

MEMORIA DE LA TERCERA
ASAMBLEA GENERAL DE
GERENTES



MEMORIA
de la
III ASAMBLEA GENERAL DE GERENTES



MEMORIA
de la
III ASAMBLEA GENERAL DE GERENTES

26 y 27 de noviembre de 1966

Salón Bella Vista
del
Hotel El Panamá Hilton

UN MENSAJE
de



Su Excelencia
don MARCO A. ROBLES
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

** 4 **

1. 1



REPUBLICA DE PANAMA

PRESIDENCIA

29 de noviembre de 1966.-

Señor Gerente General:

Inaplazables compromisos fuera de la ciudad me impidieron asistir al acto inaugural de la Tercera Asamblea, pero he seguido de cerca las incidencias y resultados de esa jornada de trabajo que puedo catalogar de extraordinaria y que redundará en positivo beneficio para la institución que usted con acierto dirige. Por la participación de funcionarios directivos y técnicos, por la alta calidad de los trabajos presentados y por el caudal de experiencias y conocimientos que de ese congreso bancario se han derivado acerca de la realidad socioeconómica del país y la misión que corresponde al Banco Nacional en mi programa de Gobierno, estimo que esa Asamblea constituye un nuevo y vigoroso aporte para el proceso reformador que vive el país.

Me siento hondamente complacido de la constructiva colaboración que el Banco Nacional está prestando a mi labor de estadista. Al llevar sus programas crediticios, su asistencia técnica y su orientación estimuladora a las clases trabajadoras y empresariales de todo el país, tanto en la agricultura y la ganadería como en la industria y el comercio, no solamente está esa entidad alcanzando niveles de éxito nunca antes registrados en su historia, sino también contribuyendo a la realización de mi ideal de una nación más grande, más rica, más próspera y más capaz de encontrar el bienestar y la felicidad en sus propios recursos y en sus propios valores humanos.

Sírvase usted, señor Gerente General, llevar a todo el personal del Banco Nacional la expresión de mi simpatía y aprecio por la consagración y entusiasmo con que están laborando en beneficio del país y reciba la reiteración de mi alto aprecio por su fructífera gestión al frente de esa entidad.

Del señor Gerente General, con mi más alta consideración,


MARCO A. ROBLES
Presidente

Señor
Lcdo. Jorge T. Velásquez
Gerente General del Banco Nacional
E.S.D.

INTRODUCCION

Durante los días y las noches del sábado 26 y domingo 27 de noviembre de 1966, en el Salón Bella Vista del Hotel Panamá Hilton, de la ciudad de Panamá, más de cien gerentes, subgerentes y altos funcionarios técnicos y directivos del Banco Nacional de Panamá, laboraron intensamente en el análisis y evaluación de la labor desarrollada por la entidad durante el último año.

Esta "Tercera Asamblea de Gerentes y Subgerentes" organizada y dirigida por el Lic. Jorge T. Velásquez, Gerente General de la entidad, fue particularmente fructífera no solamente por el alto nivel y el denso contenido sustancial de los discursos, conferencias y exposiciones que fueron presentados y por la activa participación de los delegados de la Casa Matriz y de las veinte sucursales y agencias que funcionan en todo el país, sino también por el caudal de experiencias y la honda compenetración con que los asistentes intervinieron en los debates y en el planteamiento y dilucidación de los problemas.

Entre otros muchos aspectos positivos de esta Tercera Asamblea, es necesario destacar el hecho significativo de que el personal asistente, integrado tanto por funcionarios de prolongada hoja de servicios en la institución como por elementos nuevos incorporados recientemente al equipo humano de la entidad por su alta calidad técnica y su nivel académico, demostraron plena compenetración con la filosofía bancaria y las doctrinas crediticias que constituyen la esencia del proceso reformador que se ha operado en el Banco Nacional de Panamá durante los últimos dos años.

Tanto en el desarrollo del programa de exposiciones y debates como durante la Mesa Redonda sobre "Financiamiento para el Desarrollo", el equipo directivo y técnico que labora en la institución, mostró no solamente interés y conocimiento de los nuevos sistemas y métodos de trabajo puestos en práctica para cumplir los programas encaminados a intensificar el crecimiento económico y la potencialidad productora de todos los sectores de la comunidad, sino también valiosos conocimientos de las realidades nacionales y apreciables experiencias de las necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales de las diferentes regiones de la nación..

Para facilitar a los propios funcionarios del Banco Nacional de Panamá, en todos sus niveles, el mejor aprovechamiento de la labor rendida durante la Tercera Jornada Bancaria, así como para hacer posible el estudio de ese aporte al conocimiento de la realidad nacional por parte de los técnicos y expertos en la materia como de estudiantes y aficionados a tales disciplinas, recogemos en esta Memoria una síntesis de la labor desarrollada por la Asamblea de Gerentes y Subgerentes del Banco Nacional de Panamá durante los días 26 y 27 de noviembre de 1966.

AGENDA

SABADO, 26 DE NOVIEMBRE:

- I. 8:30 a.m.—Acto inaugural.
 - a) Discurso de apertura a cargo del Excelentísimo Señor Presidente de la República, don *Marco A. Robles*;
 - b) Discurso de don *Enrique A. Jiménez*, Presidente de la Junta Directiva;
 - c) Discurso del Lic. *Jorge T. Velásquez*, Gerente General.
- II. 10:00 a.m. - 1:00 p.m.—Mesa redonda sobre "Financiamiento para el Desarrollo".
Director del debate: Lic. *Jorge T. Velásquez*, Gerente General del Banco Nacional de Panamá.

Participantes:

Ing. David Samudio, Ministro de Hacienda y Tesoro.

Lic. Gonzalo Tapia C., Director General de Planificación y Administración de la Presidencia.

Lic. Carlos Velarde, Gerente General del Banco de Desarrollo Industrial

James Megellas, Director de la Agencia Internacional de Desarrollo en Panamá.

Lester Mallory, Representante del BID en Panamá.

Carlos Araya Borges, Representante de la ONU en Panamá.

Lic. Juan A. Tejada Mora, Asistente del Gerente General del Banco Nacional de Panamá.

Lic. José Guillermo Aizpú, Asistente del Gerente General del Banco Nacional de Panamá.

1:00 p.m.—Almuerzo ofrecido por el Banco Nacional en el Salón Lesseps del Hotel El Panamá Hilton.

- III. 3:00 - 7:00 p.m.—Exposiciones sobre Asuntos Jurídicos y Política Administrativa.

Expositores:

Lic. José Isaac Fábrega, Abogado Consultor del Banco Nacional.

Lic. Juan A. Tejada Mora, Asistente del Gerente General para Asuntos Legales.

Lic. Juan J. Illueca, Asistente del Gerente General para Asuntos Administrativos.

Sr. Damián Castillo, Jefe del Departamento de Auditoría Interna.

7:00 p.m.—Coctel en honor de los participantes, ofrecido en el Bar del Salón Bella Vista del Hotel El Panamá Hilton.

DOMINGO, 27 DE NOVIEMBRE:

- IV. 9:00 a.m. - 1:00 p.m.—Exposiciones sobre Política Económica y Crediticia.

Expositores:

Lic. Fernando Díaz G., Asistente del Gerente General para Asuntos de Crédito.

Sr. Federico Boyd, Sub-Jefe del Departamento de Investigaciones Económicas.

Sr. Jorge Halphen, Jefe del Departamento Internacional.

Dr. Hatuey Castro, de la Banca de Crédito Agropecuario.

Ing. Rogelio De Icaza V., Encargado de la Banca de Crédito Industrial.

1:00 p.m.—Almuerzo en el Patio del Hotel El Panamá Hilton.

- V. 2:30 - 3:30 p.m.—Exposiciones sobre Historia Bancaria Nacional y Relaciones Públicas.

Expositor: *Sr. Jorge Conte Porras*, Jefe de Adiestramiento y Bibliotecas.

- VI. 3:30 p.m.—Debate abierto para discutir sobre los temas que propongan los participantes.

- VII. Palabras de clausura, por el *Lic. Jorge T. Velásquez*, Gerente General.

MESA DIRECTIVA



La Mesa Directiva que organizó y dirigió las labores de la Tercera Asamblea de Gerentes y Subgerentes estaba integrada por el Lic. Juan A. Tejada Mora, Asistente del Gerente General para Asuntos Jurídicos; Ing. Rogelio De Icaza, Encargado de la Banca de Crédito Industrial; Lic. José G. Aizpú, Asistente del Gerente General para Asuntos Económicos; Lic. Jorge T. Velásquez, Gerente General; Lic. Juan J. Illueca, Asistente del Gerente General para Asuntos Administrativos; Lic. Fernando Díaz G., Asistente del Gerente General para Asuntos Crediticios; Ing. Rubén Darío Arosemena, Gerente de la Banca de Crédito Agropecuario; Ing. Julic A. Meléndez, Gerente de la Banca de Crédito Industrial; y el señor Damián Castillo, Jefe del Departamento de Auditoría Interna.

*JUNTA DIRECTIVA
DEL
BANCO NACIONAL DE PANAMA*



DIRECTORES:

Enrique A. Jiménez, Presidente
Carlos Eleta A., Vicepresidente
Adolfo Icaza
Servio T. Tribaldos
Héctor Marciacq

Lic. José Isaac Fábrega,

Abogado Consultor

DIRECTORES SUPLENTE:

Aníbal Vallarino
Rogelio De la Guardia
Mario Céspedes
Angel Grimas
Luis A. Corró

Lic. Juan A. Tejada Mora,

Secretario

DISCURSO

*del Ing. David Samudio,
Ministro de Hacienda y Tesoro, en representación del
Excelentísimo Señor Presidente de la República*



Es para mí un honor asistir, en representación del Excelentísimo Señor Presidente de la República, a esta Tercera Jornada de Gerentes y Subgerentes del Banco Nacional, a la que también se ha invitado a una serie de funcionarios de la Institución y algunas otras distinguidas personalidades del país.

Indudablemente, este sistema introducido por la alta regencia del Banco Nacional con el fin de lograr la superación en el campo de las actividades cotidianas bancarias, tiene que marcar jalones importantes en el desarrollo económico de nuestro país, ante el grave problema del desarrollo económico y social de nuestra patria, ante tantas necesidades de nuestra comunidad, ante el grave problema de los miles de panameños que se encuentran todavía en la miseria buscando una luz que alumbre sus hogares, y buscando también, —a veces perdidas las esperanzas—, que haya una positiva reacción en la alta dirección del Estado para poder encontrar un mejor destino.

Estas reuniones del Banco Nacional, que tienen como objetivo fundamental una mayor capacitación de todos los dirigentes de la Institución para tener una mejor preparación y mayor experiencia, para presentar un mejor trabajo, para poder cooperar en forma positiva al desarrollo del país, tienen que verse con agrado y satisfacción, y tienen también que aplaudirse porque sólo en la mayor capacitación, en la mayor competencia de los funcionarios públicos, se puede lograr que el Estado se maneje mejor.

Cuando niño, pasaba por el Banco Nacional de Panamá, situado en los bajos de la actual Presidencia de la República. Era una Institución tan pequeña, que hoy, cuando vemos el desarrollo tremendo que ha tenido en tan poco tiempo, nos sentimos satisfechos de ser panameños, y nos sentimos también satisfechos de que el Banco Nacional haya sufrido una transformación radical que lo coloca en forma competitiva y de igual a igual con otras Instituciones similares extranjeras.

Es que el Banco Nacional no podía continuar dentro de un freno que no le permitía romper el marco tradicional para buscar nuevas soluciones a los problemas nacionales. Si nosotros queremos para nuestra patria que se vayan solucionando los grandes problemas que la aquejan, tenemos que descansar en las actividades que pueda brindar y en los servicios que pueda ofrecer nuestra principal Institución de crédito.

Sin embargo, cuando se habla de desarrollo económico, muchas veces no nos damos cuenta que tal desarrollo no puede lograrse si nuestras Instituciones no se vigorizan y se desarrollan poderosamente. El Banco Nacional, aunque logre conseguir financiamiento internacional en buenos términos, aunque logre

un mayor apoyo financiero, no podría brindar un servicio positivo a nuestra Patria, si no estuviera preparado para brindar esos servicios.

Muchas veces lo hemos visto en la historia reciente del desarrollo económico de la América Latina: se logran los recursos financieros para hacer determinadas obras y, sin embargo, esas obras no pueden construirse eficientemente porque falta uno de los factores fundamentales, que es la capacidad de los hombres que tienen que dirigir la cosa pública. En consecuencia, no siempre se logra el éxito de una labor teniendo solamente recursos financieros: es necesario, a la par de los recursos financieros, tener a disposición los recursos humanos.

De allí la significación que el Gobierno Nacional le da a esta Jornada del Banco Nacional en que se reúnen, de temporada en temporada, los altos dirigentes del Banco Nacional con los dirigentes de todas sus Sucursales para discutir los problemas que les son comunes.

Es necesario que haya una comunión de voluntades, es necesario que haya una íntima comprensión del personal, porque los problemas del Banco Nacional no pueden dividirse en pequeñas Repúblicas, ni pueden dividirse en diferentes sectores. Tiene que haber una compenetración, en la que todos ustedes tienen que conocerse mutuamente: el Gerente o el funcionario de la Casa Matriz tienen que estar en conocimiento perfecto de lo que está pasando en todas las sucursales establecidas en la República.

Así mismo, esta rotación tan necesaria, este venir a sentarse a una mesa a discutir los problemas que cada uno encuentra y buscarle solución entre todos, uniendo sus inteligencias y experiencias, es un paso positivo para el desarrollo económico del Banco Nacional, y es un jalón que tiene que ser considerado desde el punto de vista integral en el desarrollo del país.

Es por esta razón que la política trasada por la Junta Directiva del Banco Nacional y por su Gerente General y Asesores inmediatos, de promover estas reuniones, de discutir en común los diferentes problemas que se presentan, de poner en conocimiento de todo el personal las directrices trasadas por la alta dirigencia, para dictar conferencias y dar nuevas luces sobre los últimos acontecimientos en el campo financiero, son escuelas que van enseñando y preparando a sus unidades, de manera que el Banco Nacional se presente ante nuestro país como la base fundamental en nuestro desarrollo económico.

Cada día, se buscan nuevas fórmulas para lograr terminar con la miseria, para darle la mano a los hombres de empresas, para guiar por medio de una metodología debidamente estudiada, sabiamente estructurada, los consejos que se requieren para lograr el éxito. Porque ya el banquero no sólo debe concretarse a prestar dinero y a cobrar dinero. El banquero también es un guía por su experiencia, que tiene muchas veces que corregir los proyectos que se presentan. Con sus experiencias, con los golpes sufridos, con los fracasos observados en otros clientes, tratar de guiarlos para que no cometan errores y para que sus empresas tengan éxito.

De allí que muchas veces la acción del banquero no sólo debe circunscribirse al manejo de una cuenta bancaria, sino a la orientación de sus clientes, para lograr éxitos rotundos que les permitan no sólo la recuperación de los préstamos, sino que éstos brinden realmente una labor también social en beneficio de nuestro país.

Cuando uno asiste a este tipo de reuniones, se da cuenta de que todo no está perdido, se da cuenta de que a pesar de estar en conocimiento de los grandes problemas que aquejan a nuestra República, se les está buscando solución.

A veces yo me digo y me pregunto si esta crítica constante de todos los panameños, de que generalmente nosotros nos metemos en todo y lo discutimos todo y lo criticamos todo, no es conveniente, para que tengamos un acicate en busca de soluciones. Es por esta razón que la capacitación, la comunión de todos los funcionarios de una Institución tan responsable como el Banco Nacional de Panamá, nos mueve a pesar que estamos avanzando, con paso firme y poderoso, en busca de un mejor destino para la República.

Señores: yo les deseo toda clase de éxitos en estas deliberaciones. Es de esperarse que si se sigue por este sendero, el Banco Nacional continuará creciendo poderosamente, que el Banco Nacional marcará las pautas esenciales para lograr nuestro desarrollo, y que el Banco Nacional será el sustento fundamental en las actividades económicas del país.

Quiero felicitar muy calurosamente a la Junta Directiva del Banco, y a su Gerente General, Lic. Jorge T. Velásquez, por esas inquietudes que al comienzo de su gestión fueron muchas veces criticadas por quienes no sabían cuales eran las metas hacia las cuales se proyectaban las doctrinas de la Gerencia. Hoy, cuando vemos al Banco crecer, cuando vemos al Banco obtener una personalidad no sólo respetada en el ámbito de la República, sino también en el ámbito internacional; cuando vemos que se abren nuevas agencias y sucursales; cuando vemos que la institución se sale del ritmo rutinario de la actividad comercial y se introduce a prestar apoyo para el desarrollo económico del país en el sector industrial y en el agropecuario; cuando se atreve también a arriesgarse en cierto tipo de préstamos que no precisamente significa una seguridad en el campo de la inversión desde el punto de vista netamente financiero, pero que si significan un aporte substancial al desarrollo económico de la República, entonces nos damos cuenta que el Gerente General había encaminado bien sus pasos y que está haciendo que este Banco signifique un apoyo positivo para la felicidad de nuestra comunidad.

Es por esta razón, señores, que yo considero que esa preocupación y esos desvelos, y las contrariedades que todo esto representa en la alta dirigencia del Banco Nacional, deben ser correspondidos por todos los empleados del Banco en la misma forma, y que esta actitud debe contagiarse, para que todas tengan la misma ansiedad de superación, de mayores conocimientos, de mayores esfuerzos, porque los graves problemas que tiene la República así lo exigen y porque es la única manera de encontrar el mejor destino para nuestra patria.

Les deseo éxito en sus deliberaciones y espero que estas jornadas continúen para beneficio de nuestra Patria.

de don Enrique A. Jiménez,
Presidente de la Junta Directiva



Al celebrarse la III Asamblea de Gerentes y Sub-Gerentes del Banco Nacional de Panamá, en la cual se plantean tradicionalmente los complejos programas administrativos y del crédito bancario que habrán de desarrollarse durante cada período anual, siento el vivo recuerdo de mis primeros años de servicio en esta organización, por la que he experimentado incesante desvelo y cuya trayectoria he seguido muy de cerca en un lapso que traspasa el medio siglo de existencia.

Mis vínculos con el Banco Nacional de Panamá, creo haberlo dicho antes, datan de fines del año de 1916, cuando se me designó Cajero de la Institución, cargo éste cuyas responsabilidades equivalían a lo que podría considerarse en la fecha de hoy un Jefe de Tesorería.

Acababa de cumplirse el primer mandato del Presidente Porras, con quien había colaborado por cuatro largos años de grandes realizaciones y experiencias. Entraba por las puertas del Banco Nacional, convencido de que esta empresa ofrecía una carrera permanente, a la que sin duda habría de dedicar desde entonces, todo el esfuerzo imaginable. Después de continuados años de duro trabajo, tuve el privilegio de ser distinguido en diversas posiciones, hasta alcanzar, de manera temporal, la dirección de esta entidad.

Cuando nuevas responsabilidades me alejaron físicamente de ella, no dejé de sentir su recuerdo, y las modestas contribuciones que hube de hacer en beneficio del Banco desde las distintas posiciones que me fueron encomendadas así lo demuestran.

Quizás el cariño y la lealtad especiales que siento por esta Institución emanan del hecho de que me ha tocado vivir sus épocas más difíciles, ya como Inspector designado por el Poder Ejecutivo para examinar su cartera, ya como Secretario de Hacienda, desde donde la defendí frente al pesimismo y la angustia de los años de la depresión mundial, la cual colocó en estado de zozobra tal a esta Institución, que no faltó quien pensara seriamente en adscribir sus funciones a un banco extraño.

Como Presidente de la República, comprendí que buena parte de las dificultades por las que había transitado el Banco, se debían a su temor de impulsar el crédito de inversión o de desarrollo, como suele hoy denominarse.

Y como quiera que me pareció que el Banco de Inversión frente al Banco Comercial era ecuación de difícil equilibrio, procedí como Mandatario a desligar las actividades comerciales de desarrollo, mediante la creación de entidades especializadas en la concesión y planeamiento del crédito de inversión en beneficio del interior de la República. Fue así como surgieron determinados

Bancos de Provincias, que más tarde fueron adscritos al Instituto de Fomento Económico y luego, definitivamente, reincorporados al Banco Nacional de Panamá con una nueva mentalidad saludable y beneficiosa, que hoy es parte integral de nuestra Institución.

En el año de 1964, retirado ya de la vida activa y entregado al reposo, fui llamado por el Presidente Robles, mi invariable y apreciado amigo, para que integrara la Junta Directiva en el carácter de Director Principal.

Si bien no dejaba de halagarme esta oportunidad que me ofrecía el destino de regresar a esta empresa pública de mis constantes inquietudes, pensaba que nuevos hombres y nuevas técnicas, reclamaban cambios trascendentales en un Banco que está llamado por su imperativo histórico a convertirse en el verdadero sostén financiero de la República. Sin embargo, el interés que siento por esta Institución hubo de compelerme a aceptar la nueva coyuntura de servirle y de estar cerca de ella en una etapa de su desenvolvimiento en que las aspiraciones, las ideas y el impulso creador de su Gerente General, Lic. Jorge T. Velásquez, le han imprimido una nueva tónica que conjuga cumplidamente aquella ecuación que a mi me pareció de difícil equilibrio: Banco de Inversión y Banco Comercial, en apretada y armoniosa síntesis preñada de virtualidades positivas para la economía nacional.

Hoy, al cumplirse en esta fecha la celebración de la III Asamblea de Gerentes y Sub.Gerentes del Banco Nacional de Panamá, por cuya continuación formulo mis mejores votos, consigno mi plena identificación con la política de esta entidad, que está tocando las puertas del campesino, y está abriendo con gran impulso y fé nuevos surcos de progreso en todos los sectores geográficos de la República, que están demandando cada día con mayor urgencia el desarrollo de nuestros propios recursos: los de la tierra, los de la ganadería y los de la industria nacional.

Señores: Esta Asamblea, cuyas sesiones formalmente ahora iniciamos, en vuelta en sus propios planteamientos, confronta la ocasión propicia para reafirmar esta política de crédito que habrá de darle respuesta al requerimiento de un Panamá en pleno desarrollo.

*del Lic. Jorge T. Velásquez,
Gerente General*



Al iniciar esta Tercera Asamblea de Gerentes y Subgerentes del Banco Nacional de Panamá, mi pensamiento se remonta veinticuatro meses atrás cuando, a escasos veintisiete días de haber iniciado nuestra administración en el Banco Nacional, organizamos la primera Asamblea de Gerentes. En estas jornadas, en forma amplia, se discutieron problemas comunes en relación con las atribuciones y responsabilidades que a cada uno de nosotros corresponden en esta institución. Llegábamos, entonces, frescos en nuestras ideas y llenos de energía para ponerlas en práctica, con el entusiasmo de querer realizarlas en el menor tiempo posible, para que ellas tuvieran el efecto que requerían las transformaciones de fondo que le hemos imprimido a esta institución, desde su estructura administrativa y la composición del elemento humano, hasta la orientación filosófica del crédito.

He de confesar, modestamente, que me siento satisfecho por el trabajo realizado por todos y cada uno de ustedes en las posiciones que actualmente ocupan. Creo que sin el aporte y respaldo entusiasta de todos los funcionarios del Banco, de los que están aquí y de los que no han podido venir, hubiera sido imposible llevar a cabo la reforma bancaria que nos propusimos realizar por mandato del Excelentísimo señor Presidente de la República, Don Marco A. Robles.

Este reconocimiento no significa en modo alguno que la obra haya terminado y que nada queda por hacer. Por el contrario, estimo que las complejas funciones que encuadran la administración y dirección de un banco de las características del nuestro, hacen necesario un constante renovar de ideas, de principios y de sistemas, que nos permita mantener la flexibilidad y la capacidad necesarias para la orientación del crédito hacia la función económica y social que le corresponde.

Es importante recordar que la ciencia económica, como instrumento básico para la mejor concepción de las funciones financieras y monetarias, como son las del Banco, está basada en principios que cambian, que se modifican y se alteran, de acuerdo con las circunstancias y los momentos históricos.

El funcionario, cuando es responsable y siente preocupación por la atención de diversos problemas, para la mejor ejecución de sus atribuciones, requiere también un constante renovar de ideas, en forma tal que éstas sean más positivas y beneficien mejor a la Institución de que forma parte. Nunca podría justificarse la muelle actitud de dejar hacer y dejar pasar las cosas. El banquero de esta Institución tiene que ser el agitador constante de nuevas ideas socioeconómicas que tengan como fin alcanzar mejor eficiencia y mayor productividad.

Los logros alcanzados son reveladores de que en estos dos años una armónica acción por parte de funcionario y público, ha producido efectos de lo que pudiéramos llamar la más honda transformación que entidad del Estado haya realizado, con los más positivos resultados económicos y financieros, como lo hemos expuesto en detalle en nuestro último informe a la Asamblea Nacional.

Estimamos que esta transformación ha sido posible porque hemos recibido en todo momento la orientación y el respaldo de la Junta Directiva, con la que hemos compartido una personal y estrecha colaboración. A esta labor conjunta se deben los resultados que mantienen a esta Institución en niveles de solidez y liquidez nunca antes alcanzados en la historia de la entidad.

Así vemos que desde el inicio de esta Administración a la fecha, el total de los recursos de la Institución señala un aumento que sobrepasa los nueve millones de Balboas. Igualmente, en ese mismo período, la cartera crediticia de nuestra Institución se ha expandido en más de siete millones de Balboas. Si agregamos a esta cifra el crecimiento registrado en los saldos de los depósitos, que ha sido mayor de seis y medio millones de Balboas en el mismo período, podemos concluir que le hemos ofrecido al país los resultados que habíamos planificado y que el Banco Nacional de Panamá tenía que realizar ineludiblemente para su consolidación y robustecimiento.

Quiero resaltar en esta ocasión, como motivo de gran satisfacción, que a pesar del aumento considerable de sucursales y agencias que hemos establecido en el país, que a pesar de la incorporación a nuestra Institución de más de cincuenta profesionales egresados de nuestra Universidad y de acreditadas universidades extranjeras, y que a pesar del aumento relativo de personal y del mejoramiento de salarios a todos los niveles, nuestra Institución terminará el presente año con una utilidad mayor en B/200,000.00 a la que se registró en el año de nuestra llegada al Banco Nacional de Panamá.

Quizás se requiera una explicación adicional para aclarar que en el caso del Banco Nacional y su proceso transformativo interno, no se ha limitado a los objetivos directos de la Institución, como demuestran los datos antes enunciados. Esa reforma ha ejercido un vigoroso efecto transformador para que nuestro país, por primera vez en sesenta años, se aboque a una política económica definida y a una actitud mental en los componentes humanos que exige más capacidad académica y técnica, más eficiencia, una indudable actitud superadora en sus funciones y una clara visión de lo que es nuestra República y de lo que constituye nuestra nacionalidad.

El marco filosófico y emocional en que se desarrolla el Gobierno del Presidente Robles, está caracterizado por una conducta de claro patriotismo, de absoluta eficiencia y de bien fundado optimismo. Nosotros, en el Banco Nacional, hemos logrado recoger e interpretar esas características como una expresión nueva que debe ser bandera de nuestra generación.

Son problemas fundamentales de la época actual las concepciones filosóficas del componente humano como factor determinante de una política económica de desarrollo. De allí que en la estructura de nuestra organización estatal, también debamos hacer incursiones en la conducta de los sectores humanos como integrantes de estratos socioeconómicos de la nación.

No sólo nos preocupa el estudio de los bajos niveles de ingresos de la gran mayoría de los panameños. No sólo es preocupación nuestra que en

una sociedad moderna, el ciudadano de las campiñas del interior, como de los barrios populares de nuestras ciudades principales, subsistan en condiciones morales, sociales y culturales inaceptables en este último tercio del siglo XX. Tampoco es únicamente la preocupación permanente por la libertad y la dignidad que deben existir en un estado democrático como el nuestro. Es también necesario el ahondar en la conciencia del hombre panameño de todos los niveles económicos y sociales, para estructurar una nacionalidad orgullosa, en donde el sistema político, el sistema económico, y el sistema social estén perfectamente equilibrados para la erradicación del hambre, la miseria y el desempleo.

La colaboración de todos los sectores que constituyen nuestra nacionalidad debe mancomunarse sus esfuerzos para el logro del desarrollo económico-social propuesto y para una acción mucho más efectiva, que nos permita ir al encuentro del futuro con recursos propios hacia ese desarrollo. Para ello es menester incrementar el capital privado, fortalecer el ahorro interno, impulsar una capacidad administrativa pública y privada más eficiente e incorporar la técnica indispensable para el logro de tales fines.

No es que pretendamos desechar la positiva ayuda y asistencia de los países extranjeros, como de los organismos internacionales creados para financiar proyectos de desarrollo. Muy por el contrario, recibimos y seguiremos recibiendo esa ayuda con el máximo agradecimiento de nuestra parte y con la disposición de su mejor utilización.

Pero todos sabemos igualmente, que se mueven nubes sombrías en las posibilidades para que estos mismos organismos lleven hacia adelante y en forma creciente tal asistencia económica. No debemos esperar que esto suceda, o que el efecto de su asistencia disminuya. Nosotros, que estamos compenetrados de este problema y altamente preocupados en que se mantenga el crecimiento económico que se produce desde hace dos años, creemos que todo ciudadano debe contribuir para acrecentar este desarrollo.

No podemos esperar soluciones a este problema si nosotros no aportamos nuestros conocimientos, experiencias y capacidades para consolidar una expansión económica propia. Es fundamental que comprendamos que nuestro país no puede seguir haciendo frente a situaciones desventajosas, como es la dependencia exclusiva de financiamientos internacionales o de ingresos fluctuantes.

No debemos llamarnos a engaño. El Presidente Robles ha fijado una política económica que señala derroteros precisos hacia una economía propia con raíces en las altas regiones de nuestras montañas, en nuestras costas y en nuestros llanos, cuya meta es más productividad, mayor aprovechamiento de nuestros recursos naturales, de nuestra materia prima, que crea más y mejores fuentes de trabajo.

La política económica está definida en el sentido de que hay que incrementar nuestra productividad en la industria, la agricultura, la ganadería, etc., para una escalonada substitución de importaciones con incremento acelerado hacia renglones de exportación. Este hecho traería como consecuencia inevitable un aumento en el consumo interno, el cual incide directamente de manera favorable en las actividades comerciales y de servicios.

Las reformas y la orientación económica puestas en marcha por el Gobierno del Presidente Robles hoy son mejor comprendidas y más notorias a todo el ancho y largo de la República. Ellas son el resultado de una gestión patriótica de panameños que tenemos como objetivo el encuentro en nosotros mismos, con nuestras experiencias y nuestros estudios, de la "solu-

ción de Panamá". Esa labor no ha terminado y debemos, en los próximos años y en las próximas administraciones, seguir fortaleciendo esta nueva estructura. Hacemos énfasis en "lo panameño" porque estamos convencidos de que el porvenir está en nuestras manos y debe ser tallado con ideas, con principios y con sistemas, pero utilizando la mejor madera humana que Panamá puede ofrecer para exponer esa gran obra reformadora.

Por designio histórico, vivimos un momento de nuestras vidas en el que tenemos que ser conscientes de las graves responsabilidades que debemos asumir entre el pasado y el porvenir. El presente es un instante en el proceso de cambios que sufre el mundo, al que no podemos darle las espaldas, que no podemos desconocer, y que requiere de toda la fuerza y la decisión para salir adelante con esas transformaciones inevitables, haciendo a un lado la tradición y los viejos moldes.

Nuevos hombres, de nuevas ideas y que procuren nuevos sistemas, son necesarios para servir a la comunidad y para la búsqueda inagotable del progreso y del bienestar nacional. Para ello, debemos mirar al pasado con reverencia y respeto, allí donde el pasado fue positivo, donde hubo una acción creadora y donde se proyectaron pedazos de nuestra historia. Pero debe haber abierta rebeldía en donde esos "estados históricos" son perturbadores, son frenos y obstáculos de la nueva generación en la búsqueda de nuestro progreso.

Es menester una acción más efectiva para conocer, interpretar y justificar plenamente cada capítulo de nuestra historia, con el firme deseo de exaltación y de respeto para la obra patriótica de los creadores y fundadores de nuestra República, de aquellos que nos han dado las hermosas instituciones democráticas de que hoy nos enorgullecemos, así como las esperanzas permanentes de vivir en un Estado democrático y republicano cada vez más perfecto. Es necesario hacer mayor énfasis en los valores positivos del pasado. Para ello, debemos utilizar mejor las aulas escolares en todos los niveles, en seminarios y foros públicos, y a través de los innumerables medios que el Estado posee.

Exaltemos la grandeza y la función histórica realizada por hombres de antes y después de la República hasta nuestra época. Que su memoria presente para nosotros una permanente fuente de inspiración y un constante llamado al trabajo, a la honestidad y superación, y no la negativa interpretación de no hacer ni dejar hacer. He aquí el reto que debe recoger nuestra generación en franca aceptación de que el mejor tributo a la historia es hacer y hacer para proyectar nuevas realizaciones a la historia del mañana.

Nuestros actos de ayer, hoy constituyen evidencia de nuestras realizaciones, reafirman nuestros objetivos y fortalecen nuestros pensamientos. Pero estas realizaciones, lo mismo que nuestros objetivos y nuestros pensamientos, requieren de todos ustedes la imprescindible actitud de que sea apreciado en todo su valor cada perfil de lo que queremos proyectar. Hay que confundirse con ellos, en sus fundamentos y en su permanencia, en una identificación que rechaza la mezquina actitud de lo pasajero y de lo personal. Cada acto de nosotros debe ser un acto de nuestra conciencia y ante la historia: la primera será enjuiciada por los pocos que estuvimos juntos, y la segunda por los muchos que no la vieron.

¿Por qué nuestro énfasis en una preocupación de fondo humano para el manejo y orientación del Banco Nacional? ¿Por qué nuestra marcada actitud en la conservación de un hombre panameño definido con conciencia clara y con una actitud nacional?

Porque, señores, nosotros comprendemos a cabalidad que en el momento histórico que vivimos, más que crear obras materiales, que el tiempo destruye, nuestra mayor responsabilidad es definir y consolidar la nacionalidad panameña.

Día a día se define mejor una auténtica nacionalidad panameña que parte actualmente de la alta dirección estatal con conciencia de lo nuestro, que debemos robustecer y exaltar sin temor porque ella es la mejor herencia nacional que podemos legar a las futuras generaciones. Que esa nacionalidad auténticamente panameña se entienda donde mayor y en forma más apropiada se haga uso de nuestro derecho soberano. Que se acepte que ella significa también el deseo permanente de fortalecer la confianza y la fe en nuestras propias capacidades y méritos. Que aceptemos que ella permita y asegure a todos los panameños mayor justicia social y mejores oportunidades.

Creemos en los destinos nacionales de la patria panameña, porque consideramos que su futuro es ancho y promisorio. Pero igualmente, pensamos que a él no entraremos, ni llegaremos a honrarlo, si no existe una clara convicción de que hay que despertar, mirar al porvenir con una fija meta de superación académica y técnica, que hay que desarrollar nuestras vocaciones, y que debemos para siempre sacudir la pereza y la indiferencia con que una leyenda negra nos ha confundido.

Sobre todo, trabajemos con ahinco para servir a la patria, no para esclavizar y empobrecer, sino para crear y producir para los muchos que requieren tanto. He aquí la alternativa: hacemos la revolución del talento o nos domina la revolución esclavizante.

*SE VA PRODUCIENDO UN CAMBIO
EN LA PSICOLOGIA DEL PANAMEÑO*

*por el Lic. José Isaac Fábrega,
Abogado Consultor.*



En exposición que formularé dentro de pocos días en centro universitario, tendré que hacer la revisión de la vida nacional en múltiples aspectos y ángulos. Pero permitidme que ahora, sin conferencia ni ensayo, examine rápidamente al hombre de nuestro país por aspecto especialísimo. Pues de tal observación se desprenderán conclusiones provechosas para la acción común en nuestro Banco.

Advenimiento deprimente

Los panameños advinimos desde hace muchos tiempos a la vida con un complejo trágicamente estancador de inferioridad o deficiencia innatas. Nos habíamos venido considerando a nosotros mismos como la debilidad o la nulidad casi absolutas con la secuela del fracaso inexorable. Y en cambio, en comparaciones afianzadoras de ese sentido de impotencia casi congénita, habíamos estimado siempre que todas las perspectivas de la realización abundante habían sido puestas por el Señor de los Cielos en el espíritu y las manos de los extraños que pisaban nuestra tierra. Y no remontaré a los tiempos de los tres siglos de colonia, pues tendría que efectuar entonces un extenso recorrido innecesario. Ubicados en el siglo diez y nueve, se advierte inmediatamente una serie de circunstancias traídas por la Historia, o por los hechos, que vinieron coadyuvando, una tras otra, a esa impresión de nuestra propia ineptitud insacudible. Hicimos la independencia de 1821. Y una triste necesidad indiscutible, que golpeó indudablemente en el espíritu individual del panameño, nos condujo a renunciar inmediatamente a la alcanzada libertad y a fundirnos modestamente en la Gran Colombia para encontrar el amparo que no podíamos proporcionarnos por nosotros mismos. Durante el período departamental pasaban por el Istmo hombres valientes que iban como aventureros a la búsqueda del oro en el Oeste de Norteamérica. Y nosotros estimábamos a aquellos hombres llenos de osadía como factores de una leyenda, que iban sin vacilaciones hacia el centro de esa leyenda fabulosa. Y cuando ellos regresaban de California, pasando siempre por el Istmo victoriosos y orgullosos con su carga metálica fulgente, desde nuestra peque-

ñez y nuestra humildad mirábamos a aquellos triunfadores con el tamaño de los cíclopes. Los de afuera constituían para nosotros el todo. Nosotros mismos éramos la nada.

Ferrocarril. Canal. Tratado de 1903

Desde los comienzos del 19 suspirábamos por la unión de nuestras costas atlánticas con las del Pacífico. Y fueron unos foráneos rubios quienes, desde el 28 de Enero de 1855, comenzaron a asombrarnos con el traqueteo de sus vagones y el resoplido de sus locomotoras. Bogotá fue para nosotros el centro lejano y maravilloso de donde emanaban todo el brillo intelectual que sustitúa a nuestra ignorancia y toda la sutil habilidad que reemplazaba a nuestra torpeza política. Los franceses, al llegar a nuestro país, en los intentos de construir el Canal, acentuaron en nosotros la persuasión de nuestra miseria connatural irremediable, con sus formas exquisitas en la vida cotidiana y con su clásico y pomposo atuendo parisense. Norteamérica, con el triunfo en la obra colosal, nos dió un mayor incremento a la sensación de que nosotros no éramos nada ni podíamos hacer nada, y de que solo desde afuera venían los que eran todo y los que podían hacer todo. Nosotros éramos, por nacimiento, lo tristemente negativo. Los demás veían la primera luz de la vida trayendo dentro de su cuna el signo de lo positivamente victorioso. En la cláusula primera del Tratado General de 18 de noviembre de 1903 pusimos temblorosamente nuestra independencia bajo el ala resguardadora de los Estados Unidos. En la cláusula séptima de aquel tremendo pacto bipartito, y en el artículo 136 de la Constitución del año cuatro, auspiciamos el que la América del Norte podría intervenir en nuestro país para restablecer la paz y el orden públicos, consignando así el reconocimiento de nuestra incapacidad hereditaria en disposiciones jurídicas nacionales e internacionales. Y en no pocas ocasiones fuimos a Washington con una lastimosa naturalidad, solo explicable por la seguridad en nuestra tradicional e invariable ineptitud absoluta, a solicitar la intervención de Norteamérica, declarando con nuestros ruegos quejumbrosos que carecíamos de idoneidad para la vida

democrática. El no ser, el no tener, el no poder nunca jamás, constituían en nosotros un fenómeno psíquico permanente.

Ni sabíamos ni intentábamos

Más aún: Nosotros no sabíamos, ni intentábamos saber, porque lo encontrábamos innecesario, del ajetreo comercial en escala considerable, de las labores de agencias o representaciones, ni de la polea para el taller, ni de las turbinas para la fábrica. Aquellos eran altos menesteres propios únicamente para los hombres de la China, o de Norteamérica o de Europa. Nos concentrábamos reducidamente en los fáciles negocios de cantinas, o de casas de arrendamiento para los antillanos dedicados a las labores canaleras. Muchas de nuestras legumbres nos venían de Costa Rica y nuestras naranjas de California. Y millares de toneladas de granos nos llegaban del Ecuador o del Asia. No es exagerado manifestar que la ortiga y el chumico eran el símbolo más cercano a la realidad de la producción de nuestra tierra panameña. No podíamos hacer más, ni esperar más, por aquella estancadora certeza nacional de que lo mínimo, lo absolutamente mínimo, constituía el exclusivo signo tozudo y fatal de nuestras vidas. No quiero significar que lo que los otros hacían por nosotros, o traían para nosotros, se debía siempre y directamente a nuestras súplicas originadas en un complejo de inferioridad. Pero sí digo que todo lo que por necesidad imperativa solicitábamos que se nos diera o se nos hiciera, aumentaba más y más nuestro complejo. Nosotros no éramos todas las veces la causa fundamental del desaliento. Pero aquello de que dependiéramos indispensablemente de lo extranjero para todo, aumentaba sin duda nuestra depresión y nuestro sentido de incompetencia, que venía de una génesis casi telúrica. Y permitidme una anécdota.

El mito indígena y Belisario Porras

Yo recuerdo, entre mis lecturas, algo que sucedió creo que en el Istmo y creo que siendo Vasco Núñez de Balboa el principal factor del episodio. Había cierta porción territorial de no poco número de hectáreas por las cuales, según concejas indígenas, nadie podía atravesar nunca. Pues quien por ellas daba un paso, caía muerto instantáneamente. Pero Vasco Núñez de Balboa, o el conquistador que fuese, picó un día con las espuelas a su caballo y cruzó la tierra vedada, llegando intacto y sonreído al otro extremo. Los indios quedaron atónitos. Pero había resultado roto el sortilegio con el golpeo de los cascos. Y tras Balboa siguieron poco a poco caminando los nativos, cada vez con mayor confianza, y adueñándose de aquel suelo, hasta entonces intocado, para transformarlo en región fructífera y habitable. Para mí el Vasco Núñez de la existencia republicana panameña fue por un ángulo muy particular el doctor Belisario Porras, sin que con ese ángulo quiera referirme a la totalidad de las variadísimas actuaciones del histórico Dirigente.

Dijo él del 14 al 15: "Nosotros no tenemos por qué seguir sumisamente ceñidos a codificaciones extranjeras". Y en 1917 pusimos en vigencia nuestros propios códigos que en no pocos aspectos se apartaban de las tradicionales matrices colombiana y española. Hubo sorpresa notoria. Pero se dió el primer mazazo al mito de nuestra ineludible incapacidad atávica. Sin embargo, esa demostración sugestiva de Belisario Porras con los Códigos esencialmente panameños, estuvo todavía lejos de ser suficiente para arrancar de sus raíces profundas la vieja seguridad de nuestra imperfección ingénita a grado máximo. Con la excepción del ilustre Augusto S. Boyd como cirujano, estimábamos en Panamá que no podía existir aquí más hombre de bisturí que el indiscutiblemente valioso Mr. Herrick, ni más clínico que el seguramente meritorio Mr. James, ni más unidades que la gratamente inolvidable de Mr. Getz en el ramo patológico. Los liliputienses no podíamos ser adición a los gigantes. Cuando en 1929 pensábamos en levantar nuestro Palacio de Justicia actual, trajimos por segunda vez de Italia, como la cosa más natural del mundo, a aquel arquitecto e ingeniero Rugieri que había ya coadyuvado tanto en la construcción de nuestro Palacio Nacional de hoy, al irrumpir la República. El Superintendente del Hospital Santo Tomás era el Mayor Bockock. Y hubo un gran grito general de alarma cuando Bockock anunció que se retiraría de Panamá para siempre. Pues estábamos seguros de que quedarían sin asistencia nuestros enfermos y aumentaría el porcentaje de nuestros muertos. Actuaban Adison T. Ruan y Mr. Morrel como Contralor y Sub-Contralor Generales. Y en qué abandono tristísimo y frente a qué perspectiva deprimente nos encontramos cuando Ruan y Morrell aliñaron su equipaje para dejar nuestro país! Era consejero y guía de la Policía Nacional —hoy la Guardia Nacional— aquel imborrable Mr. Lamb a quien observábamos con curiosidad los muchachos de ese tiempo, por su bien cuidada barba florecida y su porte artístico que nos causaba la impresión de figura cinematográfica. Y cuando los panameños nos dimos cuenta de que Mr. Lamb se nos iba, la expresión fue unánime: "Se acabó la Policía!". Pero pasaron el signore Ruggieri, y Mr. Herrick, Mr. James, Mr. Getz, Mr. Ruan, Mr. Morrell, Mr. Bockock y Mr. Lamb. Y no vino ninguna catástrofe! La urgencia nos empujó a entregar esos servicios a la rectoría de compatriotas nuestros, quienes comenzaron a dejarnos perplejos con sus pruebas de habilidad inesperada. Y ello ayudó un poco más a aminorar la leyenda que ya Porras había comenzado a destruir con el atrevimiento de sus Códigos.

Se sigue destruyendo la fábula

Pese a ese decaimiento de la fábula enervante, la verdadera afirmación rotunda para ser y hacer por nosotros mismos se fue afincando más o menos a partir de 1932. Harmodio Arias expresó desde el solio presidencial: "Es vergonzoso que gran parte de ese arroz que constituye nuestro plato básico cotidiano lo traigamos del extranjero".

Y comenzaremos del 33 al 34 a producir más y más nuestro arroz y otros granos, nuestras frutas, nuestras legumbres, nuestros tubérculos, aun cuando nuestro verdadero empuje para la creación se afianzó mas o menos del 48 al 50. Y mientras así empezábamos a la forja de la confianza interna en nosotros mismos, se quiso atravesar de nuevo el territorio misterioso e intocable del episodio indígena, esta vez en el plano de nuestra vida internacional que habíamos venido considerando resignadamente como intangible. Harmodio Arias, Ricardo Alfaro, Narciso Garay, Carlos L. López, Demóstenes Arosemena y yo, todos ellos en sus corceles potentes y yo sobre mi jamelgo cuyo lerdo pasitrote no se acompasaba al ímpetu veloz de mis incoformidades juveniles, atravesamos por los predios estimados como intran-sitables del Tratado de 1903 que parecía ya establecido para lo eterno. Manifestamos a Norteamérica: "Los panameños estamos dispuestos a valerlos por nosotros mismos, y no queremos intervenciones en nuestros asuntos domésticos". Y el 2 de Marzo de 1936 resultó cancelada para siempre la ingerencia norteamericana en nuestra vida, que luego borramos también de la norma constitucional en adecuada consonancia. Expresamos igualmente entonces: "Los panameños no deseamos más el resguardo de Norteamérica para nuestra vigencia, en el mundo, como un respetable Estado libre". Y se redujo a la nada, para siempre, la cláusula primera del Tratado de 1903 en que los Estados Unidos garantizaba nuestra independencia. Nos quedamos pues, así, intencionalmente solos con nuestra exclusiva personalidad para lo interior y ante el universo. De la secular noción fantástica sobre la incapacidad inherente a nuestro propio ser, habíamos pasado así, en ángulos variados, a la otra noción opuesta de la capacidad latente. Y vinieron la extensión de nuestra agricultura y nuestra ganadería, la creación de corporaciones industriales y de empresas panameñas de comercio, y la formación creciente de muy idóneos profesores nuestros, y profesionales nuestros, para los distintos ramos de la ciencia humana. Contra la añeja inseguridad en cuanto a nosotros mismos, con su secuela de parálisis, hay pues ya ahora la seguridad en nosotros mismos con sus consecuencias bienhechoras. Y dejadme, apreciadísimos compañeros míos en el Banco Nacional, que os presente algunos atisbos, ya situados en este plano de que ha surgido una medida nueva, radicalmente rectificadora en cuanto a nuestra raigal inhabilidad panameña.

No hay aún la total redención espiritual

Todavía no todos los panameños, y posiblemente no todas las numerosas unidades colaboradoras en el Banco, han arribado a esa naciente convicción de la potencialidad esencial panameña. Por el contrario, es todavía minoritaria, y posiblemente muy minoritaria, la cantidad de compatriotas que han anulado completamente aquel prejuicio retardatario. La apreciación razonablemente optimista del propio valer innato, radica solo hasta ahora en algunas zonas humanas.

Pues es difícil despojar completamente a todo en solo unos cuantos años, de lo que se había venido acumulando en los espíritus con amargos espesos aditamentos de centurias. Y a todos nosotros corresponde ir inculcando la buena nueva por todos los ámbitos del Banco Nacional en la República. Precisa ir con la saludable transmisión a esas unidades que son honradas, puntuales, con cordialidad y magníficas intenciones, pero que, sin culpa suya ni de nadie, llevan aun escondido en las extrañas el añoso cuento de nuestra incapacidad con su resultante de malsano apocamiento. La palabra de todos nosotros, comunitante de entusiasmos, será elemento para la fe de los incrédulos o vacilantes que aun existan. Pero el factor principalísimo será nuestra acción común tesonera, y podría decirse trepidamente en la faena bancaria. Porque de toda acción cotidiana infatigable se desprenden continuamente hacia las vecindades humanas, increíbles irradiaciones taumatúrgicas.

La capacidad no debe ser elemento aislado.

No hay que interpretar nunca mal, y peligrosamente, ninguna de las realidades que se someten al análisis. El hecho de que existan panameños —y vosotros entre ellos— que hayan aprendido y comprobado que la capacidad no es para nosotros exclusivamente artículo mercantil de importación, está lejos de significar que las posibilidades de creación latentes en la colectividad vernácula contra lo que se creía penosamente, son por sí solas prendas seguras y únicas para alcanzar nuestros éxitos. La capacidad original o consustancial es el continente. Y el conocimiento y la experiencia son el contenido. De poco o nada nos sirve la habilidad que traemos como un germen al nacer, si no la echamos luego a andar con adecuados instrumentos. El Gerente General don Jorge T. Velásquez, con el respaldo de la Junta Directiva, ha creado cursos de desarrollo personal para los empleados nuevos y los antiguos, que cubren continuas conferencias destinadas a Cajeros, Contadores, Secretarios y otros empleados análogos. Y la Institución está recurriendo con frecuencia a regiones exteriores para la especialización de no pocas unidades jóvenes y para solicitar consejos generales de carácter técnico. Y debemos seguir así continuamente. Sería absurdo que nos limitáramos a decir comodamente: "Ya contamos con la revelación de que somos hombres capaces". Y nos quedáramos sentados con esa capacidad, que equivale a disponibilidad oportuna y que es la base indispensable para la posterior construcción de la obra, pero que no es ni puede ser, por sí misma, la propia obra. Hago énfasis en que hemos puesto en evidencia que los panameños poseemos las mismas ejecutorias vertebrales que los extranjeros. Pero también hago constar que no debemos encerrarnos por tal motivo en una estrecha muralla nacional, y que estamos obligados a aceptar que las fuentes supremas del saber, nutricias para esas ejecutorias nuestras, residen todavía en los más desarrollados centros extranjeros, por un almacenamiento de

cultura y práctica milenarias. Nosotros **podemos**: pero ese "podemos" aislado, constituye una mera expectativa por sí sola intrascendente.

No seamos especialistas en todo

No creamos que el que hayamos venido al mundo con capacidad primordial significa que todos somos capaces para todo, o seamos como aquel curandero gitano al cual encontré hace dos años en el camino de Sevilla a Córdoba, y que ostentaba en su trashumante carretón este letrado lleno de errores ortográficos: "Dotor de la medicina, especialista en todas las especialidades". La especialidad en todo es la superficialidad en todo. Y lo digo porque a veces, con nuestra eficiencia natural, nos solemos lanzar por atajos extraviados que no conducen hasta el sitio en que es aplicable provechosamente esa eficiencia, ya que ésta es, en cada individualidad, de tipo o corte personalísimos. Y expresará aquí una idea mía, y que no sé si comparten el Gerente General señor Velásquez, y los otros elementos de nuestra rectoría institucional, pero que expongo bajo el auspicio generoso de la comprensión de esos altos funcionarios, y respaldo por mi muy leal devoción al Banco Nacional y por mi cédula de ciudadano libre: Quien no se sienta en el Banco con condición para Cajero, o para los libros de Contabilidad, o para las labores de la estadística interna, o para examen de créditos, o para afanes semejantes, está llamado, en mi opinión personalísima, a pedir honrada y prontamente su traslado a otro departamento conveniente, para su propia ventaja y la de la institución bancaria. Y quien no tenga una íntima vocación para ningún ramo de actividades bancarias, debe buscar —también es mi opinión muy personal— otros rumbos más armónicos con su auténtica inclinación espontánea. En esa índole de mutaciones no hay ninguna humillación, sino un reajuste natural e inteligente. Yo poseo la autoridad para referirme a esos reajustes. Sufrió hace algún tiempo un descalabro político equivalente a una hecatombe personal. Pero no me sonrojé, ni me quejé, ni me amilané, ni me desahugué con el proceder de un amargado. Hice premioso y minucioso examen introspectivo. Comprendí que por características condiciones personales no reunía en mí los factores para entusiasmar a las masas, las cuales —ello sea dicho de paso— resultaron seguramente perspicaces en no escogerme como Presidente de la República. Y apliqué inmediatamente todo el juego de motores que el buen Dios me concedió, exclusivamente a la práctica de la jurisprudencia y, por adición, a la Cátedra universitaria. Aquí estoy con todo el conjunto de motores en continua agitación veloz. Y algunas veces, mientras ellos siguen dando sus rápidas revoluciones, yo miro por curiosidad o distracción a aquel pretérito de mi ruina temporal. Y me digo entonces sonreído: Qué lección, qué introspección, qué cambio tan oportuno y qué posterior victoria! Estoy a muy larga distancia de ser un hombre ejemplar. Pero en esto del cambio ágil, sin temor, sin dolor, sin rencor y sin sober-

bia, sí puedo presentarme ante el personal del Banco como ejemplo.

No somos nación de arcángeles

La mayor parte de los panameños son de índole moral magnífica. Pero tampoco lleguemos a los extremos de pensar que los nacionales constituimos un gran congreso de arcángeles establecidos en una sesión permanente. Y así esa bondad corriente tiene sus excepciones, y nó pocas. Hay istmeños que por una trabazón de complicaciones psíquicas, se han dedicado solo a construirse dentro de la boca una diminuta pero potente y rápida fábrica de venenos. Si un desconocido comete contra otro desconocido una aprobación indebida o una estafa, viene el rutinario proceso judicial, pero las fábricas no se mueven, pues a sus propietarios no les interesa lo acaecido. Pero las fábricas bucales mantienen un departamento de astuta y anhelante vigilancia para todo aquel que surge y tiene nombre limpio o economía que perder. Y si, por ejemplo, el acto delictivo se comete en una resaltante institución de crédito, comienzan en seguida a funcionar a toda producción esas empresas particulares dedicadas a causar perjuicios con el instrumento principal de sus diabólicas lenguas. Se dice lo sucedido al oído o en sordina, con la táctica de despertar un más intenso interés y de conseguir que la noticia circule. Se multiplican por diez o por veinte y hasta por ciento los montos de lo que ha sido base aritmética de aquella acción indebida. Se envían por la Agencia Postal, a todas las direcciones, cartas anónimas con la sarcástica advertencia de que ellas contienen datos confidenciales. Y se habla, con fingidas lamentaciones de comediantes, de un supuesto pánico que se está iniciando y hasta de una imaginaria próxima catástrofe. No expreso esta realidad ni por vosotros, ni por los demás actuales empleados que no se hallan en este Congreso, ni por mí entre todos. Pues desde hace ya tiempo considerable hasta el presente la selección de nuestros elementos se viene haciendo con cada vez más intenso rigor, particularmente en lo ético. Hablo con la mirada hacia el porvenir ya que el Banco, por su índole, está llamado a una vida permanente y sin intermitencias. Y sería lástima que con el nuevo conocimiento de que los panameños sí gozamos de una destreza natural, alguno o algunos tuvieran en los años del futuro la infeliz idea de aplicar en el Banco esa destreza a algún menester punible. El Banco Nacional es entidad primordial de la República. Y quien en su recinto decidiera ir contra él en cualquier época del mañana, cometería la doble insensatez de dañarse a sí mismo en su honra y su libertad, y de dañar en sus intereses a la República. Y todo ello, desde luego, mientras funcionarían a todo empuje las máquinas individuales originadoras de tóxico. Yo sé bien que por lo general mis ideas escritas o verbales tienen la mala suerte de morir olvidadas al mismo día en que ellas nacen. Y estoy ya acostumbrado a ello con resignación muy cristiana. Pero quisiera, sí, que esto particular de que en el futuro nadie debe caer

en el doble absurdo de emplear su habilidad natural en detrimento propio y del Banco, constituyese como un taladro que fuese horadando poderosamente en el macizo de los futuros decenios.

El enorme júbilo del hacer.

Nuestro Banco Nacional, con su naciente estructura cuatripartita de Banca Comercial, Banca Hipotecaria, Banca Agro-Pecuaría y Banco para el Crédito Industrial, y con las sucursales y agencias que va abriendo más y más por los predios de la República, es un campo cada vez mayor para que asciendan con su seguridad en sí mismos, y sus nociones y experiencias aquellos titulares de credenciales adecuadas. Pero la espera no debe ocasionar jamás disminución de energías. Cuando el artista remata el día de su jornada, se goza a solas en lo ya efectuado, sin pensar en premios. Cuando el jurista termina su dictamen con la persuasión de que ha usado método, lógica, análisis, filosofía y agudeza penetrante, siente en seguida un gran gozo interno inenarrable aun cuando sepa que aquel esforzadísimo trabajo solo será leído por el cliente interesado que lo guardará en sus anaqueles. Pero hay siempre ese placer de la creación. Pulverizando herencias psicológicas los empleados, o muchos de los empleados de este Banco, hemos perdido "ese miedo de vivir" que analizó Henry Bordeaux en páginas definitivas. Manteniendo cada cual dentro de su sitio en el Banco, cualquiera sea ese sitio, el ímpetu para realizar, mantendremos también el empuje de nuestra institución y ganaremos la fórmula para que nuestra vida, ya sin miedo, sea, además, una vida constantemente jubilosa.

No hay en la vida cumbres máximas.

Y, por último, escuchadme lo siguiente: Ni nuestra con-natural dote de habilidad, recientemente descubierta y antes perdida, ni conocimiento teórico y práctico, deben significar jamás para quienes laboramos en el Banco que hemos llegado a la cúspide de los aciertos productivos.

Toda la existencia humana debe conducir a un proceso de mejoramiento. Y ese proceso encierra su atractivo mágico en que él corre y corre siempre hasta lo infinito. Pueblo, institución o hombre que creen haber alcanzado la cima, en vuelven en esa creencia el dramático empezar de un inmediato y rápido descenso. En la geografía existe el pico del Everest, en las montañas Himalayas, como la más alta de las cimas, y así seguirá él perpetuamente con su magnitud inigualable. Pero no hay dimensiones máximas en la extensión de la vida. Olvidémonos de la medida de cumbres en el ascender de nuestro Banco. Se va subiendo y subiendo siempre. Y la institución no tiene un tope en el ascenso.

Sirve muy bien, y sirve mucho

Y he terminado, después de haberme extendido bastante. Pero resulta que todos en el mundo poseemos nuestros pequeños o grandes egoísmos. Yo hace tiempo no me encontraba con muchos de vosotros. Y abrigaba vivo interés, aun con el sacrificio de vuestro tiempo, de conversar un rato con vosotros sobre motivos nobles. Discutid ahora vosotros sobre los problemas teóricos y prácticos cotidianos, y yo estaré aquí a vuestro lado todo el tiempo para enterarme calladamente, sin la intromisión del intempestivo. Pero reducido ya en este momento a mi solo círculo de abogado Consultor del Banco Nacional, comenzaré a saborear una gran satisfacción al pensar, en mi silencio, que os habré ofrecido algún aporte si llego a lograr que penetren y se graben en el espíritu de todos los componentes de nuestra amada institución bancaria estas verdades sencillísimas: No es cierto que el panameño nació lisiado de enfermedad irremediable de espíritu o voluntad, copartícipe de su ser orgánico. El panameño no ha advenido con facultades fundamentales inferiores a las del extranjero. El panameño sí sirve. Y cuando él se ayuda con la preparación teórica o práctica, no solo sirve bastante. Entonces el panameño sirve muy bien, y sirve mucho!.

*ASPECTOS TECNICOS Y POLITICOS
DE LA ADMINISTRACION PRESUPUESTARIA
EN PANAMA*

*por el
Lic. Juan A. Tejada Mora,
Asistente del Gerente General
para Asuntos jurídicos.*



En los últimos años ha sido dable palpar una serie de cambios, movimientos y tendencias en el fenómeno integral de la administración pública, que bien pudieran interpretarse como una especie de "crisis de crecimiento" y como la búsqueda de definiciones institucionales en ese campo.

Panamá es país "subdesarrollado" no solamente desde el punto de vista económico. Nuestras limitaciones en recursos humanos y nuestra incertidumbre en materia institucional —entre otras cosas— nos privan de alcanzar metas que otros países han rebasado para satisfacción de su población humana. Sin embargo, como he manifestado, me dá la impresión de que estamos marchando, a veces lenta y desordenadamente, no con la energía y decisión que requiere la comunidad nacional; pero, creo que estamos marchando. Por lo menos, se están adoptando posiciones en cuanto a la manera más pronta y eficiente de lograr las metas del desarrollo integral del país. Ya se oyen grupos y personas alentando, desde todos los niveles, determinados métodos o sistemas apropiados para el logro de esas metas. Algunas de esas posiciones responden a inquietudes técnicas y otras a inquietudes de naturaleza política, pero todas tienen un profundo valor democrático.

Hoy queremos nosotros adoptar una actitud de crítica y análisis en torno al aspecto institucional de la administración presupuestaria del gasto público.

De manera inevitable, tendremos que hacer observaciones sobre conceptos pertenecientes a la teoría jurídica-administrativa, tales como "centralización", "descentralización", "autonomía", balance de poder entre el ejecutivo y el legislativo y otras definiciones conceptuales.

Cuando decimos "administración presupuestaria" nos estamos refiriendo a la estructura institucional y a los métodos, sistemas y normas, requeridos para hacer una justa distribución y eficiente utilización de los ingresos públicos con vista a la satisfacción máxima de las necesidades de la comunidad nacional. El Presupuesto puede llegar a convertirse en un instrumento de gobierno de primera importancia, tanto en el aspecto propiamente técnico como en el político.

Solo hay que mirar el presupuesto a través de sus objetivos teóricos para darse cuenta de esa importancia potencial.

Estamos, naturalmente, hablando de la mejor teoría presupuestaria cuando señalamos como los principales propósitos de la administración presupuestaria pública los siguientes:

- a) Permitir una reevaluación periódica de las políticas gubernamentales;
- b) Facilitar una evaluación comparativa de diversos programas entre sí y a la luz de sus costos relativos;
- c) Proveer un elemento para el examen de papel integral del gobierno, para relacionarlo con el del sector privado, y así, de esta manera, ir ajustando los programas gubernamentales a las necesidades sociales y a la economía como un todo;
- d) Proveer un medio para vincularse periódicamente las organizaciones administrativas, el Ejecutivo, el Legislativo y segmentos importantes de la comunidad, y así constituirse en una base para el diálogo cívico y para el control democrático de las actividades del gobierno.

Los propósitos de la administración presupuestaria mencionados tienen una naturaleza económica y política. El presupuesto también tiene propósitos que podríamos denominar jurídico-administrativos, los cuales son los más mencionados dentro de la teoría presupuestaria convencional. Ellos son:

- a) Proveer una base legal para el gasto de fondos públicos;
- b) Proveer el marco para el manejo de las cuentas públicas y el ejercicio de las funciones de las autoridades fiscalizadoras.
- c) Hacer posible un examen periódico de las operaciones internas desde el punto de vista de la economía y la eficiencia.
- d) Proveer un elemento de coordinación y de control (1).

(1) Mosher, Frederick, Program Budgeting: Theory and Practice, Public Administration Service, 1954, p. 5.

Para el logro de esos objetivos y propósitos, la teoría presupuestaria ha ofrecido diversas soluciones funcionales. Nos referimos a diversas clases o clasificaciones presupuestarias. El Presupuesto debe estar ordenado y clasificado en la forma más adecuada a fin de lograr mejor los propósitos económico-políticos y jurídico-administrativos señalados antes. Tradicionalmente, el Presupuesto se ha venido presentando con base a la **clase y objeto del gasto** y a las **unidades administrativas** a las que corresponde incurrir en el gasto. Esta clasificación ha servido admirablemente para establecer un estrecho control sobre los gastos y ha limitado también agudamente el área de la discrecionalidad de la administración pública. Sin embargo, esta presentación de una lista larga de objetos de gasto, por Ministerios, por Departamentos, etc., sin una formación orgánica, no permite al cabo del término presupuestario derivar cuáles han sido las realizaciones. Nos muestra **qué compra el gobierno, pero no el por qué**. En otras palabras, no es posible mediante esa clasificación conocer a cabalidad cuáles son las metas y objetivos que el gobierno persigue y qué logros se han alcanzado; en qué medida están avanzando los proyectos y programas; cuál es el monto de la productividad y cuál el grado de la eficiencia. Cierta es la dificultad que existe en el sector público de medir el grado de eficiencia, tal como si es posible hacerlo en las empresas privadas con la sola referencia a las utilidades monetarias percibidas por el negocio al cabo del ejercicio fiscal. En el sector privado, así, es factible y aceptable establecer la ecuación: **más utilidades más eficiencia**. En el sector público esta ecuación no es ordinariamente aplicable ni tampoco aconsejable. Por ello, se hacía necesario afinar la teoría presupuestaria en forma tal que supiera la falta de un elemento cualificante en cuanto al grado de eficiencia del engranaje gubernamental. De lograrse esto, se estaría apuntalando firmemente la teoría y la práctica de la democracia por cuanto los gobernados tendrían instrumentos más concretos para juzgar a los gobernantes a la hora de la determinación de responsabilidades.

Las reformas presupuestarias ocurridas en los Estados Unidos en los años inmediatamente siguientes a la segunda guerra mundial, iniciaron una nueva era en este campo. La primera contribución de valor concreto la encontramos en la obra de Herbert Simon **Administrative Behavior**, publicada en 1945. Por lo básico de la fuente me permito hacer, aunque sea, un corto análisis de las preocupaciones de Simon.

Dice Simon:

“La esencia del proceso del presupuesto público es que requiere que se adopte un plan comprensivo de **todos** los gastos a realizar en un periodo limitado. Pero si el presupuesto ha de ser empleado para el control de la eficiencia, es preciso realizar sustanciales mejoras de las técnicas actuales”. (1).

Seguidamente se refiere Simon a la impropiedad de los habituales métodos de presupuesto, y dice:

“¿Qué es lo que incluye un presupuesto típico gubernativo? Nos dice qué cantidad se permitirá que cada departamento gaste durante el año siguiente y cómo puede gastarla. ¿Cómo se ha llegado a las cifras concretas que encontramos en los presupuestos? ¿De qué manera se determina que el 14% del presupuesto se dedicará a la protección contra incendios y el 11% a carreteras?—Hay presupuestos que se hacen copiando las cifras de gastos del año precedente. Otros, aumentando o rebajando en un tanto por ciento fijo las asignaciones aprobadas para el año anterior. Otros se determinan otorgando a cada departamento un determinado porcentaje de lo que pide; quien más grita, mejor pagado sale”. (2)

Simon plantea de manera muy general las bases fundamentales de lo que más tarde vino a popularizarse como “el presupuesto por programa” o “presupuesto por proyecto” o “presupuesto por actividades”. Tales bases generales las comparamos en cuatro (4) fases del proceso presupuestario:

1.—Cálculo a largo plazo de las tendencias en la magnitud del problema de diversos departamentos. (por ejemplo, el problema de la recolección de basura; ¿a qué cantidad de unidades hay que brindarle ese servicio en el área de la ciudad capital?)

2.—Cálculo a largo plazo del nivel del servicio que se desea proporcionar a los habitantes (por ejemplo, ¿se desea brindar el servicio de recolección de basura tres veces a la semana, o diariamente?).

3.—Programa de trabajo que muestre en unidades de trabajo los servicios y las instalaciones que será necesario proporcionar a fin de realizar el programa trazado en los puntos 1 y 2. (por ejemplo, ¿cuántos hombres —horas se necesitan para recoger una tonelada de desperdicios?), y

4.—Programa financiero que relacione el programa de trabajo con los recursos fiscales de la comunidad.

La nueva técnica presupuestaria que pone más énfasis en las cosas que el gobierno **hace** que sobre las cosas que el gobierno **compra**, viene a solucionar en parte el problema de determinar la eficiencia de los servicios públicos. El presupuesto vendría a indicar los proyectos y actividades específicos de cada departamento del gobierno, los resultados que deben esperarse o conseguirse, y los costos necesarios. Así, el presupuesto por programa podría definirse como aquel que presenta los **propósitos y objetivos** para los cuales se requiere fondos, los **costos** de los programas

(1) Herbert Simon, *El Comportamiento Administrativo*, Madrid, 1962.—p. 184.

(2) *Idem*

propuestos para alcanzar aquellos objetivos, y los datos cuantitativos que midan los logros finales y el trabajo realizado dentro de cada programa.

Esta técnica es, ciertamente, muy compleja. Su implantación implica una serie de cambios tremendos en la administración pública especialmente en lo referente a los recursos humanos, los sistemas de contabilidad y de control interno. Más aún, se requiere una reforma mental en los altos funcionarios públicos y una nueva actitud en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, ya que esa nueva modalidad presupuestaria implica necesariamente la ampliación de los poderes discrecionales del Ejecutivo.

Lo que denominábamos al comienzo de esta conferencia como “crisis de crecimiento” de nuestra administración pública, puede percibirse parcialmente ante el hecho de la incorporación al proceso presupuestario público panameño —aunque sea reciente y aún solamente de manera formal y teórica— de las técnicas que hemos venido analizando.

El marco legal de nuestra administración presupuestaria del Gobierno Central venía siendo compuesto básicamente por el Título II del Código Fiscal, **Del Presupuesto de Rentas y Gastos**; el Decreto-Ley No. 11 de 18 de junio de 1959, “**por el cual se establece la Dirección General de Planificación y Administración...**”; y la Ley 75, de 26 de octubre de 1960, “**por la cual se determina y organiza la función de administración de presupuesto de la Dirección General de Planificación y Administración**”.

Aunque algunas disposiciones de esos cuerpos legales han sido reformados hace apenas dos meses —en virtud de los Decretos Leyes No. 28 y 31 de 15 de septiembre de 1966— y pareciera innecesario referirse a normas ya modificadas, me parece práctico hacerlo para poner las bases de los argumentos que expondré posteriormente. Además, de la legislación de 1959 y 1960 a que me referí antes, aún permanecen vigentes cuestiones básicas, sobre todo en el aspecto institucional. En consecuencia, pasaré a fijar algunas características de la administración presupuestaria panameña, y lo haré desde dos ángulos: el institucional y el del sistema de clasificación.

Los métodos y técnicas del Presupuesto en Panamá eran los tradicionales. Así, la clasificación empleada se basaba en la **clase y objeto** del gasto y en las **unidades administrativas del gobierno**. Veamos. El Artículo 1120 del Código Fiscal establecía que “los gastos correspondientes a cada una de las secciones en que se divide el presupuesto se clasificarán en Capítulos y éstos en artículos. Los Capítulos representarán las distintas **unidades** de sus respectivas organizaciones... Los artículos representarán los **finés u objetos individuales de gastos...**” Era nuestro presupuesto, así, una larga lista de gastos, de personal y de unidades administrativas, de donde no surgía la menor idea sobre qué metas perseguían los departamentos del gobierno ni permitían al final

que la comunidad se diese cuenta de las medidas de eficiencia. Si el presupuesto no señalaba metas, los objetivos de los gastos, mal podía decir en qué medida y cómo se cumplían esos objetivos, que brillaban por su ausencia.

No tienen estas referencias críticas el ánimo de desestimar totalmente los esfuerzos técnicos que se venían realizando para mejorar esos aspectos. Los intentos de depurar las técnicas presupuestarias se encuentran desafortunadamente con el obstáculo corriente de que las mejores técnicas son las más complejas y difíciles.

Desde la época en que la preparación del presupuesto estaba en manos de la Contraloría General, ya se venían haciendo intentos de afinar las técnicas presupuestarias. Un papel importante en esos esfuerzos fue desempeñado por la Misión Técnica de la Universidad de Tennessee, que por los años 1953 y 54 operaba en las propias oficinas de la Contraloría, brindando a los funcionarios panameños asistencia técnica en Administración Pública. Tengo la impresión que con ese intercambio cotidiano de experiencias cogieron forma las nuevas tendencias hacia el mejoramiento en ese campo y que ya parece comienzan a tomar formas concretas, tal como apreciamos enseguida.

El Decreto-Ley No. 28, de 15 de septiembre de 1966, viene a incorporar a la administración presupuestaria pública conceptos, definiciones y sistemas, y establece las bases generales del “presupuesto por programa”. Este Decreto-Ley determina que en el ejercicio de sus funciones, el Departamento de Presupuesto de la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República, tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones y deberes:

1.—“**Presentar** el proyecto de Presupuesto de manera que muestre claramente los programas que se ejecutarán durante el ejercicio fiscal especificando para cada uno de ellos, las realizaciones, metas físicas y los recursos humanos y los materiales y funciones que demandará su ejecución”.

2.—“**Dirigir** la elaboración del Presupuesto de Sector Público... el cual debe expresar los objetivos de realización anual de los organismos gubernamentales, en estrecha concordancia con las metas establecidas en los planes de desarrollo económico y social que haya aprobado el gobierno.

3.—“**Elaborar** el Presupuesto de Gastos Corrientes y de Capital de acuerdo con la siguiente estructura:

- a) Gastos por Instituciones;
- b) Política y meta de los programas;
- c) Detalle por programas, sub-programas, actividades o proyectos;
- d) Clasificaciones de los gastos por objeto función, sector económico y otros;
- e) Tipo de programa.”

4—"Desarrollar el Sistema y Técnica del Presupuesto por Programas en todo el sector público".

Estas referencias bastan para poner en evidencia que una nueva realidad legal tenemos ya en Panamá en lo que respecta a técnicas presupuestarias. Tengo la impresión de que mucha gente en este país no sospechan siquiera lo trascendental de este nuevo hito en nuestro crecimiento hacia un Panamá mejor. Ello constituye un paso positivo en la búsqueda de fórmulas apropiadas para lograr una administración pública más responsable. También constituye un medio para que la Asamblea Nacional, el órgano político del Estado, órgano al cual por mandato constitucional y por imperativo democrático corresponde trazar las políticas públicas, camine hacia el rescate de su verdadero papel en la vida de la Nación. Pero no es esta conferencia el momento más oportuno para referirnos a la situación que vive la Asamblea Nacional dentro de esta "crisis de crecimiento" del Estado panameño. Ya habrá otro momento más propicio para ello.

Sin embargo, no puede decirse que todo está hecho. Apenas tenemos lo que es el establecimiento formal y legal de la nueva técnica. Falta ahora lo más difícil: su implantación efectiva. Nadie puede ser tan ingenuo como para pensar que ya tenemos "presupuesto por programa" en Panamá. Cabe ahora solamente iniciarlo, trabajar fuerte en ello, y luchar por su consolidación.

Tal como dijimos anteriormente, los obstáculos están allí mismo. Muchas faces atrasadas de nuestra Administración Pública serán, aunque parezca paradójico, los obstáculos más serios con las insuficiencias y limitaciones que presentan. Estarán allí la resistencia al cambio, principal enemigo de la renovación; las mentes suspicaces, y, sobre todo, la falta de sinceridad para consigo mismos y para con los demás, de que adolecen no pocos funcionarios públicos en este país.

Espero haber, hasta aquí, dejado aunque sea medianamente claros los indicios de mejoramiento de la administración presupuestaria en el aspecto de sus técnicas y métodos. Pasaremos ahora a las implicaciones institucionales derivadas de las reformas legales en esta materia, y nos abocamos ya aquí a uno de los aspectos de más significación en cuanto al cuadro presente y futuro de la distribución del poder político derivado del manejo de la cosa pública. Vamos a explicarnos.

Históricamente el gobierno y la política administrativa de Panamá se habían venido caracterizando por una notable centralización de decisiones en la persona del Jefe del Ejecutivo. Con la creación de las entidades autónomas y más tarde con el crecimiento del número de las mismas y el fortalecimiento económico y financiero de algunas de ellas, ese centralismo ha venido siendo un tanto minado. Aun cuando en los últimos años, y todavía hoy, puede hablarse de que el Jefe del Ejecutivo ejerce una especie de monopolio del poder político y administrativo, tam-

bién es igualmente cierto que los jefes de las entidades autónomas van consolidando sus "reinos aparte" en el panorama político-administrativo y ejerciendo cada vez más nuevos poderes de significación. Esto último es explicable. Tal como fue creada la estructura y organización de las mayorías de las entidades autónomas, éstas gozan generalmente, de un alto grado de independencia administrativa. Las políticas administrativas y financieras de ellas son planeadas y ejecutadas por sus propios Gerentes y Juntas Directivas con prescindencia, en diversos grados según la respectiva situación financiera, de la influencia ejecutiva y legislativa, vale decir, del Presidente de la República y de los Diputados a la Asamblea Nacional. Solo con el hecho de que casi todas las leyes de las entidades autónomas otorgan a las Juntas Directivas capacidad legal para hacer sus propios presupuestos, basta para explicar el creciente poder de los que mandan en esas entidades.

Este hecho del creciente poder de las entidades autónomas ha traído como resultado dos fenómenos; uno que tiene que ver con "las técnicas de administración" y otro de carácter político. Este último ya lo hemos mencionado: un aumento de la influencia política de los que mandan en las entidades autónomas, con la consiguiente merma del monopolio de poder que ejerce el Jefe del Ejecutivo y la reducción de la influencia política de los Diputados a la Asamblea Nacional.

El fenómeno de "técnica administrativa" es el que tiene que ver con la coordinación que debe existir entre todos los organismos del Estado—ya sean Ministerios o entidades autónomas—a fin de que éste cumpla sus deberes para con la sociedad con la máxima eficiencia. La amplia autonomía de que disfrutan, en general, las entidades descentralizadas, está reduciendo la eficiencia del Estado visto como un todo, ya que no son raras las duplicaciones de servicios y de esfuerzos. Eso es una verdad incontrovertible. Se necesita entonces un elemento coordinador que evite esos derroches.

Estos dos fenómenos: la creciente falta de coordinación entre el gobierno central y las entidades autónomas (y entre ellas mismas), por una parte, y la reducción del poder monopolístico del Jefe del Ejecutivo y de los Diputados, por la otra, han producido una reacción común. Esa reacción común consiste en los intentos de crear instrumentos para lograr mayor coordinación entre los organismos del Estado y de limitar los poderes políticos y administrativos de los que mandan en las entidades autónomas. Y no es esta una crítica negativa de mi parte. Nosotros vemos ésto más bien desde un ángulo positivo; como un fenómeno sintomático de que estamos creciendo y de que en este proceso surgirá eventualmente una fórmula moderada que repercuta favorablemente en un mejor balance del poder político interno y en una mayor coordinación estatal.

Estos dos fenómenos: el grito abierto de los técnicos por una mayor coordinación, y el deseo

no revelado de algunos sectores políticos de restablecer su poder en la forma tradicional, podemos apreciarlos a través del análisis de un grupo de instrumentos legales de índole presupuestaria. Estos instrumentos son: el Decreto-Ley No. 11 de 1959; la Ley 75 de 1960; la Ley 36 de 1965; los Decretos-Leyes No. 28 y 31 de 1966, y el proyecto de presupuesto de 1967, presentado hace tres días a la consideración de la Asamblea Nacional.

De las aludidas leyes de 1959 y 1960, conjuntamente con otras disposiciones legales inherentes a las entidades autónomas, podemos distinguir algunas características institucionales de la administración presupuestaria panameña: a) Hay dos tipos de presupuestos en Panamá, según el organismo de que se trate: el Presupuesto del Gobierno Central, por una parte, y los presupuestos de las entidades autónomas. El presupuesto del Gobierno Central es preparado por la Dirección General de Planificación y Administración y aprobado por la Asamblea Nacional. Los presupuestos de las entidades autónomas son preparados por los Gerentes y sus técnicos, y aprobados por las Juntas Directivas.

b) Las Juntas Directivas tienen amplia capacidad legal (y hago énfasis en lo "legal" a fin de no tocar la materia constitucional) para establecer la organización administrativa interna, crear los cargos y fijar los sueldos para el personal. Ejemplo de este aserto es la ley orgánica del Banco Nacional de Panamá, cuando en su artículo 32 establece que "El Banco tendrá el número de empleados que sean necesarios para su buena marcha para el despacho de todos sus asuntos y negocios. . .", y agrega el artículo 32: "Corresponde a la Junta Directiva la creación de empleos y la asignación de sueldos. . ."

c) El único vínculo legal que existía entre el presupuesto del Gobierno Central y los de las entidades autónomas era la función asesora que tenía la Dirección General de Planificación y Administración, definida así: "asesorar y asistir a todas las instituciones del Estado en la confección y administración de los presupuestos anuales con el fin de relacionarlos con los objetivos del Presupuesto de la Nación."

Estas características institucionales de la administración presupuestaria, es decir, la preparación y manejo de sus propios presupuestos por parte de las entidades autónomas, fueron el factor decisivo para que los Diputados a la Asamblea Nacional, incluyeran en la ley 36 de 1965, sobre aumentos de sueldo, un artículo de enorme trascendencia. Se trata del artículo 11, el cual dice así:

"Es prohibido a las entidades autónomas, semi-autónomas, interministeriales y organismos descentralizados crear o suprimir empleos, fijar asignaciones y contratar servicios personales permanentes con nacionales.

Parágrafo: El presente artículo no afecta a los municipios ni a la Universidad de Panamá, los cuales seguirán rigiéndose por las disposiciones constitucionales y legales vigentes."

La razón de este artículo, según manifestaron los promotores del mismo, fue una razón de orden constitucional. Adujeron, con no deleznable criterio jurídico, que el artículo 118 de la Constitución Nacional, otorga a la Asamblea Nacional la función indelegable y privativa de "crear o suprimir empleos y determinar sus funciones, deberes, atribuciones, períodos y asignaciones." La razón jurídica es de fuerza, pero, ¿no es cierto que el artículo 11, por el cual se prohíbe a las entidades autónomas crear cargos, plantea otra situación en materia de poder político? Solo hay que pensar que mientras ese artículo no sea declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia, todos los nuevos cargos que sea necesario crear en las entidades autónomas, deben tener el visto bueno de los Diputados. Actualmente está en proceso una demanda de inconstitucionalidad de ese artículo 11, en la cual se alega que esa norma no puede afectar la autonomía de rango constitucional de que disfrutaban algunas entidades descentralizadas. No ahondaremos ahora en este aspecto porque la tesis está muy bien expuesta por el señor Gerente General del Banco Nacional de Panamá en su memoria a la Asamblea Nacional correspondiente a 1966 (Ver página 46 y s.s.)

Los Decretos-Leyes No. 28 y 31 de 15 de septiembre de 1966, vienen a constituir otro paso hacia la vuelta al centralismo gubernamental. Quiero advertir, como elemento previo, que yo no estoy en desacuerdo con un centralismo moderado, cuya finalidad sea la efectiva coordinación de los diferentes organismos públicos para lograr los propósitos de políticas públicas definidas. No estoy atacando de manera radical la reforma institucional que entrañan los Decretos-Leyes 28 y 31 de 1966. Pero, mi opinión es la de que el Estado podría pasar con ellos de una descentralización extrema, caracterizada por una autonomía sin controles efectivos, a una centralización asfixiante que impida el desenvolvimiento dinámico de las funciones altamente especializadas de las entidades autónomas.

Bien. Véamos los Decretos-Leyes 28 y 31, y démonos cuenta de los cambios institucionales que implican. De acuerdo con ellos, las nuevas características institucionales de la administración presupuestaria panameña serían las siguientes:

a) El Estado panameño tendrá un solo presupuesto; el que los Decretos-Leyes en referencia denominan "Presupuesto del Sector Público", el cual "estará integrado por los presupuestos del Gobierno Central y de las entidades autónomas y semi-autónomas. . . ." Art. 2, D. L. N° 28).

b) Las responsabilidades, poderes y facultades de la Dirección General de Planificación y Administración no están total y claramente definidas en el D. L. 28, con respecto a su papel frente a los presupuestos de las entidades autónomas. Véamos las normas legales pertinentes.

El artículo 2° del Decreto Ley No. 28, que define las funciones y deberes de la Dirección General de Planificación y Administración expresa lo siguiente en partes varias:

“**Dirigir** la elaboración del Presupuesto del Sector Público que estará integrado por los presupuestos del Gobierno Central y de las entidades autónomas.”

“**Presentar** el Presupuesto del Gobierno Central dividido en las siguientes secciones.”

“**Incorporar** los presupuestos de las entidades autónomas y semi-autónomas en el Presupuesto del Sector Público, de acuerdo con la técnica y concepto del presupuesto por programas.”

“**Recabar** de las entidades autónomas sus respectivos proyectos de Presupuesto los cuales deben ser presentados al Departamento de Presupuesto a más tardar el 31 de Julio, de manera que se posibilite la elaboración del Presupuesto consolidado del Sector Público.”

Lo dicho tiene que ver con la etapa de la **preparación** del presupuesto.

En la etapa de la **ejecución** del Presupuesto, el Decreto-Ley 28 no hace absolutamente ninguna referencia específica a los presupuestos de las entidades autónomas.

En la etapa presupuestaria referente al Control, Evaluación y Contabilidad, tampoco se establece la medida de la intervención de la Dirección General de Planificación y Administración respecto de los presupuestos de las entidades autónomas. En un párrafo posterior del Decreto-Ley se habla de que la Dirección General de Planificación y Administración podrá “mantener oficinas sectoriales de presupuestos en los Ministerios y en las entidades descentralizadas con funcionarios de su dependencia para coordinar el proceso presupuestario, en su elaboración, ejecución y control.

El Decreto Ley No. 31 presenta definiciones un poco más categoricas, cuando en su artículo 1º senala que la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República desempeñará las siguientes funciones:

a) “**Coordinar** los programas que tengan que ejecutar aisladamente o en conjunto los Ministerios, las Instituciones Autónomas o Semi-Autónomas del Estado y las Entidades Provinciales y Municipales;

b) **Gestionar y negociar** conjuntamente con el Ministerio del ramo o el Director de la Entidad Autónoma o Semi-Autónoma del Estado correspondiente según el caso, el financiamiento que se requiere para los proyectos, ya sea con las agencias financieras internacionales como con las que funcionen en el país. En estos casos, la Dirección General de Planificación y Administración tendrá la **función privativa** de presentar a las Agencias financieras internacionales y a las que operen en el país, las solicitudes de financiamiento correspondientes, despues de haber determinado la conveniencia y viabilidad del proyecto, de acuerdo con el Programa de Desarrollo Económico y Social;

c) **Impartirle su aprobación** a todos los programas sectoriales que confeccionen los Ministerios y las Entidades Autónomas y Semi-Autónomas del Estado, programas esos que deberán estructurarse con la intervención de los funcionarios de Planificación;

. .d). **Impartirle su aprobación a los anteproyectos de presupuestos de los Ministerios y de las Entidades Autónomas y Semi-Autónomas del Estado**, los cuales deberán ser confeccionados por el Departamento de Presupuesto en relación con los programas sectoriales y el Programa de Desarrollo Económico y Social;

e) **Examinar periódicamente**, para rendirle su informe al Presidente de la República, la **ejecución de los proyectos y de los programas de los Ministerios y de las Entidades Autónomas y Semi-Autónomas del Estado**, los cuales deberán confeccionarse de acuerdo con el Programa de Desarrollo Económico y Social, con el objeto de alcanzar sus metas y objetivos;

Ante lo categórico de algunas disposiciones del Decreto Ley No. 31 mencionado, no es totalmente errado concluir que la participación de los Gerentes y Juntas Directivas de las entidades autónomas no pasará de ser de carácter meramente asesorial. Se constituirán ellos entonces en una especie de recopiladores de informaciones básicas para que la Dirección General de Planificación y Administración **prepare y apruebe** el proyecto de presupuesto que eventualmente debe ser llevado a la Asamblea Nacional para la aprobación legislativa. No podrán, pues, a la luz de los Decretos-Leyes mencionados, las Juntas Directivas de las entidades autónomas aprobar legalmente los presupuestos de éstas. Las preguntas que quedan por formular entonces son las siguientes:

¿Es esta reforma administrativamente apropiada, es decir, contribuirá a mejorar la eficiencia del Estado panameño como un todo?; ¿es ésto constitucionalmente válido?

Desde el punto de vista administrativo, es mi opinión la ya expresada en el sentido de que con esta legislación, y con el espíritu técnico y positivo que la ha animado, podríamos pasar de una descentralización anárquica a una centralización inflexible, igualmente peligrosas ambas.

Generalmente las entidades encargadas de administrar facultades legales son las que, en definitiva, con el ejercicio práctico de esas facultades, determinan el alcance ultimo de tales facultades. Es válida esta ocasión para hacer una exhortación sincera a los altos funcionarios de la Dirección General de Planificación y Administración para que ejerciten esas facultades con la mayor cautela y coraura, ya que podríamos llegar, si no se hace de esa manera, a coartar el dinamismo progresista con que varias instituciones autónomas han sido y son manejadas. El hecho de que sea el Ejecutivo el que decida en última instancia y de manera absoluta cuál será el destino del patrimonio

y de los recursos de las entidades autónomas, y que la Asamblea Nacional pueda decidir sobre cuestiones administrativas de detalle, tales como la creación de cargos y fijación de sueldos, podría llevar eventualmente a una centralización que no puede ser positiva en términos absolutos. La centralización es positiva en la medida en que permita la máxima coordinación, y es negativa desde el momento en que puede entronizar la inflexibilidad administrativa. Son estos extremos, pues, los que deben ser debidamente limados.

En cuanto a si la legislación que comentamos es constitucionalmente válida, debemos hacer una distinción. En nuestro concepto, el régimen constitucional vigente en Panamá, contempla la existencia de dos clases de entidades autónomas con status jurídicos diferentes. Las entidades autónomas que lo son en virtud de los deseos expresos de la Asamblea Nacional, cuando ejerce su facultad constitucional de "crear departamentos administrativos con autonomía interna...., con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas...y desarrollar técnicamente las labores de la administración pública". (Ver Art. 118, ordinal 26 de la Constitución Nacional). Estas entidades autónomas son las que denominamos "con rango legal".

Tenemos también las entidades autónomas creadas por virtud de los deseos expresos del constituyente, esto es, las entidades autónomas cuya creación aparece en la propia Constitución; por ejemplo Los Municipios; la Universidad de Panamá; la Caja de Seguro Social y los Bancos oficiales o semi-oficiales, entre éstos el Banco Nacional de Panamá. Son estas las entidades autónomas que denominamos "con rango constitucional".

Es con respecto a las entidades autónomas con rango constitucional que surgen fundadas dudas sobre la validez constitucional de la nueva legislación que venimos analizando. Se puede argumentar fundadamente que si el constituyente quiso que tales entidades fuesen realmente autónomas, cualquier disposición legal que restrinja o limite fundamentalmente la autonomía administrativa de esas entidades, serían normas que no se conformarían con la letra y el espíritu de la Constitución. Sin embargo la realidad jurídica actual es la de que las disposiciones legales mencionadas que limitan la autonomía de las entidades descentralizadas "con rango constitucional", tendrán plena vigencia y deberán ser plenamente acatadas, hasta tanto la Corte Suprema de Justicia declare si se compaginan o no con las normas de la Carta Magna.

*LA ADMINISTRACION
Y SU FUNCION EN UN PAIS
EN VIAS DE DESARROLLO*

*Por el Lic. Juan J. Illueca,
Asistente del Gerente General
para Asuntos Administrativos*



Nadie puede negar la importancia que tiene el sector público en un país en vías de desarrollo, si consideramos la necesidad de (*1) "que el Estado, sea un medio acelerador de los cambios económicos y sociales, y no simplemente un preservador del statu quo. Y en su nuevo campo de primer impulsador del desarrollo nacional, se espera que dispense los beneficios del programa económico y social a los más". Como consecuencia lógica, tenemos entonces que aceptar que dentro del plan de desarrollo integral, desempeñan papel importantísimo los organismos descentralizados como parte de la unidad que es el Gobierno Central.

Aceptando que el desarrollo económico es (*2) "un complejo de tipo político, social y económico, siendo todas estas variables interdependientes", y si agregamos a esto, el carácter cultural que tiene sus propias características y proyecciones, nos encontramos ante una realidad y es la unión y coordinación de los esfuerzos del sector público necesarios para llevar a cabo las normas directrices, de un desarrollo económico programado dentro de un Estado.

Coordinando estos esfuerzos, no solamente al nivel de las Instituciones, sino al nivel de los hombres (*3) "puede contribuirse decisivamente para que los objetivos del desarrollo económico y social no sean transformados en mitos."

La lucha por el desarrollo, es también una lucha por la racionalización en la política, pues solamente superando las mitologías se puede evitar el dominio del pueblo por demagogos y aventureros.

El crecimiento económico no puede ser posible sin progreso social, ya que de ser así, la gran mayoría del pueblo estaría en la pobreza, mientras que los privilegiados serían los únicos que recibirían los beneficios de la abundancia.

Es por esto que el Estado, representado por el sector público, tiene la obligación no solamente de establecer las normas y los fines, sino también asegurarse de que la prosperidad recibida a través del progreso económico, conlleve los beneficios sociales a las grandes mayorías.

No es fácil en un país en vías de desarrollo con seguir la coordinación de sus instituciones, dentro de un planeamiento integral. Es necesario tener claro en nuestra mente (*4) "que para entender el fenómeno administrativo es preciso entender la relación que existe entre la administración pública y la teoría política, el derecho público, partidos políticos, y grupos de presión, y que todo aspecto de Instituciones Gubernamentales y su comportamiento, comprende los grandes objetivos públicos del gobierno moderno."

Si analizamos la situación de Panamá, llegamos al convencimiento de que los organismos descentralizados han jugado y tienen un papel preponderante que cumplir en los propósitos de superación, dentro del proceso de desarrollo integral. Se les han asignado a ellos las tareas importantes de establecer bases sólidas, sobre las cuales se levantará la estructura económica y diversificada que se precisa. Prueba de ello es la labor desplegada en los últimos años por Instituciones como el Banco Nacional de Panamá, Caja de Ahorros, Instituto de Fomento Económico, Instituto de Vivienda y Urbanismo, Caja de Seguro Social, Instituto de Acueductos y Alcantarillado Nacionales, Instituto de Recursos Hidráulicos, Electrificación y la Comisión de Caminos Aereos Puertos y Muelles.

Tenemos que reconocer que la Administración del Presidente Robles ha hecho grandes progresos para coordinar los propósitos de los organismos descentralizados, dentro de un plan determinado y que a pesar de las grandes dificultades de carácter legal, gran parte del éxito del actual gobierno, se debe a la cooperación y a la inter-relación de estas instituciones, para ejecutar y financiar obras dentro del plan de desarrollo económico. Estamos seguros de que en el futuro, esa coordinación y convivencia, con un alto sentido de obligación hacia la comunidad, sea aún más estrecha (*5) "ya que así podemos eliminar en los países en vías de desarrollo las fuerzas disonantes, las formas institucionales absolutas y prácticas complicadas y viciosas que nos impiden progresar con rapidez, desviando y alejándonos

cada vez más de aquellos países vigorosos, que libres de esos impedimentos, pueden dedicar sus esfuerzos a una obra constructiva y común.”

Es necesario sin embargo, puntualizar que los organismos descentralizados comúnmente conocidos como Entidades Autónomas, además de tener que resolver los dilemas ideológicos, políticos, y jurídicos íntimamente ligados, tienen que afrontar la solución del dilema administrativo.

La solución al dilema administrativo debe tener por fuerza los siguientes lineamientos, a fin de asegurar razonablemente lo siguiente:

- 1º Que se cumplan con las directrices políticas.
- 2º El funcionamiento y planes de acción de las empresas públicas sean compatibles con los objetivos básicos establecidos por el Gobierno y que los favorezcan.
- 3º Que estén efectivamente coordinadas las empresas públicas y los programas independientes que operan dentro de la misma esfera y tengan la misma finalidad principal.
4. Que las operaciones se lleven con la máxima eficiencia y economía y de acuerdo con la ley.
- 5º Que se proporcione información suficiente para permitir que las autoridades competentes y el público puedan valorar la eficiencia de su marcha.

Cuando nos referimos a “administración”, nos referimos a una ciencia social compuesta de principios técnicos y prácticos, cuya aplicación a conjuntos humanos, permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes, que individualmente no es factible lograr ya que, (*6) “la administración, es la capacidad de coordinar muchas energías sociales, con frecuencia conflictivas en un solo organismo, para que ellas puedan operar como una sola unidad”. Tenemos que comprender que cualquier plan de administración, está supeditado a ciertos factores específicos, como son la doctrina, el objetivo, la política y la planificación.

Los cambios tecnológicos humanos, geográficos y políticos de nuestra época, han creado también un cambio social de constante movimiento que debe mantenerse en su centro de gravedad por medio de la administración, ya que de no ser así podría convertirse en una fuerza centrifuga de descentralización de la humanidad.

Si aceptamos como base que los conceptos doctrinales establecidos por la actual administración, y que conceptúan la participación de todos los organismos del Estado en un plan de desarrollo integral, y si comprendemos que, como complemento de esa doctrina, toda empresa pública tiene como razón de su existencia, su propósito fundamental de cumplir el objetivo para el cual fue establecida, podríamos entonces definir el objeti-

vo social “como la meta de realizaciones de toda empresa pública y privada por la cual ella tiene su propia razón de existir”. (*7)

Es conveniente que dejemos en claro que el objetivo social de toda empresa privada, no es el lucro. La utilidad o el beneficio son solamente la prueba de su validez, el medio más efectivo para evaluar si ella cumple sus objetivos sociales. Las ganancias no constituyen una causa: constituyen un resultado, como consecuencia de las realizaciones operacionales.

Es por eso (*8) “así como el propósito de la empresa comercial es proporcionar riqueza al pueblo, es decir producir y hacer llegar a la humanidad entera las cosas que ésta, con su poder recién descubierto, puede ahora producir, siempre que se organizará antes el mecanismo que permite que las cosas se produzcan y usen, en la misma forma el Estado debe ser medido en su eficiencia, con arreglo a cómo contribuye a la satisfacción de las necesidades y los ideales del pueblo, es decir: cómo cumple con sus objetivos sociales.”

La participación del Estado como sector político, ha sido muchas veces temido por el sector privado, que puede considerar dichas participaciones como trastocación del principio de la libre empresa. Esto es causado porque el Estado se ve obligado a usar los medios de control, los impuestos y todos los otros instrumentos de poder, a su disposición para garantizarle a la comunidad el cumplimiento de la función social del Estado, que de por sí también tiene el sector privado.

Han existido casos en países conocidos, donde las tendencias han llegado al extremo de hacer que los intereses creados hayan forzado en el poder los regímenes militares, como una solución al mantenimiento de una situación de beneficio para los muchos.

Pero también tenemos casos donde el pueblo se rebela y como solución busca a la figura, al líder, y se crea entonces el dictador como un supuesto defensor de los derechos de la masa.

Yo creo que ambos extremos son malos y que la verdadera solución está en manos de un Gobierno que crea una coordinación de ambos extremos, hacia mutuos beneficios por medio de un propósito común, que es el desarrollo del país.

Tenemos entonces que reconocer que debe siempre existir una relación beneficiosa entre la empresa privada y la empresa pública, para que la contribución de ambas, en conjunto, esté encaminada hacia los mismos fines. Pero si la empresa privada obtiene sus resultados con base a su organización, sus planes y sus proyecciones, tenemos que convenir entonces que, la misma forma y con el mismo nivel de efectividad administrativa, deben proceder las empresas públicas.

Es por esto necesario que se aclaren ciertos conceptos concernientes a la inter-relación entre los objetivos y la política de cualquier empresa. En-

tendemos por **política** el conjunto de reglas de conducta y de determinación que guía a las actividades de toda empresa, hacia el cumplimiento de sus objetivos sociales. Es la política la que dá los principios fundamentales sobre los cuales se basa la acción, esto es la administración. Pero política no es planeamiento; muy por el contrario, ella es el marco básico para la planificación.

Planificación es el proceso administrativo de escoger y realizar los mejores métodos para satisfacer las determinaciones políticas y lograr los objetivos. El logro de la solución de los problemas administrativos se basa en la planificación, puesto que "planear es prepararse para la acción".

Dentro de un plan de gobierno que proyecte una doctrina que sea convertida por las Instituciones del Estado y los organismos descentralizados en su objetivo, se establezca la política definitiva a seguir y se proceda a la planificación correspondiente, llega el momento en que la administración requiere la modernización. En muchos casos, ello implica el cambio o mejoramiento sustancial de las estructuras de los procedimientos administrativos y de las actitudes humanas. Estas últimas son difíciles de detectar por su carácter intangible y es entonces cuando tenemos que aceptar que la administración y, por lo tanto, como medio de desarrollo integral. Pero es justo que aceptemos que la gestión administrativa, como medio de conseguir objetivos a través de una política definida y de una planificación basada en la investigación, ha llevado siempre como base y fin primordial el logro de la muy mencionada "eficiencia".

Pero la eficiencia administrativa no es un logro fácil de alcanzar. La destreza administrativa no puede contar desde un comienzo con planes y esquemas completos y terminados y con una metodología y fotos de las máquinas recién creadas. No suele ser de ese modo como germina la destreza administrativa.

Si conceptuamos que la medida de todo es el hombre y que las planificaciones y administraciones todas germinan alrededor del elemento humano, ese elemento que comparte esa debilidad hacia la respuesta pronta, como el remedio específico y fácil que no exige como precio la dolorosa disciplina del estudio. Creemos, entonces, que la eficiencia administrativa no puede comprarse, porque no hay fórmulas secretas, ni atajos. La eficacia tiene que adquirirse con la única moneda que tiene valor adquisitivo en ese mercado, que es estudio, reflexión y el dominio de principios intelectuales, afianzados por una meditación cuidadosa sobre problemas reales de conducta.

Cuando encontramos que los planes y la administración confrontan resistencia del factor humano, ya sea por inercia, por costumbre y creencias, por el interés personal, por las proposiciones irracionales, llegamos entonces a la conclusión que sólo logramos superarnos nosotros mismos si rendimos un servicio satisfactorio a la comuni-

dad, nos responsabilizamos de nuestras actua- nes y cooperamos en los planes de un nuevo concepto sobre administración.

Es importante en toda disertación sobre administración, particularmente cuando se analizan principios relacionados con el factor humano, que veamos con cierto detenimiento, algunos puntos vulnerables de toda administración, como son los conceptos de autoridad, responsabilidad, disciplina, lealtad, participación, iniciativa y coordinación.

La delegación de autoridad, deberes y responsabilidades, constituyen, junto con la división de trabajo, la base del proceso organizativo. Lo que es conveniente entender es que la delegación de autoridad conlleva un concepto de responsabilidad. Hay tres tipos gráficos de personas en el proceso de delegación de autoridad y responsabilidades:

- 1º Aquellos a los que siempre se les hace fácil delegar su autoridad porque sienten complacencia en hacerlo, si pueden delegar también sus propias funciones.
- 2º Aquellos a quienes se les hace fácil delegar su responsabilidad, y que lo hacen tan pronto perciben esa necesidad, pero que tienen conciencia de que no pueden delegar su propia autoridad y la responsabilidad correspondiente.
- 3º Aquellos renuentes a delegar en otros, por temor a que el trabajo no sea tan bien hecho, como ellos consideran que podrían hacerlo, por miedo a la autoridad que otros podrían ejercer en su propia organización.

En el primer grupo, los individuos tienen renuencia a las responsabilidades y obligaciones que sus labores imponen. El segundo grupo, son los verdaderos organizadores. La tercera clasificación incluye a las personas que pueden resultar superiores a todos, en la eficiencia con que realice cualquier tarea sin ayuda ajena, pero fracasa como organizadores, por no poder utilizar las capacidades de otros.

Tenemos que comprender que el individuo vive hoy en comunidad y por eso, para entendernos a nosotros mismos, debemos entender a otros. Recíprocamente, para comprender a otros, debemos conocernos íntimamente, lo cual es un proceso de auto-análisis muy difícil, porque estamos acostumbrados a comparar nuestras virtudes con los defectos de los otros, y pocas veces evaluamos comparativamente nuestros defectos con las virtudes ajenas.

La estructura de una organización debe reflejar, no solamente la lógica del trabajo que se realiza, sino también las actitudes mentales de las personas que la constituyen y que se han reunido para llevar a cabo una determinada tarea. Son los seres humanos, y no la gráfica de una organización, los que en verdad desempeñan las labores y hacen el trabajo.

Es por eso que tenemos que ser conscientes en nuestras funciones administrativas, pues los seres humanos tienen personalidad propia, tienen sentimientos, y tienen el derecho a exigir se les trate con la consideración que su posición requiere.

La disciplina dentro de una organización administrativa ha evolucionado para emerger como el logro de la subordinación del interés particular, al interés social de la organización, no por temor o por imposición de reglas formales, sino por moral, convicción y responsabilidad, acerca de la necesidad de supeditar las acciones individuales, a las normas colectivas de las cuales se derivan beneficios para cada uno y para todos los integrantes.

La disciplina es el cumplimiento, responsabilidad de nuestros deberes sin o con la supervisión y control, sin o con el reconocimiento de la actuación. La disciplina es personal: el individuo mismo la establece. Para los jefes, la disciplina es un asunto de mayor importancia, ya que mientras más alto sea el cargo que desempeña, nadie controla al jefe en la forma directa que este vigila su personal. El jefe que no conoce ni puede establecer la auto-disciplina, está condenado a fracasar.

El concepto correcto de la disciplina dentro de una Institución genera el establecimiento de una alta moral, que debe ser un estado de fe, hacia la organización, sus objetivos y componentes humanos. Si por analogía repitiéramos aquella famosa frase de Napoleón: "no hay un buen regimiento, ni un mal regimiento, lo que hay es un buen Coronel, o un mal Coronel", podríamos decir también que no hay un buen empleado, ni un mal empleado, sino un mal jefe o un buen jefe.

La lealtad es el resultado del establecimiento de adecuadas relaciones humanas y de la constitución de un buen espíritu de cuerpo con alta moral y equidad. La participación es necesaria entre todos los componentes de una entidad, lo que encierra la integración a todo el personal de una Institución, la formación de un equipo de trabajo eficiente, a fin de que la toma de decisiones corresponda a todos los distintos niveles y no sólo exclusivamente a los dirigentes.

Dentro de todos los eslabones de una cadena administrativa, quizá no pueda encontrarse algo más necesario que la iniciativa. Cuando unimos ésta a la coordinación como la disposición ordenada del esfuerzo del grupo, tenemos entonces una unidad de acción con vista a un propósito común. Las funciones de administración no son responsabilidad exclusiva de los administradores.

Es inobjetable el hecho de que tanto el banquero, como todo profesional dentro del ejercicio de sus funciones y responsabilidades debe ser también un administrador. Existe una inter-relación de funciones que impelen al profesional a tener que aceptar responsabilidades como administrador, ya que ella conlleva además de su función social, una relación directa con el elemento humano que así lo demanda.

El esfuerzo cooperativo debe ser la filosofía de la administración, puesto que únicamente en esta forma se consiguen los resultados apropiados. La responsabilidad de los cuerpos directrices de las Instituciones llevan de por sí y entre sí, la responsabilidad directa del éxito de toda función administrativa, y es por eso que sus responsabilidades son mayores y sus esfuerzos deben ser más intensivos.

He querido traer a ustedes este mensaje somero sobre algunos principios básicos de administración en un país como Panamá, en vías de desarrollo. Porque considero que como Gerentes, Sub-Gerentes, y Oficiales del Banco Nacional de Panamá, una Institución Autónoma del Estado, recae sobre ustedes la mayor parte de la responsabilidad sobre el éxito de esta administración.

Creo que el deseo de superación y el deseo de contribuir es evidente, ya que estoy convencido que esta es una bandera que debemos ondear orgullosos y con bríos, siendo conscientes de que estamos participando activamente en la formación de una nueva República. La implantación de nuevos conceptos dentro de marcas administrativas que promueven un mejoramiento integral de nuestra Institución, la hacen más fuerte y capaz, para seguir cumpliendo con su responsabilidad social dentro de los proyectos de desarrollo económico. Por eso debemos, seguir laborando con integridad y carácter, aunque no tengamos más nada que ofrecer.

La falta de integridad y carácter en los cuerpos directivos contempla la responsabilidad del fracaso de cualquiera administración (*9) porque "un hombre puede saber demasiado poco, desempeñarse pobremente, carecer de criterio y capacidad y, aún así, no hace daño como director. Pero si le falta carácter e integridad, no importa cuan preparado sea, cuan brillante, cuan exitoso, se destruye. Destruye a la gente, que es el recurso más valioso de la Institución; destruye el espíritu y destruye el desempeño. El espíritu de una organización se crea desde arriba. Si una organización es grande, es porque el espíritu de la gente que la encabeza es grande; si decae es porque la cima se pudre pues, como dice el proverbio, "los árboles mueren de arriba hacia abajo".

ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL BALANCE DE SITUACION AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 1966

ACTIVO

Otros
Activos
7.0%

Caja y
Bancos
19.0%

Cartera
crediticia
74.0%

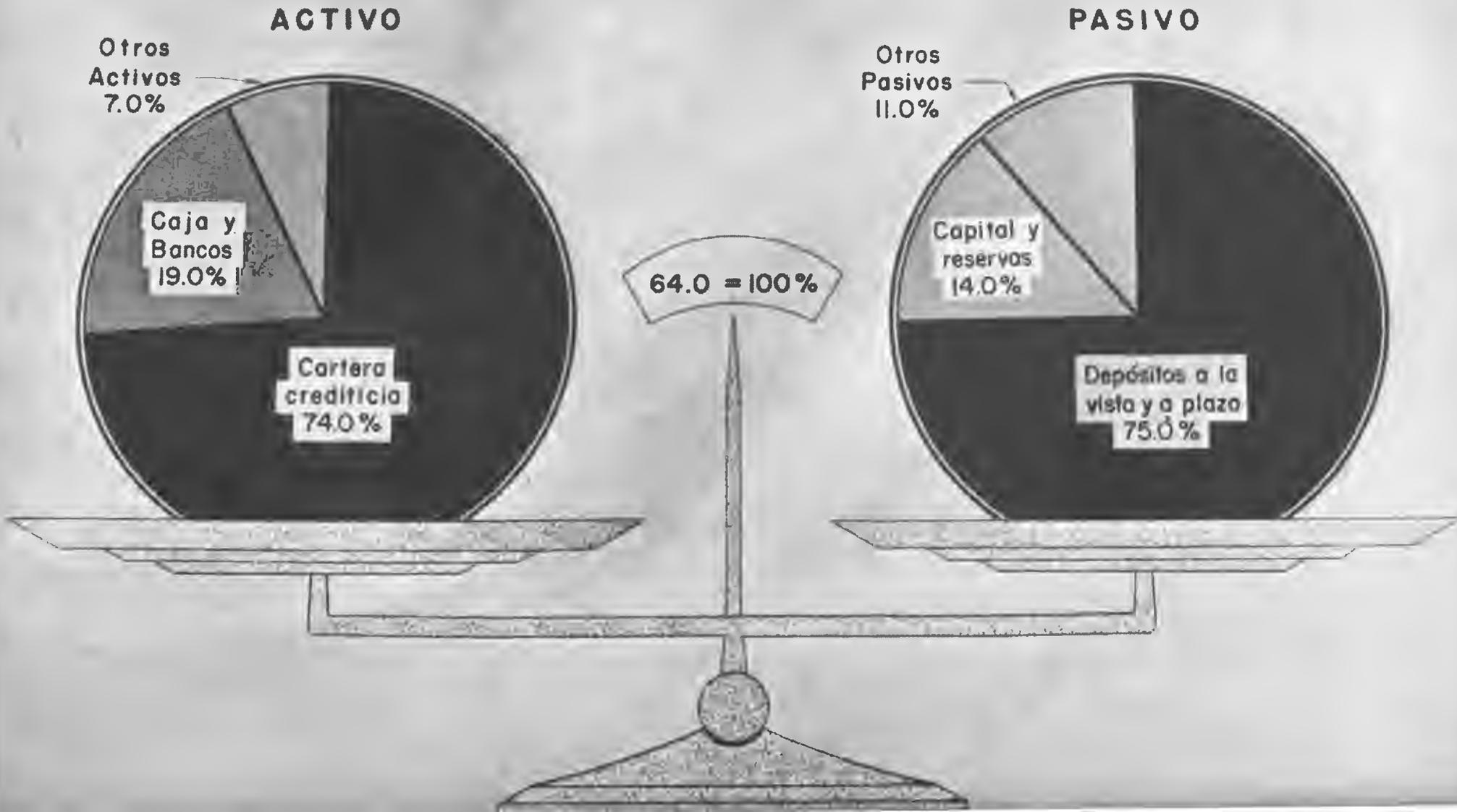
PASIVO

Otros
Pasivos
11.0%

Capital y
reservas
14.0%

Depósitos a la
vista y a plazo
75.0%

64.0 = 100%



*EL DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA
Y LA CENTRALIZACION DE LA CUENTA CORRIENTE
EN EL AREA METROPOLITANA*

*por el señor Damián Castillo,
Jefe del Departamento de
Auditoría Interna*



Señoras y Señores:

El tema escogido para desarrollar en esta III-Asamblea de Gerentes y Sub-Gerentes se denomina "El Departamento de Auditoría Interna y la Centralización de la Cuenta Corriente en el Area Metropolitana". Antes de referirme a este tema, es preciso explicar a ustedes, a grandes rasgos, el funcionamiento del Departamento de Auditoría Interna.

Al llegar al Banco Nacional de Panamá el Lic. Jorge T. Velásquez y concebir la reestructuración de un Banco que ayudara al Gobierno Nacional en el logro de su plan de Gobierno, fué necesario establecer nuevos Departamentos para agilizar y llevar a cabo esta nueva filosofía Bancaria, llamada por el Gerente General "Plan Robles Bancario".

De esta nueva estructuración, nació el Departamento de Auditoría Interna, concebido fundamentalmente para vigilar las transacciones internas e implantar los controles necesarios para que las metas programadas por la Directiva y la Gerencia General, se cumplieran.

Deseo expresar, aunque esto pareciera fuera de tema, que la función de todo Auditor no es solamente encontrar desfalcos. Esto no es lo primordial. A mi manera de ver, las funciones del Auditor en la sociedad en que vivimos debe dirigirse a implantar controles internos necesarios y eficaces para que los registros se lleven a cabo con exactitud, de modo que no se dé oportunidad para que los empleados y personas ajenas quieran mermar los fondos de la institución, con prácticas dolosas. El Auditor debe ser un funcionario que asesore a la alta Gerencia en la planificación y, lo más importante, debe comprender en toda su extensión los fines u objetivos que la Gerencia General ha señalado. Al comprender estas metas, el Auditor estará en mejor situación para introducir los registros contables necesarios para que los ejecutivos de la Institución puedan tomar las decisiones inmediatas y así lograr los fines programados.

Resumiendo: el Auditor no es un funcionario extático que comprueba, que busca errores u omi-

siones, sino por el contrario es una persona dinámica que inyecta a su profesión un sentido analítico y humano.

En memorandum del 4 de Enero de 1965, que dirigí al Gerente General y que se refiere a la organización y funcionamiento del Depto. de Auditoría Interna, manifestaba en ese entonces lo siguiente:

"Indudablemente, la creación del Departamento de Auditoría Interna (Departamento de Control y Supervisión) del Banco Nacional de Panamá, es un aspecto que deja traslucir el firme propósito de la Gerencia General y de la Junta Directiva de encaminar la Institución por los senderos del progreso financiero y hacia el logro de la fe y el prestigio que se le ha señalado como dependencia del Estado Panameño.

"Por estas razones, entre otras, en calidad de Jefe del Departamento mencionado, me permito presentar para su consideración, los siguientes conceptos relacionados con la estructura y procedimientos del Departamento de Control y Supervisión".

En el punto N° 4 de este mismo memorandum comentaba las ventajas de la creación del Departamento, en la siguiente forma:

"PUNTO N° 4 — Ventajas:

Es obvio que el Gasto incurrido (en el punto anterior se calculó el costo del Departamento) deberá redundar en beneficio de la Institución, y que el Banco estará en condiciones de funcionar aplicando normas de la Banca Moderna que se guidamente y en síntesis describo:

Las funciones de todo Banco Comercial Moderno son:

- 1) Concentrar el Capital inactivo de la población en forma de Depósitos Bancarios.
- 2) Ponerlo a disposición de las actividades económicas en forma de operaciones Crediticias y de otras Inversiones.
- 3) Colaborar con esas mismas actividades económicas prestando servicios relacionados con el manejo de dineros y valores.

Para que un Banco Comercial pueda ejercer las funciones arriba mencionadas, éste deberá tener la confianza absoluta de toda la población. Esta confianza se basa en la convicción de que las operaciones de ese mismo Banco estarían a salvo de:

- 1) Errores.
- 2) Tentaciones.
- 3) Inversiones equivocadas.

Para evitar este peligro, el Banco debe tener:

- a) Control sobre la exactitud de los registros.
- b) Protección total contra las tentaciones humanas.
- c) Información suficiente y absolutamente exacta para orientar sus operaciones.

Con este fin, el Departamento de Auditoría Interna está en el deber de controlar los 3 puntos mencionados y con mayor cuidado, el Punto "B", que es la Protección Total contra las Tentaciones Humanas.

Esta Protección cubre a saber:

- 1) Al Banco.
- 2) Al Cliente.
- 3) Al Empleado del Banco.

Conviene referirse, sin menospreciar a los otros, al 3er. punto: "Al Empleado del Banco". Sabemos por experiencia que la deshonestidad de muchos empleados se origina en la combinación de los factores que los pone frente a la **Tentación**.

- a) La necesidad.
- b) La oportunidad.

La necesidad es corriente en todo ser humano y muy a menudo no se dispone de medios para satisfacerla. Es entonces cuando el empleado incurre en actos deshonestos, si se le dá la **oportunidad** para cometerlos. Por tal motivo, es deber del Banco implantar los controles eficaces para que esto no suceda, en interés de:

- 1) El propio Banco, porque por cada fraude pierde su prestigio, su patrimonio y, lo más importante, algún empleado capaz.
- 2) El empleado, para protegerle de sospechas, evitarle la tentación y así no malograr su vida.

Las ventajas que para la Institución tendría la aplicación de todos estos principios lógicamente serían muchas y se reflejarían en el volumen de negocios y Prestigio del Banco."

Aquí quiero mencionar que el factor humano es lo primordial para que todo sistema sea eficaz. Vale la pena advertir que el volumen y complejidad del trabajo del Banco hacen el proceso de implantación de controles eficaces lento y engorroso, de tal suerte, que todavía no se ha completado.

La primera tarea del Departamento, consistió en la implantación de un nuevo catálogo de cuentas y que éstas siguieran cierto ordenamiento. Se codificó siguiendo el siguiente orden:

- 1) Activos disponibles en forma de dinero en efectivo.
- 2) Remesas en tránsito con nuestras Sucursales.
- 3) Activos nuestros (Depósitos Bancarios) en otros Bancos, divididos en Bancos Locales y Bancos del Exterior.
- 4) Cartera Crediticia, incluyendo allí el total de los Préstamos concedidos y las inversiones del Banco. Todos estos rubros se dividían en Sub-Controles para conocer el Sector beneficiado con nuestros Créditos.
- 5) Otros Activos.

En el Pasivo seguimos el mismo orden, pero desglosando los Depósitos tanto a la **Vista** como

A Plazos, siguiendo la norma siguiente:

- 1) Depósitos a la Vista de Particulares.
- 2) Depósitos a la Vista del Gobierno Nacional.
- 3) Depósitos a la Vista de las Entidades Descentralizadas.
- 4) Depósitos de otros Bancos, desglosado en Bancos Locales y Bancos del Exterior.
- 5) Los Depósitos a Plazos seguían el mismo ordenamiento de los depósitos a la vista.
- 6) Obligaciones por empréstitos, tanto Interno como Externo.
- 7) Otros Pasivos.
- 8) Capital y Reservas.

Al Introducir este catálogo de Cuentas en la forma descrita, nos fué cómodo enviar semanalmente al Fondo Monetario Internacional los Informes pedidos por ellos.

El Encaje Legal, por recomendación del Fondo Monetario Internacional, fué calculado en forma más estricta, buscando siempre la liquidez del Banco.

Con respecto al Estado de Pérdidas y Ganancias, se introdujo la comparación del **Gasto Real** con el **Presupuesto**. Todo desglosado por Sucursales. Al llegar a este punto, deseo manifestarle la extrañeza que siente el Departamento, por que los Encargados de nuestras Sucursales no analizan las cifras que arrojan todos estos Informes. Sería buena política administrativa que ustedes analizaran estos informes y enviaran sus comentarios a la Gerencia General.

Paso seguidamente a describir:

Que es el Control Interno

Los Bancos han evolucionado desde su inicio hasta llegar, en nuestros días, a ser las Institucio-

nes que captan los recursos de la población y los que, con su política crediticia, ayudan a la Sociedad en su desarrollo. Por tal motivo, la información exacta y al día de todas sus operaciones es una condición indispensable de mantener. Por consiguiente, es un requisito fundamental de todo Banco comprobar la exactitud en sus registros.

La fiscalización constante de su Patrimonio, constituido fundamentalmente por valores de fácil realización.

El acierto en la Decisiones Diarias que, desde el pago de un Cheque, el otorgamiento de un Crédito o de otros servicios bancarios, se basan en la información de los registros de contabilidad.

El Prestigio y Confianza que la Sociedad ha puesto en él. El Banco, como depositario y administrador de bienes de terceros, debe cuidar que sus registros sean manejados con exactitud y honradez.

El Control interno es la comprobación diaria y sistemática de los dos factores que a continuación describo:

- 1) **La Prueba** de los Comprobantes antes de Contabilizarlos.
- 2) **El Control** del monto asentado y de la cuenta usada.

Al analizar los dos factores antes mencionados, el Departamento de Control y Supervisión (Auditoría Interna) está ejerciendo las funciones que se denominan "Pre-Audito". Deseo dejar en claro que el Auditor Interno, no es parte ajena al Banco: él es un empleado que por sus funciones debe comprobar y revisar que lo que se asiente en los libros del Banco es lo correcto y que se ajusta a las normas establecidas por la Gerencia General y sus asesores en los distintos manuales de procedimientos que para ese fin se ha confeccionado. La idea General de que los auditores son empleados buscadores de errores, desfalcos u omisiones, debe ser superada. El Auditor es el funcionario que la Gerencia tiene a mano para consultar y asesorarse, y así tomar las decisiones más convenientes.

En el afán de buscar métodos y sistemas, la Gerencia General y la Junta Directiva no han escatimado gastos y así vemos como próximamente se instalarán en la Sucursal de la Ave. Central, 6 (seis) máquinas National Postronic para centralizar las cuentas corrientes del área Metropolitana.

En qué consiste la Centralización

Con los sistemas electrónicos en esta era de grandes inventos, los registros contables tienden a centralizarse en una sola oficina.

El plan de Centralizar todos los datos conlleva dos propósitos y objetivos que son:

- 1) Mejor servicio para los clientes, y
- 2) Reducción de los Costos de operación.

Doy a ustedes seguidamente, en términos generales, las ventajas que trae consigo una centralización.

A) Reduce el trasiego de documentos

La documentación originada en las Sucursales es remitida a un Departamento Central, donde revisada y ordenada para su registro, permite una uniformidad en este tipo de trabajo. personal que tiene estas labores a su cargo, al especializarse en esta función, eleva el rendimiento de su trabajo impidiendo el atraso de las labores posteriores de Contabilización. Esta es una de las mayores deficiencias existentes actualmente.

B) Facilidad en la Revisión y Control

En cualquier momento se pueden realizar labores de revisión y Auditoría por el fácil y rápido acceso a la fuente de los datos (comprobantes). Como ustedes recordarán, uno de los requisitos de la "Pre-Auditoría" es la comprobación rápida y la verificación de los comprobantes.

C) Reconciliación entre Sucursales.

Si los registros y controles correspondientes se encuentran localizados en el mismo lugar, la labor de reconciliación se reduce al mínimo y en muchos casos es prácticamente eliminada.

Una de las mayores deficiencias (crónicas) en el Banco Nacional es la reconciliación de la cuenta entre Sucursales. Como ustedes conocen, ya se han tomado los pasos para solucionarla.

D) Los Informes a la Gerencia se emiten con más prontitud.

Para producir los informes con más prontitud es obvio que se facilita la labor, si los datos se registran en un solo lugar.

E) Reducción de los Costos

Todos los puntos mencionados traen como resultado la reducción de espacio, tiempo y trabajo, mientras que se eleva el rendimiento. Esto trae Reducción de Costos.

F) Lo más importante: los clientes tienen la seguridad de que la Institución efectúa todos estos cambios para prestarle un servicio rápido y eficaz.

Todos los comentarios anteriores nos sirven de base para comprender el plan que actualmente tiene el Banco Nacional de Centralizar todos sus registros, y en especial las Cuentas Corrientes del Área de la Ciudad Capital. El tema de la charla "Centralización de la Cuentas Corrientes en el área Metropolitana", tiene relación directa con todos los comentarios expuestos en párrafos anteriores. Lo que se buscó en éstos, es explicar la idea general de la Gerencia y sus asesores, con respecto a la Contabilidad Bancaria, sus fines y sus objetivos.

La Centralización es un eslabón de todo un complejo de estudios y planes programados con

anterioridad para transformar al Banco Nacional en una Institución que sea ejemplo y orgullo de Panamá. Con ese fin se van a centralizar todos los registros contables, y está en estudio un plan general de Centralización por medio de Computadoras electrónicas.

Paso seguidamente a comentar el caso específico de la Centralización de la Cuentas Corrientes. Estos comentarios los dividiré así:

- 1) Clase de equipo.
 - 2) Comunicación entre las Sucursales Casa Matriz y Avenida Central.
 - 3) Referencias de firmas.
 - 4) Mecánica del proceso.
- 1) **Clase de Equipo**

El equipo que va ser usado para la centralización es la máquina electrónica "Post-tronic (Ustedes la podrán admirar en el local de exhibición en esta sala.) Las características Principales y esenciales de esta máquina son:

- 1) Comprueba la selección de la Cuenta del Cliente a afectar, ya que se ha tenido que codificar el cliente respectivo. La máquina electrónicamente verifica, compara los saldos y el código de la cuenta.
- 2) Verifica por medio de un dispositivo electrónico la comprobación doble de la toma del saldo anterior.
- 3) Alinea las tarjetas y selecciona la columna, lo que elimina los errores.
- 4) Toma el saldo anterior y establece electrónicamente si es saldo normal o de sobregiro.
- 5) Rechaza toda tarjeta que tenga un reparo pendiente. Toda tarjeta sujeta a esta condición se coloca, al llegar el aviso, en la mesa de la máquina y se la señala por medio una tecla especial.
- 6) Sin ningún movimiento por parte del operador, la máquina, toma, lee, acumula y expulsa de nuevo cada tarjeta a una velocidad de 1,500 tarjetas por hora, lo que permite un Balance de Comprobación, cada vez que se desee, con eficiencia y seguridad.
- 7) La automatización conlleva en sí misma controles internos efectuados electrónicamente, lo que trae consigo la eliminación de errores, u omisiones.

2) **Comunicación entre Sucursales.**

La comunicación para las referencias de saldos y otros datos se harán por medio de teléfonos directos entre las Sucursales y la oficina de la Avenida Central. Habrá un sistema especial de teléfonos, que estarán a cargo de funcionarios para contestar y referir. Como en la centralización es la comunicación uno de sus pilares, la Gerencia General ha impartido las ordenes para instalar un

circuito cerrado de televisión. El estudio esta en su fase final y creemos que el próximo año será una realidad.

3) **Las referencias de firmas de los clientes.**

Cada Sucursal tendrá un archivo de todas las firmas, lo que permitirá verificar inmediatamente la firma de cualquiera de nuestros clientes.

4) **La mecánica del proceso:**

Cualquiera Sucursal del área de la Capital podrá aceptar depósitos y pagar cheques de todos nuestros clientes, y éstos serán enviados para su registro dos veces al día. La Sucursal tendrá un formulario especial para enviar estos documentos a la Ave. Central, donde serán procesados. Diariamente el Gerente tendrá un listado con los saldos de todos nuestros clientes, que le servirá para verificar el saldo mantenido por cada uno de ellos al cierre del día anterior.

En la Ave. Central (Oficina de Cuentas Corrientes) se procesarán todos los cheques y depósitos en las máquinas. Habrá un turno en la noche para que todas las transacciones sean contabilizadas. Inmediatamente de haber registrado estos documentos, la máquina, que está alambrada para este fin, confeccionará en cintas o tarjetas perforadas la información, entre otros, del saldo que muestra la tarjeta individual del cliente al cerrar nuestras operaciones diarias.

Todos nuestros clientes han sido codificados con el fin de conseguir las informaciones siguientes:

- 1) Sujeto de Crédito.
- 2) Ubicación Territorial.
- 3) Clase de Cuenta.
- 4) Número de cuenta.

Ha sido preocupación de la Gerencia General agilizar el pago de cheques en ventanillas.

Estas máquinas están habilitadas para adicionarles perforadores de cinta o tarjeta, las cuales, al ser procesadas por nuestro departamento de tabulación, permiten confeccionar informes contables y estadísticos relacionados con las Cuentas Corrientes.

Una de las aplicaciones que hemos programado para usar estas cintas o tarjetas es la de poder mantener un control sobre los saldos mínimos promedio de las Cuentas, por cliente, lo cual permitirá establecer y controlar los límites de crédito para los efectos del pago o aceptación de cheques en las propias ventanillas, sin que se haga necesario referir en todos los casos al Departamento de Cuentas Corrientes.

Para éste efecto, el Número de la Cuenta del cliente, el cual está impreso en el cheque, contendrá un dígito que determinará el límite autorizado, permitiendo así al empleado de la ventanilla (el cajero) con solo comprobar el importe del cheque, firma y dicho dígito-clave, si procede a ha-

cerlo efectivo o si debe referirlo antes. Esto, como se puede notar, simplifica la operación permitiendo brindar un servicio más rápido a los clientes. Con la centralización de las Cuentas Corrientes, la necesidad de un procedimiento similar es necesario.

PLANES PARA EL FUTURO

Hemos tenido muy en cuenta la evolución tan rápida que se observa en los equipos electrónicos y hubo de tener cuidado de su obsolescencia. Determinamos que éste equipo es un componente de un sistema integral por medio del cual, con la adición de unidades que se acoplan al mismo, se consigue lo que se conoce como "**AUTOMACION COMPLETA**": en forma más específica, poder hacer los pases a las Cuentas Corrientes en forma enteramente automática sin intervención alguna por parte del operador, algo que solo se puede lograr actualmente con procesadores de gran envergadura, cuyo costo es muy elevado.

Como mencionamos anteriormente, los planes de esta centralización también cubren al Departamento de Préstamos y a la Contabilidad General.

Para terminar, estamos enviando a la Gerencia General y a la Junta Directiva la solicitud para la creación de un Departamento o Sección encargado de programar e implantar nuevos **sistemas y procedimientos bancarios**.

El Banco Nacional se desarrolla a un ritmo acelerado tanto en prestaciones de nuevos servicios a los clientes, como en su expansión física a todos los puntos de la República, y la creación de éste nuevo departamento, que por sus funciones estaría ligado a los Departamentos de Auditoría Interna y Administrativo, sería consona con el desarrollo y crecimiento de nuestra Institución.

En la actualidad, el Departamento de Auditoría Interna ejerce estas funciones. Estimamos que por la complejidad y volúmen de las transacciones de un Banco, como lo es el Banco Nacional con sus 17 Sucursales y 3 agencias, es imposible ejercer eficazmente las dos funciones, o sean la de vigilar, revisar y controlar internamente los registros (Auditoría Interna), y la de sistematizar e implantar procedimientos (Sistemas y Procedimientos).

La Contabilidad moderna tiende a especializarse en los campos de la Auditoría Interna y la Sistemas y Procedimientos. Por tal motivo hemos creído necesario sugerir la creación de este nuevo Departamento.

La necesidad de esta nueva oficina hace imperioso su establecimiento dentro de la organización del Banco Nacional de Panamá y su creación será indudablemente de positivos beneficios para la buena marcha de la Institución.

*CONSIDERACIONES
SOBRE LA ACTUAL POLITICA DE CREDITO
EN EL BANCO NACIONAL DE PANAMA*

*por el Lic. Fernando Díaz G.,
Asistente del Gerente General
para Asuntos de Crédito.*



Esta intervención nuestra será como una reafirmación y ratificación de los principios que rigen la actual política de crédito del Banco Nacional de Panamá. Es importante y es conveniente hacerlo para que el impulso que le hemos dado a esta nueva política no pierda fuerza, sino antes bien, cobre mayor energía, pues cada día que pasa se justifica más y más su vigencia.

Trato preferencial al crédito dirigido a los sectores típicos de producción.

Somos conscientes de la naturaleza de nuestro Banco, que es un banco típicamente comercial. Recibimos depósitos, pagamos cheques y realizamos, en fin, todas las operaciones inherentes a esta clase de bancos. Pero eso no significa, en manera alguna, que debemos circunscribir nuestras actividades al sector comercial, por cierto muy importante para Panamá por razones obvias. Tenemos la obligación, por imperativo patriótico, de disponer de una parte **substancial** de nuestros recursos, con carácter de prioridad, hacia los sectores eminentemente productivos, como son la industria, la ganadería, la agricultura, la pesca, etc. Son estas actividades las que principalmente generan fuentes de trabajo, las que usan en mayor o menor proporción la materia prima nacional, las que traen divisas, las que generan otras actividades productivas auxiliares, las que nos han de dar la necesaria independencia económica y política, en fin, las que, además de aportarnos bienestar material y progreso, nos han de situar en un plan más elevado de dignidad y de consideración internacionales.

No podríamos continuar otorgando nuestros créditos en un orden de prioridad ilógico y si se quiere antinacional. La más sólida, en todos los conceptos (moral y económicamente), de nuestras instituciones estatales, no podría continuar mostrándose indiferente, o cuando más, tibiamente interesada por la solución de un **problema** que no admitía otra cosa que una incursión a fondo en el mismo y una respuesta a la altura de las circunstancias.

Damos a continuación las cifras de un cuadro comparativo que registra los saldos al 30 de sep-

tiembre de los años de 1964 y 1966 de nuestra cartera de préstamos, clasificados éstos por su finalidad y que consideramos por demás elocuentes:

En 1964 nuestra cartera de préstamos alcanzaba la suma de B/. 39,973,000. En 1966 ésta se elevó a B/. 46,424,000. Los aumentos en los renglones de los créditos al sector de producción son muy significativos:

Agricultura, ganadería, caza y pesca	1964	1966
Industria	3.8 millones	6.5 millones
Construcción	1.8 millones	2.6 millones
	3.1 millones	5.2 millones

En la industria el aumento es en realidad mayor, pues muchos de los préstamos clasificados anteriormente como industriales, en realidad podrían clasificarse como comerciales, ya que en muchos casos se trataba de financiamiento de ventas, renovación de obligaciones con vencimientos perentorios por medio de préstamos a mayor plazo, etc.

A pesar de toda la importancia y trascendencia del crédito a los sectores productivos, y con mayor razón cuando éstos son eminentemente de fomento, estamos obligados a concederlo tomando todas las medidas necesarias para que el préstamo sea otorgado con las mayores seguridades de

- 1º— que su finalidad lo justifique,
- 2º— que el sujeto de crédito tenga capacidad suficiente de pago en el momento de concederse éste, o que el producto del préstamo pondrá en condiciones al sujeto **para hacerle** frente al servicio de la deuda,
- 3º— que las garantías ofrecidas sean suficientes y de rápida liquidez,
- 4º— que el aporte del prestatario al proyecto que se ayuda a financiar **sea real** y tan substancial, como para mantenerlo interesado en el éxito de su proyecto cualesquiera que sean los problemas que en el desarrollo del mismo se presenten

Consideramos, y esto que se entienda bien, que podemos y debemos explotar al máximo nuestro

magnífica posición geográfica como centro de comercio internacional. También, ya lo hemos dicho, consideramos que el comercio es una actividad generadora de riqueza cuando abre mercados a productos nacionales, cuando crea fuentes de trabajo, etc. Pero claro está, no puede compararse con las actividades **productivas que crean o transforman cosas**. No hemos descuidado el reglón del crédito comercial, más bien lo hemos mantenido a los mismos niveles con un pequeño descenso en sus saldos que alcanza apenas el 4.04% entre el año 1964 y el de 1966:

Monto saldos préstamos comerciales	
al 30 de septiembre de 1964	B/.16,202,000
al 30 de septiembre de 1966	15,548,000

Control del crédito de consumo. Cuando el producto del préstamo al consumidor se utiliza para la adquisición de artículos suntuarios o simplemente para renovar mobiliario, artículos eléctricos para el hogar, automóviles, etc., todavía en buenas condiciones de uso, el Banco está contribuyendo a financiar las ventas del exportador foráneo y sobre todo mermando la capacidad de ahorro del panameño. Por medio de este crédito el prestatario compromete hasta con dos y tres años sus ingresos futuros, lo cual quiere decir que lo inhabilita para ahorrar con vistas a la educación de sus hijos, hacer frente a necesidades imprevistas, etc, o sencillamente lo incapacita para ahorrar como una muy saludable forma de inversión. Bien está que se preste para hacer frente a gastos de escuela, hospitalización, reparaciones de vivienda, etc. pero prestar para que un ciudadano de muy modestos recursos cambie su automóvil cada año o cada dos o tres años, nos parece hacerle un flaco favor al deudor y a nuestro país. Una vez iniciado el prestatario en la vorágine del crédito para satisfacer lujos que están por encima de sus posibilidades de acuerdo con el nivel de sus ingresos, le es sumamente difícil escapar de su absorbente remolino. Por lo general el préstamo para comprar artículos de lujo o para darse costosas tours en el exterior conlleva formas de pago sumamente onerosas. Entonces se ven obligados a recurrir a otras instituciones de crédito en solicitud de nuevos préstamos para balancear los egresos producidos por el servicio de la deuda en su presupuesto familiar. Muy pronto comienzan las solicitudes de refinanciamiento, o sea agrupar en un sólo préstamo todas sus deudas. En este caso se solicita algo más que el monto de sus deudas para alguna otra compra, o lo que sea. El servicio de la nueva deuda resulta por lo general también muy alto, y en muy pocos meses se inicia nuevamente la proliferación de préstamos con el final conocido del refinanciamiento. Obsérvese que muy pocos empleados públicos o privados llegan a cancelar totalmente sus obligaciones con los bancos. Llevan una vida de preocupación constante que merma su capacidad y la calidad de su trabajo. Si a eso agregamos que el cliente del crédito de consumo es en la gran mayoría de los casos un comprador desafortunado, más allá de sus posibilidades, de productos extranjeros, práctica que trae la consiguiente

fuga de divisas y le incapacita para ahorrar, tenemos un cuadro fiel y realmente ominoso del préstamo de consumo sin control alguno.

Creemos sinceramente que el Estado debe tomar providencias en este asunto, pues de poco valdría lo que haga el Banco Nacional aisladamente para ponerle freno a este desborde del crédito de consumo, si las demás instituciones de crédito no asumen igual actitud.

Crédito dirigido. Ha sido preocupación constante de la actual administración del Banco Nacional dirigir, supervisar el uso del crédito que concede, de tal forma que éste sea usado de acuerdo con la finalidad con que se concedió y no se use para otros fines. De esta forma se logran varios objetivos de la mayor trascendencia:

- 1º— Al discutirse la solicitud con el cliente y al evaluar la misma, se establece mejor qué clase de crédito debe otorgarse y se fija con mayor propiedad su cuantía.
- 2º— Se asegura por medio de un desembolso programado, con pagos directos al vendedor de los bienes o servicios, el correcto destino del dinero.
- 3º— Se logra una recuperación más segura por razón de una mejor inversión.

Creemos que todavía nos queda algo por hacer en esto del crédito dirigido. Definitivamente y a muy corto plazo, debemos desterrar los rezagos de malas prácticas de desembolsos que tantos problemas nos han traído.

El crédito como medio para aumentar los saldos de las cuentas de depósitos y captación de nuevas cuentas. Por mucho tiempo ha sido, y aún es práctica de considerable número de nuestros clientes de crédito, mantener y manejar sus fondos, o gran parte de ellos, a través de otros bancos. En muchos casos lo hacen porque consideran que mantener una cuenta de depósito en bancos extranjeros les dá cierto prestigio. En otros casos sencillamente lo hacen porque consideran, con alguna razón, que al tener cuentas de depósitos en otros bancos, mantienen la posibilidad de poder recurrir a esos bancos en solicitud de préstamos.

Hace alrededor de dos años verificamos por primera vez los registros de nuestros clientes de crédito con facilidades mayores de B/. 5,000.00 para establecer cuántos de ellos tenían cuentas de depósitos con nosotros. Sólo un treinta por ciento (30%) las tenían. Estamos exigiendo la apertura de una cuenta de depósito a todo aquel que se le otorgue préstamos de cierta cuantía, y todos los oficiales de crédito tienen instrucciones en el sentido de que las cuentas corrientes de nuestros clientes de crédito deben mantener saldos diarios no menores del 10% del límite de la facilidad de crédito concedida o del saldo deudor de su obligación. Esto debe hacerse sin excepciones de ninguna clase. Una de las condiciones principales a exigir a los solicitantes de préstamos, es

la de que posean cuentas de depósitos con nosotros y que muestren saldos proporcionales al crédito que solicitan.

De la misma manera, cuando haya una solicitud de crédito por parte de una persona natural o jurídica que no es cliente nuestro, pero que de una investigación y estudio de la misma consideramos conveniente a los intereses del Banco tenerla como cliente, si el préstamo procede, se le debe exigir como condición, sin excepciones, la apertura de una cuenta corriente con saldos proporcionales al crédito otorgado.

Otra medida que debe tomarse es la de que si nosotros somos la única fuente de crédito de un cliente, debemos exigir que la totalidad de sus fondos sean mantenidos con nosotros. En esto debemos ser inflexibles. Esta recomendación se la hemos hecho a ustedes en diferentes ocasiones, individualmente, personalmente o por escrito. Ahora la hacemos nuevamente a todos ustedes para que sea llevada a la práctica sin concesiones de ninguna clase.

Esta campaña para aumentar los saldos de las cuentas de depósitos y captación de nuevas cuentas debe llevarse a cabo diariamente, en las horas de oficina y fuera de ellas, sin descansos y sin desmayos. Y debemos realizarla con el comerciante, con el industrial, con el agricultor, con el ganadero, con el trabajador independiente, con el empleado público, con el empleado de empresa privada, con todos. Existe la idea, bien absurda por cierto, que solamente las personas con fuertes ingresos provenientes de empresas sólidas pueden y deben tener cuentas corrientes. Tenemos la obligación de echar por tierra esa idea. Muchas veces, cuando algunas personas se nos han acercado para solicitar un crédito de 5, 6 y hasta de 10 mil balboas, al preguntarle por qué no tiene cuenta corriente o de ahorros con nosotros nos han contestado que no están en capacidad de hacerlo porque "no disponen de medios suficientes". Al tratar de convencerlos del error en que están, le hemos dicho, entre otras cosas, que es riesgo muy grande para el Banco prestarle 8 ó 10 mil balboas a una persona incapacitada para abrir una cuenta corriente en un Banco "por falta de medios". En realidad lo que falta es educar al cliente, acostumbrarlo al uso de la cuenta corriente.

Si bien es verdad que los bancos generan riqueza a través del crédito, debemos tomar en cuenta también que una de las principales formas de generar riqueza los bancos es aumentar el circulante por medio del cheque. Si todas las transacciones comerciales o de cualquier índole financiera se hicieran en efectivo, la economía mundial estuviera infinitamente menos desarrollada de lo que ahora se encuentra. Si logramos acrecentar en forma substancial el uso del cheque, le haremos, a no dudarlo, un gran servicio a la economía del país.

Disponibilidad de fondos para créditos.

a) Escasez de circulante.

Con el crecimiento económico del país en todos los órdenes y el consiguiente aumento de las operaciones financieras con el lógico incremento en la demanda de financiamientos, hemos comenzado a sentir la presencia del fenómeno de la escasez de circulante con relación a dicha demanda.

No creemos que en realidad el circulante haya mermado. A pesar de no tener cifras precisas al respecto, nos atreveríamos a asegurar que lo que produce el fenómeno es el aumento substancial de la demanda de crédito con un circulante ya de suyo escaso antes de la expansión de la actividad económica.

Esta escasez compromete aún más nuestra responsable selección en el otorgamiento de un crédito cuyo resultado final sea en definitiva un factor decisivo en nuestro progreso. Otra razón, pues, para reafirmar los principios que norman nuestra política crediticia.

A este problema sólo quedan tres caminos a seguir: producir para reducir drásticamente la fuga de capital, control del crédito de consumo y difusión a fondo del uso del cheque como medio de pago.

Es necesario además darle una mayor velocidad al dinero que se presta por medio de plazos cortos, programada su recuperación en abonos periódicos frecuentes y proporcionales. Un estudio a fondo de las solicitudes de crédito puede poner en evidencia que la inmensa mayoría de los préstamos sólo se justifican si son a plazos cortos pues de otra forma se estaría usando el dinero prestado en actividades distintas a la finalidad con que se concedió.

b) Encarecimiento del dinero.

El dinero se ha encarecido notablemente tanto en el exterior como localmente. Los altos intereses que se pagan a los depósitos por el forcejeo en la captación de los mismos, es una de las principales razones del aumento extraordinario del costo del dinero. Aquí mismo en Panamá vivimos una lucha desesperada entre los bancos para captar cuentas, al extremo de que en algunos casos el margen de utilidad de los bancos entre el interés que se paga por depósitos y el que recibe por préstamos (nos referimos a toda clase de facilidades de crédito) es mínimo, diríamos que casi angustioso.

Estamos ya tomando medidas para ampliar ese margen tan pequeño de utilidades, medidas que son del todo razonables y plenamente justificadas. Aparte de esto, es necesario, y se están dando los pasos legales para ello, aumentar desde ya los intereses en algunos préstamos cuyos fondos se obtienen en el exterior y cuyos plazos son largos, circunstancias que por supuesto aumenta el riesgo.

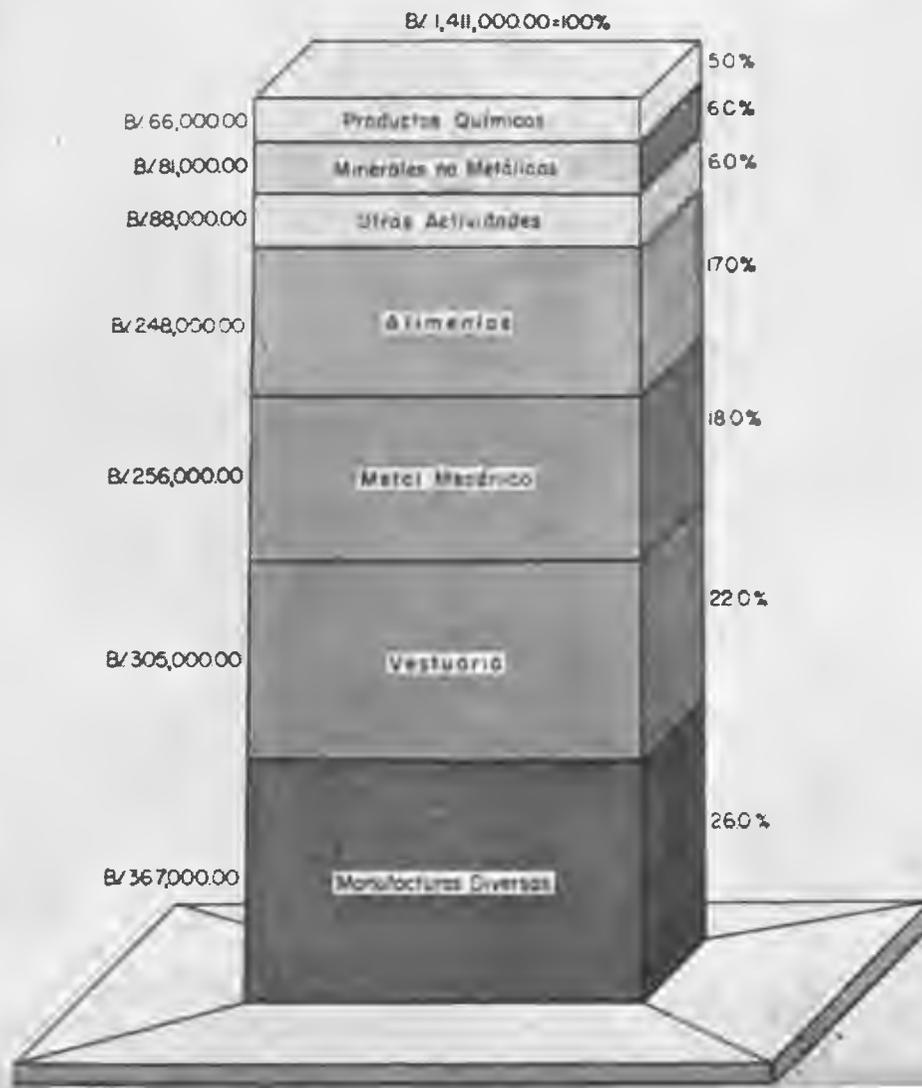
c) Aumento de la demanda de crédito.

Con la expansión económica del país, el volumen de la demanda de crédito ha sufrido un aumento considerable. En una u otra forma esa demanda debe ser satisfecha de acuerdo con el mérito de cada una de las necesidades de crédito que la conforman. De allí que nos hayamos visto obligados a recurrir a fuentes externas para obtener fondos especiales para no frenar el progreso del país.

Debemos, pues, otorgar el crédito en un estricto orden de prioridad de acuerdo con su finalidad. (ya hablamos de el crédito preferencial a los sectores típicos de producción) de tal forma que éste incida en forma favorable en nuestro desarrollo.

Resumiendo: queremos significar que la política actual de crédito del Banco Nacional, que cada día se afina más y más hacia un constante perfeccionamiento de acuerdo con los resultados que vamos obteniendo, representa un aporte muy valioso en el mejoramiento de la situación económica del país. Creemos que podemos mirar hoy hacia atrás para hacer inventario de la labor realizada **y sentirnos razonablemente satisfechos con los logros alcanzados. Pero nos esperan metas más altas** y nuestra voluntad de servir a Panamá no mengua, sino que se acrecienta ante la necesidad que tiene nuestra patria del aporte positivo de sus buenos hijos.

COSTO TOTAL DE LOS PROYECTOS APROBADOS EN EL PROGRAMA BID-BNP SEGUN CLASE DE ACTIVIDAD: DESDE EL 1º DE JULIO DE 1965 HASTA EL 30 DE SEPTIEMBRE DE 1966



*LA CARTA DE CREDITO
COMO VEHICULO DE FINANCIAMIENTO
PARA EL COMERCIO INTERNACIONAL*

por el señor Jorge E. Halhpen.

Jefe del

Departamento Internacional



El tema para mi intervención en este segundo día de labores de la Tercera Asamblea de Gerentes y Sub-Gerentes, se denomina: "La Carta de Crédito como Vehículo de Financiamiento para con el Comercio Internacional."

La Carta de Crédito es probablemente, el método mejor conocido, de mayor uso, y el más respetado, en el financiamiento del Comercio Internacional hoy día. Es utilizable por comerciantes que inician relaciones entre sí por vez primera, como también, por aquellos que gozan de una larga trayectoria en el ámbito del comercio. Algunas casas comerciales, y países emplean la Carta de Crédito como el único método para conducir el pago de operaciones comerciales. La costumbre y tradición, empleada para algunos artículos de consumo, tales como el algodón, en los Estados Unidos, dicta el requisito de efectuar pagos mediante la Carta de Crédito únicamente. En muchos aspectos, la Carta de Crédito demuestra ser el instrumento de financiamiento más seguro, y el de mayor flexibilidad en el comercio mundial.

Es claro por ejemplo, que un embarque de petróleo procedente del Medio Oriente hacia digamos, Inglaterra, es una manifestación de Comercio Internacional.

También debe ser igualmente claro, que la construcción en Alemania de un buque tanquero para transportar ese petróleo, también es identificable como comercio entre países. Es decir, esto representa la creación de una facilidad que aumenta (complementa) el Comercio Internacional.

Similarmente, la exportación por parte de los Estados Unidos de Norteamérica hacia digamos, la República de Panamá, de tales artículos como receptores de radio, aparatos de televisión, automóviles, artefactos eléctricos, etc., es una clara manifestación de intercambio comercial entre países. También de hecho, la importación destinada a los Estados Unidos de productos tales como el café, bananas, etc., exportados de Panamá, viene siendo otro ejemplo de Comercio Internacional. Igualmente, la exportación, de los Estados Unidos, nuevamente hacia la República de Panamá, que involucren capital, y la tecnología para

la construcción de por ejemplo, plantas hidroeléctricas, y refinerías de petróleo, sin los cuales no habría el mercado para la adquisición de tales productos, cabe de manera ilustrativa hacia otro renglón de Comercio Internacional.

El Comercio Internacional, por consiguiente, no solo es complejo en torno a su operación, sino también en términos de su proyección (alcance). A medida que el comercio alcanza senderos de mayor envergadura, necesariamente y por naturaleza requiere el manejo del mismo por especialistas, es decir, expertos en la materia.

En el ramo financiero bancario, este especialista es el Departamento Internacional de un banco. La función del banco no solo estriba en el aporte de servicios al Comercio Internacional, sino también la de, hasta cierto modo, amoldar el encauce del intercambio comercial entre países y hoy día el facilitar sus servicios adecuados a este comercio, representa un verdadero reto para los bancos comerciales.

BREVE RELACION HISTORICA

Al acercarme a las fuentes de investigación, con miras hacia el desglose de la relación histórica de este instrumento (Cartas de Crédito), nos percatamos que existe evidencia que nos indica rastros identificables con la Carta de Crédito, que emanan del tiempo de Babilonia, o sea, para el año 575 B. C. (A. C.); una de las funciones específicas de los bancos de la Grecia antigua, eran la preparación y expedición de "Cartas de Crédito" (correspondencia entre sí), dirigidas a sus correspondientes, con la finalidad de eliminar la ardua tarea de transportar moneda en especie, como la única forma de saldar sus obligaciones comerciales.

El desarrollo y aparición de la Carta de Crédito moderna, se antecede en el continente Europeo con respecto a su presencia en los Estados Unidos.

Las demoras normales que detuvieron el alcance de este tipo de financiamiento en el nuevo mundo, se encausan, en el hecho de que, Londres, en

a sede del mercado mundial de dinero, y particularmente ya que en el comercio internacional, la moneda más cotizante (preferible) era la libra esterlina.

Como resultado de la baja en la producción Europea producida por la primera Guerra Mundial, y el incremento de la producción en Estados Unidos, surge la penetración del dólar americano hacia una posición de prioridad, en torno al pago de obligaciones internacionales, y asume la preeminencia que sucesivamente alcanza en nuestros tiempos.

El Comercio Internacional está supeditado al uso del crédito, y el crédito por sí mismo, es una mezcla dinámica de los factores de seguridad y riesgo, que permite y conduce el movimiento de las necesidades de la vida que provienen desde la horma del productor, hacia el recipiente del consumidor.

Veamos seguidamente en términos de su definición lo que es una Carta de Crédito, su alcance constitutivo, referente a las partes que intervienen en la misma, las responsabilidades y obligaciones inherentes a su operación, y en general, una breve descripción del cuadrante práctico que ella envuelve en todos sus alcances.

DEFINICION

Una Carta de Crédito es un instrumento expedido por un banco por cuenta de su cliente, autorizando a un individuo o a una firma comercial, a girar contra el banco, o contra uno de sus corresponsales, por cuenta del cliente, bajo determinadas condiciones señaladas en el crédito (esta Carta de Crédito). En otras palabras, es un medio de pago mediante el cual un banco se obliga por cuenta de un comprador (su cliente), a pagar a un vendedor determinada suma de dinero, dentro de un plazo también determinado, y contra la entrega de documentos que comprueben el embarque de una mercancía estipulada bajo los términos y condiciones establecidas por la Carta de Crédito.

Aún, cuando he querido utilizar frases que sean comprensibles para aquellas personas no allegadas al manejo, y operación de esta facilidad de crédito bancario, reconozco quizás, que no obstante, todavía parezca esta definición, altamente técnica.

Sin embargo, haremos el propósito de esclarecer aquellas lagunas de carácter técnico, y en el desarrollo de esta secuela referente a la Carta de Crédito, anticipo poder haber realizado el propósito antes mencionado.

El banco que expide, o extiende una Carta de Crédito, ofrece su propio crédito, que es bueno y bien conocido, en lugar del crédito del comprador (cliente del banco), que puede ser bueno, pero no tan bien conocido. Es decir a su vez el crédito sobreimpuesto, del Banco, en sí mismo. Esto

es el factor posiblemente de mayor interés para tener una idea de la importancia que rige el crédito en este sentido.

La Carta de Crédito puede ser revocable o irrevocable: su ámbito de revocabilidad está casi inexistente; no se usa. Al inicio de su trayectoria se usaba, se utilizaba, pero era en condiciones específicas, en situaciones de requerimientos aislados, donde mediaba la cancelación, si no se le daba cumplimiento a esto, o a otra razón, de condición si no se seguían los términos específicos.

El andar de los tiempos y la experiencia adquirida, eliminó por completo, y me atrevo a decir, que casi por completo no existe la Carta de Crédito revocable, y surge en papel de preponderancia, la Carta de Crédito comercial llamada, irrevocable.

En la Carta de Crédito, vamos a utilizar aquí por ejemplo, y seguimos utilizando, la forma irrevocable. Los términos y condiciones de la misma deben ser sencillos y fácilmente inteligibles: los términos básicos y fundamentales del contrato de compra y venta, que da origen a esta operación; porque siempre media una operación de antemano entre el comprador, basado en nuestra localidad, y el exportador de esos bienes, o de esos artículos de comercio, domiciliado en el país de exportación.

Tiene que intervenir, entonces, el contrato de compra y venta, la correspondencia de antemano, todos los detalles referentes a ese negocio previamente estudiados, consultados y acordados. Entonces, media la Carta de Crédito. Pero es importante también distinguir aquí, y hacer hincapié en que a esta operación que da origen a la Carta de Crédito, no se le permite intervención de manera alguna en el manejo, y consecución de la Carta de Crédito: salvo, en la constatación de que este instrumento de crédito consulte los términos y condiciones básicos referente al precio de la mercadería, fecha de embarque, y expiración de la Carta de Crédito.

Como contenido importante nuevamente en este instrumento de la Carta de Crédito, debe especificarse el beneficiario, el monto del crédito, es decir, la cuantía, hasta cuánto se autoriza girar en este instrumento, tenor de los giros, ya bien sea mediante giros pagaderos a la vista o mediante instrumentos pagaderos a tiempo. Una breve descripción de la mercadería, es importante: solamente describir de la forma más reducida, el artículo. No podemos incluir en la Carta de Crédito detalles descriptivos de artículos. Esa información ya existe en el contrato de compra y venta y en la correspondencia que antecede a la operación que da origen a esta Carta de Crédito. Solamente mencionamos una descripción breve de los artículos: tantas docenas de camisas, sin especificar el color, el detalle, la calidad de los materiales, etc. Solamente la cotización del embarque, de esta mercadería. Por eso viene siendo la cotización de carácter importante: de cono-

cer el significado específico de cada uno de ellos para eliminar en lo que sea posible, áreas de confusión, y de mala interpretación, referentes al punto básico que viene siendo la expedición de este embarque mediante la cotización, que se circunscribe a términos tales como los siguientes: estoy seguro, conocidos por la gran mayoría de nosotros cuando hemos visto una operación tal donde se dice: tal embarque vendrá CIF Panamá. CIF que identifica la designación importante de los términos de este embarque, y usamos las iniciales en el idioma inglés, "**Cost, Insurance, and Freight**", quiere decir, el costo de la misma, el del seguro, y flete; la mercadería puesta en plaza.

Bajo este término, el vendedor (exportador—beneficiario del crédito) cotiza un precio, en el cual se incluye el costo de la mercadería, el valor del seguro, más todos los gastos de transporte hasta el punto de destino, de tal mercancía.

El exportador en esta operación, tiene la responsabilidad de proveer y pagar primero, el transporte de la mercadería al sitio de embarque; para su exportación y en adición, el subsiguiente transporte hasta su destino final: segundo, la póliza o certificado de seguro que va a resguardar el tránsito de aquella mercadería hasta su destino final, y tercero, el flete, condicionado a la forma en la cual se va a transportar, ya sea en la forma marítima, terrestre, ferroviaria, o por la vía aérea.

Además, es obligación del vendedor sufragar todos los gastos incurridos por razón de esta exportación, tales como: permisos de exportación, visaciones consulares, licencias, etc., y cuando las estipulaciones del crédito así lo requieran, obtener y pagar el costo de documentos especiales como por ejemplo: certificados de origen, de inspección, de análisis, de peso, etc. Por supuesto, todos estos gastos antes descritos, corren por cuenta del comprador (importador).

Vemos entonces, que la designación **CIF Panamá** es la más frecuentemente utilizada: la práctica así lo refleja en un 90% de las transacciones.

También existe la clasificación, estoy seguro ampliamente vista por ustedes anteriormente, del término **FOB**, que quiere decir "**Free on Board**" (gratis a bordo).

Cuáles son las obligaciones del exportador comprendidas dentro de esta cotización? Veamos, estipulado el embarque bajo esta clasificación de términos, obliga al vendedor a lo siguiente: cotizar el precio de la mercadería en el cual se incluye todos los gastos incurridos en el acarreo de esta mercadería hasta, e incluyendo la entrega de la misma a la compañía naviera o aérea para que la sitúen a bordo.

Su obligación cesa al depositar la mercadería a bordo, en el medio de transporte respectivo, marítimo o aéreo; cesa y digo que cesa porque ahí termina la obligación del embarcador de tomar los pasos adelante referentes al actual transporte

hacia el puerto de importación. Es obligación de ese momento de el importador, de velar por el seguro del embarque, atendible por la vía marítima, o aérea, si fuese por ese medio de transporte.

En la práctica, y por costumbre, el conocimiento de embarque, marítimo o aéreo, lo provee el vendedor, siendo el flete en este caso, pagado al cobro.

La diferencia fundamental entre **CIF** y **FOB** estriba en: la obtención y pago del seguro y flete por parte del importador (**FOB**) o exportador (**CIF**). En todo caso, este pago conlleva el calificativo de identificarse, como un pago diferido, ya que dicha erogación será finalmente absorbida por el comprador (importador).

Por qué se usa, o en cuáles ocasiones se utiliza el término **FOB**, en preferencia al término **CIF**, o viceversa? Este factor lo determina como es lógico de suponer, las condiciones específicas de la misma operación comercial, en torno a las conexiones para atender el manejo subsiguiente del embarque que mantiene el importador en la plaza del exportador.

Veamos. Al referirme a las conexiones que el importador (comprador), mantiene en la plaza del exportador (vendedor), para atender el movimiento subsiguiente del embarque, quiero decir, que esto abarca a los llamados "corredores de embarque", cuyos servicios se emplean para darle verificativo a este menester. La utilización de estos servicios, a su vez, lo decide el volumen de importaciones que registre los requerimientos del comprador, para reunir así, todos los elementos de juicio concerniente a fijar el precio de la mercadería, que finalmente determinarán el escogimiento de una u otra cotización.

Hay otros términos referentes a la cotización de embarques pero no pasarán en mención en esta exposición, con el fin de no caer en redundancia, y también porque no se utilizan en su mayoría, es decir, serían de orden minoritaria, o la excepción.

Otro de los elementos esenciales en la Carta de Crédito, ya que hemos dejado sentadas por lo menos las bases de la cotización referente a los términos **FOB**, **CIF**, etc., es la fecha de embarque de tal mercadería. En el mismo instrumento de la Carta de Crédito, se da una fecha de embarque, fecha última para embarcar tal mercancía. Se utiliza para dar cabida al transporte de la misma mercadería, y también es condición específica, y condición de la cual tiene que cumplir el exportador, es decir, embarcar a la fecha indicada en el crédito.

Otro factor, si se permitirán embarques parciales, o no. Esto depende de la naturaleza de la mercadería y los requerimientos del importador.

Otro punto; y también queda supeditado a la naturaleza de la mercancía, es, si se van a permi-

tir transbordos. Quiero decir, transbordos, una vez que la mercancía sale de la fábrica y se sitúa en el puerto de embarque marítimo, o puerto aéreo, hasta su destino final en el puerto de importación.

Los documentos que más comunmente se exigen en la Carta de Crédito son los siguientes: el conocimiento de embarque marítimo, conocimiento de embarque por la vía aérea, la factura comercial, la descripción pormenorizada con arreglo, a la original carta, o sea el contrato de compra y venta que mediaba entre los comerciantes. En esta factura comercial se detalla todo lo referente a los artículos importados; la factura consular, en la cual el Cónsul del país importador, domiciliado en aquél de la exportación, revisa la factura o documentación presentada por el mismo exportador para darle su visación consular; y la póliza o certificado de seguro.

Como primer paso al examen de estos documentos, cabe recalcar que los bancos en las operaciones inherentes a las Cartas de Crédito, lidian única y exclusivamente en torno a los documentos. Este es un factor de importancia, de preponderancia, y de exigencia, por la naturaleza misma de esta operación. Decía que solamente manejamos documentos cuando se expide una Carta de Crédito; el banco emisor, el que la abre, tanto como el banco negociador, el que paga o negocia el crédito allí conferido, están solamente obligados al examen "prima facie", y la constatación, a primera vista, de que los documentos son válidos, de que los documentos son aquellos requeridos en el crédito, y no actuar como factores policivos; que si un conocimiento de embarque dice que contiene "X" cosa, vallamos al examen en el puerto de importación, y ver si es verdad que sí lo existe.

No señores. Por la naturaleza inherente a esta operación, el banco solamente trata y maneja con documentos. No somos policías de la veracidad que ostentan dichos documentos. Se presume, por supuesto, la buena fe que va a traslucir entre el comprador y el importador. Pero si es importante dejar eso recalcado y establecido: que el banco no lidia en factores policivos; solamente manejamos documentos.

Posteriormente se hace un examen del giro, de aquel instrumento girado por el beneficiario, en el cual se le autorizó que librara hasta cierta cantidad, siempre y cuando que consultare las exigencias del crédito que acompañe la presentación de los documentos requeridos, que son los que acabo de mencionar. Generalmente hablando, que este instrumento ha sido girado por la cantidad indicada en el crédito, que no se exceda, que no haya un excedente entre lo girado y lo autorizado; que ese tenor corresponda a lo estipulado en el crédito, bien sea un giro a la vista, es decir pagadero a la presentación, o bien sea un documento a plazo o a tiempo. Que el monto sea idéntico a la suma mencionada en la factura que no haya discrepancias en lo estipulado por su valor

en la factura, con la cantidad girada en este instrumento presentado.

También se observan los otros factores de inspección, acerca de la firma de la persona, etc., y que el documento, esté en orden y debidamente endosado.

Seguidamente, vemos la factura comercial presentada, que la mercadería allí estipulada, o allí descrita, es la misma específicamente contratada, o que ha sido el objeto de este contrato que le da vida a esta operación de la Carta de Crédito. Se comprueba, pues, todo lo referente a la descripción. También suele aparecer un juramento básico, en el cual, la factura garantiza que los datos allí expresados son verdaderos.

Veamos ahora el examen del seguro, es decir, el certificado o la póliza de seguro que media en este instrumento. Generalmente se estipula en la misma carta de crédito, que se traiga a la presentación, ya bien sea la póliza, o en segunda instancia, el certificado de la misma. Este último, viene siendo un documento que sustituye a la póliza en sí, pero que debe corresponder a lo llamado por el mismo crédito. Si el crédito o la Carta de Crédito estipula **Póliza de Seguro**, es cierto que el banco no va a aceptar que se le presente el **Certificado de Seguro**, y viceversa.

Es importante destacar esos factores, porque ahí venimos al área que producen las discrepancias de mayor existencia para con esta transacción. En resumen pues, que la cantidad asegurada corresponda al valor específico de la mercadería; que el documento describa en forma detallada la mercadería a la cual ofrece su cobertura de seguro; que todos los riesgos específicamente previstos en la Carta de Crédito, están allí delineados y debidamente cubiertos.

En adición, se requiere que el documento de seguro esté hecho en forma negociable, es decir, que contenga los endosos reclamados en el instrumento de crédito; que la fecha, y esto es un factor importante, que la fecha, que aparece en la póliza de seguros no sea posterior a la fecha en la cual se embarca, es decir que exista la cobertura legalmente definida, que se asegure por ejemplo, en fechas determinadas; a partir del 1º de tal mes, hasta el 31 de tal mes, a tal suerte de llevar al minimum discrepancias que vayan a mermar la asegurabilidad de esta operación.

Pasamos ahora al examen del conocimiento de embarque: Los conocimientos de embarque suelen expedirse en juegos completos, que en la práctica se denominan "**full sets**", confeccionados en tres originales. Ustedes, cuando hayan tenido ocasión de ver un conocimiento de embarque, han visto que aparece sobrepuesto un sello que dice "**original**", y hay dos o tres copias, generalmente mimeografiadas, que también dicen "**original**". He aquí la particularidad existente en este instrumento: tres originales. La presentación de uno, cancela los dos sobrantes. Siempre, entonces, cuando el crédito requiere conocimien-

to de embarque es un juego total, es decir, que van a requerir los tres originales. También viene la protección del banco y la seguridad del crédito, expedido en esta Carta de Crédito, siendo esto, el requisito de que este documento de embarque, venga consignado a la orden del banco. Eso representa el factor de seguridad del crédito. En caso de obstaculizarse la recuperación de ese crédito por parte del banco, contamos con el factor de seguridad, de prevalencia en términos legales; quiere decir que el banco es el dueño de esa mercadería, y puede ejercer el derecho de venta para saldar dicha operación, hasta tanto intervenga el endoso del mismo. Eso es esencial y en el 90% de los casos, siempre viene consignado a la orden del banco que expide el crédito. También puede venir a la orden del embarcador, pero esta condición juega en la minoría de los casos.

También otra cláusula de explicación tiene importancia. Es la que se le exija en el documento de embarque que la mercadería esté a bordo, o es decir, documentos o conocimientos de embarques que sean **"on board bill of lading"**, conocimientos de embarque a bordo. Esto adiciona un factor de seguridad en el cual al embarcador, la compañía naviera o la compañía de aviación, garantizan que esta mercadería está depositada debidamente en sus compartimientos de carga, y así lo certifica el conocimiento de embarque. **"On Board, bill of lading"**, estas cláusulas generalmente aparecen sobreimpuestas también con un sello, una vez constatada que la mercadería está debidamente depositada en las vías para las cuales se utilizará su transporte. Y es importante también conocer el área de discrepancia, es decir, cuando hay faltantes a lo exigido por el crédito, y a lo presentado en la realidad.

Ya hemos visto el factor del endoso, de la póliza de seguro. Aquí también rige el endoso de este documento que es el recibo de la mercadería, mediante el cual no hay manera de que pase del custodia aduanal hacia su consignatorio. Este vie-

ne siendo el recibo de la mercadería que también se extiende en forma negociable. Veamos el endoso del mismo; como ya viene dirigido, o consignado a la orden del banco, una vez cerrada o tramitada el pago de la misma, el banco endosa este documento a favor, del comprador; a esta persona, se le notifica también la llegada de los documentos y el arribo de la mercadería misma.

Otros documentos que a veces se requieren, fuera de los ya estipulados, o sean el conocimiento de embarque, la factura comercial, factura consular, y el certificado de peso o de análisis, y también en algunas ocasiones, certificado de origen. Pero también dicta nuevamente esta presencia, las condiciones, y el requerimiento de la mercadería allí estipulada.

Señores, yo sé que el tiempo avanza rápidamente, y que el tema posiblemente ha sido un poco árido, e igualmente técnico. Hubiera sido mi deseo tener más oportunidad, cuando se abra a preguntas sobre esta materia. Es difícil en un corto lapso de tiempo dejar satisfechas aquellas dudas que algunos de ustedes tengan. Pero el objetivo principal de esta charla —porque a pesar de ser una exposición, yo me siento como si ha sido una conversación con ustedes— referente a este tema de suma importancia, de preponderancia capital y altísima en el comercio internacional, ha sido esbozar en forma breve y generalizada, el fenómeno de la Carta de Crédito.

De manera que espero haber dejado en esta intervención una breve relación histórica y descripción de la Carta de Crédito; de las personas que intervienen en la misma, y de los documentos requeridos por este instrumento.

Por tanto, señores, les agradezco la atención prestada, y solamente espero haberme llevado el deseo de haberos hecho una pequeña exposición referente a este vehículo de financiamiento en el Comercio Internacional.

*EL AHORRO INTERNO
CON VARIABLE FUNDAMENTAL
EN EL FINANCIAMIENTO DE LOS PLANES
DE DESARROLLO ECONOMICO*

*por el Lic. Federico A. Boyd,
Sub-Jefe del Departamento de
Investigaciones Económicas*



Iniciaremos esta charla con una introducción de tipo histórico, para luego entrar en el concepto mismo del ahorro, sus causas, su crecimiento, sus efectos, sus factores limitantes, el papel que juega en la formación de capital en los países subdesarrollados. Finalmente, haremos algunas recomendaciones referentes a nuestro país y sugeriremos algunas medidas que podrían ponerse en práctica para obtener un nivel más creciente del mismo.

Fueron los templos en la Antigüedad los que funcionaron como cajas de depósito, y fué ésta su principal misión como bancos; estas cajas eran de carácter sagrado y se consideraba como un sacrilegio su profanación. Así, por ejemplo, el templo de Delfos era el custodio de numerosos tesoros de particulares. Especialmente se consideraba la caja de ahorros, típica de los esclavos, quienes por medio de éstos compraban posteriormente su libertad. Igual función desempeñaron algunos templos de Babilonia, Egipto y Grecia, mientras que en Roma perdieron pronto su condición de cajas de depósito. Por ésta razón los templos de la antigüedad fueron grandes prestamistas; pero en términos generales, los templos llegaron a establecerse como lugares oficiales de custodia de dinero y más tarde se constituyeron como otorgantes de préstamos particulares y empréstitos públicos.

Con el correr del tiempo adquirió la banca amplio desarrollo. Fueron los holandeses los que iniciaron la política de pagar intereses a los depositantes, dando así un gran impulso a la industria bancaria.

El ahorro es un acto volitivo: evoca la idea de consumo pospuesto, implica un sacrificio. Varios factores subjetivos entran en juego en este acto deliberado, como son: la constitución de reservas para contingencias, vejez, educación; para obtener bienestar; para evitar la miseria; legar una fortuna; para realizar proyectos especulativos, etc. También pueden mencionarse cuatro motivos más por parte de la empresa y el gobierno, como son: el de empresa, el de liquidez, el de mejoramiento y el de prudencia financiera.

El ahorro puede ser emprendido por las empresas, familias, gobierno o provenir del exterior. El ritmo de su crecimiento se puede ver afectado por el nivel de la renta, por su distribución; por la importancia de las instituciones que lo impulsan, como son, entre otras, los seguros de vida, la amortización de hipotecas; por el sistema familiar horizontal; por los incentivos y oportunidades para el progreso social, como también por la proporción entre el ingreso real y el nivel de consumo, por la elasticidad de la demanda y la oferta, por la tasa de interés, etc.

Aunque la teoría clásica establece una relación fundamental entre el ahorro y el tipo de interés, los autores modernos consideran que éste no es más que uno de los numerosos factores que influyen sobre el ahorro. Según el objeto del ahorro, el tipo de interés podrá actuar en un sentido o en otro; por lo tanto, pareciera que el tipo de interés influye más en las formas de ahorro que en su magnitud.

Ahora se suele dudar del efecto que produce en el ahorro los cambios en la tasa de interés. Si aceptamos la proposición de que la tasa de interés tiende secularmente a descender al elevarse el ingreso per cápita, es innegable que este hecho dará como resultado que, según sus motivos para ahorrar, algunas gentes ahorrarán más y otras menos (independientemente del efecto ingreso). Sin embargo, hay que señalar que los pagos totales por concepto de intereses pueden ser lo suficientemente elevados como para permitir que, debido a su efecto sobre la distribución del ingreso, un cambio en las tasas de interés afecte el monto del ahorro. De esta manera, al producirse simultáneamente un descenso secular en las tasas de interés y un aumento cada vez mayor en el ingreso per cápita, la participación de los intereses en el producto total será inferior a la que se hubiera registrado si las tasas de interés hubieran permanecido constantes.

El proceso de ahorro puede paralizarse, entre otras causas, por atesoramiento, exportación a centros financieros, por inflación, consumo exagerado y por ahorros disponibles para el finan-

amiento exterior que pueden o no ser prestados a aquellos que desean invertirlos a través del mecanismo del sistema bancario y de los mercados de capital.

La presencia de nuevos bienes y patrones de consumo tiende a elevar la propensión general a consumir; al aparecer en el mercado nuevos bienes nacionales o importados, que se constituyen como parte del nivel de vida, su consumo se hace indispensable en la medida en que aumenta el mismo.

La tentación de imitar los patrones de consumo, principalmente el de los Estados Unidos, tiende a limitar la oferta de fondos invertibles y disminuye el deseo de ahorrar. La atracción que ejercen los niveles de consumo de los países desarrollados -el efecto de demostración en el plano internacional- se encuentra determinado por las disparidades entre el ingreso real y los niveles de consumo y por el aspecto psicológico de tomar en cuenta tal situación. Esta atracción constituye una desventaja para los países que llegan tarde al desarrollo, porque implica no sólo un reajuste en el ahorro personal voluntario, sino que hace más difícil utilizar los impuestos como medio forzoso de ahorro y resistir las demandas de los gastos públicos en cuenta corriente.

El conflicto entre el deseo de consumir y la necesidad de ahorrar se hace más profundo en las áreas insuficientemente desarrolladas por las disparidades internacionales en los niveles de ingreso real. Los altos niveles de ingreso y consumo en las áreas desarrolladas traen como consecuencia reducir los medios internos de formación de capital y presiona aún más a los países de bajo ingreso real a gastar una elevada porción del mismo. Los países más pobres en contacto con los de mayor desarrollo se sienten impulsados a mantener sus ingresos y gastos monetarios por encima de su nivel de producción, lo que ocasiona trastornos internos y desequilibrios externos.

Los países insuficientemente desarrollados, a pesar de las diferencias que pueden existir entre ellos y las cuales varían en intensidad, reúnen ciertas características en común que los distinguen de las áreas desarrolladas, como son: la naturaleza de su producción primaria; las presiones de la población; los recursos naturales mal o poco explotados, retraso económico poblacional; deficiencia de capital y comercio orientado hacia el exterior; tal es el caso de Panamá donde la economía está sujeta a las altas y bajas de su comercio internacional y básicamente por sus relaciones con la zona canalera.

El dilema del ahorro y la inversión no se limita a la insuficiencia de inversiones por insuficiencia de ahorros, sino que conlleva también el problema de una deficiente orientación de los pocos fondos disponibles. Además de la baja tasa de ahorros originada en la baja productividad, hay una marcada tendencia a desviar los pocos fondos disponibles hacia actividades económicas

de bajo poder expansionario, como el comercio o los préstamos hipotecarios. Regularmente la inversión se canaliza hacia la producción de bienes de consumo y a las industrias con baja intensidad de capital; el equipo físico por trabajador es poco y se hace necesario entonces, que existan la motivación económica o ánimo de lucro, maximizando las ganancias por medio de una inversión más productiva.

Como la capacidad ahorrativa está en poder de las clases sociales más privilegiadas; una gran parte del ahorro se destina al consumo ostensible, ocurriendo así una filtración de fondos hacia el exterior que reviste la forma de importaciones o de depósitos bancarios.

Existen varias formas de incrementar el ahorro; por creación interna, por el aumento de impuestos y aranceles, por importación de capitales, haciendo uso del ahorro forzoso y por inflación.

Sólo mediante una política pública puede lograrse estimular el rápido crecimiento de la formación de capital y reorientar las inversiones hacia aquellas actividades de mayor capacidad expansionaria. Esa política envuelve la implantación de medidas restrictivas en el consumo de artículos suntuarios y no esenciales y la creación de incentivos especiales para estimular las inversiones en aquellos sectores que ofrecen mayor potencialidad de crecimiento.

Tal como expresa un informe de la Organización de las Naciones Unidas "es posible aumentar el ahorro manteniendo constante el consumo en régimen de producción creciente o al menos, dejando que el consumo crezca en menos proporción. Esto es menos difícil de obtener que la reducción del consumo. Es éste además el camino normal que se ha seguido en distintos países. Partiendo de una situación en que el ahorro era una pequeña cuota de la renta nacional, han llegado a otro en que el ahorro es un porcentaje mucho mayor de la renta, ya que el desarrollo ha creado grandes beneficios que volvían a utilizarse para crear grandes fortunas privadas. Hoy es menos probable que deba permitirse la creación de grandes fortunas privadas. El problema es entonces el de situar los incrementos de producción en manos del gobierno más que en los beneficios, y el de crear instituciones financieras que pongan a los gobiernos en situación de usar tales ingresos para la formación de capital. Una política de este tipo sería más fácil que una política basada en reducciones absolutas del consumo.

El retardamiento en el desarrollo económico puede ser motivado por tres causas: las imperfecciones del mercado el círculo vicioso de la pobreza y el juego de las fuerzas internacionales.

El círculo vicioso de la pobreza es el más significativo, puesto que el crecimiento económico debe iniciarse desde lo doméstico. Tal como lo expresa Tingerger "La persistencia de la pobreza en los países pobres y las dificultades de alcanzar

una meta de crecimiento autosostenido debe atribuirse parcialmente al funcionamiento socioeconómico del sistema”, y agrega “Que la mejor forma de visualizarlo es haciendo uso del círculo vicioso que es una serie de consecuencias interrelacionadas que en todo caso llevan siempre a poca productividad”.

Para explicarlo, NURKSE nos dice: “La oferta de capital se rige por la capacidad y deseo de ahorrar; la demanda de capital se rige por los estímulos para invertir. Existe una relación circular en ambos lados del problema de la formación de capital en las zonas empobrecidas del mundo. Del lado de la oferta está la poca capacidad del ahorro, que resulta del bajo nivel de ingreso real. El escaso ingreso real es un reflejo de la baja productividad, que a su vez se debe en gran parte a la falta de capital. La falta de capital es el resultado de la poca capacidad del ahorro, y así el círculo vicioso es completo. Del lado de la demanda, el estímulo a invertir puede ser bajo a causa del escaso poder de compra de la población, que se debe a su reducido ingreso real, lo que a su vez es atribuible a la baja productividad. Sin embargo, el bajo nivel de productividad es resultado de la pequeña cantidad de capital empleada en la producción, que a su vez obedece, al menos parcialmente, al pequeño estímulo a invertir”.

Se plantea, entonces, el dilema de cómo romper el círculo. No hay solución al problema de romper el círculo sin un esfuerzo constante y enérgico en el frente nacional. Tal como opina Nurkse: “el capital se forma en casa”. Debemos rechazar la noción de que el capital extranjero es una especie de panacea, pues las fuentes externas casi no pueden hacer una contribución al crecimiento económico si no se toman las medidas internas complementarias”.

Tales medidas podrían ser: el establecimiento de un Plan de Ahorro Nacional que abarque tanto los planteles secundarios como los círculos universitarios; mayor participación del empleado público; dedicar parte de los ahorros navideños a comprar bonos y acciones de bajo valor unitario, que a la larga redundarían en la acumulación de capitales futuros, pudiendo invertirse en empresas o industrias panameñas que operan con capitales panameños; y en último lugar, lograr mayor educación y divulgación en este campo.

En nuestro país, la banca ha tenido una importancia creciente en la captación de ahorros y en el estímulo a las inversiones, como fuentes de financiamiento endógeno.

Durante los últimos años, la constelación bancaria en nuestro país ha demostrado un gran dinamismo, tanto es así que al terminar septiembre de 1957 los depósitos de ahorro en el sistema ascendían a 22 millones y al finalizar junio del

año en curso se elevaron a 139 millones. Es decir, en un lapso de casi 9 años, la banca registró un incremento de 117 millones de balboas, y la tendencia de esos depósitos se mantiene a un nivel creciente, siendo el incremento anual de los depósitos locales mayor que la participación de los mantenidos por extranjeros.

Cabe destacar el hecho de que el sistema, en el período que comentamos, registró un aumento promedio de 1,921 en el número de cuentas y un aumento trimestral en sus saldos de 342,000 balboas. •

Nuestra institución, a pesar de la competencia a que se ha visto abocada en los últimos años, por la apertura de nuevas entidades bancarias, ha mantenido un aumento promedio en el número de sus cuentas de 498 y de 157,000 balboas en sus saldos trimestrales; es decir, que analizando la importancia relativa del Banco Nacional dentro del sistema podemos afirmar sin duda ni temor que seguiremos siendo objeto de la confianza del público y por lo tanto se hace necesario de nuestra parte más dinamismo, más preocupación en este campo.

Debe ser el tenaz empeño de nuestro banco educar al público, tocar a las puertas del comerciante, del profesional, del industrial, del campesino y por medio de una campaña sistemática de divulgación llegar hasta lo más recóndito de nuestro istmo, poniendo de manifiesto todas las desventajas que se derivan del atesoramiento, principalmente en nuestro interior, donde gran cantidad de dinero, a riesgo de perderse, se encuentra inactivo, cuando tales sumas podrían precisamente ser depositadas en el Banco Nacional para canalizarlas en esas regiones productivas que son corazón y médula de los planes de desarrollo económico que adelanta el Estado panameño.

El ahorro implica sacrificio; pero el sacrificio es necesario porque todo plan de desarrollo económico debe ser endógeno y autosostenido. La acción interna es esencial para el uso eficaz de las aportaciones externas, así como para poner en funcionamiento las fuentes potenciales domésticas. La experiencia en nuestro país es que el rol del ahorro interno en el proceso de la formación de capital ha sido insignificante en el pasado, debido a la carencia de incentivos suficientes para canalizarlos hacia las finalidades del desarrollo.

Tal como lo expresara nuestro Gerente General en su reciente informe a la Legislatura, se “necesita asegurar una participación más amplia de nuestros propios recursos en el financiamiento de las inversiones necesarias para mantener y aún intensificar el ritmo de crecimiento económico de la República.

SUGERENCIAS
A LA POLÍTICA DEL BANCO NACIONAL DE PANAMÁ
FRENTE A ALGUNOS FACTORES
DE LA PRODUCCIÓN PECUARIA

por el doctor Hatuey Castro
de la Banca de Crédito
Agropecuario



INTRODUCCION:

La instauración de la vida republicana trajo sobre el Estado Panameño la obligación de establecer una institución que no sólo se constituyera en depositaria de los bienes circulantes de la Nación, sino que sirviera inclusive a los mejores intereses de la ciudadanía. El surgimiento del Banco Hipotecario y Prendario en el año de 1904, sirvió así en parte, a tan loables propósitos.

Con el crecimiento del país, el Banco fué modificando su personalidad y se origina en 1908 el Banco Comercial e Hipotecario. El año de 1911 ve nacer el Banco Nacional con su nombre actual.

La crisis financiera de la primera mitad de la década del 30 estableció los ajustes necesarios y nuevos conceptos se originaron al sobrevivir el resurgimiento de la Economía Mundial en los años del 40 al 50.

Se instalaron entonces Bancos del Estado en Chiriquí y en las Provincias Centrales. Estos, conjuntamente con el Instituto de Fomento Económico, —sucesor del Banco Agropecuario e Industrial—, originaron la necesidad del crédito pecuario, como doctrina de Fomento y Desarrollo de la Ganadería en Panamá. Apareció una fuente de crédito adecuado y el Sector Ganadero empezó a prosperar en forma cada vez más intensa.

El Banco Chase Manhattan también se interesa en esta actividad, y se comienza a vislumbrar en los primeros años del 50 los efectos tanto del crédito oficial como privado, al suspenderse las importaciones de ganado vacuno provenientes de Colombia y Nicaragua, para satisfacer el consumo nacional.

El año de 1954 ve al sector ganadero irrumpir en los mercados internacionales y se origina una etapa de efectivo desarrollo en esta actividad. El año de 1964 trae cambios radicales en el concepto del crédito en la primera institución bancaria estatal cuando, a través de las sucursales de todo el país, se abre este compás con especial énfasis en el desarrollo acelerado de los sectores productivos de la Nación Panameña. La Gerencia General y la Junta Directiva orientan de ma-

nera decidida la nueva política crediticia del Banco para ponerlo a tono con los programas vigorosos del nuevo Gobierno que apenas se inicia.

La conveniencia de estimular particularmente el sector ganadero, establece en la Institución una nueva concepción, una nueva doctrina, otra filosofía. Se encamina el crédito a las estructuras básicas que generan riqueza. Se orienta el Crédito Comercial, se reduce temporalmente el Crédito Hipotecario. En suma, se recoge la aspiración y el sentir del pueblo panameño y se dirige éste crédito particularmente a las regiones interiores, donde menos facilidades de financiamiento existen.

Así se creó la Banca de Crédito Agropecuario, con sus departamentos especializados. En la organización de las Sucursales, se ampliaron las facilidades para permitir el contacto directo con el sector pecuario y para atender sus demandas en forma adecuada y rápida. Los resultados de estos cambios se dejan sentir y en Octubre de 1966 los saldos del Banco Nacional están por encima de 6.5 millones de balboas en los créditos agropecuarios.

Por estas razones el BNP entra de lleno a convertirse en uno de los más destacados promotores del crédito pecuario y se constituye en uno de los principales socios capitalistas de la pujante industria ganadera. Los saldos en cartera de 6.5 millones de balboas destinados al financiamiento del sector agropecuario representan un porcentaje apreciable en el total de las inversiones de la ganadería nacional que, según recientes estimaciones, tiene un valor total aproximado de 200 millones de balboas.

La ganadería nacional, hoy representada por 30 mil explotaciones, con una población bovina muy cerca del millón de cabezas, está muy lejos de lo que fué en los albores de la República, ya que la actividad se ha multiplicado 16 veces en su número inicial.

Una rápida revisión a las actividades del Banco Nacional en este Sector, indica que el monto de los préstamos concedidos durante los 2 últimos años superan la cifra de 10.8 millones, los cuales

fueron otorgados a 5,000 personas aproximadamente, para la adquisición de más de 40,000 reses y 1,300 hectáreas de tierra, sin contar otras inversiones mixtas.

Es conveniente aclarar que aunque no existe un desglose en las cifras entre ganadería, agricultura, silvicultura y pesca, una extraordinaria proporción corresponde a préstamos del sector ganadero.

El reciente préstamo del BID por 3.5 millones para la ganadería, conseguido por la administración actual, será reforzado con 2.5 millones de nuestros propios recursos. Este total de 6 millones de balboas producirá en el Sector Pecuario un desarrollo mucho más intenso que el actual.

No debemos, por último, dejar de mencionar que nuestra política de crédito pecuario está orientada al crédito comercial y no de fomento, debido a la responsabilidad del Banco Nacional de Panamá para con sus depositantes.

Ante estas realidades hemos considerado conveniente hacer una rápida revisión de los elementos principales que constituyen la ganadería: los problemas que la afectan y emitir algunas opiniones sobre posibles soluciones y quizás aventurar estimaciones y proyecciones futuras.

FACTORES DE PRODUCCION:

1—Productividad:

Pretender actualmente que la ganadería panameña tenga los más altos índices de productividad, es por ahora, un concepto iluso. Sin embargo, alcanzar éstos debe ser un objetivo, una meta.

Veamos algunos ejemplos de Productividad: Las cifras promedios que existen para el país demuestran que la natalidad bovina es sólo de 40% anual. Sin embargo, existen fincas que tienen 85% en ese rubro.

Aunque la mortalidad promedio en terneros es de 10% anual, muchos ganaderos tienen tasas de mortalidad no mayor de 1%.

La producción promedio de leche es alrededor de 2.8 litros por vaca y el promedio anual no es mayor de 400 litros. Pero existen algunos ganaderos cuya producción sobrepasa a los 8 litros por vaca y a un promedio superior de 2,500 litros.

El engorde de un novillo de 800 a 900 libras tarda entre 36 y 48 meses, en tanto que algunos cebadores están logrando este peso en dos años.

Se entiende que en Panamá una res vive en una (1) hectárea de potrero de regular calidad. Pero existen ganaderías en las cuales se apacentan 4 y 5 reses por hectárea.

La ganadería extensiva se maneja adecuadamente con gastos hasta de B/. 10.00 por animal por año. Pero hay que reconocer que muchos ganaderos exceden estos costos en el manejo.

Con estos factores de producción y costo, es como podemos llegar al concepto de eficiencia. Así mismo, igualmente, se pueden lograr los mejores resultados: se aumenta la productividad, se acentúa el rendimiento unitario y agrandan las utilidades en la inversión. Así es como podemos nosotros en el Banco fungir como asesores de nuestros clientes, encarrilar sus operaciones y mejorar nuestros préstamos. Igualmente los ganaderos pueden crear mayor riqueza y convertirse en mejores clientes.

2.—Mercado:

El mercado nacional es actualmente un mercado insatisfecho para algunos productos de origen animal. La sequía pone de manifiesto en el verano nuestra falta de carne y leche.

El panameño está consumiendo cada vez más, como consecuencia de su mayor poder adquisitivo, reflejo del aumento del Producto Bruto Interno. Actualmente se consumen alrededor de 42 lbs. de carne de res y cerca de 55 litros de leche al año, por persona. En cuanto al consumo de carne, estamos entre los países Latinoamericanos en una posición relativamente alta, en tanto que el consumo de leche, nos señala como un pueblo desafecto a este alimento. Pero hay un hecho cierto en esto: nuestro consumo aumenta día a día y, como consecuencia de ello, la demanda supera a la oferta.

Por otra parte, el Mercado Internacional de la Carne acentúa los incentivos a la producción nacional. Los excedentes exportados en la época de mayor producción son lógicos y convenientes. En primer lugar, porque estimulan la producción, y en segundo término porque se exporta una reserva no acumulable que fortalece la economía nacional. Es decir, no podemos ni debemos dejar de exportar, porque los animales terminados perderán peso vivo en el verano, lo que no beneficiaría a nadie, pero sí perjudicaría notablemente a los ganaderos. Los ganaderos deben seguir exportando sus excedentes para beneficiarse de los mercados extranjeros, en donde el precio de la carne ha subido a espirales inflacionarias.

Los precios que estamos recibiendo del extranjero son los más altos que se hayan registrado. La última licitación para la exportación que fue aprobada por el Instituto Ganadero, producirá a la Economía Nacional ingresos por encima de un millón de balboas.

El mercado Internacional de la leche, sin embargo, es desventajoso al país. Los europeos, australianos, norteamericanos, y muchos países Latinoamericanos han alcanzado índices de productividad muy superiores al nuestro. No nos es posible, por el momento, competir con ellos. En consecuencia, nuestro incentivo debe dirigirse, en primer lugar, a aumentar la producción nacional y a suministrar mejores productos de origen lácteo. Debemos formarnos en ese sentido el criterio ya conocido de producir más y más (leche) y consumir ésta en la misma proporción.

Por otra parte, debemos tener en cuenta igualmente que Panamá no debe marginarse a la tecnificación y es ya absolutamente imprescindible que se establezca una adecuada clasificación de calidades de la carne.

Digamos que el Gobierno Nacional sólo establezca dos calidades de las múltiples que rigen en el mercado norteamericano. Estas clasificaciones serían:

- 1.—Carne de tipo regular, y
- 2.—Carne de novillos jóvenes cebados artificialmente con granos.

Si al asegurarse esta clasificación los ganaderos sólo vendieran 14.000 novillos en estas condiciones, lo cual equivaldría aproximadamente a un 10% del sacrificio nacional, se presentaría de inmediato los siguientes hechos:

- 1— El tiempo promedio de ceba (3 años) se reducirá a 15 ó 18 meses.
- 2— El consumo de granos y leguminosas demandaría unos 168,000 quintales, con un valor aproximado de B/. 600,000.00 que vitalizarían al sector agrícola.
- 3— La disponibilidad de las tierras de pastoreo aumentaría en casi la misma proporción de hectáreas con relación al número de los animales cebados. La ceba de novillos (Feed Lot) se efectuaría en instalaciones permanentes y a pequeño espacio.
- 4— El valor del dinero en tiempo nos permitiría un aprovechamiento más ventajoso y económico sobre el capital invertido, ya que se pudieran efectuar entre 3 a 6 períodos de ceba artificial (120 días de terminado) por cada período de ceba normal.

Con esta forma, los rendimientos por animal subirían considerablemente:

- a) Por la economía en tiempos,
- b) disminución de las inversiones en tierra,
- c) velocidad de rotación de capital, y,
- d) particularmente debido al mejor precio por libra que alcanzaría este ganado.

Las perspectivas a este nivel son brillantes tanto por las condiciones y características de nuestro mercado, así como por lo amplio del mercado internacional.

A nivel de los mercados foráneos existe otra perspectiva importante: durante los últimos 6 años se han importado 1,700 animales puros de los cuales 920 corresponden a la raza cebú. Actualmente existen alrededor de 2,000 reses de esta categoría en los hatos nacionales. En el préstamo del BID recientemente concertado se calcula que se colocarán alrededor de 180 novillas puras y 6.000 novillas mejoradas, para el aumento de esta raza.

Debido a la existencia actual, así como por la importaciones correspondientes al préstamo aludido, Panamá confrontará saldos de difícil colocación en el mercado doméstico. A ese respecto se debe indicar que los ganaderos utilizan para sus haciendas alrededor de 4,000 toros de reemplazo cada año, los que corresponden a animales de todas las razas y calidades. En la actualidad, algunas haciendas tienen excedentes de animales puros de difícil colocación en el Mercado Nacional y la situación nos obliga a buscar mercados externos.

Esta situación resultará en extremo beneficiosa para el país ya que la exportación de toros y toretes puros nos producirá divisas adicionales, debido a que el precio mínimo de colocar lotes de estos animales en el exterior sería de \$500.00 aproximadamente por unidad, lo cual es casi tres veces más, que el precio de ganado en pie para sacrificio. Al usar los ganaderos nuestros fondos para importar novillas puras, independientemente de las que se importen con otros recursos, nuestra posición de país productor de este ganado mejoraría notablemente.

Nos favorece, a este respecto, el hecho de que los animales producidos en nuestro país, no sólo son animales de adaptación al trópico y a sus enfermedades, sino que inclusive no tenemos ninguna restricción sanitaria sobre nuestra ganadería.

Colombia, Venezuela y Nicaragua están desarrollando vigorosos programas para la expansión de sus ganaderías. En tales países el ganado Cebú tiene gran aceptación y demanda, originándose en los mismos apreciables importaciones de animales de las características apuntadas.

3— Precios:

Debido a que la ganadería mundial no ha crecido pareja al aumento de la población humana, los mercados del mundo se encuentran cada vez más necesitados de carne. Algunos países, entre ellos el Japón, ofrecen subsidios adecuados a los ganaderos para acentuar su producción. Sin embargo, la población humana crece y seguirá creciendo a tasas cada vez superiores y la ganadería no llevará mejores ritmos si los precios mundiales no se modifican convenientemente.

Porque esto ya está sucediendo en Latinoamérica, es por lo que hemos presenciado que, con fecha de octubre del presente año, los compradores internacionales han ofrecido a 0.17281 por la libra de ganado en pie, cuyo precio es 0.01781, más alto que el mejor precio en el mercado nacional. Por estas razones, y por las perspectivas que se coligen, es lógico pensar que las presiones a nivel nacional se acentuarán para aumentar en primer lugar, nuestras cuotas de exportación y, en segundo término, para mejorar los precios a nivel local.

El único problema al respecto que pudiera afectar tan agradable futuro sería la aparición de la fiebre aftosa en Panamá, debido a los estragos

que causaría y el consiguiente bloqueo sanitario que impondrían los países importadores de carne cuyos mercados se nos ofrecen.

Por otra parte, si bien es cierto que la producción de carne nos ofrece halagadoras promesas, la producción de leche se restringirá si no se efectúan reajustes en los precios oficiales. Veamos por qué: Conocido es que los terneros que se amamantan a plena leche pasan más al destete. En consecuencia, su precio es muy superior a los que provienen de las lecherías. En esta balanza, el ganadero debe inclinarse por aquello que mejores ingresos le produce. Actualmente sólo existen dos escalas de precio para la leche en Panamá. Una, por la cual el ganadero recibe 0.-1875 por litro destinada al consumo público en forma de leche pasteurizada. En el otro extremo están los ganaderos que reciben de 0.09 á 0.10 por litro de leche para uso industrial. Esta leche es utilizada en la producción de leche en polvo, evaporada, condensada, etc.

En el primer grupo hay alrededor de 20 personas en esta empresa; es tanto que en el segundo, los productores sobrepasan la cifra de dos mil personas.

Es conveniente por lo tanto que los ganaderos, particularmente los del último grupo, reciban un mejor precio por su producto.

Los precios de la leche industrial deben ser corregidos a niveles adecuados y redituales. Es más, creemos que nuestra función como promotores del crédito e inversionistas indirectos, es propiciar al establecimiento de nuevas clasificaciones en precio y calidades de la leche.

En muchos países se clasifica esta producción por calidades de tipo sanitario. Las calidades explotadas en Panamá, corresponden al grado A para la leche destinada a la pasteurización, y grado C, para la industrialización. El grado B, es una calidad sanitaria aprobada para la pasteurización. De fijarse precios a este último producto por el Gobierno Nacional no sólo se aumentaría ventajosamente el precio a un grupo numerosos de ganaderos que están en capacidad de producirla, sino que inclusive se lanzaría al mercado un nuevo tipo de leche pasteurizada en calidad alimenticia igual a la existente y a un precio considerable inferior al actual.

De promover y respaldar esta idea, el Banco Nacional de Panamá no sólo favorecería sus propios intereses sino los de sus deudores; beneficiaría igualmente al público consumidor y estimularía en igual forma el desarrollo de este subsector.

Conclusión:

1.— En Definitiva, nuestra política de crédito debe ser dirigida a aumentar la productividad en el sector pecuario, reduciendo costos y aumentando el rendimiento tanto unitario como global de la empresa pecuaria de tal forma que los ganaderos obtengan un mayor beneficio económico sobre su inversión.

2.—Es necesario que el Banco respalde y alienate a los ganaderos a través de sus organizaciones existentes en el sentido de aumentar sus exportaciones tanto de ganado cebado artificialmente así como de los animales corrientes, para intensificar nuestra importación de Divisas.

3— Es conveniente que se amplie la producción de leche para satisfacer la demanda actual de productos lácteos.

4.—Es recomendable que intervengamos en el sentido de que se busquen nuevas clasificaciones de la leche, así como de que se reconsideren las escalas de precios que rigen en este producto.

5.—De igual modo es urgente el establecimiento de nuevas clasificaciones y escalas de precios para carne de distinta calidad.

6.—Se deberá poner en práctica en nuestro Banco el establecimiento de una adecuada organización comercial que maneje la exportación de los animales puros (sementales) que sean excedentes al consumo nacional. Nosotros creemos que si como Institución de Crédito Nacional, participamos en los factores que expresamos, estaremos cumpliendo a cabalidad y en todos sus aspectos, la sana intención que orienta el espíritu del Banco Nacional de Panamá, para lograr adecuadamente un desarrollo económico acelerado en los sectores agropecuarios de nuestro país.

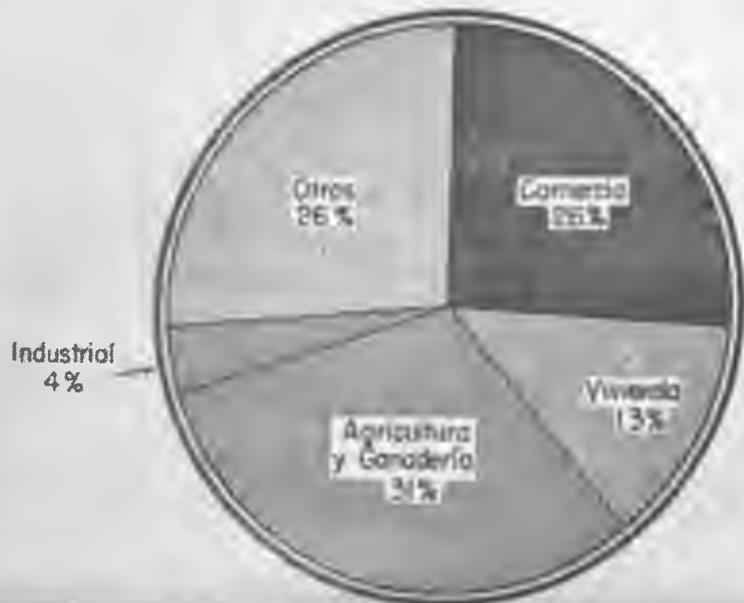
De cristalizar éstas sugerencias, definitivamente habremos efectuado, en nuestra humilde opinión, una verdadera Jornada Gerencial para el Progreso y Desarrollo del Sector Agropecuario.

DISTRIBUCION DE LOS SALDOS DE LOS PRESTAMOS EN LA CASA MATRIZ Y SUGURSALES SELECCIONADAS POR DESTINO ECONOMICO AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 1966

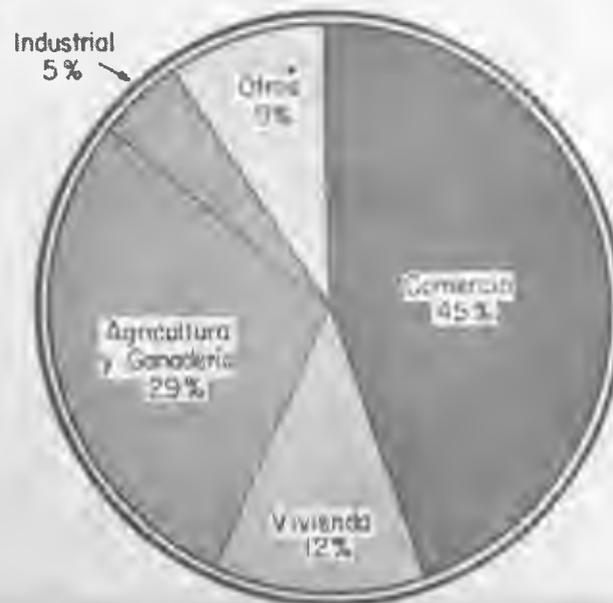
CASA MATRIZ
20.3 Millones = 100%



CHITRE
2.3 Millones = 100%



DAVID
4.2 Millones = 100%



*LA ACTUACION DEL
SECTOR PUBLICO
EN UN PROGRAMA DE
DESARROLLO INDUSTRIAL.*

*por el Lic.
Rogelio De Icaza V.,
Encargado de la Banca de
Crédito Industrial*



Primeramente, haré una exposición de los aspectos que constituyen las bases de un Programa de Desarrollo Industrial y de la forma de intervención del Sector Público.

Como segunda parte del tema me concretaré a explicar, a muy grandes rasgos, lo que significa el otorgamiento del crédito industrial para una institución financiera como el Banco Nacional.

La situación socioeconómica de nuestra República hace cada día más urgente que el sector público se maneje en forma eficiente y que su intervención en la economía del país resulte realmente efectiva.

Para el logro de esta efectividad, es menester que la actuación del Sector Público se ajuste a las peculiaridades de los distintos sectores de nuestra economía, uno de los cuales es el Sector Industrial. Y para ello, es preciso analizar concienzudamente esas características de los sectores, antes de dedicarse a orientarles y a estimularlos en su desarrollo económico.

En un programa de desarrollo industrial existen cuatro factores básicos, necesarios para lograr los máximos beneficios económicos.

Son estos factores:

1. **El capital:** o disponibilidad de los fondos requeridos para el financiamiento de nuevas industrias y para la ampliación o modernización de las industrias existentes.

2.— **La investigación:** o estudio de los recursos, mercados, técnicas, costos, etc., por las cuales se llegará, de entre la amplísima gama de actividades industriales, a la elaboración objetiva de proyectos específicos.

3.— **La Evaluación:** o análisis racional de los proyectos industriales ya elaborados, con el fin de determinar su conveniencia económica y comercial sus necesidades de protección, asignarles prioridades y planificar la complementación de unos con otros.

4.— **La Administración:** o sea, la aplicación de los conocimientos, habilidades e incentivos nece-

sarios para llevar a cabo los proyectos seleccionados y operar eficientemente las industrias que se establecen.

Para la realización de cada uno de estos aspectos de un programa de desarrollo industrial es necesaria la intervención tanto del sector privado como del sector público, completándose ambos sectores en sus respectivas funciones. Al sector privado le corresponde una participación extensa y variada, mientras que la participación del sector público se limita a actividades de financiamiento, de asistencia técnica, de protección y, hasta cierto punto, de promoción y dirección de la actuación del sector privado. Su función es, por lo tanto, la de "catalizador" del desarrollo industrial. Y aunque sea ésta una participación limitada por razones ideológicas, en la práctica ha probado ser la forma más eficaz de contribuir al desarrollo industrial de un país.

Tenemos, así, en lo referente a la disponibilidad de capitales, que aunque el inversionista privado contribuye con fondos acumulados en sus actividades agrícolas o comerciales, y responde por la totalidad de los fondos invertidos y prestados a la industria, es el sector público, a través de sus instituciones financieras de fomento, quien hace posible la disponibilidad del crédito industrial a mediano y largo plazo, hasta en proporciones superiores al 50% de la inversión total.

La ausencia de crédito a mediano y largo plazo en el sector privado se debe, por una parte, a que los países en vías de desarrollo, con pequeñas industrias, no poseen ese mercado de valores que permite a los países altamente industrializados financiar sus empresas por medio de la emisión de bonos, acciones, etc.; y por otra parte, las instituciones privadas de crédito en nuestro país, en base a razones financieras de liquidez, se han limitado a otorgar préstamos a corto plazo.

Sin la disponibilidad de crédito a mediano y largo plazo, el desarrollo industrial se retardaría en una proporción mucho mayor a la proporción en que falten estos fondos, pues al no encontrar los inversionistas el aliciente que ofrece el crédito a mediano y largo plazo para aumentar la rentabi-

idad de los capitales invertidos, dirigirán sus fondos a otras actividades más lucrativas o menos riesgosadas, o los colocarán en el mercado exterior de valores.

De allí la enorme importancia que tiene para el desarrollo industrial de nuestro país la intervención del sector público en este aspecto del financiamiento.

En cuanto al aspecto de investigación o de preparación de los proyectos industriales, el sector público, con recursos mucho más amplios que el inversionista privado, juega un papel decisivo en el desarrollo industrial del país. Para el promotor privado resulta de un costo prohibitivo el investigar la extensa y variadisima multitud de posibles industrias con el fin de elaborar un solo proyecto industrial, sin saber si éste es realmente factible hasta muy avanzados los estudios. Por esta razón, los investigadores se ven limitados, generalmente, a elaborar proyectos industriales muy relacionados con las actividades a que ellos ya están dedicados, o a proyectos que muestran desde un principio grandes probabilidades de ser factibles y lucrativos.

Es fácil apreciar como esta situación puede limitar el desarrollo industrial de un país al desperdiciarse innumerables oportunidades de inversión por falta de los estudios de investigación requeridos. El sector público es el que mejor puede contribuir a remediar este desperdicio de oportunidades, ya que cuenta con los recursos suficientes para sostener un extenso equipo de Ingenieros, Financistas y Economistas Industriales que se dediquen a estos trabajos de investigación en forma coordinada. También puede, este sector, lograr más fácilmente los contactos internacionales requeridos para conseguir las informaciones básicas necesarias o para contratar técnicos especializados en industrias específicas. Los inversionistas privados obtendrían de estas investigaciones proyectos industriales y de pre-inversión, ya probada su factibilidad teórica y su conveniencia económica.

Pero, aunque se llegue a elaborar un proyecto industrial teóricamente factible para el mercado nacional, éste puede todavía no ser factible en la práctica. Ello se debe a diferentes factores, como por ejemplo, la competencia de los productos similares importados ó el hecho de que la rentabilidad comercial del proyecto no sea suficientemente alta como para interesar al inversionista privado. Razones de esta índole hacen que sea necesaria la protección a las industrias nuevas en el sentido de subir las tarifas arancelarias de importación, eximir de impuestos de introducción a la materia prima, o reducir el impuesto sobre la renta.

Pero, a pesar de ser necesaria, no deja de ser peligrosa la intervención del Estado en este aspecto de protección a la industria. Cualquier proyecto que muestre una rentabilidad comercial suficientemente alta como para interesar al inversio-

nista particular a llevarlo a cabo, es por definición, una industria que aumentará la renta nacional. Pero una vez que el gobierno interviene prohibiendo importaciones, etc., ya el criterio de rentabilidad comercial no sirve para indicar si una determinada industria beneficiará la economía del país, pues han ido distorsionados los mecanismos económicos que hacen válido este criterio.

Ante esta situación, es la carencia de una finalidad económica definida lo que hace peligrosa la protección del Estado. Al no contarse con un criterio económico adecuado para evaluar la conveniencia de los distintos proyectos, el programa marcha a la deriva. La situación se presta a que los gobiernos, actuando de buena fe, se guíen al otorgar protecciones, por razones insuficientes, tales como el número de obreros que empleará tal industria o la medida en que la materia prima sea de origen nacional o simplemente por razón de orgullo nacional. Motivos todos positivos, pero que por sí solos no forman juicio suficiente para cuantificar la protección o subsidio que se le debe a una industria. Hay otros efectos económicos en los proyectos que pueden resultar perjudiciales para el país y que se deben considerar en forma sistemática al evaluar una industria.

Todo programa de desarrollo industrial que se lleva a cabo en forma racional tiene un fin último primordial: el aumento de la renta nacional del país. Otros fines valederos de un programa de desarrollo, tales como la diversificación de las exportaciones, con el propósito de proteger la estabilidad de la balanza de pagos, o la disminución de las importaciones para independizar la economía nacional y ahorrar divisas, sólo se justifican por razones políticas o de crisis económica y deben ser siempre de naturaleza temporal. La protección del estado ha de estar siempre subordinada a un criterio de evaluación que persiga un beneficio económico real y permanente.

Es obvio que se debe proteger a la industria nacional del mito de que todo lo extranjero es mejor que lo nacional, así como, del "dumping" que practican muchos fabricantes de países altamente industrializados. Pero aparte de consideraciones de esta naturaleza no cuantificables, los proyectos industriales han de ser sometidos a un análisis objetivo de rentabilidad económica para poder determinar el grado y la clase de protección que se les ha de suministrar en beneficio de la economía del país. Pues, lo que contribuye al incremento de la renta nacional no es el número absoluto de industrias, sino la naturaleza de estas industrias en relación a los recursos y condiciones socio-económicas del país.

La protección del Estado se hace mas necesaria durante los primeros años de producción, cuando toda industria nueva atraviesa por un período difícil de instalaciones y ajustes antes de lograr un satisfactorio nivel de eficiencia. Pero si la protección no disminuye gradualmente, estas empresas, ausentes de competencia, no llegan a sentir la necesidad de operar eficientemente. Una

industria que no opera eficientemente está desperdiciando recursos económicos y representa una carga para la economía del país en la misma medida de su ineficiencia.

Esta operación o administración eficiente es el cuarto aspecto básico necesario para el éxito de un programa de desarrollo industrial.

La administración industrial empieza desde la fase de elaboración del proyecto. Es aquí cuando se escogen la maquinaria y el equipo que luego determinarán los límites de la producción y de eficiencia. También es necesaria en esta fase, una administración que sepa medir y coordinar la secuencia de las diferentes etapas de la instalación y calcular con precisión las necesidades de efectivo en base a las cuales se determinará la forma y magnitud del financiamiento requerido. La falta de planificación, o la administración deficiente durante el período de instalación, ocasionan frecuentemente que el proyecto se encuentre falto de fondos para capital de trabajo al finalizarse la puesta en marcha, lo cual genera un sin número de dificultades financieras en el manejo posterior de la empresa.

La operación eficiente de una empresa industrial en cualquier etapa depende siempre, en último análisis, del factor humano, desde el Gerente hasta el Obrero.

Por ello, la intervención del sector público en el aspecto administrativo consiste mayormente en la formación que éste promueve en los niveles de enseñanza secundarios, vocacionales y universitarios. Pero no consiste en formación únicamente, en la enseñanza de técnicas, sino también, en entrenar a los estudiantes en las variadas exigencias de un cargo ejecutivo que luego les permita desenvolverse satisfactoriamente en las posiciones que estos lleguen a ocupar en las empresas industriales. Porque es en las posiciones ejecutivas donde se hace más notable y necesaria la idoneidad del personal de una industria.

Esto se debe, más que nada, a lo complejo de la dinámica industrial, que exige una coordinación perfecta del aspecto productivo, el aspecto de mercado y el aspecto financiero, cada uno ya de por sí complicado y sutil.

Por otra parte, para realmente alcanzar una actuación satisfactoria del factor humano, le corresponde tanto al sector público como al sector privado brindar al personal que labora en las industrias los incentivos y las condiciones humanas que despierten y encaucen en ellos el sentido de responsabilidad y de superación personal, sin el cual es imposible alcanzar el éxito en cualquiera de los aspectos del programa de desarrollo industrial, o de cualquier programa de desarrollo.

Al Banco Nacional de Panamá, le corresponde como Institución del sector público, la responsabilidad de contribuir al programa nacional de desarrollo económico, suministrando los fondos necesarios para complementar y estimular los apor-

tes de capital privado en inversiones productivas. Sin embargo, por razones de liquidez, el Banco Nacional no se encuentra actualmente en condiciones de facilitar, con fondos propios, créditos a mediano y largo plazo. Aunque sí estaría en posición de otorgar ciertos créditos productivos a plazos no mayores de tres o cuatro años, estos períodos cortos únicamente se acomodan a las exigencias del crédito industrial en los casos de industrias existentes que requieran financiamiento para una ampliación relativamente pequeña o para un aumento de su producción. Para salvar este obstáculo, se decidió complementar los fondos del Banco Nacional con fondos externos a largo plazo, más adecuados a la naturaleza del crédito industrial. Con este fin se negoció un préstamo a quince (15) años con el Banco Interamericano de Desarrollo para el financiamiento de proyectos industriales; convirtiéndose así el Banco Nacional en una entidad propulsora del desarrollo industrial del país.

Pero el otorgamiento del crédito industrial dentro de un programa de desarrollo económico, especialmente cuando se financian industrias nuevas, exige además de la disponibilidad de fondos a largo plazo, llevar a cabo un estudio de la gran variedad de factores técnicos, financieros y económicos que determinan directamente o indirectamente, la factibilidad, la conveniencia y los riesgos de cada proyecto.

Básicamente, un estudio crediticio para el financiamiento de proyectos industriales incluiría lo siguiente: el análisis de la rentabilidad económica y de la rentabilidad comercial; la investigación del sujeto de crédito, de las garantías, y de la competencia del personal administrativo y técnico; la proyección de la capacidad de pago de la nueva empresa; la evaluación de la estructura financiera de la misma; y por último, la elaboración de un plan de financiamiento que atienda a las necesidades del proyecto y que tome en cuenta los reglamentos e intereses de la Institución que provee el financiamiento.

Pero un estudio como éste, sería suficiente para otorgar un préstamo industrial solo si se pudiera asumir que la información suministrada por el interesado es verídica y correcta; que el proyecto elaborado contempla todos los aspectos pertinentes; que el crédito otorgado se empleará tal como se especifica en el proyecto, y que los inversionistas cuentan realmente con los fondos que dicen han de aportar. Pero, por regla general, los proyectos presentados a las Bancas de Crédito Industrial carecen de algunos de estos requisitos. Por ello se hace necesario incluir en el análisis de crédito una investigación de los más importantes aspectos de cada proyecto y controlar en cierta medida el uso y disponibilidad de los fondos.

El hecho de que casi todos los proyectos adolecen de serias fallas en la elaboración se debe, por lo general, a causas relacionadas con el aspecto administrativo. Las dos causas principales sue-

len ser una explicable ignorancia de ciertos aspectos de la compleja dinámica industrial, por parte del personal que elabora el proyecto, y un optimismo ingenuo o exagerado por parte de los promotores, que suelen considerar innecesaria la investigación y planificación de todos los factores pertinentes.

Para lograr la elaboración correcta de un proyecto industrial es necesaria la aplicación de conocimientos y técnicas pertenecientes a diversas ramas profesionales. Tenemos así, que hay por lo menos cuatro profesiones cuyas técnicas son imprescindibles en la elaboración de los proyectos: La Economía Empresarial o Industrial, que incluye desde las proyecciones de la demanda hasta el análisis de los costos de operación; la Ingeniería Industrial, importante en la selección de la maquinaria, en cuantificar los insumos requeridos y en programar la producción; la Contabilidad Financiera y de Costos, esencial en la elaboración de los estados financieros pro formas y la Administración Financiera, por la cual se programan las necesidades de efectivo se determina la capacidad de pago, y se llega a la estructuración óptima del capital y de la deuda.

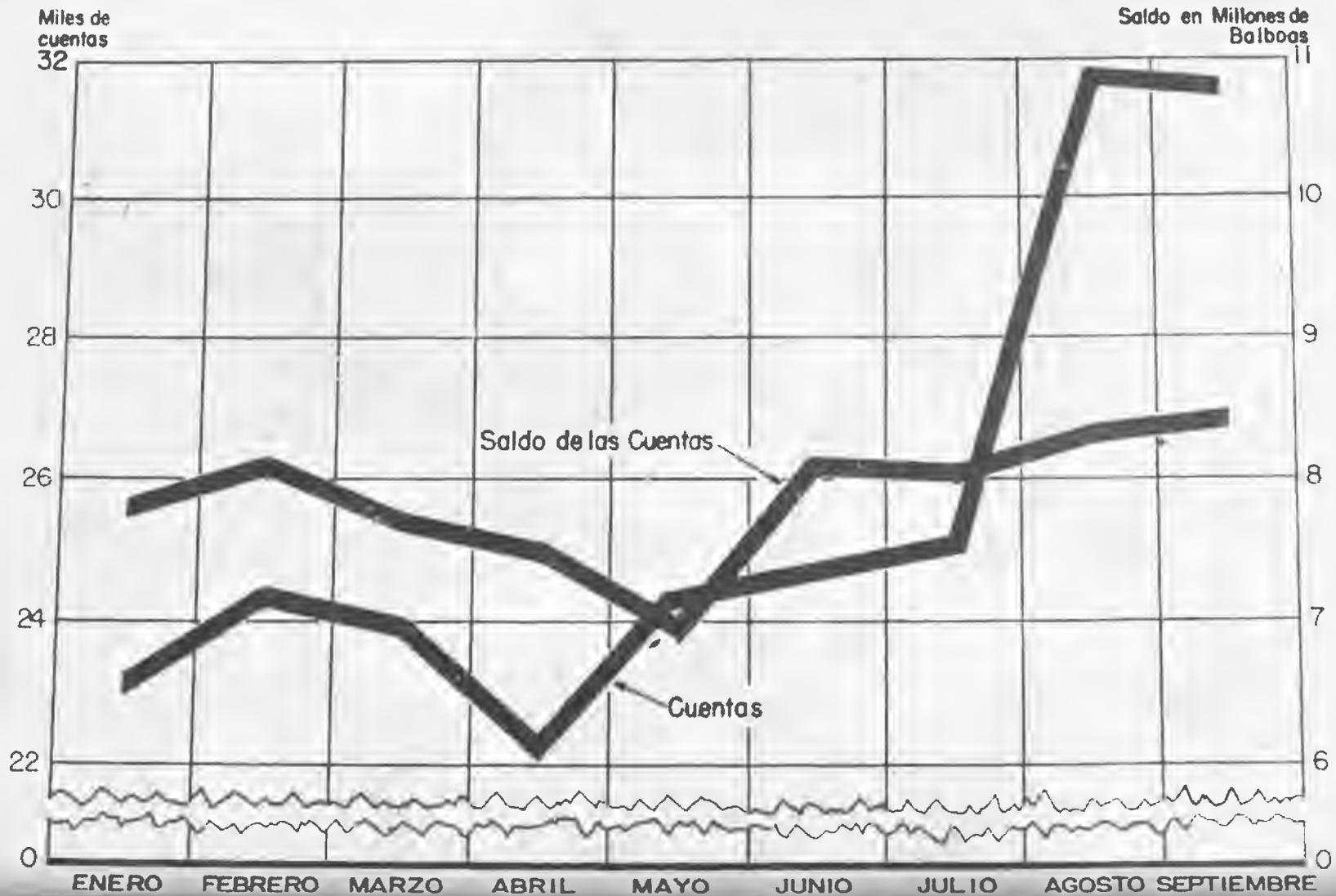
Esta diversidad de conocimientos y técnicas hace necesaria generalmente la participación de varios profesionales en la elaboración completa de un proyecto industrial. Pero, además, es esencial que se cuente con la asistencia técnica de peritos especializados en la industria específica que

se estudia, ya sea como consejeros o asumiendo éstos las funciones del Ingeniero Industrial. Esta asistencia técnica es casi siempre necesaria, pues cada industria tiene, según su naturaleza, técnicas y problemas diferentes a las demás industrias.

Como en la práctica vemos que le corresponde a las Bancas de Crédito Industrial el revisar y perfeccionar los proyectos que se presentan para su financiamiento, es muy importante que estas entidades cuenten con un personal altamente calificado que conozca la situación de nuestro medio ambiente y de nuestra economía y, domine las técnicas del análisis industrial en todos sus aspectos. Igualmente, se hace necesario contar con la colaboración de asociaciones y organismos que puedan brindar la asistencia técnica que se requiera en determinados proyectos, y así expedir el análisis requerido para la recomendación de la operación crediticia.

Es fácil concluir que la complejidad del Crédito Industrial y el hecho de que cada nueva industria puede contribuir en forma positiva o negativa al crecimiento económico del país, demanda una renovación y coordinación continua de esfuerzos por parte de todas las entidades públicas y privadas que promueven el desarrollo industrial, con el fin de que éste se lleve a cabo en forma eficiente, en un plano profesional competente y objetivo, que asegure los beneficios económicos que todos tenemos derecho a esperar de una industrialización racional.

NUMERO Y SALDO DE LAS CUENTAS DE AHORRO AL TERMINAR LOS MESES INDICADOS: AÑO 1966



ANALISIS
DE UNA NUEVA CONCEPCION ADMINISTRATIVA
EN EL BANCO NACIONAL DE PANAMA

por el señor Jorge Conte Porras.

Jefe de
Adiestramiento y Bibliotecas



La apertura del Canal Interoceánico, hecho histórico que ocurre simultáneamente con la fundación de la República, impuso a nuestros gobernantes la tarea de edificar un Estado con todas sus instituciones jurídicas, utilizando la importante perspectiva económica que nos ofrecía la ruta transistmica, para el beneficio uniforme de todos los sectores geográficos de la Nación.

Nuestros Constituyentes estaban convencidos de la trascendencia del Canal sobre nuestra Economía; pero consideraban que esta riqueza, sin un ajuste programatizado, sin los controles institucionales adecuados, podría circunscribirse a la zona de tránsito en perjuicio del desarrollo del resto del país.

Fue así como surgió la idea de crear una entidad bancaria que aprovecharse la prosperidad mercantil que nos traerían los recursos ultramarinos de la zona de tránsito, en provecho del desarrollo agroindustrial, es decir de desarrollo hacia adentro, que eran la respuesta a un Panamá organizado para alcanzar la utilidad óptima de la situación histórico-geográfica del momento.

El Banco Hipotecario y Prendario, el primer banco de desarrollo que ha tenido la República, sería el subsidiario del incremento de la Economía del país.

Pero si fuimos esmerados en establecer lo que podría denominarse la base orgánica del Estado, mediante la perfección de instituciones, leyes y procedimientos administrativos que afianzaran su eficiencia funcional, justo es admitir que frecuentemente y por razones del progreso dinámico de una Nación en gestación,, ellos requerían nuevas y mejores técnicas, que nos dieran la garantía de una superación constante. En lo que respecta al Banco Hipotecario, creado en forma paralela a las organizaciones fundamentales del Estado, casi desde el momento de su origen, empieza a experimentar múltiples conflictos exógenos e internos, como resultado de las demandas naturales de todo cuanto se inicia.

Ya en el año de 1910, y en su calidad de Gerente del Banco Hipotecario, Don Rodolfo Chiari, en su Informe al Órgano Legislativo, señaló:

1.—Los tropiezos por los que atravesaba el Banco por la falta de un organismo estatal que mantuviese un archivo actualizado de las propiedades inmuebles del país. Hecho por demás singular en una entidad que aceptaba como aval primario las propiedades inmuebles.

2.—La falta de una mecánica legislativa en el otorgamiento del crédito bancario.

3.—La necesidad de establecer una legislación para que definiera los títulos valores.

4.—Las dificultades que confrontaba el banco, para sistematizar una política de cobros, y ello como resultado de una mala concesión del crédito bancario.

Todas estas deficiencias, entre otras, análogas a las que sufrimos hoy sin solución, llevaron a un grado tal de incertidumbre al Banco, que culminaron más tarde en una crisis que amenazó seriamente su liquidez.

Fue José Agustín Arango el primer ejecutivo de la institución en comprender la importancia de los controles administrativos y de los principios básicos de la Administración Moderna.

Dentro del angosto escenario en que le correspondió actuar, mostró la necesidad de instituir las bases indispensables para una reorganización integral del Banco Nacional de Panamá, y sin vacilaciones hizo sistema:

1.—Las inspecciones generales periódicas de los manejos del Banco, por medio de auditos cuidadosos de toda la cartera crediticia, de los registros contables y de los fondos de Tesorería.

2.—La instalación de los primeros sistemas de contabilidad, y del primer y único catálogo de cuentas que ha tenido el Banco Nacional de Panamá.

3.—El establecimiento de una vigilancia sobre el crédito bancario, exigiendo los primeros estados financieros como requisito indispensable en la investigación de préstamos cuantiosos, y para los efectos de las empresas comerciales.

4.—Creación de normas y procedimientos en todos los aspectos operativos del Banco, a fin de obtener una mayor eficiencia en el servicio.

Pese a que muchas de sus reformas e innovaciones podrían parecerse rudimentarias, es preciso destacarlas, porque guardando proporciones a nuestro tiempo de hoy, con justicia debemos reclamar para él una inquietud, un estado de incansante superación, que no encuentra paralelo en todo lo que llevamos realizado en sesenta años.

A partir del año de 1924, cuando Arango abandona esta organización, hasta el año de 1932 en que se encarga de ella Eduardo De Alba, esta empresa vuelve a abocarse a un inconcinamiento sin precedentes, que promulga a voces el cierre de sus operaciones.

Si en forma primaria a ello contribuyó la situación por la que transitaba el país, como reflejo de los años de la depresión mundial, que tantos daños causara a la banca internacional, debemos reconocer que en buena parte a lo que a nuestra pequeña empresa respecta, a ello contribuyó en grado superlativo, el descuido espantoso entronizado en las prácticas internas del Banco, como resultado de el desconocimiento de las ecuaciones administrativas que con tanto esfuerzo e inflexibilidad implantara Arango.

Penoso es confesarlo, pero desde el año de 1924 hasta el año de 1932, por motivos de economía doméstica, fue eliminado de la planilla de pagos del Banco Nacional de Panamá el servicio de un Auditor.

Eduardo De Alba, que sufría el temor de un Banco en vísperas de cerrar sus operaciones, fue parco y cuidadoso en cuanto a su crecimiento, y si fue drástico en la reimplantación de ciertas elementales medidas de control interno, en cuanto a realizaciones, no dió a nuestra institución la contextura que exigía la circunstancia histórica que le tocó vivir, y en la que tuvo bajo su responsabilidad la dirección del Banco Nacional de Panamá, —tal vez la de mayor bonanza que ha conocido esta empresa en su largo devenir— pero basta ponderar una serie de hechos, para formarnos un juicio sobre una administración que traspasó los cuatro lustros:

1º— Durante su administración se creó la Caja de Ahorros, segregando del Banco Nacional de Panamá la función de ser la empresa del Estado dedicada exclusivamente al reclutamiento de cuentas de ahorro.

2.—Durante su administración se creó el Banco Agropecuario, cercenando de las funciones del Banco Nacional de Panamá la función de ser la única empresa del Estado dedicada exclusivamente al financiamiento del crédito de inversión.

3.—Durante su administración se crean los Bancos de las Provincias Centrales, separando del Banco Nacional de Panamá las funciones de las operaciones de banca comercial en el interior de la República.

Todas estas empresas, que salieron de esta gran matriz, fueron financiadas con fondos originados en nuestra organización, ya en forma de transferencia o préstamos.

No nos vamos a referir al Banco Central de Emisión, creado en el año de 1941, porque como todos sabemos a la postre él resultó de vida efímera.

Es a partir del año de 1956 cuando se inician los grandes ajustes administrativos de esta entidad; pero la tónica expansionista que le imprimiera el Gerente Obarrio al Banco, en cierto modo agravó la situación interna de nuestra empresa: Obarrio heredó un edificio con 114 unidades, y entregó al final de su mandato, en el año de 1960, un Banco que tenía doce sucursales y 373 empleados.

Muy a pesar de la situación adversa en que el hecho se presentaba, Henrique Obarrio asumió como un desafío los bancos de las provincias centrales, reincorporándolos al Banco Nacional. El era consciente del alcance de control que tenía en sus manos, lo cual implicaba una inmediata complicación de la mecánica interna de la organización, mucho antes de contar con los instrumentos de control necesarios para garantizar su eficiencia.

El ensanchamiento abrupto y repentino del Banco, fue traduciéndose necesariamente en una serie de trastornos, que se hicieron más palpables en la política de personal, y en lo que se refiere al implantamiento de sistemas y procedimientos, como medida de coordinación, supervisión y comunicación interna.

A consecuencia de ello, algunas de sus sucursales, muchas de ellas muy pequeñas en cuanto a personal y movimiento, asumieron un grado de independencia tal, que fueron recalando cada día más su condición de bancos independientes de la dirección central de la Casa Matriz, sin considerar el fenómeno que sufrían las sucursales más grandes: Colón y David, las que independientemente importaron procedimientos y sistemas de un Banco extranjero que no tiene objeto mencionar.

En cuanto a la expansión de servicios, con liturgia institucional, existía cierta renuencia a llenar nuevas plazas creadas por el crecimiento de la organización, con elementos foráneos. En muy contadas excepciones, fue posible traer elementos de afuera, para llenar estas posiciones; en los dos únicos casos que conocemos, se trataba de dos nuevos departamentos de carácter técnico, y para los cuales fueron llamados dos profesionales distinguidos, que el Banco ha conservado hasta hoy como un privilegio. Ambos egresados de la Universidad Nacional, con excelentes créditos: El Lic. Fernando Díaz González, con una amplia experiencia bancaria, y el Lic. José Guillermo Aizpú, a cuyo nombre yo no me atrevo a agregar nada.

Era práctica usual del Banco resolver el problema de las nuevas plazas ejecutivas, por difícil que ello resultase, con el ascenso y rotación de funcionarios y empleados del mismo Banco.

Por razones que no necesitamos explicar, esta fórmula no siempre resultó exitosa, ni rindió los mejores efectos.

Durante largo tiempo, el Banco Nacional de Panamá mantuvo el criterio de reclutar material humano muy joven para los servicios menos calificados de esta entidad. Pasado el tiempo, después de un prolongado adiestramiento desde las posiciones más sencillas, el empleado iba obteniendo promociones, de acuerdo a su antigüedad en el servicio.

Se dieron casos de empleados que ingresaron al Banco en calidad de mensajeros, y quienes amparados por el derecho de la antigüedad, aunque sin poseer mayor cultura, fueron ascendidos a posiciones de gran responsabilidad.

Los conocimientos se iban transmitiendo de empleado a empleado, como un tesoro inapreciable que cada cual iba acumulando sobre sus propias experiencias. A medida que iba creciendo el banco, el aprendizaje tenía que ser más complicado, por ser el conocimiento más vasto.

Esta carrera profesional, invariable e inelástica, fue creando sin embargo un marco cerrado de funcionarios y empleados alérgicos a absorber nuevas técnicas y de adquirir nuevos conocimientos, fuera del acervo cultural que habían reunido como el usurero, cada uno bajo su individual custodia.

Henrique Obarrio, que tuvo continuada energía, tuvo grandes tropiezos para acelerar estos cambios, y aunque conciente de ellos, tenía el temor de crear cierto desconcierto en la vieja guardia de servicio, y así lo dejó entrever en cada uno de sus informes presentados al órgano legislativo.

René Orillac, que fue indoblegable ante esta vieja política de personal, reconoció sin embargo la urgencia de reestructurar el Banco: La primera reforma de Orillac, fue la creación, a partir del año de 1961, de un Reglamento Interno y de un Manual Administrativo, que sirviese como Carta Fundamental de Códigos y normas en muchos aspectos operativos del Banco. A través de sus numerosas resoluciones y decretos, fue enriqueciendo el conocimiento integral del banco, convirtiendo este instrumento en la verdadera guía funcional, en el verdadero mecanismo de acción permanente para las cada día más complejas funciones del Banco.

Esta reforma de Orillac resquebrajó el principio de que los conocimientos bancarios eran un acervo individual, que nadie quería transmitir. Aún y todo, seamos concientes, la reforma Orillac resultó incompleta y, a nuestro entender, solo sirvió para abonar el camino a los cambios radicales que enfrentamos hoy.

La razón fundamental estribaba en que la nueva concepción administrativa que se iba desarrollando en el Banco respondía, más que a determinaciones personales, a una necesidad histórica impostergable: Instalar nuevos y modernos sistemas en una organización que, por razones biológicas, se enfrentaba a una expansión geográfica y a un más elevado rendimiento.

La administración que se inició en el año de 1964, provocó la natural inquietud de los viejos moldes de nuestro Banco, que comprendían que esta entidad se vería compelida y forzada a acelerar los cambios administrativos preconizados por Obarrio y Orillac.

El Banco Nacional de Panamá tenía la obligación de tecnificarse, lo cual sólo era posible mediante cambios radicales en lo que respecta a la organización, y particularmente en lo que se refiere a su política de personal.

La movilidad que ha sufrido este Banco en estos dos años, es la respuesta apremiante a una demanda de entrenamiento constante en el personal, que hubiera llegado al ritmo de nuestro crecimiento actual, un lapso superior a los diez años. Ella rompió el viejo dogma de que el banquero está condenado a especializarse en la rutina: Y con todas sus virtudes, debemos reconocer sin embargo, que nos ha enseñado algunas cosas nuevas: que los jefes no puede improvisarse, que la selección de personal es un esfuerzo cuidadoso que requiere paciente investigación. Una mala supervisión evidentemente tiene que causar más trastornos que una unidad deficiente en un trabajo poco calificado, ya que el jefe es quien dirige, orienta y resuelve los problemas de mayor nivel.

Un convencimiento de que las funciones inherentes a un banco ya no son las que se referían única y exclusivamente al manejo de la contabilidad y el otorgamiento de crédito, que éstas cada día se van haciendo más complejas, diversas y delicadas, que ya requieren entrenamiento intensivo y especializado en algunos campos, y que el administrador sea improvisadamente entrenado en un especialista de análisis económico, o que un estadígrafo lo convirtamos en un tasador.

Todo ello nos lleva a una meditación introspectiva sobre lo que hemos hecho en estos últimos años, y lo que tenemos que hacer en los muchos que nos hacen falta.

En igual forma nos señala que en algunos aspectos existe una absorción de competencias en ciertos suborganismos, que conciente o inconcientemente aspiran cada día más a ir acrecentando funciones que no les corresponden, causando creciente deterioro a la autoridad horizontal y ello a causa de una mala distribución de funciones que demanda ya una revisión de las competencias y jurisdicción departamentalizada.

Los cambios que ha enfrentado el Banco en toda su organización son complejos. La presente administración fue conciente de ello desde sus inicios, y sabía que no tenía en sus manos las so-

luciones teleológicas; por ello, con suficiente antelación antes de iniciarlas, se dió a la tarea de una investigación de sus orígenes y efectos. Dentro de este estudio, se llegó a la conclusión de que el Banco Nacional de Panamá revelaba:

- 1.- Insuficiente conciencia de organización fundamental.
- 2.- Indigestión de la absorción de los bancos de las provincias centrales, y la coordinación de nuevas sucursales.
- 3.- Falta de conciencia de mecanismos de alimentación y formulación de nuevas experiencias técnicas, en consonancia con los nuevos servicios.
- 4.- Bajo nivel técnico de su personal.
- 5.- Subsiguiente falta de agilidad administrativa para amoldarse y aprovechar las cambiantes situaciones del Banco, por su expansión de servicios y por la instalación de nuevos departamentos de carácter técnico, como consecuencia de la nueva política, que empezaba a vislumbrarse frente a los compromisos con los organismos internacionales de desarrollo.

Esta administración, comprendió muy pronto, que todo esfuerzo resultaría inútil sin el establecimiento de una nueva y más ágil política de personal, basado en estos principios básicos:

- 1.- Entrenamiento constante de personal, en cierto modo para suplir las deficiencias existentes, pero en buena parte para hacer frente a la exportación de valioso elemento humano del Banco, como consecuencia de la instalación de nuevas empresas bancarias de la República.
- 2.- Fortalecimiento de la organización, mediante un diseño funcional de las jurisdicciones y competencias de diferentes departamentos.
- 3.- El establecimiento más activo de normas y procedimientos que sirviesen de guías educativas y de comunicación entre el personal.
- 4.- Acentuar el control, la supervisión y la comunicación interbancaria a través de diferentes medios activos: Visitas, charlas, inspecciones, y diferentes medios de comunicación escrita.

Todo ello vino a trepar por encima del concepto que por largos años prevaleciera entre nosotros,

de que un BANCO era un edificio y un cuerpo de funcionarios entrenados por la costumbre, y cuyos esfuerzos se coordinaban por el ánimo de la promiscuidad física.

Han pasado sesenta años desde la fecha en que nuestros constituyentes crearan esta entidad, y pese a nuestras realizaciones, estamos seguros de que falta mucho por hacer, que la experiencia presente está mostrando dificultades que se hacen más palpables en lo que respecta a nuestra política administrativa. Aún y todo, seamos honestos con nosotros mismos y reconozcamos que lo que hemos hecho en dos años es un atrevimiento que en cualquier tiempo, bajo ninguna circunstancia, nadie hubiera osado acometer.

—Ojalá los que nos sucedan en el Banco, no sean tan severos con nosotros, como algunos pretendemos ser con los del pretérito.—

Hoy y ayer, el Banco Nacional de Panamá ha tenido como divisa única sostenerse sobre la experiencia de quienes nos antecedieron, y es nuestra fe en ellos lo que nos hace seguros de nosotros mismos y firmes en nuestras convicciones. Por ello, como un tributo de admiración y de respeto a los que nos antecedieron en el Banco Nacional de Panamá, cabe repetir aquí, las palabras de encendido acento con que el Lic. Jorge T. Velásquez, iniciara la Primera Asamblea de Gerentes del Banco Nacional de Panamá, en la fecha del 28 de Noviembre de 1964, precisamente desde este estrado que ya se hace histórico:

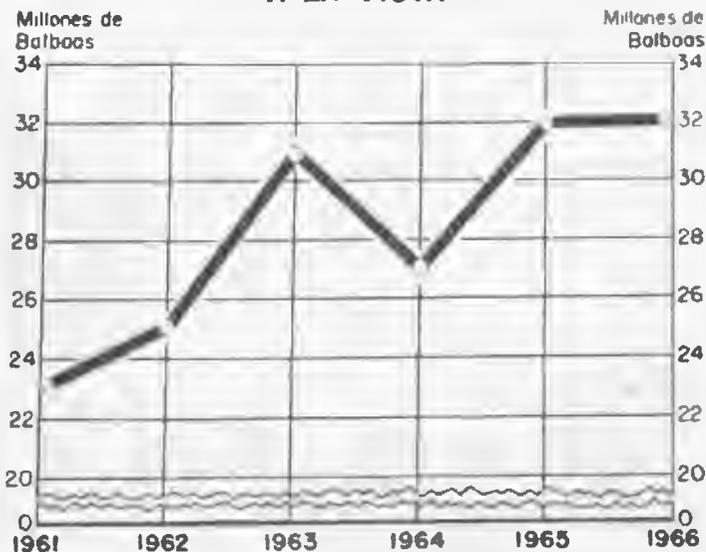
“Las administraciones pasadas del Banco Nacional de Panamá, como los primeros personajes del devenir republicano, estuvieron a la altura de las circunstancias y del escenario en que les correspondió actuar.

“No debemos condenarlos por el simple afán de engrandecer el presente, comprendiendo que todo hecho histórico se sucede en una corriente, como consecuencia de los hechos del pasado. “No debemos condenar los planes y las realizaciones de quienes nos han antecedido, aún cuando en el presente no nos indentifiquemos con ellos. Ello constituiría la más grande traición a la Patria de todos los panameños.

“Las proyecciones de nuestro futuro, tienen que vincularse al pretérito, tal como se vinculan las generaciones en una familia, como sustratum indispensable con que han de fortalecerse con vigor y seguridad, nuestros objetivos del futuro”.

SALDO DE LOS DEPOSITOS MANTENIDOS EN LA INSTITUCION AL 31 DE DICIEMBRE DE 1961-1965 Y AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 1966

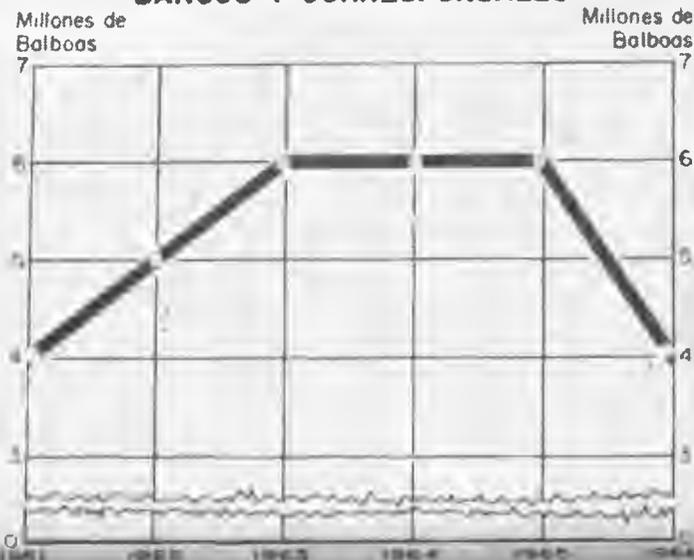
A LA VISTA



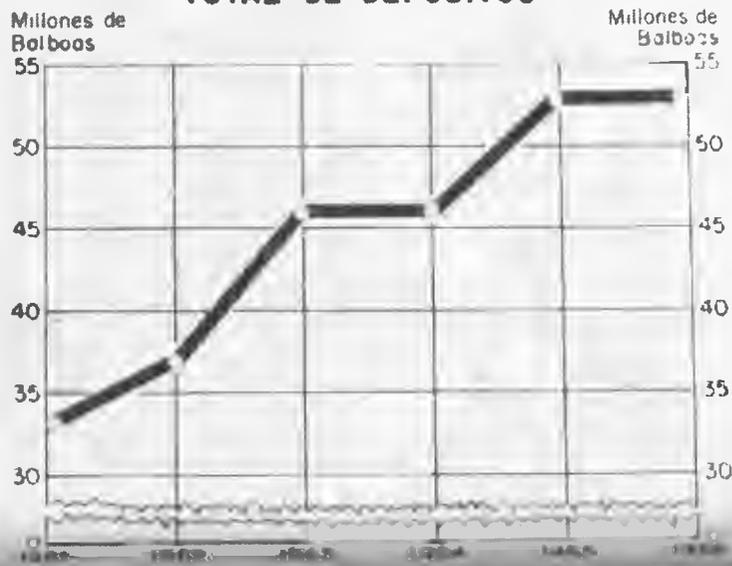
A PLAZO



BANCOS Y CORRESPONSALES



TOTAL DE DEPOSITOS



FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO

Director: *Lic. Jorge T. Velásquez*, Gerente General del Banco Nacional de Panamá.

Participantes:

1. *Lic. José G. Aizpú*, Asistente del Gerente General del Banco Nacional de Panamá para Asuntos Económicos.
2. *Ing. David Samudio*, Ministro de Hacienda y Tesoro.
3. *Lic. Gonzalo Tapia C.*, Director General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República.
4. *Lic. Carlos Velarde*, Gerente General del Banco de Desarrollo Industrial.
5. *James Megellas*, Director de la Agencia Internacional de Desarrollo en Panamá.
6. *Marcelo Reboursen*, por la Oficina del BID en Panamá.
7. *Carlos Araya Borges*, Representante de la ONU en Panamá.

CONSIDERACIONES SOBRE
EL FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO

*por el Lic. José G. Aizpú,
Asistente del Gerente General
para Asuntos Económicos*



1.—INTRODUCCION

Esta Mesa Redonda, que se ha organizado en ocasión de la III Asamblea de Gerentes y Subgerentes del Banco Nacional de Panamá, versa, como es de conocimiento de todos los presentes, sobre "Financiamiento para el Desarrollo". Mi exposición, dentro de ese tema general, se referirá, en su última parte, a algunos aspectos de la labor que en este campo ha venido realizando el Banco Nacional.

Pero antes de entrar en esas consideraciones específicas, conceptúo conveniente presentar algunas breves reflexiones sobre el significado del desarrollo, los determinantes de este proceso, las necesidades y modalidades que asume su financiamiento, las fuentes del mismo y el papel que en él desempeñen el sector público y el privado en economías como la nuestra.

Creo que un cuadro como el que se acaba de esbozar permitirá, por una parte, comprender mejor la importancia que tienen para el país los esfuerzos que el Banco Nacional, el Instituto de Fomento Económico, la Caja de Ahorros, D.I.S.A. y la banca comercial privada, han venido realizando en favor del incremento de las inversiones y, por otro lado, podría sugerir algunos puntos concretos que ameriten un intercambio de ideas entre los presentes.

2.—Significado del Desarrollo

Para aclarar el significado del desarrollo, debemos empezar por señalar que la actividad económica se refiere al abastecimiento de bienes necesarios para satisfacer las necesidades humanas. Por tal razón, como una primera aproximación, puede considerarse que el crecimiento económico de una empresa o de un país significa, entre otras cosas, un incremento sostenido en la producción de tales bienes y servicios. Parece claro que, para que haya crecimiento y no una situación estacionaria o un deterioro, dicho incremento ha de verificarse en forma persistente. Es decir, durante un período lo suficientemente extenso como para que refleje algo más que una expansión cíclica, un año agrícola inusitadamente bueno, una

recuperación posterior a un acontecimiento desastroso o cualquier otro aumento pasajero.

La corta explicación que acabo de dar sobre lo que es el crecimiento debe pasarse por un tamiz un poco más fino. Si, en primera instancia, parece lícito pensar que hay desarrollo cuando la masa de mercancías y servicios aumenta en la forma en que antes hemos dicho, no debe perderse de vista lo que esté ocurriendo con la población del país de que se trate. Es obvio que los habitantes de una nación no habrán mejorado en nada en conjunto si, durante un cierto período, su número se triplica mientras que su producción apenas crece al doble. Por este motivo, con más rigor, el desarrollo debe concebirse en términos de los siguientes rasgos característicos:

- 1) en casi todos los casos, el proceso implica un aumento relativamente constante y substancial de la población, y
- 2) siempre lleva consigo un incremento considerable y sostenido en el producto per cápita.

Es conveniente hacer énfasis en que la expansión continua y sustancial del producto per cápita envuelve importantes derivaciones sobre la estructura económica y sobre otros muchos aspectos de la vida social y cultural de la sociedad en que este fenómeno se produzca, porque, dada la configuración de las necesidades humanas, un aumento tal del producto por habitante de una nación significa necesariamente una modificación en las proporciones relativas de los diversos bienes solicitados y utilizados, de lo cual se derivan cambios importantes en las combinaciones de factores productivos y en los niveles de vida. Todo esto significa también cambios estructurales, a medida que nacen nuevas industrias y que las antiguas pierden importancia, transformación que requiere, a su vez, que la sociedad sea capaz de absorber dichas modificaciones.

3.—Los Determinantes del Desarrollo

Después de las breves palabras anteriores referentes al significado del desarrollo, considero pertinente presentar unas pocas ideas sobre los determinantes del mismo.

A pesar de que en la literatura reciente sobre el particular abundan ideas que parecen tener un alto contenido de verdad y juicios profundos, que dan base para creer en sucesivas y próximas aclaraciones del proceso, no existe todavía un cuerpo de doctrina ni un conjunto de principios al que pueda en justicia denominarse "teoría general del crecimiento económico".

Esa ausencia de una teoría más o menos completa permite afirmar que no se conoce aún con certeza, la causa principal del desarrollo, e inferir que este proceso es extremadamente complejo. De allí que al ejecutar una política con ese fin, los resultados estén llenos de incertidumbres y hasta de sorpresas.

No obstante, según afirma John H. Adler, Director del Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, en un interesante artículo, a pesar de estas incertidumbres y de la sensación de frustración que les produce su empeño en lograr ese objetivo, las convicciones de los economistas sobre el crecimiento, los llevan a aducir una serie de principios que, de acuerdo con opinión de él que yo comparto, comúnmente resultan válidos y provechosos a la hora de aplicarlos. Dichos principios son los siguientes:

- a) La formación de capital constituye un elemento indispensable del desarrollo económico;
- b) El comercio internacional y los movimientos de capital, las inversiones extranjeras y el acceso a la ayuda externa, son factores importantes del proceso de crecimiento;
- c) La planificación y, de un modo más general, una dirección económica hábil y acertada, pueden mejorar la manera en que se comporte una economía especialmente con respecto a la formación de capital y a la balanza de pagos;
- d) El desarrollo económico no significa solamente la industrialización, sino que también exige una expansión de la producción agrícola; y
- e) Dentro del proceso de crecimiento, el estado debe inevitablemente encargarse de crear ciertos elementos de la infraestructura económica y social.

4.—Manifestaciones concretas de la formación de la infraestructura.

Deseo hacer énfasis en dos de los elementos o determinantes del desarrollo que aparecen en la enumeración que acabo de hacer. Se trata de la formación de capital por parte del sector privado y del papel de creadores de la infraestructura que les corresponde desempeñar al Gobierno Nacional y a sus agencias en este proceso.

Creo que pocos, y quizás ningún economista, negaría que la creación o la adquisición de medios de producción, que es precisamente en lo que consiste la inversión o formación de capital, es una de las formas de estimular el crecimiento económico. Hay posiblemente personas que incluso afirmarían que en ello consiste dicho proceso.

Lo cierto es que la importancia de la inversión como factor de crecimiento es un hecho clave que no puede dejar de tomarse en consideración, sin incurrir en una grave omisión, al concebir y poner en ejecución una política que persiga tal objetivo. En la práctica, la formación de capital fijo por parte del sector privado consiste concretamente, por ejemplo, en la construcción de edificios de todo tipo, en la compra de arados, tractores, sembradoras, cosechadoras, camiones y, en general, de máquinas e instrumentos. Para un ganadero, es la compra de un semental; para un pescador, son sus barcos y sus redes. Es decir, se trata de bienes que el hombre no utiliza directamente para satisfacer sus necesidades, como lo hace con los alimentos que ingiere o las ropas que viste, sino que le sirven para producir otros artículos y servicios.

Por lo que respecta a las inversiones del sector público, ya hemos dicho anteriormente que su objeto es crear elementos de una infraestructura económica, como son la energía eléctrica, las comunicaciones, el transporte; y establecer una infraestructura social, especialmente, en lo que se refiere a la rápida urbanización, escuelas, hospitales, alcantarillados y suministro de agua.

5.—La necesidad de financiamiento de los bienes de capital.

Como manifesté al comenzar esta intervención, el tema general que nos ocupa se refiere al financiamiento para el desarrollo. Si, como he expresado no hace mucho, el proceso de crecimiento económico depende en gran medida de que la sociedad sea capaz de proveerse de capital en forma acumulativa, parece claro que debemos dedicar unos minutos a discutir las razones por las cuales es necesario financiar la compra o la creación de los bienes que constituyen dicho capital.

Los bienes de capital tienen varias características que los identifican, entre las cuales se destaca el hecho de que, normalmente, transcurre mucho tiempo para que ellos presten todos los servicios de que son capaces. Sin embargo, para disfrutar de su primer servicio, dicho bien ha de producirse en su totalidad. Esta producción, o la adquisición del mismo, puede suponer un considerable desembolso actual, mientras que sus frutos no se alcanzan sino después de un largo período. Es este hecho, precisamente, el que obliga a financiar la creación o la compra de los bienes en referencia.

La afirmación que acabo de hacer significa que por financiación entiendo la disposición de los recursos financieros necesarios para hacerse de un bien de capital y esperar la recuperación respectiva de esa inversión hasta el momento en que ésta haya producido un rendimiento suficiente.

Evidentemente, así concebida la financiación, hay varias formas de realizarla. Una sería aquella en la que, con ahorros previos, que tendrían la naturaleza de aportaciones a una empresa, los dueños suministran los recursos financieros nece-

sarios. La otra, que es la que más nos interesa, consiste en que un banco o cualquier otro intermedio financiero, le facilite al inversionista, por medio de un préstamo, los recursos que se precisan para adquirir un bien de capital determinado. En este último caso, dada la característica ya citada de que los servicios, —vale decir el rendimiento—, de las inversiones se obtienen tras un largo período de espera, resulta evidente que normalmente los créditos que se conceden con este fin deben tener una vigencia que se extienden a un plazo también largo.

Hay más: otra característica de los bienes de capital, o sea el hecho de que en muchos casos se precisa un intervalo de instalación antes de que la maquinaria empiece a producir sus frutos, es la que da justificación al reconocimiento de períodos de gracia durante los cuales el prestatario no está en obligación de cubrir las amortizaciones del préstamo.

6.—Las fuentes de financiación de la formación de capital.

Como concepto que en forma muy breve he explicado por qué deben financiarse a largo plazo las inversiones, pienso que el paso lógico que sigue en esta exposición es conversar un poco acerca de las fuentes a que puede recurrir un país para estar en capacidad de asegurar tal financiación.

En primer lugar, una nación cuenta para ese fin con su propio ahorro, es decir, aquella parte de su ingreso nacional que no consume. Desafortunadamente, la mayoría de nuestros países han alcanzado niveles de ingreso que, por ser relativamente bajos, no permiten un volumen suficiente de ahorro interno, como para permitir una formación de capital de cuantía apropiada para asegurar niveles crecientes de la producción, en un grado aceptable para las ansias de mejoramiento material a que aspiran nuestros pueblos.

Por esa razón, hay que acudir al financiamiento internacional, a los préstamos que conceden gobiernos de naciones industrializadas como Estados Unidos, organismos internacionales como el Banco Mundial y su Grupo, y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Dentro de esta categoría de fuente de financiamiento internacional, aunque con ropaje diferente, deben incluirse las inversiones privadas realizadas en un país por inversionistas extranjeros.

Con relación a los fondos internacionales envueltos en proyectos de desarrollo, deseo referirme a dos hechos que constituyen nubes que obscurecen un poco el panorama. En primer lugar, cabe decir que para varios países de América Latina, los niveles y la estructura de sus deudas externas son tales que las corrientes de salidas de reservas, principalmente dólares, en concepto de servicio de las mismas y de dividendos sobre inversiones, compensan o superan los desembolsos

de nuevos préstamos y la corriente de inversiones foráneas. Esto simplemente significa que, en términos netos, los países que están en tal situación, entre los cuales por lo pronto no se encuentra Panamá, no cuentan con aportes extranjeros para adquirir o producir más bienes de capital. El asunto reviste tales caracteres de gravedad que ha merecido el estudio del Fondo Monetario Internacional, con el ánimo de propiciar refinanciamientos que aligeren la presión de esas deudas sobre las balanzas de pagos de algunas naciones.

La otra nube es la escasez de fondos para el desarrollo, que se viene observando en los mercados mundiales, y el alza en los tipos de interés que también se viene registrando. Al respecto, el señor George D. Woods, Presidente del Banco Mundial, en el discurso que pronunció en la Reunión de Gobernadores de ese organismo recientemente celebrada, se expresó en los siguientes términos:

“Para que las operaciones de préstamos prosigan a un ritmo sostenido es preciso contar con una afluencia constante de fondos. Un banquero sin dinero es como un médico sin medicinas. Debido a la escasez general de capital, el Banco y la Asociación Internacional de Fomento enfrentan un grave problema financiero. La escasez de dinero frustró nuestras esperanzas de realizar transacciones durante el ejercicio en varios mercados europeos. Pero perseveramos en nuestros esfuerzos y confiamos en poder hacerlas durante el presente ejercicio económico, si bien tendremos que pagar intereses más elevados que en el pasado.

“El tipo de interés corriente, del 6 por ciento, para los préstamos concedidos por el Banco Mundial se estableció en febrero de este año y todavía es inferior al máximo de 6¼ por ciento que prevaleció durante un breve período en 1960. En breve plazo, espero examinar nuevamente el problema de los tipos de interés con los Directores Ejecutivos, y apelo a la generosa comprensión de los Gobernadores a este respecto. Quienes representan a los países prestatarios desean de manera particular que las cargas sobre los préstamos sean lo más bajas posibles —un deseo que yo comparto— pero les ruego que tengan en cuenta que la primera responsabilidad del Presidente y de los Directores Ejecutivos debe ser siempre la de preservar la integridad financiera del Banco. Este objetivo reviste importancia vital para poder seguir atrayendo el capital necesario, en las condiciones más favorables, en un mundo en que se están registrando las más altas tasas de interés de los últimos 40 años”.

Me parece que la cita que acabo de hacer es suficientemente clara como para vaticinar que, de mantenerse esas tendencias en los mercados de capitales, no sería de extrañar que los países en vías de desarrollo, al acudir en el futuro a los organismos internacionales que les proveen en parte de los recursos financieros que deben destinar a la inversión, habrán de encontrar nuevas dificultades en lograr ese propósito.

7.—El uso del financiamiento internacional por parte de Panamá.

Hasta ahora, las observaciones que he presentado a lo largo de mi intervención corresponden a aspectos generales del financiamiento para el desarrollo. Pienso, sin embargo, que vale la pena aprovechar esta ocasión para tejer algunos comentarios en torno al uso de recursos internacionales, que ha venido haciendo la República, con miras a intensificar su proceso de crecimiento.

Cabe empezar con la afirmación de que hasta ahora Panamá ha sido un importador neto de capitales a largo plazo. Es decir, que las entradas superan ampliamente a las salidas. Para llegar a esta conclusión, he comparado el monto de las inversiones directas y de los desembolsos de préstamos externos concedidos al Gobierno Nacional y a las instituciones autónomas, con la suma neta de los dividendos pagados sobre tales inversiones, a lo cual he adicionado las amortizaciones y los intereses sobre dichos préstamos, tal cual aparecen en las estimaciones de la balanza de pagos que realiza la Contraloría General de la República.

Por lo que respecta a los empréstitos internacionales contratados por el sector público, la tendencia al crecimiento es evidente, ya que mientras al 31 de diciembre de 1961, el saldo de esa deuda se elevaba a 39.5 millones de balboas, a la misma fecha de 1965, ascendía a 82 millones. Mi impresión personal es que en los años venideros la deuda externa conjunta de las entidades públicas continuará creciendo. Y pienso que ha de ser así, porque ya tenemos más experiencia en la contratación de créditos de esta naturaleza y también porque la ejecución del Programa de Desarrollo Económico y Social supone el uso de cuantiosos fondos procedentes del extranjero.

Como expresé antes, a mi juicio, el país no afronta el peligro inminente de dejar de ser un importador neto de capitales; pero el crecimiento de la deuda, a que acabo de hacer referencia, debe llevarnos a pensar que, como lógica consecuencia, el servicio de la misma deberá absorber sumas sucesivamente mayores. No sería de extrañar, por tanto, que llegue un momento en que las salidas superen a las entradas por este concepto, lo que, de ocurrir persistentemente, además de ejercer una influencia contraccionista sobre la base monetaria, podría imponernos obstáculos a la formación de capital.

En previsión de esa eventualidad, tal vez sería prudente que las autoridades panameñas hicieran esfuerzos por coordinar un poco más las gestio-

nes que realizan los diferentes entes públicos, con el fin de agenciarse fondos externos para ejecutar sus proyectos. Quizá podría ser pertinente a este respecto, escoger una de las entidades nacionales como un Agente Fiscal, por el estilo del Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico, a la cual se asignaría esa responsabilidad de coordinación.

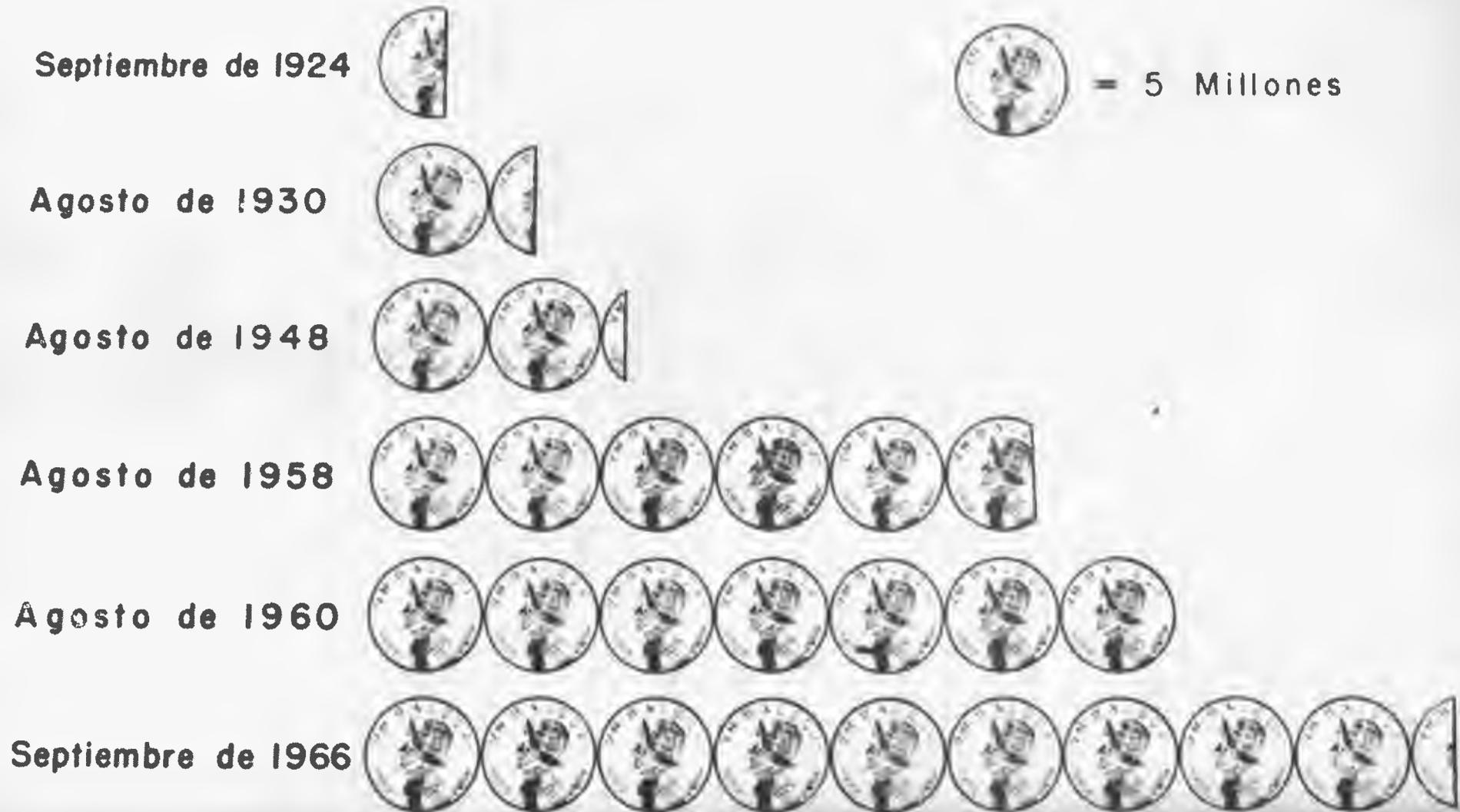
8.—Financiamiento para el desarrollo otorgado por el Banco Nacional de Panamá.

Para terminar esta exposición, deseo referirme a algunos aspectos generales de la labor de financiamiento para el desarrollo que ha venido realizando el Banco Nacional de Panamá. No he de entrar en muchos detalles sobre este asunto, pero debo declarar categóricamente que el Banco Nacional ha realizado en el pasado, lo está haciendo en el presente y ha declarado con toda claridad que continuará efectuándolas en el futuro, operaciones que caen, sin ninguna duda, en el terreno del financiamiento para el desarrollo. No obstante, es necesario advertir que, como consecuencia de que una porción considerable de sus pasivos tienen la forma de depósitos a la vista, la institución ha sido cuidadosa en tratar de mantener una cartera adecuada de créditos exigibles a corto plazo, como garantía de una sólida posición de liquidez.

Entre las operaciones de financiamiento para el desarrollo, yo incluyo sin vacilación los empréstitos otorgados a algunas agencias del sector público, con el propósito de que pusieran en ejecución determinados aspectos de sus programas de urbanización y edificación. En la misma categoría están los recursos facilitados a compañías que tenían el compromiso de construir carreteras, puentes y otras obras públicas.

Pero, probablemente, los créditos más importantes otorgados por el Banco en pro del desarrollo son los que han tenido por finalidad propiciar la ampliación de empresas manufactureras existentes o el establecimiento de nuevas firmas interesadas en dedicarse a esa misma actividad económica. De igual manera, han de considerarse los préstamos otorgados en favor de la ganadería, cuyo producto ha sido destinado por los prestatarios a la construcción de mejoras en sus fincas, a la compra de equipo especializado para esas tareas y de sementales. En todos estos casos, es evidente que el Banco ha contribuido a aumentar el acervo de capital del país y, de ese modo, ha alentado uno de los elementos o determinantes del crecimiento económico, a que antes hice referencia.

PICTOGRAMA DE LOS SALDOS DE LOS PRESTAMOS CONCEDIDOS



LA ACCION DE LA A.I.D.
EN EL FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO

*por el señor James Megellas,
Director de la Misión Económica
de los Estados Unidos de América
en Panamá.*



Amigos todos:

Deseo, antes de todo, felicitar de la manera más sincera al señor Jorge Velásquez y al personal del Banco Nacional de Panamá, responsables por la organización de esta Tercera Asamblea de Gerentes y Sub-Gerentes. Considero que el producto de esta jornada tiene que ser de positivos beneficios, tanto para esta entidad que está sentando pautas en el desarrollo económico y social de Panamá, como para la comunidad entera. Estas asambleas no sólo ofrecen una magnífica oportunidad para la comunicación entre el personal directivo del Banco Nacional, sino que al enfocar las discusiones sobre temas de palpitante interés nacional, esta empresa bancaria está prestando un servicio público de incalculable valor.

El proceso de un desarrollo acelerado es complicado. Comprende muchas faces e innumerables problemas. Las decisiones y los pasos que se toman para solucionarlos afectan a toda la comunidad. Como tal, más efectivos serán éstos si son el resultado de la participación del mayor número posible de los miembros de la comunidad.

La experiencia nos ha indicado que el desarrollo socio-económico requiere no sólo una amplia inversión en áreas tales como carreteras y caminos, energía eléctrica, telecomunicaciones, viviendas, escuelas, hospitales, agua potable, etc., sino que también requiere el desarrollo de una eficiente administración, capacitada para llevar a cabo programas de desarrollo esenciales. En otras palabras, requiere el acondicionamiento del ambiente general para que en él pueda desenvolverse el proceso del crecimiento económico.

La realización de estas obras de imperiosa y urgente necesidad demanda fuertes erogaciones, muchas veces muy por encima de la capacidad de los países en vías de desarrollo. No obstante, cada vez más, se está llegando a la conclusión, tanto por parte de los países con alto grado de desarrollo, como de los que están en vías de desarrollo, que el esfuerzo interno constituye el elemento básico para el desarrollo socio-económico y que la asistencia externa, a pesar del impacto saludable que pueda ejercer en acelerar el creci-

miento económico, sólo servirá para reforzar este elemento social.

La movilización máxima de los recursos internos es extremadamente importante. Además de determinar en gran medida la tasa de crecimiento, crea las circunstancias necesarias para que la asistencia externa pueda ser más efectiva.

El financiamiento externo puede, bajo ciertas condiciones, actuar como un catalizador para estimular inversiones de capital dentro del país utilizando sus propios recursos. Sin embargo, a menos que esto ocurra, los resultados pueden ser los de perpetuar o aumentar aún más, la brecha existente entre los países altamente desarrollados y los que están en vías de desarrollo.

El proceso de desarrollo requiere un aumento, cada vez mayor, del volumen de ahorros reales, de manera que se pueda destinar más recursos a estas actividades. Estos ahorros pueden verificarse de una manera voluntaria, mediante una disminución en el consumo, o involuntariamente, a través del sistema tributario.

Mientras que no se puede sub-estimar la importancia del financiamiento en el proceso del desarrollo, creo que se debe mantener presente que éste solo constituye una parte del proceso. Aunque se contara con una cantidad infinita de recursos financieros, no existe ninguna garantía de que el desarrollo será automático.

Existen, además, factores esenciales al proceso del desarrollo que no pueden ser sub-estimados. Incluyen:

- a) La participación y cooperación del sector privado,
- b) La preparación de proyectos adecuados y realistas, y
- c) el recurso humano para realizarlos.

La tendencia de la inversión del sector privado determinará si el crecimiento económico deseado se realizará o no. Es imperativo para esto que se establezca un clima saludable para la inversión privada.

La preparación de buenos proyectos determinados sobre una base de prioridades, es una necesidad imperiosa si los recursos han de utilizarse de la manera más efectiva. Estoy seguro que no necesito ampliar la importancia del entrenamiento de personal idóneo para llevar a cabo un desarrollo efectivo.

La composición y estructura del programa de asistencia de los Estados Unidos sufrió grandes cambios con el establecimiento de la Alianza para el Progreso. El rasgo distintivo más sobresaliente fué el compromiso de cada país de asumir la responsabilidad fundamental del éxito de su propio desarrollo.

Otro cambio muy importante fué el requerimiento de una planificación a largo plazo y el establecimiento de prioridades. El comportamiento de Panamá en términos de auto-ayuda y de reformas integrales, cobró muchas más importancia que en los años anteriores.

Quisiera decir algo sobre la política de asistencia de la Agencia para el Desarrollo Internacional. La asistencia de la AID está diseñada para maximizar los esfuerzos de auto-ayuda y de reformas integrales, concentrándose particularmente en los campos de la Administración Pública, incluyendo la administración fiscal, desarrollo rural y urbano, la industrialización, la educación, salubridad y, sobre todo, la preparación del potencial humano requerido para un desarrollo sostenido.

Muchas veces nos preguntan: ¿por qué hacemos préstamos para algunos proyectos y no para otros?

La respuesta está en que existen varias instituciones internacionales de financiamiento, y nosotros somos generalmente como una especie de banco de último recurso. Es decir, los proyectos que se presentan a la AID para su financiamiento, son generalmente en el campo de desarrollo social y representan proyectos en que las otras instituciones no tienen interés. Por otra parte, insistimos más en estudios de factibilidad más completos porque, precisamente, estos proyectos resultan ser los más difíciles y complicados. Tam-

bién, los préstamos que concedemos nosotros son generalmente a plazos más largos y a intereses más bajos. Desde 1960, la Agencia para el Desarrollo Internacional ha facilitado \$48.8 millones en préstamos y más de \$23.0 millones en donaciones, y actualmente está negociando préstamos y donaciones adicionales. Otras fuentes importantes de asistencia financiera para Panamá son el Banco de "Export-Import", de los Estados Unidos, el Banco Interamericano de Desarrollo, y el Banco Mundial. Al respecto, es importante que Panamá coordine todos estos programas de asistencia financiera.

Además del interés que tenemos en realizar los proyectos, también estamos interesados en el desarrollo de instituciones capaces de planificar y llevar a cabo programas y proyectos sólidos en sus respectivos campos. Y el desarrollo de instituciones significa la preparación de personal idóneo. Podemos mencionar como ejemplo al programa de desarrollo rural ó "Plan Robles". Aparte de los \$2.4 millones que hemos facilitado, también estamos asistiendo en el entrenamiento de técnicos que continuarán la labor después que hayamos terminado con nuestros compromisos.

Otra pregunta a la que en reiteradas ocasiones nos enfrentamos es: ¿Por qué insistimos en que las comodidades que no se adquieren en los países que reciben el préstamo, se deben comprar en los Estados Unidos de América?

En primer lugar, esta política no difiere de la practicada por otras naciones que prestan asistencia externa. Y, segundo, como ustedes, estoy seguro, están enterados, los Estados Unidos está atravesando actualmente una difícil situación en su balanza de pagos. Y tenemos que mantener esta política para aliviar esta situación.

Como indiqué anteriormente, el problema de desarrollo socio-económico es complejo y podría continuar indefinidamente. Sin embargo, hay otros expositores y estoy seguro que desean escuchar sus puntos de vistas acerca de este tema.

Muchas gracias nuevamente por su invitación!



ALGUNOS DE LOS DISTINGUIDOS invitados que asistieron a las deliberaciones de la Tercera Asamblea aparecen en esta combinación gráfica. Entre ellos están la Lic. Helena García, Viceministra de Hacienda y Tesoro; arquitecto Jorge Riba, Gerente General del Instituto de Vivienda y Urbanismo; James Megellas, Director de la AID en Panamá; don Samuel Boyd, Gerente de Cemento Panamá; don Fabián Velarde, Viceministro de Gobierno y Justicia; Lic. Carlos Velarde, Gerente del DISA; don Marcelo Rebourseen, de la Oficina del BID en Panamá; don Gilberto Ferrari, del CONCEP; don Andrew Lawson, del Banco de Londres y Montreal; don Adolfo Ycaza, de la Junta Directiva del Banco Nacional; don Carlos Fajardo, del Chase Manhattan; don Heraclio Chandek y don Alexis Tejada, de la Contraloría General de la República, y otras notables personalidades.

*LA ACCION DEL BID
EN PANAMA
Y LA AMERICA LATINA*

*por Marcelo Reboersen,
en representación de la
Agencia del BID
en Panamá*



Desde su creación en Diciembre de 1959, el Banco Interamericano de Desarrollo se ha convertido en una de las principales entidades promotoras del desarrollo económico y social de la América Latina. En el caso de Panamá, el Banco está prestando una decisiva contribución a los esfuerzos nacionales por aumentar la producción y mejorar el nivel de vida de sus habitantes.

Hasta Noviembre de 1966, el Banco ha autorizado 377 préstamos por un total de 1.802,9 millones de dólares, para contribuir a la ejecución de proyectos y programas de desarrollo económico y social en América Latina, que representan un costo aproximado de 4.800 millones de dólares. Esto significa que cada dólar prestado por el Banco Interamericano ha ayudado a movilizar cerca de 2 dólares adicionales, provenientes de los propios países o de otras fuentes financieras, para promover el desarrollo latinoamericano.

En el caso de Panamá, el Banco ha autorizado 12 préstamos por un total de 33,8 millones de dólares, para ayudar a financiar proyectos que tienen un costo total de aproximadamente 60 millones de dólares.

Simultáneamente con sus operaciones de préstamo, el Banco ha suministrado a los países latinoamericanos un considerable volumen de asistencia técnica para la preparación y ejecución de programas y proyectos de desarrollo, el establecimiento y reorganización de entidades de fomento, y el adiestramiento de personal especializado.

Además, el Banco se ha convertido en uno de los principales propulsores del proceso de integración de América Latina. Entre sus actividades en apoyo de ese importante movimiento hacia el desarrollo integrado de la región, se puede citar el financiamiento de exportaciones de bienes de capital entre sus países miembros de América Latina; la creación del Instituto para la Integración de América Latina, con sede en Buenos Aires; el establecimiento del Fondo de Preinversión para la Integración de América Latina; y su activa participación en el financiamiento de varios proyectos de desarrollo económico regional y estudio de carácter multinacional.

Una prueba del éxito alcanzado por el BID, como entidad multilateral de desarrollo, es el hecho de que la institución ha sido tomada como ejemplo para la creación de dos bancos regionales en otras áreas del mundo: el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo. Estos dos nuevos Bancos recibieron ayuda técnica del BID y aprovecharon su experiencia durante el período de su formación.

RECURSOS FINANCIEROS

El BID fue establecido con dos fuentes de recursos completamente separadas: los recursos ordinarios de Capital, y el Fondo para Operaciones Especiales. Los primeros, para financiar proyectos de desarrollo económico en términos apropiados a las condiciones prevalecientes en el mercado financiero internacional; y el segundo, para otorgar préstamos en condiciones más favorables, para hacer frente a circunstancias especiales que se presenten en determinados países o proyectos. En virtud de un convenio firmado en 1961 con el Gobierno de los Estados Unidos, el Banco administra también el Fondo Fiduciario de Progreso Social creado para financiar proyectos de desarrollo social en América Latina dentro del marco de la Alianza para el Progreso.

Desde 1965, cuando los recursos de este último Fondo quedaron prácticamente agotados, los países miembros decidieron canalizar en el futuro los nuevos recursos para el desarrollo social por medio del Fondo para Operaciones Especiales; de este modo, el mencionado Fondo se utiliza también ahora para financiar proyectos anteriormente atendidos por el Fondo Fiduciario de Progreso Social.

El monto autorizado de los recursos ordinarios de capital es actualmente de 2.150 millones de dólares.

El monto total de los recursos puestos por los Estados Unidos bajo la administración del Banco en el Fondo Fiduciario de Progreso Social, fue de 525 millones de dólares. Estos recursos se encuentran prácticamente agotados y, como se señala arriba, los proyectos financiados previamente con este Fondo son atendidos ahora por el Fondo para Operaciones Especiales.

Además de estos recursos, el Banco administra, o ayuda a canalizar otros recursos de países no miembros, para cooperar al desarrollo de América Latina, que incluyen 30 millones de dólares canadienses para conceder préstamos a largo plazo que pueden ser libres de interés; 15 millones de dólares canadienses, concedidos por la Export Credit Insurance Corporation; el equivalente de 10 millones de dólares otorgados por el Gobierno de Holanda; y el equivalente de 11,6 millones de dólares suministrados por el Reino Unido.

OPERACIONES DE PRESTAMO

Desde la autorización de su primer préstamo en Febrero de 1961, las operaciones del Banco han registrado un notable y continuo crecimiento. La política de operaciones del Banco ha contemplado con preferencia las necesidades financieras para la ejecución de proyectos y programas en los países relativamente menos desarrollados. Al mismo tiempo, ha buscado asegurar el desarrollo equilibrado de los sectores económico y social de los países miembros.

Del total de 1.802,9 millones de dólares que alcanzan los préstamos autorizados hasta Noviembre de 1966, el 22.4 por ciento ha sido destinado al sector agrícola; el 21.2 por ciento a los sectores de la industria y la minoría; el 8.6 por ciento al transporte, y el 8.5 por ciento al desarrollo de la energía eléctrica.

Consciente de la necesidad de fomentar el desarrollo social, el Banco ha destinado también un volumen considerable de sus recursos a los siguientes proyectos: Para financiar proyectos de agua y alcantarillado se ha destinado el 16.8 por ciento del total de los préstamos, el 15.6 por ciento a proyectos de vivienda; y el 3.1 por ciento a proyectos de educación avanzada.

PRESTAMOS A PANAMA

Hasta la fecha, el Banco ha concedido a Panamá cinco préstamos por 8.9 millones de dólares, para financiar proyectos agrícolas. El primero de ellos, por 2.9 millones de dólares, para agricultura, fue concedido de los recursos del Fondo para Operaciones Especiales al Instituto de Fomento Económico en 1961.

En Abril de 1965, el Banco concedió otros préstamos del mismo Fondo, por 2 millones de dólares, a la misma entidad para continuar ese programa. Por último, en Septiembre de 1966, se autorizaron dos préstamos: uno, de los recursos ordinarios, por 1.5 millones de dólares, y otro, del Fondo para Operaciones Especiales, por 2 millones de dólares, para contribuir a un programa de desarrollo pecuario que forma parte del plan nacional conoci-

do como "Plan Robles". Este préstamo fue concedido al Banco Nacional de Panamá.

En el campo de la industria, el Banco participa con un préstamo por 1 millón de dólares del Fondo para Operaciones Especiales, otorgado al Banco Nacional de Panamá en 1964, en un programa de crédito a la pequeña y mediana industria. Este programa se encuentra en plena ejecución.

Para transporte, el BID ha otorgado un préstamo por 3.5 millones de dólares del Fondo para Operaciones Especiales; este fue concedido a la República de Panamá en Noviembre de 1966, para ayudar a construir 16 caminos vecinales con una extensión total de 203 kilómetros, como parte del "Plan Robles".

Un préstamo para agua potable, por 2.8 millones de dólares del Fondo Fiduciario de Progreso Social, fue concedido en 1962 al Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, para ampliar y mejorar varios sistemas de agua potable en ciudades del interior. Las obras correspondientes están prácticamente terminadas.

En el campo de la vivienda, el Banco concedió al Instituto de la Vivienda y Urbanismo dos préstamos por un total de 16.6 millones de dólares; el primero de ellos por 7.6 millones del Fondo Fiduciario de Progreso Social en el año 1961, y el otro, por 9 millones de dólares del Fondo para Operaciones Especiales en Diciembre de 1965, para ayudar a financiar la construcción de aproximadamente 9.000 viviendas, 2.000 de ellas en la urbanización "San Miguelito", y el resto en otros sitios de Panamá y ciudades del interior del país.

El BID ha otorgado un préstamo para educación avanzada, por 700.000 dólares del Fondo para Operaciones Especiales. Dicho préstamo fue concedido en 1966 para contribuir a un programa de créditos a estudiantes y profesores, con el objeto de financiar el pago de sus estudios o la realización de cursos de especialización, tanto en el país como en el exterior. Este fue el primer préstamo de esta índole concedido por el BID a uno de sus países miembros de América Latina.

Finalmente, se ha concedido un préstamo por 300.000 dólares para estudios de preinversión.

Del total de los préstamos concedidos por el Banco para la realización de estos proyectos en Panamá, se han desembolsado más de 14 millones de dólares, que equivalen aproximadamente a un 44 por ciento del total autorizado.

Esto, señores, es lo que hemos hecho hasta el presente. Continuaremos prestando nuestra colaboración, en conformidad con las necesidades del país y de acuerdo con el Programa de Desarrollo de la República de Panamá.



DOS ASPECTOS GENERALES de la nutrida asistencia a la Tercera Asamblea, que se celebró en el Salón Bella Vista del Hotel El Panamá Hilton.

*EL PROBLEMA DEL FINANCIAMIENTO
PARA EL
DESARROLLO SOCIAL*

*por el Ing. David Samudio,
Ministro de
Hacienda y Tesoro*



Hemos escuchado aquí el cuadro general planteado por el Lic. Aizpú, la exposición del Sr. Mequellas, que enfocó el problema desde el punto de vista de las modalidades de préstamo de la Agencia Internacional del Desarrollo, y del Sr. Marcelo Rebusen, que nos ha hecho una exposición sucinta sobre el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y el impacto de los préstamos de esta Institución a nuestro país.

Voy a tratar de enfocar el problema del financiamiento del desarrollo en Panamá pintando el cuadro general, tal como yo lo veo, para que también quede en el ambiente lo que los panameños tenemos que hacer y cómo estamos nosotros en este momento, ante el problema de la demanda de capital para el financiamiento del desarrollo económico de Panamá.

El financiamiento del desarrollo puede lograrse con los recursos internos y con el financiamiento internacional. Ya se ha hablado de las Agencias Internacionales que pueden cubrir este campo, principalmente el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Agencia Internacional para el Desarrollo y también los Gobiernos o Instituciones, principalmente Europeas, que hacen préstamos para el desarrollo económico.

Sin embargo, el problema en el financiamiento internacional está en que hay dos tipos de préstamos. Los préstamos reproductivos, que van para el desarrollo económico; pero una cuestión fundamental para nosotros los panameños, es el desarrollo de tipo social. Los financiamientos para proyectos de desarrollo económico, tienen la característica de que son reproductivos, son inversiones que se pagan ellas mismas. La dificultad estriba en las inversiones necesarias para el desarrollo social de nuestros pueblos y que son improductivas económicamente; y más que improductivas, son una carga social que tenemos nosotros que resistir. Para el desarrollo social que muchos, principalmente instituciones de financiamiento internacional, no quieren hacer préstamos, porque en la medida que avanza el desarrollo de un país y van aumentando también los préstamos de tipo social de modo que las cargas que tiene

la Nación cada vez se hacen más pesadas y se le hace muy difícil cumplir con los compromisos para el pago de esos préstamos. De allí que cada vez se encuentre mayor dificultad en el campo internacional para el financiamiento de los proyectos de tipo social.

Entonces cabría decidirse: vayámonos, pues, a conseguir los préstamos para el desarrollo económico, y dejemos la cuestión social para después? Pero eso es imposible.

El desarrollo económico de un país tiene que ser equilibrado, tiene que ser balanceado. No podemos aceptar una tasa de crecimiento en el campo productivo, en el campo industrial, en el campo comercial, si al mismo tiempo la tasa de crecimiento del sector social es muy inferior y, en consecuencia, se produce un desequilibrio.

¿Hasta dónde podemos nosotros continuar haciendo inversiones en caminos, haciendo inversiones en crédito agrícola, haciendo inversiones para lograr una mayor eficiencia en la productividad panameña? ¿Hasta dónde podemos continuar haciendo viviendas, hasta dónde podemos continuar haciendo represas hidroeléctricas, etc.?

Y la salud de uno de los factores principales de una Nación, que es el sector humano, no puede lograrse porque no estamos en condiciones de brindar la atención que demanda una salud conveniente a las necesidades de las masas humanas panameñas.

¿Cómo podemos abrir caminos, cómo podemos repartir tierras, cómo podemos dar apoyo económico al financiamiento para la producción, si nuestros campesinos están enfermos, si nuestros campesinos viven miserablemente?

De allí que el problema del desarrollo tiene que ser integral. Si marcamos en 5% el desarrollo económico, debemos marcar el 5% en la asistencia social.

Como lo ha dicho el Representante del Banco Interamericano de Desarrollo, este Banco, nacido como una necesidad latinoamericana, para que el hombre de América viva con mayor dignidad,

se estableció con dos fondos: el fondo de operaciones regulares del Banco y el fondo de operaciones especiales.

Posteriormente, después de la reunión de Punta del Este, el Gobierno de los Estados Unidos dió un aporte de quinientos veinticinco millones, de los cuales únicamente fueron al Banco Interamericano, alrededor de cuatrocientos ochenta millones, para que los manejara como Fondo de Progreso Social, para préstamos suaves en el campo social, en la educación, para la lucha contra el analfabetismo, para la construcción de escuelas. En el campo de la Salud Pública, para acueductos, para alcantarillados, para agua potable. En el campo de la Vivienda, para lograr una vivienda económica para las grandes masas que viven todavía en covachas y en casas brujas.

Pero esos cuatrocientos ochenta millones se acabaron ya. Por eso, el planteamiento de nuestro país en la última reunión de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo fue la demanda de que los Estados Unidos volvieran a hacer un aporte sustancial para restablecer el Fondo de Servicio Social, de Progreso Social. Y hemos encontrado una fórmula de un nuevo aporte de mil millones de dólares, para que los Estados Unidos aporten quinientos millones de dólares y los quinientos millones restantes lo aporte los otros países latinoamericanos.

En Panamá estamos sufriendo de eso. Hemos encontrado y hemos canalizado financiamientos para el desarrollo económico. Pero no hemos logrado el financiamiento adecuado para las obras sociales que está requiriendo la República para su desarrollo equilibrado.

Todos sabemos que el Hospital Santo Tomás fue diseñado para 700 enfermos y tiene más de 1,000 enfermos. Todos sabemos que en los hospitales del interior de la República no hay una eficiente asistencia médica, todos sabemos que hay miles de miles de panameños que no reciben asistencia de ninguna naturaleza; que las muertes de nuestros niños por enfermedades gastrointestinales, por mala agua y por mala asistencia, tiene una gran incidencia. Sin embargo, no encontramos el financiamiento para las obras que puedan remediar estos males.

Y aquí viene el problema: Si el financiamiento internacional está restringido y tiene una alta prioridad únicamente en las inversiones reproductivas, no podemos quedarnos cruzados de brazos. Tenemos que hacer un gran esfuerzo y con nuestros propios medios, de nuestro Ingreso Nacional sacar los recursos para atender las obras de progreso social: las obras que nosotros requerimos para nuestro desarrollo económico desde el punto de vista del mantenimiento de la dignidad de la persona humana. Voy a plantear lo que está sucediendo:

Hemos hecho una Reforma Tributaria. El ingreso se había estado manteniendo con una tasa

de crecimiento anual de aproximadamente el 6%. Después de la Reforma, el Ingreso Nacional, el ingreso del sector público, saltó a una tasa de 12-1/2% al 13% al año. Y el último Presupuesto Nacional ha crecido en una forma enorme. La Reforma Tributaria ha sido diseñada como un sistema con la modalidad de que al crecer la economía, creciera también el sistema y fuera dando los mayores recursos para la demanda de los servicios que requiere la Nación; pero estamos sintiendo el fenómeno de que las demandas presupuestarias son mucho mayores que el crecimiento que está teniendo el Ingreso Gubernamental, y entonces vuelve a surgir un desequilibrio. Este desequilibrio solo se subsana logrando un mayor ingreso y nos lleva a nosotros a la reflexión de que la única forma de que el sector público logre mayores ingresos, es a base de la imposición de nuevas cargas impositivas. No hay otro camino en ese sendero, no hay otra alternativa.

Y nos preguntamos nosotros: ¿Podemos continuar con la política de que cada año se establezcan nuevas cargas tributarias? ¿Eso no desvirtúa los fundamentos que expusimos cuando llevamos a la Asamblea Nacional Legislativa el proyecto de Reforma Tributaria?

Sí, señores: nosotros mantuvimos y mantenemos el criterio de que esa Reforma no fue una reforma para crear impuestos, sino la reforma para tener un sistema que pudiera crecer a medida que creciera la economía y que diera los recursos necesarios para el mantenimiento de las necesidades del país. Creemos que no es necesario todos los años ponerle nuevas partes a la armazón tributaria porque eso es inconveniente y porque las cargas tributarias tienen un límite.

Entonces, si somos de opinión de que no deben crearse más impuestos nos queda el camino de una mayor eficiencia en el sector público? Actualmente el panorama es tremendo. De cada balboa que le entra al gobierno nacional, se gastan sesenta centavos en el pago de empleados públicos. Y entonces el panorama es que de un presupuesto, del presupuesto nacional, el 60% se va en el pago de empleados públicos. Agréguele usted los cargos fijos, como son jubilaciones, como son los subsidios a las instituciones autónomas y como es el servicio de la deuda pública, que ya la calculamos para este año en 14 millones de dólares. ¿Qué queda entonces para inversiones de capital? ¿Para inversiones dedicadas a la solución de los problemas sociales del país? ¿Qué queda para materiales y gastos de operación de las instituciones del Estado? No queda nada.

Entonces volvamos a otro planteamiento: Si no queremos más impuestos y si tenemos esta situación, tenemos que buscar una fórmula. Señores: yo he llegado a la firma convicción de que el camino es una seria Reforma a la Administración Pública. Tenemos que cortar la duplicidad de los servicios: tenemos un departamento de tierras en

el Ministerio de Hacienda. Tenemos la Reforma Agraria para repartir tierras. Tenemos una Sección de Cartografía en el Ministerio de Obras Públicas, que tienen que ver con la tierra. Tenemos en la Contraloría un Departamento también que tiene que ver con tierras. Son varias dependencias con un solo fin. Eso como puede ser. He tomado un sólo ejemplo.

Nos demuestra ese ejemplo que tenemos que usar las tijeras y cortar, si es que queremos subsistir. Mientras en el Presupuesto Nacional no precisemos una cantidad para inversiones de Capital para nuestro desarrollo económico y también los recursos para los aportes internos que requieren los préstamos, no podremos avanzar. De allí que para poder lograr el financiamiento de cierto tipo de proyectos, de todas maneras tenemos que poner en nuestro presupuesto el aporte interno.

Después de este panorama presupuestal ¿qué puede quedar para hacer el aporte interno y hacerle frente a las necesidades de los proyectos para nuestro desarrollo? No queda absolutamente nada.

Por eso la primera medida que debemos tomar es la del parar el crecimiento de la burocracia oficial, porque lo doloroso es que aún el 60% que se está gastando en el pago de los empleados públi-

cos tiene la tendencia poderosa a seguir creciendo. Cada año los presupuestos crecen y crecen, sin freno de ninguna naturaleza. No nos queda otro remedio que parar firme para poder hacer ahorros y tener la disponibilidad de recursos para obras de desarrollo económico y de desarrollo social.

Estas son las grandes expectativas que tenemos por delante. Este es el grave problema nacional. Esto es hablar aquí, entre panameños, entre amigos, entre hombres que piensan sobre la problemática panameña. Necesitamos el aporte de todos para parar firme, para no echarnos a llorar ni a la desesperación cuando se nos cierran las puertas al financiamiento internacional en el campo social y darnos cuenta que nosotros tenemos la suficiente vitalidad para poder disponer de recursos internos y hacerle frente a esos problemas.

Pero para hacerle frente necesitamos parar lo suficientemente firmes para que el presupuesto nacional sea bien confeccionado para buen uso de los recursos nuestros ante la gran demanda de necesidades. Debemos aceptar que haya prioridades. Cuando son limitados los recursos, la contraparte son las prioridades. Qué es lo que hay que gastar primero y qué es lo que tiene que esperar. En estas decisiones es donde yo creo que descansa el futuro inmediato del país.

*EL FINANCIAMIENTO EXTERNO
Y LOS ORGANISMOS
INTERNACIONALES DE CREDITO*

*por el Lic. Gonzalo Tapia C.,
Director General de
Planificación y Administración
de la Presidencia
de la República*



I.—Introducción.

1.—Para un país como Panamá, el esfuerzo por encaminar la economía hacia un proceso acelerado de desarrollo económico y social requiere la fijación de metas a corto y largo plazo. Fijar metas no es otra cosa que expresar el deseo del gobierno de proporcionarle a todo panameño la oportunidad de vivir en una sociedad mejor y de disfrutar personalmente de los beneficios que se reciben de un proceso de crecimiento económico.

2.—Las metas pueden hacerse realidad siempre y cuando exista un plan que contenga juiciosas recomendaciones para tomar decisiones de política económica que puedan ser implementadas a través de mecanismos de ejecución nuevos y existentes.

3.—Un plan de desarrollo representa las decisiones de acción de un gobierno a través de un mecanismo presupuestario, el cual debe ser adaptado para hacer efectivas las proyecciones de gastos corrientes y del programa de inversiones públicas. Las primeras muestran el racionamiento de los recursos públicos con el fin de mejorar y acrecentar los servicios que presta el estado; el segundo es un intento de asignar los recursos en la manera más eficiente para así generar suficiente capacidad productiva dentro de la economía como para encaminarla hacia un crecimiento sostenido.

4.—Para que el Programa de Desarrollo sea efectivo, necesita de proyecciones realistas de ingresos del sector público de manera que los gastos de inversión y de consumo programados anualmente puedan ejecutarse. Sin embargo, sucede que la magnitud y cuantía del programa de acción del sector público es mayor que la capacidad que éste tiene de generar ahorros para el financiamiento de sus gastos. Conjuntamente con esto, se da el caso de que el sector privado también necesita del ahorro interno del país para el financiamiento de sus inversiones, muchas veces en cantidades mayores. Como resultado, se observa que los requerimientos de financiamiento para las inversiones son mayores que la parte que se genera dentro del país.

5.—Si se desea cumplir las metas que ya se han establecido dentro del programa, es impor-

tante entonces contar con recursos adicionales a los que se pueden generar dentro del país; es de aquí de donde proviene la importancia del financiamiento externo ya que parte de los recursos programados a utilizarse tendrán que provenir del exterior. También existen otras razones por las cuales es importante contar con financiamiento externo; existen proyectos específicos de inversión como carreteras, electrificación, acueductos y alcantarillados, etc., cuya magnitud y cuantía hace necesario recibir asistencia financiera externa. Otra razón importante proviene de la Balanza de Pagos y del sistema monetario. Cuando existe un déficit (un saldo negativo), entre las importaciones y exportaciones totales de Panamá, la presión se siente sobre la cantidad total de dinero en el país, ya que en este caso, la cantidad total de dinero es también divisa extranjera que sirve para pagar las importaciones y es de ésta de donde provienen los fondos para pagar por este déficit. Sin embargo, al haber movimientos de capitales hacia Panamá, la presión sobre el sistema monetario se alivia y el sistema crediticio no es afectado visiblemente. Este hace casi necesario que el déficit que se forma dentro de la Balanza de Pagos en las transacciones de bienes y servicios entre Panamá y el resto del Mundo, sea financiado a través de la cuenta de capital. Existe otra razón relacionada con la Balanza de Pagos que hace necesario el financiamiento externo y es que al aumentar el monto de los préstamos provenientes del extranjero, aumenta el servicio de la deuda externa, por lo que para contrarrestar el efecto negativo que esto ocasione en la Balanza de Pagos es necesario aumentar el flujo de préstamos hacia Panamá.

6.—El financiamiento externo utilizado para el desarrollo ha sido canalizado por los organismos internacionales a través de préstamos y donaciones que se le han otorgado a la República de Panamá; ambos se han acrecentado rápidamente en el último quinquenio.

II.—El Programa de la Alianza para el Progreso.

1. Con anterioridad a la creación de la Alianza para el Progreso, no existía una política de asistencia financiera muy definida para los paí-

ses en vías de desarrollo, no existía un organismo que recomendara ayuda económica en base a necesidades y prioridades y muchas veces las condiciones mediante las cuales se otorgaban préstamos a los países no eran las más deseables.

2.—El Programa de la Alianza para el Progreso trajo consigo un cambio substancial en el enfoque que utilizaban los organismos internacionales en su política de préstamos debido a que se fijaron metas, objetivos y a su vez, plazos de tiempo para realizar éstos. Se nombró un comité compuesto de 9 personas (los 9 sabios) con el propósito de evaluar la situación de los países y hacer recomendaciones. Esto trajo consigo un cambio en la actitud de los organismos internacionales volviéndose la política de préstamos mucho más agresiva y las condiciones más favorables.

3.—Se crearon nuevos organismos de asistencia financiera. Entre estos, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Centroamericano de Integración como instituciones internacionales y la Asociación para el Desarrollo Latinoamericano (ADELA) por parte del sector privado.

4.—Se creó el Sub-Comité del CIAP, un organismo técnico que ha venido a tomar muchas de las funciones originales del Comité de los 9. El Subcomité del CIAP evalúa el Programa Nacional de Desarrollo estudiantado a la vez la situación financiera, la tasa de absorción de préstamos y la capacidad del país de hacer frente a los compromisos internacionales. El CIAP prepara un estudio anual de la situación económica del país el cual es discutido con miembros del gobierno de éste. Como resultado de las conversaciones, se llevan a cabo recomendaciones que sirven para orientar a los organismos internacionales en los diferentes aspectos de la política crediticia que se le da al país.

5.—Cuando se efectúa el estudio de la situación económica del país, se analizan los principales agregados autoeconómicos, las fuentes de generación de ahorros en el país y su posible tendencia futura. Se estudia el efecto que tiene sobre la balanza de pagos el servicio de la deuda y cuáles serán las principales fuentes de financiamiento de éstas en el futuro. Además se llevan a cabo cierto tipo de relaciones como el porcentaje de ingresos corrientes y de deuda pública a Producto Interno Bruto; esto sirve como medida para estimar por un lado cómo varía el esfuerzo del gobierno de aumentar sus ingresos y por el otro, en qué niveles fluctúa el endeudamiento del gobierno. De 1960 a 1965 la relación de ingresos corrientes a Producto Interno Bruto fluctuó entre 13% y 14% aumentando en los dos últimos años debido a los resultados provenientes de la Reforma Tributaria. La relación de deuda pública total a Producto Interno Bruto fluctuó durante el mismo período de 20.1% a 23.3%, siendo 1963 con 23.3% el año en el cual esta relación fue más alta. Es difícil asignar un porcentaje de máximo

endeudamiento de un país; sin embargo, observando la tendencia histórica se puede asumir que niveles cercanos a los registrados en el pasado no afectan financieramente al país.

III.—Los Principales Organismos de Asistencia Financiera.—

1.—Entre los principales organismos de asistencia financiera se encuentran el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Banco Monetario Internacional, el Fondo Especial en las Naciones Unidas, la Agencia Internacional para el Desarrollo y el Banco de Importación y Exportación.

2.—En Panamá el Banco Interamericano de Desarrollo se ha dedicado principalmente a préstamos relacionados con el crédito agrícola, pecuario e industrial, la vivienda, la educación, acueductos y alcantarillados y últimamente con caminos rurales. El Banco Mundial se ha dedicado casi exclusivamente a electrificación y transporte. Las actividades del Banco de Importación y Exportación se han canalizado hacia vías de transporte (Carretera Interamericana) y la compra de equipo. La Agencia Internacional para el Desarrollo ha estado vinculada con un sinúmero de diferentes tipos de inversiones como educación, salud, desarrollo agropecuario, crédito industrial, acueductos y alcantarillados y electrificación rural, aparte de las operaciones de donaciones directas que efectúe al Gobierno y a instituciones privadas. El Fondo Especial de las Naciones Unidas ha hecho donaciones en asistencia técnica y equipo. El Fondo Monetario Internacional suscribió el año pasado un acuerdo de crédito de contingencias (stand—by agreement) con el Banco Nacional de Panamá con el propósito de utilizar hasta B/. 7.9 millones cuando se presentara la situación; sin embargo, no fue necesario utilizar este dinero.

3.—Aun cuando no ha habido una relación muy directa con la República de Panamá son importantes como organismos de asistencia financiera, el Banco Centroamericano de Integración que se dedica a financiar inversiones en el campo de las Industrias de exportación a los países centroamericanos y ADELA, un banco privado cuyos fondos están dirigidos hacia el financiamiento industrial.

4.—Los préstamos otorgados por estas instituciones pueden catalogarse de “suaves” o “fuertes” dependiendo del período de gracia que se otorga y del plazo de tiempo que se da para amortizar la deuda.

5.—Durante el período de enero de 1963 a septiembre de 1966 el AID otorgó en donaciones la suma de B/.16.7 millones. De enero de 1960 a octubre de 1966, de los préstamos contratados con esta institución por valor de B/.48.8 millones, se desembolsaron B/. 29.2 millones o sea el 59.9%. De enero de 1960 a septiembre de 1966 se contrataron con el Banco Nacional B/. 11.2 millones de los cuales se desembolsaron B/. 10.3 millones o sea

el 92.4%. Con el Banco de Importación y Exportación se contrataron B/.5.5 millones de los cuales se ha desembolsado 50.7% o sea B/2.8 millones. Con el Banco Interamericano de Desarrollo se contrataron para el mismo período B/.30.3 millones de los cuales se han desembolsado B/.14.4 millones o sea 47.6%. De el Fondo Especial de las Naciones Unidas se recibieron donaciones para proyectos en Panamá por valor de B/. 4.0 millones.

IV.—Solicitudes de Financiamiento.—

1.—Para lograr un nivel apreciable de asistencia financiera es imprescindible que las solicitudes de Financiamiento que se envían a los organismos internacionales estén bien preparados incluyendo todos los detalles e informaciones que estos requieran para evaluar proyectos específico de inversión.

2.—Generalmente existe en la mente de algunos Funcionarios públicos la idea de que todos los proyectos que pasen de cierta magnitud deben financiarse con fondos externos. Este criterio no es el más correcto a seguir, ya que los proyectos por financiarse en el exterior deben ser muy rentables como para dejar un beneficio neto al país una vez que se hayan amortizado. De acuerdo con la magnitud del beneficio neto recibido es que deben asignarse las prioridades para el financiamiento externo.

3.—Las agencias internacionales de crédito muchas veces están conscientes de estos problemas y envían al país misiones de investigación que ayudan en la recopilación de la información relevante para la preparación de la solicitud formal y del documento de sustanciación de la misma.

4.—La responsabilidad por la preparación de una solicitud reside en la agencia ejecutora. Una vez preparada una solicitud, ésta debe ser evaluada por el Departamento de Planificación que hace un análisis de la rentabilidad e importancia de la inversión. Al ser aceptado el proyecto como re-

dituable e importante es presentado a los organismos internacionales de crédito.

5.—Ciertas instituciones Financieras exigen una metodología particular al prepararse las solicitudes de préstamo y de no ser presentadas de esta manera el plazo que demoran las tramitaciones puede prolongarse.

6.—Otros de los factores que demoran la negociación de los préstamos son la contratación de consultores para la administración del préstamo y la ejecución de la ingeniería y la supervisión. Además, los organismos internacionales también exigen muchas veces la reorganización de la agencia que va a recibir el préstamo.

7.—Algunos organismos internacionales prefieren que las solicitudes se documentan con estudios llevados a cabo por firmas contratadas para este propósito y pagadas con fondos de los préstamos. Este puede ocasionar demoras debido al tiempo que se necesita para contratar un estudio de factibilidad.

8.—Los proyectos se pueden evaluar en base a dos tipos de criterios: uno es la relación beneficio costo que consiste en agregar todos los beneficios directos o indirectos derivados del proyecto y dividir esta cifra sobre el total de costos; si esta relación es mayor que la unidad, significa que por cada Balboa invertido se recibirá más de un Balboa de beneficios. El otro criterio utilizado es el análisis de rentabilidad que consiste en determinar la tasa de responsabilidad del proyecto y comparando esta tasa con las que se dan en otros proyectos del sector público y al sector privado se determina cuán beneficiosa es la inversión.

9.—Muchas de las dificultades que existen pueden subsanarse cuando los funcionarios públicos estén bien enterados en el uso de la metodología más apropiada para la elaboración de proyectos de inversión.

*LA PRE-INVERSION
COMO MODO DE FINANCIAMIENTO
PARA EL DESARROLLO*

*por Carlos Araya Borges,
Representante de las
Naciones Unidas en Panamá*



El capital es un ingrediente tan imprescindible para el desarrollo, como lo es la harina para el pan.

La creación del Banco Mundial, en 1945, tiene como causa inmediata la necesidad de una institución internacional de solidez indiscutible, que inspire confianza como canalizadora de fuentes de capital para la reconstrucción y el desarrollo; pero tiene como causa remota y básica el reconocimiento del principio de que sin capital no es posible el desarrollo.

La aceptación de este principio está también en la base de las resoluciones que crearon el conjunto de organismos del Banco Mundial, establecidos para aportar el ingrediente capital al desarrollo, así como lo está en la base de los que crearon los organismos regionales establecidos para el mismo fin, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Centroamericano de Integración Económica.

Con todo, a los pocos años de creado el Banco Mundial, se hizo evidente que su tarea de colocar bien el capital, se facilitaría enormemente si el Banco brindaba asesoramiento y asistencia técnicos para la preparación y ejecución de planes y proyectos de desarrollo. Así, el Banco empezó a enviar misiones de estudios económicos generales, a dar asistencia técnica para fines específicos y a conceder becas, y llegó inclusive al establecimiento del Instituto de Desarrollo Económico y de una asesoría permanente de desarrollo económico.

Años más tarde, se hizo evidente la paradoja resultante de la urgente necesidad de financiamiento para el desarrollo en la forma de inversiones, frente a la falta de proyectos bien preparados y justificados. Esta evidencia dio por resultado la creación del Fondo Especial de las N. U., que comenzó a operar el 1º de enero de 1959. Su finalidad era "remover los obstáculos que impedían el progreso de un país o de una región, consistentes principalmente en la falta de estudios integrales y profundos sobre los recursos naturales y sobre el potencial de mano de obra, de habilidades y de desarrollo industrial que pudieran crear una base sólida para el progreso".

El cúmulo de experiencias obtenidas por los organismos financieros a que he aludido, unido a la rica experiencia obtenida en diez años por el Programa de Asistencia Técnica de las N. U., sirvieron para darle al Fondo Especial características peculiares. El F. E. se creó como organismo exclusivamente dedicado a labores de preinversión; no había de ser una institución de crédito; su financiamiento se haría mediante contribuciones voluntarias de los países; había de ser el fruto de una estrecha participación de los países industrializados con los países en desarrollo, tendiente a movilizar capital, elemento humano y equipo para los proyectos aprobados; coordinaría la utilización de la experiencia y las facilidades que los organismos de la familia de las N. U. podían ofrecer para el desarrollo económico y social; tendría por norma un alto grado de selectividad en los proyectos a fin de garantizar que éstos fueran consistentes con la política nacional de desarrollo económico de cada país en que se ejecutaran, que contribuyeran sustancialmente al crecimiento económico y social del país, y que estuvieran armonizados con los programas de asistencia tanto multilaterales como bilaterales; cada gobierno beneficiario habría de hacer contribuciones sustanciales para el desarrollo de los proyectos, a fin de demostrar la disposición del país de ayudarlo a sí mismo al máximo, a fin de garantizar la alta prioridad de cada proyecto, y a fin de distribuir entre el mayor número posible de proyectos la semilla de los conocimientos y las habilidades provistos con fondos internacionales. Esta última característica obedecía al principio de que la labor de asistencia para el desarrollo sólo puede tener éxito cuando involucra la plena participación de los mismos países en desarrollo.

El F. E., que desde el 1º de enero de 1966 quedó fusionado con el Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas en el nuevo Programa de las N. U., para el Desarrollo, da su asistencia mediante tres tipos principales de proyectos.

1.—Estudios de recursos y estudios de factibilidad de proyectos para descubrir fuentes de riqueza. Ejemplo: las tierras que pueden hacerse

productivas por el riego, los recursos hidroeléctricos, los yacimientos mineros y los recursos marítimos.

2. -Investigación profesional y enseñanza técnica para una mejor utilización de los recursos humanos, y con ella la plena explotación de sus recursos naturales.

Así el capital, aplicado a proyectos de preinversión, resulta ser más que el ingrediente que decía. Resulta ser un factor de fomento de los otros ingredientes, especialmente del principal de todos, que es el elemento humano. Con la aplicación del capital a proyectos de preinversión en el campo de la capacitación de personal, se logra romper el círculo vicioso de que por falta de capital no se capacita personal para atacar el subdesarrollo y de que por falta de personal capacitado no se puede obtener el capital para el mismo fin.

Por esta razón, el financiamiento para la inversión en el hombre en la capacitación como preinversión para el desarrollo— que para las instituciones clásicas de crédito ha sido motivo de cuidadosa consideración y de cautelosos ensayos, para el F. E., institución de preinversión, ha sido el campo preferente de acción: el 46% del valor de los proyectos aprobados hasta 1965 estaba destinado a la inversión en el hombre —preinversión para el desarrollo—, o sea a 171 centros de capacitación en 64 países, con especial énfasis en la capacitación técnica en los varios niveles.

Con la aplicación del capital a proyectos de preinversión en el campo de los recursos naturales, se logra romper el otro círculo vicioso de que no es posible obtener inversiones de capital porque no se conocen los recursos naturales, porque hace falta capital para determinarlos.

Sea éste el momento para decir una palabra, no más, sobre el proceso de industrialización. Mucho se ha insistido en las reuniones internacionales en que se dé asistencia en este campo y, como contraste, son pocas las solicitudes que se presentan al Programa en este campo. La razón está, evidentemente, en que la industrialización es uno de los campos más complejos y difíciles del desarrollo con que se enfrentan las naciones, los gobiernos y los organismos internacionales. Por esto mismo, creo, debemos felicitarnos de que las N. U. hayan decidido establecer la ONUDI, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, que verá la luz del día en 1967.

La acción del F. E., en los años que lleva de operación, ha demostrado claramente que los recursos naturales inexplorados de los países en desarrollo son tan vastos que es prácticamente imposible calcularlos. Ha demostrado también que cuando los recursos son determinados con precisión, cuando se ha dado capacitación adecuada a un buen número de nacionales, y cuando se ha logrado aplicar la fuerza multiplicadora de la

tecnología moderna a los problemas de desarrollo, no ha faltado capital para inversiones. Ha demostrado también —dicho sea de paso— que la movilización y la distribución de los recursos de preinversión entraña problemas mucho más complicados, en muchos aspectos, que la colocación del capital de inversión.

El resultado de la preinversión como modo de financiamiento para el desarrollo no se ha hecho esperar: solamente 25 proyectos de estudios de recursos naturales llevados a cabo hasta enero de 1966 con financiamiento del F. E., a un costo de 33 millones de dólares, habían atraído inversiones de capital por mil sesenta y ocho millones de dólares. Dos proyectos realizados en Chile fueron motivo de que se hiciesen inversiones de capital por más de 42 millones de dólares en industrias basadas en la madera. De esta suma, 22 millones vinieron de los EE. UU., Canadá, Francia y Japón, para la expansión de plantas de pulpa y papel y para aserraderos, y 20 millones de fuentes nacionales y externas para una nueva planta de pulpa y papel en Laja.

Como consecuencia de la naturaleza de sus funciones, el PNUD mantiene una estrecha y constante relación con los organismos de crédito que pueden ayudar al financiamiento de las inversiones de capital que caben como resultado de los proyectos que se llevan a cabo. Inclusive se ha establecido como principio de política del PNUD, que el Administrador podrá poner a disposición de los gobiernos el asesoramiento de especialistas, una vez concluidos los proyectos, para la determinación de fuentes de financiamiento de las obras que haya que emprender. Así pues, el interés del PNUD en el desarrollo económico y social de los pueblos, no termina con la conclusión de los proyectos de preinversión.

Para concluir con un énfasis pragmático en mi ya pragmática presentación, y para cerrar con los que es de mi mayor agrado, permítanseme unas palabras sobre los proyectos que se llevan a cabo en Panamá con asistencia del sector F. E. del PNUD.

Los Proyectos aprobados para Panamá, a solicitud de su Gobierno, son cinco: Recursos Hidráulicos de los Ríos Chiriquí y Chico; Estudio de los Recursos Mineros del Área de Azuero; Estudio de Irrigación del Litoral Oriental de la Península de Azuero; Inventario y Demostraciones Forestales; y Servicio Nacional de Artesanías y Pequeñas Industrias (SENAPI).

La preinversión total de estos proyectos alcanza a casi siete millones de balboas en varios años. Además, hay cuatro proyectos regionales del Istmo Centroamericano, en los cuales Panamá participa con contribuciones significativas. Para detalles sobre estos proyectos, quien habla queda a las órdenes de quienes tengan interés en conocerlos, aunque con más derecho puede darlos el mismo Gobierno Panameño.

Mi conclusión será reseñar el gran esfuerzo que realiza el Gobierno de Panamá en estos proyectos, para beneficio de los panameños. Pasa de tres millones de balboas el aporte del Gobierno Panameño a estos proyectos. Con ese esfuerzo y con ese aporte, Panamá está demostrando su fe en la preinversión como modo de financiamiento para el desarrollo.

Quedará a la Noble Nación Panameña, una vez terminado cada uno de estos proyectos de preinversión, el problema del financiamiento de los proyectos de inversión que resulten de ellos. Hay base para esperar que serán proyectos reproductivos que contribuirán al desarrollo económico y social de Panamá. Para esa empresa de inversiones, mis votos porque se vea coronada con el éxito.

*LOS PAISES EN DESARROLLO
ANTE LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS*

por el Lic. Carlos Velarde,

Gerente del

Banco de Desarrollo Industrial



Antes de empezar deseo expresar mis sinceras gracias al Gerente General del Banco Nacional, Lic. Jorge T. Velásquez, por su gentil invitación para participar en esta reunión.

Por ser uno de los últimos expositores, seré breve, primero porque el tema ha sido ampliamente debatido y además, porque la concurrencia así lo exige.

En realidad, los problemas del sub-desarrollo económico tomaron vigencia a raíz de la terminación de la segunda guerra mundial. Esto, creo yo, obedeció principalmente al hecho de que fue entonces cuando los países industrializados comenzaron a utilizar las estadísticas de ingresos nacionales como resultado de los trabajos "pioneros" de Kuznets en los Estados Unidos, Clarke en Inglaterra y Derksen en Holanda.

La utilización de las cifras del ingreso nacional aplicada en forma homogénea a casi todos los países, a través de las Naciones Unidas, trajo como consecuencia una cuantificación de las grandes diferencias existentes entre países industrializados y aquellos que se denominaron desde entonces, países en vías de desarrollo.

A pesar de que no existe una teoría general de sub-desarrollo aceptada, como bien expuso el Lic. Aizpú en su brillante y completa disertación, sí existen teorías al respecto, adelantadas por diferentes autores. Si bien no tenemos que estar de acuerdo con una u otra, pueden servir, por lo menos, como base de discusión.

Algunos autores han tratado de justificar el origen de las diferencias entre países industrializados y países en vías de desarrollo, en la mala tenencia de la tierra. De tal tipo de situación tenemos evidencia estadística de tipo cualitativo —si se me permite la figura— ya que los países que, hoy por hoy, se denominan "en vías de desarrollo" estuvieron expuestos, y la gran mayoría todavía lo están, a una pésima distribución de la tierra. Tal es el caso del Lejano Oriente, Cercano Oriente, Latino América, África, etc., Es más: existen países industrializados que tienen grandes contrastes entre el desarrollo de sus propias

áreas, a pesar de gozar de una unidad física y política definida, como es el caso de los Estados Unidos de América, en el cual, el sur del país, que estuvo expuesto a una mala distribución de la tierra, está, en relación con el norte, bastante atrasado.

Otros autores, los más pesimistas, condicionan el sub-desarrollo económico a un predeterminismo histórico. El más conspicuo de estos exponentes es, por supuesto, el propio Marx.

Otros, han hecho descansar su análisis del origen del sub-desarrollo, en la pobreza de recursos naturales. Hay evidencia de que eso no es necesariamente así, ya que varios países pobres en recursos naturales están hoy industrializados, siendo los mejores ejemplos, Japón y Holanda.

Ahora bien, como no nos preocupa tanto el origen del problema sino su posible solución, tratare de ubicarme dentro del marco específico del debate "**El financiamiento para el Desarrollo**". Deseo presentar en forma general algunos de los problemas que se confrontan; los cuales son aplicables a casi todos los países que reciben la denominación de sub-desarrollados.

Es imperioso destacar que, en estos países, las diferencias entre aspiraciones y logros en vez de disminuir aumentan. La década que el presidente Kennedy denominó, "La década del desarrollo" y por la cual ya hemos transitado más de su mitad, nos ha dejado como saldo, el hecho de que las disparidades entre los niveles de vida de los habitantes de los países industrializados y del resto del mundo, se acentúan en vez de aminorarse.

En relación con financiamiento podemos, citar como los principales problemas los siguientes:

1. Las inversiones y préstamos de los países industrializados a los países en vías de desarrollo, están siendo neutralizadas por el hecho de que, en el pago de las amortizaciones de las deudas externas, éstos están enviando a los países industrializados más o menos la mitad de lo que anualmente reciben. Es obvio que la respuesta a tal tipo de situación es una reestructuración de la deuda pública externa de los países recipientes de ayuda exte-

rior. Por otra parte, cabe señalar que, a pesar de acuerdos presentados por algunos países en el sentido de que los países industrializados dediquen el 2% de sus productos nacionales a la ayuda externa —planteamiento cuyo principal expositor ha sido Horowitz, director del Banco Central de Israel— las realidades señalan que apenas se están haciendo 0.7%, con la limitación expuesta al comienzo de la discusión de este punto.

2. En relación con el mismo tema, existe otro problema, que considero es fundamental: se trata de que todavía dependamos de un análisis económico que descansa en el modelo clásico de comercio exterior. Tal planteamiento sugiere que cada país debe dedicarse a aquella producción para la cuales tiene ventajas absolutas y/o ventajas relativas. La aceptación de tal tipo de premisa, en forma estática, nos ha llevado al hecho de que los países en vías de desarrollo se dedican casi exclusivamente a la producción de materia prima y ciertos productos básicos, y los países industrializados casi que exclusivamente a artículos manufacturados; los primeros han estado recibiendo por sus productos precios constantes y a veces decrecientes, y los segundos han venido recibiendo precios crecientes. Tal tipo de situación que ha prevalecido por décadas, ha traído como consecuencia una relación de intercambio desfavorable para los países en vías de desarrollo. La única respuesta a esta falta de equidad es una interpretación más dinámica del modelo económico de comercio exterior, basado principalmente en una diversificación de productos por parte de los países pobres y además la mantención de ciertos tipos de precio de sostén por parte de los países industrializados. Solamente en esta forma podremos orientarnos hacia una relación más justa en las compras y ventas entre países pobres y países ricos.

3. Creo conveniente señalar, a pesar de que ya lo han hecho algunos de los otros expositores, que el financiamiento para el desarrollo debe obtenerse principalmente con recursos de los propios países que hoy se enfrentan al problema. Esto sugiere que nuestros presupuestos nacionales deben convertirse cada vez más en instrumentos de desarrollo económico y social y cada vez menos en vehículos de complacencia política.

En días pasados leía un artículo en el que se hacía referencia al hecho de que los países Latino-Americanos dedicaron en el año 1965, 1,700 millones de dólares a gastos militares. Si adicionamos a esta cantidad lo que otros países, en iguales condiciones, canalizan para este mismo propó-

sito, nos daríamos cuenta de la injusticia que tal tipo de erogación conlleva, especialmente, cuando hay una gran cantidad de servicios básicos que no es posible financiar.

En el caso específico de Latino América, tengo entendido que la última guerra que hubo fue hace más de 50 años. Sin embargo, la presión en los presupuestos nacionales por gastos militares de tipo bélico sigue siendo alarmante.

4. Como punto final de este tópico, considero que es imperioso un esfuerzo continuado por aumentar la base productiva en nuestros países. Para lograr este propósito es necesario aumentar la base accionaria en nuestras áreas. Para estimular y acelerar la obtención de esta meta necesitamos legislación, de tal manera que podamos canalizar los ahorros de grandes sectores de nuestras comunidades hacia actividades productivas. La legislación que se obtenga debe garantizar la posición del accionista minoritario en las sociedades anónimas. También, es necesario buscar incentivos para ampliar los capitales con que se forman las sociedades anónimas en nuestros países.

En el caso específico de nuestro país, es ilógico que tengamos inversiones en fondos mutuos foráneos por grupos numerosos de nuestros habitantes, inclusive aquellos de ingresos medios y bajos; lo que resulta en una exportación de capitales en un país que, como el nuestro, está necesitando de inversiones adicionales. Soy el primero en reconocer que hasta tanto no existan modificaciones en nuestra legislación, tal tipo de argumento no dejará de ser más que un simple ejercicio de tipo académico.

Soy un convencido —y ésto resulta irónico de mi parte, ya que me considero un estudiante de asuntos económicos— que el problema del sub-desarrollo económico es demasiado serio para dejarlo exclusivamente en manos de los economistas. La problemática del sub-desarrollo con todos sus matices sociales, es principalmente una incógnita cuya respuesta está en un cambio de actitudes. Necesitamos el aporte de todos los individuos concientes de la magnitud del problema y que estén dispuestos a realizar hasta sacrificios de tipo personal, cuando la situación así lo exija. El factor tiempo está en contra nuestra; lo que debimos haber empezado ayer, estamos apenas discutiéndolo hoy, de tal manera que debemos redoblar esfuerzos para incrementar nuestros niveles económicos y alcanzar con los mismos, a las grandes mayorías desposeídas de nuestros países que, justificadamente, esperan mejores días.



EL PERSONAL DE SECRETARIA realizó una eficiente y consagrada labor para el mejor éxito de la Tercera Asamblea. Estaba integrado por Flor A. Lamb, Yolanda Remón, Graciela de Guevara, Carmen Díaz, Marisín Jiménez, Rosa Adames, Antonieta Alfaro, Gloriela Jované y Noris García.

BETHANIA:
Gerente: *Jorge Soto*

BOQUETE:
Gerente: *Oliver Zachrisson*

COLON:
Gerente: • *Jesús A. Pizarro*
Sub-Gerentes: *Jorge G. Calandre*
Agustín Jaén y Jaén

CHITRE:
Gerente: *Luis E. Sinisterra D.*
Sub-Gerente: *Nieves Solís*

DAVID:
Gerentes: *Eliécer Del Busto*
Lorenzo Rivera B.

LA CHORRERA:
Oficial: *Oscar Ritter*

LA CONCEPCION:
Sub-Gerente: *Inocencio García*

LAS TABLAS:
Sub-Gerente: *Ernesto E. Vega*

PENONOME:
Sub-Gerente: *César Lugo*

PUERTO ARMUELLES:
Sub-Gerente: *Carlos M. Granados*

RIO ABAJO:
Sub-Gerente: *César E. Tello*

SANTIAGO:
Gerente: *José A. Castillo Jr.*

SAN FRANCISCO DE LA CALETA:
Sub-Gerente: *Hernando Bonilla*

SONA:
Sub-Gerente: *Raúl Arosemena Jr.*

INDICE

Mensaje del Excelentísimo Señor Presidente de la República, don Marco A. Robles.....	4
Introducción	6
Agenda	7
Mesa Directiva de la Tercera Asamblea de Gerentes	9
Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá	10
DISCURSO del Señor Ministro de Hacienda y Tesoro. Ing. David Samudio, en representación del señor Presidente de la República	11
DISCURSO de don Enrique A. Jiménez, Presidente de la Junta Directiva	15
DISCURSO del Lic. Jorge T. Velásquez, Gerente General	19
Se va produciendo un cambio en la psicología del panameño, por el Lic. José Isaac Fábrega, Abogado Consultor	25
Aspectos técnicos y políticos en la administración presupuestaria en Panamá, por el Lic. Juan A. Tejada Mora, Asistente para Asuntos Jurídicos	31
La administración y su función en un país en vías de desarrollo, por el Lic. Juan J. Illueca, Asistente para Asuntos Administrativos	39
El Departamento de Auditoría Interna y la centralización de la cuenta corriente en el área metropolitana, por Damián Castillo, Jefe del Departamento de Auditoría Interna	45
Consideraciones sobre la actual política de crédito en el Banco Nacional de Panamá, por el Lic. Fernando Díaz G., Asistente para Asuntos Crediticios	51
La Carta de Crédito como vehículo de financiamiento para el comercio internacional, por el Lic. Jorge E. Halphen, Jefe del Departamento Internacional	57
El ahorro interno como variable fundamental en el financiamiento de los planes de desarrollo económico, por el Lic. Federico A. Boyd, Subjefe del Departamento de Investigaciones Económicas	63
Sugerencias a la política del Banco Nacional de Panamá frente a algunos factores de la producción pecuaria, por el Dr. Hatuey Castro, de la Banca de Crédito Agropecuario	67
La actuación del sector público en un programa de desarrollo industrial, por el Lic. Rogelio De Ycaza V., Encargado de la Banca de Crédito Industrial	73
Análisis de una nueva concepción administrativa en el Banco Nacional de Panamá, por Jorge Conte Porras, Jefe de Adiestramiento y Bibliotecas	79
MESA REDONDA:— “FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO”	85
a) Consideraciones sobre el financiamiento para el desarrollo, por el Lic. José G. Aizpú, Asistente de Asuntos Económicos	87
b) La acción de la A.I.D. en el financiamiento para el desarrollo, por James Megellas, Director de la Agencia Internacional de Desarrollo en Panamá	93
c) La acción del B.I.D. en Panamá y la América Latina, por Marcelo Rebourseen, de la Oficina del BID en Panamá	97

d) El problema del financiamiento para el desarrollo social, por el Ing. David Samudio, Ministro de Hacienda y Tesoro	101
e) El financiamiento externo y los organismos internacionales de crédito, por el Lic. Gonzalo Tapia C., Director General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República	105
f) La pre-inversión como modo de financiamiento para el desarrollo, por Carlos Araya Borges, Representante de las Naciones Unidas en Panamá	109
g) Los países en desarrollo ante los países industrializados, por el Lic. Carlos Velarde, Gerente General del Banco de Desarrollo Industrial	113
ASISTENTES a la Tercera Asamblea de Gerentes y Subgerentes del Banco Nacional de Panamá	117

GRAFICAS:

a) Estructura porcentual del Balance de Situación al 30 de septiembre de 1966	44
b) Costo total de los proyectos aprobados en el Programa BID-BNP según clase de actividad.	56
c) Distribución de los saldos de los préstamos en la Casa Matriz y Sucursales seleccionados por destino económico -Septiembre de 1966	72
d) Número y saldo de las cuentas de ahorro al terminar Sept. de 1966	78
e) Saldo de los depósitos mantenidos en la institución al 31 de diciembre de 1961-1965 y el 30 de septiembre de 1966	84
f) Pictograma de los saldos de los préstamos concedidos	92

BIBLIOTECA NACIONAL DE PANAMA



3 4189 00051 9143