

Actualidad Educativa

LATINOAMERICANA

ISSN 1959-1887

Septiembre, Vol. 10, N°1 2019



*Micotoxinas •
de Alternaria
en alimentos
frescos y productos
procesados:
métodos
de análisis y efectos
en la salud*

*La Institucionalidad •
del Sector
Agropecuario
Panameño*

*Técnica de Producción Agrícola •
a base de Hidrogel aplicada
al Cultivo de Tomate*

*Teak Efficiency and Environmental •
Education Methods for Batipa*





La Institucionalidad del Sector Agropecuario Panameño



Por: Enrique A. Sánchez-Galán
 M. Sc. en Desarrollo Agrícola
 Sostenible y Política Agraria
 Profesor Asistente/Ingeniero
 Agrónomo Investigador
 Departamento de Desarrollo
 Agropecuario
 Facultad de Ciencias Agropecuarias
 Universidad de Panamá
 Email: enriqueasg@hotmail.com /
 enrique.sanchezgalan@up.ac.pa

El génesis de la organización de la economía panameña

Diversos especialistas de la historia de Panamá han manifestado que la posición estratégica de la República de Panamá y su geografía marcaron el desarrollo de su economía hacia las actividades logísticas, comerciales y de tránsito. En el contexto de la época Republicana que inició en 1904, el resultado de la construcción del Canal en 1914 ha sido, por ejemplo, el desarrollo comercial de los centros urbanos y, por consecuencia, de algunos puntos en el interior, eso sí, en función de ese comercio transitista que a la larga ha disminuido el interés por las labores agrícolas en detrimento profundo del país. Chong Marín (1998)

Desde inicios del siglo XX, la planificación de los gobiernos de turno se dirigió a fortalecer, principalmente, el comercio y los servicios. Pero no fue hasta mediados de este siglo que se llevó a cabo un plan estructurado para la creación de instituciones de apoyo y fomento para el sector agropecuario.

Un incuestionable enfoque hacia el desarrollo agrario

En el primer periodo dictatorial de la época republicana de Panamá, el sector agrícola fue el enfoque de quien ostentaba el poder de gobernar la nación. En 1972, el general Omar Torrijos Herrera, quien asumió el poder por medio del golpe de Estado del 11 de octubre de 1968, presentó una reforma constitucional llamada "las nuevas instituciones del proceso revolucionario". En lo que respecta a las instituciones del sector agropecuario, en 1973 se crearon entes gubernamentales como el Instituto de Seguro Agropecuario, el Instituto de Mercado Agropecuario, Banco de Desarrollo Agropecuario, la Corporación Agroindustrial de Azuero, entre otras. Además, se inició el desarrollo de los asentamientos campesinos para la producción, distribución y venta de productos agropecuarios. Estas organizaciones se constituyeron en el marco del cooperativismo y el régimen comunitario de la posesión de la tierra. El líder populista, cuyo mandato duró desde 1968 hasta 1981, logró orientar la visión hacia el desarrollo del agro, pese a estar inmerso en una heredada economía de libre mercado. Precisamente logró algunos de sus objetivos mediante políticas de fomento apoyadas en las instituciones creadas durante su administración. Todo esto para beneficiar a las zonas rurales, ejes de producción de materia prima y de alimentos para la población panameña. Una población que para la década de los 70 era de 1.428.082 habitantes, de las cuales un 52.43% habitaban en las zonas rurales.



Las consecuencias de la imposición externa de políticas neoliberales

Aproximadamente una década después (años 80) se llevaron a cabo grandes obras públicas, inversiones en empresas estatales, ampliación del régimen de servicios estatales, la implantación del principio de "salud igual para todos", la protección al producto nacional, los préstamos a los pequeños y medianos empresarios y productores, lo que causó en Panamá un alto endeudamiento con las instituciones de crédito internacional. Estos préstamos fueron parte de una política neoliberal para minimizar el rol "intervencionista" del Estado. Los países eran condicionados a desarrollar una serie de cambios en la gestión de la economía pública. Estas medidas promovidas por organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) son conocidas específicamente como "Políticas de Ajuste Estructural" y fueron implementadas a nivel mundial.

El nivel de endeudamiento provocó que el Estado alineara el gasto público y las inversiones hacia sectores de mayor rentabilidad y de menor tiempo de retorno, según las condiciones del momento. Las políticas de apoyo a los productores agropecuarios fueron recortadas en gran medida y se prefirió desarrollar el sector de los servicios durante las dos últimas décadas del siglo XX. Durante ese periodo se desarrollan las condiciones políticas y económicas para crear el sistema bancario de Panamá, constituido principalmente por la banca privada, con una gran participación de capital extranjero. Lo que posteriormente se convierte en un pilar fundamental de la economía panameña que sigue vigente hasta el presente. Además, el 31 de diciembre de 1999, el canal de Panamá fue revertido a los panameños por el cumplimiento del plazo acordado en la firma de los tratados Torrijos - Carter. Esta causa coyuntural estableció el punto de partida para expandir las actividades de servicios relacionados al transporte marítimo según el potencial y las necesidades del país. Para tener una idea de los aportes directos del Canal de Panamá; en el año fiscal 2015, según el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) los tributos de la Autoridad de Canal de Panamá

(ACP) al Tesoro Nacional fueron de B/. 1,078 millones de balboas (2% del PIB). Cifra cercana al aporte del sector agropecuario al Producto Interno Bruto (según datos del INEC : 2.7%). Esta comparación exhibe la importancia del negocio del tránsito marítimo en Panamá y sus actividades económicas colaterales.

Los esfuerzos de Torrijos, un análisis más allá de las pasiones políticas

Actualmente el engranaje institucional público del sector agropecuario está compuesto por dos ministerios, siete instituciones descentralizadas, dos empresas públicas y dos intermediarios financieros. El ente rector de las políticas públicas

En los acuerdos de Bretton Woods en 1944, se reglamentaron las relaciones comerciales y financieras de los países desarrollados. Luego de la Segunda Guerra Mundial, los defensores de la teoría económica liberal recomendaron poner fin al proteccionismo. También se crearon instituciones financieras internacionales (FMI y BM) que iniciaron sus operaciones en 1946, principalmente en materia de crédito internacional.

El aporte directo al tesoro nacional no mide la producción de riqueza de una entidad (Contribución al PIB), sino la parte de riqueza neta que es ofrecida como tributo directo al Estado. Instituto de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República de Panamá.

dirigidas a desarrollar el sector agropecuario es el Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Creado en el año 1973, por iniciativa del General Omar Torrijos Herrera, ya que antes las políticas agrícolas eran dirigidas desde el Ministerio de Agricultura, Comercio e Industria, establecido desde el primer gobierno de la época republicana.

La separación de las agendas agrícolas de las del comercio y la industria fue sustancial para otorgarle un enfoque institucional independiente. Esto con el fin de afrontar la problemática específica del sector agrario panameño, con un presupuesto de inversión y gasto definido, presentado por el Ministerio de Economía y Finanzas y ratificado por la asamblea general de diputados.

En el cuadro N°1 se pueden observar las instituciones públicas que conforman el sector agropecuario panameño en la actualidad, la función que realizan y su correspondiente fecha de creación.





⁴ El Ministerio de Ambiente tiene sus orígenes en 1998 con la creación de la Autoridad Nacional del Ambiente de Panamá (ANAM). Con ella, se crea la ley General del Ambiente de la República de Panamá.

Cuadro N°1: Engranaje institucional del sector agropecuario panameño

Institución	Siglas	Función	Fundación
Ministerios			
Ministerio de Desarrollo Agropecuario	MIDA	Formular, dirigir y poner en práctica la estrategia y política de desarrollo del sector agropecuario.	1973
Ministerio de Ambiente ⁴	-	Regir la protección, conservación, preservación y restauración del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y la Política Nacional de Ambiente.	2015
Instituciones Descentralizadas			
Autoridad Nacional de Administración de Tierras	ANATI	Regular y asegurar el cumplimiento y aplicación de las políticas, leyes y reglamentos en materia de tierras y recomendar la adopción de políticas nacionales relativas a estas materias o bienes.	2010
Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos	AUPSA	Asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes y reglamentos en materia de seguridad de alimentos introducidos al territorio nacional, bajo criterios estrictamente científico y técnico.	2006



⁵Es hasta 1965 que la Escuela de Agronomía (adscrita a la Facultad de Ciencias Naturales y Farmacia) se constituye en la nueva Facultad de Agronomía. Aproximadamente 20 años más tarde (1986) y mediante una reestructuración, cambia su nombre a Facultad de Ciencias Agropecuarias (FCA).
⁶Actualmente se denomina Mercados de la Cadena de Frío (MCF).

Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá	ARAP	Asegurar el cumplimiento y la aplicación de las leyes y los reglamentos en materia de recursos marino-costeros, la acuicultura, la pesca y las actividades conexas.	2006
Instituto de Investigaciones Agropecuarias de Panamá	IDIAP	Normar todas las actividades de investigación agropecuaria del sector público.	1975
Instituto de Seguro Agropecuario	ISA	Ofrecer una amplia gama de seguros y fianzas al sector agrícola, con la finalidad de compensar a los beneficiarios hasta un 90% en las pérdidas fortuitas.	1975
Instituto Panameño Autónomo Cooperativo	IPACOOOP	Formular, dirigir y ejecutar la política cooperativista en Panamá.	1980
Escuela de Agronomía de la Universidad de Panamá ⁵	UP	Desarrollar la docencia, la investigación y la extensión en el ámbito agrario.	1958
Facultad de Medicina Veterinaria de la Universidad de Panamá	UP	Desarrollar la docencia, la investigación y la extensión en la disciplina veterinaria.	1995
Empresas Públicas			
Instituto de Mercadeo Agropecuario	IMA	Implementar las políticas de mercadeo formuladas por el Ministerio, apoyando al productor nacional en la comercialización y mercadeo de sus productos.	1975
Secretaría de la Cadena de Frío ⁶	SCF	Lograr aumentar los niveles de calidad e inocuidad de los productos alimenticios perecederos comercializados actualmente en todo el territorio nacional, para coadyuvar con reducción de las mermas y el costo de la canasta básica.	2010
Intermediarios Financieros			
Banco de Desarrollo Agropecuario	BDA	Brindar con mayor eficiencia y agilidad, financiamiento a los productores rurales.	1973
Banco Nacional de Panamá	BNP	Desarrollo y fomento de actividades productivas con una cartera importante en actividades agropecuarias	1904

Fuente: Sección "historia" de las páginas web de las instituciones. La selección fue basada en los objetivos de cada institución





De las instituciones públicas existentes, aproximadamente 5 de 10 fueron creadas durante el periodo dictatorial de 1968 y 1981. En la actualidad, la necesidad de creación de instancias gubernamentales para el apoyo del sector agrario tiene poca relevancia. Debido a que las instituciones actuales, en teoría, abordan las principales temáticas vinculadas a las actividades del agro. Más bien la problemática radica en la calidad institucional de las mismas, el bajo presupuesto asignado y la poca eficiencia en el uso de los recursos.

Una crítica a la calidad agro-institucional

Hasta la fecha, el Estado panameño no ha implementado ningún sistema científico para la evaluación de la eficiencia del servicio y la producción de las instituciones afines al sector agrario. Por esta razón se dificulta mensurar, con precisión científica, la gestión realizada durante cada periodo de gobierno. Sin embargo, si se hiciera una revisión de los diarios nacionales de los últimos 15 años, se puede aserir que la mayoría de las instituciones con fines agrarios han sido fuertemente criticadas por las organizaciones de productores y/o por una parte de la población.

Entre las críticas más frecuentes están: 1) financiamiento tardío por parte de las entidades bancarias estatales, 2) demoras en los desembolsos de los programas de seguro agrícola, 3) moratoria en el pago de los beneficios o ayudas de las leyes de fomento y apoyo al productor y 4) Cambios de las disposiciones legales de los programas de apoyo al productor (ejemplo: fideicomiso). El funcionamiento de las instituciones públicas depende directamente de las restricciones establecidas desde el poder central, por lo tanto, se concibe el Estado como agente estratégico en la organización de la economía y sus instituciones. El Estado debe presupuestar eficientemente los planes estratégicos que se plantean a inicios de un periodo gubernamental.

Pues se espera que los ofrecimientos no vayan más allá de los recursos disponibles o de los límites reales. De igual forma, la visión de desarrollo evidenciada en los discursos debe ser sustentada en una asignación "prioritaria e importante" para las instituciones claves para el desarrollo de los distintos sectores. Es preciso indicar que no sólo se debe tratar el potencial del estímulo económico del gasto público o las inversiones en el corto plazo (aprox. 5 años). Es imprescindible saber que hay sectores donde los retornos económicos o en especie se perciben a mediano plazo o largo plazo (Por ejemplo: la agricultura, la educación y el medio ambiente). Por ejemplo, cuando se habla de "mediano plazo" se trata de aproximadamente de 10 a 15 años y 20 años o más para el largo plazo.

En relación con lo anterior, se puede hacer un análisis simple sobre el desinterés del Estado en impulsar los sistemas agrarios con una significativa asignación de recursos. La clase política panameña ha desarrollado una visión cortoplacista, en donde prácticamente la generación de beneficios en el corto plazo ha sido más importante. No se puede negar que posiblemente es un comportamiento racional para fines de popularidad frente a una reelección inmediata. Sin embargo, la perpetuidad de este comportamiento no es racional para la colectividad.

Si seguimos la tendencia actual, en el mediano y largo plazo, se puede producir una situación de inestabilidad y carencia de competitividad en los sectores abandonados. En el caso del agro panameño, este abandono edifica una población alimentariamente vulnerable a causa de la dependencia excesiva del comercio alimentario internacional. La vulnerabilidad que trae la dependencia excesiva es una realidad. Tenemos el caso de la crisis financiera del 2008, la cual causó un desequilibrio económico a nivel mundial. Muchos países con alta dependencia del mercado internacional sufrieron los impactos de economías ajenas. Por lo tanto, la producción nacional de alimentos debe ser una estrategia instaurada a través del tiempo, puesto es sin duda un reductor de vulnerabilidad y crisis alimentarias. Panamá es un país con potencial agrícola para producir gran parte de los alimentos que necesita la población. La condición de autosuficiencia, en los rubros más sensitivos, permite disminuir los riesgos de inseguridad alimentaria. En otras palabras, pase lo que pase en los mercados agrícolas internacionales, se pudiera garantizar la oferta de productos alimentarios (en cantidad, calidad y precio).

Bibliografía citada:

1. Chong Marín. 1998. Historia de Panamá. Editora Sibauste. 420 pags. ISBN:9962-808-00-6.

Bibliografía complementaria:

1. Joseph E. Stiglitz y Jay K. Rosengard. La economía del sector público. 4ta edición. Columbia University- Harvard. Traducción de Ma Esther Rabasco. ISBN 978-84941076-7-2. Año 2015. Antoni Bosh Editor.
2. Moon W. (2011). « Is agriculture compatible with free trade? », Elsevier, Ecological economics. p 01-12.
3. Sitios Web de las instituciones del sector agrario panameño.