

## Notas

1. *Fitolitos*: “pequeños granos de sílice presentes en las hojas y en otros tejidos de muchas plantas. Cuentan con formas elaboradas y muchas especies de plantas pueden ser identificadas con seguridad por las formas y el tamaño distintivos de sus Fitolitos”. *Polen*, “pequeños granos producidos por las plantas florales para asegurar la polinización, también son muy resistentes. Los granos de polen de diferentes especies de plantas muestran gran variedad de adornos superficiales... La mayoría de las especies de plantas pueden ser identificadas únicamente por sus granos de polen”. Tomado de, Linares, Olga, “Poblaciones humanas y medio ambiente: pasado y presente”. En, *Naturaleza Tropical* No. 6, *La Prensa*, 1994.
2. *Diccionario geográfico de Panamá*, vol. II, Editorial Universitaria, Panamá 2001.
3. La doctora Piperno, al igual que muchos otros investigadores actuales de la prehistoria, utiliza la datación *Antes del presente* (a. p.) Como su nombre lo indica, se refiere a hechos que ocurrieron años atrás utilizando como base de cálculo el momento actual, a diferencia de la costumbre de otros investigadores que usan como base la fecha del nacimiento de Cristo (A. C.)
4. Cooke, Richard, “Panamá precolombino”, en, *Dimensiones de la Historia de Panamá*, p. 20. Club Unión de Panamá, 2004.
5. Cooke, op. cit.
6. Piperno, Dolores y Deborah Pershal, *The Origins of Agriculture in the Lowland Neotropics*. Academic Press, 1998, pp. 294-295.
7. Piperno, Dolores y otros. “Paleoecological perspectives on human adaptation in central Panamá. The Holocene Geoarchaeology”, en *International Journal*, vol. 6, No. 3, 1991, John Wiley & Sons, Inc.
8. Linares, Olga. Op. cit.
9. Piperno, Dolores R., *Phytolith and charcoal evidence for prehistoric slash-and-burn agriculture in Darien rain forest of Panama*. Smithsonian Tropical Research Institute, Panama.
10. Traducción libre hecha por Ligia Herrera J.
11. Linares, Olga, op. cit.

# CARTA DE INTENCION DEL GOBIERNO AL BANCO MUNDIAL\*

Carta de Política Económica del Préstamo de  
Desarrollo de Política Institucional y de Finanzas Públicas

**Carlos Vallarino**  
Ministro de Economía y Finanzas

8 de septiembre de 2006  
PP-D-N°140

Señor  
Paul Wolfowitz  
Presidente, Banco Mundial  
Washington, D. C.

Estimado señor Presidente:

Desde el inicio del ejercicio de las funciones de la actual administración, se anunciaron las prioridades en la gestión pública; saneamiento de las finanzas públicas, la reducción de la pobreza, la generación de empleos a través del crecimiento económico, la ejecución de un programa de inversiones públicas que sirviera de sustento al crecimiento econó-

\*Versión tomada de la página de internet del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

mico, la transparencia en la gestión pública y el combate a la corrupción .

Nuestro diagnóstico de la situación económica estableció que la continuación del modelo dual de desarrollo, por un lado, con un moderno y competitivo sector de servicios y por el otro, con un sector productor de bienes con bajos niveles de productividad, no genera suficiente impulso para lograr reducir los niveles de informalidad y desempleo. Este modelo económico dual no facilita el mejoramiento de la mala distribución del ingreso y hace más difícil lograr una reducción significativa de la pobreza, especialmente en el interior de la República.

### **I. Objetivos estratégicos cuyos objetivos y medidas se presentan a continuación:**

#### 1. La Estrategia del Gobierno

El Programa de Gobierno de la actual Administración está basado en cinco pilares:

1. Reducción de la pobreza y mejora de la distribución del ingreso mediante un Programa de subsidios directos, focalizados a los más necesitados, y la ejecución de programas que fortalezcan la capacidad productiva de la economía con la inserción al mercado de grupos excluidos.

2. Una política de crecimiento económico para la generación de empleos fundamentada en (i) el desarrollo de un modelo de apertura comercial, que incluye la firma de Tratados de Libre Comercio, especialmente con Estados Unidos de Norteamérica y otros bloques importantes; (ii) la promoción de una economía de mercado, con neutralidad de incentivos; y (iii) potenciar el desarrollo de la posición geográfica, con la ampliación y modernización del Canal de Panamá, (iv) la desregulación de los mercados y la eliminación de las barreras de entrada a los mismos, para asegurar igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, reducir la presencia de concentraciones y monopolios, y de esta manera fomentar la competencia en busca de una baja generalizada de precios.

3. Saneamiento permanente de las finanzas públicas, acción

que es una precondition para el desarrollo económico sostenible, con un manejo responsable de las finanzas públicas a corto plazo y reformas estructurales para el largo plazo. Estas reformas estarán acompañadas de un control estricto del gasto corriente, donde se tiene como objetivo la generación de ahorro público que permita financiar una porción importante de la inversión pública.

4. Desarrollo de Capital Humano por medio de la reforma y modernización del sistema educativo que incorpore el estudio del idioma inglés, tecnología de cómputo y técnicas empresariales, con el fin de brindar un entrenamiento adecuado a la fuerza laboral.

5. Reforma y Modernización del Estado que garantice la transparencia y ayude a erradicar la corrupción en el Sector Público. Además se busca reestructurar el sistema de planificación de la acción del Gobierno, incrementando la participación del sector privado dentro del componente de inversión en infraestructura,

### **II. La Conducción Macroeconómica**

Al inicio de esta administración se enfrentaron graves problemas financieros inmediatos y de mediano plazo, entre los que podemos citar en alto nivel de endeudamiento, un déficit fiscal insostenible, ahorro público corriente negativo y serias dificultades en las finanzas de la Caja del Seguro Social (CSS). Así tenemos que el déficit del Sector Público no Financiero (SPNF) pasó de B/.623 millones en 2003 a B/.691 millones en 2004, llegando a representar casi el 5% del Producto Interno Bruto (PIB) en ambos años. Por su parte, el deterioro de las finanzas de la Caja del Seguro Social se puso de manifiesto cuando el déficit actuarial del Programa de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), según la norma legal, pasó de B/1,800 millones en 1999 a B/3,900 millones en 2005; mientras que el déficit actuarial total se estima entre 81.7 mil y 10 mil millones. Lo anterior puso en peligro la sostenibilidad financiera del Estado, e incidió en el riesgo país, situación que se agravó dada la falta de transparencia en el manejo de las cuentas fiscales, durante la administración pasada.

### **Nuestras metas a largo plazo**

Las metas de la Administración son las de reducir paulatinamente el déficit fiscal, lograr un mayor ahorro público para financiar el programa de inversiones, disminuir el peso relativo de la deuda pública y tener un sistema tributario con mayor elasticidad y equidad.

Principales Medidas Fiscales

- Solucionar la crisis fiscal ha sido prioritaria Las acciones de nuestra

- Administración, se han centrado en restaurar la disciplina fiscal, sincerar las cuentas fiscales y sanear las finanzas públicas. Esto se ha logrado mediante la ejecución de varias acciones, entre las cuales se incluye el control del gasto, en particular el corriente, y el aumento en los ingresos. Estas medidas lograron reducir el déficit fiscal del SPNF a 3.2% del PIB en 2005. Para mejorar el balance fiscal, en febrero de 2005 el Gobierno introdujo una reforma fiscal a través de la Ley 6 de Equidad Fiscal, la cual incluye un programa de reducción de gastos y una reestructuración del sistema tributario. Por el lado de los ingresos, la ley implantó, entre otros, un sistema de cálculo de impuestos los ingresos brutos de las empresas, como pago mínima anticipada del *impuesto* de la renta corporativa y eliminar un número significativo de regímenes preferenciales.

También se eliminó la exoneración del pago de impuesto sobre la renta a los ingresos personales de fuente extranjera que no cumplen ciertas condiciones. Se estima que la nueva ley redundará en un *aumento* significativo de los ingresos tributarios, habiendo ya contribuido a un incremento de 0.9% del PIB de los ingresos corrientes del gobierno central en 2005, comparado al 2004.

Por el lado del gasto público también se está haciendo fuertes esfuerzos para contener el excesivo crecimiento observado en los últimos años. Para lograr y mantener un futuro balance de las cuentas del Estado, se ha establecido: (i) reducir el empleo público, en los sectores no prioritarios, a los niveles de 1999, en base a lo que dicta la ley 6 del 2005 y (ii) limitar los gastos corrientes y administrativos para que esté en línea con los incrementos en la recaudación fiscal. Como primer resultado de estos esfuerzos, el empleo público total se ha reducido en 6,651 personas (o sea 4% del total) entre finales de 2004 y finales de 2005.

Se aprobó la reforma de la Ley de la Caja del Seguro Social (CSS) con la

finalidad de reducir su déficit. En diciembre del 2005, después de un amplio diálogo con la sociedad civil, se logró un consenso sobre los cambios necesarios para restaurar la sostenibilidad financiera y actuarial de los programas de la CSS, resolver duplicaciones e ineficiencias en los servicios de salud y aumentar la productividad en dicha institución. Actualmente, se trabaja en la reglamentación de esta Ley, con el propósito de completar los instrumentos legislativos necesarios para su correcta aplicación.

Durante estos últimos dos años que acaban de concluir, la economía ha

respondido a las medidas de reforma y a los estímulos en las políticas públicas, logrando un crecimiento de 7.6% en 2004, 6.4% en 2005 y para 2006, dado el fuerte crecimiento de 7.4% experimentado durante el primer semestre de este año, se espera un crecimiento superior al obtenido en 2005. Estos niveles de crecimiento se han fundamentado, primordialmente en el sector externo, a través del fuerte incremento en las exportaciones de los sectores ligados a los servicios, tales como: la banca, turismo, puertos, el Canal de Panamá y la Zona Libre de Colón, así como el crecimiento en el sector doméstico, en particular la construcción. Las perspectivas para los años venideros son muy favorables, debido al inicio de megaproyectos de inversión en el sector construcción entre los cuales se encuentra la modernización del Canal, el desarrollo de un Megapuerto en la costa Pacífica, la construcción de modernas torres y empleos inmobiliarios de alto costo, así como, buenas perspectivas en las exportaciones. Por otro lado, se ha logrado una reducción en el índice de desempleo abierto, el cual paso de 7.6% en el 2005 y a 6.8% en el 2006.

Buscamos disminuir el riesgo y la importancia relativa de la deuda pública.

Con estas políticas se espera, a mediano y largo plazo, mejorar la calificación de riesgo soberano de la deuda pública y del país, así como consolidar las condiciones macroeconómicas que faciliten el crecimiento y desarrollo de Panamá conjuntamente con las acciones tomadas, y con la finalidad de acelerar la disminución de la deuda, estamos explorando me-

canismos financieros para utilizar los activos del Estado en la reducción de los pasivos públicos.

Nuestra visión estratégica de desarrollo Económico y de Empleo hacia 2009 constituye el marco programático de nuestra inversión.

Para 2006 se estructuró el Presupuesto General del Estado con énfasis en el programa de inversiones dado su efecto en el crecimiento económico y mayor generación de empleo. El presupuesto de inversiones alcanzó la suma de B/.836.9 millones, lo cual sumado a los más de B/.150.0 millones de la Autoridad del Canal de Panamá, lo convierten en uno de los más elevados de los últimos años. Como hemos señalado, el presupuesto se fundamenta en los objetivos delimitados en los cinco pilares de la política económica, así tenemos que el “Saneamiento y Fortalecimiento de las Finanzas Publicas” se refleja en: (i) un aumento en el ahorro corriente del gobierno por el orden de B/.232.0 millones; (ii) el énfasis en las inversiones; y (iii) una reducción del déficit del SPNF del 3.2% en 2005 y al 2.9% del PIB en 2006 (4.9% en 2004). La orientación del presupuesto se manifiesta hacia los objetivos estratégicos o pilares de la política pública, lo que también se percibe claramente en el presupuesto de inversiones. En efecto, el 47% se destina a inversiones ligadas al crecimiento y generación de empleos (infraestructura e inversiones sectoriales), a su vez, un 24% se dedica a programas sociales y de reducción de la pobreza, mientras que un 23 % se orienta a inversiones en capital humano.

Las logros fiscales alcanzados por la Administración durante sus primeros 22 meses son muy importantes, pero aún quedan acciones para mejorar, y retos para ampliar el espectro de oportunidades de desarrollo para Panamá. En particular, se requiere un marco legal consistente con las metas de reducción de la deuda y mantenimiento de la estabilidad fiscal. En este contexto, se trabaja en una propuesta de reformas a la Ley de Reactivación Económica y Responsabilidad Fiscal (Ley 20 de 2003 con la finalidad de adaptarla a la estrategia fiscal y financiera del Gobierno y que define en forma clara las metas y objetivos de reducción de la deuda, los resultados y la metodología apropiada para la medición del déficit fiscal, así como aspectos cualitativos relacionados con la

transparencia basados en las sugerencias del informe sobre la Observancia de Códigos y Normas (IOCN) presentado por el Fondo Monetario Internacional y otras entidades especializadas.

También el Estado cuenta con activos que potencialmente pueden ayudar a reducir la deuda. Por consiguiente, se están evaluando alternativas y estudios, incluyendo la posibilidad de venta, concesión y apertura al sector privado en ciertas actividades actualmente reservadas para el Estado.

Metas fiscales de corto y mediano plazo. El Gobierno ha establecido las siguientes metas de corto plazo para 2006; i) Déficit esperado del SPNF será de 2.9% respecto al PIB (B/484.4 millones); ii) Déficit Operacional presupuestado de la CSS es de 0.7% del PIB (B/117.0 millones); iii) el nivel de Deuda Pública Consolidada respecto al PIB será de 61%; y a mediano plazo, es decir 2009, se espera tener un déficit fiscal menor al 1% del PIB, la relación Deuda Pública Consolidada del PIB estará alrededor del 54.4% y el Balance Operacional de la Caja de Seguro Social estaría reflejando un superávit de 0.3% del PIB nominal de 2009. Para alcanzar estas metas de mediano plazo, el Gobierno espera lograr aumentar el total de las recaudaciones tributarias por lo menos al 9% del PIB para 2009, y lograr reducir el número de los empleados públicos en aquellos sectores que no están regidas por leyes especiales al nivel que prevalecía en 1999.

### **III. Desarrollo de la Política Institucional**

Con la finalidad de hacer más transparente la gestión fiscal el Gobierno ha adoptado un nuevo sistema en las compras del Estado. En 2005 la Administración lanzó *PanamáCompra* (Decreto Ejecutivo N°98 - Gaceta Oficial N°25378) mecanismo diseñado para facilitar las contrataciones del sector público y herramienta para reducir la corrupción a través de mayor transparencia en las compras y contrataciones gubernamentales. Bajo el nuevo sistema, todas las instituciones del Gobierno Central y Entidades Autónomas y Semiautónomas, estarán obligadas a publicar la información relacionada con los procesos de contratación pública para ser transmitida por medio del sistema electrónico de contrataciones públicas. También se ha aprobado la Ley N°22 del 27 de junio de 2006 “que regula la Contratación Pública y dicta otras disposiciones”.

Esta ley lleva la intención de modernizar y transparentar las contrataciones y compras, además, haciéndolas más ágiles.

También con el fin de lograr mayor transparencia fiscal y la modernización del estado, el Gobierno ha empezado la implementación de un programa para mejorar los sistemas de gerencia financiera pública. Entre las principales medidas tomadas hasta mediados de 2006, el Gobierno ha iniciado (i) la publicación trimestral por parte del MEF y de la CGR de los balances fiscales del sector público, y (ii) un programa para reducir los atrasos fiscales en cuentas por pagar. En este respecto, se han logrado importantes avances: los atrasos en cuentas por pagar, que representaban un 13.1 por ciento del gasto total del gobierno central en 2004, fueron reducidos al 5.8 por ciento del gasto total en 2005. Otra importante iniciativa de Gobierno se refiere a la modernización del sistema de presupuesto público. El Gobierno está en proceso de modernizar su sistema de presupuesto mediante la introducción de un marco presupuestal de mediano plazo (para los años 2007-2010) que formará parte del Presupuesto Nacional a partir de 2007.

En cuanto a las metas de corto y mediano plazo, en este campo, el Gobierno está en el proceso de finalizar un plan de acciones basadas en el informe “CFAPAR” elaborado conjuntamente por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Entre las acciones planeadas, el Gobierno tiene la intención de continuar la publicación trimestral de los balances fiscales y de reducir los montos de los atrasos en cuentas por debajo del 5 por ciento del gasto total del gobierno central en 2006 y cerca del 2 por ciento del gasto total en 2009. Por otro lado, en la medida que se obtenga mayor experiencia con el nuevo marco presupuestal de mediano plazo, el Gobierno espera evolucionar en el mediano plan hacia un sistema de presupuesto en base a resultados con el fin de mejorar el impacto y eficiencia del gasto público.

#### **IV. Acciones Complementarias**

En este contexto, y para fortalecer el proceso de implementación de reformas, estamos solicitando el apoyo a la institución que Usted preside, para la consecución de un Préstamo de Desarrollo de Políticas, que brindan apoyo para reestable-

cer la sostenibilidad fiscal y ayudar a mejorar la efectividad y productividad del gasto público.

Adicional a las acciones contempladas, la Administración se compromete a realizar las siguientes acciones complementarias que profundizan la sostenibilidad de la agenda de reforma y darán apoyo a los objetivos de la operación solicitada.

1. Se requiere un plan integral de acciones complementarias para la adaptación al libre comercio. Para apoyar la formulación de políticas públicas que promuevan la inversión y las exportaciones, será necesario un plan para la elaboración de una agenda complementaria, estructuras e instrumentos necesarios para su ejecución y mecanismos de consulta con el sector privado y la sociedad civil.

2. Compromisos del Estado para mejorar el clima de inversión. Para fortalecer el clima de inversiones y la mayor competitividad internacional, la estrategia de la Administración, en el mediano plazo, hace hincapié en: (i) la provisión de servicios de infraestructura marítima (incluyendo la ampliación del Canal) y aeroportuaria; (ii) la promoción de la inversión y las exportaciones; (iii) ampliar la competencia en los mercados locales; (iv) la reducción de costos y barreras de transacción; (v) la innovación tecnológica; y (vi) la gobernabilidad y transparencia.

3. La Administración ha puesto énfasis en la apertura comercial con la negociación de tratados de libre comercio. Con este objetivo, la Administración tiene el compromiso de fortalecer el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) en sus funciones de negociación y administración de tratados y formulación de políticas públicas que apoyan el fomento de la inversión y las exportaciones.

4. Se requiere modernizar el marco institucional y jurídico que promuevan el sistema de mercado y mejoren su funcionamiento. Específicamente se trata de ampliar y asegurar la competencia y de bajar costos de transacción. La Administración se compromete a llevar a cabo los estudios sectoriales y legales que permitan eliminar barreras a la entrada y la falta de competencia, así como promover la defensa del consumidor.

## **V. En resumen**

Considerando la visión estratégica de esta Administración que contempla un marco macroeconómico conducente al desarrollo sostenible, la reducción de la pobreza, y una apertura comercial en conjunto con los cambios de política de sostenibilidad y transparencia fiscal efectuados, tal como han sido resaltados en esta carta, consideramos importante el apoyo del Banco Mundial a través del Préstamo de Desarrollo de Política Institucional y de Finanzas Públicas.

Por lo anterior, el Gobierno de la República de Panamá solicita la aprobación del préstamo citado.

Con las muestras de mis más alta consideración y estima le saludo

Atentamente,

Carlos Vallarino R.  
Ministro

## **TRAGEDIA E IMPUNIDAD EN EL SISTEMA DE SALUD\***

*Buscando Camino*

El envenenamiento por medicamentos fabricados en el laboratorio de la CSS, utilizando para ello el tóxico dietilene glycol que le fue vendido fraudulentamente a la institución en sustitución de glicerina pura, ha cobrado ya más de 40 víctimas mortales. Proporcionalmente hablando, más del doble de los fallecidos en la catástrofe de las Torres Gemelas de Nueva York. Y el listado sigue engrosándose día tras día, sin contar con las sospechas razonables de que los fallecimientos por tales causas se vienen produciendo desde el mes de junio y que el número de muertos ha sido manipulado por las autoridades de salud. Por si fuera poco, a los afectados que escaparon milagrosamente de la muerte se les tendrá que dar seguimiento médico por no menos de diez años. Se trata, a no dudarlo, de la más grande tragedia sanitaria de la historia de nuestro país.

\*Editorial tomado de *Buscando Camino* (Camino Alternativo), año V, N°133, 23 de octubre al 19 de noviembre de 2006.  
<http://www.nodo50.org/caminoalternativo/>