

Evaluación del Programa de País

# Panamá

2010-2014



Banco Interamericano de Desarrollo  
Mayo de 2015

---

Esta Evaluación del Programa de País (CPE) es la tercera evaluación independiente del programa del Banco Interamericano de Desarrollo (el Banco) con Panamá. Anteriores evaluaciones cubrieron el período 1991-2003 (RE-305), cuando el país estaba en transición hacia el control pleno de su principal activo económico, el Canal de Panamá, y del territorio e infraestructuras de la Zona del Canal, y el periodo 2005-2009 (RE-359), caracterizado por resultados macroeconómicos sólidos y una reforma importante fiscal. Este CPE abarca desde enero de 2010 hasta diciembre de 2014, años marcados por un amplio programa de inversión pública y una fuerte reducción del desempleo y de la pobreza, si bien acompañados por desigualdades en materia de ingresos.

De acuerdo con el protocolo del Banco para las Evaluaciones del Programa de País (RE-348-3), el objetivo principal de este tipo de evaluación es *“proporcionar información sobre el desempeño del Banco a nivel de país que sea creíble y útil, y que permita la incorporación de lecciones y recomendaciones que puedan utilizarse para mejorar la efectividad en el desarrollo de la estrategia general del Banco y el programa de asistencia al país.”* Como otros CPEs, esta evaluación busca examinar la relación del Banco con el país desde una perspectiva independiente, fortaleciendo la rendición de cuentas y facilitando el aprendizaje, para servir como contribución a la nueva estrategia de país para 2015-2019 que se encuentra en preparación.

En la preparación de este documento OVE entrevistó a las principales contrapartes del Banco incluyendo a las autoridades de Panamá, las unidades ejecutoras de proyectos, la sociedad civil y el sector privado, las agencias multilaterales con presencia en Panamá, y personal del Banco en Panamá y en la Sede. OVE también visitó proyectos financiados por el Banco a fin de evaluar su estado de avance y los desafíos que enfrentan en su implementación.

La cartera evaluada incluye tanto las operaciones aprobadas durante el período bajo revisión, como las aprobadas anteriormente, pero implementadas durante el período bajo revisión. El Capítulo 1 examina el desarrollo económico y social de Panamá durante 2010-2014 y considera las perspectivas a mediano plazo del país. El Capítulo 2 analiza la relevancia estratégica y financiera del programa del Banco y evalúa la eficacia de la ejecución. El Capítulo 3 discute los resultados obtenidos en los seis sectores estratégicos identificados por la Estrategia de País de 2010-2014 y evalúa el uso de los sistemas nacionales. El Capítulo 4 presenta las recomendaciones y observaciones finales. Los anexos proporcionan detalles de la cartera e incluyen información adicional que sirvió de apoyo al análisis de OVE.

**Evaluación de Programa de País:**

# **Panamá 2010-2014**

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE



**Banco Interamericano de Desarrollo**  
Mayo 2015



Este trabajo se distribuye bajo la licencia de Creative Commons [https://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/3.0/us/deed.es\\_ES](https://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/3.0/us/deed.es_ES) (CC BY-NC-ND 3.0 US). Usted es libre de compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato bajo las siguientes condiciones:



**Reconocimiento** — Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.



**No comercial** - No puede utilizar el material para una finalidad comercial.



**Sin obras derivadas** - Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

**No hay restricciones adicionales** — No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite.

El enlace URL incluye términos y condicionales adicionales de esta licencia.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2015**

Oficina de Evaluación y Supervisión  
1350 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
[www.iadb.org/evaluacion](http://www.iadb.org/evaluacion)

**RE-475-1**



SIGLAS Y ABREVIATURAS

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

<b>1. CONTEXTO DEL PROGRAMA DE PAÍS 2010-2014.....</b>	<b>1</b>
A. Desarrollo económico .....	1
B. Crecimiento desigual, inequidad y pobreza .....	5
<b>2. PROGRAMA DE PAÍS DEL BANCO PARA 2010-2014.....</b>	<b>9</b>
A. Relevancia del enfoque estratégico del Banco y programación operativa .....	9
B. Relevancia financiera y composición de la cartera operacional.....	12
C. Relevancia institucional y coordinación de donantes .....	20
D. Gestión de cartera .....	20
<b>3. EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA .....</b>	<b>23</b>
A. Resultados por sector prioritario y objetivo estratégico .....	24
B. Resultados en otros sectores .....	33
<b>4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>39</b>

NOTAS

[ANEXOS ELECTRÓNICOS](#)

[NOTA DE FORTALECIMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO](#)

ACP	Autoridad del Canal de Panamá
ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAPRA	Programa de Evaluación Probabilística de Riesgos
CGR	Contraloría General
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
CPE	Evaluación del Programa de País
CPD	Documentos de Programación de País
CPN	Oficina País de Panamá
CT	Cooperación Técnica
DPL	Préstamo de Desarrollo de Política <i>(por sus siglas en inglés)</i>
EP	Estrategia de País
FMI	Fondo Monetario Internacional
FAP	Fondo de Ahorro de Panamá
GS	Con Garantía Soberana
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDAAN	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
LRSF	Ley de Responsabilidad Social y Fiscal
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIF	Fondo Multilateral de Inversiones
OPUS	Sistema de Actualización de Operaciones <i>(por sus siglas en inglés)</i>
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBL	Préstamos Basados en Políticas
PBP	Préstamos Basados en Políticas Programáticas
PE	Profundidad Estructural
PEG	Plan Estratégico de Gobierno
PIB	Producto Interno Bruto
PNGR	Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres Naturales
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPP	Paridad de Poder Adquisitivo
PRODE	Proyecto de Desarrollo de la Educación
PYMEs	Empresas Pequeñas y Medianas
SGS	Préstamos sin Garantía Soberana
SIAFPA	Sistema Integrado de Administración Financiera
TFFP	Programa de Facilitación de Financiamiento al Comercio Exterior <i>(por sus siglas en inglés)</i>

Esta evaluación fue dirigida por Michelle Fryer bajo la dirección general de Cheryl W. Gray. El equipo incluyó a César Bouillon, Danya Churanek, José Fajgenbaum, Alejandro Guerrero, Ana María Linares, José Claudio Pires, Santiago Ramírez, Patricia Sadeghi, Miguel Soldano, Alejandro Soriano, Alayna Tetreault-Rooney y Yariela Zeballos. OVE agradece a las autoridades panameñas; gerentes y personal del BID y contrapartes de país; y representantes del sector privado de Panamá y la sociedad civil por la generosidad de su tiempo durante las entrevistas y en la recopilación de datos. El equipo también quiere agradecer a los colegas del Banco por proporcionar valiosas contribuciones durante las revisiones internas y externas.





Panamá tiene una población estimada de 3.8 millones de personas, de la cual 65% es urbana.

© Rita Willaert, 2008



# Resumen Ejecutivo

## CONTEXTO

**Panamá es un país pequeño de ingreso medio-alto con una economía abierta, cuya ubicación estratégica e integración en la economía mundial lo han puesto en camino a convertirse en un centro logístico regional. El país tiene una población estimada de 3.8 millones de personas, de la cual 65% es urbana. Es la economía de mayor crecimiento en América Latina y el Caribe, con una tasa promedio de crecimiento del PIB de 8,6% entre 2008 y 2013 y un PIB per cápita de US\$16.658 en 2013. El Canal de Panamá y un sector de servicios diversificado en materia de comercio y actividades financieras explican el exitoso desempeño de la economía. Además, el país se integró rápidamente en la economía global mediante una serie de Acuerdos de Libre Comercio y la creciente actividad de la Zona Libre de Colón.**

Panamá se caracteriza por contar con condiciones macroeconómicas estables ancladas por una dolarización completa, un robusto sistema bancario y la implementación de políticas fiscales sólidas. La deuda pública se redujo de 71,2% del PIB en 2001 a aproximadamente 45,4% en 2008 y a un estimado de 41,1% del PIB en 2013. Este descenso se debió a un fuerte crecimiento, a reformas fiscales y gasto corriente más ajustado (compensado por un aumento considerable en la inversión pública), así como a mayores transferencias de la Autoridad del Canal de Panamá. El fuerte esfuerzo de ajuste durante la última década creó el espacio fiscal para la implementación de medidas anticíclicas para mitigar el impacto de la crisis global. Además, Panamá formalizó su compromiso con políticas fiscales sólidas mediante la promulgación de la Ley de Responsabilidad Social y Fiscal (LRSF) en 2008 y la creación de un Fondo de Ahorro de Panamá en 2012. La LRSF estableció un límite de 1% del PIB en el déficit global del sector público no financiero, combinado con un límite de 40% del PIB para la deuda pública. El Fondo de Ahorro

de Panamá fue un paso importante hacia la gestión adecuada de los recursos públicos a futuro y hacia la limitación del efecto del “Mal Holandés” que podría generarse por el gasto de ingresos derivados de la ampliación del Canal.

A pesar de este progreso, Panamá tiene una estructura económica dual: los sectores dinámicos que impulsan el crecimiento han dejado atrás al resto de la economía. Existen brechas significativas entre los niveles de vida en el Corredor Ciudad de Panamá-Colón y los del resto del país, en particular, los de las comarcas indígenas. El acceso desigual a la infraestructura económica y social dentro de la región metropolitana es también un asunto urgente. En términos más generales, mientras que la combinación de fuerte crecimiento y de los programas directos de gobierno contribuyó a reducir la pobreza, la disminución se produjo a un ritmo más lento de lo esperado dadas las altas tasas de crecimiento. Las desigualdades persisten, con grandes disparidades en cuanto a ingreso, riqueza, geografía y etnicidad.

Si bien en conjunto la política fiscal ha sido fuerte, la capacidad de gestión en la mayoría de las entidades del sector público es débil, lo que ha dificultado el uso eficiente de los recursos públicos. Esta debilidad se evidencia claramente en el área de planificación y ejecución del gasto público. Aunque la LRSF requiere la formulación de un marco fiscal a mediano plazo para aumentar la eficiencia y supervisión del gasto público, Panamá no ha desarrollado un sistema integrado para diseñar, evaluar y supervisar los proyectos de inversión pública, ni un marco presupuestario basado en resultados.

El sector financiero de Panamá —un pilar de fortaleza del país— resistió la crisis financiera global y su supervisión se ha fortalecido, si bien todavía hay espacio para mejorar. La Superintendencia de Bancos ha adoptado una supervisión basada en riesgo y un aprovisionamiento dinámico (con base cíclica). Además, en ausencia de un Banco Central, se está avanzando hacia el establecimiento de una entidad prestamista de último recurso. Sin embargo, existe preocupación en cuanto a la débil supervisión de las instituciones financieras no bancarias, en particular las cooperativas. A pesar de que el periodo que cubre esta evaluación es 2010-2014, es importante destacar que en abril de 2015, Panamá aprobó la Ley 23 que aumenta el número de sectores sujetos a regulación y supervisión y consigna las debilidades en las áreas de lucha contra el lavado de dinero y el combate del terrorismo financiero, previamente identificados por el Fondo Monetario Internacional.

## **PROGRAMA DE PAÍS DEL BANCO PARA 2010-2014**

Desde 2010, el Banco enfocó su programa de país con Panamá en la profundización de las reformas económicas, el fortalecimiento de la infraestructura económica y social, y en abordar las necesidades para la entrega de servicios básicos en sectores clave, en particular los de agua y saneamiento, educación y salud. Según sus diagnósticos, el Banco estructuró su Estrategia de País (EP) 2010-2014 (GN-2596) alrededor de tres retos fundamentales de desarrollo: “(i) *fortalecer las finanzas públicas, aumentar los ingresos, y hacer más eficiente el gasto en sectores fundamentales bajo un marco de sostenibilidad fiscal a mediano plazo*; (ii)

*desarrollar infraestructura básica, con un enfoque en las provincias fuera del Corredor Ciudad de Panamá-Colón, ampliando así las oportunidades económicas y sociales para reducir los altos niveles de pobreza; y (iii) facilitar el acceso a servicios de calidad en educación, salud y nutrición, particularmente en los territorios indígenas y en las comunidades rurales.*” La EP también comprometió al Banco a intentar fortalecer los sistemas nacionales en las áreas de gestión financiera, contratación pública y medio ambiente. En general, la estrategia del Bancol fue consistente con los desafíos de desarrollo de Panamá y con la orientación del Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014.

Esta evaluación encontró una falta de coherencia entre la planificación estratégica y los ejercicios de programación del Banco por un lado, y la cartera operativa *de facto*, por el otro. Esta discrepancia refleja una debilidad inherente en los lineamientos del Banco para la elaboración de la estrategia y de la programación, que no requieren que el Banco incluya los sectores en los cuales ya tiene una cartera activa, independientemente del tamaño o relevancia de dicha cartera. Asimismo, el vínculo de la programación con la EP fue débil. Se aprobaron operaciones en casi el doble del número de sectores incluidos en la EP y el porcentaje de préstamos eliminados anualmente del plan de trabajo fue significativo.

Entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2014, el Banco aprobó aproximadamente US\$2.100 millones en nuevas operaciones financieras –un incremento del 60% frente a la anterior EP y un volumen sustancialmente mayor al previsto en la EP. Esta cantidad comprende 16 préstamos con Garantía Soberana (GS) por un total de US\$1.754 millones, 12 préstamos Sin Garantía Soberana (SGS) por US\$193 millones, y 47 cooperaciones técnicas y donaciones por cerca de US\$56 millones adicionales. La cartera heredada incluyó 35 préstamos activos (27 GS y 8 SGS) en 13 sectores, los cuales fueron aprobados antes del actual período de evaluación y se encontraban activos a principios de 2010, con un saldo no desembolsado cercano a US\$955 millones.

La cartera de préstamos estuvo basada en gran medida en instrumentos de apoyo presupuestario de rápido desembolso. De los préstamos con GS a Panamá, 72% (US\$1.250 millones) fueron préstamos de rápido desembolso: cinco préstamos basados en políticas (PBP) para fortalecer las finanzas públicas y la supervisión del sector financiero y para desarrollar los marcos de política para la gestión integrada del riesgo de desastres y una garantía de PBP para fortalecer la gestión macro financiera y fiscal. Este apoyo presupuestario fue instrumental en asistir los esfuerzos de Panamá para desarrollar un sólido marco de políticas macroeconómicas para el crecimiento. El Ministerio de Economía y Finanzas cuenta con que el Banco continúe proporcionando asesoramiento sobre políticas públicas y recursos de rápido desembolso que se han convertido en una fuente importante y confiable de financiamiento público. Sin embargo, cambios sucesivos en el enfoque de los préstamos programáticos truncaron tres de las cuatro series programáticas aprobadas para Panamá, lo que significó que no se materializaran 5 de los 11 PBLs con condiciones de profundidad estructural significativa, disminuyendo, por lo tanto, la relevancia de las series de préstamos propuestas.



Aunque el compromiso del BID giraba alrededor del apoyo presupuestario, el Banco también prestó un apoyo más limitado a otros sectores mediante los préstamos de inversión. Panamá solicitó apoyo del Banco para fortalecer la infraestructura económica y social y para enfrentar fallas críticas de mercado en el sector social. En este contexto, se aprobaron ocho préstamos de inversión por un total de US\$ 384 millones. Estas operaciones ofrecieron la oportunidad de concentrar los recursos financieros y técnicos en áreas fuera del Corredor Ciudad de Panamá-Colón, incluyendo las comarcas, y para asegurar que los programas y procesos importantes de carácter social, que toman tiempo para desarrollarse, siguieran adelante. En general, la cartera de proyectos de inversión demostró la capacidad del Banco para trabajar con los funcionarios del gobierno en la búsqueda de soluciones a algunos de los problemas más difíciles del país.

Por sector, la gestión del sector público (reforma y modernización del Estado) y los mercados financieros recibieron la mayor concentración de financiamiento con préstamos (62%), seguidos por el medio ambiente y desastres naturales (17%), que no fue identificado como un sector prioritario en la EP. El 21% restante del financiamiento total del Banco se dividió entre los sectores prioritarios que abordaron más directamente el reto de una economía dual: infraestructura (agua y saneamiento, transporte y energía), representó aproximadamente el 10% del volumen total de préstamos aprobados; el sector social (incluyendo educación y salud), el 8%; y el sector privado el 3%.

El Banco respondió a las necesidades cambiantes del gobierno en sectores que no fueron parte explícita de la EP para 2010-2014. En el área de desastres naturales y cambio climático, el Banco aprobó un programa de emergencia para abordar los daños graves por inundaciones y deslizamientos de tierras (PN-L1071). También aprobó una línea de crédito contingente *ex ante* que es inmediatamente accesible para gastos de emergencia en casos de desastres naturales catastróficos. Y aunque el Banco escogió no priorizar el sector financiero en su EP para el período, hubo un número significativo de operaciones sin garantía soberana de apoyo a bancos individuales.

## **EJECUCIÓN, EFECTIVIDAD Y SOSTENIBILIDAD**

Durante el período bajo evaluación, la distribución de los préstamos entre sectores estuvo sesgada hacia los PBL en áreas que no estaban directamente relacionadas con responder a la naturaleza dual de la economía panameña. Este sesgo se tradujo en un programa con un componente de inversión enfocado en los pobres, pero a una escala inadecuada frente a las disparidades sociales y económicas de una economía dual. De acuerdo al Sistema de Actualización de Operaciones (OPUS), solo 7 de los préstamos GS aprobados durante el período bajo revisión se enfocaban en pobreza, equidad social o indicadores prioritarios establecidos en el GCI-9. En términos de volumen, sólo el 16% de los US\$ 1.754 millones aprobados para préstamos SG se enfocaban en la pobreza o la equidad social.

La cartera de inversión del Banco añadió valor, a pesar de retrasos en la ejecución. En su mayor parte, los préstamos de inversión se centraron en la infraestructura social y

económica en provincias fuera del Corredor Ciudad de Panamá-Colón. Sin embargo, muchas de estas operaciones han sufrido retrasos significativos de ejecución, reflejo de diferentes grados de capacidad institucional en los ministerios ejecutores a nivel central y regional, las restricciones fiscales derivadas de la LRSF y los sistemas nacionales ineficientes. Problemas más específicos de implementación encontrados durante la evaluación incluyen la falta de apropiación por parte de actores clave (PBL fiscales); problemas con contratistas (sector de transporte); falta de voluntad política (agua y saneamiento así como competitividad); problemas de contratación (sector energía); complejidad del diseño, alta rotación de personal y fondos insuficientes para seguir adelante (sectores de educación y salud); y requisitos excesivos para la ejecución de las actividades (respuesta a emergencias por desastres naturales). La baja coordinación interinstitucional y sistemas de país ineficientes afectaron múltiples sectores.

De cara al futuro, la Oficina de Evaluación y Supervisión recomienda al Banco:

1. Trabajar con el cliente para estructurar la nueva EP y el trabajo analítico relacionado con ésta a partir de temas transversales clave como dualidad, pobreza, productividad e inequidad, y no a partir de sectores específicos.
2. Considerando el alto grado de desigualdad en el país y la lenta reducción de la pobreza, buscar alternativas para redoblar los esfuerzos del BID en apoyo al gobierno para el desarrollo de una agenda enfocada en la pobreza, tanto en materia de apoyo presupuestario con temas importantes para la reducción de la pobreza, como en sus préstamos de inversión, mediante mayor focalización en beneficiarios pobres.
3. En el contexto del fortalecimiento general de los sistemas nacionales y de la capacidad de gestión de proyectos, continuar el apoyo al cliente mediante componentes institucionales fuertes. El apoyo al cliente también debe incluir el fortalecimiento de las instituciones municipales y regionales, así como su capacidad para prestar servicios básicos con mayor eficiencia y eficacia.
4. Fortalecer el diseño, seguimiento y cumplimiento de futuras series programáticas basadas en políticas para evitar interrupciones en el apoyo integral del Banco a sectores prioritarios y asegurar el logro de reformas de política duraderas. En casos en que se interrumpa una serie PBP, se recomienda que el resto de operaciones sean eliminadas del inventario de proyectos y se prepare un informe de cierre del proyecto para la serie trunca.
5. Fortalecer el análisis de riesgo durante el diseño de los proyectos y periódicamente reevaluar y ajustar la prioridad del programa de préstamos basado en el diálogo entre el Banco y el Gobierno de Panamá, con el fin de reducir el costo de preparación de proyectos que no llegan a ser aprobados o que son cancelados. Desviaciones importantes en el alcance o enfoque del programa de país con respecto a la EP deben ser justificados e informados al Directorio.





1

En términos generales, mientras que la combinación de fuerte crecimiento y programas directos de gobierno ha ayudado a reducir la pobreza, la desigualdad persiste, con grandes disparidades en términos de ingreso, riqueza, geografía y etnicidad.

© Martin Cervino 2013



# 1 Contexto del Programa de País 2010-2014

Panamá es un país pequeño de ingreso medio-alto, con una economía abierta, cuya ubicación estratégica e integración en la economía mundial lo han puesto en camino a convertirse en un centro logístico regional. El país tiene una población estimada de 3,8 millones de personas, de la cual el 65% es urbana. Es la economía de mayor crecimiento en América Latina y el Caribe (ALC), con una tasa promedio de crecimiento del PIB de 8,6% entre el 2004 y 2013 (Anexo I.1) y un PIB per cápita de US\$16.658<sup>1</sup> (PPP) en 2013<sup>2</sup>. El Canal de Panamá y un sector de servicios diversificado relacionados con el comercio y actividades financieras explican el exitoso desempeño de la economía. Además, el país se integró rápidamente en la economía global mediante una serie de Acuerdos de Libre Comercio y la creciente actividad de la Zona Libre de Colón.<sup>3</sup>

A pesar de este progreso, Panamá también se caracteriza por una estructura económica dual: los sectores dinámicos que impulsan el crecimiento han dejado atrás al resto de la economía. Existen brechas significativas entre los niveles de vida en el Corredor Ciudad de Panamá-Colón y los del resto del país y, en particular, los de las *comarcas* indígenas<sup>4</sup>. El acceso desigual a la infraestructura económica y social dentro de la región metropolitana es también un asunto urgente. En términos generales, mientras que la combinación de fuerte crecimiento y programas directos de gobierno ha ayudado a reducir la pobreza, la desigualdad persiste, con grandes disparidades en términos de ingreso, riqueza, geografía y etnicidad.

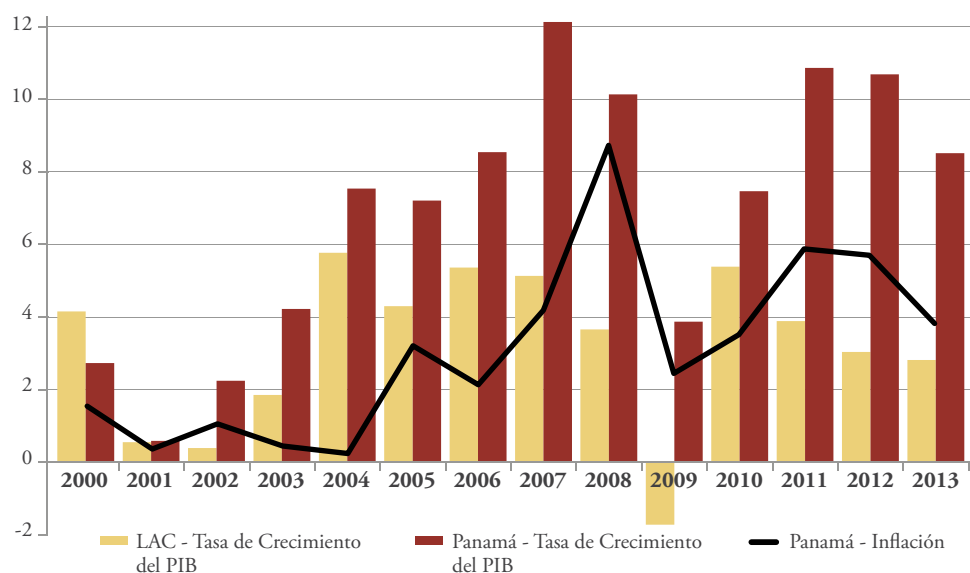
## A. DESARROLLO ECONÓMICO<sup>5</sup>

La economía de Panamá mostró una alta resistencia durante la crisis económica mundial. El crecimiento real del PIB, que había permanecido en casi 8% al año durante 2003-2007, se redujo a menos del 4% tras la crisis financiera del 2009 (Figura 1.1)<sup>6</sup>.

La economía se recuperó relativamente rápido después de la aplicación de medidas fiscales contracíclicas y un programa de inversiones públicas ambicioso, incluyendo la ampliación del Canal, con un fuerte consumo privado. El PIB real creció un 7,5% en 2010 y casi 11% al año en 2011-2012, basado en la inversión masiva en infraestructura, el auge de vivienda y la expansión de actividades de transporte, comunicación, comercio y turismo. La inversión extranjera directa, que ha promediado alrededor del 10% del PIB al año, desempeñó un papel importante en el crecimiento económico, incluyendo la cobertura del creciente déficit externo de cuenta corriente. Reflejando el fuerte consumo y presiones de las materias primas importadas, la inflación ha sido más alta que los niveles tradicionales; sin embargo, estas presiones cayeron del 6,3% (2011) al 3,7% (2013), en parte gracias a los subsidios del gobierno y la caída de los precios de las materias primas. Se espera que el crecimiento económico se desacelere gradualmente después del 2014 con la normalización de las condiciones monetarias mundiales y una desaceleración económica prolongada en socios comerciales clave.<sup>7</sup>

**FIGURA 1**  
**Crecimiento del PIB y**  
**Tasas de Inflación (en %, 2000-2013)**

Fuentes: World Development Indicators del Banco Mundial e International Financial Statistics del FMI.



La estabilidad macroeconómica está anclada por la completa dolarización, un robusto sistema bancario y la implementación de políticas fiscales sólidas. La deuda pública se redujo del 71,2% del PIB en 2001 a aproximadamente 45,4% en 2008 y a un estimado de 41,1% del PIB en 2013<sup>8</sup> (Anexo I.3). Este descenso se debió a un fuerte crecimiento, a las reformas fiscales implantadas desde inicios del 2000<sup>9</sup> y a un gasto corriente más ajustado (compensado por un considerable incremento de la inversión pública), así como a transferencias más grandes de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP). Este fuerte esfuerzo de ajuste durante la última década ha creado espacio fiscal para la implementación de medidas contracíclicas para mitigar el impacto de la crisis global.<sup>10</sup>

Aunque las reformas impositivas globales han elevado los ingresos del gobierno, todavía hay deficiencias en la administración tributaria, especialmente en relación con el cumplimiento y evasión de impuestos. Según el Fondo Monetario Internacional

(FMI), mientras que las reformas tributarias previas tuvieron éxito en elevar la carga tributaria del país, estas “no alcanzaron sus objetivos y Panamá todavía presenta un rezago en su grupo de referencia de ingresos con respecto a la presión y esfuerzo tributarios.”<sup>11</sup> Panamá obtuvo 48% en esfuerzo tributario (la diferencia entre los ingresos por impuestos reales y la capacidad estimada de impuestos), en comparación con un promedio de 78% para los países de ingreso medio-alto. Dicha baja efectividad probablemente ha obstaculizado la capacidad del gobierno para hacer frente a las brechas sociales y de infraestructura del país.

Para formalizar el compromiso de los gobiernos con las políticas fiscales sólidas, Panamá promulgó la Ley de Responsabilidad Social y Fiscal (LRSF) y creó un Fondo de Ahorro de Panamá (FAP). Entre otras cosas, la LRSF del 2008 estableció un límite de 1% del PIB en el déficit global del sector público no financiero y un límite para la deuda pública de 40% del PIB. La necesidad de medidas contracíclicas, junto con altos subsidios a la energía y el gasto extraordinario para hacer frente a los daños de las lluvias severas y deslizamientos de tierra, llevó a sucesivas modificaciones del límite del déficit. En general, el desempeño fue mejor del que los límites revisados atribuyen a una política fiscal prudente, aunque las modificaciones pueden haber erosionado la credibilidad política<sup>12</sup>. La creación del FAP en el 2012 fue un paso importante hacia la gestión sólida de los recursos públicos en el futuro y para limitar el efecto del “Mal Holandés” que podría generarse por el gasto de mayores ingresos públicos derivados de la ampliación del Canal (Cuadro 1.1)<sup>13</sup>. El diseño del FAP sigue las mejores prácticas internacionales; sus principales funciones son de acumular y preservar el ahorro a largo plazo y actuar como un fondo de estabilización. Dado el fuerte desempeño macroeconómico de Panamá, el país obtuvo su primera calificación de grado de inversión en el 2010. En el 2014, tanto Fitch como Standard & Poor’s calificaron a Panamá como BBB.

#### CUADRO 1.1 EL CANAL DE PANAMÁ

Vinculando los océanos Atlántico y Pacífico, el Canal es una vía fluvial estratégica para los envíos de mercancías de todo el mundo. Es administrado por la *Autoridad del Canal de Panamá*, entidad autónoma. En los últimos años, el Canal ha contribuido con 5 a 6% del PIB y con el equivalente al 3% del PIB a los ingresos públicos. En el 2006, cuando el Canal alcanzó su máxima capacidad, el país decidió mediante un referéndum popular ampliar el Canal a un costo de US\$5,3 mil millones (aproximadamente el 20% del PIB del 2007). La expansión prácticamente duplicará la capacidad del Canal y permitirá que lo usen buques de tamaño post PANAMAX. Los ahorros en curso y acumulados de la ACP, que ascienden a US\$3.000 millones, y los préstamos de la banca de desarrollo<sup>a</sup> que totalizaron US\$2.300 millones, financiaron el proyecto. La expansión debe ser completada para finales del 2015.

<sup>a</sup> Además del Banco Interamericano de Desarrollo, estos bancos son el Banco Europeo de Inversiones, la Corporación Financiera Internacional, el Banco Japonés para la Cooperación Internacional y la Corporación Andina de Fomento.

La planificación y supervisión del gasto público sigue siendo débil. Aunque la LRSF requiere la formulación de un marco fiscal a mediano plazo para aumentar la eficiencia y monitoreo del gasto público, Panamá no ha desarrollado un sistema integrado que vincule la planificación con un proceso presupuestario basado en resultados. Más aún, la planificación y procesos relativos a la administración presupuestaria y de tesorería se basan en marcos jurídicos obsoletos. Recientemente, un número de ministerios piloto están poniendo en marcha una cuenta de tesorería única.

Panamá se ha consolidado como un importante centro regional de servicios financieros; mientras que la supervisión ha mejorado, aún se registran debilidades en áreas importantes. El dinámico comportamiento de la economía se sustenta en la presencia de un sector financiero estable y bien regulado. Las pruebas de esfuerzo realizadas por el Programa de Evaluación del Sector Financiero (FMI - Banco Mundial), indican que el sector está preparado para enfrentar una amplia gama de *shocks*. Para hacer frente a algunos de los elementos de riesgo, la Superintendencia de Bancos ha introducido provisión dinámica de préstamos y supervisión con base en riesgo. Sin embargo, existe preocupación por la inadecuada supervisión de las instituciones financieras no bancarias, en particular las cooperativas. Dado el tamaño del sector financiero panameño y la profundidad de su integración en la economía mundial, los pasivos externos netos en 2013 fueron iguales al 75,5% del PIB. El FMI ha señalado recientemente debilidades en las áreas contra el lavado de dinero y la lucha contra la financiación del terrorismo<sup>14</sup>, que afectan tanto a los sectores financieros como no financieros. La evidencia internacional muestra que la ausencia de estándares del Grupo de Acción Financiera puede presentar riesgos para la reputación del sector.

Aunque la competitividad de Panamá se ha fortalecido durante los últimos años, todavía hay espacio para mejorar. Con el empuje del Tratado de Libre Comercio (TLC)<sup>15</sup> entre los Estados Unidos y Panamá, el gobierno ha puesto en marcha importantes medidas para reforzar la competitividad, incluyendo la reducción del tiempo necesario para los procedimientos administrativos; abordando cuellos de botella logísticos; modernización de los procedimientos aduaneros; ampliación de puertos, carreteras y aeropuertos; y actualización de la Ley de Zonas de Libre Comercio. No obstante, el país cayó ocho posiciones en el índice de competitividad global del Foro Económico Mundial 2014-15 debido a preocupaciones relacionadas con la gobernabilidad y transparencia, incluyendo el funcionamiento de las instituciones (88°), corrupción (79°) y el crimen (95°), confianza en los políticos (102°) y la independencia del sistema judicial (116°) (Anexo I.4). A pesar de este contratiempo, Panamá se ha establecido como la segunda economía más competitiva de ALC, después de Chile.

La complementariedad entre la inversión pública y privada es una piedra angular del modelo económico panameño, pero los retos en infraestructura permanecen. La ampliación del Canal ha fomentado el desarrollo de puertos privados, la construcción de carreteras ha mejorado la conectividad entre los centros logísticos y la expansión de los aeropuertos ha atraído la inversión privada en turismo. El dinamismo del



desempeño económico también atrajo grandes proyectos de inversión privados en el sector minero, particularmente en la mina de cobre “Cobre Panamá”<sup>16</sup>. La inversión pública también está ayudando a desarrollar nuevas industrias (manufactura ligera y almacenaje) alrededor del centro logístico. Sin embargo, serios cuellos de botella en la generación y transmisión de electricidad han resultado en el racionamiento de energía en todo el país, y las deficiencias en el suministro de agua han dado lugar a considerables costos adicionales para la economía (Cuadro 1.2)<sup>17</sup>. Además, el costo del transporte interno se encuentra entre los más altos de la Región. Según un reciente informe del Banco Mundial, el transporte de mercancías en Panamá cuesta el doble del promedio en América Central (US\$0.33 por tonelada/km vs. US\$0.17)<sup>18</sup>.

#### CUADRO 1.2. DESAFÍOS PARA LA PROVISIÓN DE AGUA

En Panamá, los desafíos para la provisión de agua son tanto técnicos como de gestión. Si bien el acceso al agua potable es alto en los centros urbanos (92%), la cobertura rural promedia un 73% y es menor en las *comarcas* indígenas. En diciembre de 2010, finales de 2011 y de nuevo en 2012, la mayor de las dos plantas de tratamiento de agua en la Ciudad de Panamá dejó de funcionar, creando una interrupción importante en toda la capital. En consecuencia, el agua tuvo que ser racionada y suministrada mediante camiones. Dado que el personal técnico de la planta no pudo solucionar el problema, el gobierno transfirió la responsabilidad a la ACP, que dirige la segunda planta. El déficit generado por estas deficiencias, en combinación con tarifas irreales y bajas tasas de cobro, se ha traducido en un déficit de alrededor de US\$225 millones durante los últimos cinco años.

Finalmente, Panamá es vulnerable a las amenazas presentadas por el cambio climático, incluyendo el aumento de la probabilidad de ser afectado por huracanes causados por los cambios en los patrones de las estaciones secas y húmedas. Para la economía panameña, se estima que un escenario de alta vulnerabilidad y sin paliativos podría llevar a una pérdida de más de 14% del PIB para el 2100<sup>19</sup>. De acuerdo con el estudio de Puntos Conflictivos de Desastres Naturales del Banco Mundial<sup>20</sup>, Panamá califica como 14º entre los países más expuestos a múltiples peligros.

## B. CRECIMIENTO DESIGUAL, INEQUIDAD Y POBREZA

La economía de Panamá refleja una estructura dual: un sector de servicios dinámico y competitivo que está totalmente involucrado con la economía internacional que opera junto a sectores más pequeños, menos avanzados y menos competitivos dirigidos principalmente al mercado interno (Anexo I.5). De acuerdo con el diagnóstico de crecimiento para Panamá<sup>21</sup> desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID o el Banco), la productividad y los salarios son altos en los sectores modernos, incluyendo finanzas y logística, que exigen trabajadores calificados. Al mismo tiempo, la mano de obra restante se emplea generalmente en los sectores tradicionales, tales como agricultura y

manufactura a pequeña escala, donde la productividad es particularmente baja. La ganadería y la agricultura, incluyendo un mayor valor agregado de las exportaciones agrícolas y la integración en la cadena de valor de los sectores más dinámicos de la economía, ofrecen oportunidades para hacer frente a las desigualdades económicas y el crecimiento del país.

La dualidad también se refleja en significativas brechas ínter e intrarregionales en la infraestructura económica y social. La actividad económica se concentra en torno a la Zona del Canal, donde se encuentran la mayor parte de infraestructura y servicios, donde vive más de la mitad de la población y donde se produce aproximadamente el 80% del PIB. La infraestructura de transporte en general es mejor en el Corredor Ciudad de Panamá-Colón que en las otras provincias. Más aún, la instalación de nueva capacidad de generación y transmisión de energía ha favorecido esta zona. Debido a que la Ciudad de Panamá ha experimentado un increíble auge de bienes raíces, el desarrollo excesivo, la congestión y el incremento de los costos de las viviendas han aumentado las disparidades en los niveles de vida de los diferentes grupos de ingresos en la región metropolitana.

En términos de desigualdad de ingresos, el coeficiente GINI de Panamá (51.9 en 2012) está entre los más altos en ALC. El Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>22</sup> clasificó a Panamá en la posición 65 de 187 países, situándolo en la categoría de alto desarrollo humano. Sin embargo, al ajustar el IDH por desigualdad entre la población, los desafíos del país se hacen evidentes. La diferencia entre el valor del IDH de Panamá (0,765) y el IDH ajustado por desigualdad (0,596) refleja una gran “pérdida” en el desarrollo humano potencial.

Un desempeño económico racional, combinado con una fuerte red de seguridad social y transferencias de efectivo condicionadas, han llevado a una eficaz disminución de la pobreza, pero el progreso pudo haber sido mayor. Las tasas de pobreza en Panamá son más altas que en otros países con niveles de ingresos similares. Entre el 2006 y 2012, la pobreza se redujo de 38,3% a aproximadamente 25,8% y la pobreza extrema se redujo de 17,6% a 10,4% (Anexo I.6). A pesar de estos avances, la brecha entre la pobreza urbana y rural es mayor que el promedio de la Región y sigue creciendo<sup>23</sup>. Entre los pueblos indígenas, la pobreza es la más alta de la Región: cuatro de cada cinco personas indígenas viven en la pobreza, tres de ellas en la extrema pobreza (Anexo I.7). Si el crecimiento económico hubiera tenido un efecto similar sobre la pobreza en Panamá como en el país promedio de ALC, la pobreza total habría caído a 15% y la extrema pobreza en las zonas urbanas habría sido prácticamente eliminada.

Los índices sociales reflejan las grandes disparidades en el acceso a los servicios básicos, especialmente entre los pueblos indígenas. A pesar del extraordinario crecimiento de la economía, muchas comunidades remotas todavía no tienen acceso regular a electricidad, atención médica, o agua potable. El acceso inadecuado a servicios de saneamiento (62% urbano, 9% rural), contribuye a una alta incidencia de diarrea en niños. En promedio, uno de cada cinco niños sufre de desnutrición crónica; sin embargo, la tasa entre los niños indígenas es mucho mayor: 61% en 2008. La mala calidad y la limitada oferta de servicios básicos reflejan la debilidad del sector público fuera de las provincias centrales.

El sistema educativo de Panamá se ubica por debajo de lo se podría esperar dado su relativamente alto PIB per cápita. El país está en camino de alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio de la educación primaria universal y la educación secundaria se está extendiendo a las zonas rurales e indígenas. Sin embargo, la calidad de la educación no cumple con las necesidades de una economía competitiva y en rápido crecimiento. En una reciente evaluación<sup>24</sup>, el Banco Mundial señaló que los panameños promedian 11 años de escolaridad, pero esos años equivalen a sólo ocho cuando se ajustan por desempeño en pruebas<sup>25</sup>. El mismo informe vincula los bajos niveles de educación a los niveles de pobreza relativamente altos que caracterizan al país, especialmente en las zonas rurales. Para apoyar un crecimiento inclusivo, Panamá necesita promover su capital humano, incluyendo una sustantiva reforma de la educación.

Los servicios orientados a la exportación y sectores financieros de Panamá son bastante eficaces, pero requieren más mano de obra mejor calificada. El desajuste entre las calificaciones demandadas y ofrecidas en el mercado laboral es uno de los desafíos de desarrollo más citados en el país. Los sectores dinámicos de la economía se enfrentan a la escasez de mano de obra altamente calificada, lo que limita el potencial de crecimiento. Para mitigar estas carencias, Panamá está atrayendo trabajadores y profesionales extranjeros calificados mediante nuevos tipos de visas y programas de residencia conducentes a la ciudadanía. Estos esfuerzos son apropiados para hacer frente a las necesidades inmediatas, pero a medida que la economía crezca, la escasez de capital humano probablemente resurgirá.

Panamá ha alcanzado su tasa de desempleo más baja en cuatro décadas, sin embargo, la informalidad sigue siendo un reto importante. La fuerte actividad económica llevó a una pronunciada disminución de las tasas de desempleo, desde cerca del 9,8% (2005) a cerca del 4,1% (2013)<sup>26</sup>. Una gran parte de la población trabaja en el sector público o en actividades tradicionales como la agricultura, las cuales son generalmente poco competitivas y tienen poca capacidad para generar empleos de calidad. La rigidez del mercado laboral ha llevado a altos costos de mano de obra y a la formación de un sector informal de gran tamaño (aproximadamente 40% de la fuerza laboral)<sup>27</sup>. Un sector informal tan grande, con limitado acceso al crédito para capital de trabajo y para la adopción de nuevas tecnologías, obstaculiza la productividad y el potencial de crecimiento de Panamá.

Mirando hacia adelante, gestionar la transición desde la actual tasa de expansión económica a un período de menor crecimiento será clave para sostener los avances sociales y económicos de la última década y para asegurar que el crecimiento sea inclusivo. Se espera que el crecimiento del PIB se mantenga fuerte, aunque se espera que disminuya gradualmente al rango de 6 – 7% en el mediano plazo<sup>28</sup>. Además, el espacio fiscal limitado y una mano de obra poco calificada pueden limitar la continua expansión de la economía, incluyendo tanto los sectores dinámicos como tradicionales. Más atención a estos y otros problemas de desarrollo, incluyendo los importantes cuellos de botella de infraestructura, es esencial para hacer frente a la dualidad del país.





El documento de Estrategia de País especificó que el Banco concentraría su programa operativo en seis sectores: finanzas públicas, transporte, agua y saneamiento, energía, educación y salud.

© Michelle Fryer, 2014



# 2 Programa de País del Banco para 2010-2014

## A. RELEVANCIA DEL ENFOQUE ESTRATÉGICO DEL BANCO Y PROGRAMACIÓN OPERATIVA

**El Banco estructuró su Estrategia de País 2010-2014 (GN-2596) alrededor de tres desafíos de desarrollo esenciales: (i) el fortalecimiento de las finanzas públicas, incluyendo el aumento de los ingresos y el aumento de la eficiencia de los gastos en sectores básicos en un marco de sostenibilidad fiscal a mediano plazo; (ii) el desarrollo de una infraestructura básica, en particular con un enfoque en las provincias fuera del Corredor Ciudad de Panamá-Colón, expandiendo así las oportunidades económicas y sociales para reducir los altos niveles de pobreza; y (iii) facilitar el acceso a servicios de calidad en educación, salud y nutrición, especialmente en las regiones autónomas indígenas y comunidades rurales. La Estrategia de País (EP) también comprometió al Banco a tratar de fortalecer los sistemas nacionales en las áreas de gestión financiera, contratación pública y gestión medioambiental.**

El documento de EP especificó que el Banco concentraría su programa operativo en seis sectores: finanzas públicas, transporte, agua y saneamiento, energía, educación y salud. Según las autoridades entrevistadas, la selección de los sectores fue impulsada por la demanda, informada por el trabajo analítico sectorial (Anexo II.1), negociada con el Gobierno durante un extenso diálogo de política y acordada sobre la base de la ventaja técnica comparativa del Banco en el país. Para cada uno de los seis sectores la estrategia definió objetivos y resultados a nivel nacional. En la práctica, el Banco aprobó préstamos en 10 sectores, incluyendo mercados financieros, comercio, desarrollo de empresas privadas pequeñas y medianas (PYME), medio ambiente y desastres naturales, y cambio climático<sup>29</sup> así como recursos de cooperación técnica (CT) en tres sectores adicionales (Anexos II.2, II.6 y II.11).

En general, la estrategia del Banco fue consistente con los desafíos de desarrollo de Panamá y se alineó bien con el Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2010-2014 y compromisos BID-9 del Banco. Aprobado por el Consejo de Gabinete el 29 de diciembre de 2009, el PEG es el principal instrumento para la planificación estratégica a mediano plazo. Por mandato del LRSE, el PEG refleja los objetivos acordados con la sociedad civil durante el Diálogo para el Consenso Nacional y los compromisos electorales de la administración del Presidente Martinelli. El PEG es una estrategia económica y social quinquenal dirigida a posicionar a Panamá como centro financiero y logístico de clase mundial, aliviando al mismo tiempo la exclusión social. Se prevé el uso de herramientas como políticas económicas, gasto público y el plan de inversión pública a cinco años para canalizar el gasto público hacia sectores, programas y proyectos importantes a través de la Nación<sup>30</sup>. (La Tabla 2.1 muestra la alineación del marco de la EP del Banco con los objetivos asociados en el PEG). La EP también apoyó los objetivos corporativos del BID-9 contribuyendo al objetivo de apoyar a los *“países pequeños y vulnerables”*, proporcionando, al mismo tiempo, espacio para abordar el objetivo de *“reducción de la pobreza y promoción de la equidad”* en cuatro de los seis sectores prioritarios: agua y saneamiento, educación, salud y transporte.

La EP del Banco fue relevante frente a las necesidades de Panamá y ayudó a reconciliar los ambiciosos planes de inversión del gobierno con un marco fiscal sostenible. La EP apuntaba a fortalecer las finanzas públicas, elevando los niveles de ingresos y modernizando la administración tributaria, y a mejorar la gestión y la eficiencia del gasto público. Al alcanzar estos objetivos, el Gobierno esperaba aumentar la disponibilidad de recursos para infraestructura e inversiones sociales mientras que permanecía dentro de los límites de la ley de responsabilidad fiscal, con ello ganando credibilidad, mejorando su calificación de crédito soberano y obteniendo mejores términos de financiamiento externo.

Sin embargo, el valor de la EP como una herramienta estratégica para guiar el compromiso del BID no siempre fue evidente. La EP no documentó por qué el Banco priorizó su intervención en los sectores que lo hizo, ni su diagnóstico analizó los costos de oportunidad de trabajar en otras áreas de igual o potencialmente mayor importancia para las necesidades de desarrollo de Panamá. Pese a que este nivel de detalle no es requerido por las directrices vigentes para la preparación de EPs<sup>31</sup>, esto resultó en que varios sectores claves en los que el Banco tenía experiencia significativa, o había participado en el pasado, no fueron incluidos en la agenda del Banco, a pesar de haber sido priorizadas por el gobierno en el PEG. Por ejemplo, el sector de agricultura no fue incluido en la agenda del Banco aunque fue identificado como uno de los cuatro *“motores de crecimiento”* por el PEG y es un sector en el que el Banco tiene una larga trayectoria de colaboración. Asimismo, gobernanza y transparencia, un tema transversal en la previa EP, no fue priorizado, aunque el diagnóstico del Banco identificó que el fortalecimiento de las instituciones públicas era esencial para el crecimiento.

TABLA 2.1. OBJETIVOS DEL PEG DE PANAMÁ 2010-2014 Y LA ESTRATEGIA DE PAÍS DEL BID

<i>PEG de Panamá: Objetivos Seleccionados</i>	<i>Sector prioritario del BID</i>	<i>Objetivos de la EP del BID</i>
Finanzas públicas sostenibles: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar una distribución simple y justa de la carga tributaria, mantener la competitividad</li> <li>• Implementar una gestión fiscal basada en resultados</li> <li>• Modernizar la administración financiera</li> </ul>	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 de apoyo logístico	Transporte	Mejorar la calidad de la infraestructura vial y fortalecer su mantenimiento en las otras 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 calidad, mejorar la gestión de los servicios de agua y saneamiento en las otras provincias del país
Promover medidas para garantizar el suministro de energía permanente, tanto en la gestión de hidrocarburos como en la energía eléctrica generada a partir de diversas fuentes.	Energía	Reducir los costos de electricidad y mejorar la eficiencia energética
Garantizar la educación de calidad con igualdad de oportunidades para hombres y mujeres	Educación	Mejorar la calidad y retención, ampliar la cobertura de la educación en los territorios indígenas
Garantizar el acceso a servicios básicos de salud de calidad, priorizar la atención primaria y ampliar la red hospitalaria	Salud	Reducir las brechas de cobertura de atención médica en los territorios indígenas y las comunidades rurales
<i>Sistemas nacionales</i>		
Modernizar la administración financiera, fortalecer la capacidad institucional para diseñar y evaluar las inversiones	Gestión financiera, contratación pública	Usar el Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA) Fortalecer la capacidad institucional y el sistema de contrataciones del gobierno
Modernizar la gestión medioambiental	Sistemas medioambientales	Consolidar los marcos institucionales, legales y regulatorios

Más aún, el enfoque sectorial no reconoció las sinergias intersectoriales ni las canalizó hacia la solución de los amplios desafíos enfrentados por la economía dual de Panamá. Este CPE encuentra que el diálogo de política del Banco pudo haberse profundizado y mejorado potencialmente las sinergias, al cambiar el enfoque estratégico de la EP de sectores individuales a temas de desarrollo, y ampliando la base analítica que se utilizó para informar el diálogo de política del Banco hacia áreas alternativas donde el Banco está sustantivamente comprometido o hacia áreas donde su diagnóstico apunta a retornos significativos en cuanto a la efectividad del desarrollo.



A pesar de importantes inversiones del Banco en tiempo del personal y recursos financieros en la programación operativa, estos procesos no siempre produjeron los resultados deseados.<sup>32</sup> El Documento de Programa de País (CPD) define el programa de trabajo indicativo del Banco para cada año. Si bien este enfoque puede haber sido útil para involucrar a las autoridades gubernamentales, este CPE encuentra que la programación estuvo débilmente ligada a la EP (como lo demuestran los préstamos en casi el doble del número de sectores prioritarios), y no siempre resultaron en aprobaciones. Por ejemplo, de los 21 préstamos con garantía soberana (GS) que se programaron entre 2010 y 2014, 14 fueron aprobados durante el periodo de la estrategia, seis fueron eliminados del programa tentativo de préstamos dentro de un año de su inclusión en el CPD, uno fue reprogramado en la EP siguiente como préstamo B, y se añadieron dos préstamos no planificados. Las razones provistas para estos cambios incluyen el “acceso del gobierno a otros fondos”, “pérdida de prioridad” y “lenta ejecución del préstamo para la Fase I”. La volatilidad de la programación en Panamá también puede ser medida por la proporción de préstamos GS eliminados anualmente del programa de país del Banco. Por ejemplo, 25% del programa fue eliminado del programa tentativo de préstamos para el 2010, 29% del programa del 2011 y 50% de los programas del 2012 y del 2013. Las dos operaciones GS programadas para el 2014 fueron aprobadas. El costo de preparación de los seis préstamos eliminados fue aproximadamente US\$568.000<sup>33</sup>.

Esta evaluación también observó una falta de coherencia entre la planificación estratégica del Banco, sus ejercicios de programación y la ejecución de la cartera operativa heredada. Esta discrepancia refleja una debilidad inherente en las directrices de EP y de programación, que no requieren que el Banco tome en cuenta los sectores en los que tiene una cartera activa, a pesar del tamaño o la relevancia de dicha cartera. Esta falta de coherencia es particularmente evidente en un país como Panamá, donde la cartera de préstamos heredada es más grande en número (35 préstamos) y más dispersa (13 sectores) que la cartera de créditos aprobados (28 préstamos en 10 sectores) (Anexo II.3). Del mismo modo, ni los objetivos de la EP ni el marco de resultados en el CPD hacen seguimiento del desempeño de los préstamos más antiguos –incluso aquellos que se alinean con un sector prioritario. Al haber enfocado los lineamientos para la elaboración de la EP y para la programación en nuevos préstamos y no tomar en cuenta cómo la cartera activa puede combinarse con nuevos préstamos para producir resultados, se pierde el potencial de establecer sinergias y oportunidades de coordinación.

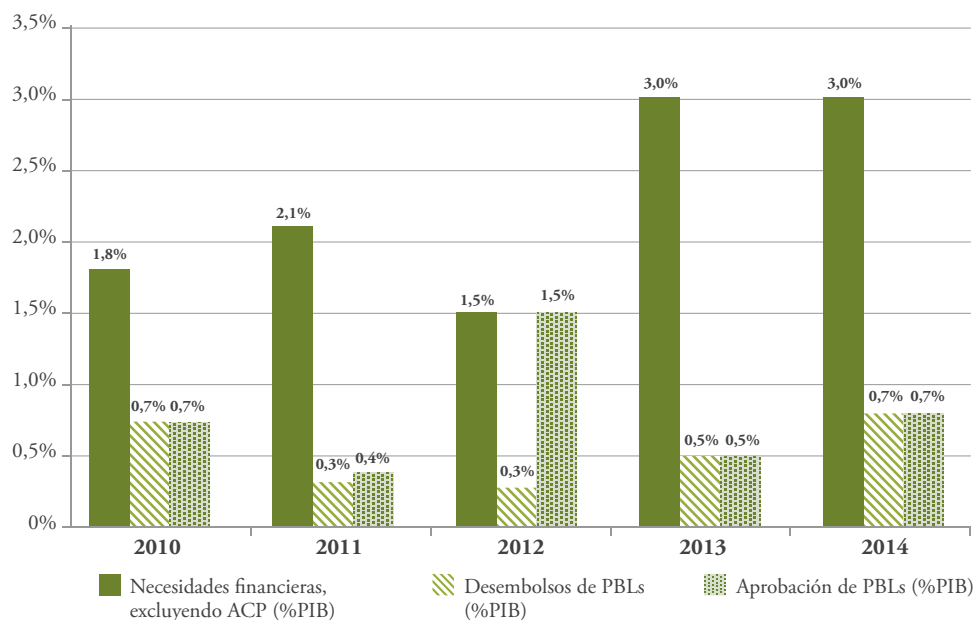
## **B. RELEVANCIA FINANCIERA Y COMPOSICIÓN DE LA CARTERA OPERACIONAL**

El BID es el mayor prestamista multilateral al Gobierno de Panamá, seguido por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el Banco Mundial. La EP 2010-2014 definió la dotación financiera para aprobaciones de préstamos GS en US\$990 millones, *“que junto a la cartera existente, haría posible desembolsar suficientes recursos para mantener la participación promedio del Banco en el financiamiento externo de Panamá en un 15%”*. Aunque la deuda del país con el Banco aumentó en 27% en

el período de evaluación (de US\$1.281 millones en 2010 a US\$1.622 millones en 2014)<sup>34</sup>, el porcentaje promedio de financiamiento externo del BID para Panamá fue inferior al proyectado (12,8%), teniendo en cuenta el acceso creciente del país a otras fuentes de crédito, incluyendo los mercados de capitales internacionales y los bancos comerciales (Anexo II.4). La parte de la deuda multilateral de Panamá correspondiente al BID también se redujo de 72,2% a 55,2% durante el período, en parte porque los desembolsos de la CAF aumentaron casi diez veces.

El periodo de evaluación actual comenzó en el 2010 con 35 préstamos activos – 27 GS y 8 sin garantía soberana (SGS) y un saldo por desembolsar de US\$955 millones (Anexo II.5)<sup>35</sup>. En el período comprendido por la EP, el Banco aprobó aproximadamente US\$2.100 millones en nuevas operaciones financieras, un aumento del 60% sobre el volumen total aprobado durante el período de la EP anterior (2005-2009). Este total comprendió 16 préstamos GS por US\$1.754 millones (US\$764 millones por encima de la propuesta de préstamos original), 15 préstamos SGS por US\$193 millones<sup>36</sup> y 47 CT y donaciones de inversión por US\$56 millones (Anexo II.6)<sup>37</sup>. La cartera activa a diciembre de 2014 se presenta en el Anexo II.7.

A principios de 2009, el Banco brindó apoyo a Panamá en temas presupuestarios cuando el país enfrentó una creciente brecha fiscal, y ha continuado este apoyo desde entonces (Figura 2.1 y Anexo II.8). Durante el período analizado se aprobaron US\$1.350 millones en apoyo presupuestario. De este total se desembolsaron US\$900 millones en recursos PBL, se cancelaron US\$350 millones<sup>38</sup>, y los US\$100 millones restantes se mantienen en carácter contingente en un préstamo de emergencia. Estos recursos ayudaron a llenar importantes vacíos fiscales a medida que el balance fiscal global se deterioró. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) cuenta con el apoyo presupuestario del Banco, el cual ahora es una fuente importante de financiamiento para el gobierno.



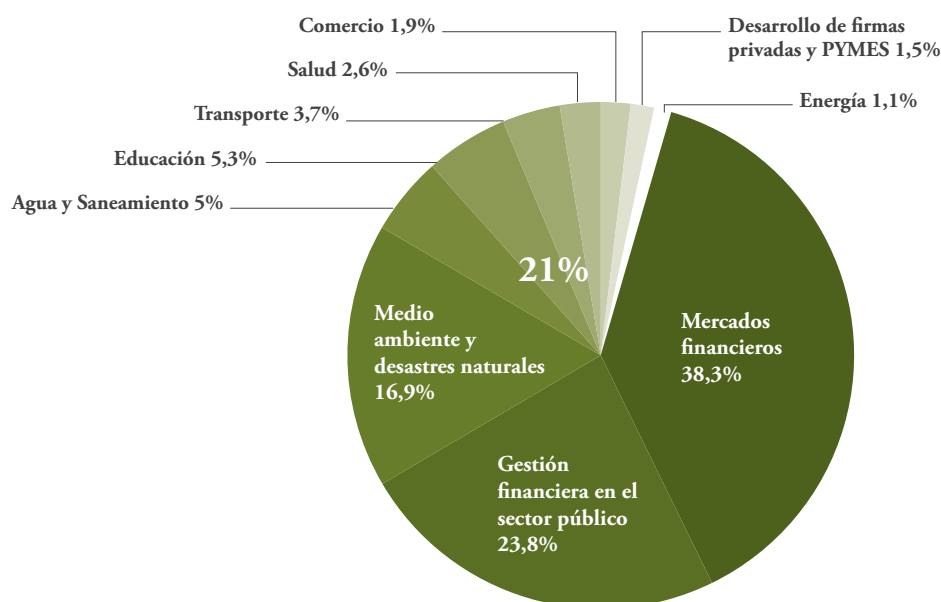
**FIGURA 2.1**  
**Apoyo Presupuestario del BID**  
**2010 - 2015**

La composición de los préstamos GS desde el 2010 al presente ha favorecido las operaciones de rápido desembolso sobre préstamos de inversión, que tienden a ser mucho más pequeños en tamaño y a tomar más tiempo de preparación y ejecución (Figura 2.2). El interés de Panamá por obtener apoyo presupuestario estuvo dirigido a facilitar una mayor inversión pública en grandes proyectos de infraestructura dentro y alrededor del altamente desarrollado Corredor Ciudad de Panamá-Colón. Ese enfoque de cartera ha limitado la disponibilidad de recursos financieros del Banco para tratar temas relacionados con la pobreza y la equidad, lo que reduce la potencial relevancia del programa del Banco para reducir la brecha económica y social entre el Corredor Ciudad de Panamá-Colón y el resto del país. De acuerdo al Sistema de Actualización de Operaciones (OPUS por su sigla en inglés), solo 7 de los 16 préstamos SG aprobados durante el período en revisión se enfocaban en pobreza, equidad social o indicadores prioritarios establecidos en el GCI-9. En términos de volumen, sólo el 16% de los US\$1.754 millones aprobados para préstamos SG se enfocaban en la pobreza o la equidad social (Anexo II.9).

**FIGURA 2.2**  
**Préstamos de**  
**Inversión vs. PBLs**

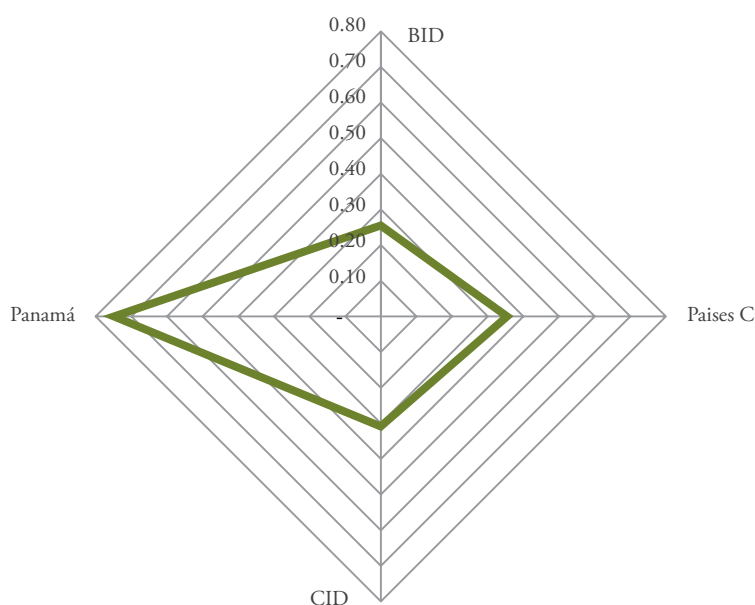


La distribución sectorial de los recursos de préstamo fue sesgada y en una escala inadecuada frente a las disparidades sociales y económicas de una economía dual. Por sector, la gestión financiera del sector público (reforma y modernización del Estado) y los mercados financieros recibieron la mayor concentración de financiamiento (62%), seguida por el medio ambiente y desastres naturales (17%), que no había sido identificado como una prioridad en la EP (Figura 2.3). El restante 21% del financiamiento total del Banco se dividió entre los cinco sectores prioritarios que más directamente abordaban el reto de una economía dual: infraestructura (agua y saneamiento, transporte y energía), comprendiendo aproximadamente el 10% del volumen total de préstamos aprobados; el sector social (educación y salud) recibió alrededor del 8%; y el sector privado 3%.



**FIGURA 2.3**  
Distribución de los préstamos del BID por sector 2010-2014

La proporción de préstamos a Panamá a través de apoyo presupuestario, es alrededor del doble del promedio de Centroamérica y el doble de los otros países C (Figura 2.4). En el período bajo evaluación, el 72% (US\$1.250 millones) de los préstamos GS aprobados a Panamá estuvo compuesto por seis PBP que formaban parte de cuatro series programáticas: Fortalecimiento de la Política Fiscal y Equidad Tributaria (US\$200 millones); Reducción de la Vulnerabilidad a Desastres Naturales y Cambio Climático (US\$200 millones); Fortalecimiento de la Supervisión Macro Financiera y Fiscal (US\$550 millones); y Estabilidad Fiscal y Mejora de la Transparencia (US\$300 millones). Además, el Banco aprobó una línea de crédito contingente para emergencias por desastres naturales (PN-X1007, US\$100 millones).

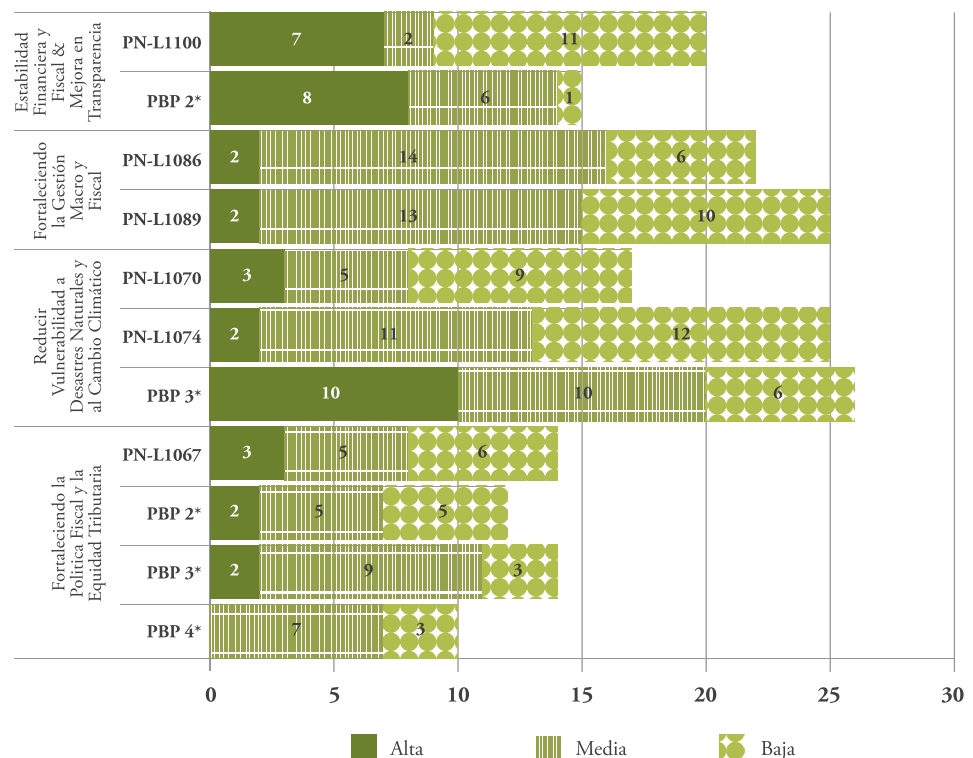


**FIGURA 2.4**  
Apoyo Presupuestario como Porcentaje de Operaciones con Garantía Soberana 2010-2014

Las series programáticas fueron generalmente amplias en su alcance y relativamente balanceadas en lo referente a profundidad estructural (PE)<sup>39</sup> de las condiciones de política de las reformas apoyadas (Anexo II.10). La Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) aplicó una metodología desarrollada por la Oficina de Evaluación Independiente del FMI para (i) capturar el grado de profundidad estructural de las 200 condiciones de política comprendidas en las cuatro series de PBP, de ser implementadas; y (ii) identificar las áreas de política en las que se concentran las condiciones evaluadas (Figura 2.5). En términos de alcance, cada serie programática incluye un número sustancial de condiciones de política –50 en promedio–para activar el desembolso del financiamiento. En general, la evaluación encontró que la PE de las condiciones de política fue mixta: en general, 21% de las condiciones de política propuestas tuvieron un nivel de PE suficientemente alto para generar cambios sostenibles en el entorno institucional, 43% de las medidas tuvieron una PE media y el 36% restante de las condiciones tuvieron una PE baja. La mayoría de las condiciones de PE alta se relacionaban con la regulación del sector financiero y la supervisión y gestión de desastres naturales. Estas incluyeron, por ejemplo, la entrada en vigor de un reglamento sobre los conglomerados financieros, riesgo financiero, riesgo de liquidez e instrumentos derivados, y la aprobación de la Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres.

**FIGURA 2.5**  
PE de las Condiciones  
de Política Propuestas  
en PBP (por series y  
por tramo)

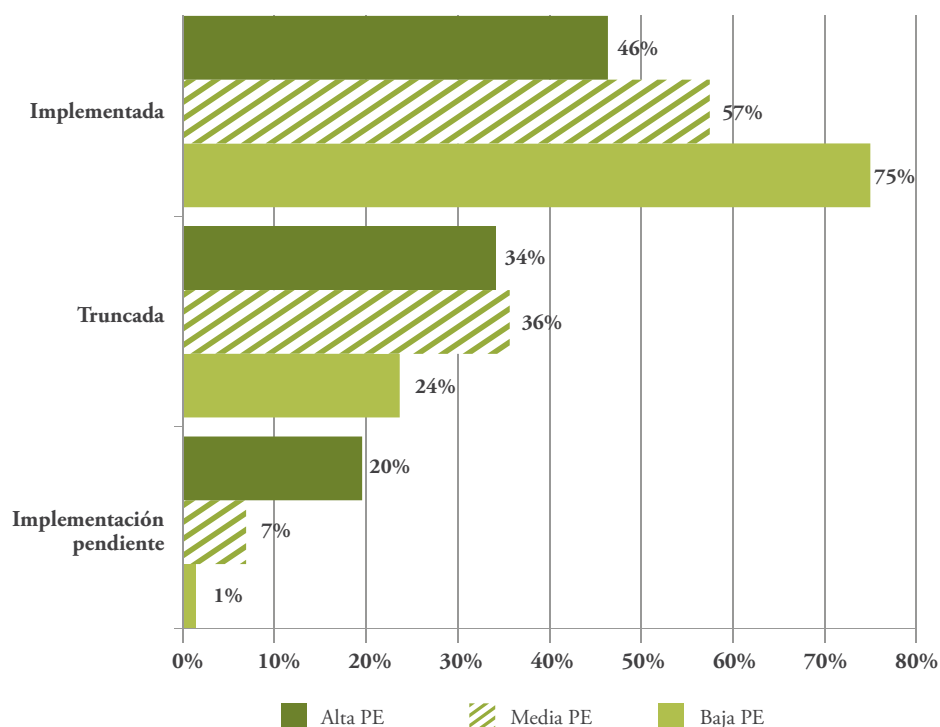
Nota: \*PBL truncado



Sin embargo, a pesar del enfoque programático, cinco de los 11 tramos PBP planeados no se materializaron, disminuyendo por lo tanto, la relevancia de las reformas propuestas. Las series PBP están diseñadas como una secuencia coherente de las operaciones de préstamo –usualmente de dos a cuatro con un horizonte a mediano

plazo— cuyos resultados totales sólo se pueden lograr al completar toda la serie de reformas. Tres de las cuatro series programáticas de Panamá quedaron truncadas, generando cambios en el enfoque de política de los PBL cada 12 a 18 meses — de finanzas públicas (2010), a la gestión de riesgos de desastres naturales (2011), a la gestión del riesgo fiscal (2012) y luego a la supervisión del sector financiero durante los últimos dos años. Las series truncadas pueden asimismo afectar el avance hacia el logro de reformas de política duraderas, si se tiene en cuenta el número de compromisos de alta PE afectados.

Tres de las cuatro series PBP quedaron truncadas lo que resultó en una pérdida de alrededor de un tercio de los compromisos de alta PE. El costo de no completar una serie PBP se define por la porción de condiciones que no fueron implementadas. La Figura 2.6 muestra la PE de los compromisos de política en las diferentes series programáticas PBP que no llegaron a materializarse porque la serie quedó truncada. Los cambios en el apoyo a políticas afectaron particularmente al Programa de Reducción de la Vulnerabilidad por Desastres Naturales y Cambio Climático, ya que el PBL truncado contenía el 67% de todos los compromisos de alta PE del paquete de reformas del sector<sup>40</sup> (ver figura 2.5). Del mismo modo, el hecho de que tres de los cuatro PBL fiscales previstos bajo el Programa para el Fortalecimiento de la Política Fiscal y la Equidad Tributaria no se materializaron afectó la profundidad y relevancia del esfuerzo de reforma, particularmente en temas de gestión del presupuesto y del gasto público, si bien algunas condiciones fueron incluidas en un préstamo de políticas del Banco Mundial (véase el Anexo II.11).



**FIGURA 2.6**  
El Costo de no  
Completar una  
Serie PBP

El cambio de enfoque de los PBP también marcó una ampliación de las prioridades del Banco. Con el fin de mitigar los riesgos fiscales asociados a los shocks externos, la serie de PBP que fue aprobada en 2012 tuvo dos objetivos: (i) mejorar la gestión gubernamental de los activos y pasivos públicos; y (ii) mejorar la capacidad de los gobiernos para supervisar y regular el sector financiero. Mientras que el primer objetivo se encuadra dentro del ámbito de la EP, el segundo no. El costo de agregar la nueva serie fue que las tres operaciones subsecuentes en la serie PBP para la Consolidación de la Política Fiscal y la Equidad Tributaria quedaron truncadas, cuando esta serie estaba totalmente alineada con las prioridades estratégicas del Banco. Esto da lugar a dos problemas. En primer lugar, importantes reformas previstas en la EP no fueron apoyadas (por ejemplo, presupuesto basado en resultados, el fortalecimiento de la formulación de inversiones, seguimiento y evaluación); aunque el Banco Mundial incorporó algunas de las medidas en su Préstamo de Desarrollo de Políticas (DPL), casi la mitad de ellas se perdió. En segundo lugar, la razón por la que dichas operaciones no se materializaron fue que “perdieron prioridad”, sin ninguna explicación adicional al Directorio Ejecutivo del Banco, dificultando la capacidad de supervisión del Directorio. OVE considera que si se quiere mantener la relevancia de la EP y el CPD, un cambio de esta naturaleza debe ser justificado y documentado como parte del ejercicio anual de programación<sup>41</sup>.

La garantía PBP que fue aprobada en el 2012 apoyaba una serie de importantes reformas macroeconómicas y del sector financiero, mientras permitía que el Gobierno refinanciara pasivos (relacionados con un proyecto llave en mano) con los bancos comerciales. Las reformas incluyeron el establecimiento del Fondo de Ahorro de Panamá, el desarrollo del mercado interno de valores, la creación del Consejo de Coordinación Financiera, pasos hacia la adopción de provisiones dinámicas por parte de los bancos y el fortalecimiento de la supervisión basada en riesgos. La garantía PBP permitió que Panamá extendiera el vencimiento de los pagos<sup>42</sup>. Además, al permitir que el Gobierno aplazara sus obligaciones de préstamo, este instrumento también ayudó a que Panamá cumpliera con las restricciones fiscales establecidas por la LRSE, ya que las cuentas públicas se registran bajo el sistema de caja. La garantía fue cancelada a fines del 2014.

Aunque el compromiso del BID giraba alrededor del apoyo presupuestario, el Banco también prestó un apoyo más limitado a otros sectores mediante los préstamos de inversión. Panamá solicitó apoyo del Banco para fortalecer la infraestructura económica y social y para enfrentar fallas críticas de mercado en el sector social. En este contexto, se aprobaron ocho préstamos de inversión por un total de US\$ 384 millones. Estas operaciones fueron dirigidas a cinco de los seis sectores prioritarios identificados por la EP: agua y saneamiento, educación, salud, electrificación rural y transporte. También ofrecieron la oportunidad de concentrar los recursos financieros y técnicos en áreas fuera del Corredor Ciudad de Panamá-Colón, incluyendo las *comarcas*, y para asegurar que los programas y procesos importantes de carácter social, que toman tiempo para desarrollarse, siguieran adelante. En general, la cartera de proyectos de inversión demostró la capacidad del Banco para trabajar con los funcionarios del gobierno en la búsqueda de soluciones a algunos de los problemas más difíciles del país.



El Banco respondió a las necesidades cambiantes del gobierno en sectores que no fueron parte explícita de la EP para 2010-2014. En el área de desastres naturales y cambio climático, el Banco aprobó un programa de emergencia para abordar los daños graves por inundaciones y deslizamientos de tierra (PN-L1071). También aprobó una línea de crédito contingente *ex ante* que es inmediatamente accesible para gastos de emergencia en casos de desastres naturales catastróficos.

En el sector privado se aprobaron préstamos en sectores diferentes a la EP, pero esto está alineado con la flexibilidad permitida en la política de préstamos SGN<sup>43</sup>. El único sector en que la EP anticipaba un préstamo fue en energía; sin embargo, no se aprobó ninguna operación del Banco<sup>44</sup>. En los CPDs del 2011 y 2012, se incluyeron dos préstamos relacionados con el desarrollo de hoteles y turismo, pero tampoco se materializaron. Aunque el Banco optó por no incluir el sector financiero en su estrategia, hubo un número significativo de préstamos de apoyo a bancos individuales. De las 15 operaciones GNS aprobadas desde 2010 (US\$192,7 millones), 11 fueron a través del Programa de Facilitación de Financiamiento al Comercio Exterior (TFFP)<sup>45</sup>. Estos préstamos estaban destinados a promover el crecimiento económico mediante la expansión del financiamiento del comercio hacia bancos locales. El BID también financió líneas tradicionales de intermediación para ayudar a cuatro bancos a hacer crecer su cartera de PYMES, préstamos verdes y de hipotecas<sup>46</sup>.

Además de su cartera de préstamos y productos de conocimiento, el Programa de País hizo un buen uso de recursos no reembolsables, incluyendo los Fondos de Acción C&D. Al abordar los desafíos intersectoriales, el Banco combinó trabajo analítico previo y recursos de CT con préstamos de inversión y préstamos PBP: 42 CT no reembolsables (US\$15,9 millones) y cinco donaciones de inversión (US\$40,4 millones), representan cerca del 3% de la cartera operacional aprobada (Anexo II.12). En su mayor parte, estos recursos se utilizaron para preparar diagnósticos sectoriales como información para el diseño de préstamos, cumplir condiciones previamente establecidas o superar cuellos de botella en la ejecución. También es importante notar la utilización de estos recursos para mantener un diálogo de políticas activo en sectores que no fueron priorizados por la EP, como es el caso de protección social. En términos de sectores, la mayoría de los recursos de CT fueron dirigidos hacia las inversiones sociales prioritarias, incluyendo a agua y saneamiento y al sector de medio ambiente y desastres naturales. Alrededor de la mitad de estas operaciones estuvieron asociadas con la cartera de préstamos aprobados y la otra mitad con la ejecución de la cartera de préstamos heredada. En términos de alcance, una donación de inversión importante (PN-X1011, US\$29,9 millones) para la Expansión de la Seguridad Integral en Panamá complementó el préstamo del Programa de Seguridad Integral que ya estaba en ejecución. Los US\$7,5 millones del Programa de Agua Potable y Saneamiento Rural e Indígena (PN-G1003) fue financiado por el Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento, para reducir la brecha de cobertura en las comunidades marginadas y desatendidas. Esta operación también complementó préstamos en ejecución: Programa de Inversión en Agua y Saneamiento IDAAN (PN-L1042) y Programa de Inversión en Agua y Saneamiento para las Provincias CONADES (PN-L1019).

### C. RELEVANCIA INSTITUCIONAL Y COORDINACIÓN DE DONANTES

De las 13 instituciones importantes de desarrollo presentes en Panamá, el BID, CAF y el Banco Mundial son los principales prestamistas multilaterales. Panamá también recibe apoyo de organismos bilaterales, incluyendo la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Dada la amplitud (24 sectores) y el tamaño del programa de inversiones públicas de Panamá, el Gobierno apoya la cofinanciación. En agua, por ejemplo, el Banco Mundial está trabajando en Colón, la CAF en la Ciudad de Panamá y el Banco en las otras provincias. En finanzas públicas, PBP del BID y el Banco Mundial coordinan esfuerzos para mejorar la gestión financiera pública y la recaudación de impuestos. De particular importancia es el rol que asumió el Banco Mundial al hacerse cargo de una parte de las acciones de política incluidas originalmente en la serie cancelada de PBL fiscales, compensando así por el cambio del Banco en las prioridades del programa. Si bien ha habido cierta superposición y aglomeración sectorial en el tiempo, generalmente se han producido fuertes sinergias entre los distintos actores de desarrollo.

El Banco ha aprovechado su reputación de solidez financiera y gran capacidad de colaboración para atraer nuevos socios al grupo. Los representantes del prestatario entrevistados para esta evaluación identificaron la capacidad del Banco para garantizar la calidad técnica del diseño y ejecución de proyectos y para desarrollar coaliciones de apoyo a iniciativas críticas, incluyendo el financiamiento de la ampliación del Canal, como “valor agregado”. El “sello de aprobación” brindado por las salvaguardias sociales, medioambientales y fiduciarias del Banco ha mejorado la aceptación de proyectos a través de líneas institucionales y partidarias, de este modo aumentando la probabilidad de que los programas a largo plazo sobrevivan diferentes administraciones políticas, es decir, que sean más sostenibles.

### D. GESTIÓN DE CARTERA

En comparación al periodo de la estrategia anterior, entre 2009 y 2014 hubo una gran reducción en los costos de entrega del programa –de US\$12.700 por cada US\$1 millón aprobado a US\$8.600 por cada millón aprobado<sup>47</sup>. Si bien esta tendencia es indicativa de una cartera que favorece préstamos de rápido desembolso, también refleja las medidas adoptadas para eliminar antiguas operaciones rezagadas.

A partir del 2009, la Oficina País del Banco en Panamá (CPN) inició una importante reestructuración de su programa operativo para mejorar la relevancia y el rendimiento. El diálogo temprano y directo con la nueva administración permitió armonizar la cartera del Banco con el PEG mediante la simplificación de la ejecución de diversos proyectos y la consolidación de intervenciones similares. El esfuerzo para simplificar la cartera también condujo a una reducción en el número de organismos de ejecución y los costos de transacción. Entre 2009 y 2014, se cancelaron US\$446 millones de recursos de préstamos SG (Anexo II.13). Cancelaciones importantes ocurrieron en 2010 y 2011

cuando tres préstamos más antiguos fueron terminados y una gran parte de la cartera de desarrollo sostenible fue cancelada como resultado de la decisión política de suspender el proceso de descentralización. En 2013, la garantía de PBP se redujo en US\$85 millones y el saldo de US\$265 millones fue cancelado el año siguiente.

Los indicadores de eficiencia relacionados con la preparación de los préstamos de inversión han mejorado, aunque el primer desembolso está aún retrasado. La preparación de los préstamos de inversión durante el actual período de la estrategia promedió 12 meses<sup>48</sup> desde su generación hasta su aprobación –menos de la mitad del tiempo promedio necesario para alcanzar este hito durante el período de la estrategia previa (24 meses). En parte, esta mejora está relacionada con la racionalización del procesamiento de préstamos bajo el nuevo marco de financiamiento y al fortalecimiento del personal de la oficina país y funciones bajo la realineación. Sin embargo, una vez aprobado, se requirieron en promedio 17 meses adicionales, para lograr el primer desembolso –una disminución de la eficiencia del promedio de 13 meses durante el período de la estrategia 2005-2009. Este indicador no ha mejorado en parte por las restricciones en la asignación de recursos financieros por el MEF, debido a la reducción del espacio fiscal en virtud de la LRSE.

La cartera de inversiones ha experimentado retrasos en su ejecución, lo que refleja diferentes grados de capacidad y recursos institucionales en entidades ejecutoras clave. Aunque la edad promedio de la cartera de inversiones de Panamá era de 4,6 años en 2014, comparada con 4 años para los países CID (Anexo II.14), la proporción de préstamos con extensiones disminuyó de 54% en 2006 a 19% en 2010 y, más aún, a 13% en 2014 (Anexo II.15). Esta mejora fue el resultado de las acciones encaminadas por CPN para enfrentar ejecuciones prolongadas. Muchos proyectos de inversión y de CT se estancaron debido a los cambios de liderazgo del proyecto, débil apropiación, capacidad de ejecución y cambio en las prioridades generales –la mayoría de los cuales son temas transversales en Panamá. Procesos de contratación especialmente largos, debido a la revisión ex ante de la mayoría de los bienes y servicios contratados requeridos por la Contraloría General (CGR), también contribuyeron a la lentitud en la ejecución de los préstamos de inversión, así también la lenta asignación de recursos presupuestarios por parte del MEF, debido al limitado espacio fiscal. El Anexo II.16 ilustra las principales conclusiones sobre la ejecución del proyecto que han afectado al Programa de Fortalecimiento de la Gestión Fiscal (PN-L1066).

El incremento de los desembolsos de PBL ha aumentado significativamente en el flujo de recursos del Banco hacia Panamá. En 2005, los saldos del Banco con el país fueron negativos y durante el curso de la EP 2005-2009, los flujos netos de efectivo promediaron solo US\$12,4 millones por año (Anexo II.17). Desde 2010, los flujos netos promedio a Panamá han aumentado a alrededor de US\$197 millones al año y los desembolsos han promediado US\$381 millones por año. (El aumento de la participación de los PBL en los desembolsos anuales durante la última década se puede ver en el Anexo II.18) Esta mejora se debe en parte a la flexibilidad del ejercicio de programación, lo que permite al Banco colaborar anualmente con las autoridades panameñas en la identificación de intervenciones e instrumentos.





3

Ampliación del Canal de Panamá

El sector del transporte en Panamá tiene un gran potencial para impulsar el crecimiento económico y contribuir a la competitividad de Panamá como un centro logístico importante, un objetivo estratégico del PEG.

© Michelle Fryer, 2014



# 3 Efectividad del Programa<sup>49</sup>

**Este capítulo examina la efectividad del programa de país del Banco en términos de avance de la ejecución, cumplimiento de los objetivos estratégicos y sostenibilidad de los resultados. No todos los proyectos fueron revisados ya que muchos de los préstamos de inversión diseñados y aprobados bajo la actual EP tienen bajas tasas de desembolso y pocos o ningún resultado documentado; y un número de operaciones heredadas que fueron ejecutadas en gran medida durante el período de la EP anterior se revisaron en el CPE 2005-2009. Por lo tanto, este análisis de los resultados se centra principalmente en la serie de cuatro préstamos programáticos que fueron aprobados y ejecutados bajo la estrategia actual y que constituyen el 72% del total de préstamos GS del período. Esto también incluye préstamos y donaciones aprobadas durante la estrategia actual y las anteriores, que avanzaron lo suficiente como para producir resultados y que desembolsaron al menos el 30% de sus montos originales entre 2010 y 2014.**

Como se señaló anteriormente, la EP 2010-2014 estructuró el programa del Banco con Panamá en torno a seis sectores prioritarios, un tema transversal y 10 objetivos estratégicos. El marco de resultados incluyó 27 resultados y 42 indicadores para medir el rendimiento del programa de país. A excepción de dos indicadores, las líneas de base y metas indicativas asociadas están cumplidas. (Ver Anexo III.1 para el marco de resultados, incluyendo los datos recogidos por OVE acerca del progreso de la ejecución).



## **A. RESULTADOS POR SECTOR PRIORITARIO Y OBJETIVO ESTRATÉGICO**

### **1. Finanzas públicas sostenibles**

- a) Elevar los niveles de ingresos y modernizar la administración tributaria**
- b) Mejorar la gestión y la eficiencia del gasto público**

Inicialmente, la cartera reflejó los objetivos de la EP en el sector (Anexo III.2). La CT PRODEV heredada (PN-T1024, Apoyo a la Gestión Basada en Resultados, US\$1,5 millón) previó un sistema de planificación integrado dentro del MEF, facilitando la gestión del gasto basada en resultados a través de un sistema de seguimiento y evaluación y la creación de incentivos para el funcionamiento del sector público. Aunque la CT no pudo cumplir este ambicioso programa, abrió el debate sobre el presupuesto con base en resultados y su gestión en el MEF. En diciembre de 2010, el Banco aprobó el primer PBL (PN-L1067, Programa de Fortalecimiento de la Política Fiscal, por US\$200 millones) de una serie programática de cuatro PBLs, cuyo objetivo era profundizar la política fiscal y las reformas del gasto público. Debido a que fue el primer PBL de la serie, la mayor parte de los activadores de política se refirieron a reformas que, en gran medida, ya se habían aplicado en la fecha de aprobación del proyecto. Al año siguiente, el Banco aprobó un préstamo de inversión (PN-L1066, Programa de Fortalecimiento de la Gestión Fiscal, por US\$50 millones) para complementar las reformas políticas mediante el fortalecimiento de la capacidad y actualizando sistemas y procesos dentro del MEF (incluyendo la administración tributaria, la oficina de presupuesto, la oficina de planificación de las inversiones, tesorería y los sistemas de administración financiera)<sup>50</sup>.

El Banco se adaptó a las prioridades cambiantes de Panamá cuando en 2012 cambió el enfoque de su cooperación desde la generación de ingresos tradicionales y gestión del gasto hacia la gestión macro financiera y la supervisión del sector financiero. Mientras que el cambio de enfoque estuvo alineado con las recomendaciones de las instituciones financieras internacionales, como el FMI, este representó un distanciamiento importante del apoyo a las prioridades políticas establecidas en la EP. El posterior truncamiento de tres de los cuatro PBL planificados en la primera serie programática representó una pérdida de reformas de alta PE claves en el marco de políticas sectoriales, así como una pérdida de sinergias con el préstamo de inversión complementario para poner en marcha las reformas.

Si bien las reformas previstas estuvieron parcialmente alineadas con la EP, fortalecieron la sostenibilidad de las finanzas públicas, un objetivo clave de la estrategia del Banco. Bajo el nuevo enfoque de política, el desarrollo de reservas fiscales contra la inestabilidad macroeconómica y abordar la debilidad en la supervisión reguladora se volvieron prioridades críticas para el Gobierno. Se aprobaron tres PBL macro financieros –Fortalecimiento de la Administración Macro-Financiera y Fiscal, P-L1086

y PN-L1089; y Fortalecimiento de la Estabilidad y la Transparencia Financiera y Fiscal, PN-L1100– por un total de US\$765 millones. Estas tres operaciones absorbieron la mayor parte de la asignación del país para los años fiscales FY12, FY13 y FY14. Las acciones de política aprobadas estuvieron alineadas con las recomendaciones del FMI en virtud de consultas del Artículo IV y, dada la vulnerabilidad externa de Panamá y su sector financiero grande e internacionalizado, cobraron impulso político a raíz de la crisis financiera y fiscal en la Eurozona.

En términos de efectividad, el objetivo de apoyo a las políticas fiscales sostenibles en Panamá se logró en gran medida; sin embargo, los resultados de la intervención del Banco fueron dispares, con más avances en el fortalecimiento de la generación de ingresos, gestión del riesgo fiscal y supervisión del sector financiero que en la gestión financiera pública.

- Reforma macro financiera y estabilidad fiscal.* La eficacia de este programa, dirigido a mitigar los riesgos fiscales y la reforma de la supervisión financiera, fue fuerte; reformas importantes fueron aprobadas y vinculadas con los factores activadores de los tres PBL macro financieros (PN-L1086, PN-L1087 y PN-L1100). Como resultado de ello, el gobierno ha establecido el Fondo de Ahorro de Panamá, lo que debería ayudar a acumular ahorros del aumento de los ingresos derivados de la ampliación del Canal y proporcionar los recursos para mantener la estabilidad macroeconómica frente a crisis económicas. El desarrollo de la división de deuda pública del MEF (y del mercado interno de títulos públicos), ayudó al Gobierno a mejorar la gestión de sus pasivos y ganar credibilidad en los mercados de capital. El marco normativo y de supervisión del sector financiero se fortaleció y medidas adicionales han sido adoptadas para prevenir el lavado de dinero, financiamiento del terrorismo y de armas de destrucción masiva. El Gobierno también ha progresado con el establecimiento de un fondo de liquidez para actuar como prestamista de último recurso para el sector bancario. Se han logrado algunos avances en el ámbito de la regulación y supervisión del sector de seguros, pero no se ha hecho ningún progreso hacia el fortalecimiento del marco de supervisión de las cooperativas y hay demoras en la implementación de la Cuenta Única del Tesoro.
- Gestión de impuestos y finanzas públicas.* Los intentos de introducir una mejor planificación de las inversiones, el presupuesto basado en resultados y otras herramientas de gestión del gasto no lograron resultados significativos debido a serios problemas de implementación y falta de apropiación de los actores clave. Hasta la fecha, 10 instituciones (8,3%) están utilizando SIAFPA-Web, muy por debajo del objetivo de 80% de la EP; y aunque se ha avanzado en la introducción del marco regulatorio para la cuenta única del tesoro, solo 23 entidades gubernamentales la están utilizando actualmente (19,1% frente a una meta de 90%). El progreso sustancial alcanzado en la administración

tributaria se destaca como excepción –se alcanzaron las metas de recaudación de ingresos de dos importantes tipos de impuestos y es sostenible. Sin embargo, estos resultados no pueden atribuirse únicamente a la contribución del Banco, ya que los niveles de recaudación de ingresos también son impulsados en gran medida por el fuerte crecimiento económico. En el contexto de este progreso, hubo una importante (duradera) mejora en la transparencia y la coordinación internacional de los impuestos, permitiendo a OCDE eliminar a Panamá de su lista gris –un objetivo clave de la EP.

La sostenibilidad de los resultados alcanzados en el sector no está asegurada en áreas donde los logros son parciales y la capacidad en algunos organismos ejecutores es frágil, pero es muy probable en las áreas donde el compromiso de las autoridades y el consenso social son fuertes. Por ejemplo, los avances en la modernización de la administración tributaria semiautónoma han sido importantes pero incompletos: el fortalecimiento de la capacidad interna, mejora de procesos y cambio hacia la gestión del rendimiento siguen pendientes. Por otra parte, la eliminación de la autonomía de gestión y de presupuesto por una resolución de julio de 2014 de la Corte Constitucional podría afectar la continuidad de las políticas y apropiación de las reformas. En contraste, las reformas en el sector financiero están firmemente ancladas en un amplio consenso nacional y exigencias internacionales y es probable que continúen así. Lo mismo ocurre con el Fondo de Ahorro de Panamá, que cuenta con un fuerte apoyo político. Sin embargo, no se cumplió uno de los objetivos cruciales de la EP–reducir la deuda pública como proporción del PIB para asegurar la sostenibilidad fiscal a mediano plazo– si se incluye el endeudamiento vinculado a proyectos de infraestructura llave en mano en las cuentas públicas de Panamá. Como estas deudas vencen en los próximos años, el nuevo gobierno tendrá que limitar sus gastos o aumentar el ingreso para mantenerse dentro de los límites de la ley de responsabilidad fiscal.

## **2. Transporte**

### **a) Mejorar la calidad de la infraestructura vial y fortalecer su mantenimiento en las otras provincias**

El sector del transporte en Panamá tiene un gran potencial para impulsar el crecimiento económico y contribuir a la competitividad de Panamá como un centro logístico importante, un objetivo estratégico del PEG. En consecuencia, el programa de país del BID se enfocó en la mejora sostenible del transporte terrestre de carga y de pasajeros en los corredores prioritarios del país y en el préstamo heredado para la ampliación del Canal de Panamá (Cuadro 3.1).

En general, los resultados en las carreteras fueron mixtos. El préstamo aprobado en 2010 (PN-L1047, Programa Multifase de Infraestructura Vial del PPP para la Competitividad, US\$70 millones) fue la segunda fase de un préstamo que ya está en ejecución (PN-L1070, US\$70 millones). Ambos préstamos experimentaron



importantes retrasos. La fase I fue aprobada en el 2006 y no completó sus desembolsos hasta mayo de 2014; y la fase II, que fue aprobada en 2010, solo ha desembolsado un 22%. Algunos de los retrasos se debieron a problemas con los contratistas; por ejemplo, una empresa de construcción a la que habían sido adjudicados tres contratos, los abandonó. Por otra parte, el Ministerio de Obras Públicas no tuvo la capacidad de ejecutar correctamente el programa. A pesar de estos retrasos, la Fase I superó sus objetivos en términos de kilómetros de caminos rehabilitados, alcanzando 493 km (vs. 290 km previstos); sin embargo, el fondo de mantenimiento todavía no está operativo, poniendo en riesgo no sólo la sostenibilidad de los proyectos del Banco, sino toda la inversión en el sector.

#### CUADRO 3.1. EL PROYECTO DEL CANAL DE PANAMÁ (PN-LI032, US\$400 MILLONES)

Según el Administrador del Canal, la eficacia del apoyo del Banco en este proyecto se centra en la capacidad del Banco para convocar un consorcio de apoyo multilateral para la ACP. Aunque el Banco no participó en el diseño de la licitación, proporcionó adicionalidad financiera mediante financiamiento y movilización de recursos (prestamistas B). El Banco dirigió y coordinó correctamente la red de bancos multilaterales de desarrollo, lo que requirió que las idiosincrasias y normas institucionales se reconciliaran bajo un enfoque de “contrato único”. El Banco también prestó asistencia técnica al proyecto en el tema de medio ambiente a través de una serie de operaciones de CT. Aunque el préstamo del Banco está totalmente desembolsado, no será posible medir los impactos hasta después de que la expansión se complete en diciembre de 2015.

Otra alta prioridad para Panamá fue la construcción de la Línea 1 del Metro, que abrió sus puertas en abril de 2014. Aunque el Banco no participó en los trabajos del proyecto, que involucró a la CAF y al Banco Europeo de Inversiones, financió una CT por US\$1 millón (PN-T1075) para estudios de pre inversión. Una segunda CT (PN-T1117, US\$1,5 millón) para la Línea 2 del Metro ha sido aprobada, pero aún no ha comenzado a desembolsarse. Aunque el uso de los recursos del Infra-Fondo permitió al Banco participar en el sector, no dio lugar a préstamos de inversión, dada la relativamente pequeña asignación de recursos del Banco a Panamá después de satisfacer las solicitudes de apoyo presupuestario del gobierno.

### 3. Agua y saneamiento

#### a) Incrementar la cobertura y calidad, y mejorar la gestión de los servicios de agua y saneamiento en las otras provincias del país

Se han logrado avances en la gestión del sector, en parte, mediante el enfoque programático tomado por el Banco. Las intervenciones del Banco en agua y saneamiento se basaron en un fuerte trabajo analítico que comenzó en 2008 y dio lugar a la elaboración de un plan estratégico para el sector en 2009. Durante la preparación de la EP, este trabajo también informó el diálogo sobre políticas a través del cual el Banco y

las autoridades de Panamá llegaron a un acuerdo sobre los objetivos para el sector. Un resultado del proceso fue una serie de proyectos financiados por el Banco que incluye la fusión y reformulación en enero del 2010 de cuatro préstamos de desarrollo sostenible (por US\$119 millones) en dos operaciones de agua y saneamiento (PN-L1012, PN-L1005), la aprobación de una operación multifase por US\$94 millones (PN-L1042, 2010 y PN-L1093, 2013) para mejorar la cobertura de agua y saneamiento y fortalecer al Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN); US\$30 millones en financiamiento complementario (PN-L1053, 2009) para un préstamo anterior diseñado para mejorar la recolección y tratamiento de aguas servidas en la Ciudad de Panamá; y una donación para inversión por US\$7,5 millones (PN-G1003, 2013) para aumentar la cobertura de agua potable en algunas comunidades indígenas. Estos proyectos fueron complementados con seis CT por un total de US\$2,85 millones para fortalecer las capacidades de IDAAN y CONADE con el fin de priorizar inversiones y gestionar el cambio, preparar un inventario de proyectos y volverse más eficiente energéticamente. A fines del 2014, agua y saneamiento era la más grande de todas las carteras GS en infraestructura.

La intervención del Banco en el sector se centró en el aumento de la cobertura y confiabilidad de los servicios de agua y saneamiento en todo el país. Excepto por el préstamo suplementario (que aún no ha sido desembolsado), se ha dado énfasis a ciudades urbanas medianas y pequeñas, así como zonas rurales en las provincias fuera de la capital y en el fortalecimiento institucional de IDAAN. Para ayudar a IDAAN a actualizar su estructura de gestión, el Banco usó técnicas de gestión del cambio que se utilizan frecuentemente en el sector privado. Con el asesoramiento de expertos del Banco, el gobierno nombró una comisión de alto nivel para la reforma de IDAAN. El Ministro para Asuntos del Canal, uno de los miembros del gabinete más importantes del gobierno, lidera el comité. El comité ha sido fundamental para la elaboración de nuevas leyes de agua para su consideración por la Asamblea Nacional y en el desarrollo de un plan de negocios para el sector y la reforma de IDAAN. El plan de negocios incluye un plan para reestructurar y modernizar el IDAAN, un modelo financiero para informar el proceso de reforma, y un plan de comunicación interna y externa para informar a los empleados y partes interesadas sobre la importancia de la reforma. A la fecha, el nuevo marco institucional para IDAAN no ha sido aprobado y varios miembros clave del personal salieron del programa tras el cambio de administración; por lo que aún no se han logrado los objetivos institucionales y la sostenibilidad a largo plazo de las inversiones de fortalecimiento institucional. Si bien es probable que IDAAN alcance o supere varias de sus metas físicas, incluyendo aquellas para un mayor suministro de agua (actualmente de 93%, con un objetivo de 85%) y un aumento de la cobertura de servicios de saneamiento (actualmente de 57%, con un objetivo de 63%), la calidad del tratamiento del agua potable permanece precariamente baja –con apenas 18% de todas las muestras alcanzando los límites estándares establecidos en 2013. Las pérdidas por agua no contabilizada se redujeron del 50% en el 2013 al 48% en el 2014 tras la instalación de medidores y tecnología para detectar y reparar pérdidas, financiados con recursos del préstamo.

## 4. Energía

### a) Reducir los costos de electricidad y mejorar la eficiencia energética

Panamá está pasando por una crisis energética que ha llevado al racionamiento de la energía eléctrica. Si bien ha habido cambios en el marco y políticas regulatorias y una importante inversión en infraestructura, el sector no ha sido capaz de satisfacer la creciente demanda. Hay cuellos de botella, tanto en la generación como transmisión de energía eléctrica y en la capacidad institucional. Aunque el Banco sólo aprobó un préstamo para el sector eléctrico durante 2010-2014, una cartera de aproximadamente US\$80 millones estaba en ejecución. La intervención del Banco se concentró en las áreas de la capacidad institucional, distribución, transmisión y generación.

A pesar de la significativa inversión en transmisión y distribución, el Banco ha tenido resultados limitados. En 2008 el Banco aprobó la Inversión y Transformación Corporativa del Programa ETESA – Fase I (PN-L1030, US\$12,5 millones). Esta operación terminó de desembolsar en diciembre de 2013 luego de una extensión de seis meses en el período de ejecución y una cancelación de US\$1,2 millón. Los retrasos estuvieron en gran parte relacionados con contrataciones y capacidad institucional, especialmente en la gestión de las prácticas de gobierno corporativo. El proyecto aún no ha producido los resultados esperados. Al final del proyecto, las obras de ampliación de las subestaciones de Santa Rita y Panamá II habían avanzado solo 65% y las líneas de transmisión Chagres-Panamá II y Santa Rita Cáceres, solamente 47%. En cuanto a distribución, el Banco aprobó el Programa de Electrificación Rural (PN0150, US\$30 millones) en 2006 para incrementar la cobertura del sistema de distribución eléctrica, incluyendo los sistemas fotovoltaicos. Las demoras en el inicio de la ejecución, causadas por la falta de capacidad técnica y administrativa para la ejecución, se tradujeron en una extensión de dos años en el plazo de ejecución. Los principales problemas estaban relacionados con las contrataciones, específicamente largos retrasos en la licitación de los sistemas aislados. Aunque el proyecto no desembolsó el 100% de la cantidad aprobada, cancelando alrededor de US\$9 millones, una segunda fase fue aprobada en abril de 2014, por US\$22,25 millones (PN-L1095).

A pesar de la cancelación de los fondos, el Programa de Electrificación Rural alcanzó la mayor parte de sus objetivos físicos, pero su sostenibilidad no está clara. El programa logró el 100% de su objetivo de conectar nuevos usuarios con los sistemas de distribución nacionales y 82% de su objetivo de conectar las casas en zonas aisladas con sistemas fotovoltaicos. De las 52 escuelas a las cuales se les iban a proporcionar sistemas fotovoltaicos, 41 las recibieron; y de los 11 centros de salud programados para recibir los sistemas, 10 lo hicieron. A pesar de este progreso, durante las visitas de campo a varias comunidades indígenas remotas que antes estaban fuera de la red en la Región Guna Yala, OVE notó que los comités locales que se organizaron para mantener los equipos no funcionaban correctamente en la mayoría de las comunidades visitadas. La vida útil de las baterías está entre 5 a 10 años y mientras que las baterías inicialmente





La instalación de sistemas fotovoltaicos en la comarca de Guna Yala ha permitido que sus residentes extiendan sus actividades más allá del atardecer.

© Andres Bartet Bracho, 2013

se suministraron sin costo mediante el proyecto, las baterías de reemplazo podrían costar hasta US\$300 por familia, lo que hace casi imposible que las comunidades pobres continúen el servicio. Estas comunidades también están rezagadas en la gestión de residuos sólidos, que en su mayor parte terminan en el mar, afectando el ecosistema. En los arrecifes que rodean a las comunidades isleñas, es común ver todo tipo de residuos, incluyendo las lámparas fluorescentes compactas usadas en sistemas fotovoltaicos, que son conocidas por su alto contenido de mercurio. Dado que no hay ningún mecanismo para deshacerse de las baterías y suministros usados por estos sistemas, existe un alto riesgo de destruir zonas costeras vitales.

## 5. Educación

### a) Mejorar la calidad y retención, ampliar la cobertura de la educación en los territorios indígenas

El Banco ha estado activo en el sector de educación básica en Panamá mediante el Proyecto de Desarrollo de la Educación (PRODE) (PN0069, US\$58,1 millones), que fue aprobado en 1997, reformulado en 2006 y concluyó en diciembre de 2011. Dos nuevos préstamos fueron aprobados durante el período, de los cuales uno –Espacios Educativos y Calidad de Aprendizaje (PN-L1064, US\$30 millones) se encuentra en una fase avanzada de ejecución. Estas operaciones contribuyeron colectivamente a mejorar las condiciones y calidad de aprendizaje para 50.000 de los niños más pobres y vulnerables de las aproximadamente 250 comunidades rurales e indígenas.

Acciones específicas fueron dirigidas a ampliar la oferta de educación en los niveles de educación preescolar y básica, a través de la reparación y construcción de 95 centros educativos; mejorar la calidad del aprendizaje a través de la provisión de materiales didácticos, guías de enseñanzas y capacitación de maestros; y ayudar al Ministerio de Educación (MEDUCA) en la reforma de la educación básica y secundaria.

La implementación de PRODE enfrentó dificultades por la complejidad de su diseño, el bajo nivel de capacidad técnica instalada en MEDUCA, las frecuentes rotaciones de personal en la unidad de ejecución, y sobrecostos, que obstaculizaron muchos de los esfuerzos por mejorar la ejecución y limitaron los resultados esperados. Las lecciones aprendidas de la ejecución del PRODE informaron el diseño de PN-L1064, el cual identificó objetivos bien definidos e invirtió en acciones que se espera tengan mayor impacto en los problemas identificados. En consecuencia, PN-L1064 desembolsó 79% de sus recursos desde su aprobación a fines de 2010 y está en camino de cerrarse en 2016.

De acuerdo con la evaluación externa final del PRODE<sup>51</sup>, el proyecto finalmente cumplió o superó todos sus objetivos físicos para la construcción y renovación de escuelas. La cobertura preescolar agregó 8.286 cupos adicionales (6.000 planificados) en 224 centros y la cobertura de la educación básica se incrementó en 27.840 lugares (7.200 previstos) en 244 escuelas nuevas y/o renovadas. Dado el aumento de la demanda, casi un 70% más de maestros de lo inicialmente previsto fueron capacitados y ubicados. Aunque en el diseño del proyecto no estaba prevista la medición de resultados de aprendizaje, una evaluación cuasi-experimental está actualmente en marcha. A la fecha, se han terminado tres recolecciones de datos y el análisis final está en marcha. Pese a que se estima que el proyecto PN-L1064 logrará sus resultados al cierre del año 2015, la insuficiencia de fondos para continuar la ejecución ha sido identificada como un posible riesgo hacia el futuro, dadas las limitaciones de la deuda pública.

## 6. Salud

### a) Reducir las brechas de cobertura de atención médica en los territorios indígenas y las comunidades rurales

Los datos históricos de Panamá muestran un vínculo entre las desigualdades de condición socioeconómica y el acceso a servicios de salud primarios. A fines de 2011, el Banco aprobó el Programa de Mejoramiento de la Equidad y Fortalecimiento de los Servicios de Salud (PN-L1068, US\$50 millones) y la donación para la Iniciativa de Salud Mesoamérica (PN-G1001, US\$2 millones), con los objetivos de reducir la brecha en la equidad en salud para aquellos en el quintil más bajo de ingresos, aumentando el acceso y uso de los servicios de atención primaria de salud de calidad en las *comarcas* indígenas y zonas rurales adyacentes. Los resultados esperados incluyen una reducción de la mortalidad materna e infantil y de la desnutrición crónica de niños menores de cinco años de edad. Ambas operaciones fueron elegibles para desembolsos en 2012.





A fines de 2011, el Banco aprobó el Programa de Mejoramiento de la Equidad y Fortalecimiento de los Servicios de Salud y la donación para la Iniciativa de Salud Mesoamérica con los objetivos de reducir la brecha en la equidad en salud y aumentar el acceso y uso de los servicios de atención primaria de salud de calidad en las *comarcas* indígenas y zonas rurales adyacentes.

© Andres Bartet Bracho, 2013

El préstamo está actualmente desembolsado en 46% y la donación ha desembolsado 54% de sus recursos. La ejecución ha sido problemática debido al “*limitado espacio fiscal*” lo que resultó en fondos de contrapartida inadecuados y un retraso de 447 días entre la aprobación del préstamo y la elegibilidad de desembolsos. En consecuencia, se considera que el 2013 ha sido el primer año de implementación para PN-L1068 por lo que no ha progresado lo suficiente para informar sobre los resultados de salud. Por el contrario, en sus primeros 24 meses, Mesoamérica ha progresado significativamente hacia el logro de 8 de los 10 indicadores de resultados, incluyendo el acceso a métodos de planificación familiar, cuidado pre y post natal para madres y recién nacidos, y monitoreo de la salud infantil. La operación también informó la inclusión del zinc en la norma nacional para el tratamiento de la diarrea.

## 7. Sistemas nacionales

- a) **Uso del Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá**
- b) **Fortalecimiento de la capacidad institucional y el sistema de contrataciones del gobierno**
- c) **Consolidación de los marcos institucionales, legales y reglamentarios para la gestión medioambiental**

El Banco está haciendo solo uso parcial de los sistemas nacionales de Panamá. El equipo fiduciario en CPN ha trabajado y sigue trabajando en estrecha colaboración con las contrapartes gubernamentales para alcanzar los objetivos acordados en la



EP; sin embargo, el uso de los subsistemas de presupuesto nacional, contabilidad, tesorería e informes, es bajo y los módulos públicos de gestión financiera todavía no están plenamente integrados<sup>52</sup>. Por ejemplo, el sistema de inversión pública solo está parcialmente desarrollado; y el sistema integrado de administración financiera (SIAFPA) usa una plataforma tecnológica obsoleta que en 2013 fue considerada poco confiable para la gestión financiera de proyectos sin la adición de un módulo de proyectos. Como resultado, solo dos tercios de los préstamos activos usan el subsistema de presupuesto, 15% usan el subsistema de tesorería y menos de 10% usan el subsistema de contabilidad (Anexo III.3). En el tema de adquisiciones, casi todos los proyectos del Banco usan los subsistemas de Convenios de Compras Tradicionales y Convenios Marco de Panamá Compras. Teniendo en cuenta los largos controles ex ante que ejerce la CGR, la auditoría interna de instituciones gubernamentales y la capacidad de control es generalmente ineficaz. Como resultado, la mayoría de los proyectos financiados por el Banco utilizan sociedades fiduciarias o agencias de cooperación, para las cuales los controles ex ante de la CGR no son requeridos. Además, el Banco exige que auditores externos revisen todos los proyectos. Por último, el Banco no abordó los sistemas nacionales que se ocupan de cuestiones medioambientales con tanta atención como la gestión del riesgo de desastres.

## **B. RESULTADOS EN OTROS SECTORES**

### **1. Gestión de riesgo de desastres y cambio climático**

A pesar de que la gestión de riesgos de desastres y cambio climático no fue explícitamente parte de la EP para 2010-2014<sup>53</sup>, el programa del Banco durante el período de evaluación incluyó varias operaciones en esta área: una serie programática de tres PBL para reducir la vulnerabilidad a los desastres naturales y el cambio climático, de los cuales solo dos fueron aprobados (PN-L1070 y PN-L1074); una operación de emergencia para responder a las inundaciones de 2010 (PN-L1071); y una línea de crédito contingente para emergencias por desastres naturales (PN-X1007). Los recursos de CT fueron usados para la preparación y ejecución de la serie PBL (PN-T1089) y para la respuesta de emergencia a las inundaciones en dos distritos de la ciudad de Panamá en 2012 (PN-T1109). Cuatro préstamos fueron aprobados por un total de US\$320 millones, acompañados por dos CT por un total de US\$850.000.

Los objetivos estratégicos de la serie de PBP fueron relevantes, ya que trataron de abordar los problemas prioritarios de los sectores de gestión del riesgo de desastres y el cambio climático del país mediante (i) gobernabilidad y gestión financiera para mejorar y consolidar la capacidad institucional para la gestión integral de riesgo de desastres naturales, y (ii) el desarrollo de instrumentos y capacidades para el manejo de riesgos de desastres y adaptación al cambio climático a los niveles sectorial y subnacional. En el contexto de la gestión financiera de riesgo de desastres, los PBPs contribuyeron a fortalecer el marco institucional del MEF, en particular en cuanto a la ampliación

de la cobertura financiera de ayuda en casos de emergencia, a través de instrumentos contingentes, incluyendo la aprobación de un préstamo contingente paralelo por US\$100 millones (PN-X1007, 2012), para ayuda en casos de emergencia.

Pese a que la implementación de los dos primeros PBLs no presentó mayores problemas, la serie PBP no se completó resultando en la no implementación de importantes compromisos de política. y contribuyó al progreso en tres áreas: (i) gobernabilidad, incluyendo la consolidación del marco jurídico e institucional de Panamá para el manejo del riesgo de desastres<sup>54</sup>; (ii) identificación del riesgo, un mejor marco institucional para el intercambio de información a través de acuerdos interinstitucionales y la incorporación de la herramienta del Programa de Evaluación Probabilística de Riesgos a la gestión de tierras; y (iii) la reducción del riesgo, con la incorporación del análisis del riesgo de desastres en los procesos de inversión pública y gestión de planificación de tierras. Sin embargo, el progreso fue interrumpido por el incumplimiento de la tercera operación de la serie PBP (PN-L1088). Esta tercera operación incluía más de 26 compromisos de políticas, de los cuales al menos 10 eran de alta PE para el sector, incluyendo el establecimiento de una cuenta de presupuesto permanente para la eficiente aplicación del Plan Nacional de Gestión de Riesgos por Desastres (PNGRD). Tres de estas condiciones de política fueron incorporadas en la subsecuente serie PBP de estabilidad fiscal (PN-L1100). A la fecha, la mayoría de los de los compromisos de políticas restantes no han sido implementados<sup>55</sup>.

Mediante el Programa de Emergencia para Respuesta Inmediata por las Inundaciones en Panamá (PN-L1071) el Banco proporcionó US\$20 millones para apoyar los esfuerzos del gobierno por restablecer los servicios básicos para la población afectada en 2010. El programa incluyó intervenciones en la infraestructura vial, agua potable y saneamiento, otras obras de infraestructura, salud y equipamiento para las escuelas. Los resultados esperados fueron el restablecimiento de la provisión de servicios básicos y la infraestructura para la población afectada por las inundaciones y deslizamientos de tierra en las provincias de Darién y Colón y la Región Este de Panamá. El programa logró la mayoría de sus resultados esperados a pesar de que algunas de las actividades previstas se redujeron en alcance<sup>56</sup> o simplemente fueron canceladas. Sin embargo, en el contexto de una emergencia por desastre este préstamo se enfrentó a dificultades en su implementación. La Facilidad de Emergencia impuso requisitos excesivos y plazos rígidos para la ejecución de las actividades, lo que retrasó el desembolso de fondos más allá de la necesidad inmediata.

## **2. El sector financiero**

El sector financiero no fue identificado como una prioridad en el documento de EP, pero el Banco terminó aprobando un número significativo de operaciones. Durante el período de evaluación, el BID aprobó 12 líneas bajo el mecanismo de TFFP, con un monto aprobado total de aproximadamente US\$50 millones<sup>57</sup>. Además de las operaciones TFFP, cinco préstamos adicionales por US\$143 millones, fueron otorgados

a intermediarios financieros con el objetivo de hacer crecer sus carteras de préstamos PYME, verdes o hipotecarios. OVE encontró que el BID añadió experiencia técnica y un valioso “sello de aprobación” que atrajo a otras entidades financieras. Durante la crisis, El BID desempeñó un papel contracíclico a medida que otras fuentes se volvieron más escasas. Sin embargo, la liquidez del sistema en Panamá es uno de los más altos en ALC, por lo que el valor agregado del BID se basó en otros aspectos.

OVE intentó obtener evidencia de la adicionalidad del Banco en otros aspectos, tales como la extensión de fuentes y plazos de financiación, el aumento del acceso a financiamiento a un mayor número de PYMEs, y la promoción de la innovación. OVE encontró que a través de las operaciones TFFP, el Banco ofreció a los bancos regionales de ALC acceso a una gran red de intermediarios financieros globales. Esto permitió que los bancos más pequeños tuvieran la oportunidad de acceder a los mercados financieros internacionales y pudieran desarrollar relaciones de largo plazo para futuros negocios. Por el contrario, otras operaciones apuntaban a extender el plazo de la financiación; sin embargo, OVE encontró que el tamaño de la operación del BID, *vis-a-vis* los fondos comunes de financiación, hicieron poco para extender los plazos totales. Finalmente, en una operación diseñada para aumentar el acceso al financiamiento de viviendas en estratos bajo y medio, OVE encontró poca evidencia del valor agregado por la participación del BID durante el período de esta estrategia, casi 15 años después de que el prestatario comenzó su enfoque innovador en materia de hipotecas para poblaciones de ingresos medios y bajos. De hecho, antes de la operación del BID en el 2011, el prestatario ya se había transformado en una institución de depósitos regulada y capaz de apoyar a sus filiales regionales.

### 3. Competitividad

Entre 2010 y 2014, la participación del Banco en la agenda de competitividad estuvo principalmente relacionada con la aplicación de préstamos y subsidios aprobados en la estrategia previa. Los préstamos consistieron de dos operaciones en comercio, una en el desarrollo del sector privado y una en la innovación tecnológica. Ninguno de ellos alcanzó la expectativa original de ser desembolsado en cuatro años, ni sus objetivos coincidieron con los objetivos de la EP para 2010-2014.

El desembolso de las dos operaciones dirigidas al sector del comercio fue lento. Los préstamos para el Desarrollo de Capacidad de Comercio Exterior (PN-L1001, por US\$4,7 millones) y para la Competitividad y Comercio (PN-L1014, actualmente por US\$33,3 millones) fueron aprobados en 2005 y 2007, respectivamente. Un componente de alrededor de US\$15 millones del PN-L1014 fue parcialmente cancelado y el proyecto fue completado en junio del 2014. En cuanto al desarrollo del sector privado, el Proyecto de Clima de Inversión y Comercio (PN-L1009, US\$4,8 millones) fue aprobado en 2006 y ejecutado por el MEF. Este proyecto también sufrió retrasos, atribuidos a problemas de coordinación entre las diversas instituciones gubernamentales con responsabilidad técnica por las actividades del programa. Sus

componentes macroeconómicos y fiscales se reformularon en 2010 y se completó en 2013. En el área de innovación tecnológica, el Banco implementó el Programa de Transformación Tecnológica (PN-0158, US\$19,7 millones), un programa de cuatro años aprobado en 2008 que aún no ha terminado. Dos problemas obstaculizaron la ejecución del proyecto: el proyecto fue aprobada por el gobierno anterior y los cambios en las prioridades de la administración llevaron a la renegociación de los componentes, retrasando la fecha de inicio del proyecto. Además, la falta de coordinación entre el MEDUCA y la Secretaría Nacional de Ciencias, Tecnología e Innovación impuso costos de transacción adicionales. A septiembre de 2014, el proyecto había desembolsado 81% de su monto aprobado.

No hay evidencia de que las operaciones del Banco impulsaron la competitividad de Panamá. Todos los indicadores de resultados de los proyectos finalizados plantean problemas de atribución, ya que no es posible vincular la finalización del proyecto con el logro de los impactos esperados: mayor crecimiento del PIB, exportaciones, balanza comercial e inversión extranjera directa, mejora de los índices de competitividad global y aumento de la inversión privada, absorción de tecnología y libre competencia en mercados locales<sup>58</sup>.

Sin embargo, estos proyectos entregaron sus productos principales. En el proyecto completado de Desarrollo de Capacidades de Comercio Exterior, el Banco financió muchas actividades destinadas a fortalecer la capacidad técnica del Viceministerio de Comercio para negociar y aplicar acuerdos comerciales, promover las exportaciones, atraer inversiones y crear la Agencia de Promoción de Exportaciones. A su vez, el proyecto de Competitividad y Comercio apoyó la creación del Fondo de Garantías de Créditos para las PYMEs y financió el desarrollo de la plataforma de exportación del gobierno electrónico, el Sistema Nacional de Propiedad Intelectual y la ejecución del Plan Maestro de la Autoridad de PYMEs. Por último, el proyecto de Clima de Inversión y Comercio entregó sus resultados reformulados en relación con el área macro y fiscal –como el programa financiero multianual del MEF–, pero no pudo cumplir con el apoyo a la actualización del marco legal para la participación del sector privado en los puertos y aeropuertos y el desarrollo de una estrategia de innovación. Todavía es demasiado pronto para evaluar la eficacia del Programa de Transformación Tecnológica.

#### **4. Gestión del desarrollo sostenible, descentralización y municipal**

La efectividad de la inversión heredada en el Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización (PN0143, US\$7,8 millones) fue muy limitada, debido a una larga y difícil implementación y a la decisión del gobierno de suspender el proceso de descentralización (Anexo III.4 para detalles adicionales). Asimismo, a petición de la administración entrante, la cartera de desarrollo sostenible heredada<sup>59</sup>, que también tuvo saldos no comprometidos significativos relacionados con el fortalecimiento de la gobernabilidad local, fue reformulada en enero de 2010 para enfocarse exclusivamente en agua y saneamiento en las provincias fuera de la Ciudad de Panamá.



## 5. Protección social

El Programa de Protección Social, fase I (PN-L1007, US\$ 20,17 millones) fue aprobado en 2007 y desembolsó 100% de sus recursos durante el período. El programa fue acompañado por un conjunto de operaciones de CT destinada a fortalecer la red de seguridad social de Panamá mediante el diseño de operaciones y reformas relacionadas. Una CT, PN-T1094 (Fortalecimiento de la Red de Protección Social de Panamá), apoyó el diseño de un préstamo de protección social y niñez temprana (PN-L1075), el cual no fue aprobado debido a la falta de espacio fiscal. La nota de Protección Social del gobierno destacó que la Red de Oportunidades mostró una cobertura adecuada con potencial para ampliarse a familias en extrema pobreza adicionales; sin embargo, el programa también presenta problemas de focalización. La población objetivo del programa es la de extrema pobreza. La fuga fue de cerca de 57,8% (33,5% de los hogares receptores son moderadamente pobres y 24,3% no son pobres) y solo 45% de todos los beneficiarios verificó el cumplimiento. La sostenibilidad del programa ha disminuido desde su terminación por falta de espacio fiscal para continuar los gastos de financiamiento.



La distribución de los recursos de préstamos a través de los sectores fue muy sesgada y no fue de una escala adecuada a las disparidades sociales y económicas de una economía dual.

© Michelle Fryer, 2014

# 4 Conclusiones y Recomendaciones

**El Banco es el mayor prestamista multilateral al Gobierno de Panamá. Con el tiempo, se ha adaptado a la creciente demanda del Gobierno por préstamos de desembolso rápido cuando el país enfrentó una brecha de financiación fiscal cada vez mayor. Este apoyo presupuestario, equivalente al 72% de todos los préstamos SG, fue instrumental en ayudar a los esfuerzos de Panamá por desarrollar un fuerte marco de políticas macroeconómicas para el crecimiento. El Ministerio de Economía y Finanzas cuenta con el Banco para continuar proporcionando asesoramiento de políticas y recursos de rápido desembolso, los cuales ahora son una fuente importante y confiable de fondos gubernamentales y un componente fluido de préstamos del BID.**

Pese a la importante inversión de tiempo de personal y recursos financieros, esta evaluación observó una falta de coherencia entre la EP, el programa de país y la ejecución *de facto* de la cartera operativa. Esta discrepancia refleja una debilidad inherente en la estrategia de país y las directrices de programación, que no requieren que el Banco responda por los sectores en los cuales tiene una cartera activa, a pesar del tamaño o la relevancia de dicha cartera. Asimismo, el vínculo de la programación con la EP fue débil. Se aprobaron operaciones en casi el doble del número de sectores priorizados en la EP, y el porcentaje de préstamos eliminados anualmente del plan de trabajo fue significativo.

Los préstamos programáticos del Banco han experimentado sucesivos cambios de enfoque, lo que llevó a la cancelación de una serie de PBL programáticos que apoyaron reformas de alta PE - cancelaciones que pueden haber debilitado el progreso



hacia el logro de las reformas políticas acordadas. Estos cambios en el enfoque no fueron justificados en los CPD, ni fueron informados al Directorio a través de una EP actualizada. En el futuro, el Banco tendrá que tomar medidas adicionales para garantizar la eficacia en el desarrollo de su apoyo presupuestario.

La distribución de los recursos de préstamos a través de los sectores fue muy sesgada y no fue de una escala adecuada a las disparidades sociales y económicas de una economía dual. El fuerte apetito de Panamá por el apoyo presupuestario tuvo por objetivo facilitar una mayor inversión pública en grandes proyectos de infraestructura dentro y alrededor del altamente desarrollado Corredor Ciudad de Panamá-Colón. Ese enfoque de la cartera significó la limitación de los recursos financieros disponibles para apoyar una programación que beneficie a los pobres. Sólo 18% del financiamiento total del Banco fue asignado a los sectores prioritarios que más directamente abordaron los retos de carácter social: infraestructura (agua y saneamiento, transporte y energía) compuesto por aproximadamente el 10% del volumen total de préstamos aprobados; y el sector social (educación y salud) 8%.

A pesar de los significativos retrasos de implementación, la cartera de inversiones del Banco contribuyó con valor agregado. En su mayor parte, los préstamos de inversión ofrecieron una oportunidad de concentrar los recursos financieros y técnicos en áreas fuera del Corredor Ciudad de Panamá-Colón incluyendo las comarcas, y para asegurar el avance de los programas y procesos importantes de carácter social, los cuales toman tiempo en evolucionar. Mientras que la ejecución se retrasó frecuentemente, las operaciones estuvieron en general bien orientadas y fueron relevantes para los desafíos de desarrollo. Muchas de estas operaciones han sufrido significativos retrasos de ejecución, lo que refleja diferentes grados de capacidad institucional en los ministerios ejecutantes a nivel central y regional, las restricciones fiscales derivadas de la LRSF y los ineficientes sistemas nacionales.

La movilización de ahorros en Panamá es considerablemente mayor que en otros países de ALC. A su vez, esto hace que la financiación esté disponible y a un precio competitivo, para los clientes y proyectos financiables. Como consecuencia de ello, el Grupo BID que esperaba movilizar inicialmente una cantidad considerable de recursos GNS en Panamá, terminó desempeñando un papel importante sólo en relación con las líneas a los intermediarios financieros. En este nicho, el BID trajo un producto con relativamente bajos costos burocráticos, cuyo precio es competitivo frente a otras fuentes de financiamiento. Aunque esto no impide la participación del Banco en otras áreas, el financiamiento GSN no fue utilizado en áreas como infraestructura, que requiere diseño inicial y usualmente involucra desafíos en el cumplimiento de las normas ambientales y sociales del Banco. La percepción de los participantes en el mercado, sin embargo, es que el Grupo BID podría desempeñar un papel importante en los proyectos aún no financiables que requieren pre inversión importante, así como una amplia coordinación entre los sectores público y privado.



Gestionar la transición de una rápida expansión económica a un período de menor crecimiento en el mediano plazo será la clave para mantener de los avances sociales y económicos de la última década. Panamá tiene una economía dual, por lo que lograr que el crecimiento sea más inclusivo es esencial para mejorar la equidad. Hacia el futuro, el principal desafío es identificar intervenciones que puedan promover crecimiento inclusivo en la economía por fuera de la influencia del Canal. Este desafío también fue identificado en el CPE anterior. Entender lo que limita los sectores más tradicionales de la economía con mano de obra intensiva, y apoyar recomendaciones de política que aceleren su crecimiento, puede tener un retorno potencialmente considerable.

De cara al futuro, la Oficina de Evaluación y Supervisión recomienda al Banco:

1. Trabajar con el cliente para estructurar la nueva EP y el trabajo analítico relacionado con ésta a partir de temas transversales clave como dualidad, pobreza, productividad e inequidad, y no a partir de sectores específicos.
2. Considerando el alto grado de desigualdad en el país y la lenta reducción de la pobreza, buscar alternativas para redoblar los esfuerzos del BID en apoyo al gobierno para el desarrollo de una agenda enfocada en la pobreza, tanto en materia de apoyo presupuestario con temas importantes para la reducción de la pobreza, como en sus préstamos de inversión, mediante mayor focalización en beneficiarios pobres.
3. En el contexto del fortalecimiento general de los sistemas nacionales y de la capacidad de gestión de proyectos, continuar el apoyo al cliente mediante componentes institucionales fuertes. El apoyo al cliente también debe incluir el fortalecimiento de las instituciones municipales y regionales, así como su capacidad para prestar servicios básicos con mayor eficiencia y eficacia.
4. Fortalecer el diseño, seguimiento y cumplimiento de futuras series programáticas basadas en políticas, para evitar interrupciones en el apoyo integral del Banco a sectores prioritarios y asegurar el logro de reformas de política duraderas. En casos en que se interrumpa una serie PBP, se recomienda que el resto de operaciones sean eliminadas del inventario de proyectos y se prepare un informe de cierre del proyecto para la serie trunca.
5. Fortalecer el análisis de riesgo durante el diseño de los proyectos y periódicamente reevaluar y ajustar la prioridad del programa de préstamos basado en el diálogo entre el Banco y el Gobierno de Panamá, con el fin de reducir el costo de preparación de proyectos que no llegan a ser aprobados o que son cancelados. Desviaciones importantes en el alcance o enfoque del programa de país con respecto a la EP deben ser justificados e informados al Directorio.



- <sup>1</sup> La economía panameña está dolarizada, habiendo adoptado el dólar americano como moneda de curso legal en 1904.
- <sup>2</sup> En 2013, el PIB per cápita de Panamá (PPP) fue el más alto de América Central, seguido por Costa Rica (US\$12.942), Belice (US\$8.176), El Salvador (US\$7.515), Guatemala (US\$5.282), Honduras (US\$4.839) y Nicaragua (US\$4.554). Fuente: FMI (2014), *Regional Economic Outlook: Western Hemisphere*. Washington, DC.
- <sup>3</sup> La zona de libre comercio de Colón es la segunda mayor zona franca del mundo, después de la de Hong Kong.
- <sup>4</sup> Panamá se divide en 10 provincias y tres comarcas – regiones administrativas con una importante población indígena. Según el censo de 2010, solo el 12% de la población es indígena.
- <sup>5</sup> Vea el Anexo I.2 para el Panorama Macroeconómico Completo.
- <sup>6</sup> Las cuentas nacionales de Panamá están siendo actualmente reajustadas desde 1996 hasta 2007. La revisión incluye mejoras en la metodología de cómputo en sectores clave (incluyendo comercio, transporte y financiero). La revisión al alza del PIB nominal es entre 5% y 8%, dependiendo del año. Las estadísticas revisadas no habían sido publicadas para la fecha de este informe.
- <sup>7</sup> FMI (2015). *Declaración Final de la Misión 2015 para el Artículo IV*. Washington, DC.
- <sup>8</sup> Además de esta deuda, los pasivos resultantes de proyectos llave en mano (una práctica seguida por el gobierno anterior) ascendieron a casi el 10% del PIB. Estos pasivos, que deben ser pagados entre 2014 y 2019, no cuentan como deuda hasta que el proyecto sea completado y apropiado por el gobierno.
- <sup>9</sup> En 2002, 2005, 2009 y 2010 se aplicaron reformas.
- <sup>10</sup> El análisis de sostenibilidad de la deuda del FMI concluyó que la deuda pública de Panamá es sostenible a mediano plazo, incluso ante la presencia de shocks significativos. Véase el Anexo II de la Consulta del Artículo IV correspondiente a 2014.
- <sup>11</sup> FMI (2013). *Panama: Selected Issues*. Servicio de Publicaciones del FMI. Washington, DC.
- <sup>12</sup> El límite del déficit global del sector público no financiero se modificó a 2,5% del PIB en 2009 y a 2% en 2010. Sin embargo, como muestra el Anexo I.1, el déficit fiscal real fue de 1% y 1,8% del PIB, respectivamente. El límite fue modificado además en 2011-2012 a 3% del PIB para financiar gastos extraordinarios, hacerle frente a los daños de las lluvias severas y proveer mayores subsidios a la energía; una vez más, los déficits reales fueron más bajos. El déficit fiscal alcanzó el 4,1% del PIB base del 2007.
- <sup>13</sup> Esto también debería aplicarse a la mayor parte de los ingresos adicionales que pudieran recaudarse de Cobre Panamá (ver párrafo 1.10).
- <sup>14</sup> FMI (2014). *Panama: Staff Report for the 2014 Article IV Consultation*. Washington, DC.
- <sup>15</sup> El TLC Estados Unidos-Panamá entró en efecto el 31 de octubre del 2012, después de prolongadas negociaciones que comenzaron en abril del 2004.
- <sup>16</sup> Se espera que Cobre Panamá produzca 320.000 toneladas anuales, agregando (a precios actuales) alrededor de US\$2.000 millones a las exportaciones anuales.
- <sup>17</sup> APEDE CADE (2014). *Democracia y Desarrollo: Retos para un futuro sostenible*.
- <sup>18</sup> World Bank Group (2013). Osborne, T; Pachon, M.C; Araya, G.E. *What drives the high price of road freight transport in Central America?*
- <sup>19</sup> ECLAC (2010). *The Economics of Climate Change: Summary 2010*.
- <sup>20</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>21</sup> BID (2007). Cárdenas M., Salazar N. *Panamá's Growth Diagnostic*.
- <sup>22</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Nueva York.



- <sup>23</sup> En 2006, la incidencia de pobreza y pobreza extrema en Panamá fue 2,7 y 6,8 veces mayor en las zonas rurales que en las zonas urbanas; sin embargo, para el 2012, la brecha se amplió a 4 y 8,4 veces mayor, respectivamente.
- <sup>24</sup> Banco Mundial (2012). Mejores Empleos en Panamá: El papel del capital humano. Departamento de Desarrollo Humano, Región de América Latina y el Caribe.
- <sup>25</sup> El Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) 2009 clasificó a Panamá entre las últimas 3 de 65 economías participantes en los dominios de lectura, ciencias y matemáticas para estudiantes de 15 años de edad. PISA también mide las competencias que los estudiantes han adquirido, como la resolución de problemas. La evidencia internacional muestra que los estudiantes que no logran competencias base PISA carecen de las habilidades necesarias para participar eficaz y productivamente en la sociedad y contribuir a un crecimiento inclusivo. Panamá no participó de PISA 2012.
- <sup>26</sup> Dirección de Censo y Estadísticas de Panamá.
- <sup>27</sup> El cuadro I de la Actualización Estadística de Empleo en el Sector Informal a junio del 2012, preparado por la Organización Internacional del Trabajo, muestra que el empleo informal en el sector no agrícola llegaba a 43,8%.
- <sup>28</sup> *FMI, 2015 Article IV Consultation, March 2015.*
- <sup>29</sup> Pese a no ser un sector prioritario, el cambio climático fue identificado como área de diálogo en el pie de página 12 de la EP.
- <sup>30</sup> El Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014 de Panamá pretende sostener el crecimiento económico anual en un rango de 6 a 9% y reducir la desigualdad de ingresos y la pobreza mediante la formación de capital humano e inclusión social. Servicios de logística, turismo, agricultura y servicios financieros con valor agregado fueron identificados como los cuatro motores del crecimiento en que Panamá tiene o puede desarrollar una ventaja competitiva sostenible y donde las acciones del gobierno se podrían utilizar más eficientemente para alcanzar el potencial de dichos sectores. El PEG prevé un aumento del 104% (US\$13.600 millones) en el programa de inversión pública para 2010-2014 (excluyendo la ampliación del Canal), en comparación con los US\$6.700 millones en inversiones ejecutadas en 2005-2009. De este monto, alrededor del 70% se dirigió a inversiones en infraestructura económica a largo plazo (por ejemplo, expansión de sistemas de riego, turismo, aeropuertos y carreteras) e infraestructura social (incluyendo la construcción de escuelas, hospitales, viviendas, el metro urbano, alcantarillado, drenaje y nuevos centros penitenciarios).
- <sup>31</sup> Ver Directrices para Estrategias de País: GN-2468-6 (2009).
- <sup>32</sup> Vea *Mid-Term Evaluation of IDB-9 Commitments: Country Programming Background Paper*, OVE 2013, para un análisis detallado de los retos en la programación operativa en los países del Banco.
- <sup>33</sup> Esta cifra representa los gastos del presupuesto administrativo asignado a estos proyectos en el Sistema Lawson.
- <sup>34</sup> MEF, Dirección de Crédito Público, Movimientos del Periodo por Acreedor. 14 de octubre de 2014.
- <sup>35</sup> La cartera de créditos heredados incluye operaciones en reforma y modernización del estado, medioambiente y prevención de desastres, agua y saneamiento, educación, transporte, energía, protección social, desarrollo de empresas privadas y PYMEs, agricultura, vivienda, desarrollo urbano, mercados financieros, tecnología y comercio.
- <sup>36</sup> Este número incluye montos no comprometidos de las líneas de crédito del Programa de Facilitación de Financiamiento Comercial (TFFP por su sigla en inglés).
- <sup>37</sup> Fuente: Sistema de Gestión de Préstamos del BID (LMS por su sigla en inglés).
- <sup>38</sup> El saldo no desembolsado incluye los US\$350 millones de garantía de PBP (subsecuentemente cancelado en el 2014) y un fondo contingente de US\$100 millones para los desastres naturales.

- <sup>39</sup> *La profundidad estructural* se define como la magnitud y duración del cambio estructural que una condición de política puede lograr por sí misma si es implementada. Las calificaciones se definen como: (i) *PE baja*: compromisos que por sí mismos no traen ningún cambio significativo, aunque tal vez podrían servir como puntos de apoyo para reformas más importantes en el futuro; (ii) *PE media*: compromisos que se puede esperar que tengan efectos inmediatos y significativos, aunque no duraderos; y (iii) *PE alta*: compromisos que por sí mismos traerían cambios duraderos en el entorno institucional. Se espera que los préstamos programáticos cuenten con una mezcla de condicionalidades de diferente PE que generen reformas duraderas.
- <sup>40</sup> Tres de las 26 condiciones de política de la última operación en la serie PBP (PN-L1088) fueron incluidas en la serie PBP fiscal (PN-L1110); sólo una de ellas se consideró como de alta PE. Otras nueve condiciones consideradas de alta PE hacían parte de la última operación, de las cuales, el gobierno implementó por lo menos dos de ellas con sus propios recursos (ver capítulo III, Sección de Manejo de Riesgo de Desastres y Cambio Climático).
- <sup>41</sup> Mientras el CPD 2012 afirma que “la estrategia de país actualmente está siendo actualizada para incluir nuevos sectores de prioridad para el Gobierno de Panamá: (i) el cambio climático y los desastres naturales; (ii) protección social; e (iii) innovación tecnológica”, no hace referencia al cambio en el financiamiento del sector de PBLs. A partir del CPD 2014, la EP no había sido actualizada.
- <sup>42</sup> Se debe tener presente que a la fecha de aprobación de la operación PN-L1086, la garantía PBP no era parte de los instrumentos de préstamo del Banco aprobados. En la práctica, la garantía facilitó un retraso en el registro de la deuda y los gastos asociados con la realización de grandes proyectos llave en mano. Por ley, estos pasivos no se registran hasta que los proyectos se terminen y sean apropiados por el gobierno. En 2014, la administración entrante del Presidente Varela enfrentó aproximadamente US\$3.600 millones en pasivos y pagos diferidos relacionados con proyectos de inversión pública a gran escala contratados por la administración anterior. Estos pasivos, que quedarán por cobrar durante 2015-2019, estrecharán efectivamente el espacio de gasto del nuevo gobierno, consistente con el límite de déficit establecido por la LRSF.
- <sup>43</sup> Política para la Financiación de Operaciones Sin Garantía Soberana, GN-2400-17, párrafo 1.10: *“Las operaciones sin garantía soberana seguirían teniendo un enfoque de país y siendo congruentes con los procesos de programación de país. Aunque se asignará prioridad a las estrategias individuales de país en la originación de las operaciones del BID sin garantía soberana, dichas estrategias han de aplicarse con flexibilidad para posibilitar el financiamiento de las operaciones que resulten importantes para un país, tengan un gran aporte al desarrollo, y para las cuales el BID aporte adicionalidad, pero que tal vez no se correspondan con una prioridad específica identificada en la correspondiente estrategia de país”.*
- <sup>44</sup> Aunque fuera del alcance de este CPE, la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) aprobó un préstamo por US\$10,5 millones para la Hidroeléctrica San Lorenzo.
- <sup>45</sup> La información relacionada con las operaciones TFFP puede diferir de otros informes porque es administrada en su mayoría fuera de los sistemas informáticos del Banco (OPUS, LMS) y los datos en el repositorio oficial del Banco (EDW) están incompletos.
- <sup>46</sup> Las actividades estructuradas y finanzas corporativas se complementaron con la aprobación de siete operaciones del FOMIN. Aunque la evaluación del FOMIN está fuera del alcance de esta CPE, cabe señalar que el único proyecto aprobado por el Banco en el sector agrícola fue una donación del FOMIN para desarrollar alternativas económicas sostenibles y estrategias de conservación.
- <sup>47</sup> Este costo se calcula usando los gastos administrativos asignados específicamente a aprobaciones totales de cartera y totales de Panamá para cada año. Fuente: Lawson.
- <sup>48</sup> A fin de asegurar consistencia al momento de comparar préstamos aprobados antes y después del “nuevo ciclo de proyectos”, este indicador es calculado desde el primer mes en que un total de 40 horas se asigna a un proyecto específico en el Sistema T&L.
- <sup>49</sup> Con el propósito de esta evaluación, la cartera operacional comprende toda las operaciones de préstamo GS y GNS y las cooperaciones técnicas (excluyendo CII y FOMIN) que estaban activas o aprobadas entre el 1 de enero del 2010 y el 31 de diciembre del 2014.

- <sup>50</sup> El BID ha continuado siendo un socio cercano del gobierno en el sector, particularmente en el área de gestión fiscal. Como OVE observó (BID 2009. *Evaluation of the Role of the IDB in the Fiscal Sector*. Washington, DC), entre 1990 y 2004 el Banco aprobó 12 proyectos con componentes destinados a fortalecer este sector en Panamá: tres enfocados en el fortalecimiento de aduanas, tres dirigidos a la administración tributaria, tres apoyando el sistema integrado de gestión financiera, dos tratando con el sistema nacional de inversiones y uno destinado a la implantación de la ley de descentralización. Así, el banco abordó todo el conjunto de instituciones que participan en las diferentes etapas de la generación de ingresos y el manejo de gastos en este esfuerzo continuo, desarrollando un buen diagnóstico de sus niveles de progreso y capacidad institucional.
- <sup>51</sup> Instituto IDEA International (2012).
- <sup>52</sup> En comparación, un sector reciente y evaluación temática OVE que prácticamente todos los países de altos y medianos ingresos utilizan subsistemas de presupuesto y del tesoro nacional es para los proyectos del Banco. Fuente: BID (2013). *How is the IDB Serving Higher-Middle-Income Countries? Borrowers' Perspective*. Washington, DC.
- <sup>53</sup> Como se indicó anteriormente, aunque no es un sector prioritario, el cambio climático fue identificado como un área de dilogo en el pie de página 12 del documento de la EP.
- <sup>54</sup> Aprobación del PNGRD.
- <sup>55</sup> El gobierno implementó al menos un par de las condiciones políticas, tales como la creación de la Infraestructura Panameña de Datos Espaciales, para el uso, intercambio y acceso de información geoespacial, y la aprobación del Plan Nacional de Manejo Integrado de Recursos de Hídricos.
- <sup>56</sup> Por sobre costos, solo 11 de 41 sistemas de agua potable fueron rehabilitados.
- <sup>57</sup> Un préstamo por US\$10,5 millones para la Hidroeléctrica San Lorenzo.
- <sup>57</sup> La información relacionada con las operaciones TFFP puede diferir de otros informes porque es administrada en su mayoría fuera de los sistemas informáticos del Banco (OPUS, LMS) y los datos en el repositorio oficial del Banco (EDW) están incompletos.
- <sup>58</sup> Cabe destacar que una evaluación del impacto a corto plazo del apoyo de SENACYT, encontró que este ha que ha sido un instrumento eficaz para promover los esfuerzos de innovación. En promedio, las empresas que recibieron el apoyo de SENACYT invirtieron el triple de lo invertido por las firmas que no recibieron apoyo. Ver Crespi, G., G. Solís y E. Tacsir. Evaluación del Impacto de Corto Plazo de SENACYT en la Innovación de las Empresas Panameñas, Notas Técnicas BID-TN-263, abril de 2011.
- <sup>59</sup> La cartera de desarrollo sostenible se componía de cuatro préstamos heredados: PN-0062, PN-L1053, PN-L1042 y PN-L1093.