestructura de apoyo a la producción ;
- ✓ Acceso al mercados ;
- ✓ Conservación del medio ambiente ;
- ✓ Insuficiente disponibilidad de y acceso a tecnología apropiada ;
- ✓ fallas en el sistema de acopio y comercialización ;
- ✓ Acceso a servicios de apoyo a la producción ;
- ✓ Titulación y tenencia de la tierra, entre otros.

Finalmente, se revisaron y seleccionaron los proyectos, que están en ejecución o próximos a la misma, relacionados con los temas prioritarios ; esto permitió crear una matriz final de necesidades por tema y región. Esta información se despliega en el Cuadro 9.

Cuadro 9: Actividades del MIDA y prioridades

| PROBLEMA | INVESTIGACION DESARROLLO | FAMILIA RURAL | EDUCACION RURAL | PROGRAMA EVALUACION | PRIORIDAD PROVINCIALES Y LOCALES | | | | | | | | | |
|---|--|--|---------------------------|-------------------------------|----------------------------------|----------|---------|---------|---------|----------|-------|------------|-------------|--------|
| | | | | | Chiriquí | Veraguas | Herrera | Coclé | Capira | Colón | Ciepo | Los Santos | B. del Toro | Darién |
| Acceso a Mercados | Triple C. Pobreza Rural | Género Atalaya Género España | | Triple C. Pobreza Rural | 1 | Norte 9 | 3 | 10 | 9 | 9 | 7 | 3 | 10 | 10 |
| Caminos de Producción | Arreglo | PMA | | | | | | | | | | | | |
| | Construcción | Triple C. Pobreza Rural Gnobe B | FES | Proinlo | 3 | Norte 6 | 5 | 6 | Norte 8 | Norte 10 | 8 | 6 | 10 | 10 |
| Conservación del medio ambiente | Grupo sostenible Pobreza Rural Darién Triple C Gnobe B | Atalaya | | Granjas sostenibles | Oriente 5 | 8 | 10 | 8 | 8 | 3 | 5 | 10 | 2 | 2 |
| Falta de Tecnología Apropiada | | GT2 | Arroz bajo Fanguero | Arroz bajo Fanguero | Todo el País | | | | | | | | | |
| Organización de los Productores | Triple C Pobreza Rural | P. Juventud P. Mujer Org Productores | | | 3 | 4 | 10 | 3 | 7 | 6 | 8 | 10 | 9 | 0 |
| Acopio/Comer- cialización | Triple C Pobreza R Darién Gnobe B | | | Bayano | 2 | 9 | 3 | 6 | 9 | 9 | 10 | 3 | 10 | 10 |
| Desempleo | | | | | Todo el País | | | | | | | | | |
| Transferencias y otros servicios de Apoyo | | | | | Oriente 9 | Norte 7 | 3 | 7 | 7 | 9 | 6 | 3 | 6 | 9 |
| Articulación Investigación Extensión (Validación de Tecnología) | JICA | | JICA | | Todo el País | | | | | | | | | |
| Titulación Tenencia de la Tierra | | | | BID/R Agraria | 9 | 9 | 7 | 7 | 7 | 8 | 7 | 5 | 9 | 8 |
| Capacitación | Granjas sostenibles | | | | Todo el País | | | | | | | | | |
| Infraestructura y Sanitación | | PMA | | | Oeste 9 | Norte 9 | 6 | Norte 9 | Norte 8 | 9 | 7 | 6 | 9 | 9 |

Esquema del componente de Equidad social

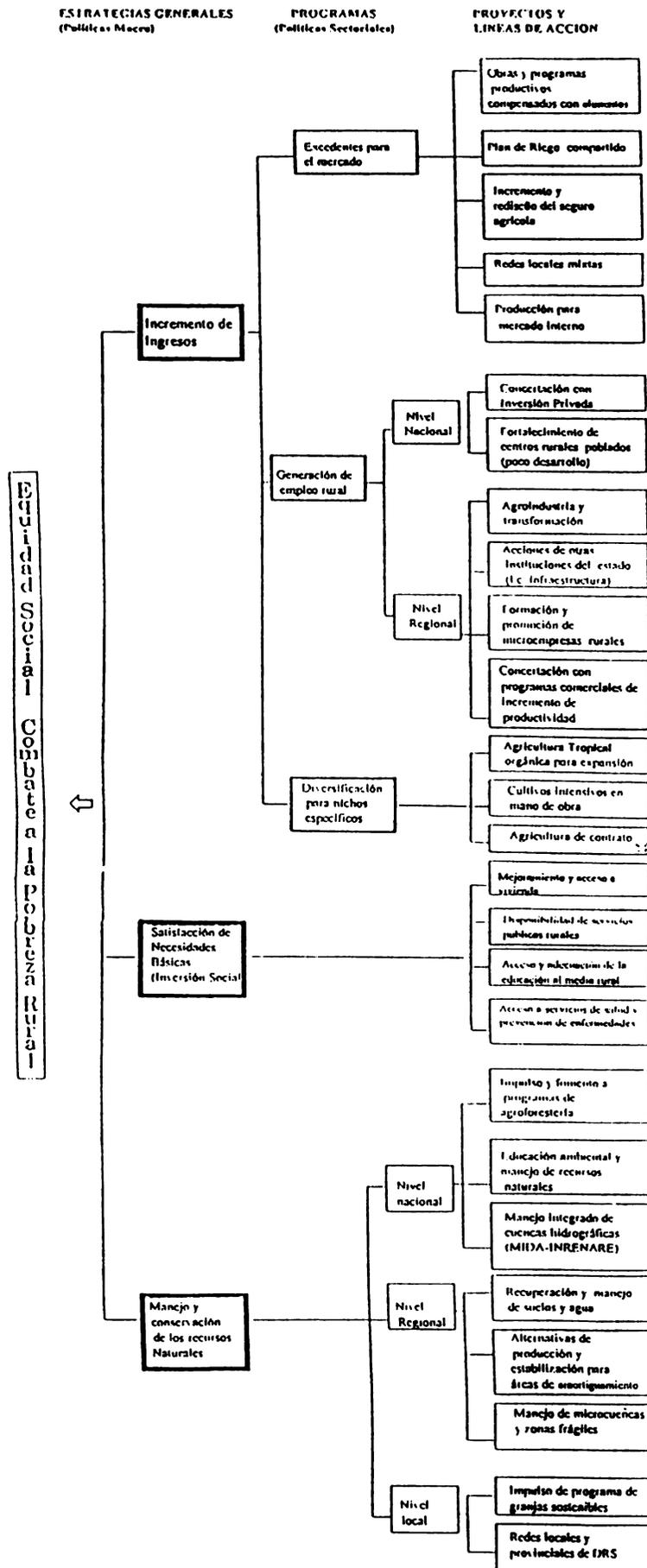
Para enfrentar la problemática consignada en la caracterización del problema, tanto los proyectos que actualmente ejecuta el MIDA (Dirección de Desarrollo Rural) y las instituciones autónomas así como aquellos que puedan requerirse para fortalecer la acción, deben enmarcarse en un orden jerárquico que permita la organización de políticas (generales y sectoriales), estrategias, programas y proyectos o líneas de acción para que los proyectos y los programas expresen las estrategias y las políticas del Ministerio.

En este orden de ideas, el plan de acción para el combate a la pobreza rural se organiza en torno a tres vertientes de acción:

- a) El incremento de ingresos,
- b) La satisfacción de necesidades básicas (generalmente reconocida como inversión social) y
- c) El manejo y conservación de los recursos naturales.

Estas requieren definiciones de política que tengan aplicación nacional y que estén suficientemente diferenciadas hacia la población objetivo. Por otra parte implican un gran esfuerzo de concertación entre varios sectores de la economía, un número importante de instituciones del Estado, el sector productivo privado, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de productores pobres y las comunidades y actores que son actores directos del proceso para combatir la pobreza rural.

Ilustración 3: Esquema del plan de acción para el componente de equidad social



Vertientes para la acción

Incremento de ingresos

Como estrategia esencial para combatir la pobreza rural se requiere un esfuerzo sostenido en la implementación de acciones que resulten en un aumento significativo del ingreso rural. Estas pueden agruparse en tres grandes programas:

- ✓ Generación de Excedentes para el Mercado,
- ✓ Generación de empleo rural, y
- ✓ Diversificación para nichos específicos.

Se trata de mejorar la productividad de aquellos cultivos y regiones con una proporción de los agricultores que estando en situación de pobreza tienen las condiciones para adoptar tecnología, cambiar la estructura de costos, implantar prácticas de post-cosecha o introducir nuevos rubros de alta rentabilidad. Todo esto de tal manera que en uno o más rubros se produzcan excedentes que puedan competir en los mercados internos.

Este esfuerzo requiere el concurso de una serie de servicios que son de directa competencia del MIDA y las instituciones autónomas, tales como la adaptación tecnológica, la transferencia y asistencia técnica, la capacitación en gestión empresarial, la organización para la producción, la información e inteligencia de mercados y hacer disponible al agricultor otros servicios de apoyo para la producción.

Regionalmente, la necesidad de incorporar los productores pobres al mercado es un problema permanente. La prioridad geográfica debe asignarse según las condiciones del mercado y el acceso a servicios de apoyo que logre una proporción de productores.

Para ejecutar este programa se proponen un conjunto de proyectos que se presentan a continuación.

| Proyecto | Objetivo |
|--|--|
| 1. Proyectos productivos compensados con alimentos ⁹ | <p>a. Este proyecto consiste en producir excedentes de bienes de alimentación básica para ser utilizados como parte de cofinanciamiento de obras de infraestructura social y productiva en zonas de pobreza seleccionada.</p> <p>b. Para operar requiere del Fondo Nacional de Compensación que será el instrumento alrededor del cual girará el Programa Panameño de Alimentos - PROPAM- el cual adopta como procedimientos de operación aquellos utilizados por el Programa del MIDA auspiciado por el PMA.</p> |
| 2. Proyectos de Riesgo Compartido ¹⁰ | <p>a. Este proyecto es un mecanismo simple cuya función principal es promover la adopción de tecnología de alta rentabilidad entre los productores pobres que, por su dotación de recursos, pudieran producir para el mercado productos agropecuarios de alto valor.</p> |
| 3. Proyectos de Redes Locales Mixtas | <p>a. El manejo operacional de las acciones para combatir la pobreza rural requiere de un accionar multisectorial y multidimensional en el que concurren los sectores público y privado. Las Redes Locales Mixtas tienen por objeto establecer esa instancia de participación de los sectores, las instituciones y los diferentes actores, conformando un foro permanente de coordinación, solución de conflictos y programación de acciones para las áreas.</p> <p>b. En estas Redes Mixtas participan los productores y la población rural organizada a nivel de región en las Redes Locales de Desarrollo Rural Sostenible, también participan las instituciones comprometidas con acciones en las Provincias o regiones correspondientes así como ONGs, universidades, Comisiones Empresariales y otras organizaciones del sector privado representativas que puedan contribuir al Programa para Generar Excedentes para el Mercado.</p> |
| 4. Proyectos de producción para el mercado interno ¹¹ | <p>a. El objetivo de estos proyectos es procurar el acceso a servicios de apoyo a la producción y a otros factores de infraestructura de producción a agricultores pobres que tienen el potencial de producción que puede competir en los mercados, siempre que tales componentes de apoyo les sean utilizables durante suficiente tiempo como para estabilizar su producción y alcanzar niveles competitivos.</p> |

Generación de empleo rural

En el medio rural, una proporción significativa de la población pobre, en condiciones de desempleados o subempleados en edad de producir, está en condiciones de generar o suplementar sus ingresos para aliviar su situación, si tuviera disponible opciones laborales. El desarrollo de mayores niveles u oportunidades de empleo en zonas rurales es, por consiguiente, un instrumento del desarrollo que debe ser impulsado en un esquema integrado con otros subsectores de la agricultura a lo largo de las cadenas agroalimentarias. Del mismo modo, la disponibilidad de una oferta potencial de empleo de bajo costo

⁹ Dio origen al proyecto "Programa Alimentario Nacional para las Areas Marginadas" presentado por el MIPE como parte del Anteproyecto de Presupuesto 1998 con una partida inicial de B/.200.000.

¹⁰ Componente actual del Proyecto de "Pobreza Rural y Recursos Naturales" y del "Desarrollo Sostenible para las Provincias de Colón, Coclé y Panamá".

¹¹ Componente actual del Proyecto de "Pobreza Rural y Recursos Naturales" y del "Desarrollo Sostenible para las Provincias de Colón, Coclé y Panamá".

puede estimular la inversión de otros sectores de la economía en el medio rural. Para poner en acción esta intersectorialidad se requiere algún tipo específico de capacitación para una proporción de pequeños agricultores, lo cual puede concertarse con otros organismos del Estado y principalmente con el sector privado.

Un proyecto de generación de empleo rural requiere por lo tanto de esfuerzos integrados de orden nacional y regional para introducir instrumentos operativos, estímulos, procesos e inversiones. En este sentido se proponen proyectos de acción para buscar, complementariamente, alcanzar el objetivo de política enunciado. Estos proyectos se resumen a continuación.

| Proyecto | Objetivo |
|---|---|
| 1. Concertación con el sector privado | <p>a. El objetivo es establecer mecanismos de negociación con el sector privado alrededor de un proyecto de inversiones, actividades, ampliación de las capacidades y nuevas iniciativas en el sector rural y específicamente en las áreas de pobreza, en las cuales se formalice el compromiso de preferir mano de obra local para la ejecución de esos planes a lo largo de su horizonte de planificación.</p> <p>b. Se busca concertar mecanismos de estímulo al crecimiento y establecimiento de actividades agroindustriales, estimular actividades de comercio y de servicios en el medio rural, incentivar la inversión privada en la industria del sector primario localizada en zonas de prioridad de atención a la pobreza y de coordinar actividades especializadas como la capacitación de la mano de obra que podrá incorporarse a esas labores de manera permanente.</p> |
| 2. Fortalecimiento de centros poblados rurales | <p>a. Esta actividad está dirigida a reactivar la vida económica de algunas áreas rurales mediante la creación de núcleos secundarios de desarrollo en el medio rural que tienen el potencial para convertirse en impulsores de actividades económicas.</p> <p>b. Se trata de seleccionar poblaciones rurales que, por su situación en los mercados regionales y la realización de negocios, ofrecen las posibilidades de atraer inversiones y servicios y de alcanzar un nivel de organización, de tal manera que conviertan en núcleos de actividades que generen una dinámica de crecimiento que termine por ofrecer alternativas a una proporción de la población de las áreas de pobreza.</p> <p>c. Se propone concentrar una serie de servicios públicos, puntos de ejecución de las políticas de estímulos e incentivos, servicios de apoyo a la producción tanto del sector público como del privado y el estímulo y facilitamiento de actividades económicas regionales.</p> |
| 3. Fomento a las actividades agroindustriales y de transformación ¹² | <p>a. La activación de las actividades de transformación y agroindustrialización tiene como objetivo impulsar la industria agropecuaria de productos frescos seleccionados y transformados en los mercados interno y externo, al tiempo que se generan nuevas posibilidades de empleo para un segmento de la población que se clasifica en estado de pobreza en el área rural.</p> <p>b. Se propone estimular nuevas actividades o ampliar las existentes, capitalizando estos esfuerzos para ofrecer opciones de empleo en las áreas de pobreza, utilizando estas actividades como catalizadoras para que contribuyan a potenciar la dinámica económica rural.</p> |

¹² Componente actual del Proyecto de "Desarrollo Sostenible para las Provincias de Colón, Coclé y Panamá".

| Proyecto | Objetivo |
|---|--|
| 4. Actividades Intersectoriales | <p>a. Otra manera de generar empleo en las zonas de pobreza es impulsar las inversiones publicas en obras que contribuyan a impulsar el proceso de desarrollo de las zonas marginadas.</p> <p>b. El objetivo de estas inversiones es doble: generar las condiciones para que operen otras iniciativas y se active la economía (fortalecimiento de centros urbanos, fomento de la agroindustria y la transformación, concentración de los servicios públicos) y generar empleos para ser realizados por personas de las zonas que se quieren estimular con estas obras.</p> |
| 5. Formación y promoción de microempresas rurales | <p>a. Promover la creación y gestión eficiente de microempresas rurales, con una gama abierta y flexible de rubros productivos y de servicios agropecuarios y no agropecuarios. Esta promoción se haría a través de mecanismos de asocio público/privado hasta el logro de madurez, capacitación de beneficiarios y servicios de información sobre precios y mercados.</p> |
| 6. Diversificación de la producción para nichos específicos | <p>a. Otra vía de generación de ingresos rurales puede buscarse a través de la diversificación de la producción, aprovechando la capacidad de especialización en actividades de alta demanda de mano de obra.</p> <p>b. Alternativas especializadas como flores, hortalizas de alta calidad y, en general, cultivos orgánicos que tienen nichos de mercado de alta elasticidad de precio e ingreso deben ser analizadas y fomentadas, mediante el concurso de adaptadores y validadores de tecnologías, agentes conectores con los mercados, acceso a servicios de apoyo a la producción, capacidad de gestión empresarial y manejo eficiente de proyectos de inversión de mediano plazo.</p> |
| 7. Agricultura de contrato | <p>a. Facilitar la incorporación de pequeños productores familiares a la producción de rubros altamente competitivos, a través de una vinculación con cadenas de producción/consumo establecidas exitosamente. Para ello se puede tomar como primer eslabón agroindustrias o cadenas de comercialización en operación y cuya experiencia demuestra que los nichos de mercados, en los cuales están colocando sus productos, tienen una demanda insatisfecha.</p> <p>b. La inserción de los productores familiares se consigue básicamente por medio de un contrato de compra venta que vincula las partes: productor/ comprador, norma los términos de la relación, las características físicas del producto transado y los precios de base a los cuales se realizarán dichas transacciones.</p> |
| 8. Agricultura Tropical Orgánica de Exportación. | <p>a. Este proyecto tiene por objeto incentivar la explotación de cultivos orgánicos con nichos de mercado cuya demanda asegura precios significativamente superiores al promedio estacional y adicionalmente, requieren un uso intensivo de mano de obra.</p> <p>b. Esta propuesta se orienta ha abastecer los mercados regionales y/o internacionales con productos, cuya estacionalidad puede ser explotada como resultado de precios mayores.</p> |

Inversión social en el medio rural

El desarrollo sostenible y el combate a la pobreza del medio rural sobrepasan la acción directa de los organismos del sector. El mejoramiento de la calidad de vida pasa por el acceso a otra serie de servicios que facilitan el desarrollo humano y ofrecen las condiciones mínimas para preservar y elevar la dignidad humana.

Específicamente, los planes de combate a la pobreza, adicionalmente a los incrementos del ingreso rural, se concentran en las denominadas necesidades básicas insatisfechas. Tales necesidades se expresan en las condiciones mínimas de la vivienda, el acceso a la educación, los servicios de salud y sanidad

ambiental, algunos elementos de infraestructura física y, en algunos casos, la cobertura de los mecanismos que administran la justicia.

Evidentemente estos planes de trabajo requieren una coordinación de instituciones especializadas del Estado, principalmente, que asegure una acción coherente de dotación de servicios públicos en las áreas rurales y, al mismo tiempo, de incentivos al sector privado para ofrecer otros servicios en condiciones que permiten el acceso de los pobres rurales a los mismos. Las acciones especializadas para satisfacer esas necesidades deben ser objeto de políticas nacionales y de otros sectores del Estado, pero su aplicación en las zonas de pobreza rural requiere establecer mecanismos de coordinación eficientes y, preferiblemente, con representación de la población objetivo.

Especialmente las necesidades se acentúan en las Provincias de Bocas del Toro, Darién y Colón. Otras regiones como Panamá Este (Chepo), norte de Capipe y Veraguas y Oriente de Chiriquí también tienen alta prioridad de la acción del Estado en la dotación de servicios que contribuyan a mejorar las condiciones de vida desde el punto de vista de las condiciones sociales.

Manejo y conservación de los recursos naturales

Un componente de gran importancia para superar las condiciones de pobreza esta constituido por los recursos naturales. Las zonas de concentración de pobreza en el país contienen, en general, áreas con un deterioro acentuado de los recursos naturales (suelo, agua, bosque) y áreas de recepción y avance de la frontera agrícola que se someten a un proceso de desmantelamiento y uso intensivo.

Las alternativas deben diseñarse dentro de una gama amplia que incluya acciones desde la rehabilitación de algunas áreas, el manejo de los elementos principales hasta la conservación productiva de los recursos más abundantes que conforman las bases del mosaico ecológico del país.

Estas alternativas requieren acciones a nivel nacional, regional y local. En el ámbito nacional es necesario formular políticas que incentiven al pequeño productor a hacer uso de los programas de agroforestería que impulsa el MIDA y los programas de reforestación. Sin embargo, políticas que restituyan impuestos o apliquen para su exención no necesariamente son atractivas para productores que están básicamente fuera del sistema impositivo. Es entonces recomendable el diseño de incentivos innovadores que representen pagos, devoluciones de pagos, alimentos, créditos de consumo o sumas que iguallen los esfuerzos de inversión en que incurran los productores que tomen esta opción. Adicionalmente, el problema de la titulación de las propiedades cobra particular importancia como quiera que representa la base que incentiva al productor pobre a invertir en su recuperación o a preocuparse por su capacidad de seguir produciendo.

Nacionalmente también se necesita un fuerte complemento por medio de un programa de capacitación en educación ambiental y de utilización racional de los recursos de bosque y agua en las zonas donde existen, seguramente concertados con el sector privado. Los programas basados en la difusión de los sistemas silvoagropecuarios se convierten, entonces, en un propósito nacional, cuya adaptación específica debe ajustarse a las condiciones ecológicas de las distintas regiones del país.

La definición de uso y manejo integrado de cuencas es otra tarea necesaria para planear y regionalizar los incentivos, la legislación proteccionista y la mejor utilización de los recursos disponibles. Este es un programa de ordenamiento espacial para el uso, manejo y conservación de recursos en el mediano y largo plazo, concertado con otros sectores como el de minería, explotación pesquera, el programa de riego y el tratamiento de la cuenca del canal de Panamá.

A nivel de las regiones se necesita adoptar y transferir tecnología de manejo y recuperación de suelos y agua, de inversión en rehabilitación mediante la construcción de terrazas, drenajes o cercas vivas. Especial énfasis se requiere en las zonas de amortiguamiento de las áreas reservadas a fin de estabilizar la producción agropecuaria y controlar las tendencias de sobreexplotación debido al desplazamiento continuado de la población hacia esas áreas.

Similarmente, un servicio de información que le permita a los productores de zonas frágiles conocer alternativas de producción y, particularmente, de manejo y reconversión de sus condiciones, constituye una contribución importante. La mira de estabilizar la agricultura y reducir los flujos de migración interna está asociada a un programa que ofrezca este tipo de servicios. Esto podría complementarse con algunos estímulos para adoptar tecnologías de recuperación, tales como la titulación de tierras o la compensación con alimentos.

El manejo integrado de microcuencas es un ejemplo de las tareas regionales para manejar y conservar los recursos naturales renovables. Esta línea implica una coordinación estrecha de objetivos, componentes técnicos y sistemas operacionales entre el MIDA y el INRENARE en las distintas regiones del país.

Este programa tiene su expresión a nivel local en los sistemas de producción, como unidades de decisión en las que se integran las prácticas específicas. El programa de Granjas Sostenibles del MIDA es un ejemplo de las labores a nivel de finca, el cual requiere complementarse con la disponibilidad de tecnología adaptada y validada, un incremento sustantivo de la cobertura de la población objetivo, las tareas de las redes locales y provinciales de desarrollo sostenible y los aumentos de la productividad para producir excedentes para el mercado.

Institucionalmente es fundamental integrar las acciones de terreno del MIDA, el INRENARE, las instituciones que realizan investigación aplicada y el sector privado. La generación de alternativas que sean adoptables por los productores de las áreas de pobreza es un imperativo si se desea atacar el problema con buenas probabilidades de éxito. Los incentivos de tipo económico deben complementar estos esfuerzos, los cuales deben traducirse en legislación ágil y directa en las regiones de mayor prioridad.

Desde el punto de vista geográfico, los problemas prioritarios de manejo y rehabilitación se concentran en las Provincias de Herrera, Los Santos, Veraguas, Coclé y Capiá. Provincias como Bocas del Toro, Darién y Colón requieren tecnología para un manejo productivo racional del recurso de bosques, de tal manera que se puedan generar empleos permanentes al tiempo que se manejan los recursos ordenada y sostenidamente.

Acciones complementarias

La puesta en marcha del plan de Acción en relación al componente de equidad social plantea algunas necesidades de ajuste y de acciones comple-

mentarias que no están directamente asociadas con el componente pare que contribuyen a su realización más exitosa. Estas acciones complementarias se describen a continuación.

| Acciones | Contenido |
|----------------------------|--|
| 1. Ajustes institucionales | El fortalecimiento de las acciones que actualmente adelanta el MIDA y la ejecución de nuevos proyectos y líneas de acción requieren algunas modificaciones en la estructura institucional. Las principales modificaciones afectan principalmente a la División de Desarrollo Rural del MIDA y a las instancias de coordinación institucional del Ministerio. Tales modificaciones van dirigidas a formalizar algunas acciones internas para cumplir con las acciones de terreno (asignar recursos humanos y financieros a nuevas actividades permanentes) y a promover e impulsar otras acciones de terceras instituciones que son necesarias para que las propuestas de terreno puedan ser ejecutadas eficientemente. |
| 2. Capacitación | La capacitación para dar soporte a los otros programas de alivio a la pobreza debe dirigirse a dos grandes actores de la población objetivo: productores pobres organizados, técnicos del MIDA así como empresas privadas de transferencia de tecnología que puedan agregarse al sistema. La capacitación a grupos organizados de productores de las áreas de pobreza debe concentrarse en los siguientes temas: organización de asociaciones, grupos y empresas de productores; gestión empresarial; producción de rubros específicos para el mercado; conservación y manejo de recursos naturales; educación ambiental y postcosecha y transformación de la producción agrícola. |

| Acciones | Contenido |
|---|---|
| 3. Información y seguimiento del avance | Existe necesidad de obtener y recopilar información en su lugar de origen a fin de mantener una medida de respuesta del decisor primario a los programas y estímulos que se han señalado en este Plan de Acción. La información de fuente primaria incluye precios obtenidos por los agricultores, producción, volúmenes ofertados, evaluación de volúmenes demandados, productos en el mercado, costos de producción, necesidades de servicios, etc. Un sistema de corresponsales en zonas geográficas estratégicas debe ser diseñado para permitir la captura de este tipo de información. La agregación a nivel regional y su complementación con otras fuentes estadísticas servirán de base para la planificación de la acción de los programas y la actualización periódica de estímulos y legislación. |
| 4. Programación, seguimiento y evaluación | La complejidad de la coordinación interinstitucional y del propio accionar del MIDA para atender los planes de combate a la pobreza rural pueden hacer crisis principalmente en dos componentes: la planificación estratégica y los resultados e impactos en la población objetivo. Una manera de prevenir problemas de este tipo es, justamente, institucionalizar un sistema de seguimiento y evaluación permanente que garantice un flujo de información analítica para mantener cierto control sobre los resultados y alimentar el proceso de planificación y orientación de actividades. |

Fortalecimiento de algunos servicios de apoyo a la producción

Una de las características de las áreas de pobreza es la carencia de servicios de apoyo a la producción agropecuaria. Este programa busca ofrecer algunos de esos servicios, bien sea mediante acción directa o a través de acciones de coordinación intersectorial, a niveles nacional y regional. Para tales efectos, El MIDA podría ejercer una labor catalizadora para fortalecer los siguientes servicios de apoyo:

| Servicio | Contenido |
|--------------------------------------|---|
| 1. Financiamiento y crédito agrícola | La acción del MIDA se concentraría en la promoción de los sistemas de crédito y financiamiento no formales que se están aplicando en otros países de la región y del continente, los cuales pueden conocerse y evaluarse a través de los mecanismos de cooperación horizontal a que pertenezca el MIDA. |
| 2. Transferencia de tecnología | En este sentido, el MIDA enfrenta una doble tarea en el corto plazo: revisar la metodología de extensión para dar un servicio eficiente a los productores pobres y, por otra parte, dar inicio a un proceso de adaptación para, eventualmente, adoptar las modalidades de privatización de la transferencia de tecnología, de acuerdo con las tendencias actuales del papel del Estado en el proceso de desarrollo sostenible de las socieda- |

| | des. |
|--|--|
| 3. Promoción de microempresas | <p>a. Como se mencionó anteriormente, una opción para generar ingreso y empleo en el medio rural es el estímulo a la iniciativa privada independiente de los propios actores. La aplicación de los principios de organización, gestión empresarial e integración al mercado son los elementos que deben conjugarse para impulsar microempresas de transformación y servicios que puedan establecerse en el área rural.</p> <p>b. El MIDA puede convertirse, por ejemplo, en "socio promotor" de esas microempresas para asegurar su establecimiento y funcionamiento inicial, hasta el momento que la capacitación en servicio y la consolidación de la misma aseguren su continuidad bajo el manejo único de los socios</p> |
| 4. Servicio de información de precios y mercados | <p>a. El apoyo para la comercialización es un servicio crítico para los productores que intentan un proceso de inserción en la economía. El MIDA, alguna de sus instituciones autónomas o una entidad contratada para el efecto podrían evaluar el diseño de una unidad que preste este servicio.</p> <p>b. Una combinación con los esfuerzos de capacitación y el desarrollo de redes locales y provinciales pueden complementar los núcleos de información que sería necesario crear para la distribución a los usuarios en cada región.</p> |

fitosanitarias, sobre las normas de origen y las normas técnicas, entre otras.

Con estos elementos se podrá diseñar una política negociadora que ofrezca: los mejores resultados para la producción nacional, que le permita ampliar su mercado y le ofrezca tiempo de transición para los rubros que tendrán que reconvertirse a actividades más competitivas, sin causar traumas y sin elevar los niveles de pobreza y marginalidad de los habitantes de las zonas rurales de nuestro país.

La inversión sectorial

Las demandas

La inversión sectorial es un instrumento para apoyar el proceso de modernización sectorial que, junto con los programas presentados, posibiliten una adecuada inserción del país en los mercados internacionales y locales. La inversión se considera en dos grandes vertientes, por un lado la inversión pública en infraestructura, como complemento e incentivo para la inversión privada y la otra referida a los incentivos para la promoción de la actividad privada para la modernización y reconversión productiva sectorial.

En los dos últimos años el MIDA ha impulsado la formulación, negociación y ejecución de 5 importantes programas y proyectos: (i) el Programa de Modernización del Sector Agropecuario, con una inversión total de US\$ 48 millones (cofinanciado por el BID); (ii) el Proyecto de Pobreza Rural y Recursos Naturales, con una inversión total de US\$ 34.3 millones (cofinanciado por Banco Mundial); el Proyecto Ngobe-Buglé, en ejecución, con una inversión total de US\$ 14 millones (cofinanciado por FIDA); el Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible del Darién, con una inversión total de US\$ 14.3 millones (cofinanciado por FIDA); y el Proyecto de Desarrollo de Capira, Coclé y Colón, con una inversión total estimada de US\$ 14 millones (cofinanciado por FIDA).

Por otra parte para promover la competitividad de los productos sectoriales son necesarios proyectos que faciliten el transporte y acorten las distancias desde las áreas de producción a los puntos de exportación.

Respecto a puertos, las operaciones de exportación se concentran en Colón por donde sale gran parte de la oferta. La distancia promedio de las zonas de producción al puerto o aeropuerto de exportación es de 400 a 600 Km. Se requieren por lo tanto nuevas alternativas más cercanas a los focos actuales y potenciales de producción agropecuaria y agroindustrial no tradicional y diversificada (Arco Seco de Azuero, Boquete, Dolega y Gualaca). Petroterminal, una empresa mixta con un 60% privado y 40% público, esta construyendo un puerto con facilidades para cargar contenedores en el Atlántico (Chiriquí Grande, Bocas del Toro), más adelante lo hará en el Pacífico (Charco Azul, a 10 kilómetros al sur de Puerto Armuelles). Estos puertos podrían utilizarse para exportar bananas, piñas, café, otras frutas y también hortalizas tanto a Europa como a Estados Unidos, no solo de Panamá sino de la vecina Costa Rica, cuya producción de piña que tiene Del Monte en el sur, recorre casi 400 kilómetros hasta el puerto de Limón.

En relación con la inversión privada, como lo indican las estadísticas existentes, la inversión sectorial y particularmente la formación bruta de capital en

los últimos 10 años, ha sido mínima. El financiamiento de las actividades sectoriales solo representa el 4% del total del país. La inversión privada en el sector está orientada a los productos primarios tradicionales: arroz, caña y café el 58% y la ganadería el 42%. Por otra parte la banca privada ha calificado las operaciones con el sector como riesgosas, por que la apertura comercial ha reducido la competitividad de las actividades agropecuarias.

El incremento de la inversión deberá, por lo tanto, ser apoyado y fomentado a partir de medidas y programas específicos que faciliten que tanto los inversores como los productores y comercializadores (exportadores) puedan estructurar proyectos rentables que generen la confianza necesaria para que se aumenten los flujos de capital que dinamicen el desarrollo sectorial.

Las propuestas

En lo que compete al SPA en general y al MIDA en particular, se están impulsando iniciativas entre los que destacan:

- ✓ Riego: el Plan Nacional; la legislación de aguas y el fomento al riego; las 3 presas en Herrera y Los Santos; los proyectos integrales de Arco Seco (3.000 ha) y Boquete, Dolegua y Gualaca (600 ha);
- ✓ Modernización de servicios de investigación y transferencia de tecnología, sanidad agropecuaria, información de mercados y titulación de tierras (cofinanciado por el BID), además de la legislación correspondiente para cada uno de los servicios y la Ley de Incentivos a la Productividad, y de Fomento a la Forestación;
- ✓ Servicios financieros: destacando el fondo FADERS del Proyecto Pobreza Rural y Recursos Naturales (cofinanciado por el Banco Mundial), y los proyectos que se impulsan con recursos de la Unión Europea, los tres del FIDA (Darién, Ngobe-Buglé y Tres C), PROINLO y FES; además de la ampliación de la cartera crediticia del BDA y los servicios del seguro agropecuario; finalmente, destacan las propuestas sobre el Fondo Agropecuario de Garantías y los Recursos Competitivos para la Investigación Agropecuaria;
- ✓ Servicios de Normalización, Registro y Control: se adelantan decretos sobre: normas cuarentenarias; calidad, contenido, etiquetado y uso de productos e insumos agropecuarios.

Los factores como la red u organización industrial, desarrollo tecnológico e infraestructura, no están bajo la acción directa del sector agropecuario, pero son claves para complementar todas las iniciativas impulsadas por el sector, por lo tanto, el MIDA debe crear consenso y promover con otros sectores las acciones necesarias en los factores indicados donde actualmente hay limitantes que afectan la competitividad del sector.

Respecto a infraestructura esta es deficiente para transportar y almacenar productos frescos y congelados; hay ausencia de red de frío y dado que gran parte de la oferta exportable sale por el puerto de Colón y el 80% hacia Miami, se requieren opciones más cercanas a los focos actuales y potenciales de producción agropecuaria y agroindustrial no tradicional y diversificada (Arco Seco de Azuero y Boquete, Dolegua y Gualaca en Chiriquí) para reducir costos.

A continuación se presentan las ideas de proyectos que complementan y apoyan los esfuerzos para mejorar la competitividad de los productos agropecuarios en el mercado internacional y local. En ellos, aunque no se los distingue, se incluyeron propuestas para fortalecer la acción del sector público y para apoyar la mejor gestión y éxito de las inversiones privadas.

| Proyecto | Objetivo |
|--|---|
| 1. Proyectos de infraestructura | a. Es necesario realizar los estudios necesarios para identificar y justificar las inversiones en todos los eslabones de la cadena (red de frío, carreteras, puertos, almacenamiento, etc.). Estudios recientes indican que el costo de exportación de varios rubros (melón, sandía, plátano, ñame y piña), representa el 63% del costo total, debido, entre otros, al transporte deficiente y la falta de especialización en los puertos para el manejo de estos productos. |
| 2. Los Aspectos institucionales y la preinversión e inversión agropecuaria | a. Completar el fortalecimiento del Departamento de Proyectos de la Dirección de Planificación del MIDA, de manera que efectivamente realice la gestión del sistema de preinversión e inversión y disponga de un inventario actualizado y cartera priorizada en forma permanente, lo que implicaría realizar acciones en: el marco regulatorio del sistema; la organización para su implementación y operación; capacitación y equipamiento. Tarea similar debería hacerse con los proyectos de cooperación técnica que administra la DICOI. |
| 3. Fondo para la competitividad agropecuaria y agroindustrial | <p>El Fondo representar un apoyo para las empresas que desean invertir en proyectos innovadores y diversificados, especialmente para el mercado externo que, por su naturaleza, tiende a ser más riesgoso. Por lo general estas no encuentran apoyo financiero en la banca privada y desde el punto de vista tecnológico, no encuentran el soporte necesario en el país. El énfasis en la innovación y diversificación, implica actividades orientadas a introducir o modificar productos o procesos con el fin de elevar el nivel de competitividad de las empresas en el mercado, a través del incremento en la productividad y calidad de la producción.</p> <p>El Fondo propuesto tendría tres líneas de financiamiento:</p> <p>(a) Proyectos de innovación tecnológica de riesgo y beneficio compartido</p> <p>Esta línea de financiamiento apoyaría la innovación tecnológica de empresas agropecuarias y agroindustriales cuyo proyecto: (i) Introduzca un nuevo producto o una mejora significativa de un producto existente; (ii) Introduzca un nuevo proceso o la mejora significativa de uno existente; y (iii) Otros que conduzcan al objetivo innovativo. Para apoyar estas iniciativas el Fondo dispondría de mecanismos de financiamiento de riesgo y beneficio compartido que contemplan subvenciones y créditos.</p> |

| | |
|--|---|
| | <p>(b) Proyectos de infraestructura tecnológica;</p> <p>Esta línea de financiamiento apoyaría con crédito y subvención, a empresas privadas que presenten proyectos en forma individual o asociada (tres o más), para la creación o fortalecimiento de la capacidad de investigación y desarrollo al interior de las mismas.</p> <p>(c) Proyectos de fomento de la asociatividad de las empresas.</p> <p>Fomentar la asociatividad entre empresarios agropecuarios y agroindustriales de rubros similares o complementarios y de una misma localización, para que busquen la solución a problemas comunes que, por su naturaleza o magnitud, no pueden ser resueltos individualmente por cada uno de ellos y, en última instancia, potenciar conjuntamente su participación y competitividad en los diferentes mercados. Para ello el Fondo apoyaría con una línea de crédito y subvención.</p> |
|--|---|

Capacitación

La puesta en marcha del Plan de Acción y toda su ejecución requiere de un acompañamiento sostenido de esfuerzos y acciones tendientes a una mayor desarrollo de las capacidades de todos los actores sociales involucrados.

La capacitación pasa a ser un instrumento de importancia estratégica en el mediano y largo plazo para que el Plan de Acción pueda ser ejecutado con resultados de verdadero impacto. Se trata de un 'componente' crítico a todos los niveles, dado que el cumplimiento de los objetivos del Plan depende de las capacidades de las personas y grupos de personas que deben asumir tanto la gestión como la ejecución del mismo.

Como componente de importancia estratégica, debe ser objeto de un tratamiento diferenciado, toda vez que condiciona el resto de logros dentro del Plan. Dicho tratamiento debe ajustarse, al menos, a las siguientes premisas:

- ✓ El Sector Público Agropecuario, a nivel del Despacho Ministerial, como instancia gerencial más alta del Plan de Acción, debe responsabilizarse directamente de la gestión de la Capacitación.
- ✓ La índole marcadamente dispersa de las acciones y esfuerzos de Capacitación, requiere del establecimiento de mecanismos eficaces de gestión y coordinación, para velar por la ejecución de las acciones con apego a los objetivos del Plan, prestando particular atención al seguimiento y la evaluación.
- ✓ La naturaleza instrumental de la Capacitación requiere de esfuerzos continuos para evitar la realización de acciones de capacitación que no se relacionen en forma directa con los objetivos del Plan de Acción.

La sostenibilidad del componente de capacitación del Plan de Acción, depende significativamente de la calidad de la oferta de servicios, en términos

de manejo apropiado de temas, utilización de metodologías adecuadas a las características de los diferentes usuarios, gestión adecuada de procesos y eventos y disponibilidad de materiales y recursos técnicos. Todo ello obliga a prestar particular atención a las calificaciones de las instancias gerenciales y de los instructores.

Lo señalado en el punto anterior recomienda que, en forma suficientemente anticipada, se destinen esfuerzos a preparar la oferta de capacitación, capacitando a los gerentes e instructores de las instituciones, organizaciones, departamentos, unidades, etc., que tendrán a su cargo la ejecución de las acciones de capacitación requeridas por el Plan de Acción.

El componente de capacitación deberá guardar coherencia con los objetivos del Plan de Acción, enmarcándose en los lineamientos de política sobre (a) modernización institucional del Sector y (b) desarrollo de los recursos humanos.

Dentro de este contexto se proponen los siguientes programas para apoyar la implementación del PASA.

1. Programa: La capacitación para el componente de Equidad Social del Plan de Acción.
 - a. El componente de Equidad Social tiene como objetivo el combate a la pobreza rural, alrededor de tres grandes estrategias: El incremento de los ingresos; La inversión social; El manejo adecuado y conservación de los recursos naturales. Todas las necesidades de desarrollo resumidas en los párrafos anteriores conllevan, simultáneamente, perentorias necesidades de capacitación en relación con: (1) el personal técnico, público y privado, que tendrá a su cargo las acciones de promoción y la provisión de los servicios; (2) los productores, campesinos, familias rurales y otros actores que están comprendidos en el mapa de la pobreza a combatir.
 - b. Para dar soporte a los programas de alivio a la pobreza, la capacitación debe concentrarse en los siguientes actores: Productores pobres organizados; Personal técnico del MIDA y de organizaciones privadas que se agreguen al sistema de transferencia de tecnología.
2. Programa: La capacitación en programas de base tecnológica, orientados a la competitividad¹³.
 - a. Desarrollo del Sistema Nacional de Generación y Transferencia de Tecnología.
 - i) Entre las acciones específicas, se incluye la de ajustar los planes de formación y capacitación de las universidades y otros centros a las demandas del sector productivo. La posibilidad de realizar dicho "ajuste" pasa por dos estrategias de trabajo

¹³ Se abordan solamente los programas 1 y 2, en cuyos objetivos o acciones a realizar se incluye expresamente la capacitación.

destinadas a promover la modernización de las instituciones educativas. Estas son:

- a) El Desarrollo Curricular, a efectos de diseñar nuevos planes de investigación, docencia y extensión, con énfasis en los perfiles de los nuevos profesionales.
- b) La actualización de los docentes en el manejo apropiado de los temas y asuntos requeridos por los sectores productivos.
- ii) Capacitación de los equipos técnicos que conducirán los procesos en lo interno de cada una de las instituciones. Los temas centrales de esta capacitación será la Planificación Estratégica y el manejo de los niveles mesocurricular y microcurricular para el diseño de planes y programas académicos (investigación, docencia y extensión).
- iii) Capacitación de los docentes de las unidades académicas que manejan los nuevos temas de la agricultura relacionados con las cadenas agroalimentarias (Facultades o Escuelas de Agronomía, Zootécnica, Forestal, Agroindustria, Economía Agrícola, Administración Agropecuaria, Comercio y Relaciones Internacionales).

3. Programa: Captación, Formación y Capacitación de Investigadores y Tecnólogos.

- a. El programa prevé, entre sus acciones, la puesta al día y renovación de conocimientos de los investigadores formados a través de cursos cortos o pasantías y programas de cooperación con otros países.
- b. Considerando a este tipo de acciones se requiere que el IDIAP y la DINAC definan políticas internas de desarrollo de sus recursos humanos (selección, contratación, evaluación, salarios, capacitación, estímulos, períodos sabáticos, etc.) que propicien niveles crecientes de calidad entre sus investigadores y tecnólogos.
- c. Como parte de dichas políticas, la capacitación debe ser un proceso permanente que se fundamente en los resultados de la evaluación del personal técnico y en las demandas crecientes de servicios en materia tecnológica.
- d. Los temas de la capacitación deben ser seleccionados a partir de los estándares de desempeño profesional que establezcan las instituciones, así como del resultado del análisis de discrepancia (comparación de desempeños reales con estándares de desempeño) facilitados por los procesos permanentes de evaluación del personal.

Conducción del Plan de Acción Sectorial Agropecuario

El Sistema Institucional Agropecuario Panameño (conjunto de leyes, políticas, actores y acuerdos y formas de relacionamiento entre estos) ha ido evolucionando en el tiempo, desde la promulgación de la Ley No. 12 del 25 de enero

de 1973, oportunidad en que se creó el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y se señalaron sus funciones y facultades.

En la actualidad la integración del Sector Público Agropecuario involucra al Gobierno Central, a través del MIDA como su órgano rector y a las instituciones descentralizadas que realizan actividades conexas al sector, en el marco de las políticas y programas estatales.

El MIDA que sufrió su última reforma administrativa integral (aunque en el interin ha sufrido cambios parciales), está compuesto por una serie de unidades administrativas integradas en siete niveles:

- ✓ Nivel político y directivo. Compuesto por el Despacho Ministerial y por los Consejos Ministerial, Consultivo Agropecuario Nacional (CCAN), Agropecuario Nacional (CCN), las Comisiones Consultivas por Rubro y la Nacional de Ferias y por el Comité Nacional de Semillas (CNS). De estas instancias consultivas, el CCAN y el Consejo Ministerial no operan y al CCAN se le convoca eventualmente a discreción del Ministro. Por su parte, la Comisión Nacional de Ferias y el Comité Nacional de Semillas no parecieran tener las características propias de un nivel político y directivo. También existen 17 Comisiones Consultivas por Rubro, de las cuales sólo algunas se encuentran cumpliendo a satisfacción con su cometido.
- ✓ Nivel coordinador. Compuesto por las Secretarías General y Técnica. De éstas sólo la Secretaría General cumple su misión de coordinación, ya que la Secretaría Técnica se centra en el control de las actividades de extensión y a la realización de auditorías técnicas.
- ✓ Nivel asesor. Integrado por las Direcciones de Asesoría Legal, de Información y Relaciones Públicas, de Planificación y Política Agropecuaria.
- ✓ Nivel fiscalizador. Lo integran la Oficina de Auditoría de la Contraloría y la Dirección de Auditoría Interna.
- ✓ Nivel auxiliar de apoyo. Compuesta por la Dirección de Finanzas y Administración.
- ✓ Nivel técnico. Integrada por la Dirección de Cooperación (antigua DICOI) y la Oficina de Política Comercial.
- ✓ Nivel Normativo. Integrada por 8 Direcciones Nacionales (Reforma Agraria, Ganadería, Desarrollo Agrícola e Ingeniería Rural, Desarrollo Rural, Agroindustrias, Acuicultura, Sanidad Animal y Sanidad Vegetal), el Instituto Nacional de Agricultura y una Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria.
- ✓ Nivel Operativo. Integrada por 10 Direcciones Regionales, distribuidas por todo el país.

El sector descentralizado está integrado por 7 organizaciones, cada una de las cuales tiene su propia junta directiva, encabezada por el titular del MIDA, estas son los institutos de mercadeo agropecuario (IMA), de seguro agropecuario (ISA) y de investigación agropecuaria (IDIAP), el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA), las Corporaciones del Azúcar (CALV), de Desarrollo Integral de Boques del Toro y de Desarrollo Integral del Bayano.

Asimismo y como organismos mixtos y bajo el concepto de agrupación de actores sociales en torno a cadenas, operan las Comisiones Consultivas por rubro, como organismos de consulta y coordinación para la formulación y ejecución de las políticas. Sin embargo, la efectividad de las comisiones consultivas varía de rubro a rubro y su actividad se ha concentrado en gran medida en torno a las relaciones de comercialización de productos agropecuarios y alimenticios.

En cuanto a los actores de la sociedad civil (ONGs, productores, empresarios y otros actores de la agricultura y el medio rural), existe una amplia gama de Asociaciones de Empresarios Agropecuarios (generalmente organizados en torno a rubros específicos y por áreas geográficas), dentro de las cuales se destacan ANAGAN, ANAPROLE, ACOPROCAFE, ANAVIP, ANALMO, GREXPAN, APEX y ANDIA como gremiales, así como diversas organizaciones de tipo cooperativo y ONGs con funciones de educación rural, desarrollo de la comunidad y transferencia de tecnología.

Propuesta institucional

Las reformas económicas dirigidas a promover la liberalización de los mercados internos (reducción de subsidios y controles de precios, liberalización financiera, ajustes en las tarifas a sus niveles reales, eliminación de cuotas, licencias, precios de garantía, etc.) y la apertura externa (reformas arancelarias, impositivas, incorporación de la nueva institucionalidad internacional, negociaciones de acuerdos comerciales para ampliar mercados), tienen como trasfondo la búsqueda de otorgar un papel más protagónico a los mercados y por ende a la iniciativa privada, lo que implica modificar y limitar la función que desempeña el Estado para adquirir un papel facilitador y subsidiario.

En este ambiente se requiere una nueva forma de vinculación de los actores públicos con los privados, donde toman importancia la concertación, como forma de acordar y ejecutar políticas y la planeación estratégica, para anticipar los escenarios del futuro, actuar en manera flexible y proactiva para poseer frente a procesos de cambio y convertir las incertidumbres en oportunidades. Asimismo, debe prepararse para atender las nuevas demandas de los agentes privados que buscan competitividad en un entorno de mercados abiertos y de la sociedad civil para atender las demandas sociales y de mayor participación para consolidar en el frente político del sistema democrático.

También la sociedad civil, especialmente a sus organizaciones, le corresponde la tarea de evolucionar para asumir nuevas funciones compatibles con el mercado. Los gremios y organizaciones privadas deben en este proceso reconvertirse, para orientarse más hacia la provisión de servicios que demandan sus agremiados para poder competir, tanto en el mercado internacional, como en el interno, que ahora se expone a la competencia de las importaciones. También debe abandonarse la actitud paternalista del Estado para resolver los problemas de los actores privados.

Una responsabilidad que le compete al Estado, en el proceso de transición hacia un sistema donde las fuerzas del mercado operen con un mayor protagonismo, debe ser el ayudar a los productores y empresarios del sector a sortear con éxito el logro de niveles de competitividad, buscando minimizar el número de perdedores que resulten del proceso.

El breve diagnóstico inicial indica la necesidad de profundizar el proceso de reforma institucional, ya iniciado, buscando lograr mayor efectividad en el uso de los recursos administrados por los entes del Estado y lograr la prestación de servicios para la agricultura de calidad y cobertura extendida.

Las acciones que se aborden para lograr eficiencia, eficacia, calidad y cobertura en los servicios que brinda el Estado a la agricultura, requiere que los cambios institucionales (en las políticas, normas y organizaciones) observen las siguientes características básicas:

- ✓ Deben ser coherentes y congruentes con los nuevos paradigmas de la política económica;
- ✓ Deben contribuir a reforzar los procesos democráticos (governabilidad y participación);
- ✓ Deben concebirse contemplando las particularidades históricas, culturales, sociales, políticas, jurídicas y económicas del país;
- ✓ Deben generarse políticas y acciones concertadas integrando a los diferentes agentes y organizaciones, tanto gremiales como de la sociedad civil, situadas en los diversos eslabones de las cadenas productivas y también a escala territorial, regional y local, contemplando las consideraciones espaciales y las problemáticas específicas para la ejecución de programas e implementación de proyectos;
- ✓ Debe enfocarse, con una visión integral, a las diferentes instituciones que tienen funciones, actividades y programas relacionados con la agricultura ampliada y el desarrollo rural;
- ✓ Deben contemplarse mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan afinar los procesos, introduciendo los ajustes y correctivos del caso, evitando la formación de vacíos institucionales en los procesos de privatización y traslado de competencias del ámbito público al privado y
- ✓ Debe existir o generarse capacidad de respuesta por parte de los grupos organizados de la sociedad civil, para asumir las nuevas funciones (entre ellas buscar soluciones propias donde antes era responsabilidad del Estado paternalista) y enfrentar los desafíos que impone operar en mercados abiertos y más competitivos. Al nivel de los productores pequeños en el medio rural, esta capacidad de respuesta no se genera en forma espontánea, por lo que le compete al Estado promover la organización y capacitar para aumentar la capacidad de respuesta de la sociedad civil.

Por lo anterior, se considera necesario abordar un proceso de reforma de la estructura organizativa del MIDA y de una revisión de su legislación básica para actualizarla de acuerdo a las nuevas realidades del entorno nacional e internacional.

Para la conducción de la acción sectorial se propone el conformar equipos interinstitucionales para atender los objetivos estratégicos de competitividad y combate de la pobreza rural, mediante la creación de sendas Comisiones Nacionales, como se describe a continuación.

| Comisión | Objetivo | Estructura organizativa |
|---|---|---|
| Comisión Nacional para la Competitividad Agropecuaria (CONACOA) | La CONACOA será el medio para lograr la coordinación de los esfuerzos interinstitucionales para promover la reconversión productiva de la agricultura ampliada de Panamá y la resolución de los problemas que limitan el proceso de modernización de las cadenas agroalimentarias que las torne competitivas, tanto en el mercado internacional como en el doméstico. | La CONACOA estará integrada por un Presidente (titular del MIDA), Miembros Permanentes (representantes institucionales con poder de decisión sobre su área de competencia), Miembros ad-hoc (temporales y convocados dependiendo del rubro o cadena agroalimentaria de cuyas políticas y actividades se encargue la CONACOA) y una Secretaría Técnica (ejercida por la Dirección Nacional de Planificación y Política Agraria del MIDA). |
| Comisión Nacional de Combate a la Pobreza Rural (CONACOPRU) | La Comisión Nacional de Combate a la Pobreza Rural será el órgano de coordinación interinstitucional, que operará como elemento auxiliar para la toma de decisiones en materia de políticas y la articulación de esfuerzos institucionales para la implementación de acciones orientadas a la superación de los problemas relacionados con la pobreza rural. | La CONACOPRU estará integrada por un Presidente (titular del MIDA), Miembros Permanentes (representantes de las instituciones del sector público y de las organizaciones privadas que tienen relación directa con el tema del desarrollo rural y el alivio a la pobreza), Miembros ad-hoc (temporales, convocados según las actividades o naturaleza de los proyectos y acciones a desarrollar) y una Secretaría Técnica (desempeñada por la Dirección Nacional de Desarrollo Rural). |

La evolución a una institucionalidad ligada al nuevo ambiente definido por la globalización es un proceso de implementación de ajustes que no pueden anticiparse ni preverse, sino en la medida que se generan las necesidades y las demandas. Por esto se entiende que, de la evolución del trabajo de las comisiones, se irán derivando las propuestas de ajustes y las respuestas a las nuevas demandas en una operación dinámica, orientada a la resolución de los problemas que el escenario económico y la búsqueda de la mayor competitividad del país en los mercados internacionales requieran.

La mejora de la coordinación no debe limitarse por lo tanto al interior del Sector Público Agropecuario, sino además, deben constituirse las instancias de articulación de acciones entre los diferentes agentes públicos y privados en dirección a crear las sinergias necesarias para que la agricultura panameña alcance niveles de competitividad y sea instrumento esencial para mejorar las condiciones de vida de la población en el medio rural.

Presupuesto del Plan de Acción

La identificación de los costos requeridos para la puesta en ejecución del PASA fue hecha a partir de las estimaciones de los especialistas sobre la que demandaría su ejecución. Las estimaciones incluyen también, en algunos casos, las inversiones que se espera realicen los empresarios y productores en el sector y los presupuestados y aprobados por compromisos con organismos internacionales.

A los efectos de diseñar los programas definitivos y cuantificar sus costos finales se deberá realizar una acción adicional que con más profundidad defina las acciones y las tareas a realizar. Esto es particularmente importante para continuar en el diseño de lo que el PASA identifica, por ejemplo, como "Fondos Especiales". Estos tienen que ver con apoyos para los distintos programas y proyectos identificados en todos los componentes, pero su administración debería ser integrada y talvez centralizada a manera de asegurar su mayor eficiencia y evitar tener fondos inmovilizados.

La cantidad total estimada de B. 455,087,951 como costo total del Plan, indica que son necesarias importantes inversiones para apoyar el proceso de reconversión y modernización del sector agropecuario frente a la apertura económica, que los tratados internacionales establecen. Se espera, como respuesta a esta, que se generen los siguientes resultados:

- ✓ Un incremento substancial en el empleo generado a partir de una mayor producción primaria y de la agroindustria. El sector ampliado emplea el 33.45% del empleo nacional. Sin embargo en los últimos años (90/95) el empleo en el sector ampliado ha descendido en un 1.48%, probablemente por la pérdida de la competitividad de sus bienes y de las vicisitudes en el mercado internacional de los productos tradicionales de la agroexportación. La reactivación del sector y fundamentalmente el incentivo a las inversiones de la agroindustria serán las bases para aumentar la participación de los productos no tradicionales y por lo tanto dinamizar y aumentar el volumen de las exportaciones del sector. Esto, dada la participación del SA en el empleo, traerá un aumento significativo de la cantidad de personal empleado en el país.
- ✓ La reactivación del sector ampliado generará por cada por ciento de aumento un incremento de un mínimo del 1.21% del PIB nacional.
- ✓ Tomando en cuenta su relación con el empleo y la proporción de productores pequeños y medianos que participan en la generación de bienes y servicios agropecuarios, se debe considerar un mejoramiento substancial de la distribución del ingreso vis a vis incrementos similares en otros sectores de la economía, donde la riqueza está mucho más concentrada.
- ✓ Tomando en cuenta que el plan específicamente considera un componente para atacar las condiciones de la pobreza rural, se debe esperar una reducción de la misma y por consiguiente un mejoramiento generalizado de las condiciones de vida en el campo. Dado que el aumento de la pobreza de los últimos años ha sido ligado al deterioro de los recursos naturales y el ambiente, la reducción del número de pobres

rurales y el aumento de la población involucrada en actividades comerciales, contribuirá a un mejoramiento de esta situación.

- ✓ Por otra parte el incremento de las oportunidades de ingreso en el medio rural incentivaría una menor migración rural urbana y por lo tanto disminuiría la presión sobre los centros urbanos.
- ✓ El incremento de las actividades del sector agropecuario a partir de la reconversión y modernización de sus actividades productivas implicará necesariamente un mejoramiento de las condiciones del abastecimiento local de materias primas y particularmente de alimentos, contribuyendo así a incrementar la seguridad alimentaria para la población panameña en general.
- ✓ Finalmente, una mayor inversión en el Sector Ampliado agropecuario tendrá un impacto importante en el mejoramiento de la situación general de la economía, en cuanto a la desaceleración de su crecimiento y el desempleo. El sector ampliado agropecuario, dada las características mencionadas, puede actuar como pivote de un proceso general para la dinamización de la economía nacional. Esto, tomando en cuenta que las capacidades necesarias para el crecimiento del sector están disponibles en cuanto a productores/empresarios y mano de obra, solo se requiere su modernización y adecuación a las nuevas demandas que lo hagan más competitivo. También es posible afirmar que dada la dimensión del sector financiero nacional, si se generan las condiciones de rentabilidad y seguridad agropecuaria que se requiere para las inversiones, es posible atraer capitales locales e internacionales al sector que participen y apoyen el crecimiento económico nacional.

Los presupuestos estimados

La competitividad

Programas de apoyo a la productividad

| Programa | Calendario | Monto |
|---|---|------------------------|
| 1. Desarrollo del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuaria | 1997 - 2005 | 50,000 |
| 2. Captación, Formación y Capacitación de Investigadores y Tecnólogos | 1997-2001 Contratado con BID | 7,280,000 |
| 3. Generación de Tecnologías de alto impacto en Competencia Abierta | 1997-2001 1998-2001 2001-2005 | 3,400,000 |
| 4. Generación de Tecnologías Agropecuarias Comerciales | 1997-2001 2001-2005 1997-2005 | 13,496,000 |
| 5. Fomento de Rubros ambientalmente Apropriadadas de interés Comercial | | 4,079,703 |
| 6. Desarrollo y Apoyo a las Nuevas Tecnologías | 1997-2001 1999-2005 | 4,577,500 1,500,000 |
| 7. Reestructuración del Sistema Público de Transferencia de Tecnología | 1987-2001 (etapa desarrollo) 2001-2005 (consolidación) | 9,619,000 |
| 8. Sanidad Animal | 1997-2001 | 3,921,000 |
| 9. Sanidad Vegetal | 1997-2001 | 2,961,000 |
| 10. Cuarentena Agropecuaria | 1997-1998 | 866,000 |
| 11. Fortalecimiento Institucional Sanidad | 1997-2001 | 540,000 |
| 12. Información de Mercados | 1997-2001 | 674,000 |
| 13. Tecnologías para Pequeños Productores y y Protección Ambiental | Incremento gradual hasta el año 2002 (se requiere aprox 30% (800 000 balboas) | 3,772,000 |
| 14. Modificación de los Perfiles de Recursos Humanos en el MIDA | 1997-2001 2001-2005 (se requiere una inversión igual o superior) | 996,000 |
| 15. Cambio Institucional en el IDIAP | 1996-1997 / 1997-2001 | 100,000 |
| Total | | 57,832,203 |

Necesidades de inversión en Ganadería

| PROGRAMAS Y PROYECTOS | Objetivos | Total |
|---|--|--------------------|
| 1. Area de producción | | |
| a. Programa Nacional de Pastos | Mejorar la carga animal | |
| i) Establecimiento y Mantenimiento | | 32.000,000 |
| ii) Manejo de Pastos | | 41.300,000 |
| iii) Producción de Semilla Gámica | | 500,000 |
| iv) Conservación de Forrajes | | 7.250,000 |
| Subtotal programa nacional de pastos | | 81.050,000 |
| b. Programa de nutrición | | |
| i) Programa Nutricional de Asesoría Directa a fincas | Mejorar el nivel de nutrición de los hatos ganaderos | 250,000 |
| c. Programa de renovación de sementales | Mejoramiento genético de la ganadería de carne y leche | 8.200,000 |
| d. Programa de inseminación Artificial | Mejoramiento genético de la ganadería de carne y leche | 900,000 |
| e. Programa de Administración de Fincas Ganaderas | Mejorar la administración de las fincas ganaderas | 540,000 |
| f. Programa Estacional con Uso Estratégico de Medicamentos (PECUEM) | Disminuir costos de producción propiciar el uso racional de los medicamentos | 350,000 |
| g. Programa Nacional de Especies Menores | Incentivar el desarrollo de especies menores en apoyo al mejoramiento de las condiciones alimentarias de las comunidades rurales e indígenas de escasos recursos en toda la República. | 7.214,460 |
| 2. Area de comercialización | | |
| a. Red Nacional de Centros de Acopio Lecheros | Modernización de los sistemas de acopio y transporte de leche | 1.050,000 |
| b. Mejoramiento de Mataderos Industriales | Modernizar el proceso de sacrificio bovino y porcino en los mataderos, para disminuir costos y hacerlos más competitivos. | 1.500,000 |
| TOTALES | | 101.054,460 |

Nota: Las estimaciones de las necesidades de inversión incluyen también la inversión privada.

Inversiones para el desarrollo de áreas potenciales en riego

| Año | Proyecto | Ubicación | Su- perficie | Costos |
|------------|--|---|--|--|
| 1997 | 1. Agro Exportación de Boquete 2. Riego por Goteo. 3. Estudios Presas de Azuero. 4. Estudios para la Rehab. de Sistemas de Riego. | Boquete-Chiriqui Arco Seco, Herrera, L.Santos, Coclé | 742 900 | 6,600,000 3,150,000 1,700,000 830,000 |
| 1998 | 5. Rehabilitación de los Sistemas de Riego Exis- tentes. a. Lajas b. Sistema de Riego La Herradura c. Sistema de Riego Margarías d. Sistema de Riego Guararé e. Sistema de Riego Remigio Rojas f. Sistema de Riego El INA g. Sistema de Riego El Caño 6. Estudios Presa Vía Hernandez | Penonomé, Coclé Penonomé, Rio Gran- de. Nata, Coclé Guararé, Los Santos Alanje, Chiriqui Santiago Natá, Coclé Penonomé, Coclé | 1,200 400 260 260 3,000 100 1,000 - | 2,475,000 575,000 682,000 970,000 2,000,000 286,000 506,000 - |
| 1999 | 7. Agro Exportación de Azuero 8. Riego por Goteo 9. Sistema de Riego Barú 10. Presa Macaracas | Herrera, Los Santos Nivel Nacional Barú, Chiriqui Los Santos | 3,000 700 800 | 10,500,000 2,450,000 2,800,000 1,000,000 |
| 2000 | 11. Presa Macaracas 12. Presa Perales | Los Santos Guararé, Los Santos | 5,000 | 30,000,000 500,000 |
| 2001 | 13. Presa Macaracas 14. Riego por Goteo | Los Santos Nivel Nacional | 10,00 0 100 | 15,000,000 350,000 |
| 2002 | 15. Presa Perales | Guararé, Los Santos | 2,000 | 28,000,000 |
| 2003 | 16. Presa Perales 17. Riego por Goteo | Guararé Azuero | 1,300 200 | 2,600,000 700,000 |
| 2004 | 18. El Salto ó Don Juan | Parita - Herrera | 2,500 | 20,000,000 |
| 2005 | 19. Presa Vía Hernandez | Penonomé - Coclé | 6,200 | 20,000,000 |
| | Gran Total Riego | | 40.66 2 | 153,674,000 |

Agroindustria

| Proyecto | Calendario | Monto |
|---|------------|-------------------|
| 1. Fortalecimiento Y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Agroindustria Rural | | |
| a. Modernización del Sector | 1997-1999 | 2,600,000 |
| b. Mejoramiento de la capacidad empresarial | 1997-2002 | 500,000 |
| c. Integración horizontal | 1997-2002 | 550,000 |
| d. Acceso eficiente a los mercados | 1997-1999 | 1,200,000 |
| e. Crédito y Financiamiento | 1997-2002 | 5,000,000 |
| 2. Promoción de la Gran Agroindustria | | 0 |
| a. Incremento de la competitividad del sector | 1997-2005 | 1,000,000 |
| b. Incentivos para la inversión privada | 1997-2005 | 1,500,000 |
| c. Agricultura de contrato | 1998-2002 | 300,000 |
| d. Mejoramiento de la Infraestructura | 1997-2002 | 6,000,000 |
| e. Gestión de Calidad | 1999-2010 | 300,000 |
| f. Promoción y Comercialización | 1997-2002 | 1,500,000 |
| Total | | 20,450,000 |

Agroexportación

| Proyecto | Calendario | Monto |
|---|------------|------------|
| Fondo para el reintegro de inversiones. | 1997-2005 | 30,000,000 |

Promoción de inversiones

| Proyecto | Calendario | Monto |
|--|------------|-------------------|
| 1. Fondo para la competitividad agropecuaria y agroindustrial | 1977-2005 | |
| a. Línea para proyectos de innovación tecnológica de riesgo y beneficio compartido | 1977-2005 | 15,000,000 |
| b. Línea para proyectos de infraestructura tecnológica | 1977-2005 | 15,000,000 |
| c. Línea para proyectos de fomento a la asociatividad de las empresas | | 15,000,000 |
| Total | | 45,000,000 |

Equidad social

| Programa | Calendario | Monto |
|--|------------|--------------------------|
| 1. Capacitación | 2 años | 4,686,500 ¹⁴ |
| 2. Proyectos Productivos Compensados con alimentos | | 2,500,000 ¹⁵ |
| 3. Proyectos de Riesgo Compartido | | 2,500,000 ¹⁶ |
| 4. Proyectos de Redes Locales Mixtas | | 10,000 |
| 5. Proyectos de producción para el mercado interno | | 10,000,000 ¹⁷ |
| 6. Concertación con el sector privado | | 10,000 |
| 7. Fortalecimiento de centros poblados rurales | | 0 |
| 8. Fomento a las actividades agroindustriales y de transformación | | 2,000,000 ¹⁸ |
| 9. Agricultura Tropical Orgánica de Exportación | 1997 | 2,000,000 |
| 10. Actividades Intersectoriales | | 0 |
| 11. Microempresas Rurales | 1997 | 2,500,000 |
| 12. Agricultura de contrato | | 10,000 |
| 13. Coordinación interinstitucional intersectorial y con el sector privado | 1997-2005 | 0 |
| Total | | 26,216,500 |

¹⁴ Aproximadamente US\$250.000 han sido asignado en el proyecto Pobreza Rural y Recursos Naturales.

¹⁵ Fondo rotatorio reemplazable cada año

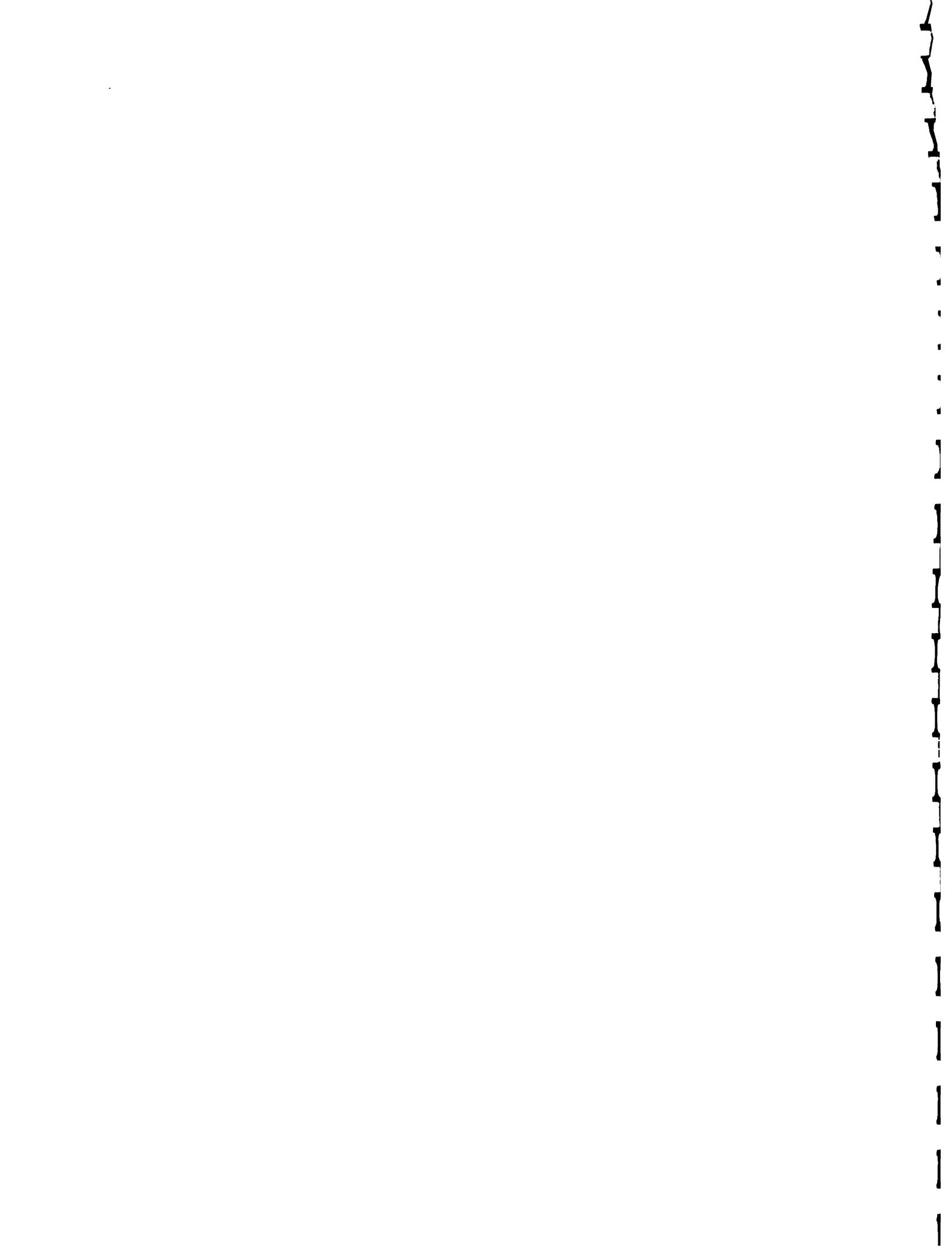
¹⁶ Fondo rotatorio creado una sola vez

¹⁷ Fondo para crédito individuales y de garantía para los pequeños agricultores.

¹⁸ Aproximadamente US\$750.000 han sido asignado por el proyecto Pobreza Rural y Recursos Naturales.

Resumen de los costos estimados

| Componente | Monto |
|------------------------------|--------------------|
| 1. Competitividad | |
| a. Apoyos a la productividad | 57,832,203 |
| b. Ganadería | 101,054,460 |
| c. Acuicultura | 0 |
| i) Pública | 5,885,928. |
| ii) Privada | 26,455,820 |
| d. Riego | 153,674,000 |
| e. Agroindustria | 20,450,000 |
| f. Agroexportación | 30,000,000 |
| g. Promoción de inversiones | 45,000,000 |
| 2. Equidad social | 26,216,500 |
| Total | 466,568,911 |



Mirando al futuro, Agricultura Siglo XXI

Tendencias Internacionales.

Revolución Comercial.

Las tendencias internacionales actuales sumadas al análisis de la realidad de Panamá hacen posible un ejercicio de aproximación al tipo de agricultura que podría ser desarrollada con éxito en la próxima década.

Cualquier visión del futuro de la agricultura debe tomar en consideración la existencia de una serie de factores, objetivos y subjetivos, que están marcando las relaciones entre los países. El tema de la globalización significa que para un elevado número de variables se establecerán reglas de juego comunes conculcando en cierta medida los intereses nacionales de corto plazo en aras de una mayor armonía y equilibrio internacional. La globalización también tiende a la definición de papeles específicos, no por imposición, sino por decisión soberana, pero dentro de límites bastante estrechos donde es necesario encajar las ventajas comparativas y competitivas de cada país si se aspira tener una posición en la orquesta comercial.

Revolución Biológica.

Por otra parte la globalización tiende a definir particularidades en los mercados dominados por los países con mayores recursos y la dominante es la sustitución de la cantidad por la calidad. Para el sector agropecuario esto tiene un significado múltiple y una sustentación tecnológica en los nuevos conocimientos y técnicas que conforman la llamada revolución biológica (biotecnología, ingeniería genética, tecnologías ambientalmente compatibles, aprovechamiento racional de la biodiversidad, etc.). La revolución biológica se conjuga con la correspondiente a la electrónica e informática que ya ha penetrado profundamente al sector terciario de la economía y con razonable intensidad ha determinado la re-conversión gradual de la planta industrial a través de procesos de automatización, CAD/CAM y otras tecnologías disponibles.

Electrónica e informática.

Si bien el sector agropecuario se muestra rezagado en el empleo de ciertas tecnologías, las mismas han venido penetrando el tradicional conservadurismo del sector a través de diversas vías. Apenas como ejemplo citaremos los Sistemas de Información Geográfica basados en imágenes satelitarias, las tecnologías laser de nivelación, diversos avances en fisiología postcosecha, empaque y preservación de alimentos, ingeniería genética, clonación y biotecnología, así como el retorno, empleando ahora nuevas tecnologías, a la búsqueda de principios activos en productos naturales. No menos importante es el papel creciente que juega la información sobre precios, producción, reservas y otros indicadores que configuran los sistemas de información e inteligencia de mercados.

Crecimiento de la población

El crecimiento de la población sigue constituyendo un arma de doble filo en los países en vías de desarrollo. Por una parte es una de las formas de crecimiento económico y ampliación de los mercados, por la otra obliga a los países a mantener un ritmo de crecimiento económico superior a la tasa de incremento

de la población si existen aspiraciones para combatir efectivamente la pobreza. En la mayoría de los países latinoamericanos, con tasas superiores al 3%, este crecimiento significará más miseria urbana, criminalidad y deterioro de los recursos ambientales sin que se logre simultáneamente un crecimiento económico adecuado.

Derechos Humanos y Combate a la Pobreza

Tanto a nivel internacional como nacional el combate a la pobreza, el rescate de los derechos humanos en particular los de la mujeres y niños, colocará sobre los gobiernos un gran peso económico y una demanda por creatividad e ingenio para construir una sociedad más equitativa sobre la vieja tradición del autoritarismo. Sin embargo el tema del desarrollo rural no puede ser concebido más como una responsabilidad del sector agrícola y no habrá forma efectiva de avanzar en este particular sin el concurso amplio de la sociedad civil en todos sus niveles de organización.

Preservación del Ambiente.

Dentro y fuera de las fronteras los Estados deben ahora llevar a la práctica los centenares de resoluciones, acuerdos y recomendaciones que han aprobado desde la conferencia de Estocolmo hasta la de Río de Janeiro pasando por las docenas de acuerdos bilaterales y multilaterales. Sin embargo la mayoría de nuestros países no está bien dotado para enfrentar en enorme reto que significa abatir las tasas de deforestación, de contaminación de ríos, lagos, mares y suelos. Las tasas de pérdida de la biodiversidad, cobertura boscosa y recursos acuáticos superan en varias veces a las tasas de crecimiento de la población. Cada país tiene que resolver ahora, de la mejor forma posible, las tremendas contradicciones que existen entre la producción de alimentos y el deterioro ambiental. Entre menor la superficie del país, mayor será la probabilidad de conflicto.

Fortalecimiento de la Democracia y la Sociedad Civil.

En la próxima década los países estarán, en forma cada vez más intensa, bajo la observación internacional que castigará, como ya está ocurriendo, las desviaciones severas en relación a códigos de conducta que intentan privilegiar los valores asociados a la democracia y la participación equitativa en la toma de decisiones. Sin duda con enormes virtudes en relación a la evolución social, esta demanda determina igualmente la necesidad de desarrollar métodos e instancias para dirimir los conflictos y las diferencias.

Capital Humano.

Las secciones anteriores no son otra cosa que el resultado de una transformación social donde la tierra, el trabajo y el capital han comenzado a ceder su espacio al conocimiento. Cinco siglos de acumulación de tecnologías sociales y físicas han determinado la explosión y reconocimiento del poder del conocimiento y la tecnología. Ahora la formación del capital humano constituye la única garantía confiable para responder a las indefiniciones del futuro. Pero en buena parte de nuestros países la formación del capital humano estuvo centrada en la educación de masas, ahora y en el futuro la calidad, más que la cantidad, será el factor determinante.

Condicionantes y Variables Nacionales

La Singularidad en Panamá.

Sin lugar a dudas Panamá posee algunos rasgos que definen una situación muy especial en relación a otros países del continente. La construcción del Canal y el impacto del mismo sobre la vida del país es indiscutible. Al final, el país posee un sector terciario bien desarrollado, un flujo interminable de barcos a través del canal, zonas libres y un centro internacional de negocios. Con apenas unos 80.000 km² y menos de 3 millones de habitantes, una escolaridad superior a seis años, mano de obra costosa y un ingreso per capita elevado, resulta difícil definir para Panamá un futuro agrícola promisor si la visión se reduce a los rubros y formas tradicionales de producción. Estos, en el caso de Panamá son el arroz, la ganadería extensiva de carne y leche, el maíz, porotos y algunos cultivos de subsistencia donde dominan raíces y tubérculos con algunos destellos esporádicos en ciertas hortalizas.

Explotación Racional de la Singularidad.

Calidad vs. cantidad.

Sin embargo Panamá tiene la oportunidad de explotar su singularidad como lo han hecho otros países con escaso territorio y población, pero con recursos humanos, ingenio y una visión de futuro. Este es un tema donde el análisis rubro a rubro y el sentido común terminan encontrándose en el mismo camino cuando la mirada está puesta en el futuro. La singularidad panameña significa aprovechar el desarrollo del sector terciario y la existencia del Canal para estimular la producción del sector. Admitir esta visión significa necesariamente substituir los enfoques de cantidad, fronteras agrícolas y tierras infinitas y cautivas, por otro de calidad, especificidad y armonía ambiental. Esta singularidad también significa aprovechar la infraestructura y los recursos humanos del sector terciario y el Canal, para hacer de Panamá un centro internacional de negocios agrícolas, sea en el campo de las transacciones, el crédito o el acopio y distribución de productos frescos, semielaborados o con alto grado de transformación.

Particularidad vs Generalidad.

Panamá no puede, dadas su características, enfocar a grosso modo el tema de la seguridad alimentaria a través de las visiones tradicionales. De hacerlo, es decir intentar producir en su territorio todo lo que consumen o transforman los panameños, determinaría en los próximos 25 años la pérdida del 50% de los bosques, probablemente una proporción similar de los suelos y quizás el 75% de sus fuentes naturales de agua. Debido a su tamaño la pérdida de 2% anual de sus bosques tiene un significado y un impacto mucho mayor al que se registra en países que poseen una gran superficie.

Por ello, y por que en esto existen alternativas viables, la política agrícola de Panamá sólo puede concebirse como orientada hacia un abanico reducido de rubros que puedan generar divisas o empleo a lo largo de las respectivas cadenas y que en una elevada proporción puedan ser rentables o competitivos bajo sistemas ambientalmente sostenibles. El bosque, la producción de especies marinas o dulcecucícolas, los rubros de exportación u orientados hacia la agroindustria deben ser fuertemente estimulados en la próxima década.

Esto no excluye la preservación de ciertos cultivos tradicionales, pero las prácticas culturales en torno a ellos deberán cambiar. Mayor diversificación, cultivos

mixtos, incorporación de la forestería y tecnologías de menor impacto ambiental constituyen una necesidad económica u ambiental.

Nueva Institucionalidad.

El progreso hacia esta visión demanda una nueva institucionalidad pública y privada. Una agricultura competitiva exigirá recursos humanos competitivos en instituciones que valoran clientes, conocimientos, y logros, más que esfuerzos y clientelismos. La visión contempla a un Estado más pequeño, pero fuerte y efectivo en lugar del actual que resulta ser grande y débil. El ingreso al servicio público deberá ser una gratificación social más que una dádiva política por que al mismo sólo se debería acceder por la vía del concurso ya que ese Estado fuerte demanda recursos humanos de muy alta calificación, tanta, que sobre sus hombros descansa ahora la responsabilidad regulatoria y normativa ya que la ejecutora, salvo algunas notorias excepciones, deberá ser devuelta a su legítimo propietario: la sociedad civil.

Las instituciones públicas reguladoras, normadoras o coordinadoras tendrán oficinas inteligentes con empleados, escasos en número, pero pletóricos en información. Las otras, donde se efectuarán ciertas actividades que ningún Estado deja al azar, como es la investigación y el control sanitario, deberán estar más regidas por los clientes que por los gobiernos y el ingreso a las mismas exigirá las más altas credenciales académicas.

Deberán surgir nuevas organizaciones privadas, firmas consultoras, empresas prestadoras de servicios agrícolas, agroindustriales y de exportación. En muchos casos estas firmas van a substituir, seguramente con mayor eficiencia, servicios tradicionales que el Estado absorbió durante muchos años.

Documentos consultados

- Ampuero, Luis Ramos, "Comercialización de Productos Agropecuarios", San José Costa Rica, Febrero 1996.
- Anderson, J. 1989 Perspectives Cambridge, Univ. Press.
- Banco Mundial 1995 Panamá A Dual Economy in Transition
- Barreyro, Héctor R. Situación y Perspectivas en la Implementación de las Propuestas del "Marco Orientador de la Política Agropecuaria", IICA, Panamá, noviembre de 1995.
- BDA, 1996 Informe de Avance de la Implementación del Marco Orientador del Sector Agropecuario (1994 - 1996).
- BID, 1996 Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios. (PN - 0032). Resumen.
- Boucher, F Consultoría sobre Agroindustria Rural.
- CATIE 1996 Proyecto de Pobreza Rural y Recursos Naturales de Panamá. Sistemas de Producción Agropecuaria.
- COLCIENCIAS, Política Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuaria, Pesquera y Forestal, 1996.
- Consejo de Comercio Exterior de Panamá, "Propuesta para una Política Nacional de Comercio Exterior", Julio 1996.
- Corporación Azucarera Informe Presentado por la Corporación Azucarera la Victoria La Victoria, 1996 en la Jornada de Trabajo IICA - MIDA, Sept. 1996.
- DA/MIDA, Dirección de Agricultura. Informe para la reunión del 27/9/96, 1996.
- DICOI/MIDA, Consideraciones en Torno a la Temática de Trabajo del Plan de Acción para el Sector Agropecuario, 1996.
- DNA/MIDA, Plan Nacional para el Desarrollo de la Acuicultura, 1995.
- DNA/MIDA, Dirección Nacional de Acuicultura. Jornada de Trabajo MIDA - IICA, 1996.
- DNG/MIDA, Informe de Programas y Actividades realizadas en 1995 - 1996.
- DNIRR/MIDA, Informe de Ejecución de Programas. Jornada de Trabajo IICA - MIDA, Sept. 1996.
- Echeverría, R., Assesing the impact of Agricultural Research, 1990.
- FADERS Reglamento Operativo. (Borrador)
- IDIAP, Plan Operativo Anual de Transferencia de Agrotecnología, 1996.
- IDIAP, Logros y Avances del Proceso de Cambio Institucional.

| | |
|---------------------|--|
| IDIAP, | Plan Operativo Anual 1996. |
| IDIAP, | Proyecciones, Inventario Tecnológico y Competitividad en los Rubros Prioritarios del Sector Agropecuario con Agrotecnología IDIAP, 1996. |
| IICA, | "Panamá, Sector Agropecuario Diagnóstico y Propuestas", Junio 1992. |
| IICA, | Desafíos de la Competitividad en la Agricultura Centroamericana, 1994. |
| IICA, | Informe de Misiones (C. Machado, G. Escobar, L. Torres) sobre Guatemala, 1996. |
| IICA, | Informe de Misión (C. Machado). Ciencia y Tecnología Agropecuaria en Panamá. Evaluación Preliminar y Recomendaciones sobre Ajustes en el IDIAP: 1996 |
| IMA, | "Evaluación preliminar del Programa de Exportación Agrícola 1996-1997", Diciembre 1996. |
| IMA/MIDA, | Avance de la Gestión realizada (1994 - 1996) |
| INDECA, | "Guatemala Reestructuración Funcional. Instituto Nacional de Comercialización Agrícola", Junio 1996. |
| INRENARE, | Memoria Anual 1995. |
| INRENARE, | Proyecto Manejo de Recursos Naturales-Resumen Ejecutivo, 1996. |
| IPCE | "Manual para Exportadores". Instituto Panameño de Comercio Exterior, 1996. |
| IPCE, | "Directorio de Exportadores", 1996. |
| ITC, | "Ginebra, Selected Fruits and Vegetables". |
| JUNAC, | "Estudio del Mercado Europeo para las Exportaciones de Frutas y Hortalizas Frescas", Agosto 1992. |
| Lockwood Press Ltd. | "Fresh Produce Desk Book". |
| Machado - Allison, | Estrategias Tecnológicas Agropecuarias en América Latina C.E. 1996 y el Caribe. ¿Estado o Mercado? |
| MIDA | Sector Agropecuario: Diagnóstico y Propuestas 1996 |
| MIDA | "Estudio sobre las necesidades de Financiamiento para la Producción Agropecuaria 1996-1999", Marzo 1996. |
| MIDA, | "1996 - 1997 Costos de Producción Cultivos Tradicionales y No tradicionales". |
| MIDA, | "Análisis de Competitividad para los Productos del Sector Agropecuario", Julio 1996. |
| MIDA, | "Marco Estratégico de las Políticas Agropecuarias" |

| | |
|----------------------|--|
| MIDA, | "Plan Nacional de Desarrollo de Rubros Tradicionales, No tradicionales y de Fomento para el Sector Agropecuario de la República de Panamá. 1995/96 - 1999/2000", Diciembre 1995. |
| MIDA, | Marco Orientador de la Política Agropecuaria (1994 - 1999). 1994. |
| MIDA, | Plan Nacional de Desarrollo de Rubros Tradicionales, No Tradicionales y de Fomento para el Sector Agropecuario de la República de Panamá, 1995. |
| MIDA, | Estrategia para Atender la Seguridad Alimentaria. 1995 |
| MIDA, | Logros Trascendentales durante los dos (2) años del Gobierno Presidido por el Dr. Ernesto Pérez Balladares. 1996 |
| MIDA, | La Agricultura en el Desarrollo Socio - Económico del País. 1996 |
| MIDA, | Estudio sobre las Necesidades de Financiamiento para la Producción Agropecuaria. (1996 - 1999). 1996 |
| MIDA, 1996 | Proyecto Pobreza Rural y Recursos Naturales/Fortalecimiento del Sistema Nal. De Areas Protegidas Silvestres /Diagnóstico de Areas Protegidas y su Priorización. |
| MIDA, | Manual de Operaciones, Sistemas de Extensión y Asistencia Técnica. 1996 |
| MIDA, | Elementos para Generar una Perspectiva de Mediano Plazo para el Sector Agropecuario de Panamá. 1996 |
| MIDA/INRENARE | Proyecto de Recursos Naturales y Pobreza Rural |
| MIDA/INRENARE | Fondo Agrícola para el Desarrollo Rural Sostenible |
| MIDA/USA, | Informe Ejecutivo. Gusano Barrenador 1996. |
| MIDA-INRENARE-MIPPE | Proyecto de Pobreza Rural y Recursos Naturales |
| OMC, | Proyecto Informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de Panamá. Lista de Comisiones y Compromisos. 1996 |
| OPC/MIDA, | Análisis de Competitividad para los productos del Sector Agropecuario. 1996 |
| Pacto Andino, | "Programa Andino de Promoción de Exportaciones". |
| Panamá, | "Ley 28 del 20 de junio de 1995 sobre Universalización de los Incentivos Tributarios a la Producción". |
| Panamá, | "Reglamento a la ley 28 de junio de 1995", 29 de diciembre de 1995. |
| Pardey, PA. Roseboom | Agricultural Research Policy. International Quantitative |
| Perú, | "Decreto legislativo 809 Ley General de Aduanas", Abril 1996. |

- Perú, "Decreto Supremo No. 121-96-EF, Reglamento de la Ley General de Aduanas", Diciembre 1996.
- Pray, C y R. Echeverría Private Sector Agricultural Reseach and Technology
REDAR, 1993 Diagnóstico de la Agroindustria Rural en Panamá.
- Rep. de Pmá. BID, Contrato de Préstamo. Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios. 1996
- Sani, G., Tecnologías para Conservación y Productividad Sustitutas o Complementarias. Agronomía Mesoamericana 7 (2): 108 - 115. 1996
- SECRET. TECNICA/ Costos de Producción. Cultivos Tradicionales y
Sousa G., R. Leyes y Políticas. Análisis del Marco de Políticas que afectan el manejo y la conservación de los recursos naturales (Panamá). 1996
- SRN/UPSA, Plan Agrícola para el Desarrollo del Campo. CODA/UPSA/Honduras. 1995
- The Packer, "1996 Produce Availability & Merchandising Guide".
- Trigo, E y R. Flores, Development Transfer Links in Developing Countries. ISNAR, Linkager theme Paper N° 3. 1989
- Trigo, E. y D. Kaimowitz Towards a Working Agenda por Sustainable Agricultural 1991
- USDA, "Manual de Transporte de Productos Tropicales". Manual No. 668
- WORLD BANK, "Global Economic Prospect and the Developing Countries, 1996".
- WORLD BANK, "Panama, Adual Economy in Transition". July 1995.

Glosario de Siglas

| | |
|---------------|--|
| ACOPROCAFE | ASOCIACION DE COOPERATIVA PRODUCTORES DE CAFE |
| ALCA | AREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMERICAS |
| ANAGAN | ASOCIACION NACIONAL DE GANADEROS |
| ANALMO | ASOCIACION NACIONAL DE MOLINEROS |
| ANAPROLE | ASOCIACION NACIONAL DE PRODUCTORES DE LECHE |
| ANAVIP | ASOCIACION NACIONAL DE AVICULTORES |
| ANDIA | ASOCIACION NACIONAL DE DISTRIBUIDORES DE INSUMOS AGROPECUARIOS |
| APEX | ASOCIACION PANAMEÑA DE EXPORTADORES |
| BDA | BANCO DE DESARROLLO AGROPECUARIO |
| BHT | BOSQUE HÚMEDO TROPICAL |
| BMHP | BOSQUE MUY HÚMEDO PREMONTADO |
| BMHT | BOSQUE MUY HÚMEDO TROPICAL |
| BMHTTA | BOSQUE MUY HÚMEDO TROPICAL DE TIERRAS ALTAS |
| CALV | CORPORACION AZUCARERA LA VICTORIA |
| CAN | COMITÉ AGROPECUARIO NACIONAL (NIVEL POLÍTICO) |
| CAT | CERTIFICADOS DE ABONO TRIBUTARIO |
| CATIE | CENTRO AGRONOMICO TROPICAL DE INVESTIGACION Y ENSEÑANZA |
| CCAN | CONSEJOS CONSULTIVOS AGROPECUARIO NACIONAL |
| CCN | CONSEJO CONSULTIVO NACIONAL |
| CIAT | CENTRO INTERAMERICANO DE AGRICULTURA TECNICA |
| CIMMYT | CENTRO INTERNACIONAL PARA EL MEJORAMIENTO DEL MAIZ Y EL TRIGO |
| CNS | COMITE NACIONAL DE SEMILLA |
| CONACOA | COMISION NACIONAL PARA LA COMPETITIVIDAD AGROPECUARIA |
| CONACOPRU | COMISION NACIONAL DE COMBATE A LA POBREZA RURAL |
| DICOI | DIRECCION DE COOPERACION INTERNACIONAL |
| DINA | DIRECCION NACIONAL DE AGROINDUSTRIAS |
| DINAC | DIRECCION NACIONAL DE ACUICULTURA |
| DIPRAT (IICA) | DIRECCION DE PLANEAMIENTO PROGRAMACION PROYECTOS Y AUDITORIA TECNICA |
| DIREX (IICA) | DIRECCION DE RELACIONES EXTERNAS |
| DPPA | DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN Y POLÍTICA AGROPECUARIA |
| FADERS | FONDO PARA EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA RURAL SOSTENIBLE |
| FECI | FONDO ESPECIAL DE COMPENSACIÓN DE |

| | |
|----------|---|
| | INTERESES |
| FES | FONDO DE EMERGENCIA SOCIAL |
| FIDA | FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRICOLA |
| GATT | GENERAL TRADE AND TARIFF AGREEMENT |
| GREXPAN | GREMIAL DE EXPORTADORES DE PRODUCTOS AGRICOLAS NO TRADICIONALES |
| IDIAP | INSTITUTO DE INVESTIGACION PARA LA AGRICULTURA |
| IMA | INSTITUTO DE MERCADEO AGROPECUARIO |
| INA | INSTITUTO NACIONAL DE AGRICULTURA |
| ISA | INSTITUTO DE SEGURO AGROPECUARIO |
| JIA | JAPAN INTERNATIONAL AGENCY |
| MERCOSUR | MERCADO COMUN DEL SUR |
| MIDA | MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO |
| MIGA | MULTILATERAL INVESTMENT GUARANTY AGENCY |
| MIPPE | MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA |
| OMC | ORGANIZACION MUNDIAL PARA EL COMERCIO |
| ONG's | ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES |
| PASA | PLAN DE ACCION SECTORIAL PARA LA AGRICULTURA |
| PECUEM | PROGRAMA ESTACIONAL CON USO ESTRATEGICO DE MEDICAMENTOS |
| PROINLO | PROGRAMAS DE INTEGRACION LOCAL |
| PROPAM | PROGRAMA PANAMEÑO DE ALIMENTOS |
| SAI | SISTEMA ANDINO DE INTEGRACION |
| SPA | SECTOR PRIVADO AGROPECUARIO |
| TLC | TRATADO DE LIBRE COMERCIO |

| | |
|---|------------|
| TABLA DE CONTENIDO | III |
| RESUMEN EJECUTIVO | 1 |
| LA REVALORIZACIÓN DEL SECTOR | 1 |
| LAS ACCIONES | 2 |
| LA ESTRATEGIA IMPLÍCITA DEL PLAN | 3 |
| REVALORIZANDO LA AGRICULTURA | 5 |
| LA ESTRATEGIA DEL PLAN | 6 |
| LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA DE LA POBLACIÓN OBJETIVO | 9 |
| <i>Grandes regiones agroecológicas</i> | 9 |
| Ilustración 1: Grandes Regiones Agroecológicas | 10 |
| <i>Ubicación de los distritos de pobreza</i> | 10 |
| <i>Distribución de la producción</i> | 10 |
| Ilustración 2: Distritos de Pobreza | 11 |
| INSERCIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO EN LA ECONOMÍA NACIONAL | 13 |
| <i>El sector ampliado</i> | 13 |
| <i>Los encadenamientos</i> | 15 |
| <i>Las inversiones</i> | 15 |
| <i>El empleo</i> | 16 |
| <i>Síntesis</i> | 18 |
| POLÍTICAS SECTORIALES | 21 |
| POLÍTICAS PARA APOYAR LA IMPLEMENTACIÓN DEL PASA | 22 |
| POLÍTICAS PARA COMBATIR LA POBREZA Y PROMOVER EL DESARROLLO RURAL | 23 |
| POLÍTICAS PARA ORIENTAR EL DISEÑO Y ELABORACIÓN DE INCENTIVOS | 24 |
| POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS | 25 |
| <i>Prerequisitos para la mejor aplicación y orientación de la política sectorial agropecuaria</i> | 26 |
| LA COMPETITIVIDAD | 27 |
| LA COMPETITIVIDAD PARA LA AGROEXPORTACIÓN | 27 |
| <i>Agrícolas tradicionales</i> | 28 |
| <i>Sector Pecuario</i> | 29 |
| <i>Productos no tradicionales</i> | 29 |
| <i>Productos de Fomento</i> | 31 |
| <i>Otros productos</i> | 31 |
| LA PRODUCTIVIDAD AGROPECUARIA | 32 |
| LOS INCREMENTOS EN LA PRODUCTIVIDAD AGROPECUARIA | 33 |
| EL SECTOR AMPLIADO, LA AGROINDUSTRIA | 34 |
| LOS PROGRAMAS PROPUESTOS | 37 |
| <i>Programas de base tecnológica</i> | 37 |
| Programas de apoyo a la productividad | 37 |
| Programa de apoyo a la productividad | 38 |
| Programa productivo de apoyo al combate a la pobreza | 42 |
| Programa de apoyo al cambio institucional | 43 |
| <i>Programas y proyectos ganaderos</i> | 44 |
| Área de producción | 44 |
| Programa Nacional de Pastos, | 44 |
| Objetivos | 44 |
| Programa de nutrición, | 44 |
| Objetivos | 44 |
| Programa de renovación de sementales, | 44 |
| Objetivos | 44 |
| Programa de inseminación Artificial | 44 |
| Objetivos | 44 |

| | |
|--|----|
| Programa de Administración de Fincas Ganaderas | 44 |
| Objetivos | 44 |
| Programa Estacional con Uso Estratégico de Medicamentos (PECUEM), | 44 |
| Objetivos | 44 |
| Programa Nacional de Especies Menores, | 45 |
| Objetivos | 45 |
| Area de comercialización | 45 |
| Red Nacional de Centros de Acopio Lecheros | 45 |
| Objetivos | 45 |
| Mejoramiento de Mataderos Industriales | 45 |
| Objetivos | 45 |
| <i>Riego</i> | 45 |
| Objetivos del programa | 45 |
| Los programas de riego | 45 |
| Programas de estudio y construcción de obras | 46 |
| <i>Acuicultura</i> | 47 |
| Programas | 47 |
| <i>Los Programas de apoyo a la agroindustria</i> | 48 |
| Fortalecimiento y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Agroindustria Rural | 49 |
| Promoción de la gran agroindustria | 50 |
| LA AGROEXPORTACIÓN | 52 |
| <i>La situación de la agroexportación</i> | 52 |
| <i>Los mercados para la agroexportación</i> | 53 |
| <i>Incentivos para la agroexportación</i> | 54 |
| <i>Propuesta de incentivos directos a la inversión en agroexportación</i> | 55 |
| <i>Recomendaciones para el desarrollo del "Programa de Agroexportación no Tradicional"</i> | 56 |
| La difusión de los incentivos | 56 |
| Las acciones complementarias | 57 |
| SEGURO AGROPECUARIO | 57 |
| EQUIDAD SOCIAL | 59 |
| CONSIDERACIONES GENERALES | 59 |
| PRINCIPALES LIMITANTES Y ACCIONES PRIORITARIAS EN ÁREAS RURALES DE EXTREMA POBREZA | 60 |
| ESQUEMA DEL COMPONENTE DE EQUIDAD SOCIAL | 62 |
| VERTIENTES PARA LA ACCIÓN | 64 |
| <i>Incremento de ingresos</i> | 64 |
| <i>Generación de empleo rural</i> | 65 |
| <i>Inversión social en el medio rural</i> | 67 |
| <i>Manejo y conservación de los recursos naturales</i> | 68 |
| ACCIONES COMPLEMENTARIAS | 69 |
| <i>Fortalecimiento de algunos servicios de apoyo a la producción</i> | 71 |
| LOS APOYOS A LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN SECTORIAL AGROPECUARIO | 73 |
| LAS NEGOCIACIONES PARA EL COMERCIO EXTERIOR | 73 |
| <i>El escenario hacia adelante</i> | 73 |
| <i>Fortalecimiento para las negociaciones</i> | 74 |
| LA INVERSIÓN SECTORIAL | 75 |
| <i>Las demandas</i> | 75 |
| <i>Las propuestas</i> | 76 |
| CAPACITACIÓN | 78 |
| CONDUCCIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN SECTORIAL AGROPECUARIO | 80 |
| <i>Propuesta institucional</i> | 82 |
| PRESUPUESTO DEL PLAN DE ACCIÓN | 85 |
| LOS PRESUPUESTOS ESTIMADOS | 87 |
| <i>La competitividad</i> | 87 |
| Programas de apoyo a la productividad | 87 |
| Necesidades de inversión en Ganadería | 88 |

| | |
|--|-----------|
| Acuicultura | 89 |
| Resumen de requerimientos de inversiones del presupuesto en acuicultura..... | 89 |
| Requerimientos financieros privados en acuicultura para 5 años | 89 |
| Inversiones para el desarrollo de áreas potenciales en riego | 90 |
| Gran Total Riego | 90 |
| Agroindustria..... | 91 |
| Agroexportación..... | 91 |
| Promoción de inversiones | 91 |
| <i>Equidad social</i> | <i>92</i> |
| <i>Resumen de los costos estimados.....</i> | <i>93</i> |

MIRANDO AL FUTURO, AGRICULTURA SIGLO XXI 95

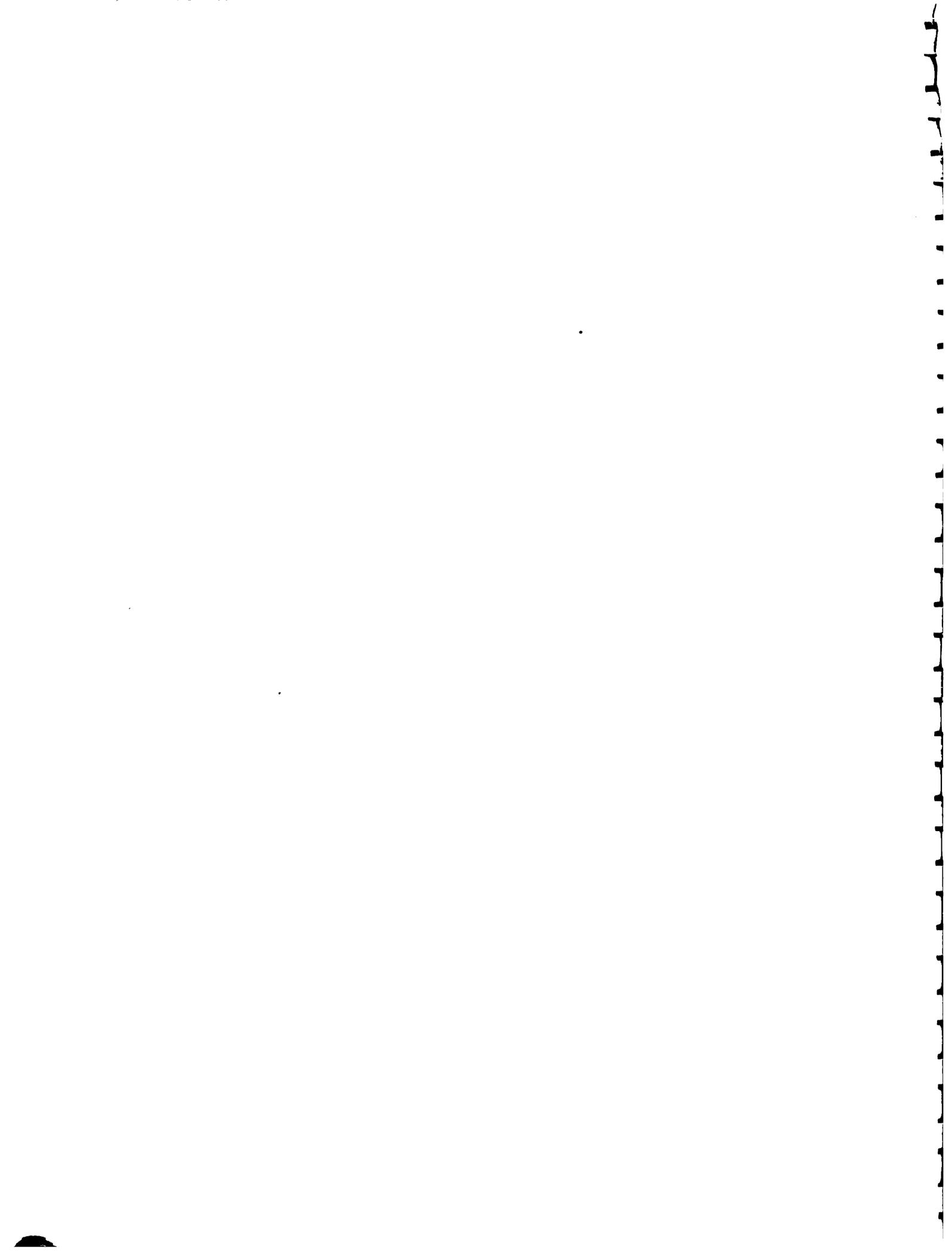
| | |
|--|-----------|
| TENDENCIAS INTERNACIONALES..... | 95 |
| <i>Revolución Comercial.....</i> | <i>95</i> |
| <i>Revolución Biológica.....</i> | <i>95</i> |
| <i>Electrónica e informática.....</i> | <i>95</i> |
| <i>Crecimiento de la población.....</i> | <i>95</i> |
| <i>Derechos Humanos y Combate a la Pobreza.....</i> | <i>96</i> |
| <i>Preservación del Ambiente.....</i> | <i>96</i> |
| <i>Fortalecimiento de la Democracia y la Sociedad Civil.....</i> | <i>96</i> |
| <i>Capital Humano.....</i> | <i>96</i> |
| CONDICIONANTES Y VARIABLES NACIONALES..... | 97 |
| <i>La Singularidad en Panamá.....</i> | <i>97</i> |
| EXPLOTACIÓN RACIONAL DE LA SINGULARIDAD..... | 97 |
| <i>Calidad vs. cantidad.....</i> | <i>97</i> |
| <i>Particularidad vs Generalidad.....</i> | <i>97</i> |
| <i>Nueva Institucionalidad.....</i> | <i>98</i> |

DOCUMENTOS CONSULTADOS 99

GLOSARIO DE SIGLAS 103

ANEXO 1 109

ANEXO 2 115



Anexo 1

Listado y descripción de políticas y leyes vigentes para el sector agropecuario y forestal

| NOMBRE | Aspectos Relativos al Comercio | Aspectos Relativos a los Recursos Naturales | Aspectos Relativos a Incentivos Fiscales | Aspectos Relativos al Empleo | Aspectos relativos al Crédito y la Inversión. | Destinatario |
|--|--|---|--|------------------------------|---|---|
| Ley No. 34 de 1996. (G.O. 23,029). "Se crea el Seguro Agropecuario y el Instituto de Seguro Agropecuario." | | | | | Se crea el Seguro Agropecuario, a fin de ofrecer protección a las inversiones con resultado de las pérdidas no controladas de los cultivos agrícolas. | Personas naturales o jurídicas dedicadas a la actividad agropecuaria. |
| Anteproyecto de Ley que deroga la Ley No. 70 y crea el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA) | Se busca reorientar la función del Instituto, a través de la formulación de nuevos objetivos tendientes a promover el mejoramiento de los sistemas de información comercial, así como en la formulación y fortalecimiento de las políticas de mercadeo que | | | | | Productores agropecuarios en general. |
| | Permitir una mejor participación de los productores agropecuarios en el mercado interno e internacional. | | | | | |

| NOMBRE | Aspectos Relativos al Comercio | Aspectos Relativos a los Recursos Naturales | Aspectos Relativos a Incentivos Fiscales | Aspectos Relativos al Empleo | Aspectos relativos al Crédito y la Inversión. | Destinatario |
|--|--------------------------------|---|--|--|--|---|
| Ley No. 58 de 1995. "Define la Acuicultura como Actividad Agropecuaria y se establecen Incentivos". | | | Deducibilidad de la renta gravable sobre las inversiones relativas a la cría de camarones de mar. | Derecho de acreditamiento hasta por la suma de treinta y seis balboas mensuales por trabajador para efectos del pago de las concesiones de abidas. | Se establece un régimen de concesiones en las riberas de playas, abidas nacionales y aguas marinas. - Exoneración del canon de arrendamiento (5 años) por inversiones en adecuación de infraestructura. | Personas naturales o jurídicas dedicadas a las actividades acuícolas. |
| Ley No. 2 de 1986. Reformada por la Ley No. 28 de 1995 (Universalización). "Se establecen incentivos a la producción y exportaciones agropecuarias". | | | Deducibilidad del 30% de las inversiones en las actividades agrícolas, pecuarias y agroindustriales (Expira el 31 de diciembre del 2002). Exoneración del impuesto sobre la renta a productores agropecuarios con ingresos brutos anuales menores de B/. 100,000.00 (cien mil balboas). | | Tarifa preferencial para instalación y consumo de energía eléctrica en actividades agropecuarias (30% de tarifa vigente). | Productores agropecuarios en general. |

| NOMBRE | Aspectos Relativos al Comercio | Aspectos Relativos a los Recursos Naturales | Aspectos Relativos a Incentivos Fiscales | Aspectos Relativos al Empleo | Aspectos relativos al Crédito y la Inversión. | Destinatario |
|---|--------------------------------|---|--|------------------------------|---|--|
| <p>Ley No. 4 de 1994. "Se establece un sistema de intereses preferenciales al sector agropecuario (FECI)".</p> | | | | | <p>Se establece un régimen de descuento en la tasa de interés del crédito que concedan los bancos o intermediarios financieros.</p> <p>Se establece como requisito: un solo préstamo por CP/R y, el monto no debe ser mayor de B/. 200,000.00 por CP/R.</p> <p>Los fondos provienen del 1% de los préstamos personales y comerciales mayores de B/. 5,000.00, que otorgan los bancos o intermediarios financieros.</p> <p>El 50% de los fondos corresponden al FECI y el otro 50% al BDA.</p> <p>- El excedente de la parte correspondiente al FECI debe ser destinado en préstamos al 1% de interés al BDA (75%) y a los GAPA (25%).</p> | <p>Sector agropecuario calificado y agroindustrial no tradicional.</p> |

| NOMBRE | Aspectos Relativos al Comercio | Aspectos Relativos a los Recursos Naturales | Aspectos Relativos a Incentivos Fiscales | Aspectos Relativos al Empleo | Aspectos relativos al Crédito y la Inversión. | Destinatario |
|--|--------------------------------|---|---|------------------------------|--|---|
| Ley No. 108 de 1974. Reformada por Ley No. 28 de 1995. | | | <p>- Derecho al CAI equivalentes al 20% del valor agregado nacional de bienes exportados (vigente hasta el 31 de diciembre del 2,000);</p> <p>- A partir del 1 de enero del 2,001 hasta el 1 de enero del 2,002 dicho beneficio se reducirá a un 15%.</p> | | | Exportadores de productos no tradicionales. |
| "Se establecen los Certificados de Abonos Tributarios (CAI)." | | | Exoneración del impuesto sobre la renta de los ingresos provenientes de intereses y comisiones devengados de bancos e instituciones financieras de crédito. | | Crédito no mayor de B/. 100,000.00; plazo no inferior a 3 (tres) años con periodo de gracia para pago de capital no menor de 1 año; tasa fija no mayor a la TRMIL. | Sector agropecuario y agroindustrial (beneficiario indirecto); Instituciones de Crédito (beneficiario directo). |
| Decreto de Gabinete No. 51 de 1990. "Se otorgan incentivos fiscales para la promoción del otorgamiento de préstamos y otras facilidades de créditos destinados al sector agropecuario y agroindustrial". | | | | | | |
| Ley No. 47 de julio de 1996. "Se dictan medidas de protección fitosanitarias y se adoptan otras disposiciones | | | | | | |

| NOMBRE | Aspectos Relativos al Comercio | Aspectos Relativos a los Recursos Naturales | Aspectos Relativos a Incentivos Fiscales | Aspectos Relativos al Empleo | Aspectos relativos al Crédito y la Inversión. | Destinatario |
|--|--|---|--|------------------------------|---|---|
| <p>Decreto Ejecutivo No. 44. "Se crea el programa de viveros regionales".</p> | | <p>Tiene como objetivo la reactivación de los viveros del Instituto Nacional de Agricultura en las distintas regiones del país orientados a reforzar programas de desarrollo rural bajo el concepto agroforestal y reforestación.</p> | | | | <p>La población rural a través de los programas correspondientes.</p> |
| <p>Decreto No. 22 de 15 de febrero de 1996. "Se faculta al MIDA para esta-blecer zonas de seguridad fitozoo-sanitaria en ins-talaciones por-tuarias nacionales y se reglamentan las operaciones de tránsito en y entre puertos paname-ños de productos y agropecuarios."</p> | <p>Se crea un sistema tendiente a esta-blecer zonas de seguridad fitozoo-sanitaria para el tránsito de productos sanitarios y subproductos agropecuarios provenientes del extranjero y con destino obligado al exterior.</p> | | | | | <p>Embarcadores, consignatarios y transportistas de mercaderías de origen agrícola.</p> |

| NOMBRE | Aspectos Relativos al Comercio | Aspectos Relativos a los Recursos Naturales | Aspectos Relativos a Incentivos Fiscales | Aspectos Relativos al Empleo | Aspectos relativos al Crédito y la Inversión. | Destinatario |
|--|---|---|--|--|--|---|
| Anteproyecto de Ley "Por el cual se establece un régimen de fomento a las actividades de forestación en terrenos de aptitud forestal y frutal. | Se estima un impacto considerable en función de los beneficios generados por la comercialización de los rubros plantados, ya sea en el mercado nacional como en el internacional. | El incentivo consiste en un aporte económico concedido por el Estado a aquellas plantaciones de forestales o frutales que se lleven a cabo en áreas determinadas (Cuencas Hidrográficas). | | Se estima un impacto considerable en función de la generación de empleo que involucra la actividad a fomentar, tales, creación de viveros, establecimiento de plantaciones, mantenimiento y aprovechamiento. | Los aportes económicos otorgados son retornables al estado al momento en que la plantación se encuentre en plena producción. | Productores en general no beneficiarios de la Ley 24 de la Reforestación). |
| Anteproyecto de Ley "Por el cual se crea el Fondo Agropecuario de Garantía". | | | | | Consiste en la creación de un fondo que respalde los créditos de pequeños productores carentes de garantías suficientes que les permitan tener acceso al crédito agrícola. | Pequeños Productores de rubros tradicionales, no tradicionales, de fomento, y lechería. |
| Anteproyecto de Ley de Incentivos a las Actividades Productivas. | | | | | Consiste en el otorgamiento de un incentivo a aquellos proyectos de inversión que demuestren generar una mayor productividad dentro del sector agropecuario. | Productores en general |

Anexo 2

Los Avances en la Política Sectorial

| Políticas Sectoriales | Avances | Lo que queda por hacer |
|--|---|--|
| 1. Generación/investigación y transferencia/extensión Agropecuaria. | Elaboración del componente del Programa de modernización de Generación y Transferencia de Tecnología. | Implementación de las acciones programadas. |
| a. Integración de los servicios de generación y transferencia. Orientación participativa del grupo meta (pequeños y medianos empresarios y ONGs) Investigación adaptativa. | *Plan de investigación y transferencia de tecnología de Chiriquí y Bocas del Toro. Modificación a la Ley 5. | |
| b. Continuar los nexos de cooperación con organismos internacionales y regionales. | Cooperación del IICA, CATIE, ISNAR, CIMMYT, CIAT en ejecución. | Ampliación de la cooperación en áreas de apoyo a la implementación del Plan Sectorial. |
| 2. Sanidad Agropecuaria | | |
| a. Modernizar el servicio: readecuar las normativas y evaluar las posibilidades de privatización parcial. Fortalecer actividades y programas de sanidad. | Ley 69 de Salud Animal pendiente de aprobación. Ley 47/96 de Salud Vegetal aprobada, Diseño y elaboración del componente de Sanidad del Programa de modernización. | Implementación de las actividades programadas. |

| Políticas Sectoriales | Avances | Lo que queda por hacer |
|---|--|--|
| 3. Financiamiento y crédito | | |
| a. Fortalecer la transformación productiva, la comercialización de productos y la comercialización a través del crédito. Reconocer los costos de los servicios técnicos y su movilidad profesional. | Perfil de Proyecto "Programa de Crédito Agropecuario a Pequeños Productores Organizados en Cooperativas" Panamá Oeste, Coclé (parte de Herrera y Los Santos). Ejecutor: MIDA, FES. Posible fuente: FIDA. | Finalizar las negociaciones para el financiamiento del proyecto. Identificar proyectos de inversión privada para apoyar la reconversión y modernización productiva y la estrategia de exportación de productos sectoriales. |
| b. Redefinir y modernizar el BDA. | Propuesta de ajuste al BDA y saneamiento de la deuda en un perfil de discusión. | Discutir y elaborar una estrategia para la implementación de los ajustes que se requieran en el BDA. |
| c. Explorar mecanismos de redescuento innovativos que den liquidez a la cartera de inversiones de capital fijo. | | Incorporarlas en la propuesta del nuevo BDA. |
| d. Reestructurar y modernizar el sistema de seguro agropecuario. | Ley 34/96 del ISA aprobada, donde se elimina el monopolio estatal y se inicia un proceso de ajuste institucional. | Completar los ajustes propuestas y fortalecer las acciones de seguro rural para apoyar el proceso de reconversión y modernización productiva. |

| Políticas Sectoriales | Avances | Lo que queda por hacer |
|--|---|--|
| <p>4. Comercio internacional y comercialización</p> <p>a. Armonizar la política de comercio exterior con la gradualidad del proceso de apertura económica y redefinir los elementos de política de comercio exterior agropecuaria.</p> | <p>Participación del MIDA en las negociaciones y la definición de las políticas comerciales.</p> <p>Elaboración de estudios de mercado para identificar rubros con mayor potencial en el mercado internacional.</p> | <p>Implementar programa de capacitación en el ámbito de funcionarios y con la incorporación de representantes del sector privado.</p> <p>Fortalecer la capacidad técnica para el análisis y elaboración de políticas comerciales así como para apoyar la conducción de las negociaciones internacionales.</p> <p>Diseñar e implementar estudios para apoyar la definición de políticas y la formación de estrategias de negociación.</p> |
| <p>b. Modernizar la legislación sanitaria a las normas del comercio internacional.</p> | <p>Ley de Salud Animal. Ley de Sanidad Vegetal</p> <p>Ley de Agroquímicos</p> <p>Decreto 22/96 creando zonas de seguridad fitosanitaria</p> <p>Decreto 17/96 que controla e inspecciona la fiebre aftosa de la frontera con Colombia.</p> <p>Facilidades para determinar residuos tóxicos en las carnes</p> <p>Sistema de información del IMA en ejecución.</p> | |
| <p>c. Mejorar la transparencia del mercado con mayor información de precios y mercados así como racionalizar el registro comercial de insumos agropecuarios.</p> | | <p>Incorporación de los usuarios al servicio.</p> |

| Políticas Sectoriales | Avances | Lo que queda por hacer |
|--|--|---|
| <p>5. Reconversión productiva:</p> <p>a. Identificar opciones para la diversificación,</p> <p>b. Identificar cuellos de botella: infraestructura, servicios, innovaciones facilitar contactos entre productores y mercados</p> <p>c. Identificar necesidades de capacitación</p> <p>d. Diversificación a través de agricultura de contrato</p> | <p>Acción de los Comités Nacionales y Regionales de Exportadores de Productos no Tradicionales.</p> <p>Proyecto de Ley de Incentivos a la Productividad.</p> | <p>Profundizar las propuestas del PASA en las regiones y desarrollar las propuestas concretas de proyectos y tareas para la reconversión.</p> |
| <p>e. Junto con las autoridades locales, diseñar y promover mejoras en la infraestructura de mercados, mataderos, industrialización de subproductos, servicios de comercialización, incorporado a los productores.</p> | | <p>Identificar y acordar acciones a partir de los integrantes de las diferentes cadenas producción consumo.</p> |
| <p>f. Evaluar el impacto de los monopolios y oligopolios sobre el comercio interno y externo: definir metodología y sugerir instrumentos de política para remover restricciones</p> | <p>Aprobada la Ley de Defensa de la Libre Competencia y Asuntos del Consumidor.</p> | <p>Fortalecer las capacidades técnicas en el IMA para la conducción de las medidas legisladas.</p> <p>Diseñar e implementar los estudios necesarios para la evaluación de condiciones de competencia en los mercados con problemas.</p> |

| Políticas Sectoriales | Avances | Lo que queda por hacer |
|--|--|---|
| 6. Recursos naturales y medio ambiente | | |
| a. Generar capacidad institucional para participar en la elaboración de normas técnicas de calidad ambiental, para el aprovechamiento racional del bosque en áreas protegidas y para el manejo y protección de especies silvestres | Elaboración de los componentes del proyecto de "pobreza y recursos naturales" | Fortalecimiento institucional del MIDA, instituciones semiautónomas y autónomas con capacitación y asistencia técnica nacional e internacional. |
| b. Normas que racionalicen el acceso y usufructo de los recursos naturales. Código ambiental, código agrario, legislación de aguas, uso de la biodiversidad, etc. | Ley de conservación del medio ambiente y formulación del Plan Estratégico Nacional de Riego. Anteproyecto de la Ley de aguas: derechos de propiedad. | |
| c. Incorporar el INRENARE al sector público agropecuario (introducir actividades de desarrollo del recurso forestal). | Proyecto de pobreza y recursos naturales. | Incorporar al INRENARE en la programación y coordinación de actividades de desarrollo rural y ataque a la pobreza rural. |
| d. Mecanismos de apoyo a la reforestación: incentivos para el manejo sostenible. | Anteproyecto de Ley de fomento a la Reforestación. | |
| 7. Información | | |
| a. Información de mercados y precios (captar, procesar y difundir la información al mercado Panameño) | Servicio de información del IMA. Proyecto BID de Modernización (componente sistema de información de mercados). | Incorporación de los usuarios al servicio. |

