



## Documento de Enfoque

# Panamá 2010-2014

Evaluación del Programa de País



**Este trabajo se distribuye bajo una licencia Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0).** Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra a terceros, bajo las siguientes condiciones:



**Reconocimiento** – Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).



**No comercial** - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



**Sin obras derivadas** - No se puede alterar, transformar o ampliar este trabajo.

**Renuncia** - Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2014**

Oficina de Evaluación y Supervisión

1350 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

[www.iadb.org/evaluacion](http://www.iadb.org/evaluacion)

## ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN .....	1
II.	CONTEXTO DEL PROGRAMA DE PAÍS PARA 2010-2014.....	1
	A. Generalidades.....	1
	B. Desarrollo económico y social.....	2
III.	PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DEL PAÍS Y PROGRAMACIÓN DEL BID EN PANAMÁ, 2010-2014.....	7
	A. Instrumentos de planificación estratégica del país .....	7
	B. Estrategia de País del Banco con Panamá, 2010-2013.....	8
	C. Cartera operativa del Banco para 2010-2014 .....	9
	D. Otros socios para el desarrollo.....	11
IV.	ALCANCE Y ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN .....	11
V.	PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN .....	12
	A. Pertinencia.....	12
	B. Implementación y eficacia .....	12
	C. Sostenibilidad.....	13
VI.	METODOLOGÍA.....	13
VII.	EQUIPO Y CRONOGRAMA .....	14

### [ANEXOS](#)

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACP	Autoridad del Canal de Panamá
CBI	Centro Bancario Internacional de Panamá
CPD	Documento de Programación de País
FMI	Fondo Monetario Internacional
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IED	Inversión Extranjera Directa
IFS	Estadísticas Financieras Internacionales
ITP	Informe de Terminación de Proyecto
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Paridad del Poder Adquisitivo
SCF	Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo
ZLC	Zona Libre de Colón

## I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 Como parte de su plan de trabajo anual, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) evaluará el programa de país del Banco con Panamá para el período 2010-2014. En este documento se definen el enfoque y la metodología que se emplean en la Evaluación del Programa de País que se ha planificado.
- 1.2 Conforme al Protocolo para las Evaluaciones de los Programas de País (documento RE-348-3) del Banco, la meta principal de la Evaluación del Programa de País es “proporcionar información sobre el desempeño del Banco a nivel de país que sea creíble y útil y que permita incorporar lecciones y recomendaciones a fin de aumentar la efectividad en el desarrollo de la estrategia y programa generales de la asistencia del Banco a un país”. A semejanza de otras evaluaciones del programa de país, en esta evaluación se procura examinar la relación del Banco con el país desde una perspectiva independiente. De esa manera, atenderá el doble propósito de fortalecer la rendición de cuentas y facilitar el aprendizaje a fin de que puedan utilizarse como información para la nueva Estrategia de País que se está preparando para el período 2015-2019.
- 1.3 Esta es la tercera evaluación independiente del programa de país del Banco con Panamá. En evaluaciones previas se cubrieron los períodos 1991-2003 (documento RE-305) y 2005-2009 (documento RE-359).

## II. CONTEXTO DEL PROGRAMA DE PAÍS PARA 2010-2014

### A. Generalidades

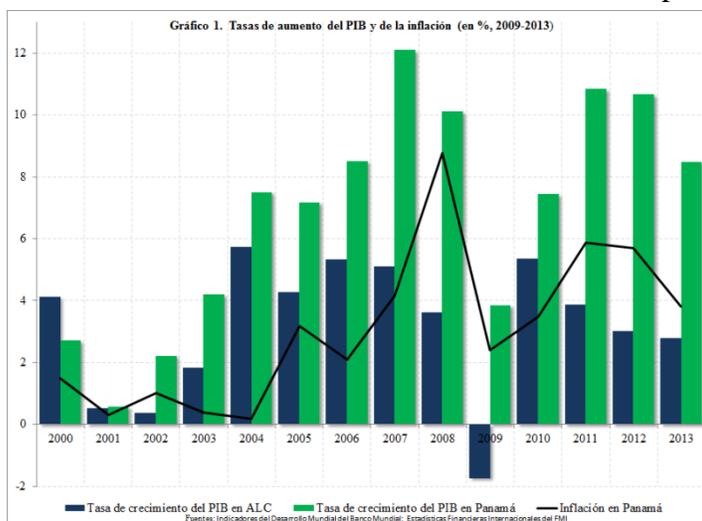
- 2.1 **Panamá es un país pequeño de ingreso mediano alto con una economía sumamente abierta en vías de convertirse en un centro logístico regional gracias a su ubicación estratégica y su sólido crecimiento económico.** La población estimada del país es de 3,8 millones de habitantes, de los cuales 75% reside en zonas urbanas. Es la economía de más rápido crecimiento de América Central; registró un PIB per cápita de US\$9.534 en 2012<sup>1</sup> y una tasa promedio de aumento del PIB de 8,3% entre 2008 y 2013 (Anexo 1). El Canal de Panamá y el desarrollo paulatino de un sector de servicios diversificado relacionados con actividades financieras y de comercio exterior explican el exitoso desempeño de la economía. El país también experimentó una rápida integración en la economía mundial por medio de varios acuerdos de libre comercio y el establecimiento de la Zona Libre de Colón<sup>2</sup>.
- 2.2 **Pese a estos avances, la economía panameña se caracteriza por su doble estructura en la cual los sectores dinámicos que impulsan el crecimiento han dejado atrás al resto de la economía.** La combinación de un sólido crecimiento y de programas directos del gobierno ayudó a reducir la pobreza, aunque su nivel sigue siendo muy elevado. La desigualdad de ingresos generó amplias disparidades en términos de riqueza, geografía y etnicidad. Las diferencias entre los niveles de vida del corredor Ciudad de Panamá-Colón y los del resto del país son considerables, en particular con respecto a los pueblos indígenas<sup>3</sup>. La

desigualdad del acceso a la infraestructura económica y social dentro de la región metropolitana también es un tema apremiante.

## B. Desarrollo económico y social

### 2.3 La economía panameña demostró una alta resiliencia ante la crisis económica mundial. Tras crecer casi 8% por año en el período 2003-2007, la crisis financiera de 2008 desaceleró el aumento del PIB real a menos de 4%. Pero se recuperó

relativamente rápido gracias a la aplicación de medidas fiscales anticíclicas, la ejecución de un ambicioso programa de inversión pública, que incluyó la expansión del Canal, y un fuerte consumo privado. El crecimiento aumentó a 7,5% del PIB en 2010 y casi a 11% por año en el período 2011-2012 (Gráfico 1), apoyado en la inversión



masiva en infraestructura y la expansión de la actividad en los sectores de transporte y comunicaciones, el auge de la construcción de viviendas, el comercio y el turismo. La inversión extranjera directa (IED) desempeñó un importante papel en el crecimiento económico de Panamá en el transcurso de los años y llegó a cubrir los crecientes déficits en la cuenta corriente externa. Recientemente, la IED ha sido equivalente al 10% del PIB anual.

### 2.4 La estabilidad macroeconómica se sustenta en una dolarización plena, un sólido sistema bancario y la aplicación de políticas fiscales bien concebidas; no obstante, todavía persisten serias deficiencias en la administración tributaria y en la gestión del cumplimiento y la evasión fiscal.

La deuda pública disminuyó de 71,2% del PIB en 2001 a alrededor de 45,4% en 2008, y, como se señala en el Anexo 2, volvió a reducirse a un porcentaje estimado en 38% del PIB en 2013. Esta disminución reflejó un fuerte crecimiento, la aplicación de políticas y reformas tributarias en la década de 2000<sup>4</sup>, así como un control más estricto del gasto corriente compensado por considerables incrementos de la inversión pública<sup>5</sup>. El mayor monto de transferencias de la Autoridad del Canal de Panamá también fue un factor importante. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), si bien las primeras reformas tributarias lograron aumentar la razón entre los impuestos y el PIB en el país, “no cumplieron los objetivos y Panamá sigue a la zaga del grupo de países con ingresos similares con respecto a la presión y al esfuerzo fiscal”<sup>6</sup>. Panamá obtuvo un puntaje de 48% en esfuerzo fiscal (la diferencia entre el ingreso tributario efectivo y la capacidad

tributaria estimada) en comparación con una mediana de 78% en los países de ingreso mediano alto. Ese bajo nivel de eficacia probablemente ha afectado la capacidad del gobierno para subsanar más plenamente las brechas sociales y de infraestructura que enfrenta el país.

- 2.5 **A fin de formalizar el compromiso del gobierno de aplicar políticas fiscales bien concebidas, Panamá promulgó la Ley de Responsabilidad Social Fiscal y creó el Fondo de Ahorro de Panamá (FAP).** La Ley de Responsabilidad Social Fiscal de 2008 estableció un límite al déficit global del sector público no financiero de 1% del PIB, combinado con un límite a la deuda pública de 40% del PIB<sup>7</sup>. La necesidad de adoptar medidas anticíclicas, seguida de un gasto extraordinario para subsanar los daños provocados por fuertes lluvias y aludes, así como subsidios más elevados a la energía dieron lugar a sucesivas modificaciones del límite al déficit. Ese desempeño que, en general, fue mejor que los límites revisados da fe de una política fiscal cautelosa. En 2010, el país obtuvo su primera calificación de grado de inversión por parte de Standard & Poor's. En 2014, tanto Fitch como Standard & Poor's calificaron a Panamá con grado de inversión BBB<sup>8</sup>. Por último, la creación del Fondo de Ahorro de Panamá a mediados de 2012 fue un importante paso hacia la gestión sólida de recursos públicos en el futuro, limitando así el efecto del “mal holandés” que podría producirse al gastar una mayor entrada de ingresos prevista debido a la expansión del Canal.

#### Recuadro 1. Canal de Panamá

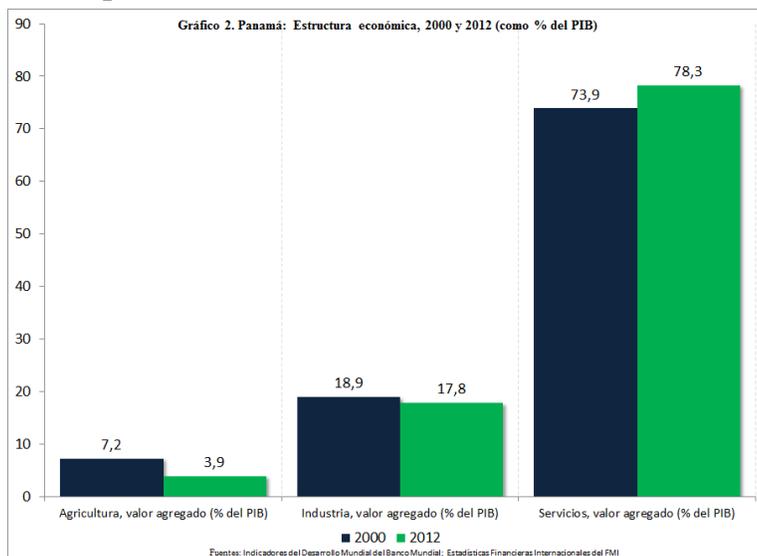
El Canal de Panamá, que comunica los océanos Atlántico y Pacífico, es una vía navegable estratégica para el transporte de mercancías en todo el mundo. Está administrado por la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), una entidad autónoma. En los últimos años el Canal ha contribuido de 5% a 6% del PIB y el equivalente de 3% del PIB a los ingresos públicos. A medida que el Canal se aproximaba a su plena capacidad y a fin de permitir el cruce de buques de mayor tamaño, el país —mediante un referéndum popular— decidió en 2006 ampliar el Canal para duplicar su capacidad a un costo de US\$5.300 millones (alrededor de 20% del PIB de 2007). El proyecto se financia con los ahorros acumulados y actuales de la ACP, que ascienden a US\$3.000 millones, y préstamos de bancos multilaterales y de desarrollo<sup>9</sup> por un total de US\$2.300 millones. Se prevé que la expansión quede concluida para finales de 2015.

- 2.6 **Panamá se ha establecido como un importante centro regional de servicios bancarios, pero es necesario fortalecer la transparencia y la supervisión conforme a las normas del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y las prácticas óptimas internacionales.** El vigoroso desempeño de la economía está sustentado por la presencia de un sector financiero estable y bien regulado. Este sector también es un importante centro extraterritorial para la región. Las pruebas de tensión que se realizaron durante el Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP) del FMI indican que este sector está bien preparado para soportar una amplia gama de conmociones (logró superar la crisis financiera mundial de 2009). Sin embargo, existen algunos elementos de riesgo. A diferencia de otros países, Panamá no tiene un prestamista de última

instancia y el gobierno está considerando la creación de un servicio financiero para abordar los riesgos de liquidez. Existen inquietudes sobre la deficiente supervisión de las instituciones financieras no bancarias, sobre todo las cooperativas. El FMI ha notado recientemente deficiencias en la lucha contra el lavado de dinero y el combate al financiamiento del terrorismo. Las pruebas internacionales muestran que estas deficiencias pueden dar lugar a graves riesgos para la reputación.

- 2.7 **Aunque en los últimos años la competitividad del país se ha fortalecido, todavía queda margen para mejorarla.** El gobierno ha puesto en práctica medidas considerables para reforzar la competitividad de Panamá, por ejemplo, dando aún más facilidades para establecer una empresa, reduciendo el tiempo necesario para trámites, resolviendo obstáculos de tipo logísticos, modernizando los procedimientos de aduana, ampliando los puertos, carreteras y aeropuertos y perfeccionando la ley de zonas francas. No obstante, en algunos aspectos es muy grande la necesidad de mejoras. En el informe del Foro Económico Mundial de 2014 se señala que el país todavía afronta importantes desafíos con respecto a la gobernanza y la transparencia, entre ellos: fortalecimiento de la forma en que operan las instituciones (66vo); combate a la corrupción (80vo) y delincuencia (115vo); mayor confianza en los políticos (94vo) e independencia del poder judicial (118vo). Los indicadores mundiales de gobernabilidad 2012 del Banco Mundial confirman que Panamá se está quedando atrás en materia de control de la corrupción y, más recientemente, en lo que respecta a la estabilidad política y la ausencia de violencia. Entre otros aspectos que deben mejorarse figuran una burocracia gubernamental ineficiente y normas laborales restrictivas.
- 2.8 **La complementariedad entre la inversión pública y la privada es la piedra angular del modelo económico panameño, pero persisten otros desafíos, sobre todo en materia de infraestructura.** La expansión del Canal fomentó el desarrollo de puertos privados, la construcción de carreteras mejoró la conectividad entre centros logísticos y la ampliación de los aeropuertos propició la inversión privada en turismo y exportaciones agrícolas de mayor valor agregado. La inversión pública también está ayudando al desarrollo de nuevas industrias (manufactura ligera y almacenamiento) en torno al centro logístico. Sin embargo, Panamá presenta obstáculos en términos de generación y transmisión de electricidad, por lo que actualmente se raciona la electricidad en todo el país y se han incrementado los costos para la economía<sup>10</sup>. Asimismo, el costo de la logística del transporte dentro de Panamá es uno de los más altos de la región. Según un informe reciente del Banco Mundial, transportar bienes en Panamá cuesta el doble por kilómetro que el promedio de la región de Centroamérica (US\$0,33 por tonelada/kilómetro frente a US\$0,17, respectivamente)<sup>11</sup>.

2.9 **La economía panameña ha adoptado una doble estructura, en la cual un sector de servicios moderno, dinámico y competitivo, plenamente inserto en la economía internacional, opera junto a sectores más pequeños, menos avanzados y menos competitivos que básicamente se orientan hacia el mercado interno.** En el último decenio se ha incrementado la proporción de servicios (incluidos el Canal, la banca, el turismo y la construcción) en detrimento de los sectores industriales más tradicionales y particularmente los sectores agropecuarios (Gráfico 2). La deficiente infraestructura y competencia de productos estadounidenses son algunas de las razones. En general, el sector de servicios contribuye al 78% del PIB, en tanto que la industria y la agricultura solo participan con 18% y 4% respectivamente.



2.10 **Los sectores financieros y los servicios del país orientados a la exportación son muy eficientes, pero requieren trabajadores más calificados.** El sistema educativo de Panamá se ubica por debajo de lo que se esperaría de un país con un PIB per cápita relativamente alto. Gran parte de la población trabaja para el sector público o en actividades tradicionales, como la agricultura y otros servicios, que por lo general no son competitivos y tienen poca capacidad de crear empleos de calidad. Para aliviar esta escasez de mano de obra, Panamá está atrayendo trabajadores calificados y profesionales extranjeros por medio de nuevas clases de visas de inmigración y programas de residencia permanente que darán derecho a adquirir la nacionalidad panameña<sup>12</sup>. Estas medidas son adecuadas para compensar la escasez inmediata de trabajadores calificados, pero a medida que la economía crezca, la escasez de capital humano volverá a surgir. Se necesita un programa integral de reforma para fortalecer el capital humano y asegurar la sostenibilidad a mediano y largo plazo y apoyar un crecimiento incluyente.

2.11 **Panamá ha llegado a su tasa de desempleo más baja en cuatro décadas, aunque el empleo en el sector informal sigue siendo un importante desafío.** La vigorosa actividad económica trajo aparejada una aguda disminución de las tasas de desempleo, de alrededor de 12% en 2005 a cerca de 4,1% en 2013<sup>13</sup>. Esta notable reducción, aunada a las rígidas reglamentaciones del mercado laboral dieron lugar a altos costos de mano de obra (y altos costos no salariales) y a la formación de un gran sector informal (alrededor de 40% de la fuerza laboral). La existencia de este gran sector informal es un obstáculo para el crecimiento potencial, porque quienes trabajan en ese sector tienen acceso limitado o nulo al

crédito para capital de trabajo y para adoptar nuevas tecnologías. La presencia de “incentivos” para permanecer en el sector informal o integrarse a él y un limitado acceso al crédito obstaculizan la productividad y competitividad del país.

- 2.12 **Las brechas interregionales e intrarregionales en materia de infraestructura social y económica son considerables.** La actividad económica está fuertemente concentrada en torno a la Zona del Canal, que es donde se encuentra la mayor parte de la infraestructura y los servicios, donde vive bastante más de la mitad de la población y donde se produce alrededor del 80% del PIB. La infraestructura de transporte y la calidad de los servicios de agua y saneamiento son mejores en las partes centrales del país que en las demás provincias. Es más, la instalación de nueva capacidad de generación y transmisión de energía eléctrica ha favorecido al corredor Ciudad de Panamá–Colón. Pese a que la Ciudad de Panamá ha registrado un impresionante auge en el sector inmobiliario, el rápido y excesivo desarrollo, un sistema cloacal que está colapsando, la congestión vehicular, y el rápido aumento de los costos de la vivienda crearon disparidades cada vez mayores en los niveles de vida de diferentes grupos de ingresos dentro de la región metropolitana. Como en el caso del capital humano, las brechas en la infraestructura socioeconómica limitan el los avances en la reducción de la desigualdad.
- 2.13 **En lo que se refiere a la desigualdad de ingresos, el coeficiente de Gini de Panamá (51,9 en 2012) es uno de los más altos de la región de América Latina y el Caribe.** Con un PIB per cápita de US\$16.946 (ppa)<sup>14</sup> en 2012, en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) Panamá ocupó el puesto 59 entre 187 países, colocándose de esa manera en la categoría de alto desarrollo humano<sup>15</sup>. No obstante, si se ajustan el IDH y sus componentes en función de la desigualdad en la población, se hacen evidentes los desafíos que debe superar el país. La diferencia entre el IDH de Panamá (0,78) y el IDH ajustado en función de la desigualdad (0,588) es de 24,6% y representa la “pérdida” de desarrollo humano potencial.
- 2.14 **Un vigoroso desempeño económico combinado con una fuerte red de protección social y transferencias condicionadas de efectivo redundaron efectivamente en una notable reducción de la pobreza, pero es necesario avanzar con mayor rapidez.** Los índices de pobreza en Panamá son más altos que en otros países de América Latina con niveles de ingresos similares. Entre 2001 y 2011, la pobreza disminuyó de 36,9% a alrededor de 25% y la pobreza extrema de 19,4% a 12,4% (Anexo 3). Si el crecimiento económico hubiese tenido un efecto similar sobre la pobreza en Panamá como ocurrió para el país promedio de la región, la pobreza total hubiese bajado a 10% y la pobreza extrema en zonas urbanas se hubiese prácticamente eliminado. La brecha entre la pobreza urbana y rural en Panamá también es más amplia que el promedio de la región. La incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en las zonas rurales panameñas es, respectivamente, 2,8 y 5,7 veces más elevada que en zonas urbanas. Y en los pueblos indígenas es la más alta de la región (Anexo 4): cuatro

- de cada cinco personas indígenas viven en situación de pobreza y más de la mitad vive en la pobreza extrema. La migración a zonas urbanas fue el principal medio para que los pobres no indígenas de zonas rurales salgan de la pobreza.
- 2.15 **Los índices sociales reflejan grandes disparidades en el acceso a servicios básicos, en particular entre los pueblos indígenas.** Muchas comunidades remotas todavía no tienen acceso regular a servicios básicos de salud, electricidad, agua potable o saneamiento pese al extraordinario crecimiento de la economía. El acceso inadecuado al saneamiento contribuye a elevar la incidencia de diarrea infantil. En promedio, uno de cada cinco niños padece de malnutrición crónica, pero en los niños indígenas, el porcentaje fue de 61% en 2008.
- 2.16 **El sistema educativo de Panamá se ubica por debajo de lo que se esperaría de un país con un PIB per cápita relativamente alto.** Panamá avanza conforme a lo previsto para alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio de educación primaria universal. El aumento de la escolaridad secundaria, impulsado por la matrícula de niñas, se está extendiendo a zonas rurales e indígenas, lo que puede ayudar a aliviar aún más la pobreza. Pese a este avance, la educación secundaria y terciaria no satisface las necesidades de una economía competitiva y de rápido crecimiento. El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de 2009 clasificó a Panamá en el puesto 62 entre 65 países y economías participantes en cuanto a sus competencias de lectura y ciencias, y en el puesto 64 entre 65 países en matemáticas<sup>16,17</sup>. Las pruebas internacionales muestran que los alumnos que no alcanzan las competencias básicas del PISA carecen de las aptitudes esenciales que se necesitan para participar eficazmente y productivamente en la sociedad y contribuir al crecimiento incluyente. Para asegurar la sostenibilidad a mediano y largo plazo y apoyar el crecimiento incluyente, Panamá tendrá que fortalecer su capital humano, entre otras cosas, mediante una reforma educativa considerable.
- 2.17 **Por último, Panamá es particularmente vulnerable a las amenazas que plantea el cambio climático.** Cabe mencionar una mayor frecuencia o probabilidad de que se produzcan huracanes debido a los cambios en los patrones de las estaciones secas y húmedas. Para la economía panameña, se estima que una situación hipotética de alta vulnerabilidad no mitigada podría provocar una pérdida de más de 14% del PIB para 2100<sup>18</sup>. Según el estudio *Natural Disaster Hotspots* del Banco Mundial<sup>19</sup>, Panamá ocupa el puesto 14 entre los países más expuestos a múltiples peligros con base en su superficie.

### III. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DEL PAÍS Y PROGRAMACIÓN DEL BID EN PANAMÁ, 2010-2014

- A. **Instrumentos de planificación estratégica del país**
- 3.1 **El Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014, que fue aprobado por el Consejo de Gabinete el 29 de diciembre de 2009, es el principal instrumento de planificación estratégica a mediano plazo.** Este plan, que debe elaborarse en virtud de la Ley de Responsabilidad Social Fiscal, comprende los compromisos

electorales del gobierno del Presidente Martinelli y las metas acordadas con la sociedad civil durante el diálogo para el consenso nacional. Consiste en una estrategia económica y social quinquenal cuyo objetivo es posicionar a Panamá como un centro financiero y logístico de primera categoría a la vez que se alivia la exclusión social. Emplea herramientas como política económica, gasto público y el plan de inversión pública quinquenal a fin de establecer criterios para canalizar el gasto público hacia sectores, programas y proyectos prioritarios en todo el país<sup>20</sup>.

## **B. Estrategia de País del Banco con Panamá, 2010-2013**

**3.2 La Estrategia de País 2010-2014 (documento GN-2596) se estructuró en torno a tres desafíos cruciales de desarrollo:** (i) fortalecimiento de las finanzas públicas, aumento del ingreso y mayor eficiencia del gasto; (ii) desarrollo de infraestructura básica, sobre todo en las provincias (fuera de la Ciudad de Panamá) a fin de ampliar las oportunidades económicas y sociales para reducir los elevados niveles de pobreza, y (iii) facilitar el acceso a servicios de calidad en educación, salud y nutrición, en particular en los territorios indígenas y en las comunidades rurales. El programa indicativo prioriza seis sectores: finanzas públicas, transporte, agua y saneamiento, energía, educación y salud. La Estrategia de País también comprometió al Banco a procurar fortalecer los sistemas nacionales en lo que se refiera a gestión financiera, adquisiciones del gobierno y medioambiente. Según el documento de la Estrategia de País, los sectores mencionados fueron identificados conjuntamente con el gobierno, apoyan el plan estratégico del gobierno para el mismo período y fueron seleccionados sobre la base de los estudios de diagnóstico y la experiencia del Banco. En el Cuadro 1 se presenta la congruencia entre los objetivos estratégicos del Banco y el plan estratégico de Panamá.

**Cuadro 1. Objetivos del plan estratégico del gobierno de Panamá y la Estrategia de País del BID**

<b>Objetivos del Plan Estratégico del Gobierno de Panamá</b>	<b>Sector prioritario del BID</b>	<b>Objetivos de la Estrategia de País</b>
Finanzas públicas sostenibles	Finanzas públicas	Elevar los niveles de ingresos y modernizar la administración tributaria
		Mejorar la gestión y la eficiencia del gasto público
Ampliar la cobertura y mejorar la calidad y competitividad de la infraestructura vial y el apoyo logístico	Transporte	Mejorar la calidad de la infraestructura vial y fortalecer su mantenimiento en las demás provincias del país
Garantizar el acceso a servicios de agua y saneamiento en la mayoría de las zonas urbanas y rurales del país	Agua y saneamiento	Incrementar la cobertura y la calidad, y mejorar la gestión de los servicios de agua y saneamiento en las demás provincias
Promover la adopción de medidas que aseguren un abastecimiento permanente de energía, en lo que se refiere a la gestión de hidrocarburos y a la energía eléctrica generada a partir de diferentes fuentes	Energía	Reducir los costos marginales de generación por cada incremento de capacidad de transmisión e interconexión de electricidad
		Fortalecer el marco institucional del mercado de electricidad
		Incrementar la generación eléctrica mediante fuentes de energía renovables
		Aumentar la eficiencia energética
Garantizar educación de calidad con igualdad de oportunidades para hombres y mujeres	Educación	Mejorar la calidad y la retención escolar y ampliar la cobertura de educación en territorios indígenas
Garantizar el acceso a servicios básicos de salud de calidad, dando prioridad a la atención primaria y a la expansión de la red hospitalaria.	Salud	Reducir la mortalidad materna
		Reducir la mortalidad infantil
		Reducir la desnutrición crónica
<b>Sistemas nacionales</b>		
Modernizar la administración financiera, fortaleciendo el capital institucional para diseñar y evaluar inversiones	Gestión financiera y adquisiciones del gobierno	Utilizar el Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA)
		Fortalecer la capacidad institucional y las funciones del sistema de adquisiciones del gobierno
Modernizar la gestión ambiental	Sistemas ambientales	Consolidar el marco institucional, jurídico y normativo para la gestión ambiental

**C. Cartera operativa del Banco para 2010-2014<sup>21</sup>**

**3.3 A los efectos de esta evaluación, OVE analizará todas las operaciones de cooperación técnica y préstamo con y sin garantía soberana (excluidas las del FOMIN y la CII) activas o aprobadas entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de**

- diciembre de 2014 (Anexo 5).** Este total incluye 55 operaciones heredadas (aprobadas en el marco de estrategias previas del Banco) con un saldo no desembolsado de aproximadamente US\$963 millones al comienzo del período que abarca la evaluación y 65 operaciones nuevas que se aprobaron durante la Estrategia de País vigente por un total de US\$1.865 millones.
- 3.4 **En la Estrategia de País 2010-2014 se estimaba el marco financiero del Banco para aprobaciones de préstamos con garantía soberana en US\$990 millones, que “conjuntamente con la cartera existente, permitirá desembolsar recursos que mantendrían al BID con una participación promedio del 15% en el financiamiento externo del país”.** Entre enero de 2010 y abril de 2014 se aprobaron 16 préstamos con garantía soberana por un total de US\$1.754 millones, lo que representa un incremento de US\$764 millones con respecto al monto global propuesto. Este total incluye cinco préstamos programáticos en apoyo de reformas de política (US\$900 millones), un préstamo contingente para emergencias por desastres naturales (US\$100 millones), una garantía para fortalecer la gestión macrofinanciera y fiscal (US\$350 millones), una Facilidad de Respuesta Inmediata para Emergencias (US\$20 millones) y ocho préstamos de inversión (US\$384 millones).
- 3.5 **Cuarenta y tres préstamos con garantía soberana representan alrededor de tres cuartos del valor original aprobado de la cartera operativa total (Anexo 6).** Los 16 préstamos con garantía soberana que se agregaron durante el período en que estuvo activa la estrategia representan casi dos tercios del valor total de este tipo de préstamos. Estas operaciones se orientan principalmente al fortalecimiento de las finanzas públicas<sup>22</sup> y a la implementación de marcos modernos de política para la gestión del riesgo de desastres y el cambio climático<sup>23</sup>. El sector energético constituyó casi 20% del volumen aprobado de los préstamos heredados, e incluyó la primera etapa de una serie de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política destinados a mejorar y consolidar la capacidad institucional de ese sector<sup>24</sup>.
- 3.6 **Diecinueve préstamos sin garantía soberana<sup>25</sup> representan alrededor de 20% (US\$616 millones) del valor total aprobado de la cartera (Anexo 7).** Aunque apenas poco más de la mitad (11) de estas operaciones fueron aprobadas durante la Estrategia de País vigente, representan solo 11% (US\$68,7 millones) de la cartera total de operaciones sin garantía soberana en términos de volumen. Los ocho préstamos restantes fueron aprobados entre 2007 y 2009, e incluyen US\$400 millones para financiar la ampliación del Canal de Panamá. Los Programas de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior (12) comprenden casi dos tercios de la cartera de préstamos sin garantía soberana en términos de cantidad de operaciones, pero representan menos de 20% del volumen total.
- 3.7 **Cincuenta y ocho operaciones de cooperación técnica no reembolsable representan menos de 2% (US\$58,1 millones) del valor original aprobado de la cartera operativa (Anexo 8).** De estas operaciones, 38 (US\$46,4 millones)

fueron aprobadas durante el período de evaluación. La mayoría de los recursos de cooperación técnica se destinaron a inversiones sociales (US\$29,1 millones), seguidas de los sectores de agua y saneamiento y de medioambiente y desastres naturales (US\$10,5 millones y US\$5,5 millones, respectivamente). En el caso de la inversión social, se financió un elevado monto de recursos no reembolsables (US\$21,7 millones) con cargo a la Cuenta Marco de la Comisión Europea para la Ampliación del Programa de Seguridad Integral en Panamá. En lo que respecta a agua y saneamiento, el Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento aportó recursos no reembolsables por valor de US\$7,5 millones para mejorar los servicios en comunidades rurales e indígenas, y recursos no reembolsables por un monto de US\$4 millones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial apoyaron la conservación de la biodiversidad mediante ecoturismo de bajo impacto en zonas protegidas.

#### **D. Otros socios para el desarrollo**

- 3.8 **En Panamá existen 13 instituciones de desarrollo importantes, de las cuales el BID, la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Europeo de Inversiones, el Banco Mundial, el FMI y la Corporación Financiera Internacional son los prestamistas multilaterales primarios.** Panamá también recibe apoyo de organismos bilaterales, como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. En ocasiones, el Banco ha apalancado su reputación de institución financiera sólida y gran colaborador para atraer socios adicionales.

### **IV. ALCANCE Y ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN**

- 4.1 **Durante el período del análisis, el Banco estaba participando en una amplia gama de sectores (Anexo 5).** Habida cuenta del importante apoyo financiero recibido por medio de préstamos en apoyo de reformas de política, en esta evaluación se prestará atención a esas operaciones y a sus operaciones de cooperación técnica conexas.
- 4.2 **Teniendo en cuenta el mandato de OVE de proporcionar oportunamente lecciones aprendidas y recomendaciones para la próxima Estrategia de País, la Evaluación del Programa de País se centrará en las operaciones de préstamo con garantía soberana y sin garantía soberana (SCF) aprobadas entre enero de 2010 y junio de 2014, y en las operaciones que fueron aprobadas durante estrategias previas y que tenían un saldo no desembolsado de por lo menos 20% al comienzo del período de evaluación.** Con respecto a las operaciones no reembolsables y productos no financieros, la evaluación se centrará en los que estaban directamente vinculados a la cartera de préstamos. No evaluará el desempeño de los proyectos de la Corporación Interamericana de Inversiones ni de las operaciones del FOMIN.

## V. PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN

5.1 **En la Evaluación del Programa de País se analizará si el programa ejecutado por el Banco era congruente con las necesidades de desarrollo de Panamá, con los objetivos definidos en la Estrategia de País y con las recomendaciones previas de dicha evaluación.** En la Evaluación del Programa de País también se examinará la evolución del programa del Banco y su adaptación a las cambiantes prioridades macroeconómicas del país. A continuación se incluyen preguntas específicas con respecto a la pertinencia, implementación, eficacia y sostenibilidad del apoyo del Banco a Panamá.

### A. Pertinencia

5.2 **La pertinencia se refiere al “grado de congruencia de la formulación y los objetivos de la estrategia y el programa de asistencia del Banco con las necesidades del país y con los planes de desarrollo y las prioridades del gobierno” (documento RE-348-3).** Bajo este encabezamiento, la Evaluación del Programa de País abordará las siguientes preguntas:

- (i) ¿En qué medida eran los objetivos estratégicos del Banco, tal como se definen en la Estrategia de País, congruentes con los desafíos de desarrollo y las prioridades del gobierno de Panamá?
- (ii) ¿En qué medida el programa operativo del Banco era coherente con los objetivos de la Estrategia de País y respondía a los desafíos cambiantes de desarrollo del país que iban surgiendo en materia de finanzas públicas, reducción de la pobreza y desigualdad del ingreso?
- (iii) ¿Cuán pertinente era el modelo de negocio del Banco para las necesidades del país? ¿Cuán apropiado era el financiamiento global y la combinación específica de instrumentos del Banco utilizados, y en qué medida apoyaban el logro de los objetivos estratégicos del Banco?
- (iv) En el contexto del programa de inversión pública de Panamá, ¿en qué medida pudo el Banco mantener una posición pertinente con respecto a otras fuentes de financiamiento? ¿En qué medida el Banco tomó en cuenta los programas de otros socios para el desarrollo y se coordinó con ellos?

### B. Implementación y eficacia

5.3 **Al evaluar la ejecución del programa del Banco, la eficacia se refiere a “la medida en que se alcanzaron las intenciones y los objetivos con los instrumentos de asistencia [en la estrategia y el programa de país]” (documento RE-348-3).** La evaluación abordará, entre otras, las siguientes preguntas:

- (i) ¿En qué medida se ha avanzado hacia el logro de los objetivos estratégicos de la Estrategia de País del Banco? ¿En qué medida contribuyó la cartera operativa a este avance?

- (ii) ¿Fueron eficaces las reformas y los mecanismos institucionales respaldados por los préstamos en apoyo de reformas de política? ¿Qué importancia revistieron las operaciones de cooperación técnica conexas para respaldar la calidad de las reformas de política? ¿Agregaron valor?
- (iii) ¿En qué medida se lograron los resultados fijados como meta en las operaciones del Banco con y sin garantía soberana? ¿Es posible atribuir estos resultados a las intervenciones del Banco?
- (iv) ¿Qué factores explican el éxito o las restricciones en la ejecución de los proyectos? ¿Fueron los obstáculos en la ejecución más agudos en ciertos sectores? ¿En qué medida eran las operaciones del Banco congruentes con la capacidad y las limitaciones del país y de la Representación?
- (v) ¿Qué hizo el Banco para fortalecer los sistemas nacionales? ¿Está utilizando el Banco estos sistemas?

## C. Sostenibilidad

5.4 **La sostenibilidad se refiere a “la probabilidad de que los resultados reales y previstos resistan los riesgos después de que concluya el programa” (documento RE-348-3).** La evaluación abordará las siguientes preguntas:

- (i) ¿Cuál es la probabilidad de que las intervenciones del Banco sean sostenibles? ¿Existen pruebas que lo demuestren? ¿Cómo trató aquellos casos en los cuales las reformas o sus resultados no se han sostenido?
- (ii) ¿De qué manera apoyó el Banco al gobierno o a las organizaciones locales para establecer mecanismos institucionales duraderos y sus respectivas asignaciones financieras tras la conclusión del programa?
- (iii) ¿En qué medida el Banco consideró el contexto local, en particular las implicaciones de prácticas muy arraigadas en comunidades rurales e indígenas, al evaluar la sostenibilidad financiera y ambiental de sus intervenciones locales/comunitarias?

## VI. METODOLOGÍA

6.1 **Para responder a estas preguntas, en la evaluación se utilizarán diferentes fuentes de información, todas las cuales se detallan en la Matriz de Evaluación adjunta.** Esta combinación de métodos incluye entrevistas con partes interesadas clave y observadores informados: actuales y antiguos funcionarios del gobierno, líderes y personal (técnico y administrativo) de la unidad ejecutora de proyecto, gerentes y personal técnico del BID (sobre todo jefes de equipo de proyectos del Banco y especialistas sectoriales del Banco), representantes pertinentes de otros organismos internacionales (sobre todo del FMI, el Banco Mundial y la CAF) y representantes de la sociedad civil, ONG y centros de investigación panameños familiarizados con los desafíos de desarrollo de Panamá o con el programa del

Banco. Se utilizarán datos e información del BID y de otras fuentes, principalmente del Gobierno de Panamá, el Banco Central, el FMI, el Banco Mundial y la CAF, para documentar e interpretar en qué medida se han materializado, o no, el impacto y los resultados fijados como meta de la Estrategia de País y de las operaciones del Banco, y la posible relación causal con las reformas respaldadas por el Banco.

- 6.2 **OVE también analizará las estrategias de país actuales y previas, los documentos de programación de país, las propuestas de préstamo y recursos no reembolsables, los informes de seguimiento y terminación, las evaluaciones de proyectos y otro material pertinente elaborado por el Banco y los organismos ejecutores.** OVE complementará el análisis de entrevistas y documentos con un análisis estadístico de las bases de datos administrativas del Banco, según corresponda. En años anteriores se utilizaron las siguientes bases de datos: presupuesto administrativo (BUDGET), preparación de proyectos (OPUS), condiciones contractuales (OPMAS), adquisiciones (PRISM), uso del tiempo del personal (TRS) y transacciones financieras (LMS).

## VII. EQUIPO Y CRONOGRAMA

- 7.1 El equipo de evaluación está integrado por Michelle Fryer (jefa de equipo), César Bouillon, José Fajgenbaum, Alejandro Guerrero, Ana María Linares, José Claudio Pires, Santiago Ramírez, Miguel Soldano, Alejandro Soriano y Yariela Ceballos.
- 7.2 A continuación se presenta el cronograma previsto para la evaluación:

Actividad	Fecha
Misiones de evaluación	Abril y junio de 2014
Análisis interno de OVE	Octubre de 2014
Análisis externo de gobierno y gestión	Noviembre de 2014
Enviado a SEC para su traducción final	Diciembre de 2014
Discusión de la Evaluación del Programa de País en el Directorio Ejecutivo	Enero de 2015

<b>Matriz de Evaluación</b>			
<b>Preguntas de la evaluación</b>	<b>Fuente de información</b>	<b>Metodología de recopilación de datos</b>	<b>Tipo de análisis</b>
<b>Pertinencia</b>			
¿En qué medida eran los objetivos estratégicos del Banco, tal como se definen en la Estrategia de País, congruentes con los desafíos de desarrollo y las prioridades del gobierno de Panamá?	Estrategias de país, actualizaciones de la Estrategia de País, documentos de programación de país, documento de desarrollo nacional, estudios de diagnóstico realizados por el BID, el FMI y el Banco Mundial, entrevistas con partes interesadas clave.	Análisis de la cartera	Identificación y referencias cruzadas de los objetivos estratégicos con los desafíos de desarrollo y las prioridades del gobierno.
¿En qué medida el programa operativo del Banco era coherente con los objetivos de la Estrategia de País y respondía a los desafíos cambiantes para el desarrollo del país que iban surgiendo en materia de finanzas públicas, reducción de la pobreza y desigualdad del ingreso?	Estrategias de país, actualizaciones de la Estrategia de País, documentos de programación de país, documento de desarrollo nacional, evaluaciones macroeconómicas independientes, informes macroeconómicos, almacenamiento masivo de datos (OPS, OVEDA, Finance Data Mart, FIN LMS), estudios de diagnóstico realizados por el BID, el FMI y el Banco Mundial, entrevistas con partes interesadas clave.	Análisis de la cartera, entrevistas con partes interesadas.	Análisis de la Estrategia de País, referencias cruzadas de los objetivos estratégicos con el contexto macroeconómico.
¿Cuán pertinente era el modelo de negocio del Banco para las necesidades del país? ¿Cuán apropiado era el financiamiento global y la combinación específica de instrumentos del Banco utilizados, y en qué medida apoyaban el logro de los objetivos estratégicos del Banco?	Datos del almacenamiento masivo del Banco (OPS, OVEDA, Finance Data Mart, FIN LMS), documentos de proyectos, entrevistas con partes interesadas, estudios de diagnóstico realizados por el BID, el FMI y el Banco Mundial.	Análisis de la cartera, entrevistas con partes interesadas.	Evaluación de la combinación programática con base en su congruencia con los objetivos estratégicos de la Estrategia de País, los desafíos de desarrollo clave y las prioridades del gobierno.

<b>Matriz de Evaluación</b>			
<b>Preguntas de la evaluación</b>	<b>Fuente de información</b>	<b>Metodología de recopilación de datos</b>	<b>Tipo de análisis</b>
En el contexto del programa de inversión pública de Panamá, ¿en qué medida pudo el Banco mantener una posición pertinente con respecto a otras fuentes de financiamiento? ¿En qué medida el Banco tomó en cuenta los programas de otros socios para el desarrollo y se coordinó con ellos?	Estrategias de país, actualizaciones de la Estrategia de País, documentos de programación de país, documento de desarrollo nacional, estudios de diagnóstico realizados por el BID, el FMI y el Banco Mundial, entrevistas con partes interesadas clave, incluidas IFI y organismos bilaterales.	Análisis de la cartera, entrevistas con partes interesadas en el Banco y el gobierno.	Análisis comparativo de los sectores de la población afectados por la pobreza, incluidas las comunidades indígenas, con base en la orientación geográfica de la cartera, información de la encuesta de hogares y estudios de caso de comunidades indígenas.
¿En qué medida abordó el programa operativo las causas fundamentales de los desafíos de desarrollo de Panamá? ¿En qué medida se enfocó en sectores de la población con mayor demanda de estas oportunidades?	Estrategias de país, actualizaciones de la Estrategia de País, documentos de programación de país, informes de seguimiento de proyectos, informes de terminación de proyectos (ITP), estudios de diagnóstico realizados por el BID, el FMI y el Banco Mundial, entrevistas con partes interesadas clave, encuestas de hogares, visitas sobre el terreno.	Análisis de la cartera, entrevistas con partes interesadas.	Evaluación de la carga de trabajo, cancelaciones, demoras, obstáculos en la ejecución, sistemas nacionales.
<b>Implementación y eficacia</b>			
¿Qué factores explican el éxito o las restricciones en la ejecución de los proyectos? ¿Fueron los obstáculos en la ejecución más agudos en ciertos sectores? ¿En qué medida eran las operaciones del Banco congruentes con la capacidad y las limitaciones del país y de la Representación?	Documentos de préstamos, perfiles de cooperación técnica, PMR, ITP, informes de cartera, datos del Gobierno de Panamá, del BID, del Banco Mundial y del FMI, entrevistas con partes interesadas clave, encuestas, visitas sobre el terreno.	Análisis de la cartera, entrevistas con partes interesadas.	Análisis de los formatos de evaluación y resultados de las entrevistas.

<b>Matriz de Evaluación</b>			
<b>Preguntas de la evaluación</b>	<b>Fuente de información</b>	<b>Metodología de recopilación de datos</b>	<b>Tipo de análisis</b>
¿Qué hizo el Banco para fortalecer los sistemas nacionales? ¿Está utilizando el Banco estos sistemas?	Documentos de préstamos, perfiles de cooperación técnica, PMR, ITP, informes de cartera, datos del Gobierno de Panamá, el BID, el Banco Mundial y el FMI, entrevistas con partes interesadas clave, encuestas, visitas sobre el terreno.	Análisis de la cartera, entrevistas con partes interesadas.	Análisis de documentos de préstamo, formatos de evaluación y resultados de las entrevistas.
¿En qué medida se lograron los resultados fijados como meta en las operaciones del Banco con y sin garantía soberana? ¿Es posible documentar la atribución del Banco?	Documentos de préstamos, perfiles de cooperación técnica, PMR, ITP, informes de cartera, datos del Gobierno de Panamá, el BID, el Banco Mundial y el FMI, entrevistas con partes interesadas clave, visitas sobre el terreno.	Análisis de la cartera, entrevistas con partes interesadas.	Análisis de la cartera; análisis de los formatos de evaluación y resultados de las entrevistas.
¿Fueron eficaces las reformas y los mecanismos institucionales respaldados por los préstamos en apoyo de reformas de política? ¿Qué importancia revistieron las operaciones de cooperación técnica conexas para respaldar la calidad de las reformas de política? ¿Agregaron valor?	Documentos de préstamos, perfiles de cooperación técnica, documentos de programación de país, entrevistas con partes interesadas clave.	Análisis de la cartera, entrevistas con partes interesadas.	Análisis de documentos de préstamo, formatos de evaluación y resultados de las entrevistas.
<b>Sostenibilidad</b>			
¿Cuál es la probabilidad de que las intervenciones del Banco sean sostenibles? ¿Existen pruebas que lo demuestren? ¿Cómo trató aquellos casos en los cuales las reformas o sus resultados no se han sostenido?	Informes de seguimiento de proyectos, ITP, informes de cartera, datos del Gobierno de Panamá, el BID, el Banco Mundial y el FMI, entrevistas con partes interesadas clave.	Análisis de la cartera, entrevistas con partes interesadas, visitas sobre el terreno.	Análisis de los formatos de evaluación y resultados de las entrevistas haciendo hincapié en la sostenibilidad.

<b>Matriz de Evaluación</b>			
<b>Preguntas de la evaluación</b>	<b>Fuente de información</b>	<b>Metodología de recopilación de datos</b>	<b>Tipo de análisis</b>
¿De qué manera apoyó el Banco al gobierno o a las organizaciones locales para establecer mecanismos institucionales duraderos y sus respectivas asignaciones financieras tras la conclusión del programa?	Documentos de préstamo, perfiles de cooperación técnica, informes de seguimiento de proyectos, ITP, informes de cartera, datos del Gobierno de Panamá, el BID, el Banco Mundial y el FMI, entrevistas con partes interesadas clave, visitas sobre el terreno.	Análisis de la cartera, entrevistas con partes interesadas.	Análisis de los formatos de evaluación y resultados de las entrevistas haciendo hincapié en la sostenibilidad.
¿En qué medida el Banco consideró el contexto local, en particular las implicaciones de prácticas muy arraigadas en comunidades rurales e indígenas, al evaluar la sostenibilidad financiera y ambiental de sus intervenciones locales/comunitarias?	Estrategias de país, actualizaciones de la Estrategia de País, documentos de programación de país, documento de desarrollo nacional, estudios de diagnóstico realizados por el BID, el FMI y el Banco Mundial, entrevistas con partes interesadas clave, encuestas de hogares, visitas sobre el terreno.	Análisis de la cartera, entrevistas con partes interesadas, visitas sobre el terreno.	Análisis de la cartera; análisis de los formatos de evaluación y resultados de las entrevistas.

**PANAMÁ: INDICADORES ECONÓMICOS ESPECÍFICOS (2008-2013)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	(Variación porcentual)					
<b>Producción y precios</b>						
PIB real (precios de 1996)	8,4	3,9	7,5	10,9	10,8	8,5
Índice de precios al consumidor (fin de año)	7,3	1,9	4,9	6,3	5,7	4,0
<b>Sector financiero</b>						
Crédito interno	--	1,9	16,5	19,6	14,8	13,0
Masa monetaria ampliada	22,2	10,3	11,1	8,4	11,2	21,7
	(Como porcentaje del PIB)					
<b>Equilibrio entre ahorro e inversión</b>						
Inversión fija bruta	27,6	24,6	24,5	26,1	30,0	28,6
Ahorro nacional bruto	16,7	23,9	14,7	16,1	19,4	18,9
<b>Finanzas Públicas</b>						
Ingresos y recursos no reembolsables	26,1	25,4	25,6	25,3	25,1	25,4
Gasto	25,7	26,4	27,5	27,6	28,0	28,2
Corriente, incluidos los intereses	18,7	19,1	19,1	18,8	19,3	18,4
De capital	7,0	7,3	8,4	8,8	8,7	9,8
Saldo global	2,5	-0,5	-3,4	-5,5	-5,1	-4,9
Saldo global, excluida la ACP	0,4	-1	-1,9	-2,3	-2,9	-2,8
<b>Sector externo</b>						
Cuenta corriente	-10,9	-0,7	-10,2	-12,2	-9,1	-8,9
Inversión extranjera directa	9,3	4,5	8,1	10,3	9,4	9,2
<b>Deuda pública total 1/</b>	45,4	45,4	44,9	44,9	41,3	38,3
Externa 1/	36,9	42	40,4	38,6	33,1	31,8
Interna	8,5	3,4	4,5	6,2	8,1	6,5
<b>Partidas informativas:</b>						
PIB (en millones de US\$)	23.002	24.163	27.053	31.316	35.938	40.552
<b>Fuentes:</b> Contraloría General, Superintendencia de Bancos, FMI, The Economist Intelligence Unit. 1/ Incluye la Autoridad del Canal de Panamá (ACP).						

**PANAMÁ: CUENTAS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO  
(% DEL PIB, 2008-2013P)**

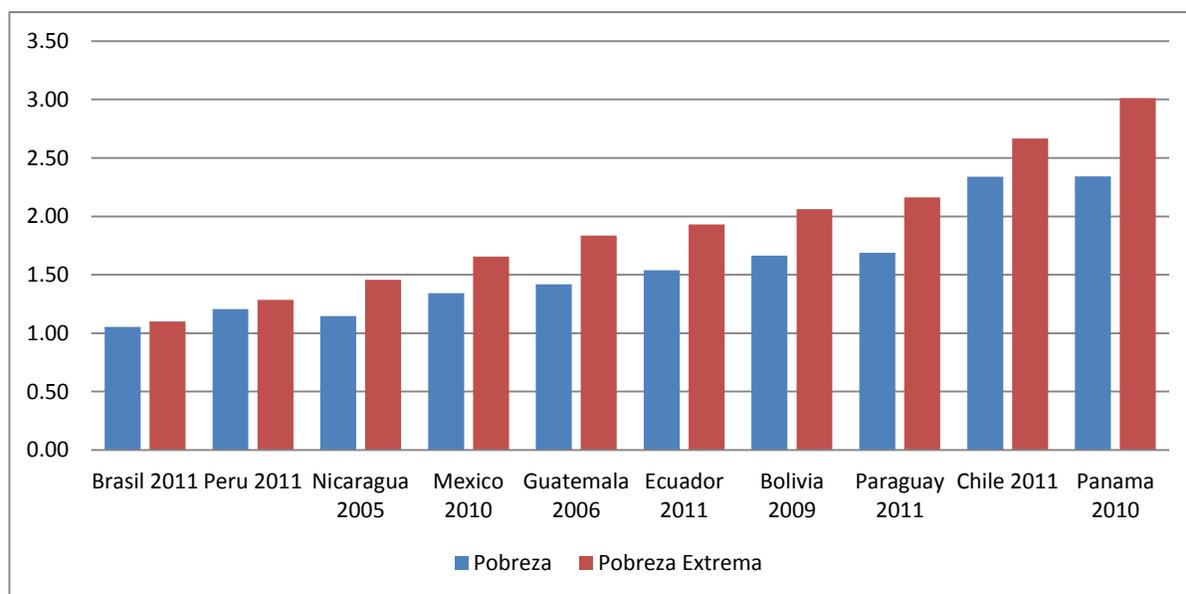
	2008	2009	2010	2011	2012	2013p
<b>Ingreso</b>	26,1	25,4	25,6	25,3	25,1	25,4
Ingreso corriente	24,7	24,9	25,1	25,2	25	25,3
Ingreso tributario	10,6	10,9	11,6	11,6	12,6	13,3
Ingreso no tributario del gobierno central	6,7	6,4	6,0	6,0	5,5	5,3
Del cual: derechos y dividendos del Canal de Panamá	3,0	3,2	3,1	3,4	2,6	2,4
Caja de Seguro Social	5,8	5,7	6,2	6,7	5,9	5,7
Resultado operativo de las empresas públicas	1,2	0,9	0,7	0,5	0,5	0,5
Otros <sup>2</sup>	0,4	1	0,5	0,4	0,4	0,4
Ingreso de capital	1,1	0,3	0,5	0,1	0,1	0,1
<b>Gasto</b>	25,7	26,4	27,5	27,6	28	28,2
Gasto primario corriente	15,6	16,2	16,4	16,4	17	16,4
Gobierno central	8,3	8,5	8,9	9,4	10,2	9,6
Resto del gobierno general	7,2	7,7	7,5	7,0	6,8	6,8
Caja de Seguro Social	6,5	6,9	6,8	6,4	6,2	6,1
Organismos descentralizados	0,7	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6
Intereses	3,1	2,9	2,7	2,4	2,3	2,0
Gasto de capital	7,0	7,3	8,4	8,8	8,7	9,8
<b>Saldo global, excluida la ACP</b>	0,4	-1,0	-1,9	-2,3	-2,9	-2,8
<b>Financiamiento</b>						
Externo	0,8	6,4	1,1	1,4	0,1	1,1
Interno	-1,2	-5,4	0,8	0,9	2,8	1,6
<b>Partidas informativas:</b>						
Deuda pública total <sup>1</sup>	45,4	45,4	44,9	44,9	41,3	38,3
Externa <sup>1</sup>	36,9	42	40,4	38,6	33,1	31,8
Interna	8,5	3,4	4,5	6,2	8,1	6,5
Saldo global, incluida la ACP <sup>3</sup>	2,5	-0,5	-3,4	-5,5	-5,1	-4,9
<b>Fuente:</b> Contraloría General, Ministerio de Economía y Finanzas y FMI.						
<sup>1</sup> Incluida la Autoridad del Canal de Panamá (ACP).						
<sup>2</sup> Incluidos los saldos del sector público no consolidado y el ingreso de los organismos descentralizados.						
<sup>3</sup> La ACP financia su déficit con sus propios recursos.						

### INCIDENCIA DE LA POBREZA EN PANAMÁ 2001 – 2011

	2001	2011
<b>Pobreza</b>	36,9	25,3
<b>Urbana</b>	25,6	15,5
<b>Rural</b>	55,2	43,6
<b>Pobreza extrema</b>	19,4	12,4
<b>Urbana</b>	9,4	4,7
<b>Rural</b>	35,5	26,8

Fuente: CEPAL

### INCIDENCIA DE LA POBREZA Y DE LA POBREZA EXTREMA EN POBLACIONES INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES COMO MÚLTIPLO DE LA DE POBLACIONES NO INDÍGENAS EN ZONAS RURALES



Fuente: CEPAL

### CARTERA OPERATIVA COMPLETA 2010-2014

Sector	Tipo de operación/ instrumento	Número total de operaciones activas 2010-2014	Operaciones activas al 6/2014	Monto actual aprobado de todas las operaciones (en millones de US\$)	Porcentaje desembolsado al 6/2013
Agricultura y desarrollo rural	Préstamo	3	1	107.410	95%
	Rec. no reemb.	1	1	0.024	100%
Agua y saneamiento	Préstamo	5	3	173.124	39%
	Rec. no reemb.	8	4	10.442	19%
Desarrollo urbano y vivienda	Préstamo	1	0	11.231	100%
	Rec. no reemb.	1	0	0.020	100%
Educación	Préstamo	3	2	158.126	54%
	Rec. no reemb.	2	1	0.557	43%
Energía	Préstamo	4	2	92.015	77%
	Rec. no reemb.	6	1	1.854	88%
Mercados financieros	Préstamo	4	0	340.000	100%
	Garantía	1	1	265.000	0%
Inversión social	Préstamo	4	0	87.837	106%
	Rec. no reemb.	10	3	25.176	12%
Medioambiente y desastres naturales	Préstamo	8	0	258.516	100%
	Préstamo contingente	1	1	100.000	0%
	Rec. no reemb.	5	1	5.233	24%
Desarrollo del sector privado	Préstamo	4	3	65.580	58%
	Rec. no reemb.	2	1	0.609	71%
Reforma y modernización del Estado	Préstamo	6	3	500.410	92%
	Rec. no reemb.	4	0	1.697	100%
Salud	Préstamo	1	1	50.000	18%
	Rec. no reemb.	4	2	2.788	51%
Ciencia y tecnología	Préstamo	1	1	19.700	74%
	Rec. no reemb.	4	1	0.544	94%
Comercio exterior	Préstamo	13	6	112.455	14%
Transporte	Préstamo	3	2	540.000	90%
	Rec. no reemb.	6	3	4.864	48%
Turismo sostenible	Rec. no reemb.	1	0	0.204	100%
Otros	Rec. no reemb.	4	1	0.670	82%
<b>Total préstamos</b>		<b>60</b>	<b>24</b>	<b>2,516.403</b>	<b>72%</b>
<b>Total préstamos contingentes</b>		<b>1</b>	<b>1</b>	<b>100.000</b>	<b>0%</b>
<b>Total garantías</b>		<b>1</b>	<b>1</b>	<b>265.000</b>	<b>0%</b>
<b>Total recursos no reembolsables</b>		<b>58</b>	<b>19</b>	<b>54.682</b>	<b>28%</b>
<b>Total operaciones activas de préstamo y recursos no reembolsables</b>		<b>120</b>	<b>45</b>	<b>2,936.084</b>	<b>71%</b>

**Nota:** A los efectos de esta evaluación, la cartera operativa completa está integrada por todas las operaciones de cooperación técnica y préstamo con y sin garantía soberana (excluidas las de la CII y el FOMIN) activas o aprobadas entre enero de 2010 y junio de 2014.

**CARTERA COMPLETA DE PRÉSTAMOS CON GARANTÍA SOBERANA 2010-2014**

Sector	Número de operación	Fecha de aprobación	Situación de la operación	Monto actual aprobado (millones de US\$)	Porcentaje desembolsado al 6/2014
<b>Agricultura y desarrollo rural</b>	PN-L1012	2008	Activa	63.000	41%
	PN-L1018	2007	Completada	44.410	125%
	PN0148	2002	Cancelada	0.000	
	<b>3</b>			<b>107.410</b>	
<b>Agua y saneamiento</b>	PN-L1053	2009	Activa	30.000	1%
	PN-L1042	2010	Activa	40.000	45%
	PN-L1093	2013	Activa	54.000	0%
	PN0152	2006	Completada	4.124	100%
	PN0062	2006	Completada	45.000	100%
<b>5</b>			<b>173.124</b>		
<b>Desarrollo urbano y vivienda</b>	PN-L1002	2008	Completada	11.231	100%
<b>1</b>			<b>11.231</b>		
<b>Educación</b>	PN-L1064	2010	Activa	30.000	65%
	PN-L1072	2012	Activa	70.000	10%
	PN0069	1997	Completada	58.126	100%
<b>3</b>			<b>158.126</b>		
<b>Energía</b>	PN-L1095	2014	Activa	20.000	0%
	PN0150	2006	Completada	20.778	100%
	PN-L1031	2008	Completada	11.237	100%
<b>3</b>			<b>52.015</b>		
<b>Mercados financieros</b>	PN-L1086***	2012	Activa	265.000	0%
	PN-L1100*	2014	Completada	300.000	100%
<b>2</b>			<b>565.000</b>		
<b>Inversión social</b>	PN0125	2002	Completada	4.165	100%
	PN0144	2003	Completada	7.502	100%
	PN-L1005	2006	Completada	56.000	110%
	PN-L1007	2007	Completada	20.170	100%
<b>4</b>			<b>87.837</b>		

Sector	Número de operación	Fecha de aprobación	Situación de la operación	Monto actual aprobado (millones de US\$)	Porcentaje desembolsado al 6/2014
Medioambiente y desastres naturales	PN-X1007**	2012	Contingente	100.000	
	PN0139	2005	Completada	19.860	100%
	PN-L1017	2007	Completada	17.000	100%
	PN-L1013	2007	Completada	4.952	100%
	PN-L1071*	2011	Completada	16.704	100%
	PN-L1070*	2011	Completada	100.000	100%
	PN-L1074*	2012	Completada	100.000	100%
	PN-L1016	2007	Cancelada	0.000	
	PN-L1019	2008	Cancelada	0.000	
	<b>9</b>			<b>358.516</b>	
Desarrollo del sector privado	PN-L1014	2007	Activa	33.261	99%
	PN-L1009	2006	Completada	4.819	100%
		<b>2</b>			<b>38.080</b>
Reforma y modernización del Estado	PN-L1003	2006	Activa	22.700	77%
	PN0157	2007	Activa	21.600	86%
	PN-L1066	2011	Activa	50.000	32%
	PN0143	2003	Completada	6.111	100%
	PN-L1067*	2010	Completada	200.000	100%
	PN-L1089*	2013	Completada	200.000	100%
	<b>6</b>			<b>500.411</b>	
Salud	PN-L1068	2011	Activa	50.000	18%
		<b>1</b>		<b>50.000</b>	
Ciencia y tecnología	PN0158	2008	Activa	19.700	74%
		<b>1</b>		<b>19.700</b>	
Comercio exterior	PN-L1001	2005	Completada	4.284	100%
		<b>1</b>		<b>4.284</b>	
Transporte	PN-L1047	2010	Activa	70.000	22%
	PN-L1010	2006	Activa	70.000	100%
		<b>2</b>		<b>140.000</b>	
<b>Total</b>	<b>41</b>			<b>1,700.733</b>	
* Préstamos Programáticos en Apoyo de Reformas de Política. ** Préstamo Contingente para Emergencias por Desastres Naturales. *** Garantía.					
Nota: A los efectos de esta evaluación, la cartera operativa completa está integrada por todas las operaciones de cooperación técnica y préstamo con y sin garantía soberana (excluidas las de la CII y el FOMIN) activas o aprobadas entre enero de 2010 y junio de 2014.					

**CARTERA COMPLETA DE PRÉSTAMOS AL SECTOR PRIVADO 2010 – 2014**

<b>Sector</b>	<b>Número de operación</b>	<b>Fecha de aprobación</b>	<b>Situación de la operación</b>	<b>Monto actual aprobado (millones de US\$)</b>	<b>Porcentaje desembolsado al 6/2014</b>
<b>Energía</b>	PN-L1054	2009	Activa	40.000	97%
	<b>1</b>			<b>40.000</b>	
<b>Mercados financieros</b>	PN-L1049	2009	Completada	15.000	100%
	PN-L1056	2009	Completada	20.000	100%
	PN-L1084	2012	Completada	5.000	100%
	<b>3</b>			<b>40.000</b>	
<b>Desarrollo del sector privado</b>	PN-L1099	2013	Activa	20.000	0%
	PN-L1092	2013	Activa	7.500	0%
	<b>2</b>			<b>27.500</b>	
<b>Comercio exterior</b>	PN-L1030	2007	Activa	12.000	0%
	PN-L1038	2008	Activa	10.000	0%
	PN-L1039	2008	Activa	40.000	0%
	PN-L1027	2009	Activa	10.000	0%
	PN-L1065	2010	Activa	5.000	0%
	PN-L1060	2010	Activa	20.000	0%
	PN-L1081	2011	Completada	2.000	100%
	PN-L1082	2011	Completada	4.170	100%
	PN-L1083	2011	Completada	1.000	100%
	PN-L1079	2011	Completada	1.000	100%
	PN-L1087	2012	Completada	2.000	100%
	PN-L1085	2012	Completada	1.000	100%
	<b>12</b>			<b>108.171</b>	
<b>Transporte</b>	PN-L1032	2008	Completada	400.000	100%
	<b>1</b>			<b>400.000</b>	
<b>Total</b>	<b>19</b>			<b>615.671</b>	

Nota: A los efectos de esta evaluación, la cartera completa de préstamos al sector privado está integrada por todos los préstamos sin garantía soberana (excluidos los de la CII y el FOMIN) activos o aprobados entre el 1 de enero de 2010 y el 30 de abril de 2014.

**CARTERA DE RECURSOS NO REEMBOLSABLES 2010-2014**

Sector	Número de operación	Fecha de aprobación	Situación de la operación	Monto actual aprobado	Porcentaje desembolsado al 6/2014
Agricultura y desarrollo rural	PN-T1055	2009	Completada	0.024	100%
	<b>1</b>			<b>0.024</b>	
Agua y Saneamiento	PN-G1003	2012	Activa	7.500	0%
	PN-T1101	2012	Activa	0.300	18%
	PN-T1093	2012	Activa	0.300	18%
	PN-T1107	2013	Activa	0.250	23%
	PN-T1020	2006	Completada	0.343	100%
	PN-T1064	2009	Completada	0.750	100%
	PN-T1079	2010	Completada	0.249	100%
	PN-T1106	2013	Completada	0.750	20%
<b>8</b>			<b>10.442</b>		
Desarrollo urbano y vivienda	PN-T1116	2013	Completada	0.020	100%
	<b>1</b>			<b>0.020</b>	
Educación	PN-T1083	2012	Activa	0.450	30%
	PN-T1080	2010	Completada	0.107	100%
	<b>2</b>			<b>0.557</b>	
Energía	PN-T1118	2013	Activa	0.280	21%
	PN-T1054	2008	Completada	0.080	100%
	PN-T1047	2008	Completada	0.347	100%
	PN-T1042	2008	Completada	0.747	100%
	PN-T1063	2009	Completada	0.400	100%
	PN-X1005	2010	Cancelada	0.000	
<b>6</b>			<b>1.854</b>		
Inversión social	PN-T1082	2012	Activa	0.300	33%
	PN-T1105	2013	Activa	0.350	4%
	PN-X1011	2013	Activa	21.700	0%
	PN-T1019	2006	Completada	0.309	100%
	PN-T1032	2007	Completada	1.347	100%
	PN-T1060	2008	Completada	0.093	100%
	PN-T1058	2008	Completada	0.389	100%
	PN-T1077	2011	Completada	0.195	100%
	PN-T1094	2012	Completada	0.487	100%
	PN-T1113	2013	Completada	0.006	100%
<b>10</b>			<b>25.176</b>		

Sector	Número de operación	Fecha de aprobación	Situación de la operación	Monto actual aprobado	Porcentaje desembolsado al 6/2014
Medio ambiente y desastres naturales	PN-X1003	2011	Activa	4.000	0%
	PN-T1059	2008	Completada	0.488	100%
	PN-T1089	2011	Completada	0.534	100%
	PN-T1109	2012	Completada	0.200	100%
	PN-T1102	2012	Completada	0.012	100%
	<b>5</b>			<b>5.233</b>	
Desarrollo del sector privado	PN-T1097	2012	Activa	0.375	53%
	PN-T1092	2011	Completada	0.234	100%
	<b>2</b>			<b>0.609</b>	
Reforma y modernización del Estado	PN-T1024	2008	Completada	1.500	100%
	PN-T1076	2009	Completada	0.005	100%
	PN-T1091	2011	Completada	0.178	100%
	PN-T1114	2013	Completada	0.015	100%
	<b>4</b>			<b>1.697</b>	
Salud	PN-G1001	2011	Activa	2.000	54%
	PN-T1104	2013	Activa	0.500	10%
	PN-T1088	2011	Completada	0.200	100%
	PN-T1095	2012	Completada	0.088	100%
	<b>4</b>			<b>2.788</b>	
Ciencia y tecnología	PN-T1096	2012	Activa	0.080	62%
	PN-T1043	2008	Completada	0.148	100%
	PN-T1053	2008	Completada	0.277	100%
	PN-T1065	2010	Completada	0.040	100%
	<b>4</b>			<b>0.544</b>	
Transporte	PN-T1112	2013	Activa	0.700	0%
	PN-T1108	2013	Activa	0.450	27%
	PN-T1117	2013	Activa	1.500	0%
	PN-T1045	2008	Completada	1.179	100%
	PN-T1075	2009	Completada	1.000	100%
	PN-T1068	2009	Completada	0.035	100%
	<b>6</b>			<b>4.864</b>	
Turismo sostenible	PN-T1033	2007	Completada	0.204	100%
	<b>1</b>			<b>0.204</b>	

Sector	Número de operación	Fecha de aprobación	Situación de la operación	Monto actual aprobado	Porcentaje desembolsado al 6/2014
<b>Otros</b>	PN-T1126	2014	Activa	0.203	51%
	PN-T1099	2012	Completada	0.213	100%
	PN-W1001	2013	Completada	0.052	69%
	PN-T1110	2013	Completada	0.201	99%
	<b>4</b>			<b>0.670</b>	
<b>Total</b>	<b>58</b>			<b>54.682</b>	

Nota: A los efectos de esta evaluación, la cartera completa de recursos no reembolsables está integrada por todos los recursos no reembolsables de cooperación técnica con garantía soberana activos o aprobados entre el 1 de enero de 2010 y el 30 de abril de 2014.

## NOTAS FINALES

---

- <sup>1</sup> Seguido por (PIB per cápita en 2012): Costa Rica (US\$9.386), Belize (US\$4.721. 2011), El Salvador (US\$3.790), Guatemala (US\$3.331), Honduras (US\$2.323) y Nicaragua (US\$1.754). Las cifras están expresadas en dólares estadounidenses constantes de 2005. Fuente: IDM 2013.
- <sup>2</sup> La Zona Libre de Colón es la segunda zona de libre comercio más grande del mundo, después de Hong Kong.
- <sup>3</sup> Según el censo de 2010, poco más de 12% de la población es indígena.
- <sup>4</sup> Se realizaron reformas en 2002, 2005, 2009 y 2010.
- <sup>5</sup> El vigoroso esfuerzo de ajuste de mediados de la década de 2000 creó un espacio fiscal que permitió la aplicación de medidas anticíclicas.
- <sup>6</sup> FMI (2013). Panamá: *Selected Issues*. Servicio de Publicaciones del Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C., marzo de 2013.
- <sup>7</sup> En el sector público no financiero no se incluye la Autoridad del Canal de Panamá.
- <sup>8</sup> Moody's confirmó la calificación crediticia de Panamá de Baa2 en 2014.
- <sup>9</sup> Estos bancos son: el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Europeo de Inversiones, la Corporación Financiera Internacional, el Banco del Japón para la Cooperación Internacional y la Corporación Andina de Fomento.
- <sup>10</sup> Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE) de la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE). Democracia y Desarrollo: Retos para un futuro sostenible. CADE Nacional. Abril de 2014.
- <sup>11</sup> Grupo del Banco Mundial. Osborne, T; Pachon, M. C.; Araya, G. E. *What drives the high price of road freight transport in Central America?* (2013).
- <sup>12</sup> Uno de esos programas es el de Visa de Naciones Amigas, mediante el cual los ciudadanos de 47 países pueden solicitar la residencia y adquirir la ciudadanía panameña. Otros programas en los que se otorgan visas especiales procuran atraer a extranjeros adinerados que estén dispuestos a invertir en Panamá, y a extranjeros que deseen mudarse a Panamá después de su jubilación; este último programa ha atraído a muchos estadounidenses, canadienses, europeos y latinoamericanos y ha generado un auge en la construcción residencial en el último decenio. Algunas revistas orientadas a lectores jubilados, califican a Panamá entre los mejores destinos para residir.
- <sup>13</sup> El desempleo juvenil es mucho más alto, principalmente debido a la deficiencia de habilidades. Los últimos datos de los que se dispone (tomados de Indexmundi.com) indican que en 2012 la tasa de desempleo de los jóvenes de entre 15 y 24 años de edad era de 14,6%.
- <sup>14</sup> Banco Mundial.
- <sup>15</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre Desarrollo Humano 2013.
- <sup>16</sup> El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) es una evaluación internacional que mide las competencias en lectura, matemáticas y ciencia de alumnos de 15 años de edad. PISA también incluye medidas de competencias generales o interdisciplinarias, como la resolución de problemas. PISA hace hincapié en las aptitudes funcionales que los alumnos han adquirido a medida que se acercan al final de la escolaridad obligatoria. Panamá optó por no participar en el PISA 2012.
- <sup>17</sup> El Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) es el estudio de mayor escala de la región sobre los logros educativos. Evalúa el desempeño en el aprendizaje en el tercer y sexto grados en matemáticas, lectoescritura, e incluye ciencias naturales para el sexto grado. En 2006, Panamá ocupó el puesto 14 de los 16 países de América Latina que participaron en el SERCE. Los resultados del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE), realizado en 2013, todavía no están disponibles.
- <sup>18</sup> CEPAL, 2010, *“La Economía del Cambio Climático: Resumen 2010”*.
- <sup>19</sup> Dilley, M. Chen, R.S., Deichman, U., Lerner-Lam, A.L. y Arnold, M., 2005, *“Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis”*. *Disaster Risk Management Series. No.5*.

- 
- <sup>20</sup> El Plan Estratégico del Gobierno de Panamá 2010-2014 tiene como objetivos mantener el crecimiento económico anual de 6%-9% y reducir la pobreza y la desigualdad del ingreso. Los servicios logísticos que agregan valor, el turismo, la agricultura y los servicios financieros han sido identificados como los motores del crecimiento en los cuales el país tiene o podría crear una ventaja competitiva sostenible, y donde las acciones del gobierno podrían emplearse más eficazmente para explotar el potencial de estos sectores. El plan contempla un aumento de 104% (US\$13.596 millones en total) en el programa de inversión pública para el período 2010-2014, cifra que se compara con US\$6.676 millones en inversiones realizadas en el período 2005-2009. De esta cantidad, aproximadamente 70% se asignaría a inversiones a largo plazo en infraestructura y 30% a infraestructura de carácter social, como construcción de escuelas, hospitales, viviendas, el Metro Urbano, alcantarillado y drenaje y nuevos centros penitenciarios.
- <sup>21</sup> En el caso de los proyectos activos y terminados, el financiamiento del BID al momento de la aprobación por parte del Directorio se expresa en millones de dólares estadounidenses. Ello no refleja ninguna cancelación. En el caso de los proyectos en preparación, el monto expresado corresponde al financiamiento estimado del BID.
- <sup>22</sup> PN-L1067: US\$200 millones, PN-L1089: US\$200 millones y PN-L1100: US\$300 millones.
- <sup>23</sup> Incluye dos etapas de US\$100 millones para el Programa de Reducción de Vulnerabilidad por Desastres Naturales y el Cambio Climático. La tercera fase de este préstamo programático en apoyo de reformas de política figuraba en el inventario de proyectos B para 2014 pero no fue aprobada (PN-L1088), adaptación (PN-L1070: US\$100 millones y PN-L1074: US\$100 millones).
- <sup>24</sup> PN-L1033: US\$100 millones.
- <sup>25</sup> En la Evaluación del Programa de País no se evaluarán las operaciones de la CII.