

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Y DE LA CORPORACIÓN
INTERAMERICANA DE INVERSIONES

PANAMÁ

**ESTRATEGIA DEL GRUPO BID CON PANAMÁ
2021-2024**

MAYO 2021

El presente documento fue preparado por Carlos Garcimartín (CID/CPN), Ana Victoria de Obaldía (CID/CPN), Jhonatan Astudillo (CID/CPN), y Neile Quintero (CID/CID), bajo la supervisión de Rocio J. Medina-Bolivar (CID/CPN) y Fernando Quevedo (CID/CID). Contó con la colaboración de Laura Alonso (CID/CID), Germán Zappani (CID/CPN), Diana Remón (CID/CPN), Maria Cecilia Acevedo (DSP/SPK), Masato Okumura (LAB/DIS), Marta Ruiz Arranz (CID/CID), Nicolás Avilan (DSP/CPN), Joaquín Lennon (DSP/SPK), Nicole Orillac (DIS/CPN), Denise Bonome (DIS/CPN), Omar Samayoa (CSD/CCS) y Aymé Sosa (CSD/CCS).

De conformidad con la Política de Acceso a la Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	i
I. CONTEXTO DEL PAÍS	1
II. PRESENCIA DEL GRUPO BID EN PANAMÁ	3
III. ÁREAS PRIORITARIAS	10
A. Modernización de la gestión pública	10
B. Mejorar la provisión de servicios básicos.....	12
C. Reactivar y diversificar la actividad productiva.....	14
IV. ESCENARIO FINANCIERO ESTIMADO	18
V. ASPECTOS DE IMPLEMENTACIÓN	18
VI. RIESGOS.....	20
ANEXO I: Matriz de Resultados y Matriz de Sistemas Nacionales	22
ANEXO II: Principales Indicadores Económicos y Sociales.....	27
ANEXO III: Escenario Financiero Estimado de Deuda Soberana 2021-2024	28
ANEXO IV: Matriz de Efectividad del Desarrollo (resumen)	29
ANEXO V: Recomendaciones del CPE de OVE	30

ENLACES ELECTRÓNICOS

1. Desafíos para el Desarrollo del País, CDC ([Enlace](#))
2. [Nota técnica fiduciaria](#)
3. [Resumen de cartera](#)
4. [Consulta con la Sociedad Civil](#)
5. Plan Estratégico de Gobierno de Panamá ([Enlace](#))

Abreviaturas

ACT	Actividades Científicas y Tecnológicas
AECID	Agencia Española de Cooperación internacional y Desarrollo
AGESIC	Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento
AIG	Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental
AL	América Latina
ALC	América Latina y Caribe
APP	Alianza Público-Privada
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAIPI	Centros de Atención Integral a la Primera Infancia
CDC	<i>Country Development Challenges</i> (Desafíos de Desarrollo del País)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CPE	Evaluación del Programa de País
EBP	Estrategia del Grupo BID con el País
GAFI	Grupo Acción Financiera Internacional
GEI	Gases de Efecto Invernadero
I+D	Investigación y desarrollo
IDAAN	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
IGC	Índice Global de Competitividad
INAC	Instituto Nacional de Cultura
ISM	Iniciativa Salud Mesoamérica
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
LA/FT	Lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MICS	Encuesta de Propósitos Múltiples por Conglomerados
MIPYMEs	Micro, pequeñas y medianas empresas
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OREALC	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PIB	Producto Interno Bruto
PIMUS	Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes
PTMC	Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas
PYMEs	Pequeñas y Medianas Empresas
SDL	Préstamo Especial de Desarrollo (<i>Special Development Loan</i>)
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
SIREGES	Sistema de Información de Registros y Estadísticas
SPNF	Sector Público No Financiero
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
TFPP	Programa de Facilitación de Financiamiento al Comercio Exterior
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
WEF	Foro Económico Mundial

RESUMEN EJECUTIVO

Contexto	<p>La marcada desaceleración de la economía de Panamá tras concluir la expansión del Canal en 2016 aunado a un ritmo de reducción de la pobreza inferior a lo esperado durante el período de mayor expansión económica, puso en evidencia la necesidad de diversificar la estructura productiva y desarrollar nuevas fuentes de crecimiento con atención a criterios de inclusión y resiliencia. En respuesta a este desafío, en los últimos 5 años el país ha implementado acciones para promover el crecimiento de sectores como el turismo, mayor competitividad del conglomerado logístico y mejoras en la prestación de servicios básicos, en particular, en comarcas indígenas. Los efectos de la pandemia del COVID-19 acentúan la importancia de que Panamá avance en estas áreas, al ser uno de los países más afectados de la región, tanto en el ámbito sanitario como el económico. En este contexto, en los próximos años el país deberá balancear acciones para sortear los impactos más inmediatos de la crisis con iniciativas que apunten a la recuperación sostenible de la actividad productiva y a la inclusión, así como a adaptar su economía a los cambios impuestos por el COVID-19.</p>
Presencia del Grupo BID en Panamá	<p>La Estrategia del Grupo BID (EBP) 2015-2019 se focalizó en tres áreas: (i) mejorar la prestación de servicios básicos a la población en situación de pobreza; (ii) fortalecer el perfil educativo de la población; y (iii) profundizar los servicios logísticos, la eficiencia y la conectividad de la infraestructura productiva. El Grupo BID aprobó recursos por US\$3.975 millones, que incluyen US\$3.396 millones en 25 operaciones con garantía soberana (US\$1.346 millones de préstamos de inversión, US\$1.650 millones de apoyo a reformas de política y US\$400 millones de emergencia). Se aprobaron 74 cooperaciones técnicas y una donación por US\$28,7 millones. BID Invest aprobó operaciones por US\$545 millones y BID LAB por US\$6 millones.</p>
Áreas Prioritarias	<p>Dados los desafíos del país y el impacto del COVID-19, el objetivo de la EBP 2021-2024 es apoyar a las autoridades a detonar un proceso de recuperación económica que contribuya a que Panamá se consolide, en el mediano plazo, como país de altos ingresos de manera inclusiva y sostenible. Durante el proceso de diálogo, se identificaron tres áreas en las cuales el Grupo BID puede contribuir a este objetivo en los próximos años: (i) modernización de la gestión pública; (ii) mejorar la provisión de servicios básicos; y (iii) reactivar y diversificar la actividad productiva. El acompañamiento del Grupo BID se ajustará a las necesidades del país asociadas con la crisis sanitaria y su impacto social y económico, así como al proceso de recuperación del crecimiento. Las tecnologías de la información serán consideradas en cada área estratégica y transversalmente se abordarán los temas de género, diversidad, sostenibilidad ambiental y adaptación al cambio climático, y fortalecimiento institucional.</p>
Escenario Financiero Estimado	<p>El Banco prevé aprobaciones anuales con garantía soberana de US\$465 millones en promedio, para un total de US\$1.861 millones para el periodo 2021-2024. Al finalizar la Estrategia, la deuda con el BID podría representar 45,6% de la deuda multilateral y 9,2% de la deuda pública total.</p>
Aspectos de Implementación	<p>Para contribuir al objetivo de la Estrategia, el Banco trabajará con las autoridades para acelerar la ejecución de la cartera, y se procurarán sinergias dentro del Grupo BID y con la cooperación internacional. Se continuará el proceso de consolidación del sistema integrado de información financiera ISTMO y la Cuenta Única del Tesoro, incrementando el uso de los sistemas nacionales a largo plazo.</p>
Riesgos	<p>Los principales riesgos están asociados a los desafíos fiscales, financieros y sociales que enfrenta el país tras la crisis del COVID-19 y la permanencia en la lista gris del GAFI. Estos temas pueden afectar la inversión, la disponibilidad de financiamiento tanto para el sector público como privado, y la cohesión social. Finalmente, existen riesgos medioambientales ligados principalmente a los recursos hídricos, esenciales para la operación del Canal de Panamá y el sector energía, que son exacerbados por el cambio climático. La Estrategia propuesta plantea acciones que contribuyen a mitigar estos riesgos.</p>

I. CONTEXTO DEL PAÍS

- 1.1. Durante más de una década (2004-2015) Panamá registró una de las tasas de crecimiento más altas del mundo, 7,6% promedio anual, lo que le permitió convertirse en el país de mayor ingreso per cápita de América Latina (AL) y alcanzar la categoría de país de altos ingresos¹. La expansión del Canal, realizada entre 2007 y 2016, junto a otras grandes obras públicas, fueron los elementos catalizadores del dinamismo de la economía panameña, pero la mayor contribución corresponde a la inversión privada, cuyo principal destino ha sido la construcción y el sector inmobiliario².
- 1.2. Sin embargo, tras la conclusión de las obras de expansión del Canal en 2016, la economía comenzó a dar signos claros de desaceleración poniendo en evidencia la necesidad de diversificar la estructura productiva y desarrollar nuevos espacios para promover un crecimiento inclusivo y resiliente frente al cambio climático y los desastres naturales. Además, si bien su éxito económico permitió reducir la pobreza de 36,5% a 20,7% entre 2007 y 2017, el ritmo de caída fue menor al de otros países que mostraron un crecimiento más moderado. En ese período, la pobreza bajó 0,15 puntos en Panamá por cada punto de crecimiento del PIB, frente a 0,22 puntos en promedio regional. Las brechas urbano-rurales disminuyeron, pero la tasa de pobreza continuó siendo casi el doble en la población rural (41%) que en el conjunto del país y, especialmente, en la población indígena, donde es cuatro veces superior (82%).
- 1.3. Esto motivó una agenda por parte del país orientada hacia la diversificación productiva y el fortalecimiento de la contribución del crecimiento a la reducción de la pobreza, con especial atención a las áreas rurales. En esta dirección, en los últimos 4 años, Panamá ha priorizado acciones para alcanzar una mayor sofisticación de su sector logístico, el desarrollo turístico con base en el aprovechamiento de su capital natural y patrimonio cultural, la minería y algunos nichos del sector agropecuario. Esto estuvo acompañado de una estrategia para mejorar la atención de la pobreza extrema a través de redes de protección social más focalizadas y programas de inversión para mejorar la provisión de servicios básicos a la población pobre.
- 1.4. Como resultado, Panamá ha fortalecido su posición de centro de actividad global, y continuó observando un crecimiento importante del sector turístico, cuyas exportaciones alcanzaron el 6,8% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2019, superando las del Canal (4,8%).³ Desde 2014 la tasa de pobreza se redujo 5 puntos, llegando al 20,7%, por debajo del 29% del promedio de la región⁴ y la brecha urbano-rural bajó de 36 a 30 puntos. De acuerdo con el Índice de Pobreza Multidimensional de Panamá, los hogares con carencia de energía disminuyeron del 15,2% al 6,3% del total entre 2014 y 2017, mientras que aquellos carentes de saneamiento mejorado se redujeron del 20,5% al 9,1%.

¹ Según la clasificación del Banco Mundial (BM).

² El peso de la construcción en el PIB se ha más que duplicado desde 2007, alcanzando hoy alrededor del 18%, una de las cifras más altas del mundo. El 2007 se emplea como referencia porque en dicho año hubo un cambio metodológico en la contabilidad nacional y la comparativa sectorial con cifras actuales solo es posible desde entonces.

³ En logística, las toneladas netas que transitan por el Canal pasaron de 326 millones en promedio en 2011-2014 a 387 millones en 2015-18; y el número de visitantes que entran por el Aeropuerto Internacional de Tocumen aumentó de 5,8 a 7,9 millones en ese mismo período (Instituto Nacional de Estadística y Censo, INEC). Además, se consiguieron avances en la institucionalidad del sector, como la consolidación del Gabinete Logístico, encargado de la coordinación interinstitucional, y el desarrolló la Estrategia Logística Nacional 2017-2030, que define la hoja de ruta de largo plazo para generar mayor valor agregado en el sector a partir de la ampliación del Canal de Panamá.

⁴ Los datos de pobreza son del MEF, 2017.

- 1.5. Mantener esta tendencia y proteger estos logros se enfrenta, sin embargo, a los enormes desafíos que está planteando la pandemia mundial por el coronavirus (COVID-19). El país registró el 9 de marzo su primer caso y desde entonces ha implementado medidas de contención buscando evitar la saturación del sistema sanitario, siendo uno de los países con medidas más severas. Al 31 de diciembre se habían registrado 248.217 casos confirmados y 4.022 defunciones, los más altos de Centroamérica, y es el país de la región con más casos por habitante (5.883 casos por 100 mil habitantes)⁵.
- 1.6. La respuesta del Gobierno a la pandemia se ha enfocado en aumentar el gasto sanitario, propiciando medidas de prevención, detección y tratamiento, dar apoyo a las personas afectadas y fortalecer la liquidez del sistema bancario. A pesar de estos esfuerzos, el PIB de Panamá ha caído un 17,9% en 2020. Este comportamiento de la actividad económica amplió la brecha fiscal, y el déficit del sector público no financiero alcanzó 10,1% del PIB, muy superior al 2,8% que se proyectaba antes de la crisis, con un aumento en 23 puntos porcentuales de la deuda con relación al PIB. Los ingresos corrientes del gobierno central han caído un 22,3%, y los de la Caja del Seguro Social (CSS) un 17,7%.
- 1.7. En materia social, las potenciales consecuencias del COVID-19 son una caída de los ingresos de los hogares y un aumento del desempleo, la pobreza y la desigualdad, pues afectará en mayor medida a los grupos más vulnerables y a las mujeres. Para 2020, se estima un aumento de la pobreza en 2,9 puntos (CEPAL), aunque muy probablemente el impacto sea superior, mientras el desempleo ha aumentado del 7,1% en 2019 al 18,5% en 2020 y la informalidad del 44,9% al 52,8%. Esta crisis se presenta aún más regresiva que otras y sus consecuencias pueden llegar a ser muy negativas para el bienestar y la estabilidad social, ya que acentuará el ciclo de desaceleración económica que ha registrado el país en los últimos años y agregará obstáculos a su agenda de diversificación productiva para reavivar el crecimiento, al afectar especialmente al turismo y al transporte aéreo.
- 1.8. La prolongación de la pandemia está agudizando los desafíos de corto plazo asociados con el manejo de la crisis sanitaria, el aumento de la vulnerabilidad de la población, pérdidas de empleos, y posible cierre permanente de empresas, que se suman a los retos más estructurales que enfrenta el país para recuperar el dinamismo económico y hacer más inclusivo el crecimiento, asociados principalmente a la calidad institucional, la baja diversificación económica y a las marcadas desigualdades en acceso a servicios básicos y productivos, incluida educación, que afectan en particular a las áreas rurales y comarcas indígenas⁶. En este sentido, de cara a los próximos años, Panamá se enfrenta al doble reto de balancear acciones que permitan sortear los impactos socioeconómicos más inminentes de la crisis con iniciativas que apunten a la recuperación y adaptación de su economía a los cambios impuestos por el COVID-19 de un modo más inclusivo que el logrado en los años de mayor crecimiento. Permeando todo ello, Panamá se encuentra en una de las regiones más vulnerables a desastres naturales y a los efectos del cambio climático, por lo que la sostenibilidad de los avances que se logren en lo económico y social requerirá de un manejo adecuado de estos riesgos.

⁵ El hecho de ser uno de los países de la región más afectados por la pandemia en parte está relacionado con su condición nodo logístico. Adicionalmente, Panamá es también uno de los países que realiza más pruebas y publica diariamente la estadística del COVID-19, lo que facilita un conocimiento más preciso de la propagación del virus.

⁶ Las desigualdades territoriales en El Salvador o Uruguay, por ejemplo, son una cuarta parte las de Panamá, mientras en México o Brasil, países de mucho mayor tamaño son un 65% y un 40% las del país canalero, respectivamente (Astudillo, J.; Fernández, M. y Garcimartín, C., 2019: La desigualdad de Panamá: Su carácter territorial y el papel de las inversiones públicas. BID, Nota Técnica IDB-TN-1703.

II. PRESENCIA DEL GRUPO BID EN PANAMÁ

A. Implementación de la Estrategia

- 2.1 La EBP 2015-2019 tuvo como objetivo contribuir al desarrollo inclusivo de mediano y largo plazo de Panamá a través de la focalización de la acción del Grupo BID en tres áreas: (i) mejorar la prestación de servicios básicos a la población en situación de pobreza; (ii) fortalecer el perfil educativo de la población; y (iii) profundizar los servicios logísticos, la eficiencia y la conectividad de la infraestructura productiva. Los temas de diversidad y cambio climático y sostenibilidad ambiental se abordaron de manera transversal. La estrategia acompañó las prioridades del Plan estratégico de Gobierno (PEG 2015-2019), y contribuyó a la financiación del plan quinquenal de inversiones, el cual estaba orientado a mejorar la competitividad y favorecer la inclusión social en el marco de un modelo de desarrollo sostenible e incluyente.
- 2.2 La implementación de la Estrategia estuvo afectada por factores institucionales asociados a la débil capacidad de gestión en algunas áreas, procesos de fiscalización ex ante complejos, y restricciones presupuestarias. Sin embargo, la combinación de distintas modalidades de apoyo financiero y técnico y el seguimiento cercano del Banco, permitieron obtener resultados en particular, en la prestación de servicios básicos y protección social, pertinencia cultural de las intervenciones, y en la consolidación del sistema logístico nacional. La flexibilidad y capacidad de diálogo con diversos actores permitieron posicionar al Grupo BID como principal socio multilateral de Panamá.
- 2.3 En 2020, debido a la crisis causada por el COVID-19, el Grupo BID estructuró una serie de medidas corporativas, operativas y de gobernanza orientadas a fortalecer la oportunidad y pertinencia de su apoyo a los países de la región⁷. En el caso específico de Panamá, a solicitud de las autoridades, el Banco aprobó la extensión del período de vigencia de la EBP hasta el 30 de junio de 2021⁸ y ajustó el programa y la cartera en ejecución para apoyar la respuesta de las autoridades a la crisis sanitaria, ayudar a mitigar los impactos sociales y en el tejido productivo, y atender las necesidades de financiamiento en coordinación con el FMI⁹. Desde BID Invest se brindó liquidez a las instituciones financieras, a través de la aprobación de nuevas líneas y la ampliación de líneas existentes de comercio exterior (TFFP), mientras que BID Lab apoyó la ampliación de insumos para la detección de COVID-19¹⁰.

⁷ Respuesta de Gobernanza del Grupo BID Frente al Brote Pandémico de la COVID-19 (GN-2996). Respuesta del Grupo BID Frente al Brote Pandémico de la COVID-19 (GN-2995).

⁸ GN-3018.

⁹ Se redirieron recursos programados hacia uno de los prototipos de intervención para responder a la pandemia por COVID-19, el Programa Global de Crédito para la Defensa del Tejido Productivo y el Empleo (PN-L1164 por US\$150 millones). Adicionalmente, en el marco de un esfuerzo concertado con el FMI, se aprobó un Financiamiento Especial para el Desarrollo (SDL, PN-L1163) por US\$400 millones y se aprobó el Programa de Apoyo a las Reformas de los Sectores de Agua, Saneamiento y Energía II (PN-L1159 por US\$200 millones) para apoyar las necesidades de financiamiento del país. En cuanto a la cartera en ejecución, se autorizó la reformulación de hasta US\$123 millones del préstamo PN-L1121 para un prototipo COVID-19 para apoyar a poblaciones vulnerables y se redirieron US\$16 millones para transferencias monetarias condicionadas. Adicionalmente, se utilizó la cartera en ejecución para atender necesidades puntuales entre las que destacan: compra de Equipos de Protección Personal para personal de salud y equipamiento para unidades de cuidados intensivos, digitalización de procesos vinculados a la gestión del COVID-19 e impresión de libros y dotación de recursos educativos para docentes. Adicionalmente, se realizaron análisis específicos para garantizar el acceso de Panamá a recursos de la Facilidad de Migración del Banco.

¹⁰ Entre las medidas de apoyo a Panamá se encuentran la aprobación de una línea de US\$20 millones para Davivienda Panamá, y las ampliaciones de las líneas de Towerbank y Banco Aliado a US\$25 millones y US\$40 millones, respectivamente. En apoyo al segmento de las PYMEs, se comprometió un préstamo por US\$40 millones a Banistmo y se realizó la movilización de un Préstamo B a Global Bank por US\$30 millones. Bajo la modalidad de Cooperación Técnica Prototipo, BID Lab aprobó el proyecto "Medios de Transporte Viral (MTV) para Afrontar el COVID-19" (PN-T1263 por US\$150.000).

- 2.4 Durante el periodo de la EBP¹¹, el Banco aprobó 25 operaciones de préstamo con garantía soberana por un total de US\$3.396 millones, de los cuales US\$1.346 millones fueron préstamos de inversión, US\$1.650 millones préstamos de apoyo a reformas de política (PBL) y US\$400 millones de un préstamo de desarrollo especial (*Special Development loan*, SDL). Los desembolsos de préstamos con garantía soberana en el período de la EBP totalizaron US\$2.998 millones¹², con un flujo neto de caja para el país de US\$1.193 millones. Adicionalmente, se aprobaron 74 cooperaciones técnicas no reembolsables por US\$25,9 millones, principalmente en los sectores de género y diversidad, protección social y salud, medio ambiente y desarrollo rural, cambio climático, educación, y ciencia, tecnología e innovación, y se aprobó una donación de inversión por US\$2,8 millones bajo la Iniciativa Regional para la Eliminación de la Malaria.
- 2.5 BID Invest aprobó operaciones sin garantía soberana con 16 clientes por US\$545 millones¹³, destinadas principalmente a: (i) mejorar el acceso de Pequeñas y Medianas Empresas (PYMEs) y de mujeres emprendedoras a servicios financieros; (ii) expandir la oferta de fuentes de energía más limpias; (iii) promover el desarrollo de los sectores de turismo sostenible y telecomunicaciones; y (iv) facilitar el financiamiento al comercio exterior a través de préstamos sindicados y emisión de garantías de crédito. Por su parte, BID Lab aprobó 9 cooperaciones técnicas y un Préstamo de Empresariado Social (PES) por un total de US\$6,04 millones, para impulsar la aplicación de tecnologías robóticas para solucionar problemas sociales y ambientales, la economía naranja, la generación de emprendimientos digitales, soluciones COVID-19 y la empresariedad femenina. Destaca en particular, la iniciativa de fortalecimiento de las capacidades bancarias para proveer créditos a PYMES lideradas por mujeres, lo que dio paso a la estructuración, por parte de BID Invest, del primer bono social de género por un valor de US\$50 millones.

B. Principales resultados de la Estrategia 2015-2019

- 2.6 El Grupo BID alcanzó resultados¹⁴ bajo cada uno de los objetivos prioritarios y también concretó avances en las áreas de diálogo de la Estrategia. Bajo el objetivo de **mejorar la prestación de servicios básicos a la población en situación de pobreza**, la estrategia propuso dos vías de intervención: focalización de la red de protección social, por un lado, y mejora de la oferta de servicios básicos de salud, agua y saneamiento, y electrificación, por otro. En materia de **protección social**, el Banco brindó apoyo financiero y técnico concretando avances en la focalización, gestión y transparencia de los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) y financiando, en el marco de la crisis por COVID-19, transferencias a más de 40,000 hogares en situación de pobreza extrema. Específicamente, se aplicó un criterio unificado para la clasificación de la pobreza, se recertificó al 40% de los beneficiarios de los programas Red de Oportunidades y del programa 120 a los 65 para adultos mayores, y se desarrolló el marco legal y operativo para el Registro Nacional de Beneficiarios; sistema que permitirá eliminar posibles duplicaciones en la entrega de los beneficios estatales y gestionarlos de manera transparente y eficiente¹⁵.
- 2.7 En **salud**, el BID contribuyó a la reducción de la mortalidad materna e infantil en las comarcas indígenas Ngöbe Buglé, Guna Yala y Emberá Wounaan ampliando el acceso a

¹¹ Número de operaciones y montos desde la aprobación de la EBP hasta el 31 de diciembre de 2020.

¹² Incluye la cartera heredada al momento de aprobación de la EBP 2015-2019, la cual contaba con 13 préstamos por un monto de US\$783 millones y un saldo disponible de US\$438 millones.

¹³ Estas cifras no incluyen operaciones regionales.

¹⁴ Incluye resultados de la cartera en ejecución y de las operaciones aprobadas durante el periodo de la Estrategia.

¹⁵ Se refiere a los programas de Transparencia y Equidad del Gasto en Protección Social I, II y III (PN-L1103, PN-L1118 y PN-L1152) y el Programa de Inclusión y Desarrollo Social (PN-L1105), los cuales estuvieron acompañados de tres cooperaciones técnicas.

servicios de salud en las zonas más aisladas del país. Se apoyó financiera y técnicamente la Estrategia de Extensión de Cobertura de Atención Primaria, brindando atención a más de 520.000 personas, lo que representa una cobertura de la población total de las provincias priorizadas de entre 42% (Ngöbe Buglé) y 75% (Darién)¹⁶. Con la Iniciativa Salud Mesoamérica (ISM), se logró una mejora en las normas y cobertura de atención al parto, y de la cobertura de vacuna anti-sarampión. El Banco también acompañó mejoras en la **cobertura y calidad de la atención integral a la primera infancia** mediante el fortalecimiento de la oferta institucional y comunitaria. En el caso de la atención institucional, se progresó en el diseño de un Sistema de Gestión de la Calidad de los Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI), la rehabilitación y ampliación de 11 CAIPI a nivel nacional, la implementación de un currículo de 0 a 3 años, y de un modelo de pago per cápita y por resultados que eleva la inversión estatal en dichos centros¹⁷. En la prestación de servicios sociales y el diseño de obras de infraestructura en comarcas indígenas en los sectores de salud y protección social, se mantuvo un enfoque de pertinencia cultural¹⁸.

- 2.8 Con el fin de mejorar la provisión de los servicios de **agua potable y saneamiento**, se propuso una estrategia que combinara los aspectos de inversión para atender las brechas en el acceso, con mejoras institucionales para aumentar la eficiencia. Para ello, se ejecutaron proyectos que permitieron ampliar la cobertura de agua potable en zonas urbanas beneficiando a aproximadamente 313.852 habitantes. Se rehabilitaron sistemas de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que benefician directamente a 64.552 habitantes en las ciudades de Aguadulce y Pedasí¹⁹ y para mejorar las condiciones de salud pública y ambiental de la población del área metropolitana de Panamá, la cual concentra un 27,8% de la población en situación de pobreza, se aumentó la cobertura de alcantarillado, saneando 105 km de ríos, quebradas y litoral costero y el tratamiento de las aguas residuales de 820.000 habitantes²⁰. En zonas rurales e indígenas, se ejecutaron obras integrales de agua y saneamiento rural, beneficiando a 43.000 habitantes²¹. En materia institucional, se avanzó en mejorar la coordinación interinstitucional en el sector de Agua y Saneamiento y su planificación estratégica a través de la creación del Consejo Nacional del Agua (CONAGUA) y la preparación del Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015-2050 Agua para Todos²². Sin embargo, la débil capacidad institucional de las contrapartes técnicas y ausencia de decisiones oportunas en torno a proyectos de gran relevancia para hacer más eficiente al sector²³, afectaron los resultados esperados.

¹⁶ Las intervenciones en el sector salud incluyen el Programa Mejoramiento de la Equidad y Fortalecimiento de los Servicios de Salud (PN-L1068) y el Programa de Fortalecimiento de Redes Integradas de Servicios de Salud (PN-L1115).

¹⁷ Programa de Inclusión y Desarrollo Social (PN-L1105). En el caso de la atención comunitaria, se avanzó en el diseño de un modelo de visitas domiciliarias para niños de 0 a 3 años y sus familias en áreas de difícil acceso, para brindar orientación y estimulación al desarrollo infantil como parte de la cooperación técnica Modelos Integrados de Desarrollo Infantil Temprano y Educación Inicial (PN-T1133). El modelo está en proceso de escalamiento.

¹⁸ Se trabajó en el co-diseño de las especificaciones para la construcción de infraestructura básica de salud, centros educativos, CAIPIs, y caminos rurales; y en el establecimiento de un diálogo permanente con las autoridades comarcales.

¹⁹ Programa de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) -Fase I (PN-L1042) y Programa Multifase de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento en Panama Fase II (PN-L1093).

²⁰ Proyecto de Saneamiento de la Ciudad y la Bahía de Panamá - Financiamiento Suplementario (PN-L1053) y Programa de Saneamiento de la Ciudad y Bahía de Panama II (PN-L1109).

²¹ Programa de Agua Potable y Saneamiento Rural e Indígena en Panamá (PN-G1003).

²² Durante el periodo de la EBP, se aprobó una serie programática de dos operaciones (PN-L1145 y PN-L1159) por un total de US\$500 millones con el objetivo de contribuir a la sostenibilidad del sector energía, así como al incremento de cobertura y mejora en la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento, a través de políticas para fortalecer y complementar el marco normativo e institucional de ambos sectores.

²³ El Programa de Mejora a la Gestión Operativa del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) en el

- 2.9 Las intervenciones bajo este objetivo estratégico abordaron aspectos transversales relacionados con género y diversidad, pertinencia cultural, cambio climático y sostenibilidad ambiental. El Grupo BID apoyó el desarrollo de políticas e instrumentos para promover la autonomía física, económica y en la toma de decisiones de las mujeres²⁴ y concretó la emisión del primer Bono Social de Género²⁵ de América Latina, impulsando el empoderamiento económico de las mujeres y la empresarialidad femenina. Se priorizó la pertinencia cultural en la prestación de servicios sociales y productivos en las comarcas indígenas y en el co-diseño de obras de infraestructura en los sectores de salud y protección social²⁶. Las dimensiones de cambio climático y sostenibilidad ambiental fueron consideradas en los diseños de las intervenciones del sector agua y saneamiento²⁷.
- 2.10 Para apoyar el objetivo estratégico de **fortalecer el perfil educativo de la población**, la estrategia propuso mejorar la calidad y equidad del sistema educativo, tanto a nivel urbano como rural, así como fortalecer las capacidades humanas e institucionales para la dinamización de los sistemas de innovación, ciencia y tecnología. En cuanto al **sistema educativo**, el Banco enfatizó la ampliación y mejoramiento de centros educativos en zonas rurales e indígenas, beneficiando a más de 18.000 estudiantes de zonas remotas²⁸. A nivel nacional, se apoyaron intervenciones para mejorar la calidad educativa, específicamente, se operativizó el primer sistema de evaluación estudiantil a gran escala, incorporando las pruebas nacionales de escritura, matemáticas y ciencias para estudiantes de tercero y sexto grado y se fortalecieron las capacidades de enseñanza de español y matemáticas en las escuelas oficiales de básica primaria²⁹. En materia de **innovación**, se han financiado convocatorias públicas para la implementación de 96 proyectos de investigación e innovación, con el objetivo de promover la productividad y la inclusión social³⁰. Particularmente se ha promovido la investigación orientada por misión³¹ para atender los retos definidos por el gobierno y aumentar el número de investigadores dedicados a actividades de I+D.
- 2.11 En el objetivo estratégico de **profundizar los servicios logísticos, la eficiencia y la conectividad de la infraestructura productiva**, la estrategia planteó atender las brechas institucionales y de infraestructura que afectan la productividad del conglomerado logístico del Canal y su capacidad de dinamizar el crecimiento de otros sectores productivos y zonas del interior del país. Con este enfoque, en **logística** se fortaleció el marco legal y regulatorio del país, lo que permitió la reducción de restricciones que limitaban el desempeño en los

Área Metropolitana de Panamá (AMP) (PN-L1148 por US\$250 millones) fue aprobado en 2017 y alcanzó elegibilidad parcial en mayo 2020 para apoyar al sector en la emergencia por COVID-19. Su objetivo es mejorar la calidad del servicio de agua potable a la población del AMP mediante el apoyo a la mejora de la gestión del IDAAN y la optimización del sistema de producción y distribución de agua potable.

²⁴ Programa de Apoyo a Políticas de Igualdad de Género (PN-L1156). Entre los resultados destacan la aprobación del reglamento sobre la menor de edad embarazada, la creación de la mesa interinstitucional de cuidados; la aprobación de las normas del programa de planificación familiar y protocolos de violencia sexual; y la creación del Consejo Nacional por la Paridad de Género, en el marco de la Iniciativa de Paridad de Género (IPG).

²⁵ Banistmo Gender Bond (12174-02) por US\$50 millones.

²⁶ Se trabajó en el co-diseño de las especificaciones para la construcción de infraestructura básica de salud, centros educativos y CAIPs; y en el establecimiento de un diálogo permanente con las autoridades comarcales.

²⁷ Por ejemplo, el programa de Programa de Saneamiento de la Ciudad y Bahía de Panamá II (PN-L1109) contempla la realización de obras y fortalecimiento institucional orientados a incrementar la capacidad de tratamiento de las aguas residuales.

²⁸ Espacios Educativos y Calidad de los Aprendizajes (PN-L1064) e Innovación en la Infraestructura Escolar (PN-L1072).

²⁹ Los resultados derivan del programa Mejorando la Eficiencia y Calidad del Sector Educativo (PN-L1143) con apoyo de una serie de cooperaciones técnicas y CT Intras de soporte al sector.

³⁰ Innovación para la Inclusión Social y la Productividad (PN-L1117).

³¹ La investigación orientada por misión es aquella financiada por organismos públicos, basada en necesidades y retos sectoriales. La definición y priorización de las misiones son definidas por el Gobierno para direccionar los recursos dedicados a la innovación.

ámbitos de servicios logísticos de valor agregado y del comercio regional. Se realizó la Estrategia Logística Nacional con visión al año 2030, el Plan de Transporte y Logística de la Zona Interoceánica y se fortaleció el Gabinete Logístico, como instancia de alto nivel para la coordinación interinstitucional y el sector privado en materia logística³². Se han puesto en línea 150 trámites gubernamentales a través del portal “Panamá Digital” y a nivel local, 67 municipios cuentan con trámites priorizados en línea, además de actualizar la Estrategia Nacional de Ciberseguridad, contribuyendo así a incrementar la competitividad del país y la inclusión social³³.

- 2.12 En **transporte**, se mejoró la condición de la red vial nacional, rehabilitando 211 km, aumentando el mantenimiento periódico sobre 600 km de corredores y rutas nacionales prioritarias. Se promovió la sostenibilidad de las actividades de mantenimiento vial mediante la implementación del mecanismo por estándares de servicio al 7% de la red nacional y el esquema de contratos de rehabilitación y mantenimiento al 9% de la red de caminos rurales³⁴. En el diseño de nuevas obras de rehabilitación y mejoramiento vial³⁵, se incorporaron elementos de etnoingeniería³⁶ para asegurar la pertinencia cultural y criterios de resiliencia al cambio climático. En **energía**, se impulsó la implementación de la Agenda de Transición Energética para mejorar la seguridad energética por medio de la diversificación de la matriz, aumento de la eficiencia energética e integración regional, y se apoyó la elaboración del Plan Maestro de Electrificación Rural, con miras a contar con acceso universal de energía para el año 2030. En seguimiento del Plan, se apoyó, a través de redes y sistemas aislados, la electrificación de 6.463 viviendas, 30 escuelas y 7 centros de salud a nivel nacional³⁷.
- 2.13 En las **áreas de diálogo**, específicamente en **mercados laborales**, con el objetivo de promover la inserción de jóvenes, se avanzó en una plataforma público-privada denominada Marca Tu Rumbo³⁸ que fomentó la participación de 30.800 jóvenes y 84 empresas en actividades de formación e intermediación laboral. Para apoyar el desarrollo productivo a través del capital humano, se lanzó la primera convocatoria de fondos concursables recibiendo 90 propuestas de las cuales 68 superaron los criterios de elegibilidad³⁹. En **estabilidad macro-financiera y fiscal**, se apoyó la elaboración del *Tax Administration Diagnostic Assessment Tool* (TADAT) para medir la eficiencia y productividad de la administración tributaria panameña de acuerdo con un referente de la OCDE. Adicionalmente, se realizó un análisis para identificar los principales contribuyentes tributarios (que representan el 67% de la recaudación total) y se estructuró una hoja de ruta para la modernización de la factura electrónica. En materia de **descentralización**, se apoyó

³² Serie programática conformada por tres operaciones aprobadas en 2015, 2016 y 2018 cuyo objetivo era contribuir a la mejora del desempeño logístico de Panamá, a través de la reducción de restricciones normativas e institucionales (PN-L1110, PN-L1119 y PN-L1151).

³³ Programa Panamá en Línea (PN-L1114). Adicionalmente, en integración regional, se adjudicó la licitación para la construcción del puesto fronterizo de Paso Canoas (Programa de Integración Logística Aduanera, PN-L1107), y se logró la aprobación de las Comarcas Guna Yala y Kuna Wargandi para realizar el estudio de impacto ambiental del Programa de Integración Eléctrica entre Panamá y Colombia.

³⁴ Multifase de Infraestructura Vial del PPP para la Competitividad-II (PN-L1047).

³⁵ Apoyo al Desarrollo de la Conectividad Territorial de la Región Central y Occidental de Panamá (PN-L1147).

³⁶ BID. Guías de Etnoingeniería. Washington D. C., 2005. Estas guías establecen metodologías participativas para asegurar la pertinencia cultural de las pequeñas obras de infraestructura que se construyen en comunidades locales, tanto en su etapa de diseño, como de mantenimiento.

³⁷ Programa de Electrificación Rural Sostenible en Panamá (PN-L1095). En el marco de la operación se mantuvo un diálogo permanente con las autoridades comarcales para la extensión de la primera línea de distribución eléctrica a la Comarca Guna Yala.

³⁸ Apoyo de BID Lab: Nuevas Oportunidades de Empleo para Jóvenes – NEO Panamá (PN-M1027).

³⁹ Programa de Apoyo al Desarrollo Productivo a Través del Capital Humano en Panamá (PN-L1153).

con recursos de cooperación técnica a la Secretaría Nacional de Descentralización en este proceso.

- 2.14 Durante este periodo, el Grupo BID incursionó en sectores adicionales a los acordados en la estrategia en respuesta al compromiso de las autoridades con la agenda digital, las industrias creativas y la revitalización del patrimonio cultural urbano. El Banco apoyó la adopción de la Estrategia Panamá Hub Digital, que promueve la Industria de las Tecnologías de Información y Comunicación, y la creación del Ministerio de Cultura, que incluye en su mandato institucional el desarrollo de la economía creativa y cultural, el derecho de autor y la industria cinematográfica y audiovisual. Adicionalmente, a través del Programa Patrimonio Vivo, se desarrolló el Plan Estratégico para la Revitalización Integral del Centro Histórico de la Ciudad de Panamá. Por su parte, BID Invest y BID Lab mejoraron el acceso a financiamiento y la promoción de cadenas de valor. Específicamente, se apoyaron 484 transacciones individuales de comercio exterior, beneficiando directamente a 57 empresas panameñas, de las cuales 38 fueron pequeñas y medianas empresas (PYMES), y se mejoró el acceso a recursos financieros a 106 micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMEs) para proyectos de inversión. En los proyectos de promoción a cadenas de valor basadas en capital natural, nutrición, café, emprendimiento femenino y servicios financieros y no financieros, se beneficiaron a 457 familias de comunidades indígenas y se apoyarán a más de 3.500 iniciativas emprendedoras lideradas por mujeres.

C. Cartera en Ejecución y Lecciones Aprendidas

- 2.15 **Cartera.** Al 31 de diciembre de 2020, la cartera del BID está compuesta por 24 operaciones con garantía soberana por un monto total aprobado de US\$2.052 millones y un saldo por desembolsar de US\$1.287 millones. Un 44% de este saldo se encuentra en el sector de agua y saneamiento⁴⁰, 15,5% en desarrollo urbano, 8% en salud y protección social, 3% en energía, 6% en transporte, 6% en educación, 5,8% en integración, 3% en género y diversidad, 3% en gestión fiscal y municipal y 5% en otros sectores. Se cuenta además con 51 operaciones no reembolsables por US\$51,0 millones, que incluyen cooperaciones técnicas por US\$18,9 millones y donaciones de inversión por US\$32,0 millones. BID Invest tiene un portafolio⁴¹ de 10 operaciones por un monto aprobado de US\$509 millones, distribuidos principalmente en los sectores de infraestructura, apoyando el programa de expansión del canal de Panamá, y acceso a financiamiento a segmentos con restricciones crediticias, como empresas lideradas por mujeres y PYMEs y para facilitar el comercio exterior. La cartera de BID Lab está compuesta de 7 cooperaciones técnicas por US\$4,1 millones y un préstamo de Empresariado Social (PES) por US\$1 millón, enfocados en innovación, habilidades del siglo XXI para jóvenes en riesgo social, economía naranja, igualdad de género, soluciones COVID-19, cambio climático y economía circular.
- 2.16 **Lecciones Aprendidas**⁴². A nivel **estratégico**, las áreas de trabajo priorizadas fueron pertinentes y siguen siendo relevantes para el desarrollo del país. Entre los aprendizajes importantes que surgieron durante este período y que se integran a la nueva estrategia destacan los siguientes: (i) las debilidades en la gestión pública limitan la efectividad de los programas de inversión, por lo que la priorización de estos temas en las acciones del Banco con el país podría aportar a una mayor efectividad de los proyectos de inversión pública en general, y de las intervenciones del Banco en particular; (ii) evaluar la viabilidad política de

⁴⁰ De este saldo, en diciembre de 2020 se reformularon US\$123 millones del Programa de Saneamiento de los Distritos de Arraiján y La Chorrera - PSACH (PN-L1121), para contribuir a apoyar niveles mínimos de consumo de las personas en pobreza, pobreza extrema y en situación de vulnerabilidad frente a la crisis causada por el COVID-19.

⁴¹ Cifras a noviembre 2020.

⁴² Esta sección se basa en los Informes de Terminación de Proyecto (PCR) completados durante la Estrategia, las reuniones semestrales de cartera, y la Evaluación del Programa de País de OVE, entre otros.

cambios institucionales en sectores priorizados en la estrategia es clave para determinar la secuencia y estructura del programa del Banco y el alcance de los resultados esperados durante el período⁴³; (iii) a fin de apoyar y sostener las reformas impulsadas a través de los programas de política, es clave su complementación con operaciones sectoriales y cooperaciones técnicas que ayuden a materializar en forma oportuna los resultados esperados con las reformas; (iv) el abordaje de temas transversales como diversidad y pertinencia cultural requirió un acompañamiento comprehensivo y extenso que abarcó el análisis de los desafíos técnicos, diálogo con las comarcas indígenas para identificar necesidades y soluciones, y la coordinación de una respuesta multisectorial y flexible de parte del Banco, proceso que demanda tiempo y recursos técnicos y financieros que deben anticiparse en futuras intervenciones⁴⁴ y, (v) avanzar la agenda de cambio climático demanda un diálogo con las autoridades para identificar políticas e inversiones que aporten a los compromisos del país establecidos en su Contribución Nacionalmente Determinada (NDC).

- 2.17 A nivel **operativo**, destacan los siguientes aspectos: (i) dado el buen acceso al financiamiento externo de Panamá, el valor del Banco a nivel operativo está en su aporte técnico y capacidad de apoyar a los organismos ejecutores en la implementación de los proyectos, aspecto que deberá recibir especial atención en el diseño de nuevas operaciones; (ii) atender las necesidades de las poblaciones más vulnerables en forma efectiva exige invertir en un diálogo sustantivo con los beneficiarios para alcanzar soluciones pertinentes⁴⁵, y de recursos de cooperación técnica que apoyen la preparación y ejecución de operaciones; (iii) la definición temprana en la titularización de terrenos mitiga riesgos de retraso en la ejecución de obras de infraestructura⁴⁶; (iv) a fin de mejorar la ejecución, es esencial incorporar en la planificación estimados realistas del tiempo que consume la Contraloría General de la Republica en sus revisiones ex-ante para los procesos individuales de contrataciones y pagos asociados, mientras se promueve paralelamente la modernización de la gestión pública; (v) bajo un contexto de restricciones presupuestarias, es clave dar seguimiento a que las Unidades Ejecutoras utilicen los recursos asignados para su proyecto en el Presupuesto General del Estado y que dichas asignaciones presupuestarias sean acordes a las actividades planificadas; (vi) para maximizar el impacto de BID Invest en el desarrollo a través de asociaciones con instituciones financieras, es conveniente seleccionar clientes interesados en hacer crecer carteras específicas de manera de apalancar recursos, buscar replicabilidad y difundir lecciones aprendidas.

⁴³ Programa de Mejora a la Gestión Operativa del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales en el Área Metropolitana de Panamá (PN-L1148), aprobado en 2017, sufrió demoras en su proceso de elegibilidad debido a la alta relevancia que tiene el proceso de mejora del IDAAN a nivel político.

⁴⁴ El Plan de Acción de Panamá con OVE 2020-2024, incluye dentro de las acciones propuestas para incorporar esta lección aprendida las siguientes acciones: (i) fomentar la coordinación sectorial y geográfica en las intervenciones del Banco en zonas rurales e indígenas desde su etapa de diseño y planificación; y (ii) continuar promoviendo intercambios de experiencias para presentar alternativas que permitan al Gobierno adaptar modelos innovadores para la provisión de servicios en zonas aisladas.

⁴⁵ El Plan de Acción de Panamá con OVE 2020-2024, incluye entre las iniciativas a desarrollar la documentación de la Estrategia de trabajo con los pueblos indígenas de Panamá y el levantamiento de lecciones aprendidas de las intervenciones del Banco en estas comunidades.

⁴⁶ Ejemplos: Programa de Integración Logística Aduanera (PN-L1107); Apoyo a la Conservación y Gestión del Patrimonio Cultural y Natural (PN-L1146); Programa de Inclusión y Desarrollo Social (PN-L1105).

III. ÁREAS PRIORITARIAS

- 3.1 El objetivo de la EBP 2021-2024 es apoyar a las autoridades a detonar un proceso de recuperación económica post-COVID-19 que contribuya a que Panamá se consolide, en el mediano plazo, como país de altos ingresos de manera inclusiva y sostenible. En tal sentido se identifican tres áreas en las cuales el Grupo BID puede contribuir a este objetivo en los próximos años: (i) modernización la gestión pública; (ii) mejorar la provisión de servicios básicos; y (iii) reactivar y diversificar la actividad productiva. Debido al valor crítico de las tecnologías de la información para la resiliencia productiva y social que esta crisis ha hecho más evidente, su incorporación será considerada en cada una de estas áreas estratégicas. Adicionalmente, se continuarán abordando en forma transversal los temas de género, diversidad, sostenibilidad ambiental y cambio climático. En atención al contexto incierto creado por el COVID-19, se propone un enfoque en el cual bajo cada una de las tres áreas el Grupo BID ajuste su respuesta a las necesidades inmediatas del país asociadas con la crisis sanitaria y su impacto social y económico, así como al proceso de recuperación del crecimiento con atención a las dimensiones de equidad y resiliencia frente a desastres naturales y cambio climático.
- 3.2 Las áreas prioritarias son el resultado de un diálogo con las autoridades sustentado en las prioridades del programa del gobierno⁴⁷, el documento de Desafíos al Desarrollo del País⁴⁸, las lecciones aprendidas de la estrategia anterior, el posicionamiento del Banco, y las recomendaciones de OVE al programa país 2015-2019 (ver Anexo V), y se alinea con los objetivos de la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional 2020 – 2023⁴⁹.

A. Modernización de la gestión pública

- 3.3 En la clasificación mundial de PIB per cápita (en paridad de poder adquisitivo) Panamá ha avanzado 21 posiciones en los últimos quince años, lo que da cuenta de su éxito económico. En contraste, de acuerdo con los índices de calidad institucional, el país continúa en el mismo lugar⁵⁰. En el caso particular de la gestión pública, según el Índice de Efectividad de Gobierno del Banco Mundial, que mide la calidad de los servicios públicos, del servicio civil y de la formulación e implementación de políticas, Panamá pasó de la sexta a la novena posición entre los países de la región entre 2015 y 2018. El relativo rezago institucional constituye un desafío importante tanto para administrar la crisis actual como para apalancar una recuperación económica inclusiva y sostenible en un panorama fiscal que en los últimos años ha venido dando señales de deterioro, tendencia que el COVID-19 ha profundizado. El déficit público ha venido aumentando, pasando de 1,8% del PIB en 2016 a 3,1% en 2019, alcanzando el 10,1% en 2020. Como consecuencia, en los últimos tres años han tenido que aumentarse los límites establecidos en la regla fiscal ante la posibilidad de incumplimiento. A mediano plazo, será necesario volver a la senda de consolidación fiscal, lo que requerirá un aumento de los ingresos que permita ampliar el gasto social y financiar el déficit del sistema público de pensiones; hacer más eficiente el gasto y su gestión; y mejorar la efectividad general de la administración pública en términos

⁴⁷ Plan Estratégico de Gobierno (2020-2024) tiene como ejes prioritarios: (i) el buen gobierno; (ii) el estado de derecho, de ley y orden; (iii) una economía competitiva que genere empleo; (iv) el combate a la pobreza y a la desigualdad; y (v) la educación, ciencia, tecnología y cultura. También, se consideran sus compromisos de su [NDC](#).

⁴⁸ Ver el documento de Desafíos al Desarrollo del País ([CDC](#)).

⁴⁹ En particular las áreas priorizadas buscan fortalecer la capacidad del estado, la prestación de servicios de infraestructura incluyentes y sostenibles, el desarrollo de capital humano, la incorporación del sector productivo en cadenas globales de valor, y mejorar el contexto institucional para promover el desarrollo empresarial. Asimismo, se alinea con los ámbitos prioritarios de BID Invest y BID Lab, destacando mejoras institucionales para el buen funcionamiento del sector privado, inclusión financiera, emprendimientos innovadores y agricultura climáticamente inteligente. Plan de Negocios de BID Invest 2020-2023 (CII/GA-77-8) y Plan de Negocios de BID Lab 2019-2021 (MIF/GN-235-3).

⁵⁰ De acuerdo con el promedio de los Indicadores de Gobernanza del BM.

de acceso a la población, transparencia y agilidad en los trámites⁵¹. En este sentido, hay tres dimensiones de la gestión pública en donde es clave superar este rezago institucional: administración tributaria, priorización y gestión del gasto considerando objetivos de equidad y sustentabilidad, y gobierno digital.

- 3.4 Entre 2014 y 2019, los ingresos tributarios de Panamá cayeron de 10,1% del PIB a 8,7% del PIB, la recaudación más baja de ALC⁵². La baja y decreciente recaudación responde, por un lado, al diseño de los diferentes impuestos, con bases y tasas bajas en algunos de ellos⁵³; lo que se conjuga con limitados análisis sobre la eficacia y efectos de medidas tributarias (exoneraciones, regímenes especiales, etc.). Por otro lado, la baja recaudación también obedece a ineficiencias en la administración tributaria, en donde existen altos niveles de incumplimiento, que van desde 34% en la renta personal hasta 45% para los impuestos al consumo y 73% en la renta de empresas⁵⁴. Además, aunque la informalidad en Panamá es inferior al promedio latinoamericano (51,4% y 60,4%, respectivamente, según los últimos datos disponibles de Cepal), ésta no se corresponde a su nivel de ingresos si se le compara con Chile (29,3%) y Uruguay (29,2%), lo cual también incide en la baja recaudación.
- 3.5 A pesar de su baja capacidad recaudatoria, el sistema tributario es un obstáculo al desarrollo empresarial en Panamá. Según los indicadores de *Doing Business* del BM, Panamá ocupa la posición 176 de los 191 países analizados en la categoría “pago de impuestos”. Entre las causas de la baja eficiencia de la administración tributaria destacan un registro desactualizado de contribuyentes, una escasa tecnificación, una capacitación insuficiente del personal, una organización funcional poco efectiva y poca coordinación entre las tres agencias clave para este efecto: la Dirección General de Aduanas (DGI), la Autoridad Nacional de Aduanas (ANA) y la Caja de Seguro Social (CSS).
- 3.6 Del lado del gasto público, Panamá es el segundo país peor clasificado en el ranking regional en cuanto a su gestión⁵⁵. Existen debilidades en los procesos de planificación y monitoreo que demoran la ejecución y conducen a pérdidas de eficiencia y transparencia en el uso de los recursos, a lo que se añaden problemas de sostenibilidad en el sistema público de pensiones⁵⁶. El sistema de control previo que aplica la CGR introduce demoras excesivas que limitan la efectividad del gasto, y la generación de información relevante y en forma oportuna para evaluar el impacto de las políticas en ámbitos de interés para el país como la equidad, inclusión de grupos vulnerables -incluyendo migrantes, la sustentabilidad ambiental, cambio climático o diversidad es ineficiente. Por su parte, el manejo del gasto está limitado por procesos fragmentados dentro del sector público, los cuales son esencialmente manuales y en algunos casos redundantes.
- 3.7 El gobierno ha venido impulsando la transformación digital de la administración pública para mejorar la prestación de servicios, la disponibilidad de información y la transparencia, y el país ha mejorado quince posiciones en el último ranking de e-gobierno de Naciones Unidas. Sin embargo, aún está en el puesto 84 a nivel mundial, muy por debajo de países con un nivel de ingresos similar, como Uruguay (26) y Chile (34). La autoridad responsable de la

⁵¹ En el Índice Global de Competitividad del World Economic Forum (WEF); Panamá alcanzó la posición 64 en 2018, pero en 2019 cayó a la 66. Buena parte de la pérdida de competitividad se debe al retroceso en el componente “Instituciones”.

⁵² Los ingresos tributarios del Gobierno Central.

⁵³ En el ITBMS, por ejemplo, la tasa es la más baja de toda la región y, pese a ello, el gasto tributario es de los más elevados. Peláez, 2018: “Panorama de los Gastos Tributarios en América Latina”. CIAT Documento de Trabajo No. 6/2017.

⁵⁴ DGI (2017): Boletín Estadístico Tributario 2017.

⁵⁵ Izquierdo, A., C. Pessino y G. Vuletin. 2018. Mejor gasto para mejores vidas: Como América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. BID. Washington DC. Se refiere a la inversión pública.

⁵⁶ Se estima que en los próximos años los aportes y las reservas del sistema no serán suficientes para cumplir con los compromisos existentes, por lo que se empezarán a necesitar recursos crecientes del Tesoro para el pago de las jubilaciones y pensiones. FMI, Artículo IV de abril de 2020.

digitalización (AIG; Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental) se ha fortalecido en los últimos años, pero no dispone de la capacidad operativa y presupuestaria necesaria para dinamizar el proceso de digitalización de forma que éste derive en mejoras concretas en la prestación de servicios generales al ciudadano y al sector privado. En particular, existe poca articulación de esta agenda con las entidades sectoriales encargadas de la prestación de servicios como salud, educación y protección social, y no se ha explotado su potencial para simplificar y automatizar trámites de cara a mejorar la calidad de los servicios generales al ciudadano y el clima para la atracción y promoción de inversiones. Asimismo, expandir la agenda de digitalización para que abarque la gestión fiscal, el manejo operativo de las entidades públicas, y un rango cada vez más amplio de servicios a la población requerirá de esfuerzos adicionales en ciberseguridad.

- 3.8 Bajo este pilar, el Grupo BID apoyará con la cartera y nuevas operaciones los esfuerzos de modernización de la gestión pública, tanto en materia de ingresos como de gasto, priorizando el aumento en la efectividad de la administración tributaria y de los órganos de fiscalización, la transformación digital de la administración pública en forma confiable, y fortalecimiento la capacidad analítica y de planificación de ministerios sectoriales con los cuales el Banco trabaja, con énfasis en áreas como salud, protección social y educación.

B. Mejorar la provisión de servicios básicos

- 3.9 Panamá continúa siendo uno de los países más desiguales de América Latina y del mundo, lo cual se manifiesta en marcadas brechas regionales en materia de acceso a servicios básicos, las cuales son más marcadas en las áreas rurales, incluidas las comarcas indígenas. En salud, por ejemplo, la mortalidad materna es 3,3 veces más alta en el área rural que en la urbana, y la tasa de mortalidad infantil (niños menores de un año) alcanza 18,4 muertes por mil nacidos vivos en el área rural frente a 11,7 en el área urbana⁵⁷. Los servicios de agua y saneamiento, cruciales para la prevención de enfermedades y evitar su transmisión, continúa siendo un desafío. La cobertura de agua y saneamiento en áreas urbanas es del 98,8%, en las zonas rurales alcanza el 84% y en las comarcas indígenas es inferior al 60%. La continuidad del funcionamiento del servicio de acueducto sigue siendo baja y el 76% de las viviendas que utilizan dicho servicio dispone de agua potable las 24 horas al día durante la estación lluviosa y el 70% durante la estación seca. Respecto al servicio de saneamiento, la tasa de cobertura del servicio básico a nivel nacional es del 83,3%, por debajo de la media regional (86,1%) y muy inferior a la de países como Costa Rica (97,8%), Uruguay (96,5%) o Colombia (89,6%). A nivel internacional, Panamá ocupa la posición 82 de 140 países en fiabilidad del suministro de agua⁵⁸ y la vulnerabilidad climática y deficiencias en la gestión del recurso hídrico, ponen en riesgo el suministro, tanto para consumo humano como productivo⁵⁹. La crisis sanitaria del COVID-19 acentúa la necesidad de abordar estos desafíos.
- 3.10 En el sistema educativo también se observan carencias que afectan la movilidad social y la productividad de la economía. El nivel promedio de aprendizajes y habilidades que desarrollan los estudiantes es bajo y existen marcadas diferencias de acceso según el nivel de ingreso⁶⁰. Las pruebas educativas regionales (SERCE, TERCE)⁶¹ revelan que la mitad (48,9%) de los estudiantes de tercer grado de primaria no comprende lo que lee, frente a

⁵⁷ Ministerio de Salud. Estadísticas Vitales. Ciudad de Panamá. 2016.

⁵⁸ Global Competitiveness Report 2019. WEF.

⁵⁹ Escenarios de cambio climático proyectan una reducción de la disponibilidad de agua de hasta 77% para el año 2100 (Cepal, 2015, Cambio Climático en Centroamérica: impactos potenciales y opciones de política pública).

⁶⁰ Según la Encuesta de Propósitos Múltiples por Conglomerados (MICS, por sus siglas en inglés), el 67% de la población infantil del quintil de mayores ingresos recibió educación temprana, frente a solo el 27% del quintil más pobre.

⁶¹ Segundo y Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo, de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC) - UNESCO.

un 39,5% en ALC, sólo un 54,7% de los jóvenes panameños finaliza la secundaria, en comparación con un 79,4% en Chile, y muchos jóvenes abandonan el sistema tras reiteradas situaciones de fracaso escolar o están en riesgo de desertar por encontrarse en sobre edad. El riesgo de que esta situación se agudice con la crisis de COVID-19 es alto, ya que el sistema educativo no ha logrado garantizar la continuidad de la enseñanza, por la vía de educación a distancia, a buena parte de los estudiantes. Es importante subrayar que estos desafíos agudizan en las Comarcas, lo que plantea la necesidad de tener una respuesta diferenciada y alineada a la educación intercultural bilingüe⁶².

- 3.11 Las debilidades en el sector de educación afectan además las posibilidades de los egresados de incursionar con éxito en el mercado laboral y abonar al aumento de la productividad. Según la Encuesta de Escasez de Talentos (Manpower-Group, 2018), el 35% de los empleadores tiene problemas para contratar trabajadores con las habilidades requeridas, mientras que según el Índice Global de Competitividad (IGC) 2017-2018, la fuerza de trabajo inadecuada es la tercera mayor restricción para hacer negocios en el país.
- 3.12 En protección social, si bien Panamá cuenta con diversos programas de transferencias monetarias para la reducción de la pobreza, su impacto es relativamente modesto⁶³, lo cual es atribuible, entre otros factores, a las deficiencias en la certificación, baja cobertura y elevada filtración en algunos casos. Los programas sociales dirigidos a la población pobre del país cubren a más del 70% de los hogares en situación de pobreza, pero algunos de ellos apenas llegan al 19% de su población objetivo. Al mismo tiempo, alrededor del 80% de los receptores de algunos de estos programas no se encuentran en condición de pobreza general y el 56% del principal programa (Red de Oportunidades) dirigido a la pobreza extrema no cumple esta condición*. Todo ello pone de manifiesto la importancia de mejorar la gestión de los programas existentes.
- 3.13 Aunque no se observa una diferencia de género sustancial en materia de pobreza (21,8% incidencia de la pobreza en mujeres y 20,8% en hombres), sí existen brechas en otros aspectos que afectan sus oportunidades económicas y su bienestar. La tasa de desnutrición alcanza el 11,4% para las niñas y adolescentes frente al 9,5% en el caso de los niños y adolescentes, y la tasa de fertilidad adolescente es de 84 por cada mil mujeres entre 15 y 19 años frente a 69 en promedio de ALC. Antes de la crisis, la tasa de desempleo de las mujeres superaba en tres puntos la de los hombres; y la de ocupación se encontraba 24 puntos por debajo. Además, en los sectores donde se pagan salarios más altos las mujeres siguen teniendo una baja participación⁶⁴. Todo ello se agrava en el contexto de la crisis del COVID-19, cuyas consecuencias en términos de empleo e ingresos están afectando más a las mujeres.
- 3.14 El menor ritmo de avance en materia social relativo al progreso económico que ha observado Panamá resalta la necesidad de seguir fortaleciendo la inversión pública en la provisión de infraestructura básica y servicios sociales de calidad con un enfoque territorial que reduzca estas brechas⁶⁵ y que considere temas transversales como género y

⁶² La evaluación de impacto del programa Jadenkä, cuyo objetivo es cerrar el rezago de aprendizaje de los niños y las niñas indígenas de Panamá mediante programas de matemáticas de nivel preescolar bilingüe en ngäbere y español, e incorporando elementos de la cultura Ngäbe, muestra efectos positivos en varias dimensiones de los estudiantes, como habilidades matemáticas y habilidades de etnomatemáticas (IPA. Estudio de evaluación de impacto del proyecto piloto Ari Taen Jadenkä "Jadenkä: Matemática divertida para la educación inicial". Cohortes 2018 y 2019).

⁶³ En su conjunto, estos programas redujeron la pobreza general en 2,6 puntos y la extrema en 3,1 en 2019. Guerra Rodríguez, J. (2020): Pobreza e indigencia por ingreso según Encuesta de Hogares de agosto de 2019, MEF.

⁶⁴ Por ejemplo, los rubros de transporte y almacenamiento, construcción y minas y canteras, con salarios superiores al promedio, se encuentran entre las tres actividades con menor representación femenina (13%, 6% y 4%, respectivamente).

⁶⁵ En general, cuanto mayor es el ingreso per cápita de una provincia, mayor ha sido la inversión pública recibida. En promedio, en el período 2013-2017 la provincia de Panamá, la de mayor ingreso del país, ha tenido un 28% más de

diversidad, resiliencia y adaptación al cambio climático. La urgencia de propiciar un acceso equitativo, sustentable y de calidad cobra mayor relevancia frente a la crisis del COVID-19, la cual ha puesto de manifiesto las vulnerabilidades que emergen de insuficiencias de acceso y de calidad en estos servicios y de debilidades en los sistemas de información para la toma de decisiones.

- 3.15 Con la finalidad de disminuir la desigualdad y la pobreza y permitir que el capital humano contribuya a la competitividad del país, el Grupo BID dará continuidad al objetivo de la pasada estrategia en materia de provisión de servicios básicos a personas en situación de pobreza, impulsando, además de las mejoras en gestión contempladas en el área prioritaria anterior, los siguientes aspectos: (i) ampliar el acceso y calidad a dichos servicios, en particular salud, agua y saneamiento, y protección social, con atención particular a las áreas rurales y comarcas indígenas, e (ii) iniciativas para mejorar la calidad y pertinencia del sistema educativo a nivel nacional y su vínculo con las necesidades del sector productivo, priorizando el desarrollo de habilidades para la nueva economía y los aspectos de género y diversidad. El Banco continuará impulsando la implementación de la Iniciativa de Paridad de Género, para que las mujeres accedan a oportunidades en igualdad de condiciones con los hombres e incorporará criterios de resiliencia, adaptación al cambio climático y emisiones de GEI en el desarrollo de la infraestructura de apoyo a la prestación de estos servicios

C. Reactivar y diversificar la actividad productiva

- 3.16 Aunque Panamá mantiene un entorno favorable para la iniciativa empresarial, ha registrado pocos avances en materia de diversificación productiva hacia sectores de mayor valor agregado en comparación con otros países de la región. La desaceleración del crecimiento registrada previo a la crisis del COVID-19 ya hacía patente la necesidad de propiciar la emergencia de actividades distintas a la construcción y servicios inmobiliarios, con capacidad de dinamizar la economía de manera sostenible e inclusiva. Esta baja diversificación económica ha traído consigo una alta concentración de la actividad productiva en la provincia de Panamá y en menor medida en Colón, observándose fuertes rezagos en otras regiones del territorio nacional.
- 3.17 El país cuenta con actividades productivas con potencial de propulsar el crecimiento en forma sostenible, generar empleos y lograr un mayor equilibrio territorial. Por un lado, el complejo logístico podría servirle de plataforma para la atracción de inversiones que le ayuden a escalar en materia de complejidad tecnológica e integración a cadenas globales de valor, y posicionarse como un líder en la logística regional del comercio electrónico. Por otra parte, el turismo, que previo a la pandemia se había constituido en una de las actividades más dinámicas de la economía panameña, es un sector que ofrece oportunidades de diversificación con base en un mejor aprovechamiento del patrimonio cultural y natural con que cuenta el país. Finalmente, en el sector agropecuario, que emplea alrededor del 14% de la fuerza laboral y del cual depende la subsistencia de muchas familias en el medio rural⁶⁶, existen oportunidades para aumentar su productividad y hacer más inclusivo y ambientalmente sostenible su crecimiento.

inversión per cápita que la media. Por el contrario, la comarca de Ngäbe Buglé, con apenas un 26% de ingreso per cápita respecto al promedio nacional, ha recibido un 70% menos de inversión por habitante. Astudillo, J.; Fernández, M. y Garcimartín, C. (2019). La desigualdad de Panamá: Su carácter territorial y el papel de las inversiones públicas. BID, Nota Técnica IDB-TN-1703. Adicionalmente, el gasto social se ha mantenido relativamente constante en 8,8% del PIB en los últimos diez años, casi tres puntos por debajo del promedio de ALC y la mitad de Chile y Uruguay (CEPAL).

⁶⁶ Según datos del INEC, es la principal fuente de ingresos del 40% de la población que vive en áreas rurales (68,7% en la comarca indígena Ngöbe Buglé, y 67,3% en la comarca Emberá).

- 3.18 A la necesidad de diversificación productiva, se ha sumado la de lograr que los efectos coyunturales del COVID-19 no se traduzcan en dificultades permanentes que mermen, justamente, la capacidad de recuperación y crecimiento de ciertos sectores. En el caso particular del turismo, que se ha visto fuertemente afectado por la pandemia, se observa un riesgo importante de desaparición tanto de las empresas directamente vinculadas a esta actividad como de los encadenamientos que éstas generan. Ambos objetivos - diversificación productiva y evitar una reducción drástica del tejido productivo actual - requieren que Panamá acompañe las iniciativas de gestión pública y provisión de servicios básicos mencionadas anteriormente, con acciones en tres áreas clave: competitividad del sistema financiero, digitalización, y desarrollo de servicios de infraestructura y productivos que apunten a la sustentabilidad ambiental, la resiliencia y un mayor equilibrio territorial de las oportunidades económicas.
- 3.19 En cuanto al sistema financiero, aunque éste representa uno de los grandes activos del país, su competitividad internacional, así como su capacidad para atender las necesidades de las empresas, en especial de las MIPYMEs, se ha debilitado. En efecto, la participación de las exportaciones de servicios financieros ha pasado del 2,3% del PIB en 2015 al 1,7% en 2019, en tanto que las dimensiones de profundidad, acceso y eficiencia de las instituciones y los mercados financieros, aunque observaron importantes mejoras hasta 2009⁶⁷, han permanecido estancadas desde entonces. Esta tendencia es además preocupante porque el sector financiero es una de las actividades que contribuye a la creación de empleos formales en el país.
- 3.20 Mientras la industria financiera mundial ha venido evolucionando para adaptarse a los mercados y a los usuarios, el sistema panameño presenta una limitada diversificación de productos, con una gran concentración en pocos segmentos productivos y ámbitos geográficos. Con relación a los segmentos de crédito, la construcción, hipotecas, consumo personal y comercio representan casi el 90% de los créditos al sector privado, dejando poco espacio para otras actividades⁶⁸ y en términos de tipología de clientes, se aprecia un sesgo fuerte hacia las grandes empresas⁶⁹. Finalmente, la cartera presenta una fuerte concentración geográfica en Ciudad de Panamá y alrededores (83% del total). En términos sectoriales, no resulta fácil a empresas del sector turístico o agrícola obtener financiamiento bancario, y se hace más difícil en el caso de las MiPYMEs situadas fuera de la capital. La concentración geográfica y en pocos sectores del negocio bancario ha promovido, a su vez, el desarrollo de un sistema conservador, con una limitada oferta de productos y sin la capacidad de adaptarse rápidamente y ofrecer soluciones innovadoras a otros sectores de la economía. Todo ello, representa un cuello de botella al proceso de reactivación con base en la diversificación productiva, la transformación digital y la sostenibilidad ambiental.
- 3.21 Por otra parte, pese a que el nivel de penetración crediticia es uno de los más altos de la región (87,7%), el país enfrenta deficiencias en inclusión financiera.⁷⁰ Por ejemplo, el porcentaje de acceso a cuentas bancarias en provincias es un 20% inferior que en áreas urbanas; el acceso al crédito del segmento más pobre es un 89% inferior que el resto de la población; y la proporción de mujeres con acceso a cuentas y crédito bancario es un 17% y un 21%, respectivamente, inferior a los hombres⁷¹. En el caso de los pueblos indígenas, existen también barreras de acceso a financiamiento por la ausencia de instrumentos

⁶⁷ Índice de Desarrollo Financiero del FMI.

⁶⁸ Datos de la Superintendencia de Bancos.

⁶⁹ Según el análisis realizado por la Corporación Financiera Internacional del Grupo Banco Mundial en 2017, la brecha de financiamiento para el sector MiPYMEs en Panamá era del 78%; es decir, solo se atendía un 22% de la demanda de crédito de estas empresas, un porcentaje muy inferior al promedio regional de 33%.

⁷⁰ World Development Indicators, BM, 2018.

⁷¹ Global Findex Database, BM, 2017.

adecuados a sus derechos territoriales colectivos no embargables y de capacidad de las instituciones financieras para identificar y analizar su cartera en base a criterios de diversidad.

- 3.22 Además de las limitantes relacionadas con acceso a financiamiento, la reactivación y diversificación de la economía enfrenta desafíos vinculados con la conectividad, factor que juega un papel central para fomentar la transformación digital y la resiliencia de las empresas durante la pandemia y en los años posteriores. El nivel de digitalización de la producción es bajo: apenas el 26,7% de las empresas vende por vía electrónica y el 28,6% ha digitalizado la cadena de aprovisionamiento⁷². Unas de las razones es que el ancho de banda internacional de internet presenta problemas de calidad, y existen deficiencias en las conexiones de empresas a banda ancha, especialmente en las MIPYMEs⁷³. La infraestructura de telecomunicaciones y la cobertura de banda ancha fija se encuentran ampliamente concentradas sobre todo en Ciudad de Panamá, siendo significativa la brecha digital en las zonas rurales. La capacidad de apoyar una expansión de la demanda puede encontrarse con limitaciones aún en las áreas actualmente con mejor servicio, por lo que se requiere mayor inversión en el sector. Asimismo, un marco de gobernanza y regulatorio poco moderno, limitada capacidad institucional de los organismos rectores del sector, y relativamente escaso talento digital, redundan en bajos niveles de competencia, problemas de calidad de los servicios, desafíos de interoperabilidad, y riesgos asociados a ciberseguridad, que inhiben el desarrollo y uso de productos en diversas áreas como servicios financieros y pagos digitales, y la ampliación de la cobertura de banda ancha y/o 5G en el área rural y las comarcas.
- 3.23 Una tercera área para complementar los esfuerzos de Panamá para recuperar el crecimiento y diversificar la economía es el desarrollo de infraestructura resiliente a los impactos climáticos y con bajas emisiones, que articule su territorio y facilite el acceso a mercados de los productores en áreas rurales. Aunque Panamá ocupa el puesto 38 entre 160 economías en el Índice de Desempeño Logístico del BM, la infraestructura logística de calidad está concentrada en el *Hub* Central de la Zona Interoceánica, mientras en el resto del país está más retrasada⁷⁴. Respecto al sector energético, éste se ha fortalecido en los últimos años y se ha reducido la dependencia de combustible fósiles pero existen diferencias territoriales en cobertura del servicio de electricidad, con un 81% de las viviendas rurales con energía eléctrica frente a 99,6% de las viviendas urbanas. Los desafíos en infraestructura responden, por un lado, a bajos niveles de inversión fuera de la zona central del país, y por otro, a debilidades institucionales, y falta de planificación, priorización y preparación de proyectos, lo que inhibe también la participación privada.
- 3.24 A las limitaciones en financiamiento, conectividad digital e infraestructura, se suman restricciones específicas que obstaculizan la diversificación y el desarrollo productivo sostenible de las regiones más rezagadas del país con base en su vocación agropecuaria o potencial turístico. En el sector agropecuario, el marco de políticas se sustenta en la utilización de mecanismos de protección de precios en lugar de servicios para aumentar su productividad y reducir su impacto ambiental⁷⁵, tales como sanidad agropecuaria, innovaciones productivas ambientalmente sostenibles y resilientes, y acceso a mercados,

⁷² CAF (Corporación Andina de Fomento) (2017): "Hacia la transformación digital de América Latina y el Caribe: El Observatorio CAF del Ecosistema Digital". Caracas.

⁷³ Firm innovation and productivity in Latin America and the Caribbean: The engine of economic development. BID (2016).

⁷⁴ La proporción de red vial asfaltada a nivel nacional es del 23,5%, y en las comarcas indígenas es del 4,4%. Solo en cuatro de las doce provincias este valor supera el 30%. El 82% de las vías secundarias y terciarias se encuentra en estado regular o malo, dejando algunas poblaciones en relativo aislamiento con poco acceso a servicios básicos y mercados. INEC.

⁷⁵ Sólo la agricultura es responsable del 95% de la deforestación en el país y genera alta degradación del suelo. Combinada con el cambio climático, esta actividad es uno de los principales motores de la creciente inseguridad hídrica del país

entre otros. En cuanto a turismo, debilidades en gobernanza y planificación territorial, sumado a la ausencia de estadísticas adecuadas, arriesga el desarrollo sostenible del sector post-pandemia. Adicionalmente, la baja capacidad institucional y de fuentes de financiamiento, no permiten gestionar adecuadamente el acervo cultural y natural del país, lo que arriesga su aporte a la calidad de vida de la población y su aprovechamiento en forma sostenible⁷⁶. Por ejemplo, datos disponibles indican que solamente el 3% de los visitantes internacionales a Panamá visitó un área protegida, un número bajo en comparación con 36% en Costa Rica⁷⁷. Entre las principales causas se han identificado la falta de promoción turística, de infraestructura y de servicios ecoturísticos.

- 3.25 Para contribuir a la recuperación y diversificación de la economía del país con criterios de inclusión y sostenibilidad ambiental, el Grupo BID apoyará técnica y financieramente: (i) la ampliación del acceso al crédito de segmentos sub-atendidos (mujeres, áreas rurales, MIPYMES), apuntando a la modernización del sector financiero y al desarrollo de productos que sirvan para sostener el tejido productivo, en particular en los sectores agrícola y turismo y sus cadenas de valor, y una mayor inclusión financiera en general; (ii) mejorar los niveles de conectividad digital para facilitar la transformación digital de Panamá, enfatizando los aspectos institucionales, de desarrollo de talento digital y de adecuación de la infraestructura para apoyar la productividad y la inclusión; (iii) desarrollar servicios de infraestructura de calidad, resilientes, y bajos en emisiones que faciliten el aprovechamiento del potencial productivo de las regiones rezagadas del país, tomando en cuenta las necesidades de las comunidades y su patrimonio local, aprovechando el potencial de interconexión regional y continuando, además, con el apoyo a la diversificación de la matriz energética y la competitividad del sector logístico, con un enfoque que permita la participación del sector privado, y (iv) fortalecer servicios específicos al turismo y a la agricultura para promover su competitividad, prestando especial atención a la gestión, valorización y uso sustentable del patrimonio cultural y natural, la sostenibilidad medioambiental, la adaptación al cambio climático, el acceso a mercados y la coordinación público-privada.
- 3.26 **Áreas de diálogo.** Se sostendrá un diálogo técnico en torno a industrias extractivas, migración, evaluación de políticas públicas, transparencia financiera, seguridad social y seguridad ciudadana y justicia. Ante la importancia que están adquiriendo la minería en el país, el Grupo BID brindará apoyo técnico a las autoridades orientado a fortalecer la institucionalidad del sector. En migración, el énfasis estará en la identificación de mejores prácticas y oportunidades de integración de la población inmigrante en Panamá. En materia de evaluación de políticas públicas, se compartirán experiencias sobre el análisis de incidencia de la política fiscal en la pobreza y equidad, en especial, dadas las consecuencias de la crisis del COVID-19 sobre el mercado de trabajo. En el ámbito de transparencia financiera, se continuará apoyando a las autoridades en la adopción de medidas que permitan a Panamá abandonar la “lista gris” del GAFI de jurisdicciones con deficiencias en la lucha contra el blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo. Frente al deterioro de la situación financiera de la CSS, el Grupo BID también colaborará con las autoridades en opciones para el fortalecimiento del sistema de pensiones. Finalmente, en materia de seguridad ciudadana y justicia el diálogo se orientará al fortalecimiento y modernización de las capacidades de las instituciones responsables de la detección, prevención y resolución del crimen, incluyendo el aprovechamiento de herramientas digitales e innovaciones tecnológicas.

⁷⁶ De los 18 museos públicos administrados por el INAC, seis están inoperantes, incluyendo el Museo Antropológico Reina Torres de Araúz (MARTA). La debilidad del sector también ha afectado a los sitios patrimoniales más importantes, tales como las Fortificaciones de Portobelo y San Lorenzo,

⁷⁷ Estadísticas del Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Costa Rica (SINAC). 2014.

3.27 **Temas transversales.** Dentro de los ámbitos prioritarios acordados, así como en las áreas de diálogo propuestas, se considerará el potencial de contribuir en los aspectos de resiliencia, adaptación al cambio climático y sostenibilidad ambiental, así como género y diversidad y fortalecimiento institucional. En el área de resiliencia y cambio climático se buscará apoyar acciones a nivel nacional y regional para fortalecer el marco de gobernanza de la gestión del riesgo de desastres, y el cumplimiento de las metas climáticas contenidas en el NDC, mediante diseños bajos en emisiones que aumenten la resiliencia de la infraestructura a fenómenos climáticos, promuevan una adecuada gestión de los recursos hídricos, y la protección y recuperación del capital natural (manglares y bosques, entre otros). Adicionalmente, se considerarán los aspectos de género, diversidad y pertinencia cultural en las intervenciones que contribuyan a cerrar las brechas en áreas rurales y comarcas indígenas. Además de los aspectos transversales de gestión pública mencionados en la primera área estratégica, el GBID continuará su enfoque de fortalecimiento institucional en los diferentes sectores de relacionamiento. El Grupo BID tiene el potencial de apoyar la participación del sector privado en cada una de estas áreas, en particular, en el desarrollo de productos financieros que permitan una mayor inclusión financiera y la adaptación y mitigación del sector productivo al cambio climático, el desarrollo del sector turismo y agroindustrial con base en criterios de sustentabilidad ambiental, y la utilización de APPs, en particular, para el desarrollo de la infraestructura digital.

IV. ESCENARIO FINANCIERO ESTIMADO

4.1 El escenario indicativo de financiamiento soberano supone aprobaciones anuales por US\$465 millones en promedio, por un total de US\$1.861 millones para el periodo 2021-2024, monto sujeto a los ejercicios de asignación de los recursos de Capital Ordinario del Banco. Bajo estos supuestos, al final del período la participación del BID en la composición de la deuda multilateral de Panamá se mantendría en 45,6%, en tanto se reduciría ligeramente su participación en la deuda pública total a 9,2%.

V. ASPECTOS DE IMPLEMENTACIÓN

5.1 **Ejecución de la Cartera.** El programa del Grupo BID deberá abordarse de manera integral, considerando los instrumentos disponibles, incluyendo la cartera en ejecución. En este sentido, será necesario revisar la relevancia de las operaciones dado los desafíos y oportunidades que plantea el contexto post COVID-19. El Banco trabajará en coordinación con el MEF y las autoridades sectoriales para priorizar las intervenciones y acelerar la ejecución, procurando asignaciones presupuestarias adecuadas dentro de las restricciones fiscales actuales y continuar con el diálogo permanente con la CGR para agilizar los tiempos de refrendo de los contratos. En el caso de proyectos nuevos, explorarán mecanismos de ejecución que respondan a las necesidades particulares de fortalecimiento de capacidad de los ejecutores.

5.2 **Coordinación con otros cooperantes.** El Banco, a través de su Representación en Panamá, coordina tanto con los cooperantes bilaterales como multilaterales activos en el país a fin de procurar sinergias y abordar en forma articulada los desafíos en cada sector de actuación. En específico, el Banco coordinará en los siguientes sectores que cuentan con presencia de otras agencias: (i) Agua y Saneamiento con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Banco Mundial (BM), la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID) y la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA); (ii) Energía con el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE); (iii) Género y Diversidad, con BM, ONU Mujeres, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del

Trabajo (OIT), (iv) Salud con la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); (v) Medio Ambiente y Cambio Climático con *Global Environmental Facility* (GEF); (vi) Patrimonio Cultural con AECID; (vii) Educación y Primera Infancia con la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y UNICEF; (viii) Protección Social con el BM y (ix) Fiscal, con el FMI para garantizar la complementariedad de las acciones.

- 5.3 **Uso de Sistemas Nacionales.** Para la gestión y supervisión de los procesos de compras se utiliza el Sistema Informativo del País “Panamá Compra”. Adicionalmente, se utilizan los sistemas de compras menores y Convenios Marco. Durante el período de la Estrategia, el BID continuará trabajando con el Gobierno en la consolidación del sistema integrado de información financiera ISTMO y la Cuenta Única del Tesoro (CUT), incrementando el uso de los sistemas nacionales en el largo plazo; y se apoyará a la Contraloría General de la República (CGR) a mejorar sus procesos y a la adopción de estándares internacionales de auditoría y contabilidad, con el objetivo de aumentar la transparencia y eficiencia operativa de la gestión financiera del país, y por lo tanto de las operaciones del Banco. Asimismo, se apoyará a la Dirección General de Contrataciones Públicas en la creación de la oficina de estudios y análisis económicos al mismo tiempo que se brindará asistencia técnica en aspectos puntuales de mejora del sistema, tales como la plataforma electrónica, convenios marco, modernización normativa y capacitación para incrementar la eficiencia y transparencia de las contrataciones públicas.
- 5.4 **Gobernanza ambiental.** Panamá cuenta con un marco legislativo sólido en materia de derechos fundamentales sociales y ambientales favorable para la gestión ambiental. El BID buscará apoyar al país en el fortalecimiento de sus sistemas ambientales y sociales para: (i) mejorar la coordinación institucional, la coherencia y la efectividad de las políticas económicas con los objetivos de cambio climático; y (ii) mejorar la recopilación, sistematización, y gestión de datos y documentos ambientales y sociales, así como el acceso a la información, de acuerdo con el recientemente ratificado Acuerdo de Escazú.

Cuadro 1. Sistemas Nacionales

Uso de Sistemas Nacionales	Línea Base 2020 ⁷⁸	Uso Estimado 2025	Acciones previstas durante la EBP
Presupuesto	100%	100%	Diálogo
Tesorería	100%	100%	Aumento en el uso de la CUT en operaciones
Contabilidad y Reportes	21%	100%	Implementación de NICSP Apoyo técnico y aumento de uso de ISTMO
Auditoría Interna	5%	5%	Diálogo
Control Externo	5%	5%	Modernización integral CGR, mejora de procesos e incremento en adopción de estándares internacionales de auditoría y contabilidad
Sistema Informativo	100%	100%	Difusión continua
Comparación de Precios	100%	100%	Uso del método
Consultoría Individual	0%	100%	Estudio MAPS/Análisis de la LPN y Consultoría Individual/Apoyo en la implementación de la subasta inversa/Fortalecimiento de convenios marco.
LPN Parcial	5%	100%	
LPN Avanzado	5%	5%	

⁷⁸ El uso reportado en los sistemas de auditoría interna, control externo, comparación de precios, consultoría individual, LPN parcial y LPN Avanzada, corresponde al uso en Préstamos de Política (PBL) que, por su naturaleza, implican el uso de los sistemas nacionales.

VI. RIESGOS

- 6.1 **Riesgos fiscales y financieros.** El fuerte impacto fiscal de la crisis del COVID-19 supone un notable aumento de la deuda con relación al PIB. Aunque las proyecciones del FMI indican que dicha ratio se reducirá con rapidez en los próximos años, éstas se basan en un fuerte aumento de los ingresos tributarios y un notable crecimiento económico (5% en el mediano plazo). Si estas condiciones no se cumplen, la deuda podría llegar a un nivel superior al que existía antes de la pandemia, lo que podría repercutir negativamente en la calificación de riesgo país y en las condiciones a las que se financia Panamá. A estos riesgos se suma la situación de la CSS. Antes de la crisis, se calculaba que el subsistema de pensiones de beneficiario definido entraría en déficit en 2027, pero con la situación creada por la pandemia, probablemente ese momento se adelante, lo que creará presión sobre las finanzas públicas. Adicionalmente, existe el riesgo de que el país no logre salir a corto plazo de la lista gris del GAFI. Aunque cuando se incorporó en junio de 2019, a diferencia de otras ocasiones, esta vez no se observaron pérdidas de corresponsalías ni una salida importante de depósitos extranjeros, ello puede cambiar. En el sector financiero, la prolongación de la crisis puede afectar los balances de los bancos, en especial de los más pequeños y menos rentables, producto de un aumento de los préstamos morosos y vencidos. Estos riesgos, en su conjunto, podrían restringir la capacidad del Gobierno de avanzar iniciativas que requieran un compromiso sostenido de recursos como la transformación digital, y la provisión de servicios básicos e infraestructura, así como a la capacidad del sistema financiero de cerrar la brecha de crédito de las MIPYMES. Para mitigar esos riesgos, el Grupo BID trabajará con el Gobierno en productos financieros y no financieros para apoyar: i) la sostenibilidad fiscal, analizando, además, la evolución de los principales indicadores a través de los mecanismos de salvaguardias macroeconómicas actualmente en vigencia y coordinando con otros cooperantes; ii) la transparencia financiera; iii) un diálogo técnico sobre la situación de la CSS; iv) la modernización del sistema financiero; y v) la mejora en la eficiencia de los programas de protección social. Adicionalmente, se dará seguimiento a los avances en el programa de vacunación contra el COVID-19, identificando con las autoridades acciones en donde el GBID pueda apoyar este proceso.
- 6.2 **Aumento de la vulnerabilidad social.** La crisis ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad de segmentos importantes de la población lo que, en ausencia de una pronta recuperación y una política focalizada que mitigue los impactos socioeconómicos, puede derivar en descontento y aumento de la conflictividad en general, o entre diferentes grupos sociales. Ello podría generar algunas tensiones en las políticas públicas y retrasar aquellas con impacto a más largo plazo, como la mejora en la calidad de la educación o para adaptación al cambio climático. Para mitigar este riesgo, la estrategia tiene un foco importante en la prestación de servicios sociales básicos a los grupos más vulnerables, que son diversos en Panamá, y en una mayor efectividad de los programas de protección social, lo cual va de la mano de acciones, especialmente en materia de financiamiento, para procurar una reactivación de las PYMES, las cuales son la principal fuente de empleo en el país. Aprovechando el uso de herramientas para medir tendencias en redes sociales, el Banco también dará seguimiento a posibles patrones que puedan alertar sobre las fuentes de descontento social.
- 6.3 **Riesgos de ejecución.** La cartera existente presenta desafíos de ejecución que se han acentuado producto de la crisis sanitaria, lo que demanda una mayor capacidad de respuesta de las agencias ejecutoras para amortiguar el impacto sobre los resultados esperados de los proyectos. En tal sentido, el Banco coordinará con el MEF la intensificación de acciones tales como capacitaciones, consultorías y acompañamiento técnico del personal del Banco para reforzar a estas agencias. Adicionalmente, se brindará

apoyo técnico y financiero para el fortalecimiento del rol de la CGR en el proceso de ejecución de proyectos de inversión pública y se explorarán oportunidades de trabajo con agencias externas para agilizar la ejecución y generar aprendizajes que alimenten la toma de decisiones en proyectos futuros.

- 6.4 **Riesgos de desastres naturales y efectos del cambio climático.** Los recursos hídricos son fundamentales para el funcionamiento del Canal de Panamá y para la matriz eléctrica del país, la cual es muy dependiente de fuentes hídricas. Estos dos elementos acentúan la vulnerabilidad de la economía a eventos climatológicos extremos. Aunado a esto, Panamá enfrenta riesgos asociados a la deforestación, lo que afecta servicios ecosistémicos clave, como la regulación del ciclo de agua, la protección frente a desastres naturales y la conservación del suelo. Por otra parte, Panamá tiene una significativa exposición al riesgo sísmico, en particular sus territorios más occidentales. El Grupo BID buscará mitigar esos riesgos apoyando a las autoridades en la gestión de recursos hídricos, acompañando técnicamente el fortalecimiento de su marco de gobernanza para la gestión de riesgos e incorporando, de manera transversal, medidas que ayuden a crear resiliencia y hacer frente a desastres naturales y a los impactos del cambio climático.

ANEXO I: Matriz de Resultados y Matriz de Sistemas Nacionales

1. Matriz de resultados

Prioridades del Gobierno	Área prioritaria	Objetivo Estratégico	Resultados Esperados	Indicadores	Línea de Base, Fuente y Año
El Buen Gobierno. Estado de derecho, ley y orden	Modernización de la gestión pública	Aumentar la efectividad de la administración tributaria	Incrementa la eficacia de la fiscalización	Monto recaudado como resultado de la fiscalización/Monto seleccionado para ser fiscalizado ¹	12,8% (DGI, 2019)
			Mejora el servicio de pago de impuestos	Número de horas necesarias para que las empresas cumplan con sus obligaciones tributarias	408 horas (Banco Mundial, 2020)
		Promover la transformación digital de la administración pública	Aumenta la proporción de trámites digitalizados para ciudadanos y empresas	Porcentaje de trámites gubernamentales digitalizados (%) ²	10% (AIG, 2020)
Combate a la pobreza y la desigualdad. Educación, ciencia tecnología y cultura.	Mejorar la provisión de servicios básicos	Ampliar el acceso y calidad de los servicios de protección social, salud, y agua y saneamiento en las poblaciones vulnerables	Mejora el acceso a servicios esenciales de salud para las poblaciones indígenas	Cobertura de nacimientos con atención por personal profesional en la Comarca Ngöbe Buglé	57,5% (Contraloría/MINSA, 2018)
			Aumenta la cobertura de inmunización contra la COVID-19	Cobertura de inmunización contra la COVID-19 entre la población mayor de 18 años	0% (MINSA, 2020)
			Incrementa la cobertura urbana de tratamiento de aguas residuales	Hogares con conexión al servicio de alcantarillado sanitario y tratamiento en zonas urbanas	407.886 (BID ³ , 2020)
			Aumenta el acceso a agua potable	Hogares con acceso a agua potable las 24 horas durante todo el año	84,17% (BID ⁴ , 2017)
			Mejora la eficiencia y focalización de los programas de protección social	Proporción de personas con discapacidad certificadas bajo parámetro CIF ⁵ a nivel nacional	2.5% (Registro Nacional de Certificación, 2019)
				Número de beneficiarios de PTMC registrados en el sistema integrado de beneficios	366.491 (MIDES, 2020)
		Mejorar la calidad y pertinencia del sistema educativo	Incrementa la asistencia escolar en la primera infancia	Tasa de asistencia neta a educación preescolar	53,2% (Encuesta de Propósitos Múltiples, 2017)
			Aumenta la calidad del aprendizaje en la educación básica	Porcentaje de estudiantes de 15 años que alcanzó al menos el nivel 2 de comprensión lectora	36% (PISA, 2018)
			Disminuye el abandono escolar	Porcentaje de estudiantes que finaliza secundaria	54,7% (MEDUCA, 2018)

Prioridades del Gobierno	Área prioritaria	Objetivo Estratégico	Resultados Esperados	Indicadores	Línea de Base, Fuente y Año
Economía competitiva que genere empleos	Reactivar y diversificar la actividad productiva	Ampliar el acceso al crédito de sectores sub-atendidos	Mejora el acceso del crédito a MIPYMES	Brecha de financiamiento a MIPYMES (% de la demanda de crédito estimada)	78% (MSME Finance Gap-SME Finance Forum, IFC y Banco Mundial, 2017)
			Mayor inclusión financiera de las mujeres	Porcentaje de mujeres mayores de 15 años con préstamos de una institución financiera (% del total)	7,3% (Global Findex-Banco Mundial, 2017)
		Mejorar los niveles de conectividad y adopción digital	Aumenta la conectividad digital en las regiones rezagadas	Promedio del porcentaje de hogares con conexión a internet fijo y móvil en provincias (excluyendo Panamá y Colón)	Fija: 16,6% Móvil: 48,4% (Encuesta de Propósitos Múltiples, 2018)
		Desarrollar servicios de infraestructura de calidad con criterios de inclusión y sustentabilidad ambiental	Mejora la conectividad vial en zonas rurales e indígenas	Porcentaje de red vial asfaltada en las provincias y las comarcas indígenas (excluyendo la provincia de Panamá, % de la red vial total)	20,58% (INEC, 2018)
			Reducción de los plazos de despacho del transporte de carga en la frontera norte	Tiempo promedio de cruce ⁶	8 horas (ANA y BID, 2018)
			Incrementa el acceso al servicio de electricidad	Hogares con acceso al servicio de electricidad (%)	93% (Secretaría Nacional de Energía, 2019)
			Aumenta la participación de energías renovables no convencionales en la matriz energética	Porcentaje de la generación bruta de energía de fuentes renovables no convencionales	8,9% (Secretaría de Energía, 2019)
			Aumenta la participación femenina en los sectores de infraestructura	Porcentaje de participación femenina en las actividades de transporte y almacenamiento, y construcción.	Transporte y almacenamiento: 13% Construcción: 6% (INEC, 2019)
			Desarrollar servicios para el crecimiento sustentable e inclusivo del turismo y la agricultura	Reactivación de actividades vinculadas con el sector turismo	Crecimiento del valor agregado bruto de hoteles y restaurantes
		Aumenta el número de beneficiarios del capital natural y cultural en forma sostenible		Visitas diarias promedio a museos públicos del país	213 (INAC, 2017)
				Visitantes registrados en áreas protegidas	277.000 (MiAmbiente, 2019)
		Aumento de la productividad, resiliencia y sostenibilidad de los productores del agro panameño		Porcentaje de productores que adoptan prácticas y tecnologías más productivas y sostenibles	0,9% (MIDA, 2014)
		Reducción de las emisiones de GEI	Emisiones de GEI (GgCO ₂ eq: Giga gramo de CO ₂ equivalente)	15.876,97Gg de CO ₂ eq (MiAmbiente, 2013)	

1. Indicador anual producido por la DGI (Informe anual de gestión de la Dirección de Fiscalización).
2. Se refiere al total de trámites.
3. Banco Interamericano de Desarrollo. Programa de Apoyo a las Reformas de los Sectores de Agua, Saneamiento y Energía <https://www.iadb.org/es/projects/document/EZSHARE-1356705249-104?project=PN-L1159>.
4. Nota Técnica Sectorial de agua potable y saneamiento de Panamá. INE/WSA.
5. Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud (OMS).
6. Calculado a partir de la metodología de la Organización Mundial de Aduanas, basado en las 3 modalidades clásicas (Importación Exportación y Transito). Se mide durante un mes normal, no pico.

2. Matriz de sistemas nacionales

Objetivo Estratégico	Resultado esperado	Indicador	Unidad de medida	Línea de Base	Año base	Objetivo principal	Distribución del tiempo	Alineación CRF
Incremento del Uso de Sistemas Nacionales	Mantener el Uso del Subsistema de Contabilidad y Reportes	Cartera Activa que usa el Subsistema de Contabilidad y Reportes	% de la cartera activa	100%	2020	100%	Al final de la EBP	- Capacidad institucional y el estado de derecho - Productividad e innovación - Inclusión social e igualdad
	Incrementar el Uso de la Cuenta Única del Tesoro	Cartera Activa que usa la Cuenta Única del Tesoro	% de la cartera activa	21%	2020	100%	Al final de la EBP	- Capacidad institucional y el estado de derecho - Productividad e innovación - Inclusión social e igualdad
	Incrementar el Uso del Subsistema de Consultoría Individual	Cartera Activa que usa el Subsistema de Consultoría Individual	% de la cartera activa	0%	2018	100%	Al final de la EBP	- Capacidad institucional y el estado de derecho - Productividad e innovación - Inclusión social e igualdad
	Incrementar el Uso del Subsistema de LPN Parcial	Cartera Activa que usa el Subsistema de LPN Parcial	% de la cartera activa	5%	2018	100%	Al final de la EBP	- Capacidad institucional y el estado de derecho - Productividad e innovación - Inclusión social e igualdad
	Incrementar el Uso del Subsistema de LPN Avanzado	Cartera Activa que usa el Subsistema de LPN Avanzado	% de la cartera activa	5%	2018	100%	Al final de la EBP	- Capacidad institucional y el estado de derecho - Productividad e innovación - Inclusión social e igualdad

Objetivo Estratégico	Resultado esperado	Indicador	Unidad de medida	Línea de Base	Año base	Objetivo principal	Distribución del tiempo	Alineación CRF
Fortalecimiento de Sistemas Nacionales	CGR evaluada bajo la metodología SAI-PMF	Informe final de evaluación SAI-PMF	Informe SAI-PMF	0	2020	1	2021	- Capacidad institucional y el estado de derecho - Productividad e innovación - Inclusión social e igualdad
	Implementación del plan de acción para adopción de NICSP	Avance en la implementación del plan de acción	% de avance en la implementación del plan	22%	2020	75%	Al final de la EBP	- Capacidad institucional y el estado de derecho - Productividad e innovación - Inclusión social e igualdad
	Implementación del plan de acción resultado de la evaluación MAPS (**)	Avance en la implementación del plan de acción	% de avance en la implementación del plan	0%	2018	50%	Al final de la EBP	- Capacidad institucional y el estado de derecho - Productividad e innovación - Inclusión social e igualdad
	Ejecutores entrenados en uso de Contratos FIDIC	Talleres de Capacitación FIDIC realizados	# de talleres realizados	1	2018	4	Al final de la EBP	- Capacidad institucional y el estado de derecho - Productividad e innovación - Inclusión social e igualdad

* El incremento en el uso del Subsistema de Contabilidad y Reportes en los proyectos del BID, dependerá del avance el proyecto piloto con el Ministerio de Obras

ANEXO II: Principales Indicadores Económicos y Sociales

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Indicadores sociales							
Población (millones)	3.9	3.9	4.0	4.0	4.1	4.2	4.3
Tasa de pobreza general (% población)	25.6	23.0	22.1	20.7	-	-	-
Tasa de pobreza extrema (% población)	10.8	10.2	9.9	9.8	-	-	-
Coefficiente de Gini	0.49	0.49	-	-	-	-	-
Tasa de desempleo (% de la PEA)	4.8	5.1	5.5	6.1	6.0	7.1	18.5
PIB nominal (mil millones)	49.9	54.1	58.0	62.3	65.1	66.8	52.9
PIB nominal per cápita (US\$)	12,757	13,607	14,356	15,198	15,660	15,834	12,373
Sector Real ($\Delta\%$)							
PIB real	5.1	5.7	5.0	5.3	3.7	3.0	-17.9
PIB real per cápita	3.4	3.8	3.4	4.0	2.2	1.5	-19.1
PIB nominal	9.5	8.4	7.1	7.5	4.6	2.6	-20.7
PIB nominal per cápita	7.7	6.5	5.6	5.8	3.1	1.1	-21.8
Tasa de inflación (Índice de Precios al Consumidor)	2.6	0.2	0.7	0.9	0.8	-0.4	-1.5
Finanzas públicas (% del PIB)							
Ingresos Totales del SPNF	20.5	19.8	20.1	20.0	19.6	18.4	18.4
Gastos Totales del SPNF	23.6	22.0	21.9	21.8	22.4	21.5	28.5
Gastos corrientes	15.9	15.3	15.2	15.4	15.8	16.2	21.4
Gastos de Capital	7.7	6.7	6.7	6.5	6.6	5.3	7.1
Balance Primario del SPNF	-1.4	-0.5	-0.1	-0.1	-1.1	-1.3	-7.4
Balance Total del SPNF	-3.1	-2.2	-1.8	-1.9	-2.9	-3.1	-10.1
Deuda Pública Bruta	36.5	37.4	37.3	37.5	39.4	46.4	69.8
Sector Externo (% del PIB)							
Cuenta corriente	-13.4	-9.0	-8.0	-5.9	-8.2	-5.2	-
Inversión extranjera directa	10.0	9.5	9.6	6.7	8.1	7.2	-

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, Superintendencia de Bancos. Nota: Sector Público No Financiero (SPNF)

ANEXO III: Escenario Financiero Estimado de Deuda Soberana 2021-2024

	Estrategia 2015 – 2019*					Total 2015-2020	Estrategia 2021 - 2024				Total 2021-2024
	2016	2017	2018	2019	2020**		2021	2022	2023	2024	
Aprobaciones 1/	602,0	757,0	682,0	525,0	830,0	3.396,0	521,0	440,0	450,0	450,0	1.861,0
Desembolsos Totales	513,2	389,2	478,2	394,9	730,8	2.506,3	605,0	430,0	400,0	400,0	1.835,0
Repagos	157,5	207,5	182,8	179,1	186,7	913,6	248,6	266,6	318,2	350,8	1.184,2
Flujo Neto de Préstamos	355,7	181,7	295,4	215,8	544,1	1.592,7	356,4	163,4	81,8	49,2	650,8
Suscripciones	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Intereses y Cargos	80,4	80,7	93,8	115,7	102,0	472,6	86,9	74,6	70,0	63,6	295,1
Flujo Neto de Caja	273,6	101,0	201,6	100,1	442,1	1.118,4	269,5	88,8	11,8	-14,4	355,7
Saldo Deuda BID	2.493,1	2.674,8	2.970,2	3.186,0	3.730,1		4.086,5	4.249,9	4.331,7	4.380,9	
Deuda BID/ Deuda Total (%)	11,5	11,4	11,6	10,3	10,1		9,9	9,6	9,5	9,2	
Deuda BID/Deuda Externa Pública (%)	14,8	14,5	14,4	13,2	12,5		12,5	12,2	12,0	11,7	
Deuda BID / Multilateral (%)	54,6	52,4	52,7	52,6	45,6		45,6	45,6	45,6	45,6	
Deuda BID/PIB	4,3	4,3	4,6	4,8	6,2		6,5	6,4	6,1	5,7	

1/ Montos bianuales definidos en los ejercicios de asignación de los recursos de capital ordinario

* El año 2020 corresponde al año de transición. El gobierno solicitó extensión del período de vigencia de la Estrategia y ésta se mantendrá vigente hasta el 30 de junio de 2021

** Se refleja la respuesta al COVID-19 e incluye aprobaciones hasta diciembre de 2020.

ANEXO IV: Matriz de Efectividad del Desarrollo (resumen)

COUNTRY STRATEGY UPDATE: DEVELOPMENT EFFECTIVENESS MATRIX

In August 2008, the Board of Directors approved the Development Effectiveness Framework (GN-2489) to increase the evaluability of all Bank development products. The Development Effectiveness Matrix for Country Strategies (DEM-CS) is a checklist of the elements that are necessary to evaluate a country strategy. It is based on the evaluation criteria developed by the Evaluation Cooperation Group of the Multilateral Development Banks in the "Good Practice Standards for Country Strategy and Program Evaluation."

COUNTRY STRATEGY: Panama

STRATEGIC ALIGNMENT

Refers to the degree to which the design and objectives of the CS are consistent with the country development challenges and with the government's development plans and priorities.

EFFECTIVENESS

This measures whether the country strategy is likely to achieve its intended objectives, through an examination of four dimensions: (i) the quality of the diagnostics on which Bank action is based in each area of work; (ii) the quality of the results matrix for the strategy; and (iii) the use and build up of country systems.

Effectiveness dimensions	
I. Country Diagnosis - Country Development Challenges (CDC)*	Yes/No
- The CDC is comprehensive / holistic / complete	Yes
- The CDC clearly identifies the main development challenges	Yes
- The CDC presents magnitudes of the main development challenges that are based on empirical evidence	Yes
II. Priority Areas Diagnostics	%
- That clearly identify and dimension, based on empirical evidence, the priority area's specific constraints and challenges	100%
- That clearly identify and dimension, based on empirical evidence, the main factors or causes contributing to the specific constraints and challenges	100%
- That provide corresponding policy recommendations	100%
III. Results matrix**	%
- The strategic objectives are clearly defined	100%
- The expected outcomes are clearly defined	100%
- The strategic objectives and expected results that are directly related to the main constraints identified in the Diagnosis	100%
- The indicators are outcome indicators and are SMART	100%
- The indicators have baselines	100%
IV. Vertical logic	Yes/No
- The CS has vertical logic	Yes

ANEXO V: Recomendaciones del CPE de OVE

Respuesta de la Administración a las recomendaciones de la Evaluación del Programa de País:
Panamá 2015-2019 (CPE)

Recomendación de OVE	Respuesta de la Administración
<p>Recomendación 1:</p> <p>Buscar mecanismos para continuar y fortalecer el foco integral en las zonas rurales e indígenas. En particular, el Banco debería:</p> <p>i. Fomentar una mejor coordinación sectorial y geográfica de las intervenciones desde su etapa de diseño y planificación.</p> <p>ii. Reconocer en su programación que la naturaleza de estas operaciones requiere una mayor adaptación al contexto local, e implica costos más altos y tiempos mayores para la preparación, ejecución y supervisión.</p> <p>iii. Para acomodar estos costos de manera sostenible, buscar mecanismos para proponer al País y tratar de impulsar un programa que equilibre los mayores costos de estas operaciones con operaciones de costos menores.</p> <p>iv. También, con el fin de mejorar el costo-efectividad de las</p>	<p>De acuerdo</p> <p>La Administración coincide con OVE en la relevancia y pertinencia de seguir trabajando en zonas rurales e indígenas, donde el Banco tiene la capacidad de agregar valor con sus intervenciones en pro de mejorar la inclusión social y las oportunidades para la población en condición de pobreza. En particular:</p> <p>i. El Banco continuará fomentando la coordinación sectorial y geográfica en el diseño de operaciones durante el periodo de la siguiente estrategia. Cabe destacar que operaciones aprobadas recientemente ya incorporan esta recomendación. Por ejemplo, la operación PN-L1155 “Programa de Acceso Universal a Energía”, aprobada en 2019, consideró desde su diseño la provisión de energía eléctrica a centros de salud y escuelas financiadas por el Banco en áreas rurales e indígenas.</p> <p>ii. Durante los ejercicios anuales de programación con las autoridades, el Banco identificará aquellas intervenciones que ameriten, por su complejidad, la necesidad de contar con mayores recursos y tiempo para acompañar el diseño y ejecución.</p> <p>iii. Con base en las prioridades que el Banco acuerde con el Gobierno en el marco de la nueva estrategia, y los ejercicios anuales de programación, se definirá la modalidad de préstamo o tipo de intervención más adecuada para atender los objetivos de desarrollo del país que apoyará el Banco. El Banco mantendrá la oferta de distintas modalidades de préstamo, en base a la asignación anual de recursos correspondiente para el país.</p> <p>iv. La Administración continuará explorando modelos innovadores en la provisión de servicios en zonas aisladas. Por ejemplo, el programa de inclusión financiera y empresariado indígena (PN-L1157), se basó en modelos pioneros en Chile, Perú y Colombia. Asimismo, a través de la CT Intra PN-T1218, se explora la viabilidad y pertinencia de adaptar al</p>

Recomendación de OVE	Respuesta de la Administración
<p>intervenciones, se podría explorar la viabilidad y pertinencia de adaptar al contexto panameño modelos innovadores implementados en otros países para la provisión de servicios en zonas aisladas (p.e. educación a distancia en Brasil).</p>	<p>contexto panameño modelos innovadores para la provisión de servicios en zonas aisladas implementados en Guatemala. Durante el próximo ciclo de estrategia, se ejecutarán varias operaciones con foco en zonas rurales e indígenas, cuyas lecciones aprendidas serán consideradas durante la programación de nuevas operaciones lo que podría mejorar el costo de las intervenciones.</p>
<p>Recomendación 2: Sistematizar y documentar el aprendizaje que se logró en esta experiencia para utilizarlo en su trabajo con comunidades indígenas en otros países.</p>	<p>De acuerdo</p> <p>La Administración coincide con OVE en la importancia de documentar las lecciones aprendidas del trabajo del Banco con las comunidades indígenas de Panamá. Esto, ha derivado en una valiosa e innovadora forma de vincularse con dichas poblaciones, que considera sus particularidades organizativas y culturales, así como los desafíos de ejecución que emergen del acceso limitado a estas zonas del país.</p> <p>El Banco documentará la estrategia iniciada en Panamá en el 2015 con los pueblos indígenas, y publicará una Nota Técnica sobre Desarrollo Territorial con Identidad, que fue el enfoque aplicado. Adicionalmente, utilizará las herramientas operativas existentes, en particular los PCRs, para documentar las lecciones aprendidas estratégicas y operativas de las intervenciones.</p>
<p>Recomendación 3: De cara a una nueva estrategia, redoblar los esfuerzos por buscar una solución general a los desafíos transversales y, en particular, promover el diálogo y ofrecer apoyo técnico y financiero necesario para fortalecer el rol de la Contraloría. El Banco cuenta con una amplia experiencia apoyando el fortalecimiento y modernización de los organismos superiores de fiscalización de la región, el cual podría ofrecerse al Gobierno de Panamá de cara a la próxima estrategia (Apéndice IV del Anexo, Recuadro 4.1).</p>	<p>De acuerdo</p> <p>El Grupo BID está de acuerdo en continuar empujando esfuerzos para encontrar una solución general a los desafíos transversales para la ejecución la cartera. Se seguirá promoviendo el diálogo y ofreciendo el apoyo técnico y financiero necesario para mejorar la gestión del sector público no financiero y sus entes de fiscalización y control. El logro de resultados estará condicionado por el interés y condicionantes en la economía política que enfrenten las diferentes instancias del sector público con esta agenda.</p>

Recomendación de OVE	Respuesta de la Administración
<p>Recomendación 4: Tratar de forma más sistemática la sostenibilidad dentro de las operaciones, desde su diseño (p.e. mantenimiento de la infraestructura y disponibilidad de recursos humanos) y, dado que la capacidad institucional de las contrapartes juega un importante rol, reforzar el énfasis en las actividades, componentes u operaciones de fortalecimiento institucional y de gestión. En ese sentido, continúa siendo relevante la recomendación 3 de la anterior evaluación.</p>	<p>De acuerdo</p> <p>Los análisis realizados como parte de la preparación de la nueva estrategia identifican la calidad institucional como un factor clave para el desarrollo de Panamá. Por lo tanto, en su diálogo con el Gobierno, el Banco impulsará el apoyo en la mejora de la gestión pública, a través de operaciones o componentes específicos, y/o asistencia técnica.</p> <p>A nivel operativo, el Banco continuará incluyendo, desde la etapa de diseño, acciones que permitan comprometer (i) el mantenimiento de la infraestructura pública financiada y (ii) el fortalecimiento de la capacidad institucional de las Unidades Ejecutoras, basado en los análisis que se realizan en el marco de la preparación de las operaciones. Sin embargo, considerando que el Gobierno de Panamá ha centralizado la contratación de personal de las Unidades Ejecutoras a través de recursos propios, es difícil garantizar la disponibilidad/continuidad de este recurso humano como plantea la recomendación.</p>
<p>Recomendación 5: Mantener y ampliar la oferta de servicios de valor agregado para el sector privado en Panamá. En particular, (i) aprovechar el apetito por asistencia técnica en el sector financiero en ciertos sectores para explorar productos con componentes alineados a las prioridades de desarrollo del país, y (ii) buscar espacios para agregar valor en sectores con alto potencial para el desarrollo del país, aprovechando la reputación del Grupo BID.</p>	<p>De acuerdo</p> <ul style="list-style-type: none"> i. BID Invest cuenta con recursos y amplia experiencia en la provisión de asistencia técnica en temas de género, cambio climático, y PYMES en ALC lo cual permitirá explorar productos con componentes alineados a las prioridades de desarrollo del país. ii. Con respecto a buscar espacios para agregar valor en sectores con alto potencial para el desarrollo del país, se explorarán opciones para replicar y adaptar al mercado soluciones desarrolladas y probadas por BID Invest que han funcionado en otros mercados. La nueva EBP, en elaboración, contempla como uno de sus pilares el fortalecimiento de los sectores dinámicos de la economía panameña, buscando una mayor competitividad y complejidad económica de los bienes y servicios producidos en el país. BID Invest tiene la capacidad para apoyar al país en estos sectores, incluyendo infraestructura, agroindustria, manufactura, y servicios (entre los que se cuenta el de turismo sostenible).