

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Y DE BID INVEST

ACUERDO ESTRATÉGICO ENTRE PANAMÁ Y EL GRUPO BID

ESTRATEGIA PAÍS

2025 – 2029

Junio 2025

De acuerdo con la Política de Acceso a la información, este se pone a disposición del público simultáneamente con su distribución al Directorio Ejecutivo para su información. Este documento no ha sido aprobado por el Directorio Ejecutivo. En caso de que el Directorio Ejecutivo apruebe el documento con enmiendas, se pondrá a disposición del público una versión revisada, que reemplazará a la versión original.

Este documento fue preparado por Gloria Lugo (CID/CPN), Juan Barrios (CID/CPN), Ana Victoria de Obaldía (CID/CPN), Jean-Eric Theinhardt (CID/CPN) y Tanya Almario (CID/CPN), bajo la supervisión de Tomás Bermúdez (CID/CID) y Agustin Filippo (CID/CME), con contribuciones de Alejandra Fleitas (CID/CID), Carmen Madriz (CID/CID), Guilherme Piereck (CID/CID), Agustina Schijman (CID/CCR), Ayatima Hernández (CID/CID), Hugo Flórez (VPC/VPC), Priscilla Gutiérrez (VPC/VPC), Miguel Orellana, (VPC/FMP), Leonor Corriols (VPC/FMP), Esperanza González (CSD/CCS), Ana Grigera (SCL/GDI), Ximena Dueñas (SCL/EDU), Leonardo Pinzón (SCL/HNP), Carolina Freire (SCL/SPL), María Teresa Silva (SCL/SPL), Ubaldo González (IFD/FMM), Diego Arisi (IFD/ICS), Christian Schneider (IFD/CMF), Galileo Solís (PTI/CTI), Marion Le Pommellec (PTI/ARD), Fernando Ocampo (PTI/TIN), María Eugenia de la Peña (INE/WSA), Mauricio Bayona (INE/TSP), Jose Ramón Gómez (INE/ENE), Carla Portalanza (CID/CPN), Denis Leduc (INE/PPP), Miryam Banda (INE/PPP). Por parte de BID Invest contribuyeron María Cecilia Acevedo (GEN/SPK), Juan Gabriel Flores (GEN/SPK), Gabriel Jiménez (RGS/RGS), Paula Castillo (GEN/SPK), Marcelo Paz (GEN/SPK) y Adriana Valencia (GEN/SPK). Por parte de BID Lab contribuyeron Nicole Orillac (LAB/EBA) y Ana Luisa Albarrán (LAB/SKI)

CONTENIDO

ENLACES ELECTRÓNICOS	4
ABREVIATURAS	5
INTRODUCCIÓN	8
I. CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA ESTRATEGIA DE PAÍS: PROPÓSITO Y ENFOQUE.....	11
A. UN CRECIMIENTO SOSTENIDO E INCLUSIVO PARA PANAMÁ	11
B. PRINCIPALES APRENDIZAJES DE LA ESTRATEGIA 2021-2024	13
C. ENFOQUE EN LA SELECTIVIDAD PARA LOGRAR UN IMPACTO TANGIBLE.....	16
II. PRINCIPALES PILARES DE ACCIÓN E IMPACTO ESPERADO	19
PILAR 1. ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS PARA POBLACIONES VULNERABLES	19
PILAR 2. FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y SOSTENIBILIDAD FISCAL	28
PILAR 3. CRECIMIENTO SOSTENIBLE A TRAVÉS DEL SECTOR PRIVADO Y EL USO DE ACTIVOS ESTRATÉGICOS	34
EJES TRANSVERSALES	40
III. ¿CÓMO LO HAREMOS?	42
A. ENFOQUE PROGRAMÁTICO.....	42
B. SINERGIAS Y COORDINACIÓN ENTRE SECTORES.....	42
C. IDENTIFICACIÓN DE REFORMAS PRIORITARIAS	44
D. ALINEACIÓN CON PROGRAMAS EMBLEMATICOS REGIONALES DEL GBID (“AMÉRICA EN EL CENTRO”)	47
E. ALIANZAS ESTRATÉGICAS	48
IV. CONSIDERACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES	50
A. GENERACIÓN Y USO DEL CONOCIMIENTO	50
B. CAPACIDAD DE MONITOREO Y EVALUACIÓN (M&E).....	50
C. SISTEMAS FIDUCIARIOS NACIONALES.....	51
D. RESPUESTA A EMERGENCIAS	52
E. EVALUACIÓN DE RIESGOS.....	53
ANEXO I – MATRIZ DE RESULTADOS	56
ANEXO II – ALINEAMIENTO DE LA CARTERA Y PROGRAMA INDICATIVO 2025 - 2026.....	59
ANEXO III – MATRIZ DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO	61
ANEXO IV – MATRIZ DE SISTEMAS NACIONALES.....	62
ANEXO V – MARCO DE FINANCIAMIENTO ESTIMADO	63

ENLACES ELECTRÓNICOS

1. [Retos de Desarrollo de País - Panamá \(CDC\)](#)
2. [Nota técnica fiduciaria](#)
3. [Resumen de cartera](#)
4. [Consulta con la sociedad civil](#)
5. [Análisis de capacidades de monitoreo y evaluación](#)
6. [Plan Estratégico de Gobierno \(PEG\) 2025-2029](#)
7. [Matriz de efectividad para el desarrollo](#)
8. [Análisis de posicionamiento estratégico](#)

ABREVIATURAS

AAUD	Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario
ACP	Autoridad del Canal de Panamá
ATE	Agenda de Transición Energética
AeeC	América en el Centro
ALC	América Latina y el Caribe
AP	Acuerdo de París
APP	Asociación Público-Privada
APS	Atención Primaria en Salud
ASEP	Autoridad Nacional de los Servicios Públicos
ATP	Autoridad de Turismo de Panamá
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BNP	Banco Nacional de Panamá
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe
CAIPI	Centro de Atención Integral a la Primera Infancia
CAPRD	Centroamérica, Panamá y la República Dominicana
CCLIP	Líneas de Crédito Condicionales para Proyectos de Inversión
CDC	Retos de Desarrollo del País
CDN2	Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional
CGR	Contraloría General de la República
CSS	Caja de Seguro Social
DGI	Dirección General de Ingresos
DDT	Dirección de Desarrollo Territorial
DIPRENA	Dirección de Presupuesto de la Nación
DIT	Desarrollo Infantil Temprano
DISAPAS	Dirección del Subsector de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario
DGCP	Dirección General de Contrataciones Públicas
DNC	Dirección Nacional de Contabilidad
DPI	Dirección de Programación de Inversiones
DPP	Dirección de Políticas Públicas
GBID	Grupo BID

EBP	Estrategia del Banco con el País
EFI	Ecosistema Fiscal Inteligente
ERCAS	European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building
ERCE	Estudio Regional Comparativo y Explicativo
FMI	Fondo Monetario Internacional
GI-TOC	Iniciativa Global Contra la Delincuencia Organizada Transnacional
I+D	Investigación y Desarrollo
ICPR	Revisión Independiente del Programa de País
ICS	División de Innovación y Servicios al Ciudadano
IDAAN	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
IPC	Índice de Percepción de la Corrupción
ISTMO	Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa
ITBMS	Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y Servicios
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
LRSF	Ley de Responsabilidad Social Fiscal
M&E	Monitoreo y Evaluación
MEDUCA	Ministerio de Educación
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MiAmbiente	Ministerio de Ambiente
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINSA	Ministerio de Salud
MINSEG	Ministerio de Seguridad Pública
NDC	Contribución Nacionalmente Determinada
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBL	Préstamos Basados en Políticas
PcD	Personas con Discapacidad

PCR	Cierre de Proyectos
PEG	Plan Estratégico de Gobierno
PFR	Revisión Conjunta de las Finanzas Públicas
PIB	Producto Interno Bruto
PIOTA	Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial Ambiental
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes
PNGIRD	Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres
PPA	Contrato de Compra-venta de Energía
PTMC	Programa de Transferencia Monetaria Condicionada
RENAB	Registro Nacional de Beneficiarios
RSU	Registro Social Universal
SEBD	Sistema Exclusivo de Beneficio Definido
SIEPAC	Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central
SM	Sistema Mixto
SMART	Específicos, Medibles, Alcanzables, Realistas y de Duración Limitada
SPNF	Sector Público No Financiero
S&P	Standard & Poor's
TFFP	Programa de Facilitación de Comercio Exterior
TSP	División de Transporte
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFCCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
WSA	División de Agua y Saneamiento

INTRODUCCIÓN

UN NUEVO ENFOQUE PARA GENERAR IMPACTO

El potencial de Panamá

Panamá es una de las economías más dinámicas y resilientes de América Latina. Su posición estratégica, que conecta dos océanos mediante el Canal de Panamá, impulsa un modelo económico basado en logística y comercio internacional, lo que la convierte en un centro regional clave para servicios financieros, transporte y comercio.

Pese a estos avances económicos, persisten importantes desafíos. Las desigualdades sociales y territoriales se reflejan en grandes brechas en el acceso a servicios básicos, especialmente en zonas rurales e indígenas, donde la pobreza alcanza mayores niveles. Además, Panamá enfrenta crecientes presiones fiscales derivadas de un sistema pensional con desequilibrios estructurales, bajos niveles de recaudación tributaria y limitaciones en la gestión pública.

Asimismo, el país presenta una alta vulnerabilidad al cambio climático, particularmente relacionada con la disponibilidad hídrica para la operación del Canal. Esto requiere inversiones estratégicas en sostenibilidad ambiental para asegurar su competitividad y estabilidad económica futura.

El Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2025–2029 establece prioridades claras para enfrentar estos retos mediante la mejora en el acceso a servicios básicos, el fortalecimiento institucional y la gestión sostenible de recursos naturales. Panamá posee el potencial para consolidarse como una economía inclusiva, diversificada y resiliente, aprovechando sus ventajas comparativas únicas para lograr un desarrollo equilibrado y sostenible.

Nuevo enfoque de la estrategia de país

La Estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con Panamá (EBP) 2025–2029¹ busca maximizar el impacto del Grupo BID (BID, BID Invest y BID Lab) en el desarrollo del país mediante una mayor selectividad y un enfoque integrado de largo plazo. Este nuevo enfoque concentra los recursos, la experiencia y las sinergias del Grupo, a la vez que fomenta alianzas estratégicas, para abordar los complejos desafíos de Panamá, reconociendo tanto los riesgos como las oportunidades únicas de operar en el país.

El proceso de formulación de la EBP siguió un marco estructurado de selectividad. **Primero**, se alinearon las prioridades nacionales —plasmadas en el PEG 2025–2029, en los planes sectoriales de desarrollo y en el plan de inversiones de la Autoridad del Canal de Panamá— con los objetivos del Grupo BID, reflejados en su estrategia institucional, los planes de negocios de BID Invest y BID Lab, y en la iniciativa regional “América en el Centro”. En este proceso se incorporaron también recomendaciones de evaluaciones independientes recientes. **Segundo**, se analizó el posicionamiento del Grupo BID en comparación con otros organismos multilaterales y fuentes de financiamiento, identificando las áreas en las cuales el Banco posee ventajas comparativas y mayor capacidad de incidencia. **Tercero**, se tomaron en cuenta las lecciones aprendidas de la estrategia anterior (EBP 2021–

¹ La Estrategia del Grupo BID con Panamá 2025–2029 será válida desde su aprobación por el Directorio del Grupo BID hasta el 31 de diciembre de 2029. Este no incluye el periodo de transición de un año.

2024) y la capacidad operativa e institucional para ejecutar los programas, con el fin de garantizar la viabilidad de las intervenciones propuestas. **Cuarto**, se han identificado los principales riesgos que podrían afectar la implementación —de índole macro-fiscal, socioambiental, climática e institucional— y se han incorporado medidas de mitigación para asegurar la eficacia de la EBP y la sostenibilidad de sus resultados en el tiempo.

Este proceso riguroso permitió priorizar un conjunto reducido de áreas estratégicas en las cuales el Grupo BID puede agregar mayor valor y lograr resultados. Como resultado, la EBP 2025–2029 se enfoca en tres pilares de acción —mejorar el acceso a servicios básicos, fortalecer la gestión pública y promover un crecimiento sostenible apalancado en el sector privado— que abordan las necesidades más apremiantes del país. En la implementación de la estrategia se hará énfasis en la coordinación efectiva con el Gobierno, el sector privado y otros socios del desarrollo asegurando sinergias que optimicen el uso de los recursos y faciliten la ejecución de los programas priorizados. Del mismo modo, la nueva estrategia profundizará la colaboración interna dentro del Grupo BID para aprovechar soluciones financieras innovadoras y movilizar mayores inversiones, incluyendo el impulso de alianzas público-privadas que contribuyan a cerrar brechas en infraestructura y servicios.

Pilares de intervención identificados e impacto esperado

La EBP del Grupo BID se estructura alrededor de tres pilares estratégicos:

Servicios básicos para poblaciones vulnerables. El primer pilar busca mejorar la provisión y el acceso equitativo a servicios básicos de calidad, con énfasis en salud, agua potable y saneamiento. Reducir las brechas de cobertura y calidad en estos servicios potenciará el capital humano de Panamá y ayudará a cerrar las disparidades entre zonas urbanas y áreas rurales e indígenas. Específicamente, las intervenciones de este pilar se orientarán a: (i) promover la equidad mediante la prestación efectiva y equitativa de servicios básicos como agua potable, saneamiento y salud, particularmente en comunidades rurales e indígenas; y (ii) promover la inclusión financiera para facilitar el acceso de grupos vulnerables a herramientas que mejoren su calidad de vida y capacidad económica, y el fortalecimiento institucional para el desarrollo de los mercados e infraestructuras financieras inclusivas. Se espera que estas acciones reduzcan la desigualdad territorial, mejoren las condiciones de vida de los más vulnerables y fortalezcan la cohesión social del país.

Fortalecimiento de la gestión pública y sostenibilidad fiscal. El segundo pilar se centra en modernizar el sector público y consolidar la estabilidad macroeconómica. La estrategia apoyará reformas que mejoren la eficiencia del gasto público, incrementen la recaudación fiscal y mejoren la calidad de los servicios públicos. Un foco prioritario será asegurar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, impulsando reformas estructurales que equilibren sus cuentas y garanticen su viabilidad a futuro. Asimismo, se promoverá la adopción de herramientas de gestión modernas —como la digitalización de procesos y la presupuestación por resultados— para aumentar la eficacia en la administración pública. Se requiere del desarrollo y promoción de la Infraestructura Digital del Estado (Infraestructura de Datos y Conectividad), apoyando la digitalización de los procesos de todos los sectores, fortaleciendo la gobernanza y protección de los datos y servicios del Estado, y evitando la duplicidad de inversiones en capacidad de cómputo y servicios de nube. En este sentido, los objetivos estratégicos específicos son: (i) fortalecer la sostenibilidad fiscal, abordando reformas integrales que aseguren la sostenibilidad del sistema de pensiones, aumenten la recaudación

tributaria y mejoren la calidad del gasto público; y (ii) mejorar la eficiencia de la administración pública y simplificar la facilidad para hacer negocios mediante reformas regulatorias, digitalización de procesos administrativos y reducción de la burocracia. Con estos avances, Panamá contará con una gestión pública más eficaz, sostenible y transparente, facilitando un ambiente propicio para la inversión y el crecimiento inclusivo.

Crecimiento sostenible liderado por el sector privado y aprovechamiento de activos estratégicos. Este pilar impulsa un modelo de crecimiento económico diversificado, competitivo y ambientalmente sostenible, con el sector privado como motor principal del desarrollo. Los objetivos estratégicos específicos, definidos en la matriz de resultados, son: (i) fortalecer la resiliencia del Canal de Panamá mediante una gestión efectiva de sus cuencas hidrográficas, garantizando la sostenibilidad hídrica que permita mantener su competitividad y aporte económico; (ii) apoyar y habilitar el crecimiento económico liderado por el sector privado mediante diversificación productiva, el fortalecimiento de sectores emergentes y la promoción de encadenamientos locales, como el turismo sostenible y la economía digital; y (iii) proteger el capital natural y cultural del país, a la vez que se amplía y promueve la financiación climática para avanzar hacia una economía resiliente y baja en carbono. Estas acciones permitirán aprovechar de mejor manera los activos estratégicos del país, mejorar la competitividad internacional y asegurar una transición efectiva hacia un modelo económico más sostenible.

La integración transversal del fortalecimiento institucional, la sostenibilidad y resiliencia, y la inclusión y equidad de oportunidades en todos los pilares reforzará el impacto general de la estrategia.

Asociación Panamá - Grupo BID

El Grupo BID ha sido un socio estratégico clave para Panamá a lo largo de su trayectoria de desarrollo. La experiencia acumulada durante años de trabajo conjunto, sumada al constante apoyo financiero y técnico, ha contribuido de manera significativa en diversas áreas prioritarias del país. Durante la EBP 2021–2024, el Grupo BID apoyó la recuperación económica tras la pandemia, el fortalecimiento institucional y la inclusión social. Respondió con agilidad a la crisis del COVID-19 para mantener la estabilidad macroeconómica y proteger a la población más vulnerable. Si bien la ejecución de algunos programas enfrentó desafíos, se obtuvieron avances notables cuando hubo sinergias entre las distintas ventanillas del Grupo BID y una estrecha coordinación con otros aliados. La nueva EBP 2025–2029 reconoce que cerrar las brechas de acceso a servicios básicos, modernizar la gestión pública y promover un crecimiento sostenible liderado por el sector privado son objetivos centrales para el desarrollo de Panamá. En tal sentido, el Grupo BID está preparado para continuar como un aliado fundamental, incrementando el apoyo financiero en sectores estratégicos, fomentando las alianzas público-privadas y movilizándolo su experiencia global y capacidad técnica.



I. CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA ESTRATEGIA DE PAÍS: PROPÓSITO Y ENFOQUE

A. UN CRECIMIENTO SOSTENIDO E INCLUSIVO PARA PANAMÁ

- 1.1 Panamá ha mantenido un crecimiento económico robusto en las últimas dos décadas, destacándose como una de las economías más dinámicas de América Latina.** Su modelo de desarrollo, basado en el comercio, la logística y la construcción, ha permitido un crecimiento sostenido del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita. Sin embargo, este desarrollo no ha sido equitativo, persistiendo desafíos significativos vinculados a (i) una marcada desigualdad territorial, en términos de acceso a servicios básicos y oportunidades económicas; (ii) un modelo económico con alta dependencia del sector construcción, generando vulnerabilidad a ciclos económicos; y (iii) un desbalance fiscal estructural, derivado tanto de una fuerte caída en los ingresos públicos como de importantes ineficiencias en el gasto. Para consolidarse como un país de alto ingreso con desarrollo inclusivo y resiliente, Panamá debe cerrar las brechas estructurales que limitan las oportunidades para su población y adoptar estrategias que fortalezcan su capacidad de enfrentar crisis económicas, climáticas y fiscales.
- 1.2 A pesar de la reducción de la pobreza, Panamá sigue enfrentando desigualdades significativas en el acceso a servicios básicos.** En 2023, la pobreza alcanzaba el 21.7% de la población, ascendiendo a 65.3%, 77.6% y 87.2% en las comarcas indígenas Emberá, Guna Yala y Ngäbe Buglé². Las comarcas y áreas rurales enfrentan importantes brechas de servicios básicos, así como también algunas áreas urbanas o periurbanas, por ejemplo, la provincia de Colón, con mayor población afrodescendiente (61.6%)³, enfrenta importantes brechas de acceso a servicios⁴. Las diferencias en acceso a servicios de salud, educación⁵ y formación para el trabajo⁶, y agua y saneamiento⁷ siguen afectando a los sectores más vulnerables, con una inversión social aún por debajo del promedio regional. Mejorar la cobertura de servicios básicos⁸ es una prioridad para garantizar la equidad en el desarrollo y reducir las barreras que limitan la movilidad social.

² Según informe de [Pobreza y Distribución de los Hogares](#), basado en la Encuesta de Hogares. Años 2022-2023.

³ Según el Censo de Población y Vivienda de 2023.

⁴ Estas brechas han contribuido a protestas sociales. El [Decreto Ejecutivo No. 176 de 21 de junio de 2022](#) declara que “hace varias décadas la provincia de Colón padece una grave crisis, básicamente en los sectores social y económico, que ha sido causa frecuente de trastornos sociales, caracterizados por actos de protesta por parte de la población”.

⁵ Según el Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE) de 2019 (UNESCO-LLECE), el 37.2% de los estudiantes panameños de sexto grado se ubicaron en el nivel más bajo de desempeño en la prueba de lectura, siendo el país con el mayor porcentaje en esta categoría en la región. Los resultados de las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA) de 2022 muestran que el 68% de los estudiantes está por debajo del nivel 2 (de 6 niveles), en comparación con el promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de 27%. De igual forma, en las pruebas Crecer 2018 destacan brechas regionales y de ingresos (ver documento de Retos de Desarrollo del País – Panamá, CDC – Panamá).

⁶ Solo 8.6% de las empresas panameñas invierte en formación técnica profesional y capacitación de sus trabajadores, mientras en Brasil, Costa Rica y México más del 40% lo hacen. Simultáneamente 77% de las empresas indican que no encuentran personal con las habilidades necesarias.

⁷ El CDC indica que, según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2023, el 75.9% de la población nacional tiene acceso a servicios de recolección de residuos sólidos, una cifra baja para el nivel de ingreso del país, que además esconde grandes disparidades regionales.

⁸ Existe una diferencia importante entre la cobertura de agua potable del área urbana y el área rural, con una brecha de más de 12 puntos porcentuales en acceso básico a agua potable. Por otro lado, el acceso a la red eléctrica pública, que se sitúa en alrededor del 90.8% para el total del país, es especialmente bajo en las comarcas Ngäbe Buglé (10.3%) y Guna Yala (6.2%), mientras que la comarca Emberá Wounaan cuenta con un 54.3% (ver CDC).

- 1.3 La sostenibilidad fiscal y la modernización del sector público son clave para garantizar el desarrollo a largo plazo.** Con una recaudación tributaria del 6.5% del PIB en 2024⁹, Panamá se encuentra por debajo de la media de América Latina y de su historia reciente. Esto deriva en mayores necesidades de financiamiento externo e incremento de deuda que, sumado a las condiciones de los mercados financieros externos, conllevó a un incremento en el pago anual de intereses, que entre 2016 y 2024 pasaron de 18% a 43% de los ingresos tributarios, lo que limita la capacidad del Estado para financiar inversiones estratégicas y programas sociales. Además, la creciente presión sobre la Caja del Seguro Social (CSS) y la deuda pública requieren reformas estructurales que mejoren la eficiencia del gasto y optimicen la gestión de los recursos. Fortalecer la gobernanza y la planificación financiera permitirá garantizar la estabilidad macroeconómica y ampliar el margen de acción del Estado¹⁰.
- 1.4 Panamá tiene el potencial de consolidarse como un hub de innovación y diversificación económica, reduciendo su dependencia del Canal, la construcción y el comercio.** A pesar de su posición geográfica privilegiada, el país mantiene una baja diversificación productiva, con exportaciones de bienes nacionales que representan menos del 2% del PIB. La falta de encadenamientos productivos con sectores locales ha limitado la generación de empleo de calidad y el crecimiento de industrias emergentes. Los esfuerzos deben enfocarse en fortalecer sectores estratégicos como la logística, los agronegocios, la economía digital¹¹ y el turismo sostenible, para impulsar la competitividad y generar oportunidades de empleo formal, así como condiciones habilitantes para atraer inversión privada.
- 1.5 El cambio climático¹² y la seguridad hídrica¹³ representan desafíos urgentes para la sostenibilidad del país.** La crisis hídrica ha afectado la capacidad operativa del Canal de Panamá, con implicaciones directas en el comercio global y en los ingresos fiscales del país¹⁴. El manejo adecuado de las cuencas hidrográficas, incluyendo la del Canal, es fundamental para garantizar la competitividad del sector logístico y preservar este activo estratégico. Asimismo, la transición energética y la resiliencia climática deben ser prioridades para mantener la estabilidad ambiental y económica del país.

⁹ Tomando en cuenta los ingresos tributarios en efectivo. Si se utilizan los ingresos del balance fiscal, que incluyen documentos fiscales, la presión tributaria es de 6.7%.

¹⁰ Si el país logra un nivel de eficiencia de sus pares de la región con mejor desempeño, podría aumentar la esperanza de vida al nacer en 2.2 años y reducir la tasa de mortalidad neonatal y en menores de 5 años entre 7.6 y 12.8 muertes por cada mil nacidos vivos respectivamente (Goyeneche y Bauhoff, 2023).

¹¹ Según CISCO 2023, a nivel global, Panamá presenta rezagos, especialmente en aspectos como capital humano, facilidad para hacer negocios y adopción tecnológica, con una tenue incorporación de tecnologías digitales en procesos productivos. En el Índice Global de Innovación 2022, se ubicó en el décimo lugar de 18 países en América Latina y el Caribe, con desafíos notables en sofisticación empresarial (los enlaces de innovación y la colaboración en investigación y desarrollo -I+D- son bajos), capital humano e investigación, así como en la generación de productos de conocimiento y tecnológicos (WIPO, 2022).

¹² De acuerdo con Decreto Ejecutivo No. 3 del 08 de junio de 2023 que adopta la [Política Nacional de Cambio Climático 2050](#), "Panamá es un país severamente vulnerable al cambio climático, principalmente por sus características físicas, sus condiciones sociales y los medios de vida de la población". Según el [Índice de vulnerabilidad al cambio climático de la República de Panamá](#), las áreas más vulnerables al cambio climático se encuentran principalmente en las zonas comarcales del territorio. En este sentido, cabe señalar la necesidad de acciones de adaptación climática en áreas comarcales que ya están enfrentando problemas por el aumento de nivel de mar, como la comarca Guna Yala.

¹³ De acuerdo con el CDC, "la gestión eficiente del agua es vital para el Canal de Panamá, el turismo, y para el consumo humano. La expansión del Canal ha aumentado la rentabilidad del agua, pero también su demanda, llegando a un punto crítico."

¹⁴ En el CDC se indica que el Canal ha sido afectado por eventos hidrometeorológicos en varias oportunidades. Se cita el 2010, cuando la tormenta La Purísima afectó las áreas operativas y provocó la suspensión del tránsito de buques durante 17 horas; mientras que en 2019 (quinto año más seco en su momento) y 2023 (octubre fue el mes más seco en 73 años), los servicios del Canal fueron afectados por motivo de sequía. Cabe agregar que, por motivo de la sequía provocada por el Fenómeno de El Niño, en 2023 el calado máximo de los buques se restringió de 50 a 43 pies, mientras el paso de buques se redujo de 36 a 22 diarios, como medida de ahorro de agua. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), entre noviembre de 2023 y mayo de 2024, la caída intermensual del volumen de carga (toneladas largas) promedió cerca de un 38% mientras que la del tránsito de naves, cerca de un 28%.

- 1.6 El Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2025-2029¹⁵ establece una hoja de ruta para mejorar el acceso a servicios básicos, fortalecer las instituciones y gestión pública, lograr un manejo responsable de los recursos naturales e impulsar el crecimiento en sectores clave.** Con una inversión pública proyectada de US\$30,277 millones, el PEG prioriza áreas clave como acceso a agua, saneamiento y electricidad, equidad social, transparencia y gestión de cuentas, competitividad del clúster logístico, innovación, desarrollo del sistema financiero, reducción de la huella de carbono y adaptación frente a la nueva realidad climática. La inversión en la cuenca hidrográfica del Canal es otro pilar fundamental del plan, asegurando la sostenibilidad de los recursos hídricos y reforzando la ventaja logística de Panamá.
- 1.7 La Estrategia de País 2025-2029 del BID (EBP 2025-2029) se alinea con las prioridades nacionales, con las prioridades institucionales del Grupo BID¹⁶ y se articula en tres pilares estratégicos.** El primer pilar busca mejorar el acceso a servicios básicos para reducir las desigualdades en salud, agua y saneamiento¹⁷. El segundo pilar se enfoca en mejorar la gestión pública y la sostenibilidad fiscal, promoviendo reformas para fortalecer la eficiencia del sistema pensional, la calidad del gasto público y de los servicios al ciudadano, contribuyendo así a un mejor ambiente de inversiones y estabilidad macro. El tercer pilar impulsa el crecimiento sostenible a través del sector privado y el uso de activos estratégicos, con un enfoque en la diversificación económica, la modernización logística y la adaptación al cambio climático. De manera transversal, la estrategia incorpora el fortalecimiento institucional¹⁸, la sostenibilidad y resiliencia, y la inclusión y equidad de oportunidades, garantizando que el desarrollo sea inclusivo y resiliente.

B. PRINCIPALES APRENDIZAJES DE LA ESTRATEGIA 2021-2024

- 1.8 La EBP 2021-2024¹⁹ fue implementada en un contexto desafiante, marcado por la recuperación postpandemia y crecientes restricciones fiscales.** A lo largo de ese período, el Grupo BID apoyó a Panamá en áreas clave como la reactivación económica, el fortalecimiento institucional y la inclusión social. Sin embargo, diversos factores, incluyendo limitaciones en la ejecución de proyectos, desafíos de gobernanza y restricciones presupuestarias, afectaron el impacto esperado del programa implementado por el Grupo BID bajo esta EBP.

LECCIONES APRENDIDAS

- 1.9 La implementación de la EBP anterior generó lecciones que guiaron el diseño, y guiarán la implementación de la EBP 2025-2029²⁰.** Los hallazgos y conclusiones de la Revisión Independiente del Programa de País (ICPR, por sus siglas en inglés): Panamá, 2021-2024, de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE), han sido incorporados a lo largo del diseño de esta Estrategia.

¹⁵ De acuerdo con lo establecido en la [Ley de Responsabilidad Social Fiscal](#) (LRSF), al inicio de cada administración, dentro de los seis primeros meses de instalada, se adoptará un plan estratégico de Gobierno, que incluye la estrategia económica y social, la programación financiera y el plan de inversiones públicas indicativos a 5 años. Por esto, mediante la Resolución de Gabinete No. 124 de 26 de septiembre de 2024 se estableció el [PEG 2025-2029](#).

¹⁶ Prioridades reflejadas en la estrategia institucional del Grupo BID, incluyendo el Plan de Negocios de BID Invest, el Plan de Negocios de BID Lab y la iniciativa regional América en el Centro.

¹⁷ Un insumo importante para asegurar la pertinencia y adueñamiento de las intervenciones lo constituyen los Planes Estratégicos Distritales (PED 2025-2029), elaborados por los municipios con asesoría técnica de la Dirección de Desarrollo Territorial del MEF.

¹⁸ Parte del fortalecimiento institucional incluye la digitalización, puesto que el desarrollo de programas de infraestructura de datos sumados a los proyectos de conectividad tiene un efecto directo sobre la mejora de la productividad y el crecimiento de la economía. Un incremento de un 1% en el índice de digitalización (con variables de infraestructura, conectividad de servicios, uso de tecnología, y marco regulatorio), resulta en un incremento del 0.32% del PIB, del 0.26% de la productividad laboral, y del 0.23% de la productividad total de factores (PTF). Fuente: <https://publications.iadb.org/es/el-impacto-socioeconomico-de-la-infraestructura-de-datos>.

¹⁹ [Estrategia del Grupo BID con Panamá 2021-2024. Mayo 2021.](#)

²⁰ Información basada en las Revisiones Generales de Cartera semestrales, el desempeño y resultados de las operaciones ejecutadas en el periodo, Informes de Cierre de Proyecto (PCR por sus siglas en inglés) y la Revisión Independiente del Programa de País (ICPR, por sus siglas en inglés) 2021-2024 de Panamá, entre otros.

1.10 A nivel estratégico se resaltan los siguientes aprendizajes:

- a. **Mayor selectividad y enfoque programático en sectores estratégicos de largo plazo contribuyen a aumentar la efectividad del apoyo del Banco.** Durante la ejecución de la EBP, si bien se destaca la alineación del Programa de País²¹ con la mayoría de los objetivos acordados, la dispersión de esfuerzos en múltiples sectores y problemas sistémicos en la ejecución de las operaciones, limitaron su contribución a los resultados esperados. Las mayores contribuciones del programa se asociaron a correspondencia, foco de largo plazo y a un enfoque complementario entre intervenciones. En el nuevo ciclo, se debe priorizar un número reducido de áreas donde el Grupo BID pueda generar mayor valor agregado y tener un horizonte de largo plazo, enfocándose en intervenciones que combinen impacto social, sostenibilidad fiscal y crecimiento económico resiliente.
- b. **Las sinergias entre las tres instituciones del Grupo BID y otros socios de desarrollo para abordar desafíos de desarrollo y maximizar impacto adquieren mayor relevancia.** En la postpandemia el nivel de endeudamiento y por ende las restricciones fiscales²² del país aumentaron, afectando la capacidad del Gobierno para ejecutar programas de inversión estratégicos. El Grupo BID coordinó esfuerzos para apoyar inversiones clave en sectores relevantes como el de las micros, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) y el turismo, donde la complementariedad de sus intervenciones generó resultados positivos. Por su parte, la coordinación con otros socios de desarrollo, principalmente en la provisión de servicios básicos, permitió focalizar las intervenciones. La nueva estrategia debe continuar priorizando sinergias entre las ventanillas del Grupo BID para impulsar modelos de financiamiento sostenibles que apoyen al Gobierno a ejecutar su plan de inversión pública, fomentar mecanismos de alianzas público-privadas y fortalecer la coordinación con organismos multilaterales para optimizar recursos.
- c. **Fortalecer la capacidad institucional del Estado permite optimizar recursos y mejorar la ejecución.** La implementación del programa del Banco con Panamá se ha visto afectada por retos de ejecución que incluyen restricciones en la asignación presupuestaria, baja capacidad institucional de algunas Unidades Ejecutoras y alta rotación de su personal técnico. En particular, persisten retos asociados con la función de control previo de Contraloría General de la República (CGR)²³ que involucra procesos complejos que se traducen en retrasos en la ejecución. Atender este reto es central, no sólo para la ejecución del portafolio del BID en Panamá, sino también para el desarrollo económico del país. Para cumplir con los resultados esperados de la EBP, será necesario centrar esfuerzos en fortalecer la capacidad institucional del Estado desde un enfoque estratégico y de largo plazo, y apoyar a la CGR en sus esfuerzos de modernización.
- d. **El sector privado tiene un rol fundamental en la recuperación económica después de un choque agregado como una pandemia.** En primer lugar, instrumentos como el Programa de Facilitación de Comercio Exterior (TFFP, por sus siglas en inglés) amplían y diversifican el financiamiento disponible para las empresas exportadoras e importadoras, asegurando su liquidez en periodos de volatilidad e incertidumbre, a su vez contribuyendo a una recuperación más efectiva del funcionamiento de las cadenas de suministro global. Por otra parte, instrumentos de sector privado implementados a través de BID Invest lograron apoyar empresas públicas en su provisión de bienes y servicios, para lo cual asegurar un adecuado gobierno corporativo es relevante en cuanto permite estructurar soluciones de financiamiento complejas que capturen adecuadamente

²¹ El Programa de País es el término utilizado por OVE para referirse a la cartera en ejecución durante la implementación de la EBP.

²² Según datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), entre 2019 y 2020, el déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) pasó del 2.9% al 10.2% del PIB nominal (2.7% y 9.7%, respectivamente, según datos del PIB modificados por el cambio de año de referencia); mientras que la deuda pública pasó del 44.5% al 64.8% del PIB nominal en el mismo periodo.

²³ De acuerdo con la [Ley 32 de 8 de noviembre de 1984](#), modificada por la Ley 351 del 22 de diciembre de 2022, "La Contraloría General de la República es un organismo estatal independiente de carácter técnico, cuya misión es fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, y examinar, intervenir y fenecer las cuentas relativas a estos. La Contraloría llevará, además, la contabilidad pública nacional; prescribirá los métodos y sistemas de contabilidad de las dependencias públicas y dirigirá y formará la estadística nacional."

las características de un proyecto, asegurar la capacidad del prestatario para ejecutarlo, coordinar actividades entre múltiples actores y mantener un equilibrio financiero a largo plazo.

1.11 A nivel operativo se resaltan los siguientes aprendizajes:

- e. **Fortalecer el diálogo coordinado entre autoridades.** La coordinación temprana entre las autoridades de las entidades que participan en el proceso de identificación, preparación, aprobación, ejecución y cierre de las operaciones es indispensable para mejorar la ejecución y resultados de los proyectos. Durante la implementación de la EBP, se continuará el diálogo permanente con las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), como contraparte principal del Grupo BID, y del Ministerio de la Presidencia, específicamente de la Secretaría de Metas, para dar seguimiento a la ejecución de las operaciones y la priorización de nuevas inversiones. La elaboración e implementación del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) debe ser guía en este proceso.
- f. **Reforzar la capacidad de ejecución de las contrapartes para el éxito.** La implementación de los proyectos de inversión del portafolio enfrenta desafíos recurrentes derivados de procesos administrativos internos complejos, alta rotación del personal clave, bajas capacidades técnicas dentro de las Unidades Ejecutoras y falta de información actualizada. Estos desafíos limitan la capacidad de ejecución, donde el uso eficiente de los recursos públicos es esencial en un entorno de crecientes restricciones fiscales, por lo que se requiere fortalecer la capacidad de ejecución de las contrapartes con programas de asistencia técnica, simplificación de trámites y capacitación continua en herramientas para la ejecución, monitoreo y evaluación.
- g. **Mejorar la planificación financiera y presupuestaria es crucial para acelerar la ejecución de proyectos.** Debido a debilidades en las capacidades de planificación de las Unidades Ejecutoras y las restricciones en la gestión presupuestaria, sumado a los tiempos de revisión de entidades fiscalizadoras, se ha ralentizado la ejecución de las operaciones de inversión con garantía soberana. Reforzar las herramientas de planificación y conocimiento del ciclo presupuestario, es clave para la obtención de resultados y la reducción de gastos administrativos.
- h. **Capacitar y fortalecer las capacidades de las contrapartes y clientes son prioritarios para el desempeño satisfactorio de los proyectos.** En cuanto a proyectos con garantía soberana, persisten desafíos en el desarrollo de procesos de adquisiciones y de contrataciones a través de los contratos financiados por el Banco. Es necesario mantener las actividades de capacitación, transferencia de conocimiento y fortalecimiento de capacidades en las Unidades Ejecutoras, ministerios y entidades fiscalizadoras con la finalidad de reducir tiempos, obtener mejores resultados de los procesos y mejorar la ejecución. En cuanto a proyectos de BID Invest, el desarrollo de capacidades internas de los clientes es un pre-requisito para la ejecución satisfactoria de los bonos sociales. Estas capacidades se relacionan con una propuesta de valor clara y la implementación de sistemas de monitoreo sólido.

1.12 A nivel de efectividad del desarrollo, se tomarán en cuenta los siguientes aprendizajes:

- a. **Mejorar la lógica vertical de la EBP y la selección de indicadores de resultados de la Matriz de Resultados.** El ICPR de OVE destaca que la EBP tuvo brechas en sus mecanismos de monitoreo, dado que el 52% de los 25 indicadores de progreso incluidos en la EBP se enfrentaron a dificultades para monitorear su progreso, lo que afectó el seguimiento de los objetivos de la EBP. La presente EBP incluye indicadores SMART, siendo más ambiciosos aquellos que miden avances hacia resultados esperados con la cartera activa, y más modestos aquellos que ayudarán a monitorear avances en áreas incipientes bajo esta nueva EBP. Para esto será necesario contar con mecanismos de monitoreo confiables y sólidos, lo cual supone mantener el apoyo al fortalecimiento de los sistemas nacionales.
- b. **Monitorear anualmente los avances de la implementación de la EBP, incluyendo la solidez y validez de la Matriz de Resultados, y hacer los ajustes pertinentes a dicha matriz para**

garantizar su relevancia. Bajo la EBP anterior, Panamá formó parte de un piloto en 2023, en el que se analizó la alineación de toda la cartera con la Matriz de Resultados de la EBP. A fin de mejorar dicha alineación, se promovió la actualización de la Matriz de Resultados, en línea con recomendaciones pasadas de OVE y con lo dispuesto en las guías de EBP (GN-2468-9). Durante la presente EBP, se realizará un monitoreo anual de los avances y se promoverán los ajustes necesarios para garantizar su continua relevancia.

- c. Escalar el piloto de supervisión de cartera con foco en resultados.** En un entorno de restricciones fiscales, baja capacidad institucional y múltiples frentes de acciones simultáneas, se suele afectar tanto la teoría de cambio como las premisas sobre las que se diseñaron originalmente los proyectos, limitando la utilidad de los enfoques tradicionales de las revisiones de cartera (basados en monitorear avances físicos y financieros). En el marco de la EBP, Panamá escalará el modelo de revisiones de cartera basadas en resultados, piloteado en el país en 2024 con dos operaciones de préstamo, sobre el que implementará un sistema de seguimiento temprano y de monitoreo de riesgos, con valoraciones en materia de efectividad, para implementar acciones correctivas con antelación.
- d. Grandes inversiones en infraestructura logística estratégica pueden presentar considerables efectos multiplicadores positivos, pero también externalidades negativas en las comunidades locales.** Para maximizar el impacto positivo en el desarrollo local, es importante que los grandes proyectos de infraestructura realicen una evaluación integral de los riesgos ambientales y sociales, una comprensión de las necesidades de la comunidad (incluidos los segmentos vulnerables de la población y los grupos indígenas) y la realización de consultas periódicas para mitigar los riesgos y salvaguardar la sostenibilidad.

C. ENFOQUE EN LA SELECTIVIDAD PARA LOGRAR UN IMPACTO TANGIBLE

¿CÓMO AFINAMOS EL ENFOQUE?

- 1.13 Alineación estratégica de prioridades.** La Estrategia de País 2025-2029 toma en consideración las prioridades de desarrollo del país, según lo establecido en el PEG 2025-2029, planes de desarrollo sectoriales y el plan de inversiones de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP). Estas prioridades fueron compatibilizadas con las del Grupo BID, reflejadas en la estrategia institucional del Grupo BID, incluyendo el Plan de Negocios de BID Invest, el Plan de Negocios de BID Lab y la iniciativa regional América en el Centro²⁴, así como con la evaluación de la OVE. De esta forma, el marco de selectividad priorizó sectores estratégicos que pueden impulsar el desarrollo de Panamá. La alineación inicial de prioridades identificó once áreas potenciales de intervención: (i) agua y saneamiento, (ii) salud y protección social, (iii) educación, (iv) inclusión financiera, (v) gestión pública, (vi) sostenibilidad fiscal, (vii) resiliencia hídrica, (viii) infraestructura logística, (ix) diversificación productiva, (x) transición energética, y (xi) financiamiento climático.
- 1.14 Posicionamiento estratégico.** El BID cuenta con una mayor presencia relativa frente a otras multilaterales en el país, destacando ventajas comparativas y oportunidades de colaboración con otros socios de desarrollo para movilizar recursos y asistencia técnica. El BID es el principal socio multilateral del país, representando en promedio el 46% de la deuda multilateral en el periodo 2021-2024. Sin embargo, la relación de Panamá con organismos multilaterales ha evolucionado en los últimos años. El País ha fortalecido gradualmente su relación con el Banco de Desarrollo de América

²⁴ América en el Centro es “un programa de desarrollo regional diseñado como un marco general para abordar los desafíos comunes y transfronterizos que enfrentan Centroamérica, Panamá y la República Dominicana (CAPRD). La iniciativa busca desbloquear el potencial de la región, promover el desarrollo sostenible y fomentar la resiliencia”. Se fundamenta en tres pilares para abordar desafíos críticos: (1) productividad e integración económica, (2) adaptación y resiliencia climática y (3) desarrollo social de los jóvenes.

Fuente: <https://www.iadb.org/es/quienes-somos/representaciones-por-pais/america-en-el-centro>.

Latina y el Caribe (CAF), que ha aumentado significativamente su cartera en el país desde 2018. Además, la pandemia de COVID-19 impulsó una mayor interacción con el Banco Mundial, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) para obtener apoyo de emergencia. Para finales de 2024, el BID siguió siendo el principal socio con aproximadamente el 44% de la deuda multilateral, mientras que el Banco Mundial y la CAF poseían el 21% y el 25% respectivamente. La participación del BCIE también ha aumentado ligeramente hasta el 7%, mientras que otros multilaterales representan el 3% restante. Entre 2021 y 2024, fue un socio clave en las áreas de servicios de salud, MIPYMES, innovación, energía, agua y saneamiento, transporte, protección social y mercado laboral, turismo e integración. Respecto al financiamiento al desarrollo a través del sector privado, BID Invest fue el actor más relevante al compararse con sus pares, con una mayor diversificación de su cartera y liderazgo en los sectores de financiación del comercio, ciencia y tecnología, salud, turismo sostenible y agua y saneamiento. Adicionalmente, BID Lab ha promovido la innovación emprendedora y la adopción de nuevas tecnologías para beneficio de poblaciones pobres y vulnerables.

1.15 Evidencia operativa. Para evaluar el desempeño de las operaciones con garantía soberana, se construyó un índice de evidencia operativa, que evalúa tres elementos: (i) desempeño de la cartera, en función de las alertas de ejecución en las operaciones a lo largo de su ciclo de vida; (ii) efectividad, en términos de relevancia, eficiencia y sostenibilidad; y (iii) visión programática de largo plazo. Con base en el análisis realizado se pudo concluir que el apoyo en los sectores de salud, agua y saneamiento, transporte, fiscal y de protección social y desarrollo infantil temprano sigue siendo esencial, dada la visión programática y la experiencia técnica del Banco en el país. A pesar de que el desempeño de estos sectores en las últimas estrategias país ha sido dispar, esta disparidad deriva principalmente de factores transversales, como baja capacidad institucional, la falta de un MFMP y los plazos de resolución de los procesos de la CGR, lo que afecta la ejecución de las operaciones en cartera y que deben atenderse para mejorar la ejecución de esta. Por otro lado, las intervenciones se deben aprobar con un enfoque programático de mediano plazo con operaciones que puedan ser ejecutadas de manera más efectiva, dadas las limitaciones fiscales. Con respecto a las operaciones sin garantía soberana, BID Invest identificó lecciones aprendidas en cuanto a la capacidad de movilización de capital privado que las inversiones en infraestructura logística pueden generar, el alcance amplio que las soluciones financieras innovadoras producen en mercados objetivo que afrontan restricciones de acceso a financiamiento adecuado, y el impacto de desarrollo que suponen. Sobre la base de su nueva visión y modelo de negocios, se prevé una profundización de dicho impacto, mediante una mayor movilización y un enfoque más audaz de gestión de riesgos, la colaboración en el fortalecimiento de los marcos regulatorios e institucionales, la ampliación de los servicios de asesoramiento para promover agendas críticas de desarrollo y la implementación de soluciones financieras innovadoras e inversiones temáticas.

1.16 Riesgos. Se identificaron los riesgos asociados a la implementación de la EBP mediante la nueva Taxonomía de Riesgos del BID (GN-2547-15) y se definieron medidas de mitigación enfocadas en la detección temprana y en la coordinación activa pertinentes para su gestión. A nivel macroeconómico, Panamá enfrenta presiones derivadas de un déficit persistente y una creciente deuda pública. Esta situación podría comprometer la sostenibilidad fiscal del país y traducirse en un deterioro de su calificación crediticia. Como medida de mitigación, se apoyará el fortalecimiento de la gestión de ingresos y gastos, manteniendo políticas macroeconómicas prudentes para preservar la estabilidad financiera y la confianza de los inversionistas. Por otro lado, existen riesgos asociados a la capacidad institucional de gestión que podrían retrasar la implementación de la estrategia. Dentro de las medidas de mitigación propuestas, la estrategia apoyará el fortalecimiento institucional y la eficiencia operativa del Estado desde sus intervenciones.

1.17 Resultados de la aplicación del marco de selectividad estratégica. La aplicación de los cuatro criterios del marco de selectividad permitió definir las áreas donde las ventanillas del Grupo BID pueden maximizar su impacto en el desarrollo de Panamá: (i) mejorar el acceso a servicios básicos

para poblaciones vulnerables, especialmente en salud, agua y saneamiento; (ii) fortalecer la gestión pública y promover la sostenibilidad fiscal mediante reformas institucionales, digitales y tributarias; y (iii) fomentar un crecimiento sostenible liderado por el sector privado, apalancado en la diversificación productiva, el capital natural y los activos estratégicos del país, como el Canal de Panamá. Además, el Grupo BID seguirá apoyando con proyectos en ejecución, sectores de salud, protección social, mercados financieros (con enfoque en MIPYMES, poblaciones vulnerables y comercio exterior), así como la eficiencia y sostenibilidad de la gestión pública. Todas estas áreas integran transversalmente enfoques de fortalecimiento institucional, sostenibilidad y resiliencia, e inclusión y equidad de oportunidades para potenciar su impacto.



II. PRINCIPALES PILARES DE ACCIÓN E IMPACTO ESPERADO

PILAR 1. ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS PARA POBLACIONES VULNERABLES

2.1 Panamá sigue siendo uno de los países más desiguales de la región en materia de acceso a servicios básicos. El progreso económico de las últimas décadas no se ha traducido en bienestar para todos por igual. Persisten brechas significativas entre zonas urbanas y áreas rurales e indígenas en indicadores clave de salud, educación, agua potable, saneamiento y energía. En otras palabras, las poblaciones vulnerables aún enfrentan barreras estructurales para acceder a servicios esenciales y oportunidades de desarrollo.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

2.2 La equidad en la provisión de servicios básicos sigue siendo un desafío estructural en Panamá. A pesar del crecimiento económico, las poblaciones vulnerables enfrentan barreras en el acceso a servicios esenciales de salud²⁵, protección social, electrificación rural, conectividad²⁶, transporte sostenible, y financiamiento.

2.3 Un ejemplo de estas brechas es la falta de continuidad y calidad de los servicios de salud y la cobertura limitada de los programas de protección social²⁷. Panamá enfrenta desafíos complejos en su sistema de salud producto de profundas desigualdades en el nivel de desarrollo entre áreas urbanas, periurbanas, rurales y comarcales; estas últimas caracterizadas como áreas de difícil acceso. La transición demográfica que vive Panamá y la carga de enfermedad, con una población cada vez más envejecida²⁸, requiere de una mejor atención primaria y aumenta la necesidad de una atención médica especializada, en especial la atención de enfermedades crónicas no transmisibles, y pone a prueba la sostenibilidad y eficiencia del sistema de salud. Se requiere, de esta manera, un enfoque integral que fortalezca la infraestructura y facilite su accesibilidad, mejore la gestión y asegure una distribución equitativa de recursos.

²⁵ La mortalidad materna documentada en el informe de situación de muerte materna del Ministerio de Salud (MINSAL) 2023 fue de 72.5 por cada cien mil nacidos vivos. Según región de salud, en el año 2023 se observó que las 4 regiones con más casos fueron la comarca Ngäbe Buglé con 19%, Veraguas y Panamá Oeste con 14% y Coclé con 11%. Según estadísticas vitales del INEC, la tasa de mortalidad infantil (es decir, de niños menores de un año) presentó en el 2023 un nivel nacional de 12.1 muertes por mil nacidos vivos, distribuido entre 9.7 en el área urbana y 16.0 en el área rural.

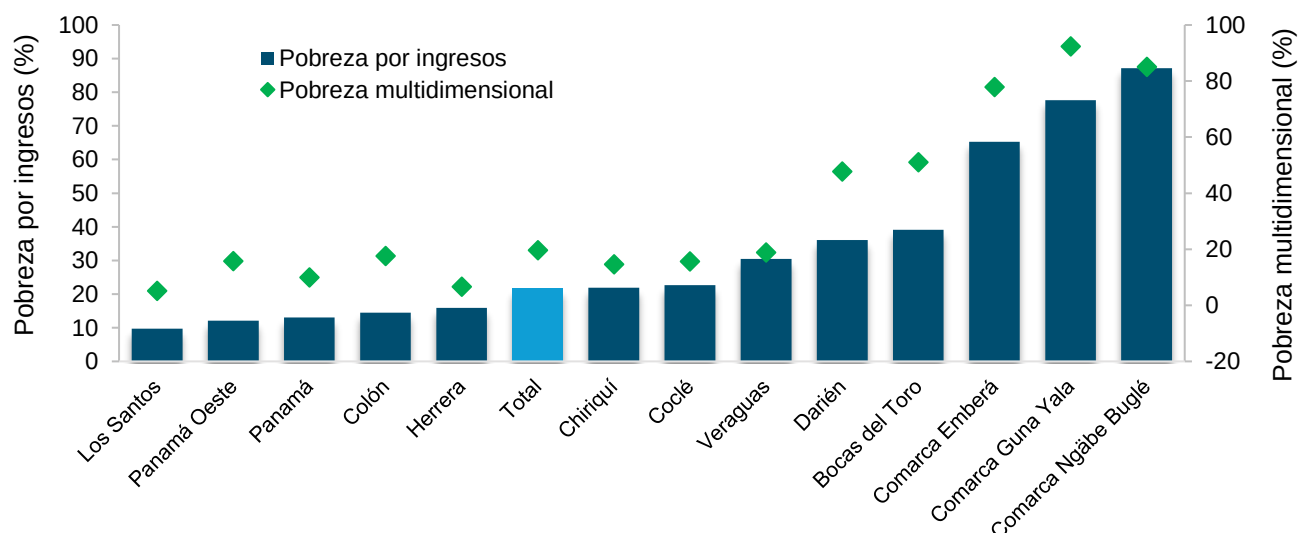
²⁶ En el caso de Panamá, existen 15 líneas de banda ancha fija, por cada 100 habitantes (17.7 Países BID y 37.8 OCDE), evidenciando una brecha de acceso en los hogares, donde el índice de asequibilidad refleja que el 40% de los hogares de menores ingresos del país deben usar el 15% de sus ingresos para pagar una suscripción al servicio de banda ancha fija. Fuente: <https://publications.iadb.org/es/informe-anual-del-indice-de-desarrollo-de-la-banda-ancha-brecha-digital-en-america-latina-y-el-1>.

²⁷ En el CDC se indica que el sistema de protección social es limitado en su capacidad de responder a choques. Si bien el MIDES mantiene un Registro Nacional de Beneficiarios (RENAB), el país necesita implementar un sistema de protección social más dinámico y responsivo, que incluya a la mayoría de la población del país, así como múltiples instrumentos que permitan evaluar y actualizar frecuentemente la vulnerabilidad de cada hogar frente a diferentes tipos de choques. También se resaltan los retos en la actualización de la información socioeconómica de los beneficiarios de los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) para asegurar una adecuada focalización y el diseño de políticas sociales integrales.

²⁸ Para 2050 la población mayor a 65 años aumentará del 9.3% observado en 2024 al 17.6% (Organización de las Naciones Unidas - ONU, 2024).

2.4 En protección social, actualmente, muchos hogares en situación de pobreza extrema no están recibiendo los beneficios que necesitan debido a deficiencias en la focalización, accesibilidad física y alcance de dichos programas. Esto indica la necesidad de fortalecer el registro social y los mecanismos de identificación de beneficiarios, de manera que las ayudas lleguen efectivamente a quienes más las requieren. Sin una mejor focalización, importantes segmentos vulnerables – especialmente en comarcas indígenas y comunidades rurales aisladas, sin conectividad vial– quedan fuera de la red de protección social. Además, en estos segmentos existe una vulnerabilidad adicional relacionada con el cambio climático. Estas poblaciones están generalmente expuestas a amenazas como ascenso del nivel del mar, inundaciones, sequías, etc.

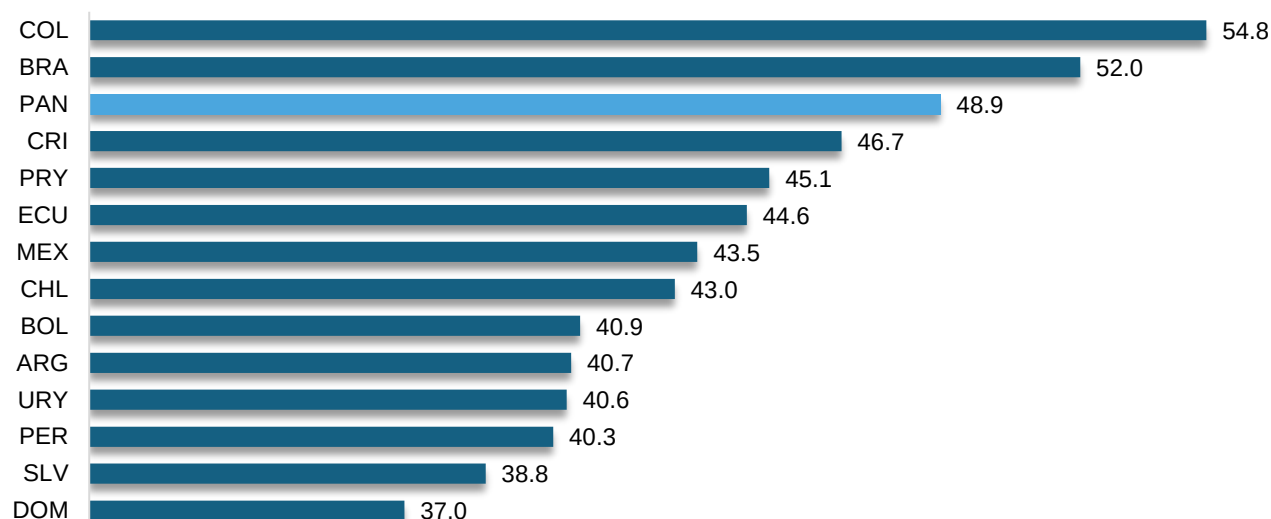
GRÁFICO 1. INCIDENCIA DE POBREZA POR INGRESOS Y MULTIDIMENSIONAL EN PANAMÁ, POR PROVINCIAS Y COMARCAS INDÍGENAS, 2023 (% DE PERSONAS POBRES)



Nota: Los datos de pobreza por ingresos corresponden al MEF y utilizan datos de la Encuesta de Hogares. Los datos de pobreza multidimensional corresponden a elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2023.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

GRÁFICO 2. ÍNDICE DE GINI PARA PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, AÑOS VARIOS



Nota: Información de los países con datos disponibles para 2021-2023. El dato de Bolivia es de 2021; los datos de Ecuador, Costa Rica y Panamá, de 2023; el resto, de 2022.

Fuente: Banco Mundial (BM).

2.5 Los servicios de educación temprana mantienen una baja cobertura, especialmente entre niños menores de cuatro años²⁹. La educación en la primera infancia es un determinante clave de la salud a largo plazo, ya que influye en el desarrollo cognitivo, nutricional y emocional de los niños. Sin embargo, la matrícula bruta entre los niños de hasta tres años en Panamá es de 5% según datos del Ministerio de Educación (MEDUCA) y del Censo de Población y Vivienda 2023³⁰. Aunque la cobertura educativa para los niños de cuatro y cinco años alcanza el 73.4%, se mantienen las fuertes brechas entre la población indígena y no indígena. Sólo el 25% de los niños indígenas de 4 a 5 años tienen acceso a la educación, en comparación con el 47% de los niños no indígenas.

2.6 Para contribuir a la mejora en la igualdad de oportunidades y a cerrar las brechas regionales, actuar en varios frentes del sector educación y de formación para el trabajo es crucial. El esfuerzo por aumentar la cobertura se evidencia a través de la mejora en la tasa de finalización de la educación premedia (cumpliendo con el mandato de ofrecer educación obligatoria hasta grado noveno) que aumentó de 73% a 89% entre 2012 y 2021. La cobertura ha aumentado pero las brechas entre regiones y niveles de ingresos se mantienen. De otro lado, Panamá tiene un desempeño bajo en las pruebas estandarizadas internacionales como el Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE) y el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA). Según el informe ERCE 2019 (UNESCO-LLECE), el 37.2% de los estudiantes panameños de sexto grado se ubicaron en el nivel más bajo de desempeño en la prueba de lectura, siendo el país con el mayor porcentaje en esta categoría en la región. Panamá experimentó una ligera mejora en los resultados de PISA 2022, respecto a los de 2018, en las tres competencias evaluadas, matemáticas, lectura y ciencias. El progreso que ha experimentado Panamá entre PISA 2018 y PISA 2022 tiene mérito en un contexto de caída generalizada y en un periodo que incluye la pandemia del COVID-19, un tiempo en el que muchos centros educativos estuvieron cerrados. Los resultados de PISA 2022 muestran que en

²⁹El CDC también hace referencia a la brecha que existe entre la pobreza infantil y la pobreza general. Se señala que en 2021 la correspondiente a los niños casi duplicó la general.

³⁰ Considerando estudiantes de parvulario 1 y 2 en instalaciones del MEDUCA y Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI) administrados por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

promedio el 68% de los estudiantes está por debajo del nivel 2 (de 6 niveles), en comparación con el promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE (27%)³¹. Estas brechas en la calidad de la educación, así como desafíos en la cobertura y pertinencia de la formación para el trabajo resultan en una difícil inserción de los jóvenes al mercado laboral. El desempleo para los jóvenes de 15 a 24 años (23.7%) es tres veces mayor que para los adultos de 25 a 64 años (7.8%) y para las mujeres jóvenes (28.4%) la diferencia es aún mayor. Los jóvenes que consiguen empleos también tienen empleos de menor calidad que los adultos (SIMS, 2023). Solo 28% de los jóvenes tienen empleos formales, comparado a 49% de los adultos (SIMS, 2023).

2.7 De igual forma, ciertas comunidades rurales e indígenas carecen de acceso pleno a infraestructura básica. Panamá aún enfrenta una brecha en acceso a la electricidad, en particular en zonas aisladas. Según el Censo de 2023, el acceso a electricidad alcanzó el 95.2%, lo que se traduce en más de 50 mil viviendas aún sin acceso en ese año³². Aunque esta cobertura ha mejorado respecto al 89.1% en 2013, persisten desafíos en la expansión del servicio lo que limita a la población de contar con acceso a servicios de educación, salud de calidad y a desarrollar actividades productivas para su bienestar económico y social. Del mismo modo, el acceso a agua potable y saneamiento es significativamente menor en las zonas rurales e indígenas que en las ciudades, siendo para las zonas urbanas de 95% y del 66% en zonas rurales (Organización Mundial de la Salud - OMS, 2023), afectando la salud y calidad de vida de esas poblaciones. En materia de servicios e infraestructura de transporte para acceder a los servicios básicos la situación no es diferente, según cifras del Censo 2023 la densidad de vías por cada 100 km² en las comarcas Ngäbe Buglé y Guna Yala, que son las únicas de las seis comarcas del país que tienen este tipo de infraestructura, tienen densidades de 14 y 1 km de vía por cada 100 km² respectivamente, mientras provincias como Panamá Oeste y Chiriquí tienen densidades de 38 y 48 km/ 100 km² respectivamente, que incluso son mayores al promedio de América Latina y el Caribe - ALC (30 km/100 km²); algo similar sucede con los puertos menores o embarcaderos ubicados en las comarcas y provincias de comunidades rurales apartadas como el Darién, los cuales no cuentan con infraestructura mínima para atender las brigadas de servicios de salud, educación y otros servicios estatales, cuya única entrada es a través de estas terminales. Estas carencias en infraestructura básica profundizan las desigualdades territoriales que el país arrastra históricamente, por ejemplo, más del 80% de los productos agropecuarios cosechados en la región occidental de Panamá no llegan ni al 50% de los rendimientos de muchos países centroamericanos³³.

2.8 Las desigualdades en el acceso a servicios urbanos afectan la calidad de vida de la población. La infraestructura en saneamiento, movilidad y gestión de residuos sigue presentando desafíos en áreas urbanas marginadas e informales. El crecimiento urbano acelerado y desorganizado, sumado a la falta de marcos normativos actualizados, ha dado lugar a una expansión no planificada, marcada por la ocupación irregular del suelo y la proliferación de construcciones espontáneas. Esta gestión inadecuada del territorio dificulta la planificación y la prestación de servicios básicos, impactando de manera desproporcionada a las poblaciones más vulnerables. Por ejemplo, en las zonas apartadas de la ciudad donde se ubican las poblaciones vulnerables, el servicio de transporte público no llega y la demanda es atendida por transportadores informales que ofrecen un servicio sin tarifas reguladas y en la mayoría de los casos, inseguro y no confortable para los usuarios. Además, la gestión de residuos en Panamá es deficiente: sólo el 75.9% de la población tiene acceso a servicios adecuados de recolección, con el 74% de los desechos terminando en vertederos a cielo abierto como Cerro Patacón, lo que causa graves daños ambientales y de salud pública.

³¹ Los resultados de PISA 2018 revelan que la mayor brecha en lectura es entre los estudiantes que reportaron hablar un idioma indígena en casa y los que reportaron hablar otro idioma en casa. La diferencia en el puntaje promedio es de alrededor de 80 puntos, lo que es equivalente a casi 3 años de escuela según la OCDE. Por otro lado, la tasa de deserción escolar suele ser mayor en áreas indígenas, sobre todo en educación media (en 2021 fue de 7.0% versus 3.1% en áreas urbanas y 3.9%, en las rurales), según el MEDUCA (<https://www.meduca.gob.pa/sites/default/files/editor/49/ESTADISTICAS%20INDICADORES%202017-2022.pdf>).

³² INEC (s.f) Censos: Vivienda y Hogar 2023.

³³ Deloitte – BID “Hoja de ruta para la Implementación de Cadenas Logísticas sostenibles, resilientes e inclusivas en El Salvador, Panamá y Paraguay”, septiembre 2024.

2.9 Asimismo, las personas con discapacidad enfrentan barreras sustanciales para acceder a servicios esenciales³⁴. La falta de adecuaciones e inclusión en la oferta pública dificulta que este grupo poblacional disfrute plenamente de programas de salud, educación o empleo, perpetuando su situación de vulnerabilidad. Por otro lado, en las áreas urbanas marginalizadas, muchas familias viven con servicios deficientes: la precariedad en el transporte público, la recolección de basura, el suministro de agua y el alcantarillado impacta negativamente su calidad de vida.

2.10 Finalmente, la exclusión financiera³⁵ limita las posibilidades de progreso de amplios segmentos vulnerables. El acceso al financiamiento es fundamental para la inclusión económica, pero en Panamá muchos micro y pequeños empresarios, así como mujeres³⁶ y hogares de bajos ingresos³⁷, no acceden a los mercados financieros formales ni califican para créditos formales debido a barreras de oferta y de demanda³⁸. Estas restricciones crediticias frenan el crecimiento de emprendimientos locales y reducen la resiliencia de los hogares ante imprevistos. Sin el acceso a soluciones financieras adecuadas, buena parte de la población permanece al margen del crecimiento económico del país³⁹. Las restricciones crediticias afectan el crecimiento de pequeños negocios y la resiliencia de hogares en pobreza.

¿QUÉ HAREMOS?

2.11 Para abordar estas brechas, el Grupo BID apoyará una estrategia integral orientada a ampliar la cobertura y calidad de servicios básicos específicos para los grupos más vulnerables. En primer lugar, en el sector salud se fortalecerá la atención primaria en salud (APS) institucionalizando la estrategia de extensión de cobertura en áreas rurales e indígenas a través de mejoras en la provisión, continuidad y calidad de los servicios de salud, incluyendo el apoyo a la transformación digital del sector, formación de personal, así como equipamiento e infraestructura. La acción está alineada con el Indicador 5 de la Matriz de Resultados, orientado a mejorar el acceso efectivo a servicios de salud esenciales. BID Invest apoyará proyectos del sector privado que fomenten la modernización de infraestructura de salud, facilitando inversiones que mejoren la calidad de estos servicios y su accesibilidad para las poblaciones vulnerables. También es necesario fortalecer la organización e integración del sistema de salud y la participación comunitaria para aumentar su eficiencia⁴⁰. En el sector de transporte, se promoverá la mejora de la conectividad territorial regional (vial, portuaria y aérea) que permita ampliar la accesibilidad a los servicios básicos que benefician a los grupos más vulnerables de la población.

2.12 En segundo lugar, se fortalecerá la protección social y su focalización. Trabajaremos con el Gobierno para ampliar la cobertura del Registro Nacional de Beneficiarios (RENAB) y mejorar la

³⁴ El CDC revela que las personas con discapacidad (PcD) representaron el 4.3% de la población según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2023. Se indica que las PcD tienen más altas tasas de pobreza que aquellas sin discapacidad, además de falta de atención y cuidados oportunos. También se señalan aspectos como brechas en la medición y valoración de la discapacidad, una baja cobertura y calidad en la provisión de servicios de salud y rehabilitación, limitaciones en la aplicación de la educación inclusiva, y ausencia de estrategias que promuevan la autonomía personal.

³⁵ De acuerdo con el documento Inclusión financiera en Panamá. La importancia de la calidad institucional y las brechas territoriales, de ingreso y de género, elaborado por el BID en abril 2022, en el índice de inclusión financiera global (que incluye variables de acceso, uso y disponibilidad de servicios), Panamá muestra un grado de inclusión financiera equivalente a un 45% de la que existe en promedio en los países de altos ingresos de la OCDE y ocupa la posición 73 de los 134 países analizados. Se señala que la posición es relativamente más baja de lo que cabría esperar para el nivel de desarrollo alcanzado por el país. Además, se concluye que los sesgos de género, nivel de ingresos y de área rural en la inclusión financiera, fueron mayores en Panamá que en los países de altos ingresos e ingreso medio considerados en casi todos los casos. Por otro lado, en los índices de inclusión financiera digital, con y sin billetera electrónica, Panamá ocupa la posición 110 de 144 países y la 51 de 77 países, respectivamente.

³⁶ Panamá cuenta con una importante brecha entre hombres y mujeres en la inclusión financiera, con 37% de las mujeres versus 48% de los hombres incluidos al sistema financiero. Fuente: Índice de Inclusión Financiera, Credicorp Holding 2023.

³⁷ Adicionalmente, existe una falta de datos desagregados de inclusión financiera, especialmente con enfoque de género y diversidad.

³⁸ De acuerdo con la [Evaluación del Sistema Financiero de noviembre de 2023](#), se estima que la brecha financiera general de las MIPYMES es cercana a los US\$21,300 millones o el 41% del PIB, la mayor entre sus pares regionales.

³⁹ En Panamá, la tasa de desocupación en jóvenes afrodescendientes de 15 a 29 es de 17% versus 13.6% para no afrodescendientes ([CEPAL, 2022. El futuro del trabajo y la población afrodescendiente en América Latina en el marco del COVID-19 y la recuperación transformadora con igualdad](#)).

⁴⁰ Particularmente en áreas comarcales en materia de salud materno infantil.

focalización de los programas de transferencia monetaria condicionada, de modo que los programas identifiquen y alcancen efectivamente a las personas en pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad, incluida la climática. Las acciones se dan en seguimiento del Indicador 1 de la Matriz de Resultados, que ayudará a la focalización de subsidios. Esto implicará modernizar los sistemas de información social, incluyendo la interoperabilidad de dichos sistemas, y capacitar a las instituciones encargadas. Además, se integrarán enfoques de género y diversidad⁴¹ en estos programas para garantizar que grupos tradicionalmente excluidos se beneficien equitativamente de la oferta social. Se articularán los programas de transferencia monetaria con la oferta de atención integral a la primera infancia, ya sea en centros o entre las familias, como estrategia para el fomento del capital humano desde la primera infancia.

- 2.13 En agua y saneamiento se construirán sistemas de agua potable y saneamiento a efecto de garantizar el acceso a servicios seguros y sostenibles.** En agua potable se continuará expandiendo las redes de distribución y conducción de agua potable y la conexión de los hogares. En saneamiento se continuará expandiendo las redes de alcantarillado sanitario y la conectividad, así como el tratamiento de las aguas residuales para mejorar la calidad de los cuerpos de agua y la conservación ambiental. En el contexto rural, que incluye poblaciones vulnerables como las comunidades indígenas, se buscarán soluciones sostenibles y apropiadas para el abastecimiento de agua y el manejo seguro de excretas y residuos sólidos.
- 2.14 En educación, para aumentar la cobertura en educación premedia y cerrar las brechas regionales existentes, se entregarán escuelas con oferta de educación premedia y media en la comarca Guna Yala y ampliación de escuelas utilizando aulas modulares en zonas de difícil acceso.** Estas escuelas además incluyen la instalación de paneles solares para que tengan electricidad y puedan recibir dotación de computadores y dispositivos con contenido pedagógico para el uso de estudiantes y población docente. Adicionalmente, el país debe dar continuidad a los programas enfocados en habilidades fundamentales (lectura, escritura y matemáticas)⁴² para seguir mejorando en los resultados de evaluaciones internacionales. El monitoreo de la implementación de programas acompañado de evaluación continua de habilidades permitirá implementar acciones de mejora rápida y que el desempeño de los y las estudiantes mejore. La distribución de materiales o el acceso a materiales de calidad junto con la formación en servicio son componentes fundamentales para que el proceso de enseñanza aprendizaje se consolide y la formación de capital humano le brinde mejores oportunidades de vida a las y los estudiantes panameños. BID Invest también contribuirá financiando proyectos del sector privado que mejoren el acceso a tecnología e infraestructura educativa, facilitando la implementación de soluciones innovadoras en zonas rurales y de difícil acceso.
- 2.15 En paralelo, la estrategia pondrá énfasis en eliminar las barreras que enfrentan las personas con discapacidad para acceder a los servicios públicos.** Apoyaremos el fortalecimiento de programas de inclusión que adecúen la infraestructura y la prestación de servicios de salud, educación, saneamiento y transporte a las necesidades de esta población. Esto puede incluir inversiones en equipamiento accesible, capacitación a personal público en atención inclusiva y la adopción de normativas que hagan obligatoria la accesibilidad universal en proyectos financiados. El objetivo es que más panameños con discapacidad puedan integrarse plenamente a la vida educativa, laboral y comunitaria, reduciendo las brechas de exclusión que hoy existen.
- 2.16 Asimismo, reduciremos brechas territoriales en infraestructura básica mediante inversiones focalizadas en comunidades rurales e indígenas rezagadas.** El Grupo BID apoyará en la

⁴¹ Las personas diversas incluyen afrodescendientes, pueblos indígenas, y personas con discapacidad.

⁴² En escuelas comarcales, será importante incorporar la educación intercultural bilingüe, cuya [Ley 88 de 22 de noviembre de 2010](#) ha sido recientemente reglamentada ([Decreto Ejecutivo No. 91 de 20 de junio de 2024](#)).

implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁴³, en particular el ODS 7, que busca garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos. Asimismo, contribuirá a la reducción de las emisiones de CO₂ mediante la descarbonización del sector energético, permitiendo avanzar en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la Agenda de Transición Energética (ATE)⁴⁴, alineada con el marco del Acuerdo de París (AP)⁴⁵. Además, el BID respalda a Panamá en la promoción de un desarrollo sostenible, bajo en emisiones e inclusivo, a través de una transición energética limpia, justa y equitativa. Entre sus iniciativas, se destacan los proyectos de electrificación rural, que buscan llevar energía eléctrica confiable a comunidades que aún no están conectadas a la red. Estos esfuerzos serán complementados por inversiones de BID Invest que respalden la modernización de la infraestructura energética en el país. También promoverá la conectividad territorial regional (vial, portuaria y aérea) con la economía de la zona del eje del Canal y principales pasos de frontera, y el mejoramiento logístico para el fortalecimiento de las principales cadenas de valor que benefician a los grupos más vulnerables de la población. En su conjunto, estas inversiones no solo proporcionarán bienes básicos (energía eléctrica, transporte, agua limpia, atención primaria) a poblaciones antes desatendidas, sino que también sentarán las condiciones para su desarrollo productivo —desde posibilitar emprendimientos rurales hasta mejorar indicadores de salud infantil y maternal en las comarcas indígenas.

2.17 De la mano con lo anterior, mejoraremos los servicios urbanos esenciales en zonas urbanas de bajos ingresos.

La estrategia apoyará a las instituciones y gobiernos correspondientes, y a través del sector privado en coordinación con los gobiernos, en la implementación de planes de desarrollo y mejora de infraestructura urbana en territorios con alta vulnerabilidad económica y climática, incluyendo la optimización del uso y gestión del suelo, la ampliación de los servicios de agua y saneamiento, el fortalecimiento del manejo de residuos sólidos y la mejora del transporte y la movilidad urbana. Por ejemplo, se prevé invertir la construcción y rehabilitación de sistemas de saneamiento y en la renovación de infraestructura comunitaria (calles, alumbrado público, espacios públicos) en barrios informales. En el sector de transporte, se promoverá el mejoramiento de la movilidad urbana para todos los usuarios del transporte público y la extensión de la cobertura de los servicios de transporte público (bus, metro, teleférico) hacia las zonas habitadas por las comunidades más vulnerables. Estas intervenciones harán más habitables y seguros estos territorios, reduciendo riesgos sanitarios y ambientales, y elevando la calidad de vida de sus habitantes.

2.18 Otro espacio de acción será promover la inclusión financiera de los sectores tradicionalmente excluidos.

El Grupo BID diseñará mecanismos innovadores para facilitar el acceso al crédito y a servicios financieros a MIPYMES, así como a emprendedores individuales y hogares de bajos ingresos; apoyará la capacidad de las autoridades financieras para el desarrollo, integridad y resiliencia de los mercados e infraestructuras financieras. Esto incluirá el apoyo a financiamiento de tipo capital semilla, instituciones financieras, microfinancieras, cooperativas de ahorro y crédito, empresas de *leasing* y *factoring*, plataformas *fintech* y a la banca de desarrollo, que atienden a segmentos sub-bancarizados incluidos los migrantes, las mujeres, la población de bajos ingresos y rural, otorgándoles capital y asistencia técnica para expandir sus servicios. Asimismo, se explorará la creación de fondos de garantía parcial, estructuras de compartición de riesgo que apalanquen recursos privados con capital público (facilidades de primeras pérdidas) y productos financieros que reduzcan el riesgo para los intermediarios financieros al otorgar préstamos a pequeños negocios. En colaboración con instituciones financieras, se buscará apoyar a las MIPYMES con capacitación en la preparación de planes de negocios y propuestas de inversión bancables, y desarrollar programas de incubación y aceleración para modelo de negocios innovadores y con potencial de escala. Con estas medidas, el Grupo BID ayudará a canalizar más recursos hacia las MIPYMES, familias de ingreso

⁴³ [Objetivos de Desarrollo Sostenible](#) (ODS). En septiembre de 2015, la ONU adoptó un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. La Agenda 2030, como también se le conoce, cuenta con 17 ODS.

⁴⁴ Mediante la Resolución de Gabinete No. 93 de 24 de noviembre de 2020, se aprueban los [Lineamientos Estratégicos de la Agenda de Transición Energética 2020-2030](#).

⁴⁵ <https://unfccc.int/documents/639829>.

limitado y segmentos de la población desatendidos, impulsando su capacidad de invertir, crecer y generar ingresos. La inclusión financiera será un componente clave para que la recuperación económica postpandemia sea verdaderamente inclusiva, llegando hasta el último eslabón de la cadena productiva. Complementariamente, se buscará fortalecer el mercado de capitales, en especial aquel de deuda corporativa, para ampliar el financiamiento al sector privado. BID Invest podría participar a través de garantías, suscripciones, servicios de asesoría y estructuración de emisiones temáticas sostenibles. El apoyo del Banco será fundamental para mejorar el entorno regulatorio, fortalecer las capacidades de las autoridades relevantes, e implementar incentivos de política pública para desarrollar el mercado y promover emisiones soberanas. Además, se plantea aprovechar la integración regional de mercados para facilitar emisiones transfronterizas y diversificar las fuentes de financiamiento para proyectos de inversión en el país.

2.19 Por último, aprovecharemos la transformación digital como herramienta transversal para mejorar la eficiencia en la provisión de servicios básicos. El BID impulsará la digitalización de procesos clave, desde la historia clínica electrónica, la gestión del registro social hasta la entrega de prestaciones y el monitoreo de proyectos en campo. Esto incluirá el desarrollo o ampliación de plataformas tecnológicas que permitan, por ejemplo, mejorar la trazabilidad de los servicios de salud, inscribir en línea a los potenciales beneficiarios de programas sociales, realizar transferencias electrónicas mediante el uso de billeteras u otros mecanismos o recopilar datos georreferenciados sobre comunidades sin servicios para orientar mejor las intervenciones⁴⁶. Es fundamental incorporar el desarrollo de la infraestructura de datos como habilitante de la transformación digital de todos los sectores. Para eso se debe: (i) expandir la infraestructura digital del Estado; y (ii) aumentar las habilidades digitales de ciudadanos y servidores públicos para el uso de la infraestructura y servicios digitales del Estado. Al digitalizar y automatizar trámites, se espera reducir tiempos de espera, minimizar filtraciones o duplicaciones en padrones de beneficiarios y mejorar la rendición de cuentas en la ejecución de los proyectos. En resumen, la innovación digital será un aliado para ampliar el alcance de los servicios con los mismos recursos y para asegurar que la ayuda llegue con agilidad a las poblaciones objetivo.

IMPACTO ESPERADO

Ampliar la inscripción al registro social para una mejor focalización y fortalecimiento de la red de protección social, así como apoyar la inclusión de personas con discapacidad. En protección social, se espera que las mejoras de la focalización y cobertura de la protección social (facilitadas por un mayor porcentaje de la población registrada en el Registro Social Universal - RSU) se refleje en un aumento significativo de hogares pobres recibiendo las transferencias y apoyos del Estado a los que tienen derecho, reduciendo la proporción de población vulnerable desatendida. Al mismo tiempo, las barreras que hoy impiden a ciertos grupos marginados acceder a servicios esenciales comenzarán a disminuir. Un mayor número de comunidades rurales antes aisladas contarán con acceso a servicios mejorado, y más personas con discapacidad (PcD) podrán utilizar instalaciones públicas adaptadas a sus necesidades. En el largo plazo, estas mejoras contribuirán a mejorar las condiciones de vida y a expandir el capital humano de segmentos tradicionalmente excluidos.

Mejorar el acceso y la calidad de los servicios de agua y saneamiento para reducir desigualdades. En general, se mejorará la infraestructura y accesibilidad de comunidades de bajos ingresos, contribuyendo al cierre de brechas de desarrollo en sectores vulnerables.

⁴⁶ Según el Censo 2023, existen importantes brechas digitales en Panamá: solo 40% de los hogares tienen computadora, laptop o tabletas. Las mayores brechas de acceso se encuentran en áreas comarcales. Acciones diferenciadas como el apoyo para el desarrollo de habilidades digitales para mujeres o pueblos indígenas serán necesarias en la transformación digital.

Igualmente, las mejoras en servicios urbanos en áreas de menor desarrollo económico implicarán entornos más salubres y seguros para sus residentes: al contar con mejor saneamiento, vías adecuadas y transporte público accesible, se espera una disminución de enfermedades asociadas a la insalubridad y una mayor integración de estas zonas al resto de los principales centros urbanos. Se fomentará la expansión y rehabilitación de obras, en lugares donde el riesgo de eventos hidrometeorológicos, acentuados por el cambio climático, sea bajo, para mejorar el volumen, la calidad y la confiabilidad de los servicios de agua potable y saneamiento.

Mejorar el acceso a servicios de salud esenciales y a electricidad en áreas rurales para potenciar la calidad de vida y oportunidades económicas en comunidades aisladas. En salud, se promoverá la extensión de cobertura de atención primaria en zonas rurales e indígenas rezagadas para lograr un desarrollo más equitativo. Por otro lado, llevar energía eléctrica a zonas de difícil acceso mejorará la calidad de vida y fomentará el desarrollo económico con nuevas oportunidades productivas y empleo.

En paralelo, aumentar el financiamiento y los esfuerzos de inclusión financiera para contribuir a la reducción gradual de la brecha de acceso al crédito. A través de la expansión del crédito y servicios financieros a más microempresas, emprendedores y hogares de bajos ingresos, especialmente en segmentos tradicionalmente excluidos como las mujeres, los migrantes, los adultos mayores y las poblaciones de zonas rurales, se potenciará la inversión en sus actividades productivas a fin de contribuir a dinamizar las economías locales y generar tanto mayores ingresos como nuevos puestos de trabajo en comunidades vulnerables. Estos esfuerzos contribuirán a una recuperación económica más inclusiva y equitativa.

PILAR 2. FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y SOSTENIBILIDAD FISCAL

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

2.20 La brecha entre el alto desempeño económico y las debilidades institucionales limita significativamente el potencial de desarrollo de Panamá. Pese a ser una de las economías más dinámicas de América Latina, con crecimiento económico sostenido durante la última década, Panamá enfrenta desafíos en gobernanza y eficacia del sector público. Según evidencia reciente del documento de Retos de Desarrollo del País - Panamá (CDC Panamá), las debilidades institucionales se reflejan en una baja capacidad para ejecutar inversión pública eficiente, un sistema tributario con limitada y decreciente capacidad de recaudación (debido, entre otras causas, a altos niveles de incumplimiento⁴⁷ y numerosas exoneraciones fiscales⁴⁸), y problemas críticos en la sostenibilidad del sistema de pensiones. A esto se suma la ineficiencia del gasto público, estimada en alrededor del 3.8% del PIB, agravada por mecanismos administrativos complejos y limitada capacidad de gestión institucional. Además, Panamá enfrenta desafíos en gobernanza económica, evidenciados por su inclusión en listas internacionales relativas a la gobernanza fiscal. Fortalecer la institucionalidad pública mediante la modernización tributaria y del sistema de pensiones, optimizar el gasto público y mejorar la capacidad operativa del Estado son, por tanto, condiciones esenciales para sostener el crecimiento inclusivo y la estabilidad económica y social del país.

2.21 La baja recaudación fiscal limita la capacidad del Estado para financiar servicios esenciales y responder a shocks. Panamá tiene uno de los niveles de ingresos tributarios más bajos de Latinoamérica (cerca de 8.5% del PIB en los últimos años, frente al promedio regional, cercano al 16%). Este pobre desempeño se debe a una estrecha base fiscal, con múltiples exoneraciones y regímenes especiales, y a un alto incumplimiento. Se estima que en el gasto tributario del impuesto sobre la renta y el impuesto a la transferencia de bienes muebles y servicios (ITBMS) se generan pérdidas de recaudación del orden de 3% del PIB anuales⁴⁹, reduciendo la equidad y sostenibilidad del sistema tributario. Un sistema fiscal con ingresos tan reducidos restringe el margen de maniobra del Gobierno y aumenta la dependencia en fuentes externas de financiamiento, y en otras fuentes no tributarias, como los aportes del Canal o medidas extraordinarias observadas en recientes ejercicios fiscales.

2.22 El sistema de pensiones enfrenta importantes desafíos de sostenibilidad financiera cobertura, y suficiencia, los cuales se ven agudizados por las tendencias demográficas. En el corto plazo hay un desafío urgente de sostenibilidad financiera debido a que en 2025 se han agotado las reservas del Sistema Exclusivo de Beneficio Definido (SEBD) administrado por la CSS⁵⁰, lo que implica un costo que va a ir incrementándose rápidamente hasta llegar a 3.5% del PIB aproximadamente en 20 años. Ante el incremento de la informalidad laboral la cobertura contributiva del sistema se ha reducido en los últimos diez años. El porcentaje de trabajadores que cotizan a la seguridad social ha disminuido de 56% en 2013 a 46% en 2023. Finalmente hay un desafío de suficiencia del monto de las pensiones,

⁴⁷ De acuerdo con el [Boletín Estadístico Tributario 2022](#), de la Dirección General de Ingresos (DGI), la brecha de incumplimiento del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas representó 7.9% del PIB; el del impuesto sobre la renta de personas naturales, 0.4%, y el del impuesto a la transferencia de bienes muebles y servicios (ITBMS), 2.3%.

⁴⁸ A esta dinámica contribuye que el sistema tributario exonera el pago de impuesto sobre la renta a empresas cuyos ingresos provienen de actividades de exportación de bienes o servicios, siendo esto un factor determinante en la creciente desconexión entre el crecimiento económico observado y la recaudación.

⁴⁹ De acuerdo con datos del [Boletín Estadístico Tributario 2022](#) de la DGI.

⁵⁰ La [Valuación actuarial del sistema panameño de pensiones](#), elaborada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2019, explica que con la sanción de la Ley No. 51 del 2005, se dividió el sistema de pensiones en dos subsistemas: (1) el Subsistema Exclusivamente de Beneficio Definido (SEBD); y el Subsistema mixto (SM), que consta de un componente de beneficio definido (BD) y uno de ahorro personal. La Ley 51, que entró a regir en 2008, estableció que los trabajadores con edad superior a los 35 años a la fecha de su entrada en vigor quedarían inscritos en el SEBD al igual que los actuales pensionados, mientras que los trabajadores menores a esa edad pasarían al SM. En el informe de la OIT se explica que desde 2018 las contribuciones del SEBD no cubren los pagos de beneficios a los pensionados, por lo que se venían agotando las reservas del sistema.

pues éstas no están indexadas por el incremento en el nivel de precios, erosionando su poder de compra en el tiempo.

2.23 La ineficiencia del gasto público es otra limitante para el desarrollo. Se estima que las ineficiencias en el gasto fiscal de Panamá alcanzan alrededor del 3.8% del PIB⁵¹, debido a filtraciones en subsidios, transferencias y sobrecostos en adquisiciones, lo que merma el impacto social de la inversión pública. Panamá ha duplicado su gasto en personal y destina lo equivalente una cuarta parte del gasto público a salarios, siendo el segundo país de la región con mayor incremento de masa salarial respecto al PIB en la última década⁵². Asimismo, debilidades en la gestión pública –como la limitada capacidad técnica de algunas agencias y controles complejos – ralentizan la ejecución de proyectos públicos y privados. El Índice de Desarrollo del Servicio Civil⁵³ en Panamá retrocedió de 29 puntos en 2012 a 24 en 2023, siendo el único país de la región que experimentó un retroceso. Esta disminución refleja una menor profesionalización y mayor discrecionalidad en la gestión de recursos humanos. Además, Panamá está por debajo del nivel esperado de gestión de recursos humanos según su PIB per cápita y sus gobiernos locales requieren fortalecer las capacidades de ejecución y evaluación. La experiencia reciente mostró que procesos de fiscalización ex ante no alineados con las mejores prácticas internacionales (por ejemplo, trámites ante la CGR) generan ineficiencias que, junto a la falta de coordinación interinstitucional, contribuye a retrasar la ejecución de proyectos estratégicos e inversión en infraestructura. Estos cuellos de botella administrativos resultan en demoras y sobrecostos, reduciendo la efectividad del gasto y la calidad de los servicios que recibe la ciudadanía. Además, la debilidad de los sistemas de monitoreo y evaluación, y su relación con los sistemas de planificación y presupuesto limita la calidad de la gestión pública.

2.24 Los desafíos de gobernanza han erosionado la confianza ciudadana en las instituciones. La insatisfacción popular con la gestión pública se ha incrementado –encuestas muestran que más del 80% de los panameños desconfían de la Asamblea Nacional y cerca del 77%, del Gobierno Central. El fortalecer la rendición de cuentas y la institucionalidad, es clave para construir alianzas conducentes a cambios regulatorios y sociales pendientes. Además, se requiere fortalecer la producción, diseminación y uso de estadísticas para el monitoreo (por ejemplo, el índice del Inventario de Datos Abiertos ubica a Panamá en el lugar 111 de 195 países en 2022 lo que refleja las capacidades limitadas del Instituto Nacional de Estadística y Censo - INEC) para apoyar la formulación de políticas basadas en evidencia, incrementando la eficiencia en la toma de decisiones. Por otra parte, si bien la inseguridad en Panamá no está entre los niveles más altos de la región, la tasa de homicidios aumentó 30% entre 2017 y 2024⁵⁴ (hasta 13 por cada 100,000 habitantes), ubicándose por debajo del promedio latinoamericano (20), pero por encima de Chile (6.8) y Argentina (4.3), países con similar nivel de ingreso. Además, la policía nacional estima que el 70% de los homicidios se deben a enfrentamientos entre bandas criminales locales, y se concentran cerca de puertos o zonas logísticas, cuyo control territorial es clave para el desarrollo de economías ilícitas (en 2024, 75% de los homicidios de Panamá sucedieron en la Ciudad de Panamá y Colón).

2.25 Además, diversos indicadores internacionales confirman debilidades institucionales del país. Panamá ha presentado un deterioro en algunos indicadores de gobernanza, eficacia gubernamental

⁵¹ Según [Mejor gasto para mejores vidas](#), elaborado por el BID, la ineficiencia del gasto público en 2018 alcanzó el 3,8% del PIB, mientras que las adquisiciones inefectivas equivalían a 1.5% del PIB, en salarios públicos representaban el 0.8% y las filtraciones en las transferencias focalizadas alcanzaba el 1.5%.

⁵² Según la Consulta del Artículo IV de 2022, mejorar la masa salarial puede contribuir a la calidad del gasto. De acuerdo con el [BTI \(2023\) Panama Country Report](#), la alta rotación de personal, especialmente durante cambios de gobierno, dificulta el aprendizaje para mejorar políticas públicas.

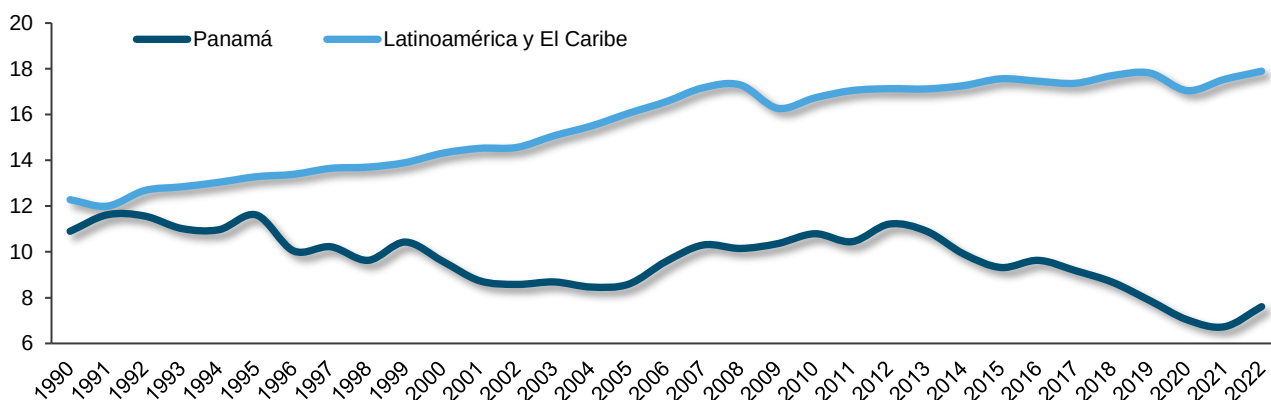
⁵³ El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) creó un Índice de Desarrollo del Servicio Civil para América Latina, que mide la calidad del servicio civil a través de diagnósticos de los sistemas de servicio civil en la administración central del gobierno. Se basa en 33 variables extraídas de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003), a la que suscribieron los países de la región en 2003 y que define las bases que configuran un sistema profesional y eficaz del servicio civil. La escala va de 0 a 100, donde el máximo puntaje refleja un mejor desempeño. Fuente: <https://blogs.iadb.org/conocimiento-abierto/es/que-tipo-de-historias-de-datos-con-el-nuevo-indice-sobre-servicio-civil-en-numeros-para-el-desarrollo/>.

⁵⁴ Según datos del Ministerio Público, en 2024 se registraron 23 femicidios, 9 tentativas de femicidio y 25 muertes violentas de mujeres. Estos datos reflejan un incremento del 53% en los femicidios en comparación con 2023.

y calidad regulatoria, especialmente al compararse con países de ingresos similares⁵⁵. Estos retos institucionales se reflejan en una limitada capacidad para gestionar eficientemente los recursos públicos, frecuentes modificaciones presupuestarias, y dificultades en la implementación efectiva del marco fiscal, lo que aumenta la incertidumbre entre inversionistas y afecta el ambiente para los negocios. Actualmente, la administración pública enfrenta deficiencias en planificación presupuestaria que impacta la efectividad de la gestión gubernamental. El fortalecimiento del servicio civil y la digitalización del sector público⁵⁶ pueden mejorar la gestión del Estado. Otra expresión de debilidad institucional se observa en la escasa concentración del accionar policial en zonas con mayor inseguridad y el bajo uso de evidencia en su accionar para disuadir la violencia. Ante este contexto, mejorar la capacidad institucional es esencial para aumentar la eficiencia del gasto público, reducir riesgos fiscales y generar mayor confianza en inversionistas y ciudadanos.

2.26 La estabilidad macroeconómica y fiscal también enfrenta desafíos. Los déficits públicos de los últimos años – exacerbados por la pandemia y gastos rígidos – han elevado el endeudamiento y la percepción de riesgo país. En 2025, Panamá enfrenta escenarios que ponen en riesgo el grado de inversión alcanzado en 2010⁵⁷, luego de que las calificadoras principales citaran el deterioro fiscal y las deficiencias de gobernanza como factores clave del *downgrade*. Este hecho encarecerá el financiamiento y añade urgencia a la adopción de medidas correctivas. La consolidación fiscal, acompañada de un Estado más eficiente, es indispensable para mantener la confianza de inversionistas y ciudadanos, y para preservar las condiciones que permitan un crecimiento sostenible e incluso en el mediano plazo.

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA EN PANAMÁ VERSUS AMÉRICA, 1990-2022 LATINA (% DEL PIB)



Nota: Excluye aportes a la seguridad social.

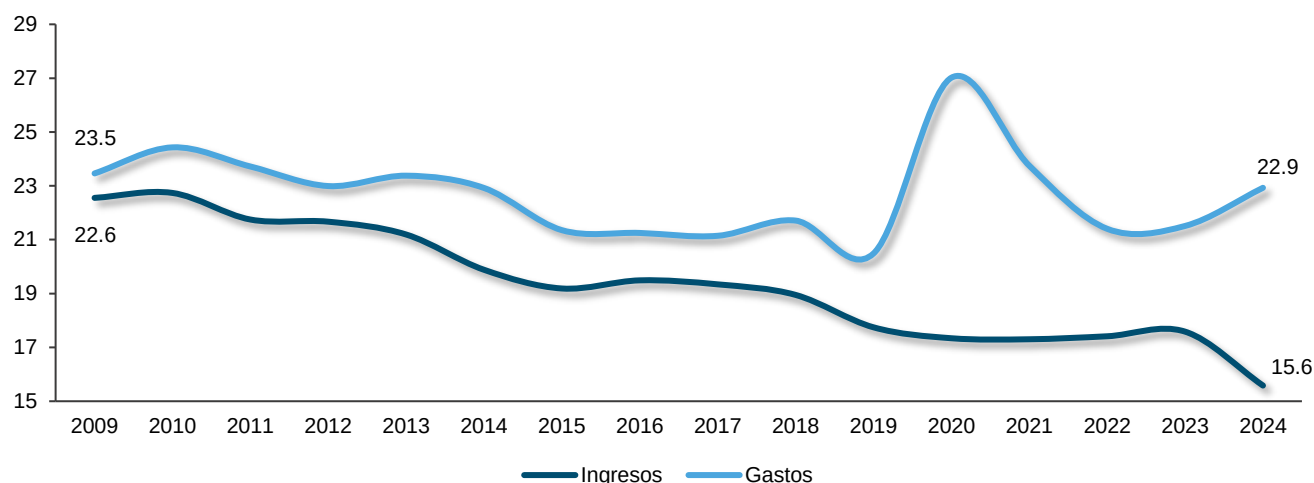
Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

⁵⁵ BM World Bank Governance Indicators (WBGI) 2023.

⁵⁶ De acuerdo con el CDC, se han logrado progresos importantes en la agenda de transformación digital, los cuales facilitaron la repuesta a la pandemia, pero persisten desafíos. Se crearon 20 nuevos servicios digitales durante la pandemia, incluyendo programas de vacunación y subsidios, capacitando a más de 16,000 ciudadanos en el uso del "Vale digital". Aunque estos avances llevaron a una mejora de 16 posiciones en el índice E-Gobierno de las Naciones Unidas entre 2016 y 2022, Panamá aún enfrenta desafíos en gobierno digital y se situó en el puesto 79 de 193 países en dicho índice en 2024.

⁵⁷ A abril de 2025, la calificación crediticia de Panamá según Moody's Ratings era de Baa3 con perspectiva negativa; según Standard & Poor's Global Ratings (S&P) era de BBB- con perspectiva estable; mientras que para Fitch Ratings era de BB+ con perspectiva estable, habiendo retirado el grado de inversión para el país.

GRÁFICO 4. INGRESOS Y GASTOS TOTALES DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO, 2009-2024 (% DEL PIB)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

¿QUÉ HAREMOS?

2.27 Apoyar la modernización tributaria para reducir el incumplimiento impositivo. Implementar medidas para reducir la brecha de incumplimiento en todos los tributos facilitando el cumplimiento tributario mediante la transformación digital de la administración tributaria, el análisis de riesgos y el cumplimiento sistémico apalancado en la digitalización de procesos y en la factura electrónica. Además, en coordinación con las autoridades, se estudiarán posibles reformas para mejorar la eficacia y progresividad del sistema tributario. Esto se reflejará en el Indicador 7 de la Matriz de Resultados, que busca reducir el incumplimiento tributario.

2.28 Fortalecer la sostenibilidad del sistema de pensiones mediante reformas estructurales. Se apoyará de forma técnica la formulación e implementación de reformas estructurales de la CSS que mejoren la sostenibilidad financiera, cobertura y suficiencia de las pensiones. Para ello se impulsarán medidas que mejoren el financiamiento del sistema, como la revisión de las tasas de cotización; el incremento de la cobertura eliminando barreras para la formalización de trabajadores independientes, y la suficiencia de las pensiones sin comprometer la estabilidad fiscal.

2.29 Optimizar el gasto público a través de herramientas de evaluación y planificación presupuestaria. Se buscará implementar herramientas de evaluación de programas de gasto y de presupuestación por resultados para mejorar la eficiencia del gasto. Se incorporarán metodologías de evaluación del gasto público y sistemas de monitoreo que permitan identificar y recortar filtraciones, reasignando recursos hacia áreas prioritarias (educación, salud, infraestructura) en territorios donde su impacto sea mayor. Paralelamente, se reforzarán los mecanismos de control interno y auditoría, aprovechando la tecnología para prevenir filtraciones y asegurar que cada balboa gastado produzca resultados tangibles en desarrollo.

2.30 Fortalecer la gestión de la inversión pública para mejorar la ejecución de proyectos estratégicos. Mejorar la priorización, planificación y ejecución de proyectos estratégicos para acelerar la inversión en desarrollo. Se trabajará en simplificar y agilizar los procedimientos administrativos (por ejemplo, optimizando los trámites ex ante de la CGR y modernizando la contratación pública) para reducir demoras en la ejecución de obras. Asimismo, se promoverá la transparencia en todo el ciclo de la inversión pública –desde la priorización de proyectos hasta su contratación y seguimiento–

asegurando alineación con las prioridades nacionales y maximizando la rentabilidad socioeconómica de las inversiones.

2.31 Mejorar la eficiencia de la gestión pública del Estado. Se buscará fortalecer los sistemas transversales de gestión pública mediante la implementación de mecanismos más sólidos de monitoreo y evaluación, así como un servicio civil que sea más profesional, basado en el mérito, y eficiente. Se impulsará la digitalización y el gobierno electrónico con el fin de mejorar la eficiencia administrativa del Estado, en línea con el Indicador 10 de la Matriz de Resultados, relacionado al fortalecimiento de la digitalización de trámites gubernamentales. A su vez, se promoverán políticas de gobierno abierto como instrumento para reforzar la transparencia en el uso de los recursos públicos, junto con el apoyo a la adopción de mejores prácticas en los sistemas de control gubernamental. Se invertirá en fortalecer el sistema estadístico nacional, incluyendo en la interoperabilidad de sistemas (financieros, de compras, entre otros) y en plataformas de datos abiertos, facilitando el intercambio de información entre entidades del sector público. Asimismo, se invertirá en fortalecer las capacidades de la policía nacional para apuntalar estrategias disuasorias del delito violento, y del sistema penitenciario para mejorar la eficiencia de su gestión. Esto permitirá automatizar procesos, reducir los tiempos y costos administrativos, y brindar servicios públicos de mejor calidad y más accesibles al ciudadano, al mismo tiempo que se fortalece la trazabilidad, los controles electrónicos y se mejora la seguridad ciudadana⁵⁸.

2.32 La EBP se enfocará en fortalecer la eficiencia de la administración pública y facilitar el entorno para hacer negocios mediante la digitalización integral de trámites gubernamentales, reduciendo costos administrativos y aumentando la trazabilidad en procesos clave para ciudadanos y empresas. Paralelamente, se buscará acelerar la ejecución y efectividad de la inversión pública, optimizando procesos administrativos críticos y simplificando trámites complejos (particularmente los procedimientos ex ante de la CGR y modernizando la contratación pública) para reducir demoras en la ejecución de proyectos prioritarios. Estas acciones permitirán mejorar la calidad del gasto público, reducir errores de filtración en programas sociales, y avanzar hacia una gestión más eficiente de los recursos fiscales.

2.33 Impulsar la creación y operativización del Consejo Fiscal⁵⁹ para fortalecer la gobernanza económica. Se apoyará el establecimiento y entrada en funcionamiento de un Consejo Fiscal independiente que fortalezca la gobernanza económica. Este organismo técnico asesorará en la planificación macro-fiscal de mediano plazo, evaluará el cumplimiento de las reglas fiscales y fomentará la disciplina presupuestaria. Su rol será clave para aportar análisis rigurosos que orienten la política fiscal, fortalezcan el manejo de las finanzas públicas y los compromisos de sostenibilidad fiscal del país.

2.34 Promover la sostenibilidad fiscal mediante una gestión eficiente de la deuda pública. Se fortalecerán estrategias de financiamiento y gestión de riesgos fiscales para mejorar la estabilidad macroeconómica del país. Se diseñarán estrategias de financiamiento de mediano plazo, diversificando fuentes y plazos para reducir la vulnerabilidad a choques externos. A la par, se mejorará la gestión de riesgos fiscales (incluyendo pasivos contingentes) y se reforzará la capacidad de analizar escenarios de deuda, de modo que Panamá preserve su sostenibilidad fiscal y recupere gradualmente espacio fiscal para invertir en desarrollo.

⁵⁸ La violencia sexual y basada en género es un área prioritaria para mejorar la coordinación interinstitucional (en captación y análisis de datos, coordinación de servicios, etc). Además, en general, se recomienda continuar fortaleciendo el sistema estadístico nacional en su capacidad de captación y análisis de variables demográficas de diversidad.

⁵⁹ Mediante la [Ley No. 68 de 26 de diciembre de 2018](#), que reforma la Ley 34 de 2008, de responsabilidad social fiscal, y dicta otras disposiciones, se crea el Consejo Fiscal como una comisión independiente, cuyo objetivo es contribuir con el análisis técnico de la política macro-fiscal, mediante la emisión de opinión no vinculante a través de informes, en varios aspectos de las finanzas públicas.

IMPACTO ESPERADO

Reducir el incumplimiento tributario y ampliar el espacio fiscal. Se espera contribuir, a través de la cartera de inversión y apoyo técnico del BID, a lograr incrementos en la recaudación tributaria de forma sostenible y reducir la evasión, lo que dotará al Estado de mayores recursos propios para financiar bienes y servicios públicos de calidad. Un sistema tributario más eficaz y con base ampliada mejorará, además, la progresividad fiscal, fomentando la equidad en las contribuciones de empresas.

Incrementar la recaudación de las cuotas a la seguridad social, promoviendo su sostenibilidad y garantizando mejores condiciones para los jubilados. Las reformas contribuirán a la sostenibilidad del fondo de pensiones, garantizando el pago oportuno de jubilaciones presentes y futuras bajo condiciones dignas. Un sistema de seguridad social más equilibrado financieramente reducirá la incertidumbre de los adultos mayores y aliviará un importante riesgo fiscal de largo plazo, fortaleciendo la cohesión social.

Incrementar la eficiencia del gasto público aumentará, permitiendo una mejor asignación de recursos en áreas prioritarias. La mejora en la gestión del gasto resultará en mayor eficiencia en el uso de recursos públicos, permitiendo hacer más con el mismo presupuesto. Se espera una reducción de las filtraciones y gastos superfluos, liberando fondos para inversión en sectores prioritarios (por ejemplo, educación, salud, protección social). Con una asignación más eficaz, las políticas públicas tendrán un impacto más tangible en el bienestar de la población, acortando brechas sociales y territoriales.

Fortalecer la digitalización y modernización del Estado mejorará la calidad de los servicios públicos. La adopción de tecnologías digitales permitirá reducir costos administrativos y mejorar la eficiencia del sector público. La modernización institucional y la digitalización incrementarán la efectividad y la rendición de cuentas en la gestión pública. Al contar con procesos más ágiles y abiertos, mejorará la prestación de servicios al ciudadano y se reducirá la discrecionalidad en las decisiones administrativas. En conjunto, estas acciones deberán traducirse en una mayor confianza de la ciudadanía y los inversionistas en las instituciones panameñas, y en un clima de negocios estable, cimentando las bases de un círculo virtuoso de estabilidad, inversión y desarrollo (I+D) sostenible en Panamá.

PILAR 3. CRECIMIENTO SOSTENIBLE A TRAVÉS DEL SECTOR PRIVADO Y EL USO DE ACTIVOS ESTRATÉGICOS

2.35 El objetivo central de este pilar es promover un crecimiento económico sostenible, resiliente y competitivo, habilitando la inversión privada y apalancándose en los activos estratégicos⁶⁰ del país. La gestión del recurso hídrico es clave para el desempeño del sector más importante de la economía panameña: la exportación de servicios, en particular los de logística y transporte, cuya sostenibilidad depende directamente de la resiliencia de las cuencas hidrográficas, especialmente la del Canal de Panamá. Esta resiliencia es una precondition fundamental para activar y sostener el crecimiento de otros sectores productivos. En este marco, el Grupo BID apoyará el fortalecimiento de sectores clave como logística, turismo sostenible, innovación productiva y tecnologías digitales. Este pilar también incorporará enfoques de resiliencia ante choques, incluyendo los de índole climática, mediante inversiones estratégicas y fortalecimiento institucional que permitan un uso sostenible de los activos naturales y económicos del país. Para ello, se promoverá el uso de mecanismos de financiamiento complementario —como asociaciones público-privadas (APP), garantías y fondos de coinversión— que permitan ampliar la inversión privada sin generar nuevos pasivos fiscales directos, reforzando así la sostenibilidad fiscal mientras se dinamiza el crecimiento económico.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

2.36 Panamá cuenta con activos naturales y estratégicos únicos, pero su aprovechamiento sostenible enfrenta desafíos urgentes. El Canal de Panamá y la infraestructura logística nacional son motores de crecimiento —el Canal gestiona cerca del 3% del comercio marítimo mundial—; sin embargo, su competitividad está comprometida por su vulnerabilidad hídrica, exacerbada en un contexto de cambio climático. La variabilidad en las lluvias y las sequías recurrentes han mermado los niveles de agua en los lagos que alimentan el Canal, afectando su operatividad. En años recientes, la crisis hídrica obligó a la ACP a imponer restricciones de calado y limitar tránsitos de buques, reduciendo la eficiencia de la vía y retrasos en el comercio internacional. Garantizar la resiliencia hídrica del Canal es fundamental para su sostenibilidad a largo plazo y para preservar este activo estratégico de Panamá, lo cual requiere soluciones innovadoras en la gestión del agua las cuales incluyen, pero no se limitan a, nuevos embalses, reutilización hídrica y eficiencia operativa, y restauración forestal en áreas de protección hídrica.

2.37 Una insuficiente resiliencia⁶¹ agrava estos retos, pues amenaza la infraestructura y el desarrollo nacional. Panamá es altamente vulnerable a eventos extremos y fenómenos climáticos (inundaciones, tormentas tropicales, sequías) que ya afectan infraestructuras críticas —vías, puentes, puertos—, interrumpen cadenas logísticas, perjudican la producción agropecuaria, limitan el acceso a servicios de agua potable y ponen en riesgo el bienestar de la población. Por ejemplo, las inundaciones más severas han causado daños materiales cuantiosos y hasta cierres temporales del Canal, evidenciando la vulnerabilidad y exposición de activos estratégicos y las sequías han impactado en la disponibilidad de agua para el abastecimiento a la población y para las actividades económicas. Mejorar la planificación territorial y la adaptación climática resulta impostergable para mitigar estos impactos y garantizar un desarrollo sostenible a largo plazo. De igual forma, la transición energética se erige como prioridad: la matriz actual depende de combustibles fósiles y grandes hidroeléctricas —estas últimas, vulnerables a las variaciones del régimen de lluvias—, lo que

⁶⁰ A efectos de esta Estrategia, se entiende por “activos estratégicos” aquellos recursos e infraestructuras clave que respaldan el crecimiento sostenible y la resiliencia del país. Estos incluyen las cuencas hidrográficas, la biodiversidad y el capital natural, así como la infraestructura logística desarrollada en torno a estos.

⁶¹ El CDC enfatiza en mejorar la gestión de los recursos hídricos y la protección del capital natural, con el fin de contribuir a la resiliencia climática. Es esencial respaldar la gestión integrada de recursos hídricos en todas las cuencas del país, alineándola con el [Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015-2050](#). En el caso particular de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, la ACP ha elaborado el [Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial Ambiental \(PIOTA\)](#) con el apoyo del BID, el cual tiene como fin orientar las actividades de desarrollo territorial, socioeconómico, de protección, desarrollo sostenible, y el control ambiental en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá. No obstante, se requiere operativizar las acciones planteadas en el PIOTA.

compromete la seguridad energética. Diversificar las fuentes hacia energías renovables no convencionales (solar, eólica) y promover la eficiencia energética es imprescindible para reducir la huella de carbono, disminuir la vulnerabilidad ante cambios climáticos y abaratar costos energéticos en el futuro, fortaleciendo la competitividad industrial del país. Panamá ha tomado medidas para expandir el suministro eléctrico, a través de subastas por generación y licitaciones para líneas de transmisión y subestaciones asociadas. Un enfoque renovado en subastas para generación renovable y almacenamiento, o contratos de generación corporativos (PPA, por sus siglas en inglés), puede contribuir a la diversificación de la matriz de generación de electricidad, acelerar la inversión privada y permitir a las empresas obtener energía a precios más competitivos y estables⁶².

2.38 Panamá presenta alta concentración de crecimiento económico en pocos rubros, lo que aumenta su vulnerabilidad ante choques externos. Las exportaciones de bienes nacionales aportan menos del 2% del PIB, reflejando la limitada base productiva del país, que además es mayormente de complejidad baja y moderada⁶³. La economía se ha concentrado en la construcción, el comercio, el Canal y los servicios logísticos, representando un riesgo en caso de disrupciones en estos sectores, cerca de 46% del PIB⁶⁴ y 33% del empleo⁶⁵ provienen de esos dos sectores⁶⁶. Impulsar nuevos sectores emergentes –como el turismo sostenible y la economía digital– es clave para diversificar la estructura productiva, generar empleos de calidad y reducir la dependencia de actividades tradicionales. Una base económica más amplia y compleja hará a Panamá más resiliente y fortalecerá su competitividad en el contexto regional y global. Por otro lado, la diversificación del sector agronegocios también es importante, pues emplea a 1 de cada 6 trabajadores panameños⁶⁷ y en regiones de importancia medular para la resiliencia de las cuencas panameñas. No obstante, su peso relativo en la economía es bajo (el valor agregado de la agricultura, silvicultura y pesca supuso el 2.5% del PIB en 2023), en parte debido a desafíos que merman su productividad y que han provocado un estancamiento desde 2015. Entre estos: una concentración de la actividad en un conjunto limitado de rubros de complejidad baja y factores como el acceso limitado a insumos y servicios (incluidos los financieros), una estacionalidad marcada, pérdidas postcosecha elevadas, industrialización tenue, un fraccionamiento alto de la tenencia de la tierra, entre otros.

2.39 El país cuenta con un potencial a ser aprovechado en el sector turismo. En el caso del sector turístico, los ingresos por turismo superaron los US\$8.4 mil millones en 2023 y el empleo turístico directo representó el 11% del empleo total en 2024. A pesar de su probada contribución a las exportaciones, la generación de empleo y la atracción de inversiones, el sector enfrenta importantes desafíos que limitan su competitividad sectorial y frenan la capacidad del destino Panamá para competir en el mercado regional. El Aeropuerto Internacional de Tocumen gestionó 19.2 millones de pasajeros en 2024 mientras que el país recibió tan solo 2.7 millones de visitantes ese mismo año (muy por debajo de sus competidores directos en la región como Costa Rica y El Salvador), lo que revela la importante oportunidad del país para aumentar su cuota de mercado. Aunque el país posee un sinnúmero de ventajas comparativas en cuanto a la atractividad de sus recursos naturales y culturales, prevalecen una limitada diversificación de oferta turística⁶⁸ de calidad con concentración de las

⁶² Por ejemplo, referirse al caso de Brasil ([Bloomberg NEF, 2024](#)).

⁶³ Panamá ocupa la posición 70 de 145 economías en el Índice de Complejidad Económica, lo que supone una pérdida significativa de 37 posiciones con respecto a aquella de hace una década. El deterioro significativo se ha debido principalmente a una falta de diversificación de las exportaciones, particularmente de las intensivas en tecnología y conocimiento ([Harvard's Growth Lab, 2025](#)).

⁶⁴ Se refiere a datos del PIB real del INEC (con año de referencia 2018 y 2007, según disponibilidad), entre 2014 y 2024, para las actividades de construcción, comercio al por mayor y al por menor y transporte, almacenamiento y comunicaciones.

⁶⁵ Se refiere a datos del INEC de los empleados ocupados en el sector público, el sector privado y similares, entre 2014 y 2024, para las actividades de construcción, comercio al por mayor y al por menor y transporte, almacenamiento y correo.

⁶⁶ Adicionalmente, más del 55% del crecimiento económico se concentró en las actividades de construcción, comercio al por mayor y al por menor y transporte, almacenamiento y comunicaciones, tomando en cuenta datos entre 2014 y 2024 del crecimiento del PIB real del INEC (con años de referencia 2018 y 2007, según disponibilidad).

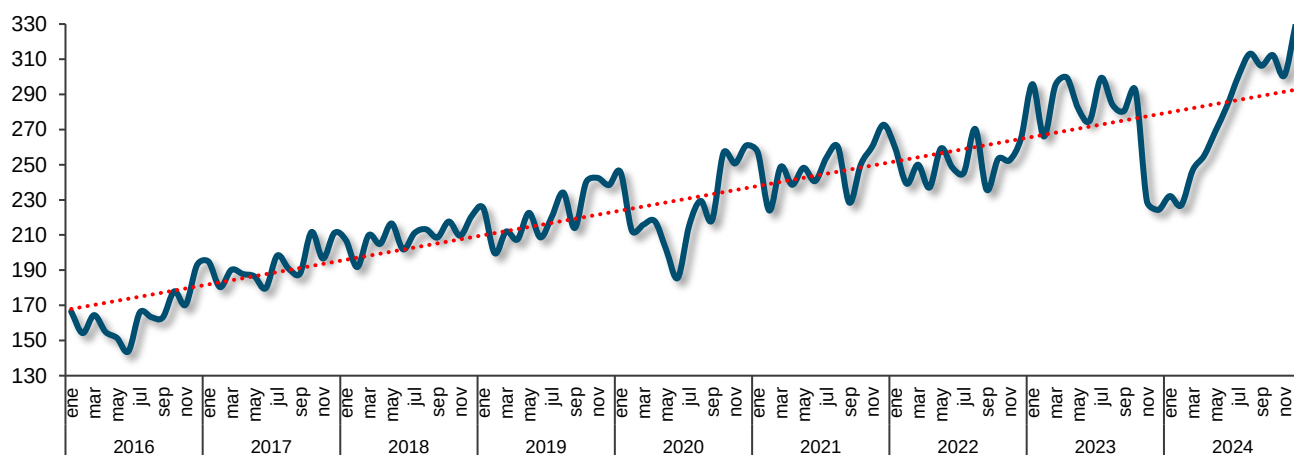
⁶⁷ El sector agropecuario representa la mayor ocupación de la población en áreas comarcales: 81.4% en la comarca Ngäbe-Bugle, 66,8% en la comarca Emberá Wounaan y 51.8% en la comarca Guna Yala (PNUD, 2016) citado en informe del BID: Análisis de Políticas Agropecuarias, 2023.

⁶⁸ Dentro de la diversificación de la oferta turística, se destaca la [Ley No. 290 del 24 de marzo de 2022](#) de turismo indígena y la reglamentación en proceso de aprobación para el 2025, que da la potestad al Estado de apoyar el avance del turismo indígena.

inversiones, alta vulnerabilidad a eventos climáticos y otras afectaciones que pueden degradar los ecosistemas que motivan las visitas turísticas y una débil gobernanza reflejada en una gestión pública aún por profesionalizar, baja capacidad institucional para ejercer la rectoría del sector y ausencia de inteligencia comercial y datos para informar decisiones de planificación estratégica.

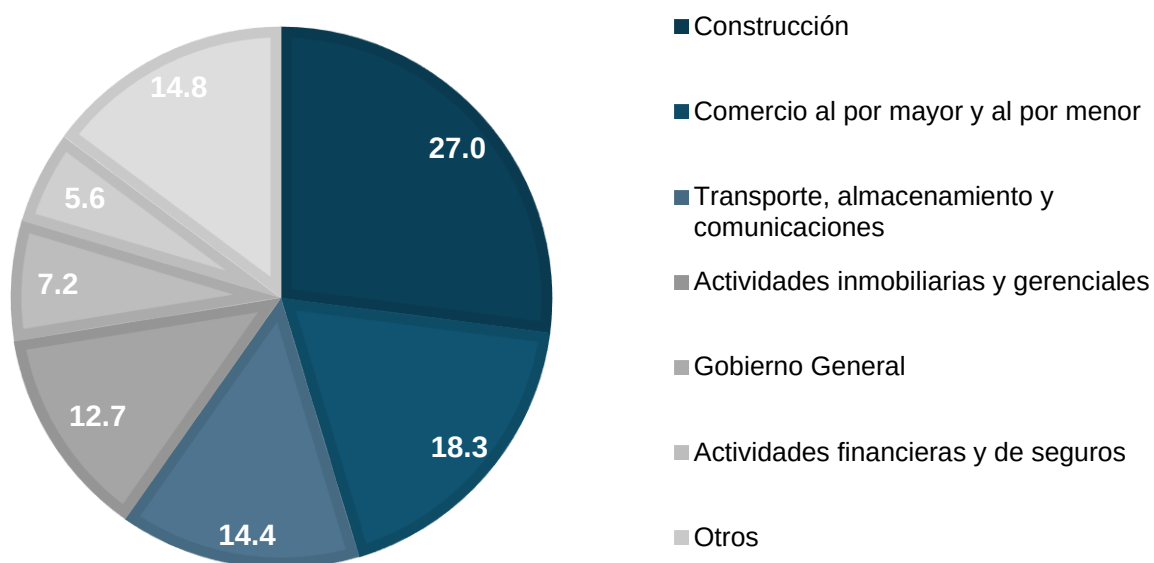
2.40 Por último, persisten brechas en el acceso a financiamiento sostenible. A pesar del creciente interés global en la financiación verde, Panamá enfrenta dificultades para movilizar recursos suficientes hacia proyectos de infraestructura resiliente y de bajas emisiones. La inversión privada en iniciativas climáticas sigue siendo limitada. Pese a la adhesión del mercado de capitales a los principios de sostenibilidad, el lanzamiento de la taxonomía de finanzas sostenibles y la aprobación de una guía para la emisión de valores negociables sociales, verdes y sostenibles, y una política de sostenibilidad corporativa en Latinex, instrumentos financieros innovadores –como bonos verdes, fondos climáticos internacionales y esquemas de financiamiento mixto público-privado– aún no se aprovechan plenamente. El mercado de capitales panameño ha mostrado avances recientes, pero aún es incipiente como fuente de financiamiento de largo plazo para la inversión productiva. El mercado de deuda representa solo una fracción del sistema bancario y del PIB, con limitada actividad en el mercado secundario y una alta concentración en emisiones del sector financiero e inmobiliario. Aunque destaca por una menor participación estatal en comparación con otros países de la región, su profundidad sigue siendo baja. La integración regional, el impulso a bonos sostenibles y la existencia de administradoras de fondos de pensiones presentan oportunidades, pero la limitada participación de inversionistas institucionales y la debilidad del sistema previsional restringen su desarrollo. Acelerar la adopción de estos mecanismos resultará crítico para canalizar capital hacia las prioridades ambientales del país. En síntesis, abordar estas brechas permitirá aprovechar los activos naturales y estratégicos de Panamá de forma sostenible, fortaleciendo la resiliencia del país ante el cambio climático e impulsando su competitividad en sectores clave.

GRÁFICO 5. IMPACTO DE LOS EVENTOS EXTREMOS DE CLIMA EN LA CUENCA DEL CANAL DE PANAMÁ. INGRESOS MENSUALES POR PEAJES, 2016-2024 (MILLONES DE US\$)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

GRÁFICO 6. CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO DEL PIB, POR ACTIVIDAD (PROMEDIO 2014-2024, % DEL TOTAL)



Nota: Se utilizan datos del PIB real, con años de referencia 2018 y 2007, según disponibilidad.

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

¿QUÉ HAREMOS?

2.41 Para enfrentar estos desafíos y aprovechar plenamente las ventajas estratégicas de Panamá, la estrategia propone un conjunto de acciones articuladas:

2.42 Fortalecer la resiliencia hídrica del país, especialmente de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá mediante inversiones que mejoren la gestión del agua. Se fortalecerán los sistemas de planificación, medición y gestión del agua para su uso eficiente y se implementarán soluciones de infraestructura hídrica —incluyendo la construcción de nuevos embalses, nuevas plantas potabilizadoras que aseguren la disponibilidad de agua para los distintos usos bajo un esquema de sostenibilidad, la protección de cuencas y la reutilización de aguas—, optimizando el manejo de las cuencas, principalmente la Cuenca del Canal. Estas medidas, con participación pública y privada, asegurarán un **suministro sostenible de agua** para consumo y la operación canalera y **mitigarán los efectos del cambio climático** en la navegación, garantizando la continuidad de este corredor estratégico en el largo plazo. Las mismas están vinculadas al Indicador 12 de la Matriz de Resultados, enfocado en la gestión de cuencas hidrográficas vulnerables.

2.43 Modernizar y adaptar la infraestructura básica y productiva a los fenómenos climáticos para mejorar la competitividad.

Se impulsarán inversiones estratégicas en puertos, aeropuertos, sistemas aduaneros y servicios logísticos que incorporen tecnología avanzada y criterios de resiliencia climática. Se modernizarán los corredores logísticos y se avanzará en la digitalización del sector, para fortalecer el posicionamiento de Panamá como *hub* logístico competitivo. BID Invest buscará apoyar inversiones privadas que atiendan brechas logísticas y explorará oportunidades para ampliar la calidad y la capacidad de corredores viales estratégicos, a través de esquemas de participación privada. El Grupo BID analizará las necesidades de nuevos astilleros e infraestructuras para el manejo de granel sólido y líquido, explorando modelos de inversión mixta para su desarrollo. En materia energética, se contribuirá a la transición sostenible mediante políticas y marcos regulatorios que estimulen la inversión privada en generación eléctrica renovable no convencional, programas de eficiencia energética industrial y urbana, y desarrollo del hidrógeno verde. Estas acciones⁶⁹ contribuirán a reducir la dependencia de derivados del petróleo y de hidroeléctricas vulnerables a sequías, disminuyendo la huella de carbono nacional, aportando a la meta de continuar la condición de carbono negatividad a 2050⁷⁰. Complementariamente, se promoverá la integración energética regional mediante la interconexión eléctrica con Colombia y evaluaciones de vinculación con el Mercado Eléctrico Regional SIEPAC. Las inversiones en infraestructura digital, junto con el desarrollo logístico y energético, y profundizarán tanto la integración económica como la diversificación productiva. Para potenciar esos esfuerzos, se articularán incentivos a la inversión en I+D, programas de formación de mano de obra especializada, adopción tecnológica, desarrollo de cadenas de valor, y financiamiento al comercio exterior que facilite la inserción internacional de las empresas panameñas. Complementariamente, BID Lab fomentará el ecosistema emprendedor y la adopción de soluciones innovadoras mediante conexiones regionales y globales.

2.44 Proteger el capital natural y cultural y expandir el financiamiento climático y verde.

Se fomentará el desarrollo de industrias sostenibles y de alto valor agregado incluido el turismo⁷¹. Sobre este, el apoyo del Banco se focalizará en mejorar sustancialmente la gobernanza sectorial, actualizando el marco regulatorio vigente y apoyando la profesionalización de la gestión pública y la modernización de la gestión institucional. Se promoverá mejoras en la gestión sostenible y la protección del patrimonio natural y cultural. También se apoyará, en conjunto con BID Invest, la diversificación y la desconcentración de la oferta turística del país para expandir su huella socioeconómica hacia las provincias y comarcas. En materia de financiamiento climático, se trabajará en crear un entorno propicio mediante el fortalecimiento de las capacidades del sistema financiero local para incrementar sus carteras de financiamiento verde. Se impulsará activamente la emisión de bonos verdes y sostenibles y otros instrumentos financieros climáticos⁷², aprovechando la nueva guía para la emisión de valores negociables en el mercado de capitales nacional. Adicionalmente, se desarrollarán mecanismos innovadores de financiamiento mixto que combinen efectivamente recursos públicos, privados y de cooperación internacional. Este conjunto de herramientas permitirá apalancar inversiones estratégicas en infraestructura resiliente y baja en emisiones, cerrando brechas de financiamiento y acelerando proyectos prioritarios de mitigación y adaptación climática.

⁶⁹ Estas acciones buscarán avanzar una transición energética incluyente, mejorando la participación laboral femenina del sector energético, cuya brecha en Panamá en el 2021 era de 33.6% mujeres versus 66.3% hombres. Cabe señalar destacar el apoyo del BID a la hoja de ruta Nexa Mujer y Energía, una iniciativa que busca la equidad de género en el sector energético.

⁷⁰ Panamá es uno de los ocho países del mundo que es carbono negativo, gracias al balance entre sus emisiones de gases de efecto invernadero y la capacidad de absorción de sus ecosistemas. En América Latina y el Caribe, solo Surinam y Panamá forman parte de esta lista. La Secretaría Nacional de Energía, con el apoyo del BID, está analizando los costos y beneficios de la transición energética para descarbonizar el sector energético y de transporte hacia 2050 ([CDN2, 2024](#)).

⁷¹ La actividad turística ocurre mayormente en Ciudad de Panamá, debido a su sector de servicios desarrollado, la presencia del Canal y de comercios que atienden al prominente turismo de compras, así como de un hub bancario importante y establecimientos dedicados al turismo de reuniones.

⁷² 22% del territorio nacional está reconocido como comarcal o territorio colectivo indígena. Estos territorios contienen importantes extensiones forestales con potencial a ser beneficiados por instrumentos financieros climáticos.

IMPACTO ESPERADO

Fortalecer la resiliencia de las cuencas hidrográficas, incluyendo el Canal de Panamá, mediante la mitigación del riesgo de inundaciones, el desarrollo de estrategias de adaptación en cuencas hidrográficas vulnerables al cambio climático y la mejora de la eficiencia y la conservación del agua. Las intervenciones ayudarán a reducir los riesgos asociados a la escasez de agua en el Canal, fortaleciendo así la capacidad operativa y la sostenibilidad de los servicios prestados por esta infraestructura clave para el comercio global. Las inversiones respaldadas por el BID en la cuenca del Canal—junto con esfuerzos de conservación ambiental—mejorarán la disponibilidad de recursos hídricos y contribuirán a la reducción progresiva de las vulnerabilidades relacionadas con eventos climáticos extremos. Asimismo, el mejoramiento en la efectividad de la gestión de las áreas protegidas intervenidas también ayudará a incrementar la resiliencia de las cuencas.

Modernizar la infraestructura logística con criterios climáticos y ambientales, contribuyendo a la profundización de la integración comercial. Se contribuirá a disminuir gradualmente costos y tiempos asociados al comercio exterior, facilitando una mayor competitividad de Panamá como *hub* regional. La integración comercial también se fortalecerá a través de una ampliación del financiamiento al comercio exterior y a las cadenas de valor, fundamentales para la internacionalización de las empresas locales. El financiamiento a inversiones privadas movilizará la pericia del sector privado en la modernización de activos y la provisión de servicios de infraestructura. Asimismo, el apoyo al desarrollo de sectores emergentes —como el turismo sostenible, la agroindustria innovadora, y la economía digital—aportará a que el país diversifique paulatinamente su estructura económica, gane complejidad y amplíe la canasta exportadora de bienes y servicios, mitigando parcialmente riesgos derivados de la concentración actual en pocos sectores.

Implementar mecanismos financieros innovadores como el financiamiento mixto y esquemas de asociaciones público-privadas para contribuir a reducir brechas de financiamiento existentes en áreas estratégicas, permitiendo desarrollar el mercado de deuda, movilizar más recursos hacia iniciativas ambientales clave y favorecer el desarrollo de un mercado de financiamiento climático. Estos esfuerzos contribuirán a mitigar riesgos, reducir brechas críticas y fortalecer gradualmente la sostenibilidad económica, social y ambiental del país. Adicionalmente, permitirán diversificar y ampliar las fuentes de financiamiento de proyectos de inversión, contribuyendo al crecimiento económico y a una mayor profundidad del mercado de capitales panameño.

EJES TRANSVERSALES

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

- ➔ **2.45 Fortalecimiento institucional.** El fortalecimiento institucional es esencial para mejorar la planificación, priorización y capacidad de ejecución de la inversión pública y privada, y asegurar una gestión efectiva en Panamá. Actualmente, debilidades institucionales, demoras burocráticas y escasa coordinación interinstitucional limitan la eficacia en la implementación de proyectos clave, así como la confianza de los inversionistas. Estas dificultades evidencian la importancia de reforzar la planificación estratégica, la eficiencia del gasto público y la gestión pública.
- ➔ **2.46 Sostenibilidad y resiliencia.** La vulnerabilidad ambiental y climática representa un desafío crítico para el desarrollo sostenible de Panamá. El país enfrenta regularmente inundaciones, sequías y amenazas climáticas que ponen en riesgo sectores estratégicos como el Canal, la agricultura y la infraestructura pública y privada. Además, la pérdida de biodiversidad y la deforestación continúan afectando la sostenibilidad a largo plazo. Por ello, esta estrategia enfatiza la integración transversal de la resiliencia climática y ambiental en todas las operaciones.
- ➔ **2.47 Inclusión y equidad de oportunidades.** Panamá continúa enfrentando profundas desigualdades que afectan principalmente a mujeres, poblaciones indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad y personas LGBTQ+. Estas brechas se manifiestan en mayores niveles de pobreza, discriminación, violencia, exclusión laboral y limitado acceso a servicios básicos de calidad, especialmente en zonas rurales y comarcas indígenas.

¿QUÉ HAREMOS?

- ➔ **2.48 Fortalecimiento institucional.** La estrategia priorizará la adopción de herramientas innovadoras como el Ecosistema Fiscal Inteligente (EFI)⁷³ y el Sistema de Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa (ISTMO)⁷⁴, así como la promoción de buenas prácticas de gobierno corporativo, aumentando la confianza en las instituciones públicas y privadas para responder eficazmente a los desafíos del desarrollo del país. Similarmente, fortalecer el entorno de negocios incluidos los marcos regulatorios e institucionales, generará condiciones habilitantes para incrementar la inversión privada. Bajo condiciones adecuadas, instrumentos como las Alianzas Público-Privadas (APP) pueden ser modalidades de adquisición efectivas para el financiamiento, desarrollo, operación y mantenimiento de activos de infraestructura, al tiempo que se garantizan estándares de servicio. Para ello, se debe fortalecer la institucionalidad asociada a la Ley de APP⁷⁵, consolidando capacidades en la administración pública, mejorando la estructuración de proyectos bancables y la evaluación del desempeño e impacto de los proyectos. Asimismo, su uso puede evaluarse en sectores no tradicionales como salud, educación y agua y saneamiento.
- ➔ **2.49 Sostenibilidad y resiliencia.** Se impulsarán inversiones en infraestructura sostenible, energías renovables y soluciones basadas en la naturaleza, en línea con las políticas nacionales como la Política Nacional de Cambio Climático y la Contribución Determinada a Nivel Nacional actualizada

⁷³ El ecosistema de datos “permitirá el intercambio de datos de alta calidad de modo seguro y confidencial entre diversos organismos gubernamentales y el uso de algoritmos para analizar bases de datos de terceros a fin de informar la toma de decisiones en tiempo real relacionadas a la inclusión o exclusión de beneficiarios de programas sociales, verificaciones de elegibilidad y obligaciones, entre otros”. Fuente: <https://www.iadb.org/es/noticias/panama-aumentara-eficiencia-y-equidad-del-gasto-con-un-credito-de-us20-millones-del-bid>.

⁷⁴ El sistema ISTMO fue presentado por el MEF en 2014 como un “sistema de gestión permitirá la integración funcional y la descentralización administrativa, manteniendo funciones y objetivos de cada entidad, con una visión integrada, que aportará mayor agilidad en los procesos gubernamentales y una mejora en la forma de obtener y analizar eficiente y oportunamente la información”. Fuente: <https://elcapitalfinanciero.com/mef-presenta-proyecto-de-gestion-financiera-istmo/>.

⁷⁵ Mediante la [Ley No. 93 de 19 de septiembre de 2019](#) se crea el Régimen de Asociación Público-Privada (APP) para el desarrollo como incentivo a la inversión privada, al desarrollo social y a la creación de empleos.

(CDN2)⁷⁶, fortaleciendo así la capacidad nacional para enfrentar riesgos ambientales y climáticos y asegurar un crecimiento sostenible.

➔ **2.50 Inclusión y equidad de oportunidades.** La estrategia país integrará explícitamente el enfoque de género y diversidad en todas sus intervenciones, promoviendo acciones específicas para aumentar la autonomía económica de las mujeres y la inclusión efectiva de grupos diversos y poblaciones vulnerables. De esta forma, se avanzará hacia un desarrollo más inclusivo, asegurando que todos los grupos poblacionales tengan oportunidades equitativas de participación y progreso.

⁷⁶ [Política Nacional de Cambio Climático y la Contribución Determinada a Nivel Nacional actualizada \(CDN2\)](#). Junio 2024.



III. ¿CÓMO LO HAREMOS?

A. ENFOQUE PROGRAMÁTICO

3.1 Enfoque programático para aumentar impacto. La implementación de la Estrategia de País se basará en un enfoque programático, estructurando programas integrales que agrupen operaciones articuladas para alcanzar transformaciones sectoriales estratégicas. Bajo este enfoque, se priorizará el uso coordinado de múltiples instrumentos del Grupo BID —préstamos de inversión, líneas de crédito condicionales (CCLIP), operaciones de apoyo a reformas de políticas (PBLs), cooperaciones técnicas y garantías— para movilizar recursos, fortalecer capacidades institucionales y promover inversiones privadas. Trabajaremos en programas de reforma de políticas donde el grupo BID se encuentre apoyando activamente al país a través del diálogo sectorial, préstamos de inversión y asistencia técnica. La Estrategia buscará replicar buenas prácticas previas, como la trayectoria desarrollada en el sector de protección social, donde durante más de una década el Banco combinó cooperación técnica, instrumentos de inversión y préstamos basados en políticas en programas secuenciales que fortalecieron el sistema de protección social y los registros de beneficiarios. Este tipo de esfuerzos se complementan con otras iniciativas destinadas a mejorar la gestión pública, permitiendo mejoras transversales en la calidad del gasto. El Banco apoyará, a través de su cartera, la consolidación de avances tanto en protección social como en las áreas interrelacionadas de la gestión pública descritas en los pilares, y siguiendo el enfoque de selectividad. De manera similar, se impulsará la colaboración entre BID, BID Invest y BID Lab para maximizar las sinergias entre intervenciones públicas, financiamiento privado y soluciones innovadoras, particularmente en sectores como infraestructura resiliente, financiamiento climático y turismo sostenible. Asimismo, se incorporarán mecanismos de monitoreo periódico que permitan ajustes dinámicos en la implementación, identificar lecciones aprendidas y responder de manera flexible a cambios en el contexto operativo, con énfasis en indicadores de avance.

B. SINERGIAS Y COORDINACIÓN ENTRE SECTORES

3.2 El Grupo BID reconoce que una coordinación interna sólida, junto con una alineación estratégica con actores nacionales e internacionales, es fundamental para maximizar el impacto de esta Estrategia. En Panamá, se fomentará una estrecha colaboración dentro del propio Grupo BID (incluyendo sus ventanillas de sector público y privado) y con el Gobierno, sector privado, sociedad civil y otros socios de desarrollo. Este trabajo conjunto permitirá aprovechar sinergias, evitar duplicidades y asegurar que las intervenciones del Banco estén plenamente alineadas con las prioridades del país y los esfuerzos de otros cooperantes.

3.3 En el marco del **Pilar 1**, las oportunidades de sinergia entre las distintas ventanillas del Grupo BID en Panamá permiten articular acciones coordinadas para fortalecer el sector financiero e impulsar la inclusión financiera, combinando instrumentos de apoyo al sector privado con reformas y fortalecimiento institucional en el ámbito público, además de mecanismos públicos de recalibración (absorción y mitigación) de riesgos. Entre las principales oportunidades de *upstreaming* se destacan el diseño de esquemas de garantías con recursos públicos y multilaterales para reducir el riesgo en

operaciones de crédito al sector privado, así como la reducción de las asimetrías de información y la mejora de la competencia en el sistema financiero, a través de la expansión de los burós de crédito con información positiva y negativa y la implementación de un sistema de pagos digitales inclusivo e interoperable u otras infraestructuras públicas digitales. Además, se identifican acciones clave como el mapeo integral del sistema de cooperativas para mejorar su regulación y supervisión, el impulso de las finanzas abiertas para facilitar la competencia y la movilidad de clientes, y la promoción del ecosistema *fintech* mediante el fortalecimiento institucional de las autoridades financieras, modernización del entorno regulatorio y la creación de incentivos que fomenten su crecimiento y penetración, especialmente en segmentos desatendidos. A través de una acción concertada –que abarque desde el apoyo a iniciativas públicas hasta inversión y asistencia técnica vía BID Invest y BID Lab– se buscará robustecer la integración de la población al sistema financiero formal, potenciando su capacidad productiva y resiliencia económica, lo que contribuirá también a la reducción de la pobreza.

3.4 Para el **Pilar 3**, la gestión sostenible de cuencas hidrográficas y la expansión y rehabilitación del servicio de agua potable y tratamiento de aguas residuales, requerirán movilizar recursos financieros significativos. Esto incluye el uso de vehículos financieros especializados como fondos climáticos y esquemas de financiamiento mixto. La movilización a gran escala de estos recursos requerirá una coordinación estrecha entre las ventanillas pública y privadas del Grupo BID. Las fortalezas complementarias del Grupo BID ofrecen oportunidades para estructurar intervenciones conjuntas que podrían canalizar inversión pública y privada hacia el manejo integral de cuencas. Esta sinergia permitirá escalar iniciativas de conservación y el uso eficiente del agua, asegurando resultados sostenibles en términos de resiliencia climática y seguridad hídrica para Panamá. Además, el Grupo BID buscará apoyar el fortalecimiento del marco legal e institucional del sector de agua y saneamiento, y la revisión de criterios y fórmulas para definir tarifas, que permitan mejorar la eficiencia y la idoneidad de financiamiento privado. Un marco regulatorio claro y estable, junto con una asignación de responsabilidades bien definida, puede hacer el sector más atractivo para la inversión privada. El Grupo BID también explorará el aprovechamiento de mecanismos de participación público-privada para financiar proyectos críticos de infraestructura, de manera que mitiguen adecuadamente los riesgos inherentes de estas obras y atraigan inversores de mercados de capitales. El trabajo *upstream* del BID en APP, como mecanismo para compartir riesgos y atraer la inversión privada, puede incluir: apoyar al Gobierno en cambios normativos para incrementar la eficiencia de contratar mediante APP bajo la Ley No. 93; continuar brindando apoyo para desarrollar las reglas para la contabilización, registro, y la medición del impacto fiscal de los proyectos; y, apoyar reformas regulatorias para evitar la multiplicidad de leyes y superposición de responsabilidades en la gestión de residuos sólidos.

3.5 Asimismo, dentro del **Pilar 3** se promoverán sinergias en otras áreas clave como la infraestructura logística sostenible y la economía circular, por ejemplo, en la gestión integral de los residuos sólidos urbanos a nivel regional y promoviendo el reúso de aguas residuales (en industria y agricultura), con participación privada en la introducción de tecnologías innovadoras para el tratamiento y monitoreo inteligente. En logística, la coordinación público-privada buscará desarrollar infraestructura resiliente de transporte y cadenas de suministro más limpias y eficientes, reduciendo la huella de carbono y fortaleciendo a Panamá como centro logístico regional. De igual forma, el impulso a una economía circular involucrará la colaboración entre industrias, municipalidades y comunidades para implementar prácticas de reciclaje, reutilización y gestión de residuos que conviertan desechos en nuevos recursos productivos. Las sinergias requerirán el fortalecimiento de algunos marcos regulatorios e institucionales, de manera que se generen condiciones adecuadas para atraer y facilitar la inversión privada. Igualmente, será necesario el desarrollo de alternativas innovadoras de financiamiento, con alta capacidad de movilización de recursos de inversionistas institucionales, para avanzar en agendas clave incluidas la social y la climática. La colaboración público-privada será fundamental para este propósito. Por ejemplo, en turismo sostenible, se impulsará la planificación de largo plazo para diversificar la oferta y posicionar adecuadamente destinos estratégicos y segmentos de alto valor. Similarmente, se prevé oportunidades para desarrollar soluciones integradas para escalar modelos

de negocio innovadores apoyados por BID Lab en actividades productivas. El Grupo BID facilitará estas colaboraciones multisectoriales aportando financiamiento, conocimiento técnico y plataformas de diálogo. Con este enfoque integrado, la Estrategia asegurará que las intervenciones bajo el Pilar 3 se refuercen mutuamente, generando beneficios económicos y ambientales de manera conjunta y evitando esfuerzos aislados en el camino hacia un desarrollo más sostenible.

C. IDENTIFICACIÓN DE REFORMAS PRIORITARIAS

3.6 La Estrategia del BID con Panamá (EBP) destaca un conjunto de reformas prioritarias, cada una estrechamente alineada con los pilares estratégicos del plan. Estas iniciativas son fundamentales para impulsar el desarrollo sostenible e inclusivo del país, y su ejecución exitosa requerirá una sólida coordinación interinstitucional y la superación de importantes desafíos de implementación. El contexto político actual presenta desafíos para avanzar con reformas que requieran aprobación legislativa, sin embargo, el Gobierno ha indicado que los Préstamos Basados en Políticas (PBL, por sus siglas en inglés) continúan siendo instrumentos de interés que podrían ser solicitados durante el periodo de la EBP. A continuación, se describen las principales reformas identificadas y su vínculo con los pilares de la EBP.

3.7 Reforma Integral del Sistema de Protección Social (Pilar 1). Panamá enfrenta desafíos importantes en materia de inclusión social, particularmente en áreas rurales e indígenas, exacerbados por la pandemia y otros shocks recientes. La actual red de protección social presenta limitaciones significativas en cobertura, focalización efectiva y capacidad de respuesta oportuna. Desde el BID, hemos trabajado estrechamente con Panamá para consolidar su sistema de protección social por más de una década. Para continuar superando estas barreras, con apoyo del BID, Panamá avanzará con la segunda fase⁷⁷ de la reforma integral del sistema que incluye la ampliación y fortalecimiento del RSU, lo que permitirá una mejor focalización de beneficios y una respuesta ágil ante crisis sociales o económicas. Asimismo, esta expansión del registro contribuirá indirectamente a mejorar la eficiencia del gasto público, reduciendo errores de inclusión y exclusión (filtraciones) en los programas sociales. Complementariamente, la reforma prevé intervenciones específicas para promover la inclusión productiva, particularmente entre mujeres rurales e indígenas, mediante la entrega de activos productivos, capacitación técnica adaptada culturalmente y el fortalecimiento de capacidades locales para generar ingresos sostenibles. Además, busca ampliar la cobertura y mejorar sustancialmente la calidad de los servicios de Desarrollo Infantil Temprano (DIT), mediante la inversión en infraestructura adaptada a estándares bioclimáticos y la profesionalización del personal y en programas de trabajo con familias, atendiendo a niños vulnerables para reducir las brechas tempranas en capital humano. Finalmente, la reforma establece un modelo integral de cuidados a la población en situación de dependencia, mediante la creación de programas piloto específicos que fortalecen la institucionalidad y liberan tiempo productivo, especialmente entre mujeres cuidadoras. La implementación efectiva de estas medidas demandará recursos significativos, tanto financieros como técnicos, y requerirá una estrecha coordinación interinstitucional (MIDES, gobiernos locales, sociedad civil), lo que permitirá consolidar una red de protección social más robusta, inclusiva y resiliente, alineada con las prioridades estratégicas del país. Estas reformas consolidan los avances que el BID ha apoyado para fortalecer el sistema de protección social a través de un programa orientado a la transparencia y equidad en el gasto social⁷⁸ y la ejecución de cooperaciones técnicas. Los avances para expandir los servicios de DIT iniciados con la cartera en ejecución⁷⁹, con el objetivo de ayudar a reducir la vulnerabilidad de la población de Panamá, permitirán acompañar al país en las inversiones necesarias para la implementación de las reformas de políticas, aumentando la sostenibilidad de los resultados.

⁷⁷ PN-L1178 (Primera fase)

⁷⁸ PN-L1103; PN-L1118; PN-L1152.

⁷⁹ PN-L1105; PN-L1177.

3.8 Reforma Pensional e integración del sector salud (Pilar 2). La reciente aprobación de la reforma pensional en Panamá (Ley No. 462 de 2025⁸⁰) representa un avance significativo para abordar las presiones fiscales y las brechas críticas de protección social del país. Previamente, el sistema enfrentaba un urgente desafío de sostenibilidad financiera ante el agotamiento de las reservas del subsistema exclusivo de beneficio definido, insuficiente cobertura y preocupaciones ciudadanas sobre la seguridad futura de sus pensiones. Con asistencia técnica y estratégica del Grupo BID, la reforma asegura fondos para el pago de pensiones y mejora la sostenibilidad financiera mediante el establecimiento de un Fondo Único Solidario que integra contribuciones y reservas de los subsistemas existentes; el incremento gradual de las contribuciones patronales de 12.25% a 15.25% entre 2025 y 2029; y un subsidio fiscal anual de hasta US\$966 millones para dar predictibilidad al gasto público en pensiones, evitando que este incremente de menos del 0.2% del PIB a 3.5% del PIB en veinte años. Asimismo, la reforma amplía la cobertura mediante mecanismos innovadores para incorporar trabajadores informales e independientes al sistema (por ejemplo, plataformas digitales simplificadas para contribuciones), crea una Pensión Mínima Garantizada (US\$265 mensuales) que se ajustará anualmente según inflación, y asegura que el ahorro pensional se convierta en pensiones vitalicias para asegurar ingresos durante toda la vida de los jubilados. La implementación efectiva de esta reforma será crítica y el BID continuará apoyando técnicamente al Gobierno panameño para asegurar una ejecución sostenible, transparente y fiscalmente responsable⁸¹, contribuyendo así a la estabilidad económica y social del país. Es también crítico lograr una adecuada articulación entre los servicios de la CSS y el Ministerio de Salud (MINSA) (pilar 1). El sector salud requiere actualizar y desarrollar mecanismos que faciliten la integración de los servicios asistenciales del MINSA y la CSS, incluyendo interoperabilidad de expedientes clínicos electrónicos, tarifarios, agendamiento de servicios. Implementar mecanismos de mejora de la eficiencia del gasto en salud y seguimiento a la implementación de estas mejoras. Esto incluye la actualización o implementación de plataformas digitales para la trazabilidad de compras públicas y la auditoría de fondos asignados al sector.

3.9 Transición energética justa y sostenible (Pilar 3). En el marco del Pilar 3, vinculado a la sostenibilidad ambiental y acción climática, el Banco continuará apoyando la segunda fase⁸² de reformas clave para que Panamá avance hacia una transición energética justa y sostenible. Estas reformas buscan acelerar la descarbonización de la economía y contribuir al cumplimiento de los compromisos adquiridos en la ATE y el AP. Para ello, se impulsa la expansión de fuentes renovables variables, como la solar, eólica e hídrica, reduciendo la dependencia de combustibles fósiles. También se promueve la digitalización del sector eléctrico, facilitando la modernización de las redes y la eficiencia en la gestión de la energía. Además, se fomenta la movilidad eléctrica mediante el desarrollo de estaciones de carga y la ampliación del transporte público limpio. Se apoya el acceso universal a la electricidad, con un enfoque en la electrificación rural, y se promueve la reducción de la brecha de género en el sector. Asimismo, se fortalecen capacidades en empleo verde, preparando a la fuerza laboral para la transición energética. Para avanzar en estos objetivos, se respaldan cambios en el marco regulatorio energético que permitan atraer inversión, fortalecer la planificación del sector y garantizar un entorno propicio para el desarrollo de energías limpias. El compromiso del CDN2 incluye la producción de hidrógeno verde y sus derivados, lo que añade una dimensión crucial a la transición energética. La incorporación del hidrógeno verde contribuirá a la reducción de emisiones de la industria, del uso de fertilizantes, y del transporte pesado. También se requiere financiamiento público y privado, así como apoyo internacional para la adopción de tecnologías sostenibles. El Banco está proporcionando asistencia técnica específicamente para promover la generación de electricidad renovable solar⁸³, la transformación de la formación técnica; a través de un programa de formación en

⁸⁰ Mediante la [Ley No. 462 de 18 de marzo de 2025](#) se modifica, adiciona y deroga artículos de la Ley 51 de 2005, que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y se dicta otras disposiciones.

⁸¹ El apoyo técnico al MEF, por otro lado, buscará optimizar el gasto público y la administración tributaria, asegurando que los recursos se destinen a las áreas de mayor impacto social y productivo, a la vez que se fortalecen los ingresos de forma progresiva.

⁸² PN-L1181 (Primera fase)

⁸³ Se puede señalar que, de acuerdo con datos de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), en 2023 64.5% de la capacidad de generación eléctrica instalada por tipo de planta correspondía a fuentes renovables (hidráulica, eólica y fotovoltaica) y 35.5% a fuentes no renovables (térmica); la fotovoltaica por sí sola representaba un 13% del total. Se han dado avances respecto a años previos, ya que a modo comparativo en 1998 los porcentajes eran de 53.5% para las renovables, 46.5% para las no renovables y 0% para la fotovoltaica.

energía limpia, en particular movilidad eléctrica y generación distribuida; y eficiencia energética en espacios públicos y edificios. La coordinación interinstitucional entre la Secretaría de Energía, el Ministerio de Ambiente (MiAmbiente) y otras entidades será clave para actualizar regulaciones, establecer incentivos y ejecutar proyectos estratégicos. Entre los principales retos se encuentran la creación de un marco normativo estable, la integración eficiente de energías renovables en la red y la promoción de patrones de consumo sostenibles, garantizando competitividad y confiabilidad en el suministro energético.

3.10 Turismo sostenible, inclusivo y resiliente (Pilar 3). En el marco del Pilar 3, la EBP dará continuidad al apoyo a la transformación del sector turístico panameño hacia un modelo competitivo, sostenible, inclusivo y resiliente brindado durante la EBP anterior complementado con recursos de asistencia técnica. El turismo es clave para la diversificación de la matriz productiva del país con impacto y equidad territorial. Ante los retos descritos en el pilar, la reforma propuesta, en su segunda fase⁸⁴, buscará mejorar sustancialmente estos aspectos impulsando un marco regulatorio actualizado mediante una nueva Ley General de Turismo que promueva la sostenibilidad ambiental, cierre brechas de género e incremente la inclusión étnica. El éxito de esta reforma requerirá coordinación efectiva entre múltiples actores como la Autoridad de Turismo de Panamá (ATP), los Ministerios de Ambiente, de Agricultura, de Gobierno, de la Mujer, gobiernos locales y el sector privado. Normativas clave incluyen la regulación para proteger ecosistemas sensibles, como arrecifes coralinos, promoción de prácticas carbono-neutrales, estrategias educativas para fomentar la conservación del patrimonio natural y cultural, entrenamiento adecuado al personal turístico para la observación segura de la biodiversidad, entre otras. La implementación de estos cambios exigirá movilizar significativos recursos financieros públicos y privados, además de asistencia técnica especializada, para asegurar la competitividad y resiliencia del sector turístico frente a riesgos climáticos y sanitarios, optimizando su contribución al desarrollo económico inclusivo del país. Se trabajará también en apoyar a la ATP en la diversificación del portafolio turístico fomentando el desarrollo de productos, experiencias y encadenamientos productivos que pongan en valor el potencial de los territorios con vocación para el agroturismo, el turismo indígena, y el turismo basado en la naturaleza, experiencias altamente demandadas postpandemia y que priman en entornos rurales donde el turismo puede tener mayor impacto en mejorar la calidad de vida de las comunidades receptoras. Sobre la base de un diálogo entre las diversas partes interesadas, será primordial contribuir a la implementación del nuevo Plan Maestro de Turismo Sostenible 2025-2030⁸⁵, incluidos los espacios para el sector privado en el despliegue de infraestructura de apoyo. Fortalecer la “marca país” será clave para posicionar nuevos destinos y segmentos de alto valor, al igual que impulsar una estrategia sostenida y participativa (público-privada) para la promoción de y mercadeo de su oferta hacia los mercados emisores con mayor rendimiento y potencial.

3.11 Gestión sostenible del agua (Pilar 1 y 3). La EBP apoyará el fortalecimiento de la gobernanza en el sector de agua mediante la consolidación de las funciones relacionadas con la gestión del recurso hídrico, actualmente dispersas en diversas instituciones. Esto permitirá la toma de decisiones basadas en datos y evidencia, así como la planificación a largo plazo con visión de cuenca y que considere la variabilidad climática y el desarrollo económico. Además, se mejorará la coordinación con la ACP para tomar decisiones consensuadas que beneficien el desarrollo económico y social del país en su conjunto. Asimismo, se trabajará en la transformación y consolidación de la prestación de los servicios de agua y saneamiento, actualmente dispersos entre el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), el Programa de Saneamiento de Panamá y la Dirección del Subsector de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (DISAPAS) del MINSA. El objetivo es enfocar los esfuerzos en reducir la brecha de acceso a los servicios, fortalecer las capacidades de gestión para garantizar la adecuada ejecución de proyectos, la operación y mantenimiento de la infraestructura, la atención a los usuarios y la sostenibilidad financiera a largo plazo.

⁸⁴ PN-L1175 (Primera fase)

⁸⁵ Que sucedería al [Plan Maestro de Turismo Sostenible de Panamá 2020-2025](#).

3.12 Gestión de residuos sólidos urbanos (Pilar 3, transversal). Como parte del Pilar 3, Panamá avanzará en una reforma prioritaria que promueva una gestión integral y sostenible de residuos sólidos urbanos, abordando directamente desafíos ambientales, sociales y de salud pública. Frente a los retos mencionados en el pilar 3, esta reforma busca implementar un modelo moderno y sostenible basado en la Ley No. 276 de 2021⁸⁶, fortaleciendo la gobernanza sectorial mediante el desarrollo de instrumentos técnicos e institucionales específicos, así como inversiones sustanciales en infraestructura clave, incluyendo rellenos sanitarios controlados, plantas de reciclaje y tratamiento de residuos, e iniciativas para la valorización energética. La Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario (AAUD), principal entidad ejecutora, requerirá apoyo significativo para fortalecer su capacidad institucional, considerando su limitada experiencia previa con operaciones financiadas por el BID. Se prevén esquemas innovadores de financiamiento para el desarrollo de la infraestructura clave, como modelos de concesión o Alianzas Público-Privadas (APP), los cuales podrían contar con la participación de la Unidad de APP del BID y, en su oportunidad, de BID Invest si las condiciones lo permiten. Adicionalmente, la estrategia contempla campañas de concientización ciudadana para incentivar cambios culturales hacia la reducción y separación de residuos desde la fuente⁸⁷. Los desafíos principales de implementación incluyen superar las brechas institucionales, asegurar una coordinación efectiva entre actores clave (AAUD, MiAmbiente, MINSA y gobiernos locales), y mantener un compromiso firme con los estándares ambientales durante la construcción y operación de nuevas instalaciones. La consolidación de este modelo beneficiará directamente a la población urbana, mejorará indicadores de salud pública y contribuirá significativamente a los objetivos climáticos del país mediante la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

3.13 En conjunto, estas reformas prioritarias refuerzan los pilares estratégicos de la EBP y abordan cuellos de botella críticos para el desarrollo de Panamá. Su implementación coordinada será clave para lograr los resultados esperados: una sociedad más equitativa y protegida, una economía en crecimiento bajo en carbono, sectores productivos resilientes, y entornos urbanos más sostenibles. El BID apoyará al país en este esfuerzo, aportando financiamiento, asistencia técnica y facilitando la coordinación entre actores, con miras a asegurar que estas transformaciones se traduzcan en beneficios tangibles para la población panameña y un progreso sostenible a largo plazo.

D. ALINEACIÓN CON PROGRAMAS EMBLEMATICOS REGIONALES DEL GBID (“AMÉRICA EN EL CENTRO”)

3.14 La Estrategia País Panamá 2025-2029 está plenamente alineada con el programa regional del Grupo BID, "América en el Centro" (AeeC), cuyo propósito es promover el desarrollo sostenible, inclusivo y resiliente en Centroamérica. Las prioridades estratégicas definidas para Panamá responden directamente a los tres pilares regionales de AeeC: (i) productividad e integración económica, mediante la modernización logística, digitalización, innovación financiera y fomento del comercio regional; (ii) resiliencia y sostenibilidad climática, con énfasis en adaptación climática, gestión sostenible de cuencas hidrográficas y transición energética; y (iii) inclusión social, fortaleciendo el acceso equitativo a servicios básicos de salud, protección social integral e inclusión financiera para las poblaciones más vulnerables. Esta clara alineación permitirá a Panamá aprovechar sinergias regionales, intercambiar conocimiento y facilitar la movilización de recursos regionales y externos para cumplir eficazmente sus objetivos estratégicos.

⁸⁶ Mediante la [Ley No. 276 de 30 de diciembre de 2021](#), se regula la gestión integral de residuos sólidos en la República de Panamá. En el CDC se resaltan avances, como la implementación de la [Ley No. 33 de 30 de marzo de 2018](#), que establece la Política Basura Cero y su marco de acción integral de residuos, así como el marco de acción en la gestión integral de residuos. Además, se estableció el Centro de Economía Circular de Panamá (Panamá NDC actualizado, 2020). Sin embargo, es necesario incluir la responsabilidad total de las empresas sobre sus productos durante todo el ciclo de vida y apoyar a las MIPYMES en la gestión de materiales desde la extracción hasta el posconsumo.

E. ALIANZAS ESTRATÉGICAS

- 3.15 El Grupo BID continuará trabajando coordinadamente con otros actores del desarrollo.** Esto lo hará en tres formas distintas: (i) identificando oportunidades para apalancar mayores recursos mediante cofinanciamiento o financiamiento paralelo; (ii) creando mayores oportunidades de asistencia técnica y generación de conocimiento en colaboración con actores con experiencia y trayectoria en temas clave de esta EBP; y (iii) afianzando la coordinación con partes interesadas de la sociedad civil para maximizar el alcance de las acciones del Grupo BID en el país. El BID es el organismo multilateral con mayor presencia en Panamá y se concentrará en promover alianzas de acuerdo con las tres áreas prioritarias identificadas en esta estrategia.
- 3.16 Movilización de Capital (Alianzas Financieras).** El Grupo BID liderará la creación de vehículos de inversión innovadores y esquemas de cofinanciamiento que permitan movilizar recursos adicionales para Panamá. A través del diseño y pilotaje de nuevos instrumentos financieros (por ejemplo, plataformas de financiamiento mixto, marcos de asociaciones público-privadas, o bonos sociales, sostenibles, verdes, azules), el BID establecerá precedentes que podrán seguir otras fuentes de financiamiento. Este esfuerzo se enfocará en las considerables necesidades de inversión del país en sectores estratégicos como infraestructura de transporte, agua y saneamiento, y energía. En colaboración con otras instituciones financieras multilaterales, internacionales y domésticas, y con BID Invest, se buscará atraer inversión privada para cubrir brechas de financiamiento en estos sectores prioritarios, asegurando que los proyectos de gran escala dispongan del capital requerido. Mientras tanto, a través de BID Lab, se buscará el fortalecimiento de organizaciones locales de apoyo emprendedor y la atracción de actores internacionales del ecosistema de innovación y la industria de capital emprendedor.
- 3.17 Conocimiento y Asistencia Técnica (Alianzas Técnicas).** El Grupo BID profundizará la colaboración con socios especializados para apoyar la agenda de reformas y fortalecer institucionalmente a Panamá. Entre las iniciativas clave destaca una revisión conjunta de las Finanzas Públicas (PFR, por sus siglas en inglés) con el Banco Mundial, orientada a evaluar el desempeño fiscal e identificar mejoras en eficiencia. También se realizarán estudios sobre programas de subsidios para explorar posibles reformas orientadas a mejorar la focalización y la sostenibilidad fiscal. En coordinación con el FMI, el BID desarrollará análisis de escenarios de ajuste fiscal que guíen una gestión prudente de la deuda y el gasto público. Adicionalmente, se trabajará con la OCDE para apoyar a Panamá en el cumplimiento de estándares internacionales de transparencia fiscal –un paso importante para resolver la inclusión del país en listas grises o negras– mediante asesoría técnica sobre transparencia tributaria y prevención del lavado de dinero. Estas alianzas de conocimiento proporcionarán al Gobierno recomendaciones basadas en evidencia, apoyando directamente acciones de política alineadas con los pilares estratégicos del país.
- 3.18 Articulación con la Sociedad Civil (Alineación con los Pilares Estratégicos).** El Grupo BID fortalecerá la coordinación con la sociedad civil y otros actores relevantes para maximizar el impacto y asegurar la sostenibilidad de sus intervenciones. Esto incluye el trabajo estrecho con organizaciones no gubernamentales, grupos comunitarios, academia y sector privado para alinear los proyectos de desarrollo con las necesidades locales y fomentar un amplio respaldo a las reformas planteadas. El diálogo permanente y la colaboración con estos actores permitirán integrar la retroalimentación ciudadana y reforzar la inclusión social en todas las iniciativas. Al involucrar a la sociedad civil en la implementación y monitoreo, el BID asegura que sus esfuerzos financieros y técnicos se traduzcan en resultados concretos que contribuyan al avance de los tres pilares estratégicos de Panamá. Entre las iniciativas en las que el BID participa está el *Think Tank* por la Educación donde se ha convocado a todos los sectores de la sociedad para definir prioridades claras, promover soluciones concretas y dar seguimiento constante a los avances del sector educativo. El *Think Tank* por la Educación es un foro permanente donde estudiantes, padres, docentes, empresarios, académicos, gremios docentes

y organizaciones de la sociedad civil convergen para monitorear, impulsar y apoyar el cambio educativo de manera continua.



IV. CONSIDERACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES

A. GENERACIÓN Y USO DEL CONOCIMIENTO

4.1 El Grupo BID priorizará la generación y el uso sistemático del conocimiento como herramienta fundamental para la toma de decisiones basada en evidencia. La experiencia del Grupo BID en Panamá apunta a la generación de conocimiento mediante la promoción de la elaboración y difusión de estudios analíticos, evaluaciones y asistencia técnica especializada en áreas clave como: (i) transformación digital, (ii) resiliencia climática, (iii) inclusión social y (iv) fortalecimiento institucional. Estas actividades se desarrollarán en estrecha colaboración con *stakeholders* nacionales e internacionales, incluyendo universidades, centros de investigación, cámaras y gremiales del sector privado. Asimismo, se fortalecerán las capacidades institucionales locales para garantizar que el conocimiento generado sea apropiado efectivamente por las instituciones del país. Además del rol central que la agenda de conocimiento tuvo en el diagnóstico de retos de desarrollo y en el diseño de esta Estrategia, el conocimiento será un insumo clave para la adaptación y priorización de las intervenciones. Además de fortalecer capacidades institucionales y alimentar el sistema de Monitoreo y Evaluación (S&E), el ciclo de aprendizaje permitirá ajustar las decisiones programáticas sobre la base de evidencia generada en el terreno, consolidando así al conocimiento como un motor activo de la teoría de cambio. La estrategia aprovechará las experiencias previas y promoverá la difusión de mejores prácticas a nivel regional y sectorial, asegurando un aprendizaje continuo y un diálogo permanente sobre políticas públicas basadas en evidencia.

B. CAPACIDAD DE MONITOREO Y EVALUACIÓN (M&E)

4.2 Las funciones y responsabilidades de los sistemas de M&E se enfocan en el ámbito fiscal y están principalmente distribuidas en áreas del MEF. Destacan la Dirección de Presupuesto de la Nación (DIPRENA), responsable de la elaboración y gestión del Presupuesto; la Dirección de Programación de Inversiones (DPI), a cargo de la inversión pública⁸⁸; la Dirección de Políticas Públicas (DPP), que en conjunto con DIPRENA, da seguimiento a la evolución de las finanzas públicas; y la Dirección de Desarrollo Territorial (DDT), que aporta información territorial para la toma de decisiones. El sistema de M&E es fragmentado y cuenta con varias iniciativas y marcos legales adicionales. Se destacan: el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, que crea un espacio de diálogo donde diversos sectores buscan consensos sobre metas nacionales⁸⁹; la Secretaría de Metas Presidenciales⁹⁰, adscrita al Ministerio de la Presidencia, encargada del seguimiento de las prioridades del Gobierno, y la CGR, que constituye el ente fiscalizador superior del Estado. Adicionalmente, el MEF recibe informes de avance físico y presupuestario de todas las entidades gubernamentales, algunas de las cuales cuentan con sus propios sistemas de monitoreo. La duplicidad de funciones y la falta de coordinación efectiva entre estos actores limita la eficiencia del sistema.

⁸⁸ Que la gestiona mediante el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP), según el [Decreto Ejecutivo No. 148 de 11 de diciembre de 2001](#), que crea el SINIP; el Resuelto No. 779 del MEF, que define los objetivos de la Dirección de Programación de Inversiones, su estructura y funciones, y la LRSF.

⁸⁹ La [Ley No. 20 de 25 de febrero de 2008](#), que aprueba el Mecanismo de Verificación y Seguimiento de los Acuerdos y Metas de la Concertación Nacional para el Desarrollo, tiene como objetivo crear el mecanismo de verificación y seguimiento de dichos acuerdos y metas.

⁹⁰ Se restablece mediante el [Decreto Ejecutivo No. 485 del 16 de agosto de 2024](#).

- 4.3 El sistema de monitoreo y evaluación (M&E) en Panamá presenta una significativa oportunidad para optimizarse aprovechando el marco legal existente, potenciando las iniciativas en curso y resolviendo los retos de fragmentación y falta de coordinación.** Bajo el liderazgo del MEF y con la colaboración de diversos actores clave, es posible fortalecer el sistema de M&E y articularlo con los sistemas de planificación y presupuesto para mejorar la toma de decisiones y la gestión pública. Entre las iniciativas prometedoras se encuentran la implementación del **Presupuesto por Resultados** en 33 entidades y el impulso del EFI, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para mejorar la toma de decisiones basada en datos. Asimismo, la plataforma financiera **ISTMO** está modernizando la gestión presupuestaria y contable mediante tecnología integrada. A pesar de estos avances, estas iniciativas operan de forma parcial y carecen de una integración plena con los procesos de planificación y monitoreo. La falta de integración genera una desconexión que debilita el ciclo de política pública y la capacidad de retroalimentar las políticas. Además, la información de monitoreo es fragmentada y manual, lo que impide su uso efectivo en la toma de decisiones. La ausencia de mecanismos formales para consolidar y utilizar esta información constituye una de las principales debilidades del sistema. No existe una unidad gubernamental específica dedicada a evaluaciones, y los avances en esta área son limitados.
- 4.4 Para abordar estas brechas, la Estrategia País apoyará el fortalecimiento de la capacidad de monitoreo y evaluación de Panamá, alineado con el diagnóstico realizado en el Anexo de M&E de la estrategia.** En coordinación con el Gobierno, se trabajará en **tres líneas de acción prioritarias**: (i) establecer mecanismos formales de coordinación y gobernanza del sistema de M&E, integrando sus distintas piezas y vinculándolo con los procesos de planificación y presupuesto; (ii) modernizar y articular las instituciones y los sistemas de información encargados de generar datos precisos, oportunos y coherentes que faciliten la toma de decisiones; y (iii) fortalecer las capacidades institucionales y del personal encargado de las funciones de monitoreo y evaluación en las entidades públicas. En el corto plazo, el BID brindará asistencia técnica para la creación de instancias de coordinación efectivas y para robustecer las unidades existentes, como la **Secretaría de Metas Presidenciales** y la **Unidad de Gestión y Calidad del Gasto** del MEF y el INEC de la CGR. También se aprovechará el conocimiento del Banco en tecnologías emergentes (por ejemplo, **analítica de microdatos e inteligencia artificial**) para mejorar las plataformas de seguimiento de inversiones públicas y gasto, contribuyendo a una gestión pública más eficiente. A mediano plazo, estas acciones sentarán las bases para implementar un marco integrado de **planificación–presupuesto–monitoreo–evaluación** que permita una ejecución de políticas más coordinada y una asignación de recursos más eficaz. Además de impulsar la producción de estadísticas oficiales relevantes, oportunos, confiables y accesibles.
- 4.5 El cumplimiento de los objetivos de la Estrategia País será monitoreado a través de la Matriz de Resultados (Anexo I), la cual contiene indicadores, líneas de base y metas vinculadas a cada prioridad estratégica.** El Banco realizará un seguimiento continuo de dichos indicadores en coordinación con las autoridades nacionales, emitiendo informes periódicos de avance. Adicionalmente, se llevará a cabo una **revisión de medio término** de la estrategia, que permitirá realizar ajustes de ser necesarios para asegurar la consecución de las metas planteadas. Al final del período de la estrategia, se realizará una **evaluación ex post** rigurosa –con apoyo de la OVE del BID– para medir los resultados alcanzados, extraer lecciones y rendir cuentas sobre la contribución del Grupo BID al desarrollo de Panamá. Estos esfuerzos de monitoreo y evaluación, tanto a nivel nacional como de la propia estrategia, garantizarán la **verticalidad lógica** de la intervención del Banco: los aprendizajes alimentarán la toma de decisiones y la planificación de nuevas operaciones, cerrando así el ciclo virtuoso entre evaluación y gestión orientada a resultados.

C. SISTEMAS FIDUCIARIOS NACIONALES

- 4.6 Durante el periodo de la estrategia, se continuará el diálogo y apoyo al Gobierno con iniciativas de gestión financiera, control externo y adquisiciones.** En gestión financiera estas se enfocarán

en: (i) Apoyar la implementación del Plan de Acción surgido del diagnóstico de brechas de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP), cuyo objetivo es avanzar hacia el 100% de implementación de estas normas al final del período de la estrategia; (ii) Acompañamiento y apoyo en la implementación de la generación de los reportes financieros requeridos por los banco multilaterales y organismos bilaterales de crédito a través del sistema ITSMO, cuyo resultado se reflejará en el aumento del uso del SN de Contabilidad y Reportes; (iii) Capacitar y certificar en NICSP a funcionarios/técnicos vinculados con la implementación de las NICSP de la Dirección Nacional de Contabilidad (DNC), y (iv) Participación de eventos para transferencia de conocimiento de redes nacionales o regionales (FOCAL, CreCER, entre otros); para el pilar de control externo se prevé (i) Capacitar y certificar en NICSP a funcionarios/técnicos vinculados con la implementación de las NICSP de la CGR, y (ii) Apoyo en la participación de eventos para transferencia de conocimiento de redes nacionales o regionales (OLACEF, CreCER, entre otros). En materia de adquisiciones, se apoyará a la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) en la implementación del Plan de Acción surgido del diagnóstico MAPS para el cierre de brechas con respecto a las mejores prácticas internacionales en las siguientes líneas de acción: (i) avanzar la implementación de la versión 3.0 del portal PanamaCompra; (ii) proveer apoyo técnico en relación con el módulo de gestión contractual para la disponibilidad de información sobre la ejecución de contratos a la sociedad civil; (iii) proveer apoyo técnico para la interconexión del portal PanamaCompra con el sistema de administración financiera (ITSMO); (iv) proveer apoyo técnico para promover una mayor participación de la sociedad civil en las distintas etapas de la contratación pública. Asimismo, con el objetivo de incrementar el uso de los sistemas nacionales de adquisiciones en las operaciones financiadas por el Banco, se aplicará la Guía para la Aceptación del Uso de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones del BID, generando una propuesta de plan de mejora de ser aplicable. Finalmente, para mejorar la eficiencia operativa del portafolio BID, se trabajará con la DGCP en la estandarización de documentos de licitación pública nacional y comparación de precios.

D. RESPUESTA A EMERGENCIAS

- 4.7 Los pilares de la EBP 2025-2029 toman en consideración la preparación y respuesta ante emergencias, en lo concerniente a desastres vinculados con fenómenos naturales y sanitarios, con el fin de contribuir a la resiliencia del país en el largo plazo.**
- 4.8 Acceso a Servicios Básicos para Poblaciones Vulnerables.** El primer pilar se centra en la provisión y el acceso equitativo a servicios básicos de calidad, con el fin de reducir la desigualdad territorial. En este contexto, el mejoramiento de la calidad de vida de personas que enfrentan barreras de acceso a servicios esenciales, en aspectos como salud, agua, saneamiento, electricidad e infraestructura básica, contribuirá a reducir su vulnerabilidad a enfermedades y amenazas relacionadas con fenómenos naturales. Además, la ampliación de la cobertura del Registro Nacional de Beneficiarios (RENAB) y la mejor focalización de los programas de transferencia monetaria condicionada, permitirá que estos programas tengan un alcance más efectivo y una capacidad de respuesta más rápida, ayudando a fortalecer segmentos de la población que viven en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad. Adicionalmente, la inclusión financiera de micro y pequeños empresarios permitirá que pequeños negocios puedan participar más activamente de la economía, lo que les ayudará a generar una mayor resiliencia económica, social y climática.
- 4.9 Fortalecimiento de la Gestión Pública y Sostenibilidad Fiscal.** El segundo pilar se centra en la optimización del gasto público, el fortalecimiento de la inversión y la eficiencia de la administración, promoviendo la sostenibilidad fiscal. También aborda la necesidad de reforzar estrategias de financiamiento y gestión de riesgos fiscales para garantizar la estabilidad macroeconómica y reducir la vulnerabilidad a choques externos. Promover una gestión eficiente de la deuda pública permitirá consolidar estrategias financieras de mediano plazo, diversificando fuentes y plazos para preservar el espacio fiscal necesario para inversiones estratégicas en desarrollo y prevención de desastres naturales. Con una planificación adecuada, Panamá podrá fortalecer su capacidad de respuesta ante

emergencias y asegurar un crecimiento económico estable y resiliente. Asimismo, se promoverá el uso de mecanismos financieros ex ante, como las líneas de crédito contingente y la incorporación de la opción de Pago de Principal Diferido (PPO) en préstamos elegibles. Adicionalmente, se fomentará el fortalecimiento institucional mediante la aplicación de herramientas como el Índice de Gobernabilidad y de Políticas Públicas en Gestión del Riesgo de Desastres (iGOPP), que permitirá identificar brechas normativas y de coordinación clave para mejorar la preparación ante desastres. En conjunto, estas herramientas contribuirán a consolidar las capacidades nacionales de planificación y respuesta, al tiempo que se protege el espacio fiscal ante la ocurrencia de fenómenos naturales extremos.

4.10 Impulsar el Crecimiento Sostenible a través del Sector Privado y el Uso de Activos Estratégicos.

El tercer pilar impulsa un modelo de crecimiento económico diversificado, competitivo y ambientalmente sostenible, teniendo al sector privado como motor principal del desarrollo, a través de varios aspectos. En primer lugar, el fortalecimiento de la resiliencia de las cuencas hidrográficas, incluyendo la del Canal de Panamá, ayudará a reducir los riesgos asociados a la escasez de agua en el Canal, mejorar la disponibilidad de recursos hídricos y reducir progresivamente las vulnerabilidades relacionadas con eventos climáticos extremos. Asimismo, el mejoramiento en la efectividad de la gestión de las áreas protegidas intervenidas ayudará a incrementar la resiliencia de las cuencas. En segundo lugar, la modernización de la infraestructura logística con criterios climáticos y ambientales contribuirá a profundizar la integración comercial del país, mientras que el apoyo al desarrollo de sectores emergentes —como el turismo sostenible, la agroindustria innovadora, y la economía digital— aportará a la mitigación parcial de riesgos derivados de la concentración de la economía, generando mayor resiliencia a eventos externos en general. En tercer lugar, la implementación de mecanismos financieros innovadores permitirá movilizar más recursos hacia iniciativas ambientales clave y favorecer el desarrollo de un mercado de financiamiento climático.

E. EVALUACIÓN DE RIESGOS

4.11 La **Estrategia País de Panamá** reconoce varios riesgos que pueden afectar su implementación. A continuación, se presentan los más relevantes, junto con sus principales medidas de mitigación.

MACROECONÓMICOS Y FISCALES

4.12 **Riesgo:** Panamá enfrenta presiones derivadas de un déficit persistente y una creciente deuda pública. Esta situación podría comprometer la sostenibilidad fiscal del país y traducirse en un deterioro de su calificación crediticia. Un potencial deterioro de la calificación crediticia podría incrementar el riesgo percibido a los retornos de la inversión privada, un aumento en el costo de financiamiento a las empresas y un posible incremento en el nivel de cumplimiento de compromisos financieros de los bancos clientes de BID Invest (morosidad), así como una mayor necesidad de reconocer posibles reservas adicionales por pérdidas crediticias.

4.13 **Medidas de mitigación:** El Gobierno ha reafirmado su compromiso con una disciplina fiscal mediante la aplicación de la Ley de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF)⁹¹, fortaleciendo la gestión de ingresos y gastos, y manteniendo políticas macroeconómicas prudentes para preservar la estabilidad financiera y la confianza de los inversionistas. En este sentido, el monitoreo y apoyo continuo a las autoridades y a los clientes de BID Invest será indispensable.

SOCIOAMBIENTALES

4.14 **Riesgos:** La implementación de la estrategia conlleva riesgos como impactos negativos en el medio ambiente (deforestación, contaminación) y potenciales conflictos con comunidades locales. Los

⁹¹ La LRSF fue modificada por la [Ley 445 de 28 de octubre de 2024](#), en aras de fortalecer las finanzas públicas.

proyectos sin una gestión ambiental y social adecuada pueden enfrentar oposición comunitaria, retrasos significativos e incluso afectar los derechos de grupos vulnerables.

4.15 Medidas de mitigación: Se aplicarán políticas ambientales y sociales estrictas alineadas con estándares internacionales⁹², (i) garantizando la participación ciudadana (por ejemplo, mediante el Acuerdo de Escazú⁹³), (ii) estableciendo planes de manejo ambiental rigurosos y (iii) ampliando los mecanismos de supervisión ambiental. Asimismo, (iv) se promoverá el diálogo temprano con las comunidades y una supervisión socioambiental cercana en los proyectos para prevenir conflictos y asegurar la sostenibilidad de las intervenciones, e (v) identificar la necesidad de apoyar ajustes y la implementación de medidas de mitigación socioambientales que beneficien a la población vulnerable.

CLIMÁTICOS Y DE DESASTRES

4.16 Riesgos: Panamá es altamente vulnerable a eventos extremos como inundaciones, sequías y deslizamientos⁹⁴, los cuales podrían agravarse paulatinamente⁹⁵. Estos eventos podrían interrumpir proyectos, dañar infraestructura crítica —incluido el Canal de Panamá— y afectar negativamente a la población.

4.17 Medidas de mitigación: Para reforzar la resiliencia, el país está implementando la Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PNGIRD) 2022-2030⁹⁶, y ha presentado ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés) los siguientes instrumentos: (i) Estrategia de Largo Plazo, denominada Estrategia Nacional de Desarrollo Socioeconómico, inclusivo, bajo en emisiones y resiliente al cambio climático de Panamá, que constituye la hoja de ruta para alcanzar el compromiso establecido como país signatario del Acuerdo de París; (ii) La CDN2 basada fundamenta en un enfoque integrado de adaptación y mitigación, bajo los principios de justicia climática y equidad y responsabilidades comunes, pero diferenciadas, así mismo integra soluciones basadas en la naturaleza. El Gobierno ha incorporado el riesgo climático en los estudios de impacto ambiental y ha desarrollado el Atlas de Riesgo Climático⁹⁷, herramienta que permitirá mapear amenazas, vulnerabilidad, exposición y riesgos de cambio climático. Asimismo, la información contenida en el Atlas informará políticas de ordenamiento territorial con énfasis en la protección del capital natural y el agua, contribuirá al diseño y construcción de infraestructura resiliente, contribuyendo a la continuidad de la operación de las inversiones frente a eventos extremos. El BID seguirá apoyando a Panamá en el fortalecimiento de la gestión del riesgo de desastres, mediante productos y servicios innovadores orientados a la preparación y respuesta ante emergencias. También continuará evaluando riesgos climáticos y de desastres en sus operaciones, asegurando que el análisis de riesgos oriente estrategias de mitigación y medidas de adaptación. Por su parte, BID Invest analizará los riesgos climáticos de sus transacciones como base para realizar inversiones en adaptación, incluyendo a través de la aplicación de herramientas específicas. Además, proveerá asistencia técnica que provea de información sobre riesgos ambientales a potenciales inversionistas; elevará el conocimiento sobre este tema a nivel del mercado para complementar las políticas nacionales mencionadas anteriormente y fortalecerá la resiliencia de

⁹² [Marco de Política Ambiental y Social \(MPAS\) del BID](#) y [Política de Sostenibilidad Ambiental y Social del BID Invest](#)

⁹³ [Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe](#). Escazú, marzo 2018.

⁹⁴ Ubicado a lo largo del Anillo de Fuego del Pacífico, Panamá también está expuesto a riesgos sísmicos, deslizamientos de tierra y riesgos volcánicos.

⁹⁵ Según el Índice [ND Gain](#), Panamá se sitúa en el lugar 94 en vulnerabilidad al cambio climático y el 108 en preparación para mejorar la resiliencia. El índice ND Gain evalúa la susceptibilidad de un país al cambio climático y su capacidad de adaptación. La vulnerabilidad indica la probabilidad de verse afectado negativamente por los riesgos climáticos, mientras que la preparación mide la capacidad de un país para utilizar inversiones en medidas de adaptación. Esta evaluación se presenta en función de su posición en el ranking entre más de 180 países. Una posición cercana a 1 en vulnerabilidad sugiere mayor probabilidad de tener impactos adversos derivados de los riesgos climáticos, mientras que una posición cercana a 1 en preparación refleja una mayor capacidad para emplear eficazmente las inversiones en adaptación climática.

⁹⁶ [Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres en Panamá 2022-2030](#)

⁹⁷ <https://atlasderiesgoclimatico.miambiente.gob.pa/atlas>.

las cadenas de valor, con énfasis en los proveedores. Finalmente, BID Invest trabajará con sus clientes en el diseño de estrategias que los protejan del efecto de eventos climáticos extremos.

INSTITUCIONALES Y DE EJECUCIÓN

4.18 Riesgos: Existen riesgos asociados a la capacidad institucional de gestión que podrían retrasar la implementación de la estrategia. Se presentan demoras administrativas y burocráticas en trámites clave, roles poco claros en las instituciones, capacidades técnicas limitadas en algunas entidades ejecutoras y posibles cambios políticos que alterarían las prioridades de desarrollo. El Gobierno corporativo de actores del sector privado pudiera presentar brechas que afecten el desarrollo adecuado de los proyectos y la debida gestión de riesgos.

4.19 Medidas de mitigación: La estrategia apoya el fortalecimiento institucional y la eficiencia operativa, (i) fomentando mayor coordinación y colaboración interinstitucional (incluida la CGR para agilizar los trámites de refrendo), (ii) la simplificación de procesos administrativos para hacerlos más eficientes, (iii) la capacitación técnica del personal ejecutor en temas de gestión pública de proyectos de inversión, (iv) la planificación, asignación y gestión oportuna de recursos a nivel de proyecto. Adicionalmente, (v) se mantendrá un diálogo constante con las autoridades para asegurar la conformación de los equipos de ejecución con personal que cuente con el perfil, experiencia y competencia requeridos y su continuidad para asegurar estabilidad en la ejecución durante eventuales transiciones gubernamentales. Por el lado del sector privado, será fundamental fortalecer el Gobierno corporativo de las empresas, así como sus capacidades y controles para identificar y mitigar riesgos financieros y no financieros incluidos, entre otros, los de integridad y reputacionales.

ANEXO I – MATRIZ DE RESULTADOS

Prioridad del Gobierno	Área Estratégica	Objetivo Estratégico	Impacto Esperado	Indicador	Línea de Base	Fuente
Oportunidades equitativas para todos mediante educación pertinente y servicios básicos de calidad	Acceso a Servicios Básicos para Poblaciones Vulnerables	Promover la equidad mediante la prestación de servicios básicos	Ampliar la inscripción al registro social.	Porcentaje de la población de Panamá que está registrada en el RSU (%)	2024 Disponible en junio de 2025	Datos del Proyecto de Protección Social. MIDES - RENAB
			Mejorar el acceso y la calidad de los servicios de agua y saneamiento	Hogares con acceso nuevo o mejorado a servicios de agua y/o saneamiento (#)	2023 77.4%	Censo 2023
			Mejorar el acceso a la electricidad en áreas rurales.	Cobertura eléctrica en áreas rurales	2023 Disponible en junio de 2025	Censo 2023
			Apoyar la inclusión social de las personas con discapacidad (PcD).	Proporción de personas con discapacidad certificadas según el parámetro ICF a nivel nacional (%)	2024 Disponible en junio de 2025	Datos del Proyecto de Protección Social. MIDES - RENAB
			Mejorar el acceso a servicios de salud esenciales en comunidades rurales e indígenas rezagadas.	Porcentaje de la población de áreas rurales y comarcas indígenas beneficiarias de la estrategia de extensión de cobertura de atención primaria en salud	2025 0.25	Padrón de población beneficiaria de la estrategia de extensión de cobertura (MINSA)
		Promover la inclusión financiera	Aumentar el financiamiento brindado a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES).	Número de MIPYMES financiadas (#)	2024 6,500	Banco Nacional de Panamá (BNP)
Gobernanza eficiente y fortalecimiento institucional	Fortalecimiento de la Gestión Pública y Sostenibilidad Fiscal	Fortalecer las finanzas públicas y la sostenibilidad del sistema de pensiones	Reducir el incumplimiento tributario	Ingresos tributarios / PIB (%)	2024 7%	MEF, CGR
			Incrementar la recaudación de las cuotas a la seguridad social	Ingresos por cuotas regulares a la CSS (millones de dólares)	2023 US\$3,490 Millones	CSS, CGR

Prioridad del Gobierno	Área Estratégica	Objetivo Estratégico	Impacto Esperado	Indicador	Línea de Base	Fuente
		Mejorar la eficiencia de la administración pública y la facilidad para hacer negocios	Incrementar la eficiencia del gasto a través de la implementación del Ecosistema Fiscal Inteligente (EFI).	Filtración en tres programas de transferencias principales: Red de Oportunidades, 120 a los 65 (120/65), Ángel Guardián	2024 Disponible en junio de 2025	MEF, MIDES
			Fortalecer la digitalización de los trámites gubernamentales	Trámites estatales digitalizados (#)	2024 764	Datos del Proyecto ICS / INEC
Impulso a sectores económicos para el crecimiento y la generación de empleos de calidad; sostenibilidad ambiental y manejo responsable de los recursos naturales	Impulsar el Crecimiento Sostenible a través del Sector Privado y el Uso de Activos Estratégicos	Fortalecer la resiliencia de las cuencas hidrográficas, incluyendo el Canal de Panamá (Gestión de Cuencas Hidrográficas)	Mitigar el riesgo de inundaciones	Nuevos hogares protegidos contra riesgos de inundaciones en el área de influencia de las obras financiadas con el programa (#)	0	Datos del Proyecto TSP/WSA
			Cuencas hidrográficas vulnerables al cambio climático que han desarrollado estrategias de adaptación	Número de cuencas vulnerables que han desarrollado una planificación adaptativa de recursos y territorio (#)	0	ACP, MiAMBIENTE
			Mejorar la eficiencia y la conservación del agua	Volumen de agua producido en plantas de tratamiento de agua	0	Datos del Proyecto (BID Invest and WSA)
		Apoyar inversiones estratégicas en infraestructura clave y áreas que fomenten el comercio	Mejorar el desempeño del sector logístico y el sector de transporte urbano	Índice de desempeño logístico en Panamá (<i>ranking</i> , #)	2023 57 de 139, 3.1	Banco Mundial
				Proporción de buses eléctricos de la flota de transporte público (%)	0%	Datos del Proyecto TSP - Informes MiBus
			Profundizar la integración económica, aumentando los flujos de comercio internacional de bienes y servicios	Comercio internacional promovido por BID Invest (US\$ millones)	2023 US\$168.2 millones	Matriz de Indicadores de Desarrollo - BID Invest
		Proteger el capital natural y cultural y ampliar el		Visitantes registrados en áreas protegidas (#)		Datos del Proyecto de Turismo

Prioridad del Gobierno	Área Estratégica	Objetivo Estratégico	Impacto Esperado	Indicador	Línea de Base	Fuente
		financiamiento climático	Mejorar la efectividad de la gestión de las áreas protegidas intervenidas.	Ingresos turísticos (US\$ millones)	2024 US\$6,000.2 millones	ATP
			Aumentar el financiamiento climático movilizado por el Grupo BID.	Financiamiento climático provisto por las operaciones del GBID (US\$ millones)	2023 US\$392.6 millones	Datos de financiamiento climático del GBID

ANEXO II – ALINEAMIENTO DE LA CARTERA Y PROGRAMA INDICATIVO 2025 - 2026⁹⁸

Área Prioritaria	Objetivo Estratégico	Alineamiento de Cartera	Programa Indicativo 2025-2026
Acceso a Servicios Básicos para Poblaciones Vulnerables	Promover la equidad mediante la prestación de servicios básicos	PN-L1072 PN-L1105 PN-L1115 PN-L1143 PN-L1155 PN-L1160 PN-L1170 PN-J0001 PN-L1177 PN-L1109 PN-L1121 BID Invest: 14421-01, 13325-01, 13325-02, 13960-01	PN-L1189 “Programa de Intervención de Agua y Saneamiento en Comunidades Rurales de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá” PN-LXXXX “Programa de Apoyo a la Eficiencia y Equidad del Sistema de Salud de Panamá” PN-LXXXX “Programa de Universalización de Acceso a la Energía de Panamá”
	Promover la inclusión financiera	PN-L1179 PN-L1174 BID Invest: 11880-02, 12577-02, 13316-01, 12412-01, PN-L1030	
Fortalecimiento de la Gestión Pública y Sostenibilidad Fiscal	Fortalecer las finanzas públicas y la sostenibilidad del sistema de pensiones	PN-L1161 PN-L1172	PN-L1193 “Programa de mejoramiento del sistema de pensiones de la Caja del Seguro Social en Panamá”
	Mejorar la eficiencia de la administración pública y la facilidad para hacer negocios	PN-L1148 PN-L1171 PN-L1180	PN-L1192 “Programa para la Transformación Institucional de la Contraloría General de Panamá”
Impulsar el Crecimiento Sostenible a través del Sector Privado y el Uso de Activos Estratégicos	Fortalecer la resiliencia del Canal de Panamá (gestión de cuencas hidrográficas)	PN-L1150 PN-L1166	PN-U0001 “Desarrollo de soluciones financieras para incrementar el acceso a servicios básicos”
	Apoyar inversiones estratégicas en infraestructura clave y áreas que fomenten el comercio	PN-L1107 PN-L1153 PN-L1183 PN-L1185 BID Invest: 12174-03, 12282-01, 14992-01, 12572-01, 13103-01, 13623-01, PN-L1027, PN-L1032, PN-L1065 PN-X1009	PN-L1190 “Programa de Apoyo a una Transición Energética Justa, Limpia y Sostenible II”

⁹⁸ Operaciones sujetas a validación formal con el Ministerio de Economía y Finanzas como parte del diálogo de programación con el Banco.

	Proteger el capital natural y cultural y ampliar la financiación climática	PN-L1146 PN-L1154 BID Invest: 14095-01, 14505-01	PN-L1187 "Programa para Impulsar la Competitividad y Mejorar la Sostenibilidad, Inclusividad y Resiliencia del Sector Turístico Panameño II"
--	--	---	--

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO III – MATRIZ DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO

ESTRATEGIA DE PAÍS: MATRIZ DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO

En agosto de 2008, la Junta Directiva aprobó el Marco de Efectividad del Desarrollo (GN-2489) para aumentar la evaluabilidad de todos los productos de Desarrollo del Banco.

La Matriz de Efectividad del Desarrollo para Estrategias País (DEM-CS) es una lista de verificación de los elementos necesarios para evaluar una estrategia de país. Se basa en los criterios de evaluación desarrollados por el Grupo de Cooperación para la Evaluación de los Bancos Multilaterales de Desarrollo en el documento “*Good practice standards*”.

ESTRATEGIA DE PAÍS: PANAMA

ALINEACIÓN ESTRATÉGICA

Se refiere al grado en que el diseño y objetivos de la Estrategia País (EP) son consistentes con los desafíos de desarrollo del país y con las prioridades del Gobierno

EFFECTIVIDAD

Esto mide si la EP es probable que logre sus objetivos, a través de tres dimensiones: (i) la calidad del diagnóstico en el cual se basa la acción del Banco en cada área de trabajo; (ii) la calidad de la matriz de resultados para la estrategia; (iii) el uso y fortalecimiento de sistemas nacionales.

Dimensiones de la efectividad	
I. Diagnóstico por País - Desafíos del Desarrollo País (CDC)*	Si/No
- El CDC es integral / holístico / completo	Si
- El CDC claramente identifica los principales desafíos de desarrollo del país	Si
- El CDC presenta magnitudes de los principales desafíos del desarrollo que se basan en evidencia empírica	Si
II. Diagnóstico de las áreas prioritarias	%
- Que identifiquen y dimensionen claramente, con base en evidencia empírica, las limitaciones y desafíos específicos del área prioritaria	100%
- Que identifiquen y dimensionen claramente, sobre la base de la evidencia empírica, los principales factores o causas que contribuyen a las limitaciones y desafíos específicos.	100%
- Que proporcionen las recomendaciones de política	100%
III. Matriz de resultados**	%
- Los objetivos estratégicos están claramente definidos	100%
- Los resultados esperados están claramente definidos	100%
- Los objetivos estratégicos y los resultados esperados están directamente relacionados con las principales limitaciones identificadas en el diagnóstico.	100%
- Los indicadores son indicadores de resultados y son SMART	100%
- Los indicadores tienen líneas de base	100%
IV. Lógica vertical	Si/No
- El CS tiene lógica vertical	Si

* Este análisis incluye cualquier documento de diagnóstico potencial utilizado para informar.

** La Matriz de Resultados está compuesta por indicadores que son significativos para los resultados esperados y que reflejan el progreso hacia ellos. Los resultados esperados se derivan de los objetivos estratégicos.

ANEXO IV – MATRIZ DE SISTEMAS NACIONALES

Objetivos Estratégicos	Resultados esperados durante EBP	Indicador	Unidad de medida	Línea de Base	Año base	Objetivo principal	Distribución del tiempo	Alineación CRF
Incremento del Uso de Sistemas Nacionales	Incremento en el uso del subsistema de contabilidad y reportes ISTMO	Cartera Activa que usa el subsistema de contabilidad y reportes	% de la cartera activa	0%	2025	90%	Al final de la EBP	Acceso a servicios básicos para poblaciones vulnerables; el fortalecimiento de la gestión pública y sostenibilidad fiscal; y el crecimiento sostenible liderado por el sector privado y aprovechamiento de activos estratégicos.
	Incremento en el uso del subsistema Consultoría Individual	Cartera Activa que usa el sistema de Consultoría Individual	% de la cartera activa	0%	2025	20%	Al final de la EBP	
	Incremento en el uso del subsistema Licitación Pública Nacional (LPN) Parcial	Cartera Activa que usa el sistema de Consultoría Individual	% de la cartera activa	0%	2025	20%	Al final de la EBP	
Fortalecimiento de Sistemas Nacionales	Cierre de brechas con estándares internacionales NICSP	Avance en la implementación del Plan de Acción surgido del diagnóstico de brechas de las NICSP	% de avance del Plan de Implementación NICSP	0%	2025	50%	Al final de la EBP	
	Cierre de brechas del Sistema de Contratación Pública de Panamá con respecto a las mejores prácticas internacionales	Avance en la implementación del Plan de Acción surgido del diagnóstico MAPS	Número de líneas de acción a apoyar	0	2025	4	Al final de la EBP	
Mejorar la eficiencia operativa del portafolio del BID	Estandarización de documentos de licitación pública nacional y comparación de precios	Documentos de licitación pública nacional y comparación de precios estandarizados con la DGCP	Número de documentos	0	2025	2	Al final de la EBP	

ANEXO V – MARCO DE FINANCIAMIENTO ESTIMADO

El marco de financiamiento con garantía soberana establece aprobaciones entre US\$1.500 y US\$2.500 millones entre 2025 y 2029, definido con base en las necesidades de financiamiento del país, al diálogo estratégico con las autoridades y al diálogo operativo que mantienen los sectores con las instituciones sectoriales en el país. Se continuará prestando apoyo técnico en las áreas estratégicas y explorando oportunidades de apalancamiento de recursos con socios estratégicos y sinergias con el sector privado. A estos recursos se sumarán las aprobaciones de BID Invest y de BID Lab para Panamá, las cuales durante el periodo 2021-2024 alcanzaron los US\$930 millones. Además del posicionamiento del Banco como un socio estratégico en el acompañamiento técnico y de generación de conocimiento al país, las aprobaciones esperadas y los desembolsos correspondientes permitirían al Banco mantener una participación entre 6% y 7% de la deuda total y entre 7% y 9% en la deuda externa total del país.

Millones de US\$	Estrategia 2021-2024					Estrategia 2025-2029											
	2021	2022	2023	2024	Total	2025		2026		2027		2028		2029		Total	
	Mín	Máx	Mín	Máx		Mín	Máx	Mín	Máx	Mín	Máx	Mín	Máx	Mín	Máx	Mín	Máx
Aprobaciones	300	500	300	500	1,656	300	500	300	500	300	500	300	500	300	500	1,500	2,500
Desembolsos	300	600	300	600	1,473	300	600	300	600	300	600	300	600	300	600	1,500	3,000
Repago (principal)	440	440	448	448	1,201	440	440	448	448	439	439	387	387	387	387	2,099	2,099
Flujos netos de capital	-140	160	-148	152	272	-140	160	-148	152	-139	161	-87	214	-87	214	-599	901
Suscripciones y Contribuciones	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Intereses y cargos	213	213	216	216	720	213	213	216	216	198	198	180	180	161	161	968	968
Flujo neto de caja	-353	-53	-364	-64	-448	-353	-53	-364	-64	-336	-36	-266	34	-247	53	-1,567	-67

Deuda BID	4,254	4,391	4,375	4,150		4,102	4,054	4,016	4,029	4,043
Deuda multilateral	8,879	9,379	9,374	9,550		9,999	10,414	10,754	11,053	11,424
Deuda externa	32,844	36,853	39,988	44,276		46,401	48,960	51,454	53,889	56,370
Deuda total	40,488	44,274	47,025	53,737		57,204	59,809	61,669	63,680	65,886
Deuda BID/deuda multilateral (%)	48%	47%	47%	43%		41%	39%	37%	36%	35%
Deuda BID/deuda externa (%)	13%	12%	11%	9%		9%	8%	8%	7%	7%
Deuda BID/deuda total (%)	11%	10%	9%	8%		7%	7%	7%	6%	6%

Fuente: FINSOL, MEF y cálculos propios basados en datos del FMI y el MEF.