

## PANAMÁ

### **BID: ESTRATEGIA DE PAÍS CON PANAMÁ**

**OCTUBRE 2005**

Este documento fue coordinado por COF/CPN y preparado por un equipo integrado por: Rafaela Varela (Jefe de Equipo, COF/CPN); Jeremy Gould (COF/CPN); Carlos Galvis (COF/CPN); Manuel Agosín (RE2); Charles Smith (RE2/OD3); Ronán Le Berre (RE2/OD3); Mario Umaña; y Ana Silvia Aguilera (RE2/OD3). Contribuyeron al equipo: Carola Alvarez (RE2); Ennio Rodríguez (RE2/OD3); Gilberto Chona (RE2/OD3); Mariana Wettstein (RE2/OD3); Kurt Focke (RE2/FI2); Martin Chrisney (RE2/FI2); Carlos Trujillo (RE2/FI2); Helí Nessim (RE2/EN2); Paul Trapido (RE2/EN2); Catherine Fox (RE2/SO2); Claudia Uribe (RE2/SO2); Stéfano Tinari (RE2/SC2); Especialistas COF/CPN; Carolyn Robert (INT/ITD); Lorena Mejicanos (FOMIN); Lori Kerr (PRI); Javier Molina (PRI); Angela Marcarino Paris (SDS); María Teresa Villanueva, (SDS); Gustavo Romero (IIC); y Ricardo Montenegro (consultor COF/CPN). Sara Bojorge-Saénz, Cecilia Bernedo y Magda Matamoros (RE2/OD3), asistieron en la producción del documento.

## INDICE

### RESUMEN EJECUTIVO

### MATRIZ DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS DEL BANCO CON PANAMÁ

#### INTRODUCCIÓN

I.	EL CONTEXTO DEL PAÍS Y LOS PRINCIPALES DESAFÍOS AL DESARROLLO.....	1
A.	El contexto del País .....	1
B.	Los principales desafíos al desarrollo .....	3
1.	Acelerar el crecimiento sostenible incorporando otras alternativas productivas .....	3
2.	Reducir la pobreza.....	7
3.	Asegurar la riqueza natural y cultural en forma sostenible.....	8
4.	Mejorar la eficiencia en la producción de bienes públicos .....	8
C.	El Programa de Gobierno.....	9
D.	Perspectivas macroeconómicas y sostenibilidad de la deuda.....	10
II.	LECCIONES APRENDIDAS DE LA ESTRATEGIA ANTERIOR Y LA CARTERA.....	12
A.	Estrategia 2000-2004.....	12
1.	Logros.....	12
2.	Lecciones aprendidas de la estrategia anterior.....	13
B.	La Cartera .....	13
1.	Evolución y desempeño .....	13
2.	Lecciones aprendidas de la cartera.....	14
3.	Situación actual y papel de la cartera en la nueva estrategia .....	14
III.	ESTRATEGIA DE PAÍS DEL BID CON PANAMÁ, 2005-2009.....	15
A.	Elementos para la formulación de la estrategia.....	15
B.	Objetivos de la estrategia .....	15
1.	Incrementar la competitividad de la economía .....	16
2.	Desarrollar el capital humano y productivo .....	20
3.	Elemento transversal: Fortalecer la gobernabilidad y la transparencia.....	22
C.	El Programa: Tamaño, Secuencia, Flujos Financieros, Instrumentos y Parámetros de Financiamiento del País.....	23
D.	Coordinación de la Cooperación Internacional .....	27
E.	Riesgos de la Implementación de la Estrategia.....	28
F.	Seguimiento de la Estrategia .....	29
IV.	AGENDA DE DIÁLOGO.....	30

**ANEXOS**

Anexo I Programa Operativo del Grupo del Banco, 2005-2009

**LINKS ELECTRÓNICOS DE ANEXOS TÉCNICOS**

Anexo II	Instrumentos del Banco para la Implementación de la Estrategia <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=520752">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=520752</a>
Anexo III	Proceso de Consulta de la Estrategia del Banco con Panamá <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=570769">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=570769</a>
Anexo IV	Objetivos de Desarrollo del Milenio para Panamá <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=603263">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=603263</a>
Anexo V	Impacto de los Tratados de Libre Comercio (TLCs) en Panamá <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=570771">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=570771</a>
Anexo VI	Proyecciones Macroeconómicas, 2005-2009 <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=533234">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=533234</a>
Anexo VII	Análisis de Sensibilidad de la Deuda del Sector Público <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=520769">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=520769</a>
Anexo VIII	Cartera en Ejecución en Apoyo a la Estrategia <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=520760">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=520760</a>
Anexo IX	Incorporación de las Recomendaciones de OVE a la EBP <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=520776">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=520776</a>
Anexo X	Propuesta de Lineamientos Estratégicos de Apoyo al Sector Privado en Panamá <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=570772">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=570772</a>
Anexo XI	Proyecciones de Saldos por Desembolsar Cartera Panamá, 2005-2009 <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=534084">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=534084</a>
Anexo XII	Indicadores de Exposición del Banco en Panamá <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=520774">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=520774</a>
Anexo XIII	Parámetros de Financiamiento de País (PFPs) <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=570773">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=570773</a>
Anexo XIV	Participación Otros Cooperantes en Áreas de la EBP <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=520784">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=520784</a>
Anexo XV	Indicadores de la Estrategia <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=601207">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=601207</a>
Anexo XVI	Referencias <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=520787">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=520787</a>

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACP	Autoridad del Canal de Panamá
AMP	Autoridad Marítima de Panamá
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
ARI	Autoridad de la Región Interoceánica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BDA	Banco de Desarrollo Agropecuario
BHN	Banco Hipotecario Nacional
BNP	Banco Nacional de Panamá
BM	Banco Mundial
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CFAA	Country Financial Accountability Analysis
CFI	Centro Financiero Internacional
CGR	Contraloría General de la República
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
CP	Canal de Panamá
CPAR	Country Procurement Assessment Report
CS	Ciudad del Saber
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CSS	Caja de Seguro Social
CT	Cooperación Técnica
CUT	Cuenta Única del Tesoro
DIPRENA	Dirección de Presupuesto de la Nación
DGA	Dirección General de Aduanas
DGI	Dirección General de Ingresos
EBP	Estrategia del Banco con el País
ECN	Estrategia Competitiva Nacional
EM	Programa de Enfermedad y Maternidad de la Caja del Seguro Social
ENVI	Encuesta de Niveles de Vida
EUA	Estados Unidos de América
FECI	Fondo Especial de Compensación e Intereses
FIS	Fondo de Inversión Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
GPN	Gobierno de Panamá
HDR	Human Development Report
ICA	Investment Climate Assessment
IED	Inversión Extranjera Directa
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDAAN	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
ITBM	Impuesto de Transferencia de Bienes Muebles
ITBMS	Impuesto de Transferencia de Bienes Muebles y Servicios
ISDP	Informe de Seguimiento de Desempeño de Proyecto

IVM	Programa de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja del Seguro Social
LRF	Ley de Responsabilidad Fiscal
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MICI	Ministerio de Comercio e Industrias
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MOP	Ministerio de Obras Públicas
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización No Gubernamental
OVE	Office of Evaluation and Oversight
PBL	Policy Based Loan
PCR	Informe de Terminación Proyecto
PDL	Performance Driven Loan (Proyecto por Resultados)
PER	Public Expenditure Review
PES	Programa de Empresariado Social
PGE	Presupuesto General del Estado
PIB	Producto Interno Bruto
PNF	Producto No Financiero
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POAs	Planes Operativos Anuales
PP	Partido Popular
PPP	Plan Puebla Panamá
PRI	Departamento del Sector Privado
PRD	Partido Revolucionario Democrático
PRODE	Programa de Desarrollo Educativo
PRODEV	Programa de Ejecución del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo
PRONAT	Programa Nacional de Administración de Tierras
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RP	Programa de Riesgos Profesionales de la Caja del Seguro Social
SEFI	Programa Sectorial Financiero
SIAFPA	Sistema de Administración Financiera de Panamá
SIEPAC	Sistema de Interconexión Eléctrica para los Países de América Central
SINIP	Sistema Nacional de Inversiones Públicas
SPNF	Sector Público No Financiero
SWAP	Sector Wide Approach (Enfoque Programático Sectorial)
TLC	Tratado de Libre Comercio
USAID	United States Agency for International Development
VICOMEX	Viceministerio de Comercio Exterior
ZLC	Zona Libre de Colón

## RESUMEN EJECUTIVO

La Estrategia del Banco para Panamá acompaña el nuevo ciclo político del país, 2004-2009, que se inició con la elección del Presidente Martín Torrijos Espino, luego del proceso electoral que tuvo lugar en mayo de 2004, mediante el cual se eligieron también los diputados de la Asamblea Nacional y los representantes de los gobiernos municipales. La alianza política Patria Nueva, conformada por el Partido Revolucionario Democrático (PRD) y el Partido Popular (PP), obtuvo la mayoría en la Asamblea Nacional (42 de los 78 escaños). No obstante esta situación mayoritaria, que favorece la aprobación de reformas, el Gobierno deberá hacer esfuerzos por lograr los consensos requeridos para la implementación exitosa de las mismas, dadas las dificultades enfrentadas en el pasado.

Panamá está clasificado como un país de ingreso medio alto. Su **contexto económico** se caracteriza por una tendencia a la desaceleración del crecimiento económico. Al mismo tiempo, una buena parte del crecimiento en las últimas dos décadas se ha concentrado en el sector servicios, el cual tiene pocos encadenamientos hacia el resto de la economía y emplea sólo cantidades limitadas de mano de obra. El **contexto social** se distingue por una marcada desigualdad y una concentración de la pobreza en el área rural y de manera más alarmante en las áreas indígenas. En éste contexto, los **principales desafíos al desarrollo** que enfrenta Panamá son: (i) acelerar el crecimiento sostenible incorporando otras alternativas productivas; (ii) reducir la pobreza; (iii) asegurar la riqueza natural y cultural en forma sostenible; y (iv) mejorar la eficiencia en la producción de bienes públicos.

La Estrategia del Banco con el País (EBP) considera en su formulación los siguientes elementos: (i) la sostenibilidad fiscal es un prerrequisito para implantar la EBP, mientras que su viabilidad está sujeta a lograr consensos para las reformas; (ii) contempla tanto la cartera en ejecución como nuevas operaciones y asigna una elevada prioridad al fortalecimiento institucional para el aumento en la capacidad de absorción del país; (iii) asigna un rol importante al sector privado; (iv) incluye un fuerte componente de análisis sectorial para profundizar en algunos temas incluidos en el diálogo de políticas; (v) promueve el aumento de la coordinación y armonización de la cooperación internacional; (vi) incluye una evaluación intermedia; y (vii) incorpora las recomendaciones de la Evaluación del Programa del Banco en Panamá, 1991-2003, realizada por OVE.

**La Estrategia del Banco con Panamá para el periodo 2005-2009 tiene como objetivo central apoyar el crecimiento económico sostenible y la reducción de la pobreza.** Para lograrlo se plantean dos objetivos estratégicos: (i) incrementar la competitividad de la economía; y (ii) desarrollar el capital humano y productivo. Adicionalmente, incorpora como tema transversal: fortalecer la gobernabilidad y la transparencia. Esta estrategia está en línea con el Plan de Gobierno, que busca el desarrollo económico sostenible con inclusión social a través del fortalecimiento de la competitividad del aparato productivo nacional y la creación y mantenimiento de un clima que favorezca la inversión privada.

El **tamaño del programa operativo** se definió en torno a dos escenarios, los cuales consideran la capacidad de absorción y ejecución del país, los instrumentos de préstamos utilizados y las necesidades de financiamiento ligadas a la posición financiera del sector público. El Programa operativo diseñado por el Banco para la implementación de la EBP 2005-2009, plantea dos escenarios de préstamos, Base y Alto, los cuales se corresponden con los dos escenarios macroeconómicos propuestos. El Programa Operativo prioriza en una primera etapa el apoyo a la sostenibilidad fiscal, acciones de protección social y la creación de las condiciones para el crecimiento económico sostenible (mejora en el clima de inversiones, apoyo al desarrollo de la competitividad de la economía rural a la luz de la adaptación requerida para la apertura comercial, desarrollo de infraestructura de transporte y fortalecimiento del marco sectorial para el desarrollo de actividades productivas con potencial). Al mismo tiempo, apoya el fortalecimiento de la gestión pública, lo que además de mejorar la eficacia y eficiencia del gasto, permitirá la utilización de instrumentos de préstamos más flexibles. En una segunda etapa se plantea consolidar los esfuerzos ya iniciados en los sectores sociales y en áreas donde el Banco ha mostrado tener ventaja comparativa como son electrificación rural, desarrollo sostenible y el sector financiero.

**Los escenarios bajo y alto** se encuentran en un rango entre US\$575 y US\$870 millones respectivamente. El escenario alto, que incluye el escenario bajo y US\$295 millones adicionales, es producto de: (i) una mayor capacidad de absorción del país, resultante de mejoras en la situación fiscal y del fortalecimiento institucional, lo cual se traduce en una mejora sensible en la cartera en ejecución; y (ii) avances en las reformas para la implementación de la Estrategia Competitiva Nacional (ECN). Los disparadores que activan el escenario alto son: (i) déficit del sector público no financiero no mayor al 2% del PIB, conforme a las metas establecidas en la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF); (ii) puesta en marcha de la “Torre de Control” en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); y (iii) proyección de desembolsos para 2007 alcanza al menos el 25% del saldo por desembolsar de la cartera de préstamos de inversión elegibles del Banco, y es reflejado en el Presupuesto General del Estado (PGE).

La **relevancia de la cartera en ejecución** para la consecución de los logros de la Estrategia, lleva a la necesidad de mejorar la ejecución, monitoreo y seguimiento de la misma, así como los aspectos institucionales que posibilitan su implementación. Para ello el Banco apoyará mediante cooperación técnica (PRODEV), la Torre de Control. Esta oficina a nivel del Ministerio de Economía y Finanzas, prestará apoyo a través del monitoreo de la ejecución de proyectos y el fortalecimiento de las unidades ejecutoras, así como de una mayor coordinación con la Dirección de Inversiones Públicas y la Dirección de Cooperación Internacional, ambas del MEF.

Los **riesgos de la estrategia** se concentran en tres ámbitos: **(i) Político:** dificultades para lograr el consenso necesario para la aprobación e implementación de las reformas. Este riesgo se minimizaría con la composición de la Asamblea Nacional, en la que el Gobierno cuenta con 42 (54%) de las 78 curules. Además, el Banco apoyará el fortalecimiento técnico de los poderes Ejecutivo y Legislativo para contribuir al diálogo y la búsqueda de consensos; **(ii) Económico:** las restricciones impuestas por la Ley de Responsabilidad Fiscal podrían ser afectadas por factores externos o un relajamiento fiscal. Potenciales shocks temporales en algunos parámetros clave (crecimiento económico, inflación, crecimiento en importaciones, balance en cuenta corriente de la balanza de pagos o flujos de capital que no crean deuda), serían manejables bajo ambos escenarios, atrasando por dos o tres años la tendencia descendiente en la reducción de la deuda pública como porcentaje del PIB. Sin embargo, un relajamiento fiscal sólo podría ser atenuado por tasas de crecimiento económico superiores al 4,0% que permitieran un aumento en la carga tributaria similar al producido por el relajamiento fiscal; **(iii) Factores Externos:** tales como el incremento de los precios del petróleo y las tasas de interés, y el deterioro del crecimiento económico mundial. Para mitigar el efecto de los posibles choques de origen externo, el Banco apoyará al Gobierno en el mantenimiento de una situación fiscal sana, promoviendo además la diversificación de la economía y la consolidación de las reformas en el sector financiero, de manera que no afecten la calificación de riesgo soberano de la deuda panameña.

La **supervisión y evaluación** de la implementación de la EBP se hará a través de los mecanismos regulares con los que cuenta el Banco, tales como la actualización anual de la EBP, los ejercicios de revisión de cartera y de programación y los informes de terminación de proyecto (PCRs). Además, se hará una revisión de medio término de la estrategia a los dos años de su aprobación. Por otro lado, el MEF recibirá el apoyo del Banco para desarrollar/fortalecer sus sistemas de seguimiento y monitoreo, tanto al nivel de la EBP como de proyectos individuales.

El **diálogo de políticas** se concentrará en: (i) avances en las reformas para el mejoramiento de la gestión pública; (ii) desarrollo de una agenda para el desarrollo rural; (iii) esfuerzos para apoyar un proceso sostenido de mejoramiento del ambiente de negocios y apertura comercial; y (iv) ejecución de la cartera de préstamos, con miras a continuar los esfuerzos para mejorar la capacidad de absorción del país, su capacidad institucional y la relevancia de la acción del Banco.

**MATRIZ DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS DEL BANCO CON PANAMÁ**

Objetivo y Estrategia BID	Objetivo y Estrategia País	Acciones otras Agencias	Acción BID		Indicadores de Seguimiento	
			Cartera*	Propuestas	BID**	País***
<b>Objetivo Central:</b> Apoyar el crecimiento económico sostenible y la reducción de la pobreza						
<b>Evolución estimada variables macro.</b> Crecimiento PIB pc 2009: 2-3%. Línea base 2003-04: 3,4%. Pobreza Extrema 2009: 10,0%. Línea base 2003: 14,2%.						
<b>Objetivo Estratégico I: Incrementar la competitividad de la economía</b>						
<b>I. A Objetivo específico</b> Apoyar la sostenibilidad fiscal.  <b>Estrategia</b> Apoyar reforma fiscal a través de implem. de leyes de Responsabil. Fiscal y Equidad Fiscal y reforma CSS. (i) Ingresos: fortal. las direcciones General de Ingresos (DGI), General de Aduanas (DGA) y de Catastro, y Registro Público. (ii) Gasto: promover sostenibil. CSS; fortal. proceso presupuest.; modern. Sist. contrat. públicas; mejorar programación inv. pública; consolidar SIAFPA; fortal. Dir. Nac. Contabilidad; implem. carrera administrativa y desarrollar estrategia ordenamiento y uso activos físicos Estado.	<b>Objetivo</b> Sanear finanzas públicas. Reducir déficit fiscal, e increm. ahorro corriente y la productiv.de los desembolsos del Gobierno.  <b>Estrategia</b> Racionalizar gasto corr. mediante compras y contrat. públicas transpar., eficaces y eficientes. Mejorar gestión sist. presupuest. Ajustar financieramente la CSS. Administrar reforma tributaria para promover estruct. equitativa y efic.	<b>Gestión Pública</b> BM, PNUD, UE, USAID	<b>Préstamos</b> Gestión Fiscal II (84%) Apoyo al Programa Sectorial Financiero (47%)  Programa Nacional de Administración de Tierras (Sistema Provisional de Catastro y Registro) (89%)	<b>Préstamos</b> Fortalecimiento Gestión Pública <b>CT</b> Diagnóstico PRODEV Implementación PRODEV Fortalecim. Servicios Control Interno Admin. Tributaria (Reg.) <b>FOMIN</b> Mejoramiento Sist. Aduanero <b>PNF</b> Sostenibil. fiscal y endeudam. público/ PER (BID/BM)/ CFAA (BID/BM)/ CPAR (BID/BM)	<b>Déficit s. público no financiero no mayor 2% PIB. Línea base 2004: 5%</b>	<b>Déficit s. público no financiero no mayor 2% PIB. Línea base 2004: 5%</b>  Calificación de riesgo en 2009: grado de inversión. Línea base 2004: menor que grado de inversión.
<b>I. B Objetivo específico</b> Desarrollar la infraestructura básica.  <b>Estrategia</b> (i) Aumentar cobert. eléctrica áreas rurales, incentiv. generación hidroeléctrica. (ii) Increm. cobertura de agua y saneamiento para apoyar logro ODM. (iii) Mejorar infraestructura vial, establecer Fondo de Mantenimiento Vial y fortalecer institucionalmente al sector. (iv) Implementar solución de transporte masivo para la Ciudad de Panamá. (v) Promover integración física y energética con CA (PPP) y con la CAN. (vi) Incrementar cobertura telecomun., especialmente en área rural. (vii) Apoyar consolidación reformas sector infraest. y promover participación privada y de gobiernos locales.	<b>Objetivo</b> Desarrollo de infraestructura, para competir internacionalmente, en exportaciones y turismo.  <b>Estrategia</b> Realizar reformas al sistema regulativo en el sector eléctrico y de transporte. Instrumentar programa nacional de saneamiento a mediano y largo plazo, hasta cubrir todos los inmuebles urbanos del país y realizar levantamiento de necesidades de recolección y tratamiento de aguas servidas. Mantener y ampliar red vial. Construir redes de alcantarillado en áreas críticas, con énfasis en el saneamiento de la Bahía de Panamá.	<b>CAF</b> Vialidad	<b>Préstamos</b> Programa Expansión Eléctrica (19%) Apoyo Reestructuración IDAAN (20%) Caminos Vecinales y Puentes (19%) Corredor Integración Vial PPP (87%) Interconexión Eléctrica AC (100%)  <b>CT</b> Acelerando Cobertura Energética Rural Diseño Sist. Intercepción y Tratamiento (saneamiento)  <b>FOMIN</b> Fortalecimiento PYMES Autobuses	<b>Préstamos</b> Fort. Clima Invers. y Adaptac. Apertura Com./Electricac. Rural/Saneam. Ciudad Panamá/Infr. Vial PPP para Compet./Actv. Priorit. Cuenca CP <b>PRI</b> Proy. Hidroeléctrico Bonyic/Proy. Hidroeléct. Bajo Mina/Conversión Térmica/Proyecto de Transporte Aeropuerto Inter. Colón <b>CT</b> Plan Nac. de Transp./ Sist. Planif. Urbana/Apoyo Prog. Infraestr. Vial Plan Puebla para la Competitividad/Dslllo Cuenca Bin. Sixaola / Armon. Marco Reg. s. Eléctrico <b>FOMIN</b> Ident. Mec. Part. Priv. Ampliación Canal/ Cap. Laboral Ampl. Canal/ Seguridad Aeroport./ Revisión Marco Regulatorio S. Energético/Apoyo Partic. S Privado en Provisión Serv.	Para el año 2009 se atiende con eficiencia una demanda de energía eléctrica de 6,358 GWh y 1,304 MW; y el índice de electrificación nacional alcanza el 90%. Línea Base en 2004: 5,200 GWh y 861 MW de demanda; 81% de electrificación. Nuevas conexiones alcantarillados en barrios periféricos en 2009. Línea base: N/A. Meta: en proceso definición. Costo transporte vías rehabilitadas se ha reducido entre el 5% y el 10% en 2007. Línea base: a estimar en evaluación final.	Aumento viviendas rurales con agua potable en 2009: 82%. Línea base 2004: 75%  Red vial principal y de carreteras secundarias pavimentadas se encuentra en un 80% en buen estado en el 2009. Línea Base: 2002: 67%



Objetivo y Estrategia BID	Objetivo y Estrategia País	Acciones otras Agencias	Acción BID		Indicadores de Seguimiento	
			Cartera*	Propuestas	BID**	País***
				Infraestructura/Acuerdos Concesiones Infraest. (Puertos)/ Sist. Recolec., Transp. y Tratam. Desechos Sólidos Barú (Chiriquí) <b>PNF</b> Lineam. estrat. apoyo al s. priv.		
<p><b>I. C Objetivo específico</b> Ampliar las fuentes de crecimiento sostenible.</p> <p><b>Estrategia</b></p> <p>(i) Mejorar la inserción internacional a través del desarrollo de los sectores con ventajas comparativas, fortalecimiento de la gestión de comercio exterior para la implementación de acuerdos comerciales y la promoción de la inversión, y el impulso de la integración con Centroamérica a través del PPP y con la CAN.</p> <p>(ii) Apoyar inclusión sector rural, pueblos indígenas y mujeres, a través de su incorporación al desarrollo productivo y la promoción de nuevas oportunidades económicas para la población afectada por la apertura comercial.</p> <p>(iii) Fomentar desarrollo de MIPYME en los sectores formales de la economía.</p> <p>(iv) Promocionar clima de negocios y fortalecer capacidad sector privado para contribuir a crecimiento económico con equidad.</p> <p>(v) Consolidar desarrollo sector financiero, mejorando transparencia, promoviendo desarrollo mercados de capitales, fortaleciendo marco regulativo sectores seguros y reaseguros, cooperativas y empresas financieras, mejorando acceso a crédito en particular para MIPYMES y mujeres y mejorando la eficiencia de la banca pública.</p> <p>(vi) Promover innovación tecnológica, mediante desarrollo de política adecuada a necesidades del país, incremento inversión privada en investigación y desarrollo, fortalecimiento sistema de capacitación laboral y reducción rigideces mercado</p>	<p><b>Objetivo</b> Aumentar la productividad y competitividad de la economía. Incorporar a las comunidades indígenas al desarrollo nacional.</p> <p><b>Estrategia</b> Promover acceso a mercados internacionales en condiciones favorables y crear condiciones de eficiencia y competitividad interna. Promover exportaciones con base en desarrollo "Conglomerado Económico".</p> <p>Dotar a las comunidades indígenas de servicios básicos, créditos y financiamiento para micro y pequeñas empresas autogestionarias en áreas de producción agropecuaria, turística y artesanal.</p> <p>Organizar el acceso cooperativo a bienes de capital e infraestructura económica para la pequeña empresa, acceso al crédito con programas de garantía, y asistencia técnica a costos razonables.</p> <p>Crear bolsa de valores regional.</p> <p>Promover y desarrollar el turismo, en todas sus variantes, especialmente el turismo de cruceros.</p> <p>Adecuar y fortalecer el Sistema de Innovación e Investigación Tecnológica para apoyar los rubros con mayores posibilidades de exportación mediante la creación del Fondo para estimular la Creatividad e Innovación Agropecuaria. Crear incentivos</p>	<p><b>Competitiv.</b> JICA</p> <p><b>Desarrollo Rural y Local</b> USAID, PNUD, BM, AECI, FIDA</p> <p><b>Adm. Tierras</b> BM</p> <p><b>Turismo</b> AECI</p> <p><b>Ciencia y Tecnología</b> UE</p> <p><b>Sostenibilidad Ambiental</b> BM, PNUD, JICA</p> <p><b>Gestión de Cuencas</b> BM, USAID, JICA</p> <p><b>Reducción de Desastres Naturales y Gestión de Riesgos</b> PNUD, JICA</p>	<p><b>Préstamos</b> Programa Fomento Competitividad (77%)</p> <p>Programa de Apoyo al Turismo (39%)</p> <p>Interconexión Eléctrica AC(100%)</p> <p>Corredor Integración Vial PPP (87%)</p> <p>Programa Nacional Adm. Tierras (89%)</p> <p>Desarrollo Sostenible del Darién (61%)</p> <p>Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro (95%)</p> <p>Programa de Apoyo al Sectorial Financiero (47%)</p> <p>Centro de Ciencia, Tecnología e Innovación (24%)</p> <p>Sistema de Capacitación y Empleo (78%)</p> <p>Programa Ambiental Nacional (32%)</p> <p><b>FOMIN</b> Dslo. Comercio Electrón./ Dslo. y Prom. Prop. Intelectual/Acelerado ra Tecno. de Empresas/ Apoyo Dslo. Competencias Laborales/ Participación</p>	<p><b>Préstamos</b> Fort. Clima Invers. y Adaptac. Apert. Com/ Gestión Comercio Exterior/ Dslo. Compet. Econ. Rural/ Turismo Areas Prot. y Zonas Cost./Dslo. Sost. Barú-Divalá/ Dslo. Sost. Bocas II/ Dslo. Cuenca CP/ Act. Prior. Cuenca CP/ Fort. Alcaldía Panamá/ Consol. Ref. S. Financ./ Transf. Tecnol./ Mejoram. Cal. Educativa/ Apoyo AMP y Manejo Areas Marino-Cost./Descentr. Gest. Ambiental</p> <p><b>PRI</b> Garantía Parcial de Crédito Centro Reg. Depósito Valores</p> <p><b>CII</b> LC. Global Bank/LC. Banco Continental/LC. Banco Universal</p> <p><b>CT</b> Estrat. S. Agrop./Turismo Áreas Prot. y Marino-Cost./Estrategia Dslo. Barú-Divalá/Fortalecim. AMP/ Plan Nac. Rec. Hídricos/ Red Hidrometeorol.</p> <p><b>FOMIN</b> Sist. Aduanero/ Apoyo Microemp. Turísticas/ Fortalecim. Agro Empresarial/ Instalac. Concepto Responsab. Empresarial / Certific. Ética Empresarial/Cap. Laboral Ampliac. CP/ Fort. Clima Neg./ Marco Regulativo S. Cooperativo/ Superv. Bancaria Cons. Regional/ Mejoras Sist. Aduanero/ Vent. Única Empresas/ Prod. limpia y Certif.</p>	<p>Puntuación en el Índice de Competitividad del Crecimiento ICC en el 2009 superior a la mejor puntuación histórica del país, para lo cual ésta deberá crecer, en promedio un 5% anual .. Línea base 2005: 3,55Empleos generados en el sector urbano y rural en 2008. Línea base 2004: PEA ocupada urbana 781.482. Rural 416.013.</p>	<p>Exportaciones reales netas per-cápita en 2009: B/1650 (crecimiento 32%). Línea base 2004: B/1250.</p> <p>Inversión en capital fijo nacional en 2009: 25% PIB. Línea base 2004: 17% PIB</p> <p>Reducción 10 pp pobreza indígena en 2009. Línea base 2004: 98%.</p> <p>Crecimiento promedio anual del empleo formal en 3 años hasta 2009: 2,9%. Línea base 2004: 2,3%.</p> <p>Tasa de desocupación urbana mujeres &lt; 30 años en 2009: 23%. Línea base 2004: 32%</p>

Objetivo y Estrategia BID	Objetivo y Estrategia País	Acciones otras Agencias	Acción BID		Indicadores de Seguimiento	
			Cartera*	Propuestas	BID**	País***
<p>laboral.</p> <p>(vii) Desarrollar de manera sostenible los recursos naturales, consolidando el marco institucional, legal y reglamentario de su gestión e incentivando descentralización.</p> <p>(viii) Desarrollar una estrategia institucional, financiera y física para disminuir la vulnerabilidad ante desastres naturales.</p>	<p>para el desarrollo de la industria del software.</p>		<p>Empresarial/ Prod. Limpia</p> <p><b>PES</b> Apoyo Microcrédito Rural</p>	<p><b>PES:</b> Apoyo Peq. Prod. Agroind./ Provisión Serv. Financieros Micro y Pequeños Empres. Area Rural</p> <p><b>PNF:</b> Dsll. y competitividad rural/ Rigidez merc. laboral/ Aná. S. inversiones/ Investment climate assessment (ICA, BID/BM)/ Lineam. estrat. apoyo s. privado/ Ref. banca pública/ Emp. Finan.y s. rural</p>		
<b>Objetivo Estratégico II: Desarrollar el capital humano y productivo</b>						
<p><b>II. A Objetivo específico</b></p> <p>Mejorar eficiencia y progresividad del gasto social y aumentar cobertura y calidad de servicios sociales en forma sostenible.</p> <p><b>Estrategia</b></p> <p>Mejorar la gestión de la administración financiera mediante:</p> <p>(i) Proteger el nivel de gasto, en particular de inversión, de los programas con mayor impacto en la reducción de la pobreza.</p> <p>(ii) Aumentar niveles de coordinación de las instituciones sectores sociales y fortalecer su capacidad gerencial.</p> <p>(iii) Reducir centralización del gasto público.</p> <p>(iv) Establecer sistema de monitoreo y eval. de impacto de los programas sociales.</p> <p>Salud: implementar servicios básicos de salud materna e infantil, atención en nutrición preventiva a niños menores de 2 años en áreas rurales e indígenas; necesidades nutricionales madres embarazadas, lactantes y niños; y salud reproductiva.</p> <p>Educación: ampliar cobertura con calidad en educación preescolar y media, y mejorar calidad en los demás niveles, incluyendo el post-secundario.</p> <p>Implem. estrategia de intervención integral concentrada en las zonas más vulnerables, mediante mecanismos de protección social y de descentralización del gasto público social.</p>	<p><b>Objetivo</b></p> <p>Cambiar el modelo educativo actual por uno de calidad, moderno, participativo y eficiente.</p> <p>Establecer programa de desarrollo eficiente de los servicios de salud.</p> <p><b>Estrategia</b></p> <p>Incorporar indicadores de calidad y rendimiento y crear metas mínimas de inversión en proyectos de rentabilidad social.</p> <p>Salud: salud integral, comunitaria y ambiental; desarrollo gerencial, de recursos humanos.</p> <p>Educación: ampliar cobertura de educación pre-escolar y media.</p> <p>Implantar sistema nacional de evaluación de los aprendizajes.</p> <p>Actualizar procesos de formación, actualización y evaluación del desempeño del personal docente.</p> <p>Implantar plan de incentivos a la excelencia docente.</p> <p>Protección Social: implementar sistema de protección basado en subsidio directo condicionado para familias en pobreza extrema.</p>	<p><b>Educación</b> BM, UE, AECI</p> <p><b>Salud</b> BM, PNUD, JICA, AECI</p>	<p><b>Préstamos</b></p> <p>Gestión Fiscal II (84%)</p> <p>Alivio a la Pobreza y Des. Comunit. (45%)</p> <p>Desarrollo Sostenible del Darién (61%)</p> <p>Des. Sostenible de Bocas del Toro (95%)</p> <p>Pobreza Urbana de Colón (98%)</p> <p>Programa Dsll. Educativo (64%)</p> <p>Transf. Institucional Sector Salud (70%)</p> <p><b>CT</b></p> <p>Emergencia Lluvias Torr. Bocas del Toro</p> <p>Fort. Inst. Dpto. Política Nac Indígena</p>	<p><b>Préstamos</b></p> <p>Transform. Instit. Sector Salud II</p> <p>Mejoram. Calidad Educativa</p> <p>Protección Social I</p> <p>Protección Social II</p> <p>Fort. Gestión Pública</p> <p>Des. Sostenible Barú-Divalá</p> <p><b>CT</b></p> <p>Piloto Sist. Protección Social. Diagnóstico y Plan de Acción Efectividad en el Desarrollo- PRODEV</p> <p>Implementación PRODEV</p> <p><b>PNF</b></p> <p>Des. enfoque program. en salud</p> <p>Estudio sectorial de educación</p> <p>PER (BID/BM)</p> <p>Poverty assessment (BID/BM)</p>	<p>Incremento % pobres cubiertos con progr. de protección social en 2009. Línea base y meta: a ser definidas en Poverty Assessment.</p> <p>Cobertura servicios básicos atención primaria salud ampliada a por lo menos 450,000 nuevos benefic en zonas pobres y vulnerables en 2009. MI: 257.000 en 2007. Línea base 2001: en proceso de definición</p> <p>Cobertura neta educación preescolar (4 y 5 años) aumenta a 75% y educación media (15 a 17 años) aumenta a 70% en 2009. Línea base 2003: preescolar: 51%; media: 61%</p>	<p>Asistencia profesional al parto área rural en 2009: 90%. Línea base 2004: 80%.</p> <p>Mortalidad infantil nacional 2009: 15 por mil nacidos vivos. Línea base 2004: 20,6 por mil nacidos vivos.</p> <p>Cobertura pre-escolar 2009: 75%. Línea base 2003: 51%</p> <p>Cobertura educación media 2009: 70%. Línea base 2003: 61%.</p>

Objetivo y Estrategia BID	Objetivo y Estrategia País	Acciones otras Agencias	Acción BID		Indicadores de Seguimiento	
			Cartera*	Propuestas	BID**	País***
<p><b>II. B Objetivo específico</b> Mejorar el acceso a la vivienda y a la tierra.</p> <p><b>Estrategia</b> (i) Fortalecer marco legal e institucional del sector vivienda; desarrollar instrumentos que complementen y profundicen el financiamiento bancario disponible hacia los grupos de ingresos medio-bajos; y ampliar y focalizar los programas de subsidios existentes. (ii) Acelerar procesos de regularización de la tenencia de la tierra, fomentando la participación del sector privado en la provisión de tierra para familias de bajos ingresos, y fortalecer el sistema de catastro y registro de la propiedad.</p>	<p><b>Objetivo</b> Promover movilidad social, como elemento para contribuir a eliminar y mejorar significativamente la distribución del ingreso</p> <p><b>Estrategia</b> Reducir tiempo y costos de transacción de terrenos. Implementar programa de subsidio directo de viviendas. Modernizar funciones reguladoras del Min. de Vivienda para fortalecer desarrollo de proyectos de interés social.</p>	<p><b>Vivienda</b> AECI</p> <p><b>Adm. Tierras</b> BM</p>	<p><b>Préstamos</b> Programa de Vivienda (9%) Programa Nacional de Administración de Tierras (89%)</p>	<p><b>Préstamos</b> Desarrollo Nuevos Instrumentos Operativos para Vivienda Social Programa de Vivienda Social</p> <p><b>PNF</b> PER (BID/BM) Poverty Assessment (BID/BM) Desarrollo y Competitividad Rural</p>	<p>Aumento a 75% hogares urbanos con acceso a crédito hipotecario en 2009. Línea base 2004: 70%.</p> <p>Aumento aprox. 85,000 propiedades rurales y 35,000 en ejidos (850,000 h.) catastradas y en registro público en áreas programa en 2008. Línea base: 39,010 fincas.</p>	<p>Disminución déficit vivienda. Línea base 2005:</p>
<b>III. Elemento transversal: Fortalecer la gobernabilidad y la transparencia.</b>						
<p><b>III. A Objetivo específico</b> Fortalecer las instituciones que respaldan el sistema democrático del país y preservan el orden y la seguridad jurídica y ciudadana; y aumentar la eficiencia en la generación de bienes y servicios públicos.</p> <p><b>Estrategia</b> (i) Apoyar la modernización y fortalecimiento de las instituciones de los poderes legislativo y judicial. (ii) Apoyar fortalecimiento marco regulativo para transparencia de la gestión pública, incluyendo sistema de contrataciones. (iii) Promocionar la seguridad y convivencia ciudadana. (iv) Mejorar gestión pública central y local, fortaleciendo descentralización a través de la transferencia de competencias, la modernización de la administración pública local, mejorando capacidad de gestión de gobiernos municipales, fortaleciendo las capacidades de la sociedad civil, y fomentando el desarrollo económico local.</p>	<p><b>Objetivo</b> Crear un Estado más transparente, eficaz y profesional, más cercano a la gente y menos burocrático.</p> <p><b>Estrategia</b> Revisar y simplificar la Ley de Contratación Pública para establecer una política de licitaciones abiertas. Fortalecer la administración y las finanzas municipales mediante reformas legales y capacitación permanente. Involucrar comunidades, ciudadanos, y sector privado para concertar proyectos por medio de alianzas, actuando el Estado como facilitador. Impulsar la capacitación de las comunidades con énfasis en las mujeres y la juventud para la operación y mantenimiento de las instalaciones estatales.</p>	<p><b>Reforma Justicia</b> PNUD, AECI</p> <p><b>Gestión Pública</b> BM, PNUD, UE, USAID, AECI</p> <p><b>Seguridad Ciudadana</b> AECI</p>	<p><b>Préstamos</b> Fortalecimiento y Desarrollo Municipal (100%)</p> <p><b>CT</b> Programa de Apoyo al Desarrollo Municipal</p> <p>Plan de Acción para la Modernización del Sector Público</p> <p>Apoyo para el Establecimiento del Gobierno Electrónico</p>	<p><b>Préstamos</b> Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana</p> <p>Fortalecim. de la Gestión Pública</p> <p>Fortalecimiento de la Justicia II</p> <p>Fortalecim. Alcaldía de Panamá</p> <p>Fort. Clima de Inversiones y Adaptac. a la Apertura Com.</p> <p><b>CT</b> Apoyo Prep.Prog.Seguridad Ciudadana</p> <p>Fort. Tecnol.Inf.Prog.Seguridad Ciudadana</p> <p>Diagnóstico PRODEV</p> <p>Implementación PRODEV</p> <p><b>FOMIN</b> Normas Intern. Inform. Financiera</p> <p><b>PNF</b> Taller Finan. Municipal/ CFAA (BID/BM)/ CPAR (BID/BM)/ PER (BID/BM)/ Lineam. estrat. apoyo s. priv.</p>	<p>Mejora índice Instituciones Públicas a al menos 6,25. Línea base 2004: 4,26.</p> <p>Disminución municipios con subsidio del gasto corriente en 2009 a 25%. Línea base 2004: 75%.</p>	<p><b>Puesta en marcha en MEF de Torre de Control para mejorar seguimiento y ejecución proyectos.</b></p>

\*Entre paréntesis % por desembolsar. \*\*En proceso de definición. \*\*\*En negrita disparadores Escenario Alto. Indicadores de Seguimiento del País serán revisados con las autoridades panameñas.

## INTRODUCCIÓN

Panamá es un país pequeño (75.512 km<sup>2</sup> de área total), con una población de 3,172,360 habitantes, de la cual el 50% está concentrada en la provincia de Panamá, el 38% es rural y el 10,5% es indígena. De acuerdo a su PIB per cápita (US\$4,130<sup>1</sup>), Panamá se ubica como un país de ingreso medio-alto<sup>2</sup>.

El desarrollo de la economía panameña ha estado fuertemente ligado a su ubicación privilegiada y a la existencia de 3 enclaves de servicios: el Canal, la Zona Libre de Colón (ZLC) y el Centro Bancario Internacional (CBI). La interacción entre los enclaves y su particular régimen monetario le han dado una especial estabilidad de precios y permitió el desarrollo de actividades complementarias de servicios, particularmente aquellos relacionados a los negocios internacionales<sup>3</sup>. Así, la economía panameña fue desarrollando una estructura marcadamente dual, que sigue vigente hasta la actualidad, y donde coexisten un sector moderno basado en servicios de carácter exportable, dinámico, competitivo, e inserto en la economía internacional, pero con poca conexión con la economía nacional, y otro enfocado hacia actividades agrícolas o industriales poco competitivas internacionalmente y destinadas esencialmente hacia el mercado interno.

La dualidad de la estructura económica ha hecho de Panamá un caso muy particular, que a pesar de contar con una población relativamente pequeña, de registrar un crecimiento económico superior al promedio de los países de América Latina y el Caribe durante los últimos 20 años y de mostrar uno de los niveles de gasto social más alto en Latinoamérica, ostenta altos índices de desempleo, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso. Por otro lado, la falta de oportunidades de empleo en el sector formal de la economía ha propiciado el crecimiento vertiginoso del sector informal<sup>4</sup>.

La Estrategia del Banco para el País (EBP) acompaña el nuevo ciclo político del Presidente Martín Torrijos Espino, quien asumió la Presidencia el 1 de septiembre de 2004 por un periodo de 5 años. Su alianza política, Patria Nueva, conformada por el Partido Revolucionario Democrático (PRD) y el Partido Popular (PP), obtuvo la mayoría en la Asamblea Nacional (42 de los 78 escaños). El PRD vuelve al poder apoyado por una importante mayoría y después de un gobierno de oposición. No obstante esta situación mayoritaria, que favorece la aprobación de reformas, el Gobierno deberá hacer esfuerzos por lograr los consensos requeridos para la implementación exitosa de las mismas, dadas las dificultades enfrentadas en el pasado.

La presente EBP se enmarca en la estrategia institucional del Banco e incorpora como elementos centrales el Programa del Gobierno, la Evaluación del Programa del Banco en Panamá para el período 1991-2003, los informes de revisión de cartera, los ejercicios de programación previos y la evaluación del progreso en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Asimismo, la definición del programa operativo toma en cuenta los espacios fiscales el programa macroeconómico del Gobierno, la sostenibilidad de la deuda pública,

---

<sup>1</sup> Dólares corrientes. Estimaciones BID para 2003.

<sup>2</sup> Banco Mundial. World Development Indicators Database, 2005.

<sup>3</sup> La participación del sector servicios como % del PIB alcanzó en promedio el 76% durante el periodo 1991-2003 (una de las más altas de Latinoamérica) mientras que la contribución del sector primario representó alrededor del 9%, y la del industrial entre 11% y 8%.

<sup>4</sup> En la estructura laboral no agrícola, el mercado laboral informal ha aumentado de una participación de 36% en 1991 a 42,6% en 2002. OIT, 2003.

el impacto de las intervenciones del Banco y sus ventajas comparativas y la participación del sector privado así como de otras fuentes de financiamiento multilateral y bilateral.

La EBP se apoya en un conjunto de estudios realizados por el Banco (sistema tributario, seguridad social, gasto público, crecimiento, marco regulativo para la competitividad) y aprovecha el trabajo analítico desarrollado por el país y otras agencias e instituciones. Asimismo, se desarrollaron una serie de actividades orientadas a buscar un amplio proceso de consulta para la formulación de la estrategia. Estas actividades comprenden: (i) la Misión de Revisión de Cartera; (ii) las reuniones con la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) para compartir información y criterios sobre la estrategia anterior; (iii) las reuniones y misiones de revisión sectorial en las que se analizó con las autoridades los desafíos que enfrenta el país, las opciones para enfrentarlos, los objetivos y áreas prioritarias de la estrategia así como el programa operativo; y (iv) la consulta con la sociedad civil (ver Anexo III).

Durante el proceso de formulación de la estrategia, el Banco ha mantenido un fluido intercambio con las autoridades del nuevo Gobierno, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el resto de los cooperantes.

Este documento comprende cuatro capítulos. El primero identifica los desafíos al desarrollo y describe el Programa de Gobierno. El segundo analiza los principales resultados y lecciones aprendidas de la estrategia anterior, así como la cartera en ejecución, sus lecciones y vinculación con la nueva estrategia. El tercer capítulo presenta la estrategia propuesta: objetivos, instrumentos, seguimiento y riesgos. Finalmente, en el cuarto capítulo se presenta la agenda para el diálogo de políticas.

## I. EL CONTEXTO DEL PAÍS Y LOS PRINCIPALES DESAFÍOS AL DESARROLLO

### A. El contexto del País

- 1.1 Con excepción de un bache entre 2001 y 2002, el desempeño económico de Panamá ha sido relativamente robusto dentro de la región latinoamericana y del Caribe. Su tasa de crecimiento de largo plazo de 4,5% anual (2,0% per cápita) para el período 1961-2004 es el quinto más alto de la región, posición que el país mantuvo en el período 1991-2000, registrándose una tasa de crecimiento de 5,0%, ó 4,0% per cápita. Las tasas de inversión en relación al PIB (29% en 2001-2003) también son superiores al promedio de América Latina (18%). No obstante, el crecimiento se concentró en el sector servicios, con pocos encadenamientos hacia el resto de la economía y el cual emplea sólo cantidades limitadas de mano de obra. Las exportaciones de bienes se han mantenido a niveles muy bajos: alrededor del 6% del Producto Interno Bruto (PIB) durante la última década y las manufacturas representan menos del 15% del total de exportaciones. Por otro lado, la productividad de la mano de obra no ha aumentado a una tasa suficientemente elevada como para que nuevas actividades que se establezcan en Panamá puedan pagar los salarios que rigen en la economía formal, que son bastante más elevados que en otros países del Istmo Centroamericano.
- 1.2 La desaceleración en el crecimiento de la economía también ha tenido su impacto sobre los ingresos tributarios, que han ido cayendo desde 1997, hasta alcanzar 8,7% del PIB en 2004. La carga tributaria es afectada también por elevados niveles de evasión y una reducida base tributaria del impuesto a las ventas (5%)<sup>5</sup>, que hasta febrero de 2005 no cubría a la mayoría de los servicios, los que conforman un elevado porcentaje de la actividad económica. La baja carga tributaria unida a un rígido gasto corriente, explicado por una elevada participación de los salarios y del servicio de la deuda pública, han resultado en crecientes déficit del sector público no financiero (SPNF), que llegaron a 5% del PIB en 2004. Estos déficit se han traducido en un aumento sustancial en la deuda pública, la cual llegó a alcanzar 68% del PIB en 2004.
- 1.3 La situación fiscal llevó a la administración anterior a tomar medidas correctivas como la reforma tributaria (Ley 61 de 2002)<sup>6</sup> y la sanción de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), Ley 20 de 2002. Asimismo, el nuevo Gobierno introdujo una nueva reforma tributaria (Ley de Equidad Fiscal) que incluye: (i) un programa de reducción de gastos en áreas no prioritarias para llegar a los mismos niveles de empleo público de 1999 en dichas áreas; y (ii) una reestructuración del sistema tributario en la que se introduce un impuesto a los ingresos brutos de las empresas como pago mínimo anticipado del impuesto a la renta corporativa y se elimina un número significativo de regímenes preferenciales.
- 1.4 La Ley de Responsabilidad Fiscal exige la obtención de superávit primarios, impone un límite de 2% del PIB al déficit del SPNF, y establece que para el año

---

<sup>5</sup> El impuesto al valor agregado es el Impuesto sobre la Transmisión de Bienes Muebles y Servicios (ITBMS).

<sup>6</sup> Esta ley intentó simplificar el sistema tributario y ampliar la base del ITBM (Impuesto sobre la Transmisión de Bienes Muebles) a los servicios (ITBMS).

2017 la deuda pública total no debe superar 50% del PIB y la deuda pública externa no puede ser mayor al 35% del PIB.

- 1.5 El sector público también está enfrentando un problema de deuda contingente resultante de déficit actuariales crecientes, particularmente en lo que se refiere al programa de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja del Seguro Social (CSS). Se estima que las reservas del sistema de pensiones se agotarán en menos de 10 años, lo que reviste peligros evidentes, ya que el Estado tendría que asumir esta obligación y aumentar su nivel actual de deuda en US\$13,1 mil millones, o aproximadamente 120% del PIB actual. Dados los problemas financieros de la CSS, las autoridades prepararon en junio una reforma, cuyos efectos han sido pospuestos mientras se concluye un segundo diálogo nacional sobre la seguridad social.
- 1.6 En el área social, los niveles de pobreza en Panamá son relativamente altos aunque han mostrado una reducción en la última década. La pobreza se ve afectada por los altos niveles de desigualdad que el país exhibe, uno de los más altos del mundo: mientras el 20% de la población más rica concentra el 62.7% del ingreso, el quintil de la población más pobre acumula apenas el 1.5%. La pobreza se concentra en el área rural, donde viven cerca del 75% de los pobres y 88% de los pobres extremos y es aún más elevada y severa en las comunidades indígenas, que muestran tasas de crecimiento mayores<sup>7</sup> y donde el 95% de los residentes son pobres y el 86% son pobres extremos<sup>8</sup>. Mientras que la pobreza extrema es un problema rural, la pobreza no extrema afecta a los hogares de áreas urbanas que carecen de empleo. Esta gran disparidad regional refleja la dualidad de la economía y sesgos en los sistemas tributario y de protección agrícola e industrial. Esta situación es agravada por la escasa focalización de la política social, donde la falta de eficiencia y equidad del gasto público han impedido mejores resultados para la población rural e indígena. Esto, no obstante los elevados niveles de gasto social registrados (20.2% del PIB y 40.5% del gasto público total<sup>9</sup>), los cuales se encuentran entre los más altos de Latinoamérica.
- 1.7 Por otro lado, Panamá se enfrenta al reto de generar el capital humano necesario (una fuerza de trabajo flexible con destrezas y habilidades) para continuar participando de manera competitiva en la globalización económica y en el comercio mundial. Para esto, el país requiere elevar el nivel educativo de su población, fortalecer y diversificar la oferta de la educación media técnico-profesional, la capacitación técnica y la educación superior, y estimular la investigación en ciencia y tecnología.
- 1.8 Si bien Panamá ha venido mejorando sus indicadores sociales, y su Índice de Desarrollo Humano es superior a lo que le correspondería dado su nivel de ingreso<sup>10</sup>, persisten brechas entre el sector rural y el urbano, y el cumplimiento de varios de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) es poco probable (Ver Anexo IV). Ante esta situación, para alcanzar los ODM, habrá que hacer un esfuerzo focalizado en las áreas rurales.

---

<sup>7</sup> El 3,9% anual, frente al 2% de la población total (Dpto. de Análisis Demográfico de la CGR).

<sup>8</sup> Banco Mundial. Panamá. Estudio sobre Pobreza, 2000.

<sup>9</sup> Dirección de Políticas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas-MEF, 2004 (utilizando cifras del 2001).

<sup>10</sup> Panamá ocupa la posición 6 entre 85 países con nivel de ingreso medio y 18 puntos por encima de su clasificación del PIB per cápita. (Human Development Report, 2004).

## **B. Los principales desafíos al desarrollo**

1.9 El avance de Panamá en el logro de su desarrollo económico y social de mediano plazo está vinculado a los avances en cuatro desafíos: (i) acelerar el crecimiento sostenible incorporando otras alternativas productivas; (ii) reducir la pobreza; (iii) asegurar la riqueza natural y cultural en forma sostenible; y (iv) mejorar la eficiencia en la producción de bienes públicos.

### **1. Acelerar el crecimiento sostenible incorporando otras alternativas productivas**

1.10 Para enfrentar los desafíos que implica la apertura de mercados, Panamá debe hacer esfuerzos dirigidos a impulsar la productividad a nivel agregado y ampliar las posibilidades de creación de empleos en los sectores formales de la economía. Para ello, debe implementar una estrategia dirigida a incrementar la competitividad de los sectores protegidos, que busque integrar al desarrollo económico a los sectores excluidos, generar cambios profundos y sostenibles en la estructura productiva y absorber mano de obra. Para acelerar el crecimiento en forma sostenible se requiere: (i) mantener un marco macroeconómico estable; (ii) recuperar el dinamismo de los sectores claves; y (iii) crear nuevas alternativas productivas para el crecimiento.

#### **a) Mantener un marco macroeconómico estable**

1.11 La implementación efectiva de la Ley de Equidad Fiscal y la modificación de la Ley de Responsabilidad Fiscal son instrumentos necesarios para empezar a abordar los problemas fiscales, que podrían agravarse con las pérdidas de recaudación que se anticipan a raíz de la implementación de los tratados de libre comercio (TLCs)<sup>11</sup>. Asimismo, la aplicación de la Ley de Responsabilidad Fiscal a partir del año 2006 sentará las bases para iniciar un plan de reducción de la deuda pública. Si bien ambas leyes marcan el inicio de cambios profundos en la política fiscal panameña, se requiere un sostenido esfuerzo por parte de las autoridades, tanto en la eficiencia de la recaudación como en la racionalización del gasto público. La primera es afectada por la limitada capacidad de gestión de la Dirección General de Ingresos (DGI), por lo que es esencial mejorar la eficiencia y efectividad de la administración fiscal. En cuanto a la racionalización del gasto público, además, de la reforma de la CSS, se debe hacer una evaluación comprensiva del tema de recursos humanos en el sector público que considere la reforma del servicio civil, una ley de salarios y la modernización de la carrera administrativa. Asimismo, se debe buscar una mayor participación del sector privado en el financiamiento de la inversión.

#### **b) Recuperar el dinamismo de los sectores claves**

1.12 Los sectores modernos han visto disminuido su potencial como motor de crecimiento económico, por diferentes razones. La evolución del comercio mundial y de la tecnología de transporte marítimo plantea la necesidad de modernizar y ampliar las infraestructuras del **Canal de Panamá**, lo que podría

---

<sup>11</sup> La recaudación por aranceles representó 1.7% del PIB en 2004. El 39% de las importaciones proviene de Estados Unidos (incluye importaciones de la Zona Libre de Colón, 2003).



incluir entre otras alternativas, aún bajo estudio, la construcción de un tercer juego de esclusas, para responder a las necesidades de la demanda mundial de embarcaciones Post-Panamax. Por otro lado, la **Zona Libre de Colón (ZLC)**, vio reducir el monto de re-exportaciones en más de un 30% entre 1997 y 2003<sup>12</sup>, principalmente como resultado de las crisis financieras que se produjeron en Asia y Latinoamérica. Frente a la inminente apertura comercial, la dirección deseable es avanzar hacia la transformación de dicha zona hacia mayores niveles de prestación de servicios modernos. Finalmente, el **sistema financiero**, uno de los más modernos de Latinoamérica<sup>13</sup> y con activos que casi triplican el Producto Nacional Bruto tiene dos componentes, uno “offshore” y otro que atiende las necesidades de la economía nacional. Este último ha contribuido poco al desarrollo de los sectores productivos de bienes, ya que una parte importante de la cartera de crédito de la banca va a los sectores de comercio y consumo. El sistema financiero evidencia la ausencia de financiamiento para inversiones de largo plazo. Por otro lado, existe la necesidad de revisar las funciones de la banca pública de desarrollo. Finalmente, aunque existe un sector cooperativo y de empresas financieras con mucho potencial para atender las necesidades de financiamiento en el sector rural, necesitan consolidar su marco regulativo para garantizar una supervisión efectiva de sus operaciones.

### **c) Crear nuevas alternativas productivas para el crecimiento**

- 1.13 Dentro de los desafíos que Panamá enfrenta para impulsar nuevas fuentes de crecimiento, se destacan: (i) dinamizar el desarrollo de la economía rural, asegurando la participación de las mujeres y las poblaciones indígenas y afro-descendientes; (ii) mejorar la oferta de servicios públicos y de infraestructura de transporte y telecomunicaciones y disminuir los costos logísticos, incentivando la participación del sector privado y de los gobiernos locales; (iii) fortalecer el desarrollo del sector privado; (iv) asistir a las empresas en la incorporación de tecnología ya existente en los países desarrollados; y (v) transformar el patrón de inserción en la economía regional y mundial. A continuación se describen los aspectos más relevantes de estos desafíos.

#### **(i) Dinamizar el desarrollo de la economía rural**

- 1.14 La ampliación de las fuentes de crecimiento de Panamá está vinculada al aumento de la participación de la economía rural, donde vive el 38% de la población y el 75% de los pobres y donde se genera el 8.4% del PIB y el 47% de las exportaciones de bienes. Para lograr un nuevo patrón de crecimiento, inclusivo y en favor de la disminución de la pobreza, se requiere el desarrollo de fuentes de crecimiento que incorporen la riqueza natural y cultural, y ampliado a sectores como el turismo, pesca, forestal y minería. Asimismo, es necesario promover la incorporación de la población excluida al proceso productivo, mediante encadenamientos, a través de su capacitación y el acceso a oportunidades de desarrollo.
- 1.15 El apoyo a la transformación del sector rural se hace aún más necesario con la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos

<sup>12</sup> De US\$5,8 mil millones en 1997 a US\$4,0 mil millones en 2003.

<sup>13</sup> Comprende 70 bancos, 39 bancos con licencia general, 29 con licencia internacional y 2 bancos públicos.

(EUA), ya que, en gran parte, el aprovechamiento de las oportunidades que brindan estos acuerdos dependerá de la modernización del sector agrícola para poder competir.

**(ii) Mejorar la oferta de servicios públicos y de infraestructura de transporte y telecomunicaciones y disminuir los costos logísticos**

- 1.16 Panamá enfrenta el desafío de mejorar la eficiencia económica y sostenibilidad del **sistema eléctrico** a través de mejoras en el marco regulativo, que permitan una mayor inversión privada, una reducción en el costo de producción y una mayor cobertura, en particular, en el área rural. En relación con la **infraestructura de transporte**, el 33% de la red vial principal y 77% de caminos rurales están en estado regular o malo, la calidad de los puertos es deficiente en el interior del país y se requieren mejoras en la cobertura y calidad de la infraestructura de transporte terrestre, fluvial, aéreo y aeroportuario en las áreas rurales.
- 1.17 En el sector **telecomunicaciones**, los indicadores de calidad y confiabilidad del servicio han mejorado notablemente. Sin embargo, la cobertura de hogares con línea fija sólo alcanza el 40%, lo que refleja una baja cobertura rural en regiones más apartadas y un aumento en el uso de la telefonía celular. Las telecomunicaciones rurales no se han desarrollado debido a que no se implementó una política de subsidios dirigida a las áreas apartadas.
- 1.18 El sector **agua y saneamiento** se caracteriza por su baja cobertura, en particular en las áreas rurales e indígenas, pobre calidad del servicio y bajo mantenimiento, asociado a una debilidad institucional de los prestadores de los servicios y esquemas de tarifas bajas, que, unido a pérdidas altas y niveles elevados de consumo, no permiten la recuperación de los costos de operación de los sistemas. Es necesario mejorar el marco institucional y regulativo del sector y la prestación de servicios.

**(iii) Fortalecer el desarrollo del sector privado**

- 1.19 El sector privado tiene un rol predominante en la economía, tanto en términos de su participación en la producción como en la inversión. El sector privado enfrenta múltiples desafíos que incluyen la firma de varios acuerdos comerciales, una competencia creciente en áreas tales como los servicios financieros y el impacto de la integración regional. Para atenuar los potenciales efectos negativos que estos factores tendrán en la economía doméstica, es necesario eliminar las restricciones institucionales y legales al crecimiento del sector privado.

### **El Clima de Negocios en Panamá**

Los principales obstáculos que afectan el clima de los negocios en Panamá son: (i) los altos niveles de informalidad de la economía (60% del PNB en 2004); (ii) las imperfecciones del mercado laboral y del capital humano; (iii) las debilidades del marco jurídico e institucional para el sector privado; (iv) bajos porcentajes de recuperación de patrimonio al cerrar una empresa; (v) los altos costos de energía, transporte interno y telecomunicaciones, además de su baja cobertura rural; (vi) los esfuerzos de incorporación tecnológica han sido dispersos, sin una política que sirva de plataforma; (vii) la existencia de condiciones restrictivas para la competencia en el mercado interno (comercio al por menor, profesiones y oficios, venta transfronteriza de seguros, corretaje de seguros, agencias de viajes, transporte, entre otras); (viii) los problemas de gobernabilidad, reflejados en una baja eficiencia de las instituciones públicas; y (ix) los decrecientes niveles de seguridad ciudadana. A estos factores se une la incertidumbre que genera la situación fiscal. El Programa del Gobierno tiene como uno de sus puntos centrales, la mejora en el clima de negocios.

*Fuente: World Economic Forum, INDESA, Gestoría del Programa de Competitividad.*

- 1.20 Al mismo tiempo, en Panamá, las empresas locales son en su mayoría firmas pequeñas que carecen de los recursos para competir internacionalmente y están desarticuladas de las cadenas de valor que las conectarían con la plataforma de servicios de exportación que domina la economía. La mayoría de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas-MIPYMES (que representan el 80% de las empresas en Panamá), enfoca sus actividades hacia el mercado interno, en particular hacia el sector servicios y aquellas que se encuentran relacionadas con el sector exportador (principalmente productos alimenticios), tienen una modesta representación en las exportaciones. Una de las principales barreras al desarrollo de las MIPYMES es la ausencia de políticas gubernamentales integrales de apoyo a las mismas. Es importante que Panamá mejore su clima de negocios con miras a incorporar a la economía moderna a muchas empresas pequeñas y medianas con potencial para hacerlo.

#### **(iv) Asistir a las empresas en la incorporación de tecnología ya existente en los países desarrollados**

- 1.21 Panamá se encuentra en la posición 53 en un grupo de 104 países en cuanto a desarrollo tecnológico. La innovación tecnológica en los sectores no modernos ha sido limitada por la baja inversión en investigación y desarrollo y por las deficiencias en el sistema de educación y formación profesional. Considerando la mayor demanda por avances tecnológicos que la globalización impone, Panamá debe implementar una estrategia para desarrollar una política tecnológica adecuada a las necesidades del país, que permita incorporar a los sectores rezagados potenciando aumentos en la productividad. Para ello se requiere: (i) elevar los niveles de inversión privada en investigación y desarrollo, en particular en los sectores no modernos; y (ii) reformar el sistema de educación y formación profesional, con el fin de ajustar su oferta a las demandas del mercado de trabajo e incrementar su cobertura.

#### **(v) Transformar el patrón de inserción en la economía regional y mundial**

- 1.22 Para establecer una posición competitiva en algunos bienes y servicios a nivel mundial, Panamá necesita mejorar el perfil de la inserción internacional, para lo cual debe: (i) buscar agresivamente el acceso a mercados y ampliar su

participación en los actuales; y (ii) crear las condiciones para asegurar una transición ordenada hacia el libre comercio y la integración de mercados.

- 1.23 **Buscar agresivamente el acceso a mercados y ampliar su participación en los actuales.** Para maximizar los beneficios de la apertura comercial, Panamá debe aprovechar las ventajas comparativas que tiene en sus sectores tradicionales rentables y ampliar su base exportable en sectores con potencial, como turismo, agroexportación, pesca y tecnología de información. Para ello debe modificar los fundamentos de su estrategia comercial, mejorando el conocimiento sobre las demandas y características de los mercados de dichos sectores.
- 1.24 **Crear las condiciones para asegurar una transición ordenada hacia el libre comercio y la integración.** La negociación de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (EUA) representa importantes desafíos para el país en los que no se tiene experiencia previa. Para cumplir con los compromisos asumidos, se requerirá implementar una serie de cambios en aspectos normativos, institucionales y de política sectorial en una gran variedad de áreas (ver Anexo V).

## 2. Reducir la pobreza

- 1.25 Si bien se ha observado una caída en la pobreza, en particular en la extrema (de 31.4% en 1990 a 14,2% en 2003), esta reducción es modesta si se consideran las tasas de crecimiento alcanzadas en la década. La elasticidad pobreza-crecimiento en Panamá entre 1991 y 2003 fue menor a 0,26, tanto para pobreza global como para pobreza extrema, valor significativamente inferior al 1,6 estimado por CEPAL para América Latina<sup>14</sup>. Por tanto, el lento avance en la reducción de la pobreza es resultado de las altas brechas de pobreza en el área rural que alcanzan 54.6% frente a 21.0 % a nivel nacional y que son resultado de la desigualdad.
- 1.26 Los elevados niveles de desigualdad reflejan la disparidad en la distribución del patrimonio productivo, a saber, capital humano (educación y salud) y activos físicos (vivienda, tenencia de la tierra) y financieros (ahorros y crédito). En consecuencia, una reducción más acelerada de los niveles de pobreza, requerirá esfuerzos combinados de crecimiento del PIB per cápita y reducción de la desigualdad. Para ello, es necesario aumentar la eficiencia del gasto público social y focalizarlo con programas innovadores hacia los sectores en pobreza.
- 1.27 En este contexto, el Estado debe jugar un rol clave ampliando las oportunidades de los pobres, haciéndolos menos vulnerables y estimulando su participación en la economía y en la sociedad. Se requiere avanzar en el desarrollo de una política social con dos líneas estratégicas: una orientada a aumentar la eficiencia de los niveles actuales de gasto social; y otra a enfrentar la transmisión intergeneracional de la pobreza, con acciones de protección social que permitan el desarrollo del capital humano y promuevan la inclusión de los pobres en la economía. En consecuencia, los retos de la política social deben estar dirigidos a: (i) mejorar la eficiencia y focalización del gasto social; y (ii) incrementar el acceso de los pobres a los activos físicos y financieros.

---

<sup>14</sup> Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). Evaluación del Programa de Panamá 1991-2003.

### **3. Asegurar la riqueza natural y cultural en forma sostenible**

- 1.28 Panamá dispone de una riqueza natural y cultural que le permite competir ampliamente con lo que ofrecen otros países de la región y generar alternativas productivas a la economía que beneficien a las comunidades rurales.
- 1.29 Los problemas identificados en el uso de estos recursos incluyen: (i) la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá<sup>15</sup>, está siendo cada vez más afectada por la contaminación proveniente del crecimiento urbano y la falta de un plan de manejo; (ii) la administración de los recursos naturales y el medio ambiente sufre de debilidades legales e institucionales en las entidades a cargo de su regulación; (iii) los recursos minerales, con gran potencial como fuente de crecimiento, no cuentan con un marco regulativo apropiado; (iv) los recursos forestales están sujetos a presiones intensas y carecen de un plan para su manejo así como de procesos de certificación; (v) los ecosistemas marino-costeros están siendo degradados por el uso inapropiado y la contaminación; (vi) hay sobre-explotación de los recursos pesqueros; (vii) los recursos hídricos están sujetos a un incremento de la demanda de bienes y servicios, lo que genera una presión sobre la disponibilidad y calidad del recurso que hace necesaria la reglamentación de su uso; y (viii) hay una creciente vulnerabilidad a desastres naturales, para lo cual no se dispone de medidas de mitigación apropiadas y de instrumentos para atenderlos.
- 1.30 Los problemas mencionados, conjuntamente con el aumento exponencial de las actividades como la pesca, el turismo, la explotación de minerales y el desarrollo de varios megaproyectos, incluida una eventual ampliación del Canal, tienen implicaciones trascendentales para el uso sostenible de los recursos naturales. Para aprovechar la riqueza natural con que cuenta Panamá y asegurar su sostenibilidad, se deben consolidar los esfuerzos para mejorar la gestión ambiental y de recursos naturales del país.

### **4. Mejorar la eficiencia en la producción de bienes públicos**

- 1.31 En Panamá, el apoyo a la democracia como sistema de gobierno es el más fuerte de la región centroamericana y está por encima del promedio de Latinoamérica. Sin embargo, sólo un tercio de la población dice estar satisfecho con el funcionamiento de dicho sistema<sup>16</sup>. Lo anterior es reflejo de la débil capacidad de los partidos políticos para responder a las necesidades de los diferentes grupos sociales y del poder legislativo para representar a los ciudadanos en la elaboración de leyes y controlar el Poder Ejecutivo. Es por tanto necesario encarar reformas para mejorar la capacidad de la Asamblea Nacional en estas áreas.
- 1.32 Por otro lado, los organismos del sector justicia aún en etapa de consolidación, muestran debilidades institucionales. La confianza en el Poder Judicial es muy baja y se combina con una baja eficiencia del marco legal para la defensa de la seguridad jurídica. Es necesario reforzar el Estado de Derecho a través del fortalecimiento del sector justicia y de un mayor acceso a la misma.

---

<sup>15</sup> La Cuenca aporta el agua potable para el 70% de la población del país y utiliza aproximadamente 85,000 millones de pies cúbicos por año de agua.

<sup>16</sup> Latinobarómetro, 2004 y Daniel Kaufmann (Governance Indicators for 1996-2002).

- 1.33 Es particularmente importante la promoción de la transparencia de las decisiones públicas con relación a contratos, concesiones y recolección de impuestos. También, se requiere mejorar la provisión de los bienes cuasi-públicos básicos para el desarrollo económico, en donde el Estado tiene un papel importante (investigación científica, aplicación tecnológica, estadísticas nacionales, promoción de exportaciones, registros catastrales, entrenamiento de la fuerza laboral).
- 1.34 La gestión pública se ve afectada por la fragmentación que resulta de la superposición de unidades de gestión y que se refleja en marcadas debilidades institucionales. Es necesario desarrollar un plan estratégico que incluya la formulación de planes por Ministerio con indicadores de gestión así como la extensión del Sistema de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA), a todos los niveles del gobierno, incluyendo los municipios.
- 1.35 Por otro lado, se requiere fortalecer el sistema de compras y contrataciones del sector público. Este sistema, cuyo marco legal está contenido principalmente en la Ley 56, se caracteriza porque tiene disposiciones demasiado específicas, introduciendo rigidez en el proceso de adquisiciones y por la proliferación de leyes y decretos adicionales que han dado lugar a la duplicación de normas y a conflictos de interpretación de la ley. Asimismo, sería conveniente revisar la participación de la Contraloría General de la República (CGR) en la supervisión de las adquisiciones. La modernización del sistema de contrataciones públicas, incluida la implementación de un sistema electrónico de contrataciones integrado con el SIAFPA, permitiría la vinculación directa de las compras con el control financiero y presupuestario y con el sistema contable, lo que mejoraría la eficiencia y la transparencia en las contrataciones y adquisiciones y reduciría el costo de administración por parte del Estado.
- 1.36 Finalmente, los niveles de centralización en Panamá, son de los más altos en Latinoamérica. El marco institucional para la provisión de los servicios públicos básicos, así como la planificación de infraestructura y del desarrollo urbano, están en manos de entes públicos centrales, mientras los municipios tienen pocas responsabilidades concretas. Panamá enfrenta el reto de utilizar el potencial que tienen los gobiernos municipales y la descentralización, en la ampliación de oportunidades para reducir la pobreza.

### C. El Programa de Gobierno

- 1.37 La política económica de la administración del Presidente Torrijos, definida en el Programa de Gobierno, busca el desarrollo económico sostenible con inclusión social a través del fortalecimiento de la competitividad del aparato productivo nacional, así como de la creación y mantenimiento de un clima que favorezca la inversión productiva. Asimismo, se prevé ejecutar acciones tendientes a promover la participación social organizada y a fortalecer las capacidades de las personas y de las comunidades, así como programas de inversión social que garanticen el acceso equitativo a servicios básicos, particularmente a los grupos más vulnerables. El Programa se sustenta en cinco pilares básicos, que se describen a continuación.
- 1.38 El primer pilar es el **saneamiento de las finanzas públicas** donde sobresale el compromiso de contener el déficit del SPNF a niveles menores al 2% del PIB y el de reducir la deuda pública y la pública externa sostenidamente, hasta alcanzar

50% y 35% del PIB, respectivamente, en el año 2017, de acuerdo a lo que establece la Ley de Responsabilidad Fiscal. Además de la implementación de las leyes de Responsabilidad Fiscal y Equidad Fiscal, los esfuerzos estarán orientados a mejorar la eficiencia, efectividad y transparencia del gasto público. En el ámbito de la recaudación, se prevé ejecutar una estrategia para aumentar la eficiencia de la DGI, que permita reducir la evasión y aumentar los ingresos fiscales.

- 1.39 El segundo pilar es la **reducción de la pobreza y mejora de la distribución del ingreso**, en el que las acciones previstas están diseñadas para promover: (i) un desarrollo social que reduzca la pobreza a través del incremento en el capital humano; (ii) el fomento de las capacidades productivas del área rural; y (iii) un marco que propicie la participación social con responsabilidad.
- 1.40 El tercer pilar es la **reforma y modernización del Estado**, orientado a generar instituciones públicas eficaces, eficientes y transparentes. Para ello, se propicia el acceso irrestricto a la información estatal y la apertura de las instituciones a la vigilancia y escrutinio del público. Por otra parte, para una efectiva descentralización, se promueve la participación ciudadana y el desarrollo local.
- 1.41 El cuarto pilar es el **crecimiento económico y empleo**, orientado a asegurar una mejor asignación de los recursos y un mayor crecimiento económico impulsado por el desarrollo de un modelo de economía abierta orientada hacia el mercado internacional y que propicie un aumento en la productividad. Para ello se propicia el mejoramiento en el clima para la inversión privada y el desarrollo de la infraestructura básica.
- 1.42 El quinto pilar es el **desarrollo del capital humano** dirigido a proveer de conocimiento, salud y educación para contar con mejores ciudadanos y para lograr una mayor competitividad. Se prevén acciones dirigidas a reformar en el sistema de educación en todos los niveles y establecer un programa eficiente de los servicios de salud.
- 1.43 Los componentes estratégicos que integran el Programa se enmarcan también en el compromiso de la **utilización sostenible de los recursos naturales y la protección del ambiente**. Las prioridades del Gobierno de Panamá (GPN) coinciden con los diagnósticos que el BID y el Banco Mundial han realizado para este país en los últimos años.

#### **D. Perspectivas macroeconómicas y sostenibilidad de la deuda**

- 1.44 Las perspectivas macroeconómicas para el periodo 2005-2009 están determinadas por tres factores fundamentales: (i) el déficit fiscal y la situación del programa de pensiones (IVM) de la CSS; (ii) el clima de negocios y sus efectos sobre la inversión nacional y extranjera; y (iii) el entorno externo y la entrada en vigencia de los TLCs con Estados Unidos y otros países.
- 1.45 La sostenibilidad de la deuda depende crucialmente de la implementación de las medidas fiscales ya aprobadas así como de las reformas del sistema de pensiones. Estas reformas no sólo impactarán el déficit fiscal sino también el crecimiento y la tasa de interés que el Gobierno tendrá que pagar sobre la deuda pública.

- 1.46 En esta Estrategia, se tomaron dos escenarios como factibles (consignados en el cuadro I-2). El **escenario base** asume que no habrán reformas tributarias más allá de las emprendidas hasta ahora. También se asume que el Gobierno logra aplazar la insolvencia de la CSS mediante cambios paramétricos moderados a las tasas de beneficios y contribuciones. Sin embargo, estas reformas posibilitan una mejora en la situación fiscal que se reflejaría en un déficit del SPNF (excluyendo la Autoridad del Canal de Panamá-ACP) menor al 2% del PIB a partir de 2007, en conformidad con la Ley de Responsabilidad Fiscal. Asimismo, el superávit primario del SPNF se estabilizaría en alrededor de 2,7% del PIB, un nivel suficiente para generar una reducción anual en la deuda pública de alrededor de 1,5 puntos porcentuales del PIB a partir de 2006, lo que permitiría alcanzar la meta del 50% del PIB en el año 2017. El TLC con Estados Unidos se aprobaría, pero no se harían reformas importantes en cuanto al clima de negocios. En estas circunstancias, la tasa de crecimiento podría ubicarse en alrededor de 4% durante el período de la EBP (2005-2009).
- 1.47 En el **escenario alto**, se implementarían medidas en el área tributaria, que incrementarían la recaudación de 2 a 3 puntos porcentuales del PIB hasta un nivel de 11 a 12 puntos del PIB en 2007. Estas medidas podrían incluir mejoras en la administración tributaria dirigidas a reducir los niveles de evasión y una continuación de la tarea de eliminar regímenes especiales que favorecen a conjuntos específicos de empresas. Además, se asume que el Estado se embarca en un plan para mejorar la eficacia, transparencia y focalización del gasto público y que comienza a remover barreras a la inversión privada. Estos esfuerzos fiscales permitirían lograr tan pronto como en 2006 la meta del 2% del PIB establecida en la Ley de Responsabilidad Fiscal para el déficit del SPNF (excluyendo la ACP), para continuar disminuyendo hasta alcanzar el 0,5% del PIB en 2008. El superávit primario se estabilizaría en cerca de 3,5% del PIB, permitiendo una disminución de la deuda pública de casi 3 puntos porcentuales del PIB por año. En este escenario, la deuda pública se reduciría a menos del 50% del PIB y la deuda pública externa a un nivel inferior al 40% del PIB, en 2010.
- 1.48 Si se llega a concretar el escenario alto, es posible que Panamá pueda acelerar sustancialmente su tasa de crecimiento hacia fines del período de esta Estrategia, llegando a un rango del 5% al 5,5% en términos reales. La mejoría en las cuentas fiscales, levantando además la espada de Damocles que representan los déficit de la CSS, contribuirían a una reducción de la prima de riesgo país desde el rango observado en 2004-2005 de 400 a 320 puntos básicos a quizás entre 250 y 200 puntos (Ver Anexos VI y VII).

Cuadro I-1 Perspectivas Macroeconómicas, 2005-2009

Indicadores	2002	2003	2004	Escenario Base					Escenario Alto				
				2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
PIB (tasa de crecimiento)	2.2	4.3	6.2	4.5	4.0	4.0	4.0	4.0	4.5	4.5	4.5	5.0	5.5
Tasa interés nominal (prom) deuda pública	6.8	7.2	7.8	7.4	7.6	7.5	7.4	7.4	7.4	7.5	7.3	7.1	7.0
Tasa interés real (prom.) deuda pública	5.6	6.2	6.6	5.6	5.2	5.6	5.8	5.8	5.6	5.1	5.3	5.4	5.3
Déficit (-) / Superávit (+) primario (% del PIB)	1.0	-0.3	-0.5	1.1	2.5	2.8	2.8	2.6	1.1	2.9	3.4	3.5	3.4
Déficit SPNF Excl. ACP (% del PIB)	-3.3	-4.7	-5.0	-3.6	-2.1	-1.6	-1.6	-1.5	-3.6	-1.6	-0.8	-0.5	-0.2
Déficit SPNF Incl. ACP (% del PIB)	-2.7	-3.8	-3.3	-2.1	0.0	0.7	0.7	0.6	-2.1	0.4	1.5	1.7	1.8
Deuda pública como % del PIB	63.7	63.3	68.1	63.7	61.8	60.0	58.5	57.2	63.7	61.1	58.4	55.6	52.9
Deuda pública externa como % del PIB	51.7	50.6	52.6	49.5	48.4	47.4	46.5	45.2	49.5	47.8	45.8	43.7	40.8

Fuente: Estimaciones BID y FMI



## II. LECCIONES APRENDIDAS DE LA ESTRATEGIA ANTERIOR Y LA CARTERA

### A. Estrategia 2000-2004

- 2.1 La EBP para Panamá para 2000-2004 estuvo enfocada en dar respuestas operativas en apoyo al desarrollo de la equidad y la competitividad, enfocando los esfuerzos en cuatro aspectos prioritarios: (i) apoyar el ataque frontal contra la pobreza y al aumento de la equidad; (ii) promover reformas económicas que aumenten la competitividad y el crecimiento; (iii) ayudar en la consolidación del marco regulativo, legal e institucional para el crecimiento sostenible; y (iv) contribuir con las reformas institucionales que aumenten la gobernabilidad y la transparencia. La Estrategia planteaba como escenario base un inventario de operaciones por US\$414 millones.
- 2.2 La implementación de la Estrategia fue afectada negativamente por: (i) un entorno macroeconómico débil, con desaceleración económica, reducción en la carga tributaria y crecientes déficits fiscales que impactaron la inversión pública; (ii) poco margen de maniobra política pues el partido en el Gobierno no controlaba la Asamblea Nacional; (iii) frecuentes cambios en las autoridades del Gobierno, así como problemas de coordinación entre las distintas dependencias; y (iv) como resultado de todo lo anterior, un lento ritmo de ejecución de la cartera.

#### 1. Logros

- 2.3 Los problemas mencionados anteriormente resultaron en un cumplimiento parcial de los objetivos de la Estrategia. No obstante, entre los impactos relevantes de la acción del Banco debe mencionarse que los avances en la reforma del sector financiero, contribuyeron a reforzar la solidez del mismo y a que Panamá fuera retirado de listas de países clasificados como paraísos fiscales o de lavado de dinero.
- 2.4 Las inversiones financiadas en infraestructura han permitido aumentar la inversión privada en energía, telecomunicaciones y transporte vial, reducir los costos de operación de vehículos, mejorar el acceso y efectividad de las telecomunicaciones y reducir las tarifas eléctricas y las pérdidas en la producción neta de energía. No obstante la apertura en los sectores de infraestructura, el uso de las ventanillas del Banco que apoyan directamente al sector privado (Departamento del Sector Privado-PRI, Fondo Multilateral de Inversiones-FOMIN, Programa de Empresariado Social-PES y Corporación Interamericana de Inversiones-CII), fue modesto en la estrategia anterior con excepción del FOMIN.
- 2.5 En materia social, continuó la tendencia descendente de la pobreza extrema y se lograron progresos en la expansión de la cobertura de los servicios de educación y salud, en particular a las áreas rurales. Sin embargo, los avances en la reducción de la pobreza fueron menores a los esperados, dados los altos niveles de desigualdad que prevalecieron durante el periodo de la estrategia. Por otro lado, la promoción de la inversión social a nivel rural ha permitido la ampliación de la cobertura de servicios públicos básicos, promoviendo al mismo tiempo el trabajo y la organización comunitaria.

- 2.6 Para promover la modernización del Estado y la gobernabilidad, el Banco ha contribuido a mejorar el acceso a la justicia. Asimismo, la administración financiera del Estado fue fortalecida mediante el desarrollo del SIAFPA y el Sistema de Cuenta Única del Tesoro (CUT), a pesar de la lenta transferencia de las responsabilidades de la Contraloría General de la República (CGR) al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
- 2.7 Con respecto a los instrumentos utilizados, las cooperaciones técnicas (CT) jugaron un papel relevante como complemento a las operaciones, pues permitieron la maduración de los proyectos y la preparación de operaciones futuras, a la vez que mantuvieron vigentes temas relevantes para el país. Tal es el caso de las operaciones Estrategia y Ley Ambiental, Manejo y Protección de la Cuenca del Canal, Estrategia Desarrollo Bocas del Toro y Acelerando la Cobertura Energética Rural. Además, se logró una gran sinergia de operaciones de préstamo con los proyectos del FOMIN. Algunos ejemplos son las operaciones Sistema de Empleo y Entrenamiento, Fortalecimiento de la Comisión Nacional de Valores y Aceleradora Tecnológica de Empresas.

## **2. Lecciones aprendidas de la estrategia anterior**

- 2.8 Una revisión de la estrategia de 2000–2004 y la ejecución de proyectos durante este período, sugiere las siguientes lecciones para consideración en la preparación de la nueva estrategia: (i) las operaciones de política deberían ser aprobadas temprano en el ciclo político para asegurar que las medidas incluidas son implementadas durante el gobierno con quien se negocian; el diseño de proyectos que impliquen reformas debe ser lo suficientemente flexible para asimilar eventuales cambios en el contexto político; (ii) la nueva estrategia debería incorporar programas y mecanismos focalizados en la reducción de la desigualdad; (iii) la nueva estrategia debería maximizar el uso de las ventanillas del Banco que apoyan directamente al sector privado para potenciar aumentos sostenidos en la competitividad de la economía; (iv) se debe contar con instrumentos dirigidos a minimizar el impacto sobre la ejecución de la cartera, de las debilidades institucionales existentes, para asegurar un aumento en la capacidad de absorción del país; y (v) la nueva estrategia deberá ofrecer a las autoridades las diferentes alternativas viables en el contexto político actual, para avanzar en el fortalecimiento del marco regulativo del sector de agua y saneamiento.

## **B. La Cartera**

### **1. Evolución y desempeño**

- 2.9 La cartera de préstamos con Panamá, durante el período 2000-2004, se redujo de US\$1.173,4 millones (US\$696,4 millones por desembolsar) a US\$626.4 millones (US\$311,9 millones por desembolsar). Esto representa una reducción de 46,6% en el monto aprobado y una reducción de 55,2% en el saldo por desembolsar.
- 2.10 Al inicio de la estrategia anterior se contaba con 30 proyectos en ejecución, de los cuales 17 fueron concluidos. Consistente con el objetivo de la estrategia anterior se cancelaron proyectos no prioritarios para el nuevo Gobierno. Durante este período, 10 proyectos nuevos fueron añadidos a la cartera. Al fin de 2004, la cartera incluía 23 operaciones y 25 préstamos, incluyendo uno de políticas.

- 2.11 El desempeño de la cartera se vio afectado fundamentalmente por los siguientes factores: (i) demoras en el refrendo de los contratos por parte de la Contraloría General de la República y en el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad; (ii) cambios en las políticas del Gobierno; (iii) débil capacidad institucional de los ejecutores; y (iv) problemas de coordinación dentro del Gobierno y entre los donantes.

## **2. Lecciones aprendidas de la cartera**

- 2.12 Del análisis de la cartera y su desempeño pueden extraerse algunas lecciones para la presente Estrategia: (i) se debe garantizar que los plazos de ejecución y último desembolso de las operaciones son realistas y compatibles con las condiciones fiscales y con la capacidad instalada del ejecutor y que se cuenta con un análisis de la capacidad institucional del ente ejecutor, un plan de fortalecimiento con financiamiento adecuado y un mecanismo de ejecución viable claramente diseñado; (ii) para ser instrumentos efectivos de planificación, los Programas Operativos Anuales (POAs) deben anticipar un ritmo de ejecución que refleje la viabilidad fiscal del Gobierno y la capacidad institucional real del ejecutor; (iii) la participación de grupos comunitarios en la ejecución de los programas es un mecanismo efectivo de supervisión local y de rendición de cuentas. Ya sea como auditoría social de la entrega de servicios de salud primaria o como supervisión local de los proyectos de manejo sostenible de los recursos naturales, la organización comunitaria es un elemento de apoyo que puede potenciarse. Es importante, sin embargo, tomar nota que la participación comunitaria tiene costos, directos y de oportunidad, que muchas veces no son visibles y deben, por tanto, contemplarse en los análisis de factibilidad de las operaciones; (iv) las operaciones diseñadas con múltiples componentes, con varios co-ejecutores o que requieren de coordinación interinstitucional resultan ser desafiantes durante la etapa de ejecución, posiblemente porque son demasiado ambiciosas; y (v) es recomendable contar con una única instancia gubernamental que sea la contraparte del Banco en la coordinación y el análisis del desempeño de la cartera y en la supervisión y seguimiento de su ejecución. Este ente debería estar bien posicionado para aplicar incentivos a los ejecutores que cumplan con los requerimientos contractuales y recomendaciones, con el objetivo de mejorar el desempeño de los programas y las probabilidades de alcanzar sus objetivos de desarrollo.

## **3. Situación actual y papel de la cartera en la nueva estrategia**

- 2.13 La Cartera en ejecución<sup>17</sup> comprende 25 préstamos que financian 23 operaciones, con US\$333 millones por desembolsar, de los cuales el 13.6% corresponde a tres proyectos aprobados en 2003-04.
- 2.14 Los programas que comprende la cartera en ejecución (Anexo VIII), tienen una estrecha vinculación con la nueva Estrategia del Banco en el país, constituyendo un importante apoyo para alcanzar los objetivos de la misma. Durante las Misiones Sectoriales del tercer trimestre de 2004 y la Misión de Revisión de Cartera realizada en diciembre de 2004, se analizaron las operaciones en ejecución en detalle con el Gobierno y se acordaron planes de acción para cada una,

---

<sup>17</sup> Al 15 de mayo de 2005.

contemplándose prórrogas en el plazo de desembolsos para cinco operaciones y la reestructuración de una de ellas (Programa de Educación).

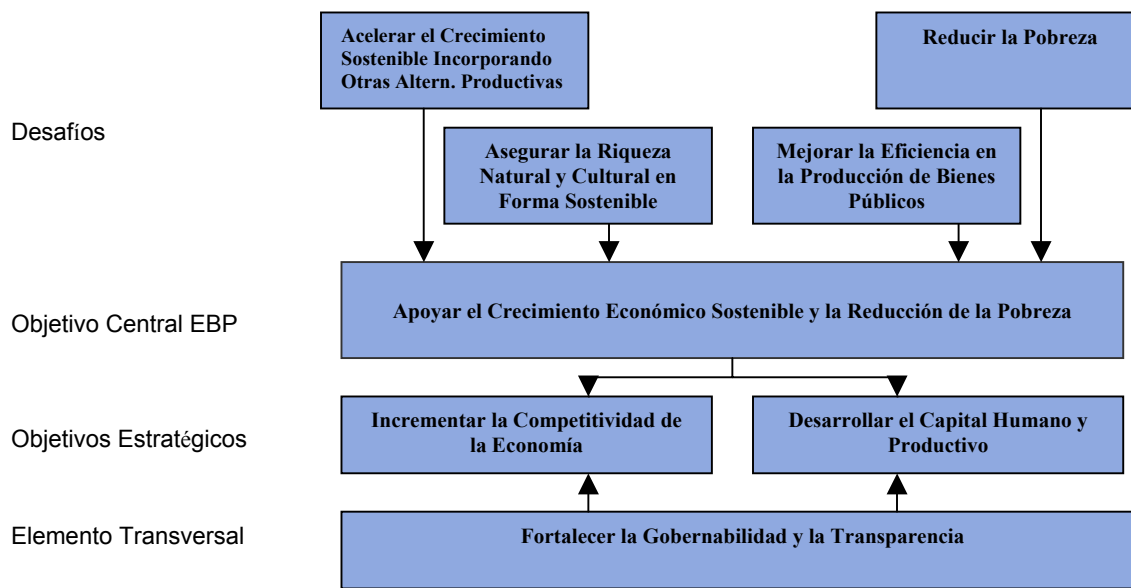
### III. ESTRATEGIA DE PAÍS DEL BID CON PANAMÁ, 2005-2009

#### A. Elementos para la formulación de la estrategia

- 3.1 La Estrategia del Banco con el País (EBP) 2005-2009 considera en su formulación los siguientes elementos: (i) la **sostenibilidad fiscal** es un prerequisite para implantar la EBP, mientras que su viabilidad está sujeta a lograr consensos para las reformas. Estos dos elementos condicionan el tamaño del programa operativo y la combinación de instrumentos a utilizar; (ii) contempla tanto la **cartera en ejecución como nuevas operaciones**, para dar continuidad y complementar los esfuerzos iniciados en la estrategia anterior; asimismo, asigna una elevada prioridad al **fortalecimiento institucional** para aumentar la capacidad de absorción del país; (iii) asigna un rol importante al **sector privado**, mediante el establecimiento de un entorno macroeconómico propicio, reformas legales e institucionales para promover la competitividad así como el aprovechamiento de las sinergias de las diferentes ventanillas del Banco para el desarrollo del sector privado (PRI, FOMIN, CII, PES); (iv) incluye un fuerte componente de **análisis sectorial** para profundizar en algunos temas incluidos en el diálogo de políticas, donde se contemplan estudios a ser coordinados con otros departamentos centrales del Banco y con el Banco Mundial; (v) promueve el aumento de la **coordinación y armonización de la cooperación internacional**, respaldando el desarrollo de enfoques sectoriales; (vi) incluye una **evaluación intermedia** que permitirá identificar problemas y hacer los ajustes necesarios para alcanzar los objetivos; y (vii) incorpora las **recomendaciones de la Evaluación del Programa del Banco en Panamá**, 1991-2003, realizada por OVE, cuya vinculación con la nueva estrategia propuesta se detalla en el Anexo IX.

#### B. Objetivos de la estrategia

- 3.2 La Estrategia del Banco con Panamá tiene como objetivo central apoyar el crecimiento económico sostenible y la reducción de la pobreza. La EBP focaliza el programa del Banco en el logro de dos objetivos estratégicos: (i) incrementar la competitividad de la economía; y (ii) desarrollar el capital humano y productivo. Asimismo, incorpora como tema transversal: fortalecer la gobernabilidad y la transparencia, elemento necesario para que tengan lugar los avances que se plantean en ambas áreas.



## 1. Incrementar la competitividad de la economía

3.3 Para lograr un crecimiento económico sostenido que promueva la diversificación y la formalización de la economía, se deberá asegurar la creación de las condiciones para integrar los diferentes sectores y para mejorar la competitividad. Para apoyar este proceso, la acción del Banco estará orientada a: (a) apoyar la sostenibilidad fiscal; (b) desarrollar la infraestructura básica; y (c) ampliar las fuentes de crecimiento sostenible.

3.4 A continuación se detallan las acciones contempladas en la EBP para alcanzar los objetivos propuestos:

### a) Apoyar la sostenibilidad fiscal

3.5 La estrategia plantea el apoyo al fortalecimiento de la posición financiera del Gobierno (a nivel central y local), que mejore la administración del gasto público, la capacidad de repago y la situación de la deuda pública externa, promoviendo al mismo tiempo la competitividad.

3.6 El Banco contribuirá con la reforma fiscal apoyando la implementación de las leyes de responsabilidad fiscal, equidad fiscal y la reforma de la seguridad social. El área de ingresos será respaldada a través del fortalecimiento de las direcciones General de Ingresos (DGI), General de Aduanas (DGA), la Dirección de Catastro y el Registro Público. En el área de gasto público, se promoverán acciones dirigidas a asegurar la sostenibilidad de la CSS; fortalecer el proceso presupuestario, incluyendo la implementación de la Cuenta Unica del Tesoro (CUT); modernizar el sistema de contrataciones públicas, incorporando a las instituciones que lo componen (Ministerios, Contraloría y gobiernos locales); mejorar la programación de la inversión pública, incluyendo el fortalecimiento de la gestión por resultados; consolidar la implementación del SIAFPA tanto a nivel central como local;

fortalecer la Dirección Nacional de Contabilidad; implementación de la carrera administrativa y desarrollar e implementar una estrategia para el ordenamiento y uso de los activos físicos del Estado.

- 3.7 Con programas de la cartera en ejecución, se apoyará el fortalecimiento de la gestión fiscal y financiera (impuestos internos y externos, catastro y registro, SIAFPA, CUT, contabilidad, inversiones públicas)<sup>18</sup>. Además, la estrategia contempla programas para la *Fortalecimiento de la Gestión Pública*; *Fortalecimiento de la Justicia II*; y el *Fortalecimiento de la Alcaldía de Panamá*; las CT: *Diagnóstico y Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV)*; y *Acciones y Aspectos Específicos para la Implementación del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV)*; una CT regional *Fortalecimiento de Servicios de Control Interno de las Administraciones Tributarias*; y una operación FOMIN para el *Mejoramiento del Sistema Aduanero*. El desarrollo de cuatro estudios es central en la ejecución de la estrategia: un estudio sobre sostenibilidad fiscal y endeudamiento público; y tres productos no financieros (PNF) que serán desarrollados conjuntamente con el Banco Mundial: a saber, el Public Expenditure Review (PER); el Country Financial Accountability Analysis (CFAA); y el Country Procurement Assessment Report (CPAR). Los resultados de los tres últimos estudios, así como los avances en la implementación del PRODEV, sentarán las bases para la utilización de instrumentos de préstamos más flexibles.

#### **b) Desarrollar la infraestructura básica**

- 3.8 La EBP busca apoyar la expansión de la infraestructura y la reducción de los costos logísticos de hacer negocios en el país, a través de la implementación de una estrategia que comprende: (i) aumentar la cobertura eléctrica en las áreas rurales, incentivando la generación hidroeléctrica; (ii) incrementar la cobertura de agua, particularmente en las áreas rurales e indígenas, y la de saneamiento con particular atención a los centros urbanos, áreas rurales e indígenas, con el objetivo de apoyar el logro de los ODM; (iii) mejorar la infraestructura vial, establecer un Fondo de Mantenimiento Vial, y fortalecer institucionalmente al sector; (iv) definir e implementar una solución de transporte masivo para la Ciudad de Panamá; (v) promover la integración física y energética con Centroamérica, en el marco del PPP, y con la Comunidad Andina; (vi) incrementar la cobertura de las telecomunicaciones, en particular en el sector rural; y (vii) apoyar la consolidación de las reformas en los sectores de infraestructura y promover la participación privada y de los gobiernos locales.
- 3.9 Con operaciones en cartera se respaldará la expansión de la cobertura eléctrica y de agua y saneamiento así como las mejoras en la infraestructura vial y la integración vial y energética con Centroamérica<sup>19</sup>. Estas intervenciones serán complementadas con las siguientes operaciones nuevas: *Electrificación Rural*; *Proyecto de*

<sup>18</sup> Gestión Fiscal II; Apoyo al Programa Sectorial Financiero; y Programa Nacional de Administración de Tierras-PRONAT (Sist. Provisional de Catastro y Registro).

<sup>19</sup> Programa de Expansión Eléctrica; Apoyo a la Reestructuración del IDAAN; Caminos Vecinales y Puentes; Corredor de Integración Vial PPP; e Interconexión Eléctrica América Central; la CT FOMIN Fortalecimiento PYMES de Autobuses; y las CT Acelerando la Cobertura Energética Rural; y Diseño Sistema Intercepción y Tratamiento (saneamiento).

*Saneamiento de la Ciudad de Panamá, Fase I; Programa de Infraestructura Vial del Plan Puebla Panamá para la Competitividad; Fortalecimiento del Clima de Inversiones y Adaptación a la Apertura Comercial; seis CTs: Plan Nacional de Transporte; Sistema de Planificación Urbana; Apoyo al Programa de Infraestructura Vial del Plan Puebla para la Competitividad; y tres regionales para el Apoyo a la Armonización del Marco Regulatorio de Energía; y para el Desarrollo de la Cuenca Binacional Sixaola; y las operaciones FOMIN: Revisión Integral del Marco Regulatorio y de las Políticas del Sector Energético; Identificación de Mecanismos de Participación Privada para la Ampliación del Canal; Capacitación Laboral para la Ampliación del Canal; Fortalecimiento de Seguridad Aeroportuaria; Apoyo a la Participación del Sector Privado en la Provisión de Servicios de Infraestructura; Acuerdos de Concesiones de Infraestructura (Puertos); e Implementación de un Sistema de Recolección, Transporte y Tratamiento de Desechos Sólidos en Barú (Chiriquí).* Además, el PRI tiene previstas cinco operaciones: *Proyecto Hidroeléctrico Bonyic; Proyecto Hidroeléctrico Bajo de Mina; Proyecto Conversión Térmica; Aeropuerto Internacional Colón; y Proyecto de Transporte.* En complemento de estas actividades, se tiene programado los PNFs: Análisis del Sector de Inversiones; Investment Climate Assessment (ICA, BID/BM); y Lineamientos Estratégicos de Apoyo al Sector Privado.

### **c) Ampliar las fuentes de crecimiento sostenible**

- 3.10 Con el objeto de apoyar la diversificación de la economía, la EBP se concentrará en la promoción del desarrollo de los sectores que permitan potenciar el aumento en la competitividad y abran oportunidades de inserción a la población rural e indígena. Para tal fin la estrategia buscará: (i) mejorar la inserción internacional a través del desarrollo de los sectores con ventajas comparativas (turismo, agroexportación, tecnología de información y otros clusters a ser identificados por el Programa para el Fomento de la Competitividad); el fortalecimiento de la gestión de comercio exterior para la implementación de acuerdos comerciales y la promoción de la inversión; y el impulso de la integración con Centroamérica, a través del PPP, y con la CAN; (ii) apoyar la inclusión del sector rural, pueblos indígenas y mujeres, a través de su incorporación al desarrollo productivo y la promoción de nuevas oportunidades económicas a la población afectada por la apertura comercial; (iii) fomentar el desarrollo de las MIPYMES en los sectores formales de la economía; (iv) promocionar el clima de negocios y fortalecer la capacidad del sector privado para contribuir al crecimiento económico con equidad; (v) consolidar el desarrollo del sector financiero mejorando su transparencia, promoviendo el desarrollo del mercado de capitales, fortaleciendo el marco regulativo de los sectores seguros y reaseguros, cooperativas y empresas financieras, mejorando el acceso al crédito en particular para el sector de las MIPYMES y las mujeres, y mejorando la eficiencia de la banca pública; (vi) promover la innovación tecnológica, mediante el desarrollo de una política adecuada a las necesidades del país, el incremento de la inversión privada en investigación y desarrollo, el fortalecimiento del sistema de capacitación laboral, y la reducción de las rigideces en el mercado laboral; (vii) desarrollar de manera sostenible los recursos naturales, consolidando el marco institucional, legal y reglamentario de su gestión e incentivando la descentralización; y (viii) desarrollar

una estrategia institucional, financiera y física para disminuir la vulnerabilidad a desastres naturales.

- 3.11 Asimismo, en el contexto de los Lineamientos Estratégicos de Apoyo al Sector Privado, se ha elaborado una propuesta preliminar de las áreas prioritarias de acción para las distintas unidades del grupo BID que apoyan directamente al sector privado (PRI, IIC, FOMIN, y PES), así como los temas específicos que serán incluidos en la Iniciativa del Clima de Negocios. Esta propuesta está basada en un taller interno con dichas unidades y fue discutida con las autoridades y el sector privado panameño durante el proceso de consulta de la EBP.
- 3.12 La acción del Banco en apoyo al sector privado, buscará eliminar las restricciones al crecimiento, para lo cual se focalizará en las siguientes áreas: (a) promoción de la estabilidad macroeconómica; (b) desarrollo de un enfoque sectorial; y (c) promoción del comercio y la inversión. El apoyo a la estabilidad macroeconómica, es necesario dadas las restricciones impuestas por la situación fiscal para el incremento en la inversión pública. El enfoque sectorial responde a la necesidad de expandir la base exportable a través de la promoción de sectores con alto potencial exportador, a la vez que se remueven las restricciones al crecimiento. Finalmente, la promoción del comercio y la inversión complementará las actividades que apoyan sectores específicos y empresas.

**Cuadro III-1. Propuesta de Lineamientos Estratégicos de Apoyo al Sector Privado en Panamá**

Las prioridades estratégicas propuestas incluyen acciones en las siguientes áreas: (a.1) desarrollo de asociaciones público-privadas en la provisión de infraestructura y servicios básicos; (a.2) mayor participación de la empresa privada en infraestructura de energía, transporte, telecomunicaciones y agua y saneamiento; (a.3) fortalecimiento institucional a ONGs que puedan proveer capacitación y otros servicios al sector privado, de manera más costo-eficiente que el gobierno; (b.1) apoyo a inversiones seleccionadas en infraestructura y reformas al clima de negocios que generen beneficios transversales en firmas de sectores existentes (agroindustria, logística); (b.2) identificación y promoción de cadenas productivas con encadenamientos a la plataforma de exportación de servicios; (b.3) promoción de inversión extranjera directa (IED) en sectores con potencial para expandirse (turismo, servicios de tecnología); (b.4) mejoras en gobierno corporativo, en prácticas contables y gerenciales y en la adopción de prácticas de responsabilidad social empresarial; (b.5) desarrollo e implementación de esquemas de financiamiento y asistencia técnica para apoyar la innovación de firmas con alto valor agregado; (c.1) apoyo a la apertura comercial a través de los TLCs; (c.2) atracción de IED con encadenamientos a la economía nacional y potencial de transferencia de tecnología; (c.3) apoyo a encadenamientos entre las firmas locales y la plataforma de servicios de exportación; y (c.4) revisión de los sistemas nacionales de innovación y capacitación a la luz del enfoque sectorial y de los requerimientos para la promoción de IED.

Fuente: Anexo X

- 3.13 Con programas de la cartera en ejecución, se apoyará el fomento de la competitividad; el desarrollo turístico; el desarrollo sostenible de áreas rurales/indígenas; el desarrollo del sector financiero; el comercio electrónico; el sistema de capacitación laboral; la incorporación de tecnología a los procesos productivos; la protección de la propiedad intelectual; la integración física y energética de Centroamérica y la gestión ambiental<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Programa para el Fomento de la Competitividad; Apoyo a la Competitividad de Sectores Productivos; Apoyo al Sector Turismo; Desarrollo Sostenible del Darién; Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro; Programa de Apoyo al Sectorial Financiero; Centro de Ciencia, Tecnología e Innovación; Sistema de Capacitación y Empleo; Interconexión Eléctrica América Central; Corredor de



- 3.14 Estas intervenciones serán complementadas mediante una serie de operaciones de préstamo nuevas: *Actividades Prioritarias Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá; Fortalecimiento de la Gestión de Comercio Exterior; Desarrollo de la Competitividad de la Economía Rural; Desarrollo Sostenible de Barú-Divalá (Chiriquí); Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro, Fase II; Desarrollo Turismo en Areas Protegidas y Zonas Costeras; Fortalecimiento Capacidad de Gestión de la AMP; Desarrollo para la Cuenca del Canal; Descentralización de la Gestión Ambiental; Fortalecimiento del Clima de Inversiones y Adaptación a la Apertura Comercial; Consolidación de Reformas en el Sector Financiero; Transformación Tecnológica-Competitividad II; Mejoramiento de la Calidad Educativa; y Fortalecimiento Alcaldía de Panamá.*
- 3.15 Además, se prevén las siguientes CT del FOMIN: *Marco Regulatorio para la Supervisión del Sector Cooperativo; Supervisión Bancaria Consolidada Regional; Capacitación Laboral para la Ampliación del Canal; Apoyo a Microempresas Turísticas; Fortalecimiento del Agro Empresarial; Instalación del Concepto de Responsabilidad Empresarial; Certificación Etica Empresarial; Producción Limpia en Encadenamientos Productivos y Procesos de Certificación;* y tres operaciones FOMIN en el contexto del BCI: *Fortalecimiento del Clima de Negocios; Desarrollo de una Ventanilla Unica para Empresas; y Mejoras en el Sistema Aduanero.* A través del PES se desarrollarán dos operaciones: *Apoyo a Pequeños Productores Agroindustriales;* y *Provisión de Servicios Financieros a Micro y Pequeños Empresarios del Area Rural.* El PRI tiene prevista la operación *Garantía Parcial de Crédito Centro Regional de Depósito de Valores;* y la IIC tres operaciones: Línea de Crédito a Global Bank; Línea de Crédito a Banco Continental; y Línea de Crédito a Banco Universal.
- 3.16 Asimismo, se plantean las siguientes cooperaciones técnicas: *Turismo en Areas Protegidas y Marino-Costeras; Estrategia para el Sector Agropecuario; Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de la AMP; Plan Nacional de Recursos Hídricos; Estrategia de Desarrollo para Barú-Divalá (Chiriquí); y Red Hidrometeorológica.*
- 3.17 Finalmente, se desarrollarán los siguientes PNF: *Análisis del Sector Inversiones; Investment Climate Assessment (ICA, BID/BM); Lineamientos Estratégicos de Apoyo al Sector Privado; Desarrollo y Competitividad Rural; Empresas Financieras y el Sector Rural; Propuesta de Reforma de la Banca Pública; y la Rigidez del Mercado Laboral y los Problemas de la Generación de Empleo y Desempleo.*

## **2. Desarrollar el capital humano y productivo**

- 3.18 La EBP busca incrementar el capital humano y productivo para potenciar aumentos en la productividad y en el potencial de generación de ingresos, con énfasis en la población de las áreas rurales e indígenas. La estrategia focalizará sus actividades

---

Integración Vial PPP; y Programa Ambiental Nacional. Las CT FOMIN: *Aceleradora Tecnológica de Empresas; Apoyo al Desarrollo de Competencias Laborales; Desarrollo del Comercio Electrónico; Desarrollo y Promoción Propiedad Intelectual; y Participación Empresarial Producción Limpia;* dos programas regionales del PRI: *Programa de Financiamiento de Comercio Exterior; y Garantías Parciales de Crédito;* y la CT *Apoyo al Microcrédito Rural.*

en el logro de los siguientes objetivos: (a) mejorar la eficiencia y progresividad del gasto social y aumentar la cobertura y calidad de los servicios sociales en forma sostenida; y (b) mejorar el acceso a la vivienda y a la tierra.

**a) Mejorar la eficiencia y progresividad del gasto social y aumentar la cobertura y calidad de los servicios sociales en forma sostenida**

- 3.19 El Banco apoyará los esfuerzos del Gobierno para focalizar la acción del Estado en los segmentos más pobres y vulnerables de la población con miras a reducir la pobreza extrema. Para ello se apoyará la implementación de una estrategia de intervención integral concentrada en las zonas más vulnerables, mediante mecanismos de protección social y de descentralización del gasto público social.
- 3.20 Asimismo, la EBP complementará en los sectores sociales, las mejoras en la gestión de la administración financiera del sector público. Para ello buscará: (i) proteger el nivel de gasto, en particular de inversión, de los programas con mayor impacto en la reducción de la pobreza; (ii) aumentar los niveles de coordinación de las instituciones trabajando en los sectores sociales y fortalecer su capacidad gerencial; (iii) reducir la centralización del gasto público; y (vi) establecer un sistema de monitoreo y evaluación de impacto de los programas sociales.
- 3.21 Con el objetivo de apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en salud y nutrición, la EBP se centrará en los servicios básicos de salud materna e infantil, incluyendo atención en nutrición preventiva en niños menores de dos años, en áreas rurales e indígenas, las necesidades nutricionales de madres embarazadas y lactantes y niños así como la salud reproductiva. Para apoyar el desarrollo del activo más importante de los pobres, la mano de obra, la EBP se centrará en la ampliación de la cobertura con calidad particularmente en los niveles de educación preescolar y media y en el mejoramiento de la calidad en los demás niveles, incluyendo el post-secundario.
- 3.22 Con las operaciones de la cartera en ejecución se apoyarán los servicios básicos de educación preescolar y media y la salud preventiva, la reducción de la pobreza tanto rural como urbana, las inversiones sociales, el fortalecimiento de la programación de inversiones públicas y su coordinación con la administración financiera, así como el desarrollo de la política nacional indígena<sup>21</sup>. Estas intervenciones se complementarán con dos SWAPs *Protección Social I* y *Protección Social II*; un programa para el *Mejoramiento de la Calidad Educativa*; un *Programa de Transformación Institucional del Sector Salud, Fase II*; un programa de *Fortalecimiento de la Gestión Pública*; un programa de *Desarrollo Sostenible de Barú-Divalá (Chiriquí)*; tres CTs: *Diagnóstico y Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV)*; *Acciones y Aspectos Específicos para la Implementación del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV)*; y *Piloto del Sistema de Protección Social*. La estrategia también prevé los siguientes PNFs: (i) Apoyo al

---

<sup>21</sup> Programa de Desarrollo Educativo; Transformación Institucional del Sector Salud; Alivio a la Pobreza y Desarrollo Comunitario; Desarrollo Sostenible del Darién; Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro; Pobreza Urbana de Colón, y Gestión Fiscal II; y dos CTs: Emergencia por Lluvias Torrenciales en Bocas del Toro; y Fortalecimiento Institucional de Departamento de Política Nacional Indígena.

Desarrollo de un Enfoque Programático en Salud; (ii) Estudio Sectorial del Sector Educación; y (iii) dos productos no financieros a ser desarrollados conjuntamente con el Banco Mundial, el Public Expenditure Review (PER) y el Poverty Assessment.

### **b) Mejorar el acceso a la vivienda y a la tierra**

- 3.23 A fin de apoyar en la reducción del déficit habitacional y potenciar el uso de la vivienda como activo físico, la EBP asistirá la consolidación del fortalecimiento del marco legal e institucional del sector, el desarrollo de instrumentos que complementen y profundicen el financiamiento bancario disponible hacia los grupos de ingresos medios-bajos, y la ampliación y focalización de programas de subsidios existentes para atender de forma integral las necesidades de los grupos de bajos ingresos, incluidos aquellos radicados en asentamientos irregulares.
- 3.24 Asimismo, la estrategia contemplará acciones dirigidas a: (i) acelerar los procesos de regularización de la tenencia de la tierra, fomentando la participación del sector privado en la provisión de tierra para familias de bajos ingresos; y (ii) fortalecer el sistema de catastro y registro de la propiedad, tanto a nivel central como local.
- 3.25 Con las operaciones de la cartera en ejecución se apoyarán la provisión de viviendas de bajo costo y la titulación de tierras<sup>22</sup>. Estas intervenciones se complementarán con una operación para el *Desarrollo de Nuevos Instrumentos Operativos para Vivienda Social*; y el *Programa de Vivienda Social*. La estrategia también prevé los PNFs Public Expenditure Review (PER) y Poverty Assessment, que serían desarrollados conjuntamente con el Banco Mundial; y Desarrollo y Competitividad Rural.

### **3. Elemento transversal: Fortalecer la gobernabilidad y la transparencia**

- 3.26 A fin de avanzar en las dos áreas estratégicas planteadas, Panamá requiere progresos significativos en el fortalecimiento de las instituciones que respaldan el sistema democrático del país y preservan el orden y la seguridad jurídica y ciudadana. Además del diseño e implementación de una estrategia de desarrollo institucional amplia, que abarque a los tres poderes del Estado, para aumentar la eficiencia en la generación de bienes y servicios públicos, la EBP apoyará el fortalecimiento del sistema democrático y el afianzamiento del Estado de Derecho. Asimismo, promoverá el diálogo y la participación de la sociedad civil en la formulación de políticas públicas.
- 3.27 La EBP contempla: (i) respaldar la profundización del proceso democrático, mediante el apoyo a la modernización y fortalecimiento de las instituciones de los poderes legislativo y judicial; (ii) apoyar el fortalecimiento del marco regulativo para la transparencia de la gestión pública, incluyendo el sistema de contrataciones del sector público; (iii) promocionar la seguridad y convivencia ciudadana; y (iv) mejorar la gestión pública, tanto a nivel central como local. Para potenciar la ampliación de oportunidades orientadas a reducir la pobreza y generar las condiciones para una mejor gobernabilidad y una mayor transparencia en la gestión

---

<sup>22</sup> Programa de Vivienda; y Programa Nacional de Tierras (PRONAT).

pública, se prevé fortalecer el proceso de descentralización y desarrollo municipal, a través de la transferencia de competencias, la modernización de la administración pública local, el mejoramiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales, el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil y el fomento del desarrollo económico local.

- 3.28 Los programas en ejecución contribuirán al fortalecimiento del marco jurídico y del desarrollo municipal, la modernización del Estado y el diagnóstico de la situación de la seguridad ciudadana<sup>23</sup>. Estos serán complementados con nuevos programas para el *Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana*; *Fortalecimiento de la Gestión Pública*; *Fortalecimiento de la Justicia* y *Fortalecimiento Alcaldía de Panamá*; el FOMIN *Adopción de Normas Internacionales de Información Financiera*; las CTs: *Apoyo a la Preparación del Programa de Seguridad Ciudadana*; y *Fortalecimiento Tecnología de Información para el Programa de Seguridad Ciudadana*; y el PNF *Taller sobre Financiamiento Municipal*.
- 3.29 La estrategia apoyará en especial la capacidad fiduciaria y de contrataciones, el proceso presupuestario -vinculando la asignación de recursos a resultados- y la capacidad de monitoreo y evaluación. Esto se hará a través del programa *Fortalecimiento de la Gestión Pública*; dos CTs: *Diagnóstico y Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV)*; y *Acciones y Aspectos Específicos para la Implementación del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV)*; y los tres PNFs que serán desarrollados conjuntamente con el Banco Mundial: el CFAA, el CPAR y el PER. Finalmente, la capacidad del Estado para regular en forma efectiva los mercados y promover la actividad económica será fortalecida mediante la operación *Fortalecimiento Clima de Inversiones y Adaptación a la Apertura Comercial*; y el PNF *Lineamientos Estratégicos de Apoyo al Sector Privado*.

### **C. El Programa: Tamaño, Secuencia, Flujos Financieros, Instrumentos y Parámetros de Financiamiento del País**

#### **a) Tamaño y Secuencia**

- 3.30 El Programa operativo diseñado por el Banco para la implementación de la EBP 2005-2009, plantea dos escenarios de préstamos, Base y Alto (Ver Anexo I), los cuales se corresponden con los escenarios macroeconómicos descritos en el capítulo I. El Programa Operativo prioriza en una primera etapa el apoyo a la sostenibilidad fiscal, acciones de protección social y la creación de las condiciones para el crecimiento económico sostenible (mejora en el clima de inversiones, apoyo al desarrollo de la competitividad de la economía rural a la luz de la adaptación requerida para la apertura comercial, desarrollo de infraestructura de transporte y fortalecimiento del marco sectorial para el desarrollo de actividades productivas con potencial). Al mismo tiempo, apoya el fortalecimiento de la gestión pública, lo que además de mejorar la eficacia y eficiencia del gasto, permitirá la utilización de instrumentos de préstamos más flexibles. En una segunda etapa se consolidarán los esfuerzos ya iniciados en los sectores sociales y

<sup>23</sup> Fortalecimiento y Desarrollo Municipal; y tres cooperaciones técnicas: (i) Programa de Apoyo al Desarrollo Municipal; (ii) Plan de Acción para la Modernización del Sector Público; y (iii) Apoyo para el Establecimiento del Gobierno Electrónico.

en áreas donde el Banco ha mostrado tener ventaja comparativa como son electrificación rural, desarrollo sostenible y el sector financiero.

- 3.31 El **escenario base**, que totaliza US\$575 millones asume una ejecución normal de la cartera. Este escenario se corresponde con una situación financiera del sector público que presenta espacios restringidos para inversiones nuevas durante 2005, el primer año de la estrategia.
- 3.32 El **escenario alto**, que incluye el escenario bajo y US\$295 millones adicionales, por un monto de US\$870 millones, es producto de: (i) una mayor capacidad de absorción del país, resultante de mejoras en la situación fiscal y del fortalecimiento institucional, lo cual se traduce en una mejora sensible en la cartera en ejecución; y (ii) avances en las reformas para la implementación de la Estrategia Competitiva Nacional (ECN).
- 3.33 La activación del Escenario Alto está condicionada al logro de las siguientes metas de tipo macroeconómico, institucional y de ejecución de cartera:
- Déficit anual del sector público no financiero (excluyendo la ACP) no mayor al 2% del PIB, conforme a las metas establecidas en la ley 20 del 2002, Ley de Responsabilidad Fiscal, permitiendo una reducción de la deuda pública mayor a la del escenario base (ver escenario macroeconómico alto).
  - Puesta en marcha de la “Torre de Control”. Esta oficina, bajo el Ministerio de Economía y Finanzas, prestará apoyo a través del monitoreo de la ejecución de proyectos y el fortalecimiento de las unidades ejecutoras, así como de una mayor coordinación con la Dirección de Inversiones Públicas y la Dirección de Cooperación Internacional, ambas del MEF. Por esta vía, se busca mejorar la ejecución de las operaciones financiadas con recursos externos.
  - La proyección de desembolsos para 2007 alcanza al menos el 25% del saldo por desembolsar de la cartera de préstamos de inversión elegibles del Banco, y es reflejado en el Presupuesto General del Estado (PGE) para el Ejercicio Fiscal de ese año. Esto estaría reflejando una reducción en el plazo promedio efectivo de 8-9 a 6 años para la ejecución de la cartera, lo que marcaría una mejora sustancial en la capacidad de absorción del país, incrementando el nivel promedio de desembolsos (US\$155 millones) a un monto ligeramente superior al observado en 1997 (US\$145 millones)<sup>24</sup>.
- 3.34 Para apoyar la mejora en la ejecución de los programas de la cartera, se ha iniciado un proceso de revisión de la misma, con miras a alinearla con las prioridades del Programa del Gobierno y, por ende, con las áreas estratégicas planteadas en la EBP. Asimismo, además del ejercicio anual de revisión de cartera del Banco, se llevarán a cabo reuniones trimestrales con el MEF, lo que irá acompañado de acciones dirigidas a la simplificación de procesos del Banco y flexibilización de la ejecución, en el contexto de la administración de operaciones. Paralelamente, se procurará simplificar el diseño de los proyectos y apoyar el desarrollo de enfoques programáticos que faciliten la programación y la coordinación de la inversión dentro del marco de políticas establecidas por el Banco. Finalmente, se apoyarán

---

<sup>24</sup> Ver Anexo XI.

acciones dirigidas a fortalecer institucionalmente a las unidades ejecutoras, tanto a través de los programas individuales como del PRODEV. En este contexto, será crucial el apoyo del Banco para el fortalecimiento de la Torre de Control que implica el fortalecimiento de las Direcciones de Inversión Pública y de Cooperación Internacional, todas en el MEF.

**b) Efectos financieros de los flujos de recursos<sup>25</sup>**

3.35 Si bien la deuda del país con el BID oscila entre un 11.6% y 13.6% de la deuda pública externa en el escenario base, y alcanza un máximo de alrededor del 16.5% en el escenario alto, los indicadores de exposición se ubican por debajo de los límites establecidos por el BID en ambos escenarios: (i) la exposición del BID no supera el 2% en ninguno de los dos escenarios (frente al 18% fijado); (ii) el servicio de la deuda del BID como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios no supera el 3% en ninguno de los dos casos (frente al 8% establecido). Aún excluyendo las reexportaciones, el servicio de la deuda del BID no sobrepasaría el 6% en ninguno de los dos escenarios; y (iii) si bien el servicio de la deuda del BID como porcentaje del servicio de la deuda externa alcanza un máximo de 18.5% en el escenario base y de 19.4% en el escenario alto, dicho porcentaje está muy por debajo del máximo establecido para el indicador (30%).

Cuadro III-2 Indicadores de Exposición del Banco en Panamá

Flujos Financieros (US\$ millones)	2004	Escenario Base					Escenario Alto				
		2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
Aprobaciones	0	205	235	110	0	0	205	235	255	120	0
Desembolsos	37	110	170.1	191.6	141.2	90.5	110	170.1	231.8	200.7	140
Repagos	74.3	85.9	88.2	90.5	92.3	93.8	85.9	88.2	90.5	92.3	93.8
Intereses y cargos	39.6	46.5	53.1	52.1	47.4	43.2	46.5	53	53.8	50	45.3
Flujo Neto	-76.9	-22.3	28.9	49.1	1.5	-46.5	-22.3	28.9	87.5	58.4	1
<b>Indicadores (en %)</b>											
Exposición del BID (<18%)	1.4	1.3	1.4	1.4	1.4	1.3	1.3	1.4	1.5	1.5	1.5
Servicio Deuda Externa/Exportaciones ByS	16.2	15.2	24.1	13.9	24.3	12.4	15.2	24.0	13.5	23.4	11.4
Servicio Deuda Externa /Export. excluyendo Reexportaciones	34.8	32.5	51.8	29.9	52.1	26.7	32.5	51.4	29.0	50.2	24.4
Servicio Deuda BID/Exportaciones ByS (<8%)	2.5	2.8	2.7	2.6	2.4	2.2	2.8	2.7	2.6	2.4	2.2
Servicio Deuda BID/Export. excluyendo Reexportaciones (<8%)	5.5	5.9	5.8	5.5	5.1	4.7	5.9	5.8	5.5	5.1	4.7
Servicio Deuda BID/Servicio Deuda Externa (<30%)	15.7	18.2	11.3	18.4	9.8	17.7	18.2	11.3	19.1	10.2	19.3
Deuda Total con el BID	842	866	948	1,049	1,098	1,095	866	948	1,089	1,198	1,244
Total Deuda Externa (US\$ millones)	7,255	7,266	7,556	7,833	8,132	8,339	7,266	7,499	7,658	7,814	7,817

Fuente: Proyecciones BID, FMI, MEF, e INDESA

3.36 La relación financiera neta del Banco con Panamá no estaría afectando negativamente la sostenibilidad de la deuda, ni la capacidad de repago futura del país. De hecho, en el escenario base, tanto la deuda pública como la deuda pública externa como porcentaje del PIB se reducirían hasta alcanzar las metas establecidas

<sup>25</sup> Ver Anexo XII.

por la LRF: 50% y 35% del PIB, respectivamente, para el año 2017 (Ver Anexo VI). Los nuevos instrumentos podrían ser utilizados por las autoridades para retirar deuda existente mediante el reemplazo con deuda multilateral, en condiciones que permita una programación financiera menos volátil y en mejores términos.

### **c) Instrumentos**

- 3.37 A efectos de introducir una mayor flexibilidad, la EBP con Panamá plantea potenciar el uso de los instrumentos disponibles tanto financieros (préstamos de inversión, de políticas, multifase, cooperaciones técnicas reembolsables y no reembolsables), como no financieros (estudios, apoyos técnicos y talleres). Todo esto será reforzado por la acción del Grupo del Sector Privado (PRI, IIC, FOMIN y PES). Se promoverá el enfoque programático sectorial inicialmente mediante el uso de los instrumentos tradicionales de inversión y PBLs y, conforme se avance en el fortalecimiento de las capacidades institucionales locales y en la coordinación con los donantes, se incorporará el uso de instrumentos más flexibles tales como los Préstamos en Función de Resultados (PDLs). En los Anexos I y II se detallan los instrumentos y mecanismos propuestos tentativamente.
- 3.38 En la medida en que el Banco incorpore nuevas políticas y prácticas que amplíen el uso de recursos en los préstamos de inversión, el diseño de nuevas operaciones podrá flexibilizarse y eventualmente también se podrá revisar la cartera con el propósito de introducir mayor flexibilidad. La EBP hará énfasis en el logro de los avances institucionales necesarios para la utilización de instrumentos de préstamos más flexibles que permitan la utilización oportuna de los recursos. Para lograr el desarrollo institucional requerido, se utilizarán fondos de cooperación técnica (PRODEV) y se procurará que las nuevas operaciones incluyan recursos para ese fin, como parte del financiamiento del Banco.
- 3.39 En el contexto de las reformas que se derivarán tanto del Plan de Acción para implementar la Estrategia Competitiva Nacional (ECN), apoyada por el Banco a través del Programa Nacional de Competitividad, como de la implementación del TLC con Estados Unidos, se plantea la utilización de un PBL-Programático en el área de promoción del clima para la inversión. Este instrumento también será utilizado en la implementación de las reformas previstas por el Gobierno en el área financiera, cuya definición está siendo respaldada por el Banco con la CT en ejecución Apoyo al Programa Sectorial Financiero. Dada la relevancia de estas dos áreas para el incremento de la competitividad de la economía, se adoptará un enfoque programático bajo dicho objetivo estratégico.
- 3.40 La voluntad del Gobierno por desarrollar enfoques sectoriales integrales para desarrollo rural así como para la reducción de pobreza y protección social llevarían a considerar el uso de la modalidad de SWAPS en estos sectores. Mientras se avanza en el fortalecimiento de la capacidad fiduciaria del país, se trabajaría en una primera instancia con reglas acordadas con los cooperantes. Por otro lado, dados los desafíos en la cobertura de energía rural, el Gobierno estudia, con apoyo del Banco, mecanismos para aplicar el financiamiento de incentivos a la inversión privada en electrificación rural, los cuales podrían apoyarse utilizando PDLs.

#### **d) Parámetros de financiamiento del País**

- 3.41 Con la aprobación de medidas de política dirigidas a modificar disposiciones específicas que restringían el uso de recursos del Banco en los préstamos de inversión, surge la necesidad de manejar una serie de riesgos con respecto a su implementación. Para manejar estos riesgos se establecieron los Parámetros de Financiamiento de País (PFPs) para cada uno de los países prestatarios. Los PFPs son establecidos de acuerdo a la situación de cada país y representan un esfuerzo para ajustar la elegibilidad de gastos de acuerdo a las necesidades específicas de los mismos en lugar de aplicar un enfoque general (“one-size-fits-all”). Estos parámetros tienen como objetivo proveer a cada país un marco de financiamiento general para los proyectos financiados por el Banco. Los Parámetros de Financiamiento de País para Panamá y su correspondiente nota de soporte se presentan en el Anexo XIII.

#### **D. Coordinación de la Cooperación Internacional**

- 3.42 La cooperación externa en Panamá proviene principalmente de tres fuentes multilaterales (BID, Banco Mundial, PNUD) y seis fuentes bilaterales (Unión Europea, USAID, Corporación Andina de Fomento, JICA, AECI y FIDA). La cooperación se encuentra fragmentada en 9 sectores, concentrándose en los sectores de Desarrollo Rural y Agrícola, Protección Ambiental; Reducción de Pobreza y Protección Social; Sectores Sociales; y Modernización del Estado. La dispersión existente en las intervenciones de la cooperación internacional ofrece oportunidades de coordinación que deben ser potenciadas para apoyar al país con un enfoque programático en algunos sectores clave. La distribución sectorial de la participación por agencia en los distintos sectores, actualmente en ejecución y prevista en el programa futuro, se esboza en el Cuadro III-3. Además, en el Anexo XIV se presenta una descripción detallada de la participación de la cooperación internacional en las áreas de la EBP.



**Cuadro III-3. Cooperación Internacional en Panamá  
Principales Areas de Trabajo**

Pilar Estrategia	Competitividad Económica					Capital Humano		Gobernanza	
	Área	Mercados Financieros	Transporte e Infraestruc.	Competit. y Comercio	Des. Rural y Agrícola	Protección Ambiental	Red. Pobreza y Prof. Social	Sectores Sociales	Modern. del Estado
<b>Cooperante</b>									
<b>BID</b>									
<b>Banco Mundial</b>									
<b>PNUD</b>									
<b>Unión Europea</b>									
<b>USAID</b>									
<b>CAF</b>									
<b>JICA</b>									
<b>AECI</b>									
<b>FIDA</b>									

■ Áreas participación

■ Áreas mayor énfasis

3.43 La EBP apoyará acciones del gobierno en materia de coordinación de donantes, mediante el fortalecimiento de la Dirección de Cooperación Internacional del MEF, en el contexto del PRODEV. En este contexto, para fortalecer la coordinación con las fuentes de cooperación internacional relevantes en Panamá y posibles cofinanciadores, se promoverá la realización de reuniones periódicas para definir prioridades estratégicas que sirvan de base para desarrollar enfoques programáticos, así como acciones de seguimiento. Lo anterior redundará en una mejor complementariedad y armonización de las distintas intervenciones de los cooperantes. Paralelamente, la estrategia apoyará la mejora en la gestión pública, que permitirá aumentar el impacto de la inversión pública y abrirá el espacio para el uso de instrumentos de préstamo y cooperación más flexibles.

#### **E. Riesgos de la Implementación de la Estrategia**

3.44 Los principales riesgos en la implantación de la estrategia se concentran en tres ámbitos: político, económico y situación externa.

- i. En el **área política**, podrían surgir dificultades para lograr el consenso para la aprobación e implantación de las reformas. Este riesgo se minimizaría con la composición de la Asamblea Nacional, en la que el gobierno cuenta con 42 (54%) de las 78 curules<sup>26</sup>. El Banco apoyará el fortalecimiento técnico de los poderes Ejecutivo y Legislativo para contribuir al diálogo y la búsqueda de consensos.
- ii. En la **esfera económica**, las restricciones impuestas por la LRF podrían ser afectadas por factores externos o por un relajamiento fiscal. Potenciales shocks temporales en algunos parámetros clave (crecimiento

<sup>26</sup> De las 42 curules del oficialismo, 41 corresponden al Partido Revolucionario Democrático (PRD) y 1 al Partido Popular (PP). La asamblea fue elegida por un periodo de 5 años, el mismo que el Presidente de la República, de septiembre de 2004 a junio de 2009.

económico, inflación, crecimiento en importaciones, balance en cuenta corriente de la balanza de pagos o flujos de capital que no crean deuda), serían manejables bajo ambos escenarios, atrasando por dos o tres años la tendencia descendiente en la reducción de la deuda pública como porcentaje del PIB. Sin embargo, un relajamiento fiscal sólo podría ser atenuado por tasas de crecimiento económico superiores al 4,0% que permitieran un aumento en la carga tributaria similar al producido por el relajamiento fiscal. Para alcanzar tasas de crecimiento sostenidas el Banco apoyará al Gobierno en el desarrollo de fuentes alternativas de crecimiento que permitan una mayor formalización de la economía y, por ende, un aumento en la recaudación tributaria.

- iii. La evolución de la **situación externa** puede impactar negativamente a Panamá, afectando el logro de los objetivos de la EBP. Dentro de las posibles fuentes de riesgo en el ámbito externo se encuentran: el aumento de los precios del petróleo y de las tasas de interés, y el deterioro del crecimiento económico mundial. Los efectos de estos tres factores sobre el crecimiento de las exportaciones, la inversión privada (nacional y extranjera) y la dirección de los flujos de capital, podrían afectar significativamente el logro de los objetivos de la EBP. Para mitigar el efecto de los posibles choques de origen externo, el Banco apoyará al Gobierno en el mantenimiento de una situación fiscal sana, promoviendo además la consolidación de las reformas en el sector financiero, de manera que no afecten la calificación de riesgo soberano de la deuda panameña.

## **F. Seguimiento de la Estrategia**

- 3.45 Con el propósito de monitorear el cumplimiento de los objetivos propuestos en la estrategia y facilitar el proceso de evaluación, se han definido indicadores de desempeño para cada uno de los objetivos específicos, de común acuerdo con las autoridades. Estos indicadores, detallados en la Matriz de la Estrategia del Banco y en el Anexo XV, procuran medir la cantidad y calidad de los resultados logrados a través de las intervenciones del Banco.
- 3.46 La supervisión y evaluación de la implementación de la EBP se hará a través de los mecanismos regulares con los que cuenta el Banco, tales como la actualización anual de la EBP, los ejercicios de revisión de cartera y de programación y los informes de terminación de proyecto (PCRs). Además, se hará una revisión de medio término de la estrategia a los dos años de su aprobación. El monitoreo de la estrategia se hará en estrecha colaboración con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y a través de éste con las diversas entidades ejecutoras. El MEF recibirá el apoyo del Banco para desarrollar/fortalecer sus sistemas de seguimiento y monitoreo, tanto al nivel de la EBP (PRODEV) como de proyectos individuales.
- 3.47 Una vez aprobada la estrategia se elaborará, en coordinación con las autoridades, un Plan de seguimiento del desempeño que servirá de base para la actualización de dicha estrategia y para su revisión de medio término.

#### IV. AGENDA DE DIÁLOGO

- 4.1 La agenda de diálogo será un instrumento útil para mantener el foco en los aspectos estratégicos, al tiempo que se avanza en la solución de aspectos operativos.
- 4.2 El diálogo se concentrará en:
- **Avances en las reformas para el mejoramiento de la gestión pública**, con énfasis en la sostenibilidad fiscal y la transparencia, incluyendo el fortalecimiento de la justicia, la modernización de la CGR, así como la implantación de las recomendaciones del PER, CFAA y el CPAR. Dada la relevancia de la situación de la CSS en el contexto fiscal, inicialmente el Banco concentrará sus esfuerzos en la definición de los instrumentos a utilizar para apoyar a las autoridades en esta área y que incluirían entre otros, estudios, asistencia técnica y respaldo financiero.
  - **Desarrollo de una agenda para el desarrollo rural**, que incluya el desarrollo del marco institucional para atender dicho sector y que considere la participación de los gobiernos locales.
  - **Esfuerzos para apoyar un proceso sostenido de mejoramiento del ambiente de negocios y apertura comercial** que incluya, entre otros: acciones para impulsar el desarrollo de capital humano; reformas al mercado laboral; implementación de los Lineamientos Estratégicos de Apoyo al Sector Privado; acciones para la apertura de los sectores de agua y saneamiento y transporte interno, así como para el desarrollo de una política energética; acciones para mejorar la eficiencia de la banca pública; contribución del Banco en la profundización de la integración regional y en la implementación de los tratados de libre comercio; y rol del Banco en la ampliación del Canal y en el desarrollo de las Areas Revertidas.
  - **Ejecución de la cartera de préstamos**, con miras a continuar los esfuerzos para mejorar la capacidad de absorción del país, su capacidad institucional y la relevancia de la acción del Banco. Asimismo, se revisarán los aspectos institucionales vinculados a las mejoras en la ejecución y se desarrollará e implementará un Plan de Monitoreo y Seguimiento de la Estrategia.

PROGRAMA OPERATIVO DEL GRUPO DEL BANCO, 2005-2009  
PROGRAMA DE PRÉSTAMOS (MILLONES DE US\$)

	No. Operación	Escenarios	
		Base	Alto
<b><i>Incrementar la competitividad de la economía</i></b>			
Actividades Prioritarias Cuenca Hidrográfica Canal de Panamá (*)	PN-0139	20.0	20.0
Proyecto de Saneamiento de la Ciudad de Panamá, Fase I	PN-0062	45.0	45.0
Fortalecimiento Gestión Comercio Exterior	PN-L1001	5.0	5.0
Fortalecimiento Capacidad de Gestión de la AMP	PN-0152	5.0	5.0
Desarrollo Sostenible de Barú-Divalá (Chiriquí)	PN-L1005	20.0	20.0
Fortalecimiento del Clima de Inversiones y Adaptación a la Apertura Comercial	PN-0160	100.0	100.0
	<b><i>Sub-total</i></b>	<b>195.0</b>	<b>195.0</b>
<b><i>Desarrollar el capital humano y productivo</i></b>			
Desarrollo Nuevos Instrumentos Operativos para Vivienda Social	PN-L1004	10.0	10.0
	<b><i>Sub-total</i></b>	<b>10.0</b>	<b>10.0</b>
	<b>TOTAL 2005</b>	<b>205.0</b>	<b>205.0</b>
<b><i>Incrementar la competitividad de la economía</i></b>			
Desarrollo de la Competitividad de la Economía Rural	PN-0141	70.0	70.0
Descentralización de la Gestión Ambiental	PN/SN	15.0	15.0
Infraestructura Vial del Plan Puebla Panamá para la Competitividad	PN/SN	70.0	70.0
CT Apoyo Fortalecimiento del Clima de Inversiones y Adaptación a la Apertura Comercial	PN/SN	5.0	5.0
	<b><i>Sub-total</i></b>	<b>160.0</b>	<b>160.0</b>
<b><i>Desarrollar el capital humano y productivo</i></b>			
Protección Social, Fase I	PN/SN	40.0	40.0
	<b><i>Sub-total</i></b>	<b>40.0</b>	<b>40.0</b>
<b><i>Fortalecer la gobernabilidad y la transparencia</i></b>			
Fortalecimiento de la Gestión Pública	PN/SN	20.0	20.0
Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana	PN-L1003	20.0	20.0
Fortalecimiento de la Justicia II	PN/SN	20.0	20.0
	<b><i>Sub-total</i></b>	<b>60.0</b>	<b>60.0</b>
	<b>TOTAL 2006</b>	<b>260.0</b>	<b>260.0</b>
<b><i>Incrementar la competitividad de la economía</i></b>			
Electrificación Rural	PN-0150	30.0	30.0
Desarrollo Sostenible Bocas del Toro, Fase II	PN/SN	35.0	35.0
Desarrollo Turismo en Áreas Protegidas y Zonas Costeras	PN/SN	0.0	15.0
Desarrollo para la Cuenca del Canal	PN/SN	0.0	40.0
Consolidación Reformas en el Sector Financiero	PN/SN	0.0	100.0
Transformación Tecnológica-Competitividad II	PN/SN	0.0	20.0
	<b><i>Sub-total</i></b>	<b>65.0</b>	<b>240.0</b>
<b><i>Desarrollar el capital humano y productivo</i></b>			
Programa Multifase Transformación Institucional Sector Salud, Fase II	PN/SN	35.0	35.0
Mejoramiento de la Calidad Educativa	PN/SN	0.0	40.0
Protección Social, Fase II	PN/SN	0.0	40.0
Vivienda Social	PN-L1002	0.0	40.0
	<b><i>Sub-total</i></b>	<b>35.0</b>	<b>155.0</b>
<b><i>Fortalecer la gobernabilidad y la transparencia</i></b>			
Fortalecimiento Alcaldía de Panamá	PN/SN	10.0	10.0
	<b><i>Sub-total</i></b>	<b>10.0</b>	<b>10.0</b>
	<b>TOTAL 2007-09</b>	<b>110.0</b>	<b>405.0</b>
		<b>575.0</b>	<b>870.0</b>

(\*) Aprobado

**GRUPO SECTOR PRIVADO 2005-2009**  
**(MILLONES DE US\$)**

<b>Número y Nombre de Operación</b>	<b>Monto</b>
<b><i>PRI</i></b>	
PN-0155 Proyecto Hidroeléctrico Bonyic	15.0
PN/SN Proyecto Hidroeléctrico Bajo de Mina	15.0
PN/SN Proyecto Conversión Térmica	39.0
PN-0154 Aeropuerto Internacional Colón	35.0
PN/SN Proyecto de Transporte	20.0
PN/SN Garantía Parcial de Crédito Centro Regional de Depósito de Valores	25.0
<b><i>TOTAL PRI</i></b>	<b><i>149.0</i></b>
<b><i>IIC</i></b>	
S/N Línea de Crédito a Global Bank	10.0
S/N Línea de Crédito a Banco Continental	15.0
S/N Línea de Crédito a Banco Universal	1.0
<b><i>TOTAL IIC</i></b>	<b><i>26.0</i></b>
<b><i>FOMIN</i></b>	
TC/SN Mejoras en el Sistema Aduanero (BCI)	0.500
PN-M1002 Revisión Integral del Marco Regulatorio y las Políticas del Sector Energético	0.500
TC/SN Identificación Mecanismos de Participación Privada para la Ampliación del Canal	1.200
TC/SN Capacitación Laboral para la Ampliación del Canal	2.000
TC-02-05-040 Fortalecimiento de Seguridad Aeroportuaria	0.500
TC/SN Apoyo a la Participación del Sector Privado en la Provisión de Servicios de Infraestructura	0.500
TC/SN Línea de Actividad de Acuerdos de Concesiones de Infraestructura (Puertos)	0.500
TC/SN Marco Regulatorio para la Supervisión del Sector Cooperativo	1.200
TC-03-04-008 Supervisión Bancaria Consolidada Regional	1.150
TC/SN Apoyo a Microempresas Turísticas	0.750
TC/SN Producción Limpia en encadenamientos productivos y procesos de certificación	1.600
TC/SN Fortalecimiento Clima de Negocios (BCI)	0.400
TC/SN Desarrollo de una Ventanilla Única para Empresas (BCI)	0.500
PN-M1001 Adopción de Normas Internacionales de Información Financiera	0.490
TC/SN Implementación de un Sistema de Recolección, Transporte y Tratamiento de Desechos Sólidos en Barú (Chiriquí)	0.100
TC/SN Fortalecimiento del Agro Empresarial	0.100
TC/SN Instalación del Concepto de Responsabilidad Empresarial	0.100
TC/SN Certificación Ética Empresarial	1.500
<b><i>TOTAL FOMIN</i></b>	<b><i>13.590</i></b>
<b><i>PES</i></b>	
TC/SN Apoyo a Pequeños Productores Agroindustriales	0.600
TC/SP Provisión de Servicios Financieros a Micro y Pequeños Empresarios del Area Rural	0.400
<b><i>TOTAL PES</i></b>	<b><i>1.000</i></b>

**PROGRAMA DE COOPERACIONES TÉCNICAS**  
**(MILES DE US\$)**

<b>Número y Nombre de Operación</b>	<b>Monto</b>
Diagnóstico y Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV)	450.000
Acciones y Aspectos Específicos para la Implementación del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV)	1600.000
RG-T1079 Fortalecimiento de Servicios de Control Interno de las Administraciones Tributarias	243.000
TC/SN Apoyo a la Armonización Regional del Marco Regulatorio de Energía	500.000
TC/RG (GEF) PDFB Cuenca Binacional/Sixaola	500.000
TC/SN: Plan Nacional de Transporte	800.000
TC/SN: Sistema de Planificación Urbana	1000.000
TC/RG (GEF) BID Cuenca Binacional/Sixaola	3000.000
Apoyo al Programa de Infraestructura Vial del Plan Puebla para la Competitividad	400.000
TC/SN Turismo en Areas protegidas y Marino-Costeras	150.000
TC/SN Estrategia para el Sector Agropecuario (Fortalecimiento MIDA)	500.000
PN-T1008 Fortalecimiento Capacidad de Gestión de la Autoridad Marítima de Panamá (AMP)	150.000
TC/SN Plan Nacional de Recursos Hídricos (ANAM)	300.000
PN-T1007 Estrategia de Desarrollo para Barú-Divalá (Chiriquí) (Ministerio de la Presidencia)	550.000
TC/SN Red Hidrometeorológica (ANAM)	150.000
PN-T1011 Piloto del Sistema de Protección Social	142.000
PN-T1009 Apoyo a la Preparación del Programa de Seguridad Ciudadana	294.420
PN-T1010 Fortalecimiento Tecnología de Información y Comunicación Programa Seguridad Ciudadana	78.540
<b>TOTAL</b>	<b>10807.960</b>

**PRODUCTOS NO FINANCIEROS Y DE LABOR ANALÍTICA**

<b>Nombre</b>	<b>Año</b>	<b>Unidad Responsable</b>
<b><i>Incrementar la competitividad de la economía</i></b>		
Sostenibilidad Fiscal y Endeudamiento Público	2005	RE2
Análisis del Sector Inversiones	2005	FI2
Investment Climate Assessment (ICA, BID/BM)	2005/2006	FI2
Lineamientos Estratégicos de Apoyo al Sector Privado	2005	FI2
Desarrollo y Competitividad Rural	2006	EN2
Propuesta de Reforma de la Banca Pública	2006	FI2
La Rigidez del Mercado Laboral y los Problemas de Generación de Empleo y Desempleo	2006	COF/CPN
Empresas Financieras y el Sector Rural	2006	FI2
<b><i>Desarrollar el capital humano y productivo</i></b>		
Public Expenditure Review (PER, BID/BM)	2005/2006	SC2
Apoyo al Desarrollo de un Enfoque Programático en Salud	2006	SO2
Estudio Sectorial de Educación	2006	SO2
Poverty Assessment (BID/BM)	2005/2006	SO2
<b><i>Fortalecer la gobernabilidad y la transparencia</i></b>		
Country Financial Accountability Analysis (CFAA, BID/BM)	2005/2006	SC2
Country Procurement Assessment Report (CPAR, BID/BM)	2005/2006	SC2
Taller sobre Financiamiento Municipal	2005	EN2