



Evaluación de Programa País

Panamá

2015-2019

Copyright © [2020] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento - No Comercial - Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2020**
Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-547
Enero 2020

Evaluación del Programa de País
Panamá
2015-2019

Oficina de Evaluación y Supervisión



Índice

Prefacio	vi
Reconocimientos	viii
Siglas y abreviaturas	viii
Resumen Ejecutivo	xii
El contexto del Programa de País 2015-2019	01
El Grupo BID, su estrategia y su programación (2015-2019)	06
A. Relevancia de los Objetivos Estratégicos del Grupo BID	07
B. Relevancia del programa implementado por el Grupo BID	09
C. Implementación del programa del Banco	16
Resultados del Programa del Grupo BID	22
A. Objetivo Estratégico: mejorar la prestación de servicios públicos básicos para la población en situación de pobreza, con énfasis en agua potable y saneamiento, protección social, salud y primera infancia	23
B. Objetivo estratégico: fortalecer el perfil educativo de la población	31
C. Objetivo Estratégico: profundizar los servicios logísticos, la eficiencia y la conectividad de la infraestructura productiva	33
D. Área transversal: indígenas	36
E. Sector Privado	38
Conclusiones y recomendaciones	40
Referencias	46

Anexos

Prefacio

Como parte del programa de trabajo de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se presenta la Evaluación del Programa de País (CPE, por sus siglas en inglés) del Grupo BID con Panamá para el periodo 2015-2019. Este CPE evalúa la relación del Grupo BID con el País, la eficacia del programa, el valor agregado aportado y la sostenibilidad de los resultados logrados, de forma de desarrollar recomendaciones útiles para el establecimiento de una nueva estrategia del Grupo BID con Panamá.

Esta es la cuarta evaluación independiente que realiza OVE del programa del BID con Panamá. El primer CPE (RE-305-3) cubrió un extenso periodo (1991-2003) que se caracterizó por un contexto de liberalización económica y transición democrática, aunque sin muchos avances en cuanto a la reducción de la pobreza y la desigualdad. El segundo CPE (RE-359) cubrió el período 2005-2009 que estuvo marcado por la aparición del sector de la construcción como nuevo motor del crecimiento de la economía panameña, así como la resolución de los problemas fiscales que se venían arrastrando desde los 90. La última evaluación (RE-475) cubrió el período 2010-2014, en el cual la economía panameña se consolidó como una de las de mayor ingreso per cápita y crecimiento de América Latina.

Durante esta evaluación, OVE se benefició de la interacción con el personal del Grupo BID y con funcionarios del gobierno de Panamá, así como con líderes, beneficiarios y prestadores de servicios de las comarcas indígenas Kuna Yala, Emberá y Ngäbe-Buglé (donde hubo presencia importante de operaciones del BID). La evaluación utilizó también bases de datos administrativas, información estadística nacional, análisis documental y fuentes de información secundarias. Se realizaron visitas de campo a 13 proyectos en cuatro provincias y dos comarcas indígenas.

Este CPE se organiza de la siguiente manera: el capítulo I analiza el contexto macroeconómico, social e institucional en el que implementó la EBP; el capítulo II analiza el posicionamiento estratégico del BID en el país: el programa operativo, la relevancia y los costos y tiempos del programa. El capítulo III analiza la efectividad de las operaciones en relación con los objetivos estratégicos planteados. Finalmente, el capítulo IV presenta conclusiones y recomendaciones. El avance en la implementación de acciones encaminadas a atender el espíritu de las recomendaciones del CPE 2010-2014 se analiza en el Apéndice X del Anexo.

Reconocimientos

Esta evaluación fue liderada por Juan Manuel Puerta y Odette Maciel bajo la dirección general de Ivory Yong Prötzel, Directora de OVE. El equipo estuvo integrado por Alejandro Soriano, Juan Felipe García, Stephany Maqueda, Anna Mortara y Thaís Soares. OVE agradece a las autoridades de Panamá, al personal del Banco en la Representación de Panamá y en la Sede, así como a los representantes del sector privado y la sociedad civil de Panamá por su tiempo y por la asistencia prestada en la provisión de información.

Siglas y abreviaturas

ACP	Autoridad del Canal de Panamá
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AIG	Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental
ALC	América Latina y el Caribe
AMP	Área Metropolitana de Panamá
AP	Área Protegida
APROSI	Ampliación del Programa de Seguridad Integral
APS	Agua Potable y Saneamiento
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BID Invest	Corporación Interamericana de Inversiones (antes CII)
BID Lab	Fondo Multilateral de Inversiones (antes FOMIN)
BM	Banco Mundial
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina-Corporación Andina de Fomento
CAIPI	Centro de Atención Integral a la Primera Infancia
CGR	Contraloría General de la República de Panamá
CGS	Con Garantía Soberana
COEL	Consejo Empresarial Logístico
CONADES	Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible
CONAGUA	Consejo Nacional del Agua

CONE	Cuidados Neonatales Esenciales
CID	Departamento de Países de Centroamérica
CINAMU	Centros del Instituto Nacional de la Mujer
CPE	Evaluación del Programa de País (por sus siglas en inglés)
CT	Cooperación Técnica
DIDS	Dirección de Inclusión y Desarrollo Social
EBP	Estrategia del Banco en el País
EEC	Estrategia de Extensión de Coberturas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMAVI	Fondo de Mantenimiento Vial
FONPRODE	Fondo para la Promoción del Desarrollo
GDI	División de Género y Diversidad (por sus siglas en inglés)
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (por sus siglas en inglés)
GL	Gabinete de Logística
IDH	Índice de Desarrollo Humano
ICG	Índice de Competitividad Global (<i>World Economic Forum</i>)
IGR	Operaciones de inversión no reembolsables o donaciones (<i>Investment Grants</i>) (por sus siglas en inglés).
IDAAN	Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
IFC	Corporación Financiera Internacional (por sus siglas en inglés)
INAMU	Instituto Nacional de la Mujer
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
INL	Préstamo de Inversión
IPG	Iniciativa de Paridad de Género
ISM	Iniciativa Salud Mesoamérica
ISTMO	Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de gestión Operativa
JBIC	Banco Japonés para la Cooperación Internacional (por sus siglas en inglés)
JICA	Agencia de Cooperación Internacional de Japón (por sus siglas en inglés)
LAIF	Facilidad de Inversión en América Latina (por sus siglas en inglés)
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIAMBIENTE	Ministerio de Medio Ambiente
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINERPA	Mapa de Información Económica de la República de Panamá
MINSA	Ministerio de Salud
MiPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
MOP	Ministerio de Obras Públicas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OER	Oficina de Electrificación Rural
OFID	<i>OPEC Fund for International Development</i>
OSEGI	Oficina de Seguridad Integral del Ministerio de Seguridad Pública
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBL	Préstamos Basados en Políticas (por sus siglas en inglés)

PBP	Préstamos programáticos en apoyo de reformas de política
PCR	Informe de Terminación de Proyecto (por sus siglas en inglés)
PEG	Plan Estratégico de Gobierno
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes, de la OCDE
PMR	Informe de Seguimiento del Progreso (por sus siglas en inglés)
PNLog	Plan Nacional Logístico
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
PSR	Informe de Supervisión de Proyectos (por sus siglas en inglés)
PTMC	Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas
PYME	Pequeñas y medianas empresas
RdO	Red de Oportunidades
RENAB	Registro Nacional de Beneficiarios
ReTS	Sistema de Seguimiento de Recomendaciones del BID (por sus siglas en inglés)
RISS	Redes Integradas de Servicios de Salud
RUB	Registro Único de Beneficiarios (o RENAB)
RRHH	Recursos Humanos
SAMI	Sistema de Administración de Mantenimiento Integral
SENACYT	Secretaría Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación
SGS	Sin Garantía Soberana
SIREGES	Sistema de Registro y Estadísticas de Salud
SPH	División de Protección Social y Salud (por sus siglas en inglés)
TFFP	Facilidad de Financiamiento para el Comercio Exterior (por sus siglas en inglés)
TIC	Tecnología de la Información y la Comunicación
UBA	Unidad Básica de Atención
UCPSP	Unidad Coordinadora del Programa Saneamiento de Panamá
UE	Unidad Ejecutora
UME	Unidad de Mantenimiento por Estándares
UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (por sus siglas en inglés)
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior
VUP	Ventanilla Única Portuaria
WDI	Indicadores del desarrollo mundial (por sus siglas en inglés)
WEF	Foro Económico Mundial (por sus siglas en inglés)
XSR	Informe Ampliado de Supervisión (por sus siglas en inglés)

Resumen Ejecutivo

Panamá es un país en rápida transformación: a partir de 2006, ha experimentado un rápido crecimiento, apoyado por el proyecto de ampliación del Canal de Panamá y sostenido por el ahorro privado y la inversión (en particular en el sector de la construcción) y la amplia disponibilidad de crédito al sector privado. Gracias a este círculo virtuoso de crecimiento y estabilidad macroeconómica, Panamá se consolidó como uno de los países de renta per cápita más alta de América Latina. A pesar de estos notables logros, el país aún enfrenta el desafío de una economía dual con profundas desigualdades económicas y territoriales. El crecimiento, la productividad, el empleo, el comercio y el acceso a servicios se concentran alrededor de la Ciudad de Panamá y en pocos sectores económicos (transporte, construcción, servicios financieros). En contraste, las zonas rurales y comarcales tienen niveles muy bajos de productividad y un bajo acceso a los servicios básicos. Más aun, el país busca consolidarse como un *hub* logístico y empresarial para lo cual se requiere fortalecer el capital humano de la población, y reforzar la capacidad del Estado y de las empresas públicas.

Para enfrentar estos desafíos, el País se propuso un ambicioso programa de inversiones por casi US\$20 mil millones para el quinquenio, dando prioridad al transporte urbano, a inversiones en agua y saneamiento, y al aprovechamiento de las nuevas oportunidades de desarrollo derivadas del mayor tráfico de mercancías debido a la inauguración del Canal de Panamá ampliado en 2016. Así, programas emblemáticos del Gobierno durante el periodo incluyen Sanidad Básica 100/0, Línea 2 del Metro y el plan de transporte masivo de Panamá Oeste. Por su parte, el Grupo BID aprobó una Estrategia del Banco con el País (EBP) para el periodo 2015-2019 que fijó objetivos estratégicos en tres áreas prioritarias: (i) Mejorar la prestación de servicios básicos a la población en situación de pobreza; (ii) Fortalecer el perfil educativo de la población; y (iii) Profundizar los servicios logísticos, la eficiencia y la conectividad de la infraestructura productiva. La EBP se propuso un programa equivalente al 10% de las inversiones planteadas en el Plan Estratégico de Gobierno (PEG). Los objetivos de la estrategia resultaron pertinentes dados los desafíos de desarrollo de Panamá y las prioridades del gobierno.

Durante el periodo de la EBP, el Grupo BID mantuvo su participación en el financiamiento de Panamá aprobando un programa de operaciones con garantía soberana significativamente mayor al planeado (casi US\$3.000 millones, frente a los US\$1.950 millones planeados) e incrementando los desembolsos impulsados por préstamos programáticos en apoyo de reformas de política (PBPs) (entre enero 2015 y octubre 2019 se desembolsó US\$2.011,6 millones, de los cuales US\$1.550 corresponden a PBP). La fuerte expansión de las aprobaciones en el periodo llevó también a la acumulación de saldos por desembolsar (US\$362 a US\$1.118 millones entre 2015 y 2019). Respecto a las operaciones, a través de dos series de PBP, el Banco apoyó reformas significativas en los sectores logístico y de protección social. Por otra parte, al focalizar una proporción importante de los préstamos de inversión en la provisión de servicios básicos (agua y saneamiento, electrificación, salud y educación) en zonas rurales y comarcales se contó con un programa relevante para el contexto dual de Panamá. El programa exhibió buena coordinación interna durante la implementación de las operaciones, destacándose el trabajo en el eje transversal de diversidad. En este sentido, el Banco trabajó en desarrollar una relación con las comunidades indígenas: Con más de 20 operaciones con actividades en las comarcas, el Banco fue el principal cooperante en temas indígenas, pero aún hay espacio para mejorar la coordinación durante el diseño de las operaciones. La cartera sin garantía soberana incluye 13 préstamos, la mayoría (77%) enfocado a apoyar intermediarios financieros, resultando muy difícil concretar otros financiamientos debido a la preponderancia de alta liquidez del mercado.

Los costos y tiempos de ejecución del programa del Banco reflejaron la dualidad de éste. Las series de PBPs representaron casi el 80% de los desembolsos, aunque apenas el 14% del costo de preparar y ejecutar las operaciones. En contraste, tres cuartas partes de los costos de la cartera se relacionan con desembolsos de 20 préstamos de inversión, que enfrentaron numerosos desafíos y retrasos. De hecho, la cartera de inversión tuvo tiempos y costos ligeramente por encima del promedio del Banco. Los principales retos fueron aspectos transversales a la cartera relacionadas con el rol de fiscalización previa de la Contraloría (CGR) y los tiempos para ejecutar esta labor, asignaciones presupuestarias, retos de mercado (licitaciones desiertas, contratos abandonados), la baja capacidad de las unidades ejecutoras (UEs) y cambio de prioridades del gobierno. El Banco trató de identificar estas debilidades y mitigarlas tanto en el diseño como en la ejecución, aunque la mayoría de estos desafíos resultaron difíciles de mitigar. En los casos exitosos y relacionados a la UE, la clave de la buena ejecución resultó ser la autonomía, la capacidad y la estabilidad del recurso humano.

Con las series de PBP, se lograron reformas importantes orientadas a mejorar la eficiencia y transparencia del sistema de protección social, aunque su operativización aún presenta algunos rezagos; y para fortalecer el rol del Gabinete Logístico y la Estrategia Logística Nacional. De hecho, durante el periodo de la evaluación se mejoraron los indicadores logísticos del país. Por su parte, el programa de inversión presentó desafíos de ejecución y obtuvo resultados mixtos. En agua potable y saneamiento destacan las acciones de saneamiento de la Bahía de Panamá que han permitido mejorar la calidad del agua en ríos urbanos. En salud, se logró la meta planeada de nominalización de cobertura y de prestación de servicios básicos, aunque persisten retos de calidad. También se identifican avances en electrificación en zonas rurales y comarcales, así como en rehabilitación de carreteras, aunque las acciones de mantenimiento vial previstas no se lograron materializar. La cartera en educación avanzó, aunque con retrasos y sobrecostos, con algunas acciones de construcción y rehabilitación de escuelas en zonas rurales y comarcales, aunque no se lograron las metas planeadas.

Durante el periodo de evaluación, se identificaron desafíos para la sostenibilidad técnica y financiera de diversas intervenciones. Por ejemplo, retos de las inversiones de servicios básicos (electricidad, agua y saneamiento, educación) relacionados con el mantenimiento y la baja capacidad de los proveedores, tanto en zonas rurales como urbanas. En carreteras, la sostenibilidad está comprometida por la falta de una estrategia de mantenimiento. En la provisión de salud, especialmente en zonas rurales, la sostenibilidad dependerá de la absorción de los proyectos en el presupuesto del ministerio y del fortalecimiento de la capacidad de planificación, gestión y supervisión de éste. De cara a futuro, los retos de sostenibilidad deberán ser considerados como parte integral del diseño de los proyectos.

En línea con estos hallazgos y como insumo para futuras operaciones, OVE quisiera resaltar cinco lecciones aprendidas y sus correspondientes recomendaciones:

- **Hallazgo: al ser las zonas más retrasadas en su desarrollo, el trabajo en zonas rurales e indígenas es relevante, pero es difícil, costoso y lento.** Sin embargo, este trabajo es altamente pertinente dado el contexto del país y podría consolidarse como uno de los principales nichos para el Grupo BID para agregar valor en Panamá. Recomendación 1: buscar mecanismos para continuar y fortalecer el foco integral en las zonas rurales e indígenas. En particular, el Banco debería: i) Fomentar una mejor coordinación sectorial y geográfica de las intervenciones desde su etapa de diseño y planificación. ii) Reconocer en su programación que la naturaleza de estas operaciones requiere una mayor adaptación al contexto local, e implica costos más altos y tiempos mayores para

la preparación, ejecución y supervisión. iii) Para acomodar estos costos de manera sostenible, buscar mecanismos para proponer al País y tratar de impulsar un programa que equilibre los mayores costos de estas operaciones con operaciones de costos menores. iv) También, con el fin de mejorar el costo-efectividad de las intervenciones, se podría explorar la viabilidad y pertinencia de adaptar al contexto panameño modelos innovadores implementados en otros países para la provisión de servicios en zonas aisladas (p.e. educación a distancia en Brasil).

- **Hallazgo: el Banco ha desarrollado una valiosa e innovadora forma de vincularse con las comunidades indígenas que considera sus particularidades organizativas, culturales y las dificultades de ejecución.** Gracias a una presencia y un diálogo constante, el Banco ha comenzado a desarrollar una relación de confianza que se ha traducido en CTs, generación de préstamos y facilitación de la ejecución de otros préstamos. Recomendación 2: sistematizar y documentar el aprendizaje que se logró en esta experiencia para utilizarlo en su trabajo con comunidades indígenas en otros países.
- **Hallazgo: los desafíos de ejecución continúan siendo muy importantes; algunos de ellos son transversales a la cartera y, por tanto, difíciles de mitigar a nivel de proyecto.** En particular, los temas de asignaciones presupuestarias y los tiempos para ejecutar la labor de fiscalización previa por parte de la Contraloría son generalizados y afectan no sólo al BID sino a toda obra ejecutada con fondos públicos. Recomendación 3: de cara a una nueva estrategia, redoblar los esfuerzos por buscar una solución general a los desafíos transversales y, en particular, promover el diálogo y ofrecer apoyo técnico y financiero necesario para fortalecer el rol de la Contraloría. El Banco cuenta con una amplia experiencia apoyando el fortalecimiento y modernización de los organismos superiores de fiscalización de la región, el cual podría ofrecerse al Gobierno de Panamá de cara a la próxima estrategia (Apéndice IV del Anexo, Recuadro 4.1).
- **Hallazgo: la sostenibilidad de las intervenciones es un desafío del programa evaluado y será un desafío cada vez mayor, especialmente si el Banco intensifica su trabajo en zonas rurales.** En general, la sostenibilidad es una preocupación transversal en la cartera y está relacionada con la baja capacidad institucional en las respectivas agencias del gobierno. Recomendación 4: tratar de forma más sistemática la sostenibilidad dentro de las operaciones, desde su diseño (p.e. mantenimiento de la infraestructura y disponibilidad de recursos humanos) y, dado que la capacidad institucional de las

contrapartes juega un importante rol, reforzar el énfasis en las actividades, componentes u operaciones de fortalecimiento institucional y de gestión. En ese sentido, continúa siendo relevante la Recomendación 3 de la anterior evaluación.

- **Hallazgo: en un contexto caracterizado eminentemente por alta liquidez y acceso a mercados, BID Invest intentó enfrentar la limitada competitividad financiera a través de operaciones con adicionalidad no financiera.** Si bien los intentos de BID Invest por apoyar los objetivos planteados en la EBP no se materializaron en muchos casos, se destacan los esfuerzos por agregar valor a través de intervenciones novedosas. Recomendación 5: mantener y ampliar la oferta de servicios de valor agregado para el sector privado en Panamá. En particular, (i) aprovechar el apetito por asistencia técnica en el sector financiero en ciertos sectores para explorar productos con componentes alineados a las prioridades de desarrollo del país, y (ii) buscar espacios para agregar valor en sectores con alto potencial para el desarrollo del país, aprovechando la reputación del Grupo BID.



01

El contexto del
Programa de País
2015-2019

- 1.1 Panamá es un país abierto, de ingreso y crecimiento alto, cuya economía y población se encuentran concentradas en la ciudad de Panamá. Con una población estimada en 4,2 millones, la economía de Panamá (US\$ 61.000 millones) es similar a la de Costa Rica y un poco más pequeña que las de República Dominicana y Guatemala. Su población se concentra en zonas urbanas (68%) y, particularmente en la provincia de Panamá (53%), cuya zona de influencia genera el 87% del PIB del país. Es la economía de más rápido crecimiento en América Latina, lo que la ha convertido en una de las más ricas en términos per cápita (ver Gráfico 1.1) (Ver Apéndices para más información y fuentes).
- 1.2 A partir de 2006, el país ha experimentado un rápido y sostenido crecimiento, el cual ha sido apoyado por el proyecto de ampliación del Canal de Panamá y sostenido por el ahorro privado y la inversión, en particular en el sector de la construcción¹. Uno de los factores que contribuyó al crecimiento económico fue la estabilidad macroeconómica, propiciada entre otras cosas por reformas fiscales desde 2005², y apoyada por condiciones favorables, como la entrada de capital extranjero. Más de la mitad del crecimiento experimentado por el país desde entonces se explica por la inversión privada, cuyo principal destino fue el sector inmobiliario. La combinación del equilibrio fiscal con alto crecimiento reforzó el círculo virtuoso de estabilidad macroeconómica, lo que facilitó un progresivo desendeudamiento externo del sector público³.
- 1.3 Como consecuencia de su rápido crecimiento, Panamá ha reducido la pobreza y la desigualdad. Desde 2005 se ha producido una baja sostenida del desempleo (10,3% en 2005 a 5,6% en 2017), y de la población en situación de pobreza (29,8% a 20,7% de 2010 a 2017). Por su parte, la desigualdad (medida por el Índice de GINI) también ha disminuido. No obstante, Panamá continúa siendo uno de los países más desiguales, entre otras cosas debido a la dualidad de su economía, así como al bajo gasto social comparado con otros países de la región⁴. El país es considerado de alto desarrollo humano ubicándose en el séptimo puesto en ALC y el segundo de Centroamérica.

1 En los últimos años, la contribución del Canal a la economía del país se estima entre un 5% y 6% del PIB, y el impacto en los ingresos públicos en un 2,6% del PIB. La expansión del Canal ha permitido al país mantener un ritmo de crecimiento acelerado, en parte, a través de sus efectos positivos en la economía local, tales como la creación de empleos y el fortalecimiento del sector logístico.

2 Principalmente las leyes de equidad fiscal de 2005 y de responsabilidad social fiscal de 2008.

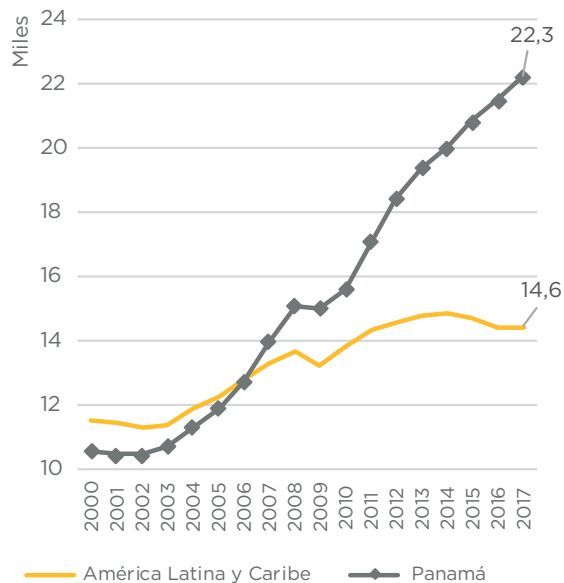
3 La deuda pública externa pasó de aproximadamente 45% a 31% del PIB entre 2006 y 2019 (MEF).

4 Hausmann, Ricardo, et. al. (2017); CEPAL (Portal de Inversión Social), y BID (2019).

- 1.4 La mejora promedio de los indicadores sociales esconde una fuerte heterogeneidad territorial, particularmente con las comarcas indígenas, aunque no se limita a dichas zonas. La mejora de los niveles de vida no ha sido homogénea en todo el territorio panameño. Mientras que las provincias más avanzadas tienen niveles de desarrollo altos, las comarcas indígenas (ver Recuadro 1.1 y Grafico 1.2) tienen índices de desarrollo significativamente inferiores. Gran parte de esta diferencia se debe a diferencias de ingresos: en 2015 el ingreso promedio de los hogares en la provincia de Panamá era de US\$1.929 mensuales, mientras que en la comarca indígena de Ngäbe-Buglé era tan sólo de US\$367 mensuales. Además, existe una creciente diferencia entre el PIB per cápita cuando se compara a la provincia de Panamá con el resto de las provincias no indígenas (Astudillo et al., 2019). A la desigualdad de ingresos se suma la desigualdad en el acceso a los servicios de educación⁵, salud y servicios públicos básicos (sobre todo agua potable y saneamiento, y electricidad). En el caso de carreteras, existen importantes desafíos en la red secundaria y terciaria por lo cual las zonas rurales e indígenas tienen bajos niveles de conectividad.
- 1.5 Con la ampliación del Canal, este se ha convertido en el corazón del sistema logístico panameño. El mayor tráfico en la zona del canal plantea el potencial, pero también el reto, de consolidarlo como un nodo de conectividad multimodal integral bioceánica. Para ello se deberán impulsar proyectos de integración con el resto del territorio (incluidas carreteras, caminos y pasos de frontera) con el fin de evitar una “dualidad logística” (Estrategia Logística Panamá, 2030).

Gráfico 1.1
PIB per cápita (PPP
US\$, miles)

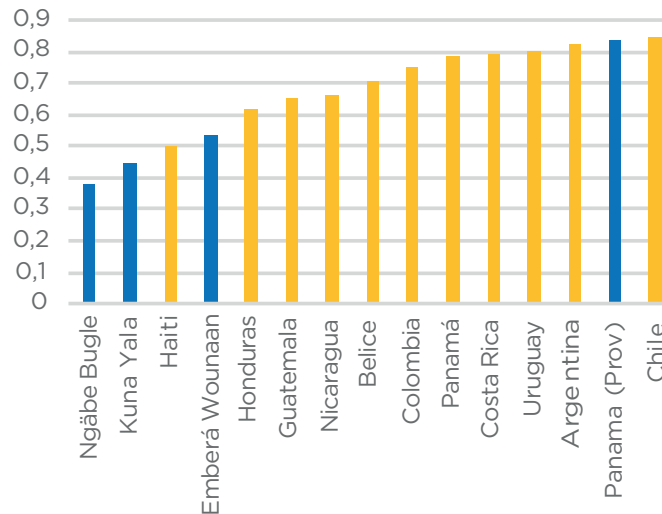
Fuente: PIB per cápita, Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) (dólares constantes 2011 internacional \$) WDI, BM.



5 Además, Panamá presenta retos de calidad educativa llevando a resultados de aprendizaje por debajo del promedio regional (BID, 2019) y de la OCDE (resultados de la prueba PISA 2018).

Gráfico 1.2 Índice de Desarrollo Humano

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Datos de 2018 para Panamá y provincias, 2017 para el resto de los países.



Recuadro 1.1. Comarcas indígenas

El 12,5% de los panameños se autoidentifica como parte de una de siete comunidades indígenas. La mayoría de ellos vive en “comarcas”, en territorios de propiedad colectiva o en comunidades linderas a las comarcas. En las comarcas de Kuna Yala, Emberá y Ngäbe-Buglé se concentra el 6,6% de la población panameña. La población indígena está representada con estructuras de gobierno tradicionales propias a través de Congresos y Consejos de líderes y ancianos. Estas formas de gobierno son autónomas y avaladas por la legislación. La extensión territorial de las comarcas representa alrededor de una quinta parte de la superficie Panamá y alberga algunos de los recursos naturales y acuíferos más ricos del país.

En contraste, las comarcas son zonas con importantes asimetrías económicas y sociales respecto al resto de la población. El ingreso promedio en Kuna Yala, Emberá y Ngäbe-Buglé en 2015 fue más de cuatro veces menor al de la provincia de Panamá. Las comarcas tienen también los niveles más bajos de cobertura de servicios básicos. Por ejemplo, mientras que casi el 97% de las viviendas tienen acceso a la energía eléctrica en la provincia de Panamá, solo el 34,8%, 19% y 4% tienen acceso en Emberá, Kuna Yala y Ngäbe-Buglé. La situación es similar respecto al agua potable y saneamiento y acceso a la salud. Tanto la mortalidad materna e infantil, como la desnutrición crónica son mucho más altas en zonas rurales e indígenas. De la misma manera, la prestación de servicios educativos y las tasas de deserción son superiores al promedio nacional.

Fuente: Elaboración propia con información del Marco de Alianza con Panamá (BM, 2015), ingresos de los hogares (MINERPA), proyecciones de población (INEC). Consultoría para el Plan Maestro de Electrificación del Servicio Eléctrico en Panamá, BID, noviembre, 2018. Propuesta de PN-G1003. Estadísticas MINSA, 2018.

- 1.6 A nivel más general, Panamá despliega las características de una “economía dual”, con un sector moderno y de alta productividad vinculado a los servicios logísticos, y otro sector menos productivo

e incluso de subsistencia. Numerosos diagnósticos anteriores han identificado la dualidad de la economía como una de sus características más salientes⁶. El alto crecimiento económico de la última década consolidó esta tendencia al concentrarse en pocos sectores y regiones. De hecho, casi el 80% del crecimiento del PIB se explica por la construcción, el comercio, la intermediación financiera y otros servicios. En términos per cápita, Panamá es el país con mayores exportaciones de servicios de ALC (particularmente por transporte), con niveles comparables a los de la OECD. En contraste, la contribución combinada de la industria, la agricultura, la silvicultura y la pesca no llega a explicar ni el 6% del crecimiento del PIB. La productividad de la agricultura es siete veces más baja que la de la industria o el comercio. Las exportaciones agrícolas tampoco son significativas e, incluso, su valor ha caído a casi la mitad desde 2006⁷. La productividad exhibe no solo heterogeneidad sectorial sino también territorial.

- 1.7 Si bien la productividad promedio ha crecido significativamente en el pasado, esta se ha estancado en el periodo correspondiente a la evaluación. Desde 2000 Panamá ha evidenciado un alto crecimiento de la productividad anual (4%) fundamentalmente gracias a la acumulación de capital. Entre 2007 y 2013, Panamá avanzó casi 20 puestos en el índice de competitividad global (ICG) debido a la estabilidad macroeconómica y al desarrollo del sistema financiero. Debido a esto, Panamá goza de un buen acceso al crédito a los menores costos de la región. En los últimos años, sin embargo, se ha producido un estancamiento en los indicadores de productividad, así como un deterioro de la competitividad de precios, esto último debido a la apreciación del dólar estadounidense, y a niveles de inflación un poco más elevados⁸.
- 1.8 El país continúa siendo vulnerable a los efectos del cambio climático, los cuales se hacen más relevantes dada la débil capacidad de gestión integral de los recursos naturales y, en particular, los recursos hídricos. Panamá tiene una exposición importante a amenazas naturales múltiples y es uno de los países más vulnerables a fenómenos climáticos extremos, lo que representa un reto permanente para la población y para la actividad económica del país. Se estima que el aumento en la temperatura tendrá impactos en las precipitaciones y en la incidencia de enfermedades, por ejemplo, las transmitidas por

6 Ver OVE, CPE 1991-2003 u Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Multi-dimensional Review of Panamá*.

7 Las exportaciones de bienes de Panamá cayeron de US\$1,144 millones en 2008 a 659 en 2017 (Fuente: INEC). El dato de productividad proviene de Hausmann, *Op. Cit.*, p.13.

8 Las monedas oficiales de Panamá son el Balboa y el dólar estadounidense (tipo de cambio fijo 1:1). Ver BID Economics, Panamá, 2019, p.4. De 2007 a 2017 la competitividad de precios se ha reducido un 38% respecto a México y 16% a los Estados Unidos. Sobre costo de crédito, ver Hausmann, *Op.Cit.*

mosquitos (malaria, dengue). Además, el incremento en el nivel del mar ya está afectando a zonas bajas e islas, especialmente a comunidades costeras (p.e. Kuna Yala). En el contexto panameño, el manejo integral del recurso hídrico cobra particular relevancia ya que el agua tiene un uso económico alternativo: es la materia prima para los tránsitos del Canal. En ese sentido, el país ya ha experimentado sequías anómalas (p.e. 2014-2016) que afectaron el suministro de agua, el funcionamiento del Canal, y que generaron pérdidas en agricultura. A pesar de la reciente creación del Gabinete del Agua, integrado por entidades relacionadas con la gestión y preservación del recurso hídrico, la gobernanza del recurso es aún incipiente. Más aún, la empresa proveedora del servicio de agua y alcantarillado en el país (Instituto de Acueductos y Alcantarillados, IDAAN) enfrenta un desafío de gobernanza y gestión. Adicional a estos retos, el país enfrenta carencias en cuanto a la gestión de residuos sólidos (se estima que la generación de residuos por habitante en Panamá es la más alta de Centroamérica, pero hay retos de información sobre el emplazamiento de vertidos)⁹, lo que genera, entre otras cosas, contaminación de cuerpos de agua.

- 1.9 Finalmente, las décadas de alto crecimiento impulsado por la inversión enfrentan al País al desafío de reforzar las capacidades del Estado para proveer los servicios necesarios para acompañar este modelo de desarrollo. Unos de los desafíos identificados en el ICG son los de gobernanza y de capital humano. Asimismo, en el modelo de “hub económico-empresarial de las Américas” el Gobierno ha identificado como uno de los “flancos débiles” la debilidad de las instituciones y en la gestión eficiente del estado (p.e. servicio civil, impartición de justicia) (Plan Estratégico de Gobierno, PEG, 2015-2019).

9 CDC (BID, 2019) e INECO y AA “Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos 2017-2027”.



02

El Grupo BID, su
estrategia y su
programación
(2015-2019)

A. Relevancia de los Objetivos Estratégicos del Grupo BID

- 2.1 El gobierno de Panamá estructuró sus prioridades en un Plan Estratégico de Gobierno (PEG) que identificó inversiones por US\$19.500 millones para el quinquenio. La estrategia económica y social estableció seis áreas prioritarias para la gestión del gobierno: i) diversificación y productividad de la base económica, ii) desarrollo social, iii) refuerzo de las capacidades humanas, iv) infraestructuras y conectividad, v) ambiente y territorio, y vi) fortalecimiento institucional y de gobernanza. Casi el 60% de las inversiones propuestas por el PEG se encontraban en el área de desarrollo social (particularmente agua potable y saneamiento -APS- y transporte urbano), un 20% en desarrollo económico (especialmente carreteras) y poco más de un 10% en desarrollo de las personas (especialmente en educación básica). Los programas más destacados dentro del PEG fueron la Línea 2 del Metro y el plan de transporte masivo de Panamá Oeste, el Programa de Sanidad Básica 100% agua potable/0% letrinas y el programa “Pacto por el Agro” (Programa de Desarrollo Competitivo Rural) (Apéndice XI del Anexo).
- 2.2 En este contexto, el Directorio Ejecutivo del BID aprobó una Estrategia del Banco con el País (EBP) para el periodo 2015-2019 que fijó tres objetivos estratégicos: (i) Mejorar la prestación de servicios básicos a la población en situación de pobreza; (ii) Fortalecer el perfil educativo de la población; y (iii) Profundizar los servicios logísticos, la eficiencia y la conectividad de la infraestructura productiva. La EBP también identificó cuatro áreas de acción transversal (género y diversidad, integración, cambio climático y capacidad institucional de las contrapartes) y tres de diálogo (mercados laborales, estabilidad macro financiera y fiscal, y descentralización). El marco de financiamiento propuesto equivale al 10% del PEG (US\$1.950 millones).
- 2.3 La EBP resultó relevante en cuanto fue consistente con el PEG y con las necesidades del País. Tanto el PEG como la EBP se caracterizaron por la continuidad en las inversiones, particularmente en sectores como carreteras y salud. Ambos documentos priorizaron logística, carreteras, salud, educación y protección social. Respecto a las estrategias anteriores, el PEG 2015-2019 mostró continuidad con su antecesor en algunos sectores (carreteras, transporte urbano, salud) aunque, consistente con la agenda del nuevo gobierno, propuso nuevo énfasis en logística, agua y saneamiento (APS), vivienda y educación básica (preescolar a premedia). Por su parte, la EBP

mantuvo continuidad en sus sectores tradicionales (carreteras, salud, educación, APS) y disminuyó su énfasis en temas como finanzas públicas.

Recuadro 2.1. Prioridades de la EBP 2015-2019*

Objetivos estratégicos	Áreas de intervención
1. Mejorar la prestación de servicios básicos a la población en situación de pobreza ^(a)	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar cobertura y calidad del servicio de agua potable y saneamiento (APS) en centros urbanos, provincias del interior y áreas rurales y respaldar el proceso de fortalecimiento institucional del sector. • Contribuir al fortalecimiento del sistema de protección social del país, mejorando la transparencia, eficiencia y cobertura de los programas de transferencias monetarias condicionadas. • Ampliar la oferta de servicios de cuidado infantil (primera infancia), mejorar la calidad del servicio y desarrollar una modalidad de atención para comarcas. • Ampliar la oferta de servicios de salud y nutrición infantil, con énfasis en las áreas rurales y comarcas indígenas.
2. Fortalecer el perfil educativo de la población ^(b)	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la cobertura y calidad (principalmente en zonas rurales e indígenas) de preescolar a premedia/media e impulsar mejoras en los sistemas de información. • Identificar soluciones innovadoras (ciencia, tecnología e innovación).
3. Profundizar los servicios logísticos, la eficiencia y la conectividad de la infraestructura productiva ^(c)	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el desempeño logístico del país y la conectividad, mediante la implementación de reformas institucionales y regulatorias • Mejorar, rehabilitar y mantener los caminos rurales y carreteras, incluyendo el fortalecimiento de los pasos de frontera • Mejorar la confiabilidad del suministro eléctrico, promover la diversificación de la matriz energética, y fortaleciendo la infraestructura de transmisión.
Acciones transversales	
Género y Diversidad	<ul style="list-style-type: none"> • Se incluyen los aspectos culturales, especialmente en las áreas prioritarias de mejorar la provisión de servicios públicos básicos y fortalecer el perfil educativo.
Integración	<ul style="list-style-type: none"> • Especialmente en el área prioritaria de servicios logísticos, eficiencia y conectividad de la infraestructura productiva.
Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Especialmente en el área prioritaria de servicios logísticos, eficiencia y conectividad de la infraestructura productiva.
Capacidad institucional de contrapartes locales	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar componentes institucionales que fortalezcan a las unidades ejecutoras y contribuyan a la sostenibilidad de sus programas. • Brindar asistencia técnica en gestión de los recursos humanos del Estado.
Áreas de diálogo	
Mercados Laborales	<ul style="list-style-type: none"> • Diálogo para brindar especial atención a la capacitación e intermediación laboral a fin de mejorar y aumentar su cobertura e impacto en la productividad y competitividad del país.
Estabilidad Macro Financiera	<ul style="list-style-type: none"> • Diálogo para mantener los logros alcanzados en la estrategia anterior.
Descentralización	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo al gobierno central y los gobiernos municipales para la implementación de la Ley de Descentralización de 2015.

* Según las directrices vigentes durante la aprobación de esta EBP (GN-2468-6), ésta “presenta los desafíos generales de desarrollo respecto de los cuales el país espera la ayuda del Banco” y se considera como “carta de intención”, la cual “abordará una selección limitada escogida entre los múltiples objetivos del país”.

Fuente: Panamá EBP 2015-2019. (Ver también Apéndice VI del Anexo con la matriz de resultados).

(a) Resultados esperados: i) aumento de la cobertura de agua potable en zonas urbanas, ii) aumento de la cobertura de alcantarillado en zonas urbanas, iii) mejorar la eficiencia de los programas sociales, y iv) reducir la mortalidad materna, mortalidad infantil y la prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años.

(b) Resultados esperados: i) mejorar el acceso a preescolar, ii) reducir la tasa de deserción en premedia y media, iii) estudiantes mejoran aprendizaje en nivel básico, iv) aumentar el número de investigadores dedicados (a tiempo parcial o completo) a actividades de I+D.

(c) Resultados esperados: i) aumento de la competitividad del sistema logístico nacional, ii) aumento de las actividades de transporte y almacenamiento en la economía nacional, iii) mejora, rehabilitación y mantenimiento de la red vial rural, iv) incremento de declaraciones aduaneras procesadas en paso Canoas y v) fortalecimiento de la infraestructura de transmisión.

2.3 La EBP resultó relevante en cuanto fue consistente con el PEG y con las necesidades del País. Tanto el PEG como la EBP se caracterizaron por la continuidad en las inversiones, particularmente en sectores como carreteras y salud. Ambos documentos priorizaron logística, carreteras, salud, educación y protección social. Respecto a las estrategias anteriores, el PEG 2015-2019 mostró continuidad con su antecesor en algunos sectores (carreteras, transporte urbano, salud) aunque, consistente con la agenda del nuevo gobierno, propuso nuevo énfasis en logística, agua y saneamiento (APS), vivienda y educación básica (preescolar a premedia). Por su parte, la EBP mantuvo continuidad en sus sectores tradicionales (carreteras, salud, educación, APS) y disminuyó su énfasis en temas como finanzas públicas.

2.4 La EBP 2015-2019 no estableció objetivos específicos para el sector privado del Grupo BID, pero sugería que éste apoyaría los objetivos de la EBP, con énfasis en logística y energía, a la vez que daría continuidad a las áreas ya en cartera. La EBP también sugería que las operaciones NSG utilizaran mecanismos público-privados para ampliar el acceso al crédito MiPYME con enfoque en aquellas con potencial exportador o que buscaran su inserción en cadenas de valor internacionales; para el financiamiento de vivienda; para apoyar servicios sociales y la financiación de entes privados; y para promover innovación en los objetivos estratégicos de la EBP. Finalmente, se buscaba que acompañara los planes nacionales en logística (PNLog) y energía (renovables y transmisión).

B. Relevancia del programa implementado por el Grupo BID

2.5 La cartera bajo evaluación, que incluye operaciones aprobadas en el periodo y operaciones heredadas, consiste en 45 operaciones de inversión con garantía soberana (préstamos y donaciones), 25 sin garantía soberana y 104 cooperaciones técnicas no reembolsables. Durante el periodo de la estrategia se aprobaron 25 operaciones con garantía soberana 13 préstamos sin garantía soberana y 61 cooperaciones técnicas (CTs). Además, el análisis de

cartera se complementa con operaciones que fueron aprobadas antes del periodo de la estrategia, pero que se ejecutaron durante el periodo¹⁰ (Apéndice XIII).

2.6 Durante el periodo de análisis el Banco aprobó un total de US\$2.944 millones en financiamiento y apoyo con garantía soberana, sobrepasando en más de 50% el escenario indicativo de la EBP¹¹. Por número, dos terceras partes de los proyectos fueron de inversión (15 préstamos y dos donaciones), pero por montos aprobados más de la mitad (53%) correspondieron a apoyos programáticos (ocho PBP). Las aprobaciones de préstamos se complementaron con más de 60 cooperaciones técnicas (CTs) no reembolsables¹² (Cuadro 2.1 y Apéndice XIII).

Cuadro 2.1. Cartera activa. Aprobaciones y desembolsos (Garantía Soberana) (millones de US\$)

	Total Cartera Activa (Aprobado y heredado)		Aprobaciones * (2015-2019)		Aprobaciones (2015-2019) **		Desembolsos (2015-2019)	
					PBP	INL+IGR		
Objetivo Estratégico	\$3.119,2		\$2.620,1		\$1.400	\$1.208,8	\$1.817,9	
Obj. 1 Servicios Básicos	\$2.075,3	58%	\$1.749,7	59%	\$850	\$894,8	\$1.121,7	56%
Obj. 2 Educación e Innovación	\$234,6	7%	\$133,7	5%		\$130	\$88,6	4%
Obj. 3 Logística y Conectividad	\$809,1	23%	\$736,5	25%	\$550	\$184	\$607,5	30%
Otros	\$165,8	5%	\$109,7	4%		\$107	\$30,4	2%
Áreas de diálogo	\$72	2%	\$21,7	1%		\$20	\$11,6	1%
Áreas transversales	\$192,9	5%	\$192,9	7%	\$150	\$40	\$151,5	8%
Total	\$3.550	100%	\$2.944,4	100%	\$1.550	\$1.375,8	\$2.011,6	100%

Notas: La cartera heredada fue clasificada según los objetivos estratégicos de la EBP 2015-2019. La PN-L1156 está clasificada en el CPD 2019 dentro del objetivo de servicios básicos; con ello, el porcentaje de aprobaciones para este objetivo sería de 65%, de desembolsos de 63% y del total de la cartera activa ascendería a 63%. *Incluye PBL/PBP, INL, IGR y CTs. ** Aprobaciones entre 1 de enero de 2015 y 2 de octubre de 2019. Excluye CTs. Operaciones aprobadas, pero aún no elegibles: PN-L1148, PN-L1150, PN-L1155 y PN-L1157. Fuente: OVE con base en CPDs (2016-2019).

2.7 Durante el periodo actual, la cartera aprobada con garantía soberana se expandió rápidamente, y cambió su composición sectorial, destacándose la concentración de préstamos de inversión en agua potable y saneamiento (APS), cuya proporción relativa es la más alta entre todos los países del BID. Las aprobaciones en el periodo representan un incremento del 67% respecto a las del

10 La cartera heredada CGS consiste en proyectos con saldos por desembolsar al 1ro de enero de 2015. Las operaciones heredadas SGS incluyeron (i) aquellas con saldos por desembolsar al 1ro de enero de 2015, aún si fueron aprobadas en periodos previos, (ii) aquellas que tuvieran un Reporte Extendido de Supervisión (o XSR) realizado durante el periodo de evaluación, y (iii) aquellos con desembolsos desde enero 1, 2013 (24 meses antes del inicio del periodo de evaluación), como proxy de haberse esperado la preparación de un XSR, aún si este no se realizó.

11 La EBP estimaba US\$1.950 millones en nuevas aprobaciones y US\$1.764 millones en desembolsos.

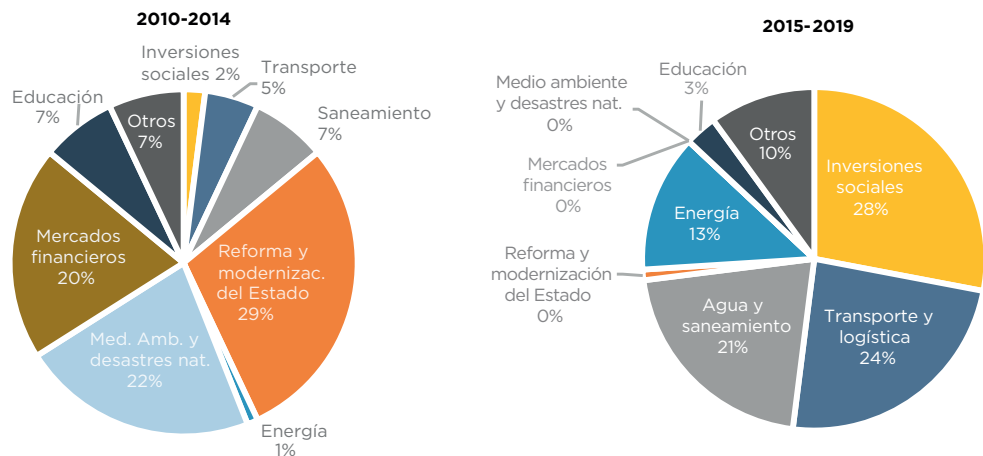
12 Los valores no incluyen las operaciones del BID Lab ni las CTs de apoyo a la preparación y ejecución del Programa especial de Países Pequeños y Vulnerables por US\$1,4 millones (Apéndice IX).

quinquenio anterior (US\$1.754 millones aprobados entre 2010 y 2014). Se destaca una reorientación hacia inversiones sociales, transporte y APS cuyas aprobaciones pasaron de representar el 36% en la EBP 2010-2014 a aproximadamente 74% en la presente EBP. Como proporción del monto total de préstamos de inversión aprobados para el país, la cartera de APS en Panamá es la más alta del Banco (Gráfico 2.1)

2.8 La composición de la cartera activa en términos de instrumentos fue pertinente, manteniéndose la alta prevalencia de préstamos programáticos. La mayoría de los recursos de los sectores de protección social y logística se canalizaron a apoyar las reformas de política necesarias de los sectores en la forma de préstamos programáticos (PBP). Por otra parte, en sectores donde el foco era ayudar a atender rezagos mediante la expansión de inversiones físicas (APS, educación), el financiamiento fue en operaciones de inversión (tanto heredadas como nuevas). En este periodo cayó ligeramente el monto aprobado en instrumentos programáticos (de 59% a 53%), aunque la proporción de estos apoyos sobre el total de la cartera aprobada sigue por encima de la media (quinto país de ALC y tercero del Departamento de Países de Centroamérica, CID).

Gráfico 2.1
Evolución de la distribución de montos aprobados por sectores* (millones de US\$ y %)

Fuente: Cálculos OVE, basado en datos de BID (data Warehouse). Datos a octubre de 2019



* En estas gráficas las operaciones están divididas según la categorización de sectores del Banco. El sector de inversiones sociales incluye operaciones de protección social, género y diversidad, mercados laborales, y seguridad ciudadana. Varias operaciones de agua y saneamiento heredadas habían sido clasificadas dentro del sector de medio ambiente y desastres naturales (Programa Unificado).

2.9 Consistente con las necesidades de expansión de cobertura de servicios básicos, la mayoría de las operaciones de inversión con garantía soberana se concentraron en el objetivo estratégico de la EBP de mejorar la prestación de servicios básicos a la población en situación de pobreza. La cartera aprobada en el periodo se orientó a trabajar en zonas rurales e indígenas, lo que dadas sus desigualdades y niveles de pobreza respecto al resto del país fue relevante hacia los objetivos de la EBP. La mayoría de las operaciones durante la EBP se enfocaron al objetivo estratégico de mejorar

la prestación de servicios básicos (59% del monto aprobado en préstamos, 58% de la cartera activa), particularmente en el sector de agua y saneamiento (Cuadro 2.1). Además, OVE identifica que las aprobaciones de proyectos con componentes de inversión en infraestructura en zonas rurales e indígenas aumentaron un 53% (de US\$ 253 a 543 millones) respecto al periodo de la EBP anterior. Al menos 8 operaciones de préstamo activas durante el periodo involucraron inversiones en las comarcas indígenas de Ngäbe-Buglé, Emberá, Kuna Yala y Madugandí (Panamá Este) en casi todos los sectores de la EBP (APS, electrificación rural, caminos rurales, educación, salud y emprendimiento).

- 2.10 El programa enfocado al segundo objetivo estratégico de fortalecer el perfil educativo de la población representó un porcentaje pequeño dentro de la cartera con garantía soberana. Aunque la operación más reciente busca apoyar elementos estructurales relevantes para mejorar la calidad educativa y la gestión del sector. El programa enfocado al segundo objetivo estratégico de fortalecer el perfil educativo de la población representó un porcentaje pequeño dentro de la cartera con garantía soberana (5% de las aprobaciones, aunque el 16% de los montos en CTs). Si bien a nivel nacional, dicho monto representa una proporción menor respecto al presupuesto de educación, el programa en educación mantuvo su relevancia al enfocarse principalmente en comarcas donde los rezagos educativos son mayores. Además, la operación más reciente busca apoyar elementos estructurales relevantes para mejorar la calidad y gestión del sector (p.e. evaluaciones estudiantiles y docentes y mejorar las estadísticas de la oferta educativa). Así, tanto el enfoque de expansión de cobertura como el énfasis en gestión y calidad resultan pertinentes, habida cuenta de las debilidades de MEDUCA y los rezagos regionales del país.
- 2.11 El tercer objetivo estratégico partía de la base que, para mantener los altos niveles de crecimiento de la economía, Panamá debía superar las brechas institucionales y de infraestructura que afectan al conglomerado logístico. El Banco respondió con un programa que representó casi la tercera parte de los desembolsos. El supuesto era que existía una oportunidad no aprovechada de utilizar al Canal de Panamá como plataforma para convertir al país en un hub logístico. Para ello se requerían mejoras en infraestructura (p.e. carreteras) que favorecieran el intercambio de bienes y servicios, así como mejoras en la política logística. Para responder a estos retos, el BID aprobó una serie de tres PBP para apoyar la institucionalidad del sector logístico, así como préstamos de inversión, un multifase y CT regionales para la construcción y rehabilitación de carreteras y promover la integración comercial y fronteriza, lo cual que representó la cuarta parte de las aprobaciones (y un tercio de los desembolsos).

- 2.12 Finalmente, respecto a las áreas transversales destaca el apoyo del Banco en diversidad (particularmente indígenas) y género. El portafolio específico a temas indígenas incluye CTs y un préstamo de inversión (pendiente de elegibilidad). No obstante, como se indicó antes (párrafo 2.9), parte importante de la cartera con otros sectores (educación, salud, electricidad, etc.) se focalizó en comarcas indígenas. Al menos 12 CTs fueron clave para mantener el diálogo, construir y fortalecer la relación con las comarcas, y promover el intercambio de experiencias a lo largo del programa del Banco (Ver recuadro 3.1 y Apéndice V del Anexo). También destaca el caso de género, cuyo PBP (PN-L1156) se acompaña de préstamos de inversión y CTs en diversos sectores (ej. salud y violencia de género). En áreas de diálogo el apoyo fue fundamentalmente con CTs en los sectores de estabilidad macro financiera y fiscal, descentralización y mercados laborales (en este último se logró aprobar un préstamo por US\$20 millones). Casi el 4% de la cartera activa (25% de los montos no reembolsables, incluyendo un proyecto financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, GEF, heredado) fueron para sectores por fuera de la estrategia (p.e. turismo). (Ver Cuadro 2.1. y Apéndices V y XIII del Anexo)
- 2.13 La mayoría del financiamiento sin garantía soberana (SGS) se concentró en operaciones con intermediarios financieros (IFs); no obstante BID Invest intentó optimizar su relevancia y el impacto de desarrollo de parte de estas operaciones. Entre 2015-2019 la ventanilla del sector privado del Grupo BID aprobó 13 préstamos o facilidades de crédito (12 operaciones) NSG por US\$305 millones, 77%¹³ de los cuales fueron con intermediarios financieros (IFs), 17% en el sector turismo, 4% en energía y el 2% restante en telecomunicaciones. La concentración en operaciones con IF en Panamá supera el promedio del BID Invest (aproximadamente un 21%). Además, se contó con una cartera heredada de 12 operaciones, la mayoría también enfocada en IF (Apéndice XIII). BID Invest intentó optimizar el impacto de estas operaciones de varias maneras. En más de la mitad de estas operaciones se proveyó asistencia técnica para la mejora de productos, lo cual derivó en proyectos con énfasis en género, cambio climático y financiamiento verde y el desarrollo del primer Bono Social de Género de la región (cubriendo así áreas transversales de la EBP). También se apoyó al sector de vivienda con hipotecas de interés social a través de IFs. Adicionalmente, BID Invest buscó asociarse a IF con un foco geográfico fuera de la Ciudad de Panamá donde

13 En 2016 se aprobó la operación PN-L1123 de energía (US\$100 millones) y fue cancelada en el 2018. Esta hubiera reducido la participación de IF a un 58%, porcentaje aún superior al promedio regional.

el acceso a financiamiento es menor¹⁴. La EBP también planteó para BID Invest identificar oportunidades de financiamiento a MiPYMES. Al respecto, se intentó promover mayor competencia e interés en este segmento apoyando a bancos pequeños y medianos. La EBP también planteó apoyar el resto de los objetivos de la EBP. En este sentido destacan los intentos en educación de financiar capital de trabajo a contratistas de escuelas rurales y para apoyar a la empresa de transmisión eléctrica (ETESA), no obstante, las acciones no se materializaron como se esperaba debido a aspectos relacionados a las características del mercado.

- 2.14 La adicionalidad no financiera de BID Invest también vino de la mano de una asociación positiva a la reputación del Grupo BID, en un momento crítico de imagen de mercado. Durante el periodo, el sector privado del país se vio afectado por la difusión, en la prensa internacional, de información de clientes de un estudio legal con sede en Panamá. Esto fue asociado negativamente con la imagen global del país. En este contexto, las empresas panameñas de todos los tamaños, así como inversores internacionales percibían la colaboración con el Grupo BID y su credibilidad como un elemento altamente positivo.
- 2.15 La cooperación técnica (CT) con garantía soberana creció más lentamente que la cartera y fue relevante al alinearse estrechamente con el programa operativo del Banco. El monto de CT se incrementó en un 10% respecto a la estrategia anterior (de US\$16,8 a US\$18,4 millones), pero reduciéndose en términos relativos debido a la fuerte expansión de la cartera de préstamos (cayó de 1,2¢ a 0,6¢ por cada dólar aprobado en préstamos) (ver Apéndice III del Anexo). La cartera estuvo balanceada entre CTs de apoyo operativo en sectores donde había operaciones de préstamo relevantes a los objetivos estratégicos; así como CTs de apoyo al cliente en sectores donde se impulsa el diálogo. En el periodo también se destaca el uso de CT-intra (11), que en algunos casos fueron clave para promover aprendizajes y mejores prácticas sectoriales orientadas a la agenda de los objetivos estratégicos (p.e. en educación, pertinencia cultural de los aprendizajes; en logística, agenda de mantenimiento vial; y en diversidad, emprendimiento indígena).
- 2.16 A pesar del mayor acceso de Panamá a los mercados financieros a tasas competitivas, los préstamos del BID durante el periodo de evaluación aumentaron sustancialmente. Desde 2010, la deuda soberana de Panamá mejoró su calificación dos veces (la última a principios de 2019), lo que le ha permitido al país financiarse

14 En Panamá, el 72% de los créditos a micro y pequeñas empresas y el 70% de las sucursales bancarias se concentran en la Provincia de Panamá. (Superintendencia de Bancos. Inf. de Bancarización, 2015).

a tasas muy cercanas a las que ofrece el Banco¹⁵. Respecto a BID Invest, el costo es determinado operación por operación, pero la evidencia indica que la alta liquidez de mercado también ha disminuido su competitividad de precios. En este contexto, el Banco expandió su cartera por encima del escenario indicativo¹⁶. Esto fue impulsado, por un lado, por la aprobación de operaciones PBP de apoyo a reformas que buscan mejorar tanto la competitividad y logística del país, como la eficiencia del sistema de protección social; así como por la aprobación de los préstamos de inversión orientados a mejorar la prestación de servicios básicos a la población en pobreza.

- 2.17 Con casi la mitad de la cartera multilateral, el BID no sólo es el mayor cooperante del País, sino que también es el único presente en casi todos los sectores del PEG y el más presente en las zonas indígenas; destacándose además un rol de coordinación de facto del Banco. La cartera multilateral (unos US\$6.000 millones) se concentra en transporte (con proyectos de logística, carreteras, y la Línea 3 del Metro) y APS (con inversiones orientadas alrededor de las obras de saneamiento del área metropolitana de Panamá). El Banco estuvo presente en prácticamente todos los sectores financiados con apoyo multilateral. La CAF fue el segundo cooperante con más aprobaciones (US\$1.400 millones), concentradas en pocos proyectos en agua y transporte. El BM optó por una estrategia intensiva en PBL (el 75%). El Banco también fue el cooperante que más orientó sus inversiones físicas y de capital humano a las zonas rurales y comarcas indígenas. Se verificó cierta coordinación sólo con algunas operaciones del Banco Mundial, particularmente en el área de salud en el que el BID continuó el apoyo previamente provisto por ese multilateral, y más recientemente en temas indígenas. Por otra parte, el rol de liderazgo del Banco en algunos sectores como agua y seguridad ciudadana no solo facilitaron el cofinanciamiento sino la alineación de las agendas de los otros socios bilaterales y multilaterales.
- 2.18 El Grupo BID también continuó siendo el cooperante más importante en la movilización de recursos de terceros y de la cada vez más escasa asistencia técnica. Siendo un país de ingreso alto, Panamá ha venido experimentado una rápida reducción de los fondos disponibles para ayuda al desarrollo, particularmente de asistencia técnica. Entre todos los fondos no reembolsables que recibió el país casi el 60% involucraron la participación

15 La calificación de Panamá es BBB+ (S&P), Baa1 (Moody's) y BBB (Fitch Ratings). El diferencial de tasa frente al bono más reciente emitido por Panamá se ha mantenido dentro de los 50 puntos básicos. Respecto a otras fuentes de financiamiento comerciales y multilaterales, la competitividad financiera del Banco se encuentra por debajo del Banco Mundial (BM) y del Banco Europeo de inversiones (BEI), pero por encima del resto (Banca comercial, OFID, Corporación Andina de Fomento -CAF-).

16 El BID continúa siendo el principal acreedor multilateral con el 14,6% de los saldos de deuda externa (un monto equivalente al de todos los otros multilaterales juntos).

del Banco. Esto incluye donaciones (IGR) para apoyar temas específicos, como seguridad ciudadana (PN X1011, de fondos EU), agua rural e indígena (PN-G1003), salud materno-infantil (Salud Mesoamérica, PN-G1001, PN-G1004) y de erradicación de la malaria (IREM, PN-G1007). Ya durante el periodo, se ha facilitado la cofinanciación de proyectos de inversión como el saneamiento de Arraiján y La Chorrera (US\$250 millones del BEI, CAF, BCIE y AECID) o el nuevo programa de electrificación rural (US\$11 millones de fondos LAIF de la UE). Por el lado del sector privado, BID Invest logró atraer cofinanciamiento internacional, lo que resultó aún más relevante en un contexto en el que Panamá busca afirmar su imagen como centro financiero internacional¹⁷.

C. Implementación del programa del Banco

2.19 En la última década, el BID ha venido incrementando sus desembolsos fundamentalmente debido a los PBL. Después de permanecer constantes entre 1996 y 2007, los desembolsos del Banco han venido creciendo al 12,8% anual, por encima del crecimiento de la economía. La mayor parte del aumento se explica por el crecimiento de los desembolsos en PBLs: mientras que entre 2005 y 2009, casi dos terceras partes de los desembolsos totales del BID correspondían a proyectos de inversión, la proporción se redujo a un tercio en 2010-2014 y a un cuarto en 2015-2019. A pesar del rápido crecimiento de los desembolsos, la fuerte expansión de las aprobaciones en el periodo llevó a la acumulación de saldos por desembolsar (US\$ 362 a 1.118 millones entre 2015 y 2019).

2.20 Sin embargo, los desembolsos del BID (operaciones de inversión) representan una proporción cada vez menor de los presupuestos de inversión pública agregada del país, aunque son muy relevantes para algunas zonas (p.e. comarcas indígenas). Los desembolsos de los préstamos de inversión representan un porcentaje cada vez menor de los presupuestos de inversión pública, cayendo del 8% en los 1990s al 2-3% en años recientes. Para algunos ministerios, como el Ministerio de Obras Públicas (MOP), la caída es mucho más profunda (del 26% en 1995-1999 al 2% en 2015-2017). Sin embargo, en algunos de los sectores y áreas geográficas (comarcas) donde opera el Banco, la contribución financiera del Banco, aunque relativamente pequeña, es relevante¹⁸.

17 En el periodo, se logró atraer cofinanciamiento de fondos administrados por el Grupo BID, incluyendo US\$25M del Fondo Chino de Cofinanciamiento para ALC para el mayor banco panameño y fondos del C2F canadiense para energía limpia. Con otro IF, se utilizaron los servicios de una empresa especializada para obtener la porción B del financiamiento, por US\$20 millones.

18 Según información del MEF (Inversiones Públicas no Financieras), entre 2013 y 2017 las provincias recibieron 98% del presupuesto, mientras que a las comarcas se les asignó aproximadamente un 2%. (Astudillo, 2019).

- 2.21 Los costos de la cartera siguen una dinámica dual caracterizada por pocas operaciones desembolsando mucho a bajo costo (generalmente los PBL) y muchas operaciones desembolsando poco a altos costos (generalmente los préstamos de inversión). Si bien esta dualidad se verifica para todo el Banco, es mucho más marcada para Panamá. En Panamá se destinó el 14% del costo operativo total para desembolsar¹⁹ las 12 operaciones que más desembolsan y que representan el 80% de los desembolsos totales acumulados. En comparación, el país mediano del BID requiere el 30% de los costos para alcanzar el mismo nivel de desembolsos²⁰. Visto de otra forma, más de tres cuartas partes de los costos de la cartera de Panamá están relacionados con 20 operaciones de inversión que representaron el 16% de los desembolsos (ver Gráficos 2.2 y 2.3).
- 2.22 En cuanto a la cartera de inversión, esta tiene tiempos y costos ligeramente por encima de CID y ALC, aunque están mayormente asociados a la composición geográfica y sectorial de la cartera. Tanto los tiempos como los costos de los proyectos aprobados en Panamá en la presente estrategia se encuentran ligeramente por encima de CID y ALC²¹. Los proyectos en Panamá tienen también extensiones más largas que en el resto del Banco. Considerando los diversos retos de ejecución de la cartera (ver adelante), los costos y tiempos de la cartera de Panamá pudieran explicarse al menos en parte por la focalización en zonas rurales e indígenas y por la composición sectorial de la cartera (concentración en agua y saneamiento). El costo mediano de una operación en zonas rurales o comarcales en Panamá durante la actual estrategia es de 1.24 centavos por dólar aprobado, esto es 45% más que la mediana de todos los proyectos aprobados y tres veces más que los proyectos con componentes de infraestructura en zonas urbanas²².

19 El costo operativo se refiere a todos los costos asignados a cierto proyecto registrado en los sistemas del Banco (incluye y se puede desagregar por preparación y ejecución). El análisis incluye los proyectos aprobados entre 2010-2019. OVE hace la distinción de costos de preparación y ejecución según fecha de aprobación. Fuente: OVE con BID Data Warehouse.

20 OVE descartó que este resultado se deba a la composición de la cartera, en términos de instrumentos y de edad de las operaciones. Proyectos con porcentajes de aprobación de PBL similares o superiores a Panamá ocupan 25% de los costos en promedio para desembolsar el 80%. Asimismo, la edad de la cartera en Panamá fue estadísticamente igual a la del resto del Banco en la mayoría de años analizados.

21 Tiempo: meses transcurridos entre el registro de una operación y el desembolso total de su monto aprobado. Para hacer las comparaciones entre periodos OVE controla por attrition, asumiendo que los proyectos activos avanzan en cada fase como lo haría el proyecto mediano del sector. Entre 2015-2019 este tiempo fue: 70.5 Panamá, 58.3 CID y 65.9 BID y la diferencia se explica principalmente por la ejecución. Costos: el proyecto mediano aprobado durante el periodo de estrategia actual en Panamá tuvo un costo de ejecución de 0.49 centavos por dólar desembolsado, mientras que el costo fue de 0.25 en ALC y 0.20 en CID (ver Apéndice III del Anexo).

22 Las operaciones de APS (así como de RND, TSP y HUD) tienen un tiempo de ejecución mayor al promedio del Banco para todos los sectores en el periodo 2015-2019 y excluyendo Panamá. Aunque, los proyectos de APS en Panamá han sido más lentos que sus contrapartes de CID y ALC.

Gráfico 2.2
Costos de ejecución por operación vs. monto desembolsado (operaciones aprobadas entre 2010-2019)

*El tamaño de las burbujas corresponde al monto aprobado en cada operación

Fuente: Cálculos OVE, basado en datos de BID. Datos a octubre 2019.

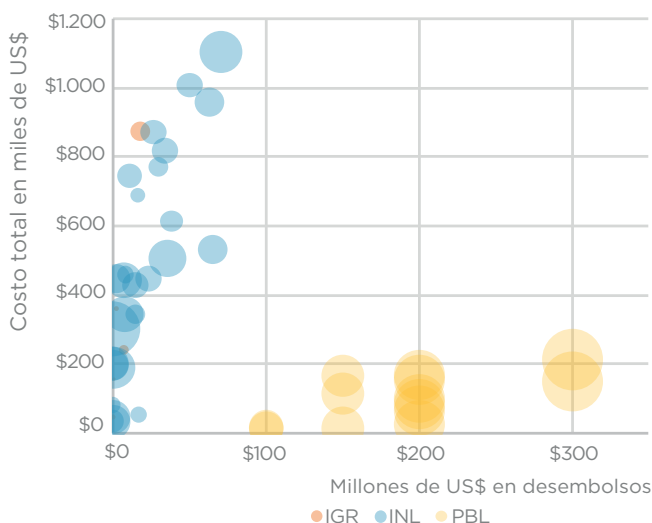
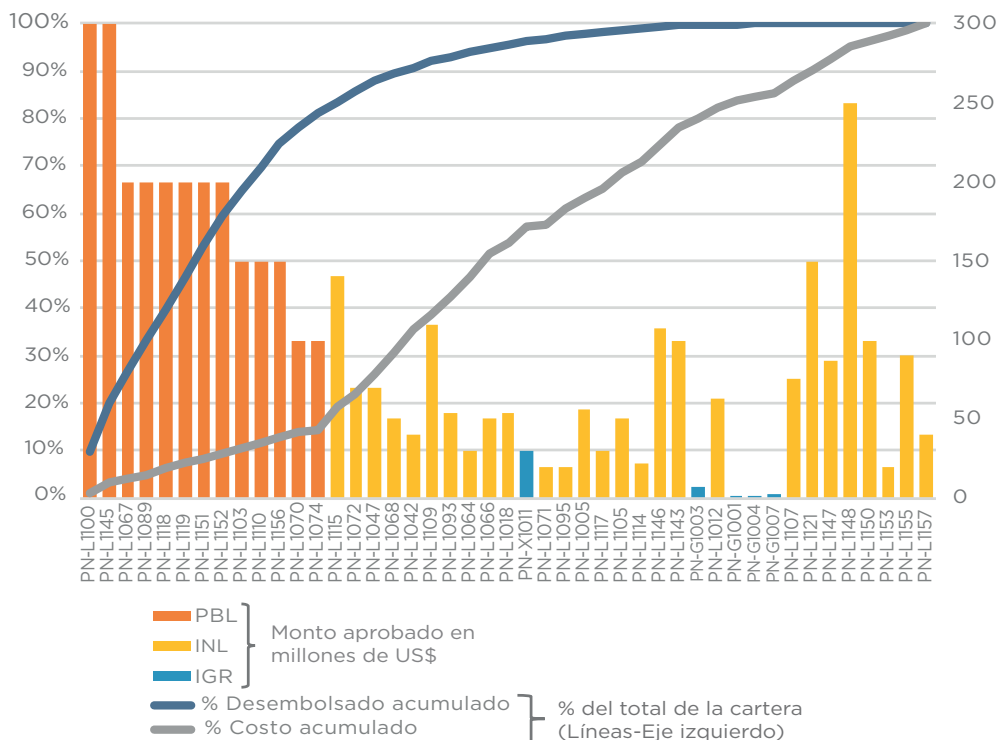


Gráfico 2.3
Desembolsos y costos totales acumulados y tamaño de las operaciones por instrumento (operaciones aprobadas entre 2010-2019)

Fuente: Cálculos OVE, basado en datos de BID. Datos a octubre 2019.



2.23 En ejecución, la cartera exhibió problemas fiduciarios transversales (p.e. tiempos de revisión previa de la Contraloría, asignaciones presupuestales) así como problemas específicos de las unidades ejecutoras, muchos relacionados con baja capacidad institucional de las contrapartes²³. Comparado con otros países de CID, Panamá se destaca por la incidencia de problemas fiduciarios, la cual casi dobla a la región. Dentro de los problemas fiduciarios se destacan los tiempos de revisión previa de la Contraloría General (CGR)

23 OVE analizó los problemas reportados en la sección de “hallazgos y recomendaciones” de los Informes de Seguimiento del Progreso, PMRs. Para el análisis, OVE reclasificó los desafíos en base a la descripción provista del problema en la sección de hallazgos del PMR (n=129 problemas de 121 hallazgos). Esta información se validó con los informes de revisión de cartera 2015-2019.

especialmente por el refrendo de contratos como parte de su rol de fiscalización (ver Apéndice IV - recuadro 4.1)²⁴, problemas con la asignación presupuestal²⁵ y otros problemas fiduciarios (p.e. relacionados con la introducción del sistema ISTMO, y dificultades con adquisiciones). Además de estos problemas fiduciarios transversales, hubo desafíos relativos a cambios al proyecto o temas políticos y de priorización (13%). Las operaciones fueron también afectadas por temas de baja capacidad de la UE, en que se destacan debilidades de planificación y toma de decisiones (12%) y la alta rotación de personal (8%). Finalmente, algunos problemas tuvieron que ver con las condiciones de mercado (p.e. problemas con los contratistas, 11%, y derivados de la ubicación aislada o insegura del proyecto, 7%). En el caso de la cartera del BID-Invest, ésta enfrentó desafíos de ejecución relacionados con el contexto caracterizado principalmente por alta liquidez, con el proceso de adquisiciones de FIs como parte de la consolidación del sistema bancario (que afectó la ejecución con IF pequeñas) y la complejidad de algunos sistemas del país (p.e. subsidios de vivienda social).

2.24 En general, el Banco tuvo un rol activo intentando anticipar y gestionar los riesgos de la cartera. Del análisis de riesgo de las operaciones (matrices de riesgo durante la ejecución), se destaca la oportuna identificación de muchos de los riesgos antes mencionados (OVE constató la presencia de estos retos a lo largo de la cartera del país) y la implementación de medidas de mitigación. Por ejemplo, las bajas asignaciones presupuestarias (que figuró como riesgo en un 26% de los casos) se intentaron mitigar fortaleciendo la planificación de las UEs y por medio de un diálogo continuo con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), como reflejan las revisiones de cartera. Para agilizar los procesos de gestión de los contratos con la CGR, en diversas operaciones se propuso para este fin la utilización de la figura de un agente fiduciario²⁶. Otros riesgos importantes identificados en las matrices de riesgo fueron la capacidad técnica de la UE (13%), su capacidad de supervisión (11%) y retos en los procesos de adquisiciones (10%). En este caso, las medidas de mitigación incluyeron entrenamientos, fortalecimientos de las UEs con perfiles específicos e incluso la contratación de consultores y empresas de gestión. De hecho, el 58% de las condiciones previas tuvieron que ver con la estructuración de la Unidad

24 Panamá es uno de los dos países de CID (con Costa Rica) que aún realiza control ex ante sobre contratos, gastos y/o pagos por parte de la Entidad Fiscalizadora Superior o Contraloría General, lo cual es una práctica no recomendada por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras.

25 Retos de planificación presupuestaria, relacionados con una caída de cerca de 10 puntos porcentuales en la ejecución presupuestaria al inicio de la estrategia, seguida por incrementos al final del periodo.

26 El 19% de las propuestas de préstamos de inversión aprobados en el período llevaron en consideración la contratación de administrador de fondos o agentes fiduciarios en su anexo de arreglos fiduciarios.

Ejecutora (UE), con la exigencia de determinados perfiles de personal, la presentación de planes de trabajo, y la aprobación del reglamento operativo, el cual debía facilitar las tareas de planificación y toma de decisión²⁷. Otro 21% de las condiciones previas tenía que ver con fortalecer la capacidad técnica de la UE a través de la contratación de apoyo externo o la definición de una entidad responsable del mantenimiento de la infraestructura nueva o existente. A pesar de los esfuerzos del Banco, muchos riesgos fueron difíciles de mitigar. Entre ellos se destacan la falta de interés de los contratistas, el difícil acceso a la comunidad, los cambios políticos y la alta rotación de personal. Aun así, el Banco intentó mitigar estos problemas a través de arreglos de ejecución que simplifican los temas fiduciarios (p.e. reducir el número de licitaciones y aumentar el monto) así como a través de entrenamientos continuos ya en ejecución. De hecho, el personal fiduciario del Banco ha provisto entrenamientos a las UEs en temas específicos comunes como el armado de pliegos de licitación, la evaluación de ofertas, la confección de informes de evaluación, la gestión de contratos, la planificación financiera y proyección de desembolsos, y el control interno y auditorías financieras, entre otros. Asimismo, se ha intentado facilitar la comunicación y promover la colaboración entre las UE a través del uso de herramientas tecnológicas.

2.25 La ejecución más exitosa fue realizada por unidades ejecutoras con estabilidad, alto capital humano y autonomía para gestionar el proyecto. Durante el periodo, se destaca el rol de la Unidad Coordinadora del Programa Saneamiento de Panamá (UCPSP) y de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG). Desde su creación en 2001, la UCPSP a pesar de estar nominalmente adscrita al Ministerio de Salud (MINSAL), goza de amplia capacidad de autogestión y un personal calificado, adecuadamente remunerado y estable. Gracias a su alta capacidad de ejecución, con el tiempo sus atribuciones originales fueron expandiéndose para incorporar no solo la construcción sino también la operación y mantenimiento de los proyectos de saneamiento, así como la construcción de sistemas en otras áreas (Arraiján y La Chorrera) (ver Cap. 3). Por su parte, la AIG es similar a la UCPSP en cuanto a los niveles de autonomía, estabilidad y salarios competitivos ya que se trata de una autoridad nacional. En ejecución, parte del éxito de la AIG tuvo que ver con su capacidad de anticipar la ruta crítica de pasos y actores en el proceso de refrendo de la CGR y lograr así una comunicación temprana y fluida. En contraste, los problemas de ejecución más agudos ocurrieron en unidades ejecutoras con altos niveles rotación y baja capacidad institucional. En ese sentido, la Oficina de Electrificación

27 Corresponde a 28 condiciones previas técnicas de 18 proyectos de inversión activos durante el periodo.

Rural (OER), adscrita al Ministerio de la Presidencia, es el caso más paradigmático: tuvo cuatro coordinadores de proyecto, muchos puestos quedaron vacantes por periodos extendidos y, en promedio, cada funcionario duró 7,7 meses en el cargo.

2.26 Durante el periodo mejoró la coordinación interna en el Banco, lo que se manifestó sobre todo durante la fase de implementación del programa. Durante el periodo se aprobaron 15 operaciones, la mayoría de ellas CT, donde hubo colaboración (*double-booking*) entre divisiones. Esta colaboración se dio en general al interior de cada sector, especialmente en el social. Si bien el incremento de la colaboración interna es una tendencia general del Banco, fue más pronunciada en Panamá durante la última estrategia²⁸. Entre divisiones, la coordinación ocurrió principalmente durante la fase de ejecución. Varias operaciones del Banco intentaron orientar sus recursos a zonas donde complementaban intervenciones en otros sectores²⁹. Por ejemplo, en el caso de las escuelas en comarcas Ngäbe-Buglé (El Peñón) y Kuna Yala (Gardí), el Banco alineó sus inversiones de construcción de escuelas con las de electrificación rural, mejoramiento de carreteras e incluso operaciones de BIDLab. Similarmente, se intentó utilizar los fondos remanentes de la última operación de carreteras para financiar obras complementarias al proyecto de patrimonio de San Lorenzo y Portobelo, así como para conectar a través de un puente a una escuela en la comarca Emberá, si bien esto no estaba programado desde la fase de diseño.

28 La frecuencia del trabajo multisectorial en Panamá ha aumentado en una mayor proporción que en el resto de su región y del Banco. Ver detalle en Apéndice XIII del Anexo.

29 Además, en 2017 por iniciativa de CID se realizó un relevamiento del estado de la infraestructura social intervenida en Panamá y se elaboró una guía de “Incorporación de Servicios Públicos en proyectos de Infraestructura Social” que busca mejorar la integralidad de las intervenciones del BID (Camacho et al., 2018)



03

Resultados del
Programa del
Grupo BID

3.1 Este capítulo presenta los hallazgos de la evaluación acerca de la efectividad de las intervenciones del BID y, en la medida de lo posible, su contribución al logro de los objetivos estratégicos establecidos en la Estrategia de País. Los tres objetivos estratégicos eran: (i) mejorar la prestación de servicios básicos a la población en situación de pobreza (“servicios básicos”), (ii) fortalecer el perfil educativo de la población (“educación e innovación”) y (iii) profundizar los servicios logísticos, la eficiencia y la conectividad de la infraestructura productiva (“logística y conectividad”). Con excepción de los préstamos programáticos, ningún préstamo aprobado en el periodo terminó su implementación. No obstante, el trabajo realizado a través de diversos préstamos aprobados durante la EBP y préstamos heredados, permiten identificar algunos avances acerca de la efectividad y contribución de las intervenciones a los objetivos estratégicos (Apéndices V y VI).

A. Objetivo Estratégico: mejorar la prestación de servicios públicos básicos para la población en situación de pobreza, con énfasis en agua potable y saneamiento, protección social, salud y primera infancia

3.2 Este objetivo estratégico fue el más importante para el Banco en términos de aprobaciones y desembolsos de operaciones activas con garantía soberana (ver Cuadro 2.1). El Banco intervino con una cartera activa de préstamos de inversión, multifase y operación de inversión no reembolsable en APS; una serie programática en protección social y desarrollo infantil temprano, la cual se complementa con un préstamo de inversión que apoya la operativización de las reformas del sector; así como dos préstamos de inversión y donaciones en salud. Durante el periodo de evaluación destacan los siguientes progresos y resultados: 1) En APS, las acciones de saneamiento en la ciudad de Panamá han permitido mejorar la calidad del agua en ríos urbanos; 2) se lograron reformas importantes orientadas a mejorar la eficiencia y transparencia del sistema de protección social, aunque su operativización aún presenta algunos rezagos; 3) se fortaleció la agenda de la primera infancia, sin embargo, hay retrasos en las acciones de ampliación de cobertura y calidad, y 4) en salud y nutrición infantil, se logró la meta de nominalización de cobertura y de prestación de servicios básicos, aunque persisten retos de calidad. 5) Adicionalmente, si bien no era parte de este objetivo, el Banco también apoyó la prestación de servicios básicos mediante la ampliación de cobertura eléctrica en zonas rurales y comarcales a través de préstamos de inversión. Todos los préstamos enfrentaron desafíos de ejecución.

1. Mejorar la cobertura y calidad del servicio de agua potable y saneamiento y respaldar el proceso de reforma institucional del sector.

- 3.3 La intervención del Banco en el sector APS fue tanto amplia como oportuna. En cobertura y calidad de agua potable, el Banco apoyó la ampliación y rehabilitación de servicios en las provincias occidentales, así como con algunas acciones en comunidades indígenas y rurales. Durante el periodo de evaluación, el Banco continuó y amplió su programa en el sector, focalizándose en zonas rurales e indígenas, ampliando y rehabilitando el servicio en zonas urbanas de las provincias occidentales (particularmente en David y Santiago), y ampliando los servicios de saneamiento en el Área Metropolitana de Panamá (AMP). Si bien US\$610 millones se aprobaron durante el periodo, la cartera activa involucró préstamos de inversión por más de US\$800 millones. Durante el periodo se terminaron de ejecutar el Programa Unificado de APS de las provincias y la primera fase del multifase de inversión con el IDAAN (PN-L1042) y se comenzó con la segunda fase (PN-L1093). El Programa Unificado permitió la rehabilitación de seis de las siete potabilizadoras previstas, dos sistemas de distribución de agua potable, un sistema de alcantarillado y 49 acueductos, lo cual mejoró el suministro a más de 39.000 hogares. Como consecuencia de los multifase se concluyó la rehabilitación de la planta potabilizadora en Santiago. Por otro lado, también se avanzó en la ejecución del Programa de Agua Potable y Saneamiento Rural e Indígena (PN-G1003), aunque los resultados fueron menores a los previstos (p.e. más de 900 hogares fueron atendidos con servicio de agua; un tercio de la meta; y en saneamiento se redujo el número de comunidades beneficiadas de 44 a 23). Todos los préstamos enfrentaron importantes desafíos de ejecución: El Programa Unificado debido a la baja capacidad de ejecución del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES), así como las limitaciones técnicas del IDAAN y el MINSA. Los multifase también han enfrentado desafíos relacionados con debilidades de gestión en el IDAAN, los tiempos de los procesos de revisión previa de la CGR como parte de su rol de fiscalización, y con las aprobaciones de los aportes locales, y problemas financieros del contratista. El programa rural enfrentó desafíos en ejecución relacionados con lo remoto de las intervenciones, lo que llevó a dos extensiones.
- 3.4 En saneamiento, el Banco mantuvo su apoyo continuado al programa de Saneamiento de la Bahía de Panamá, que ya se ha consolidado como un importante logro para el sector. Este programa (PN-L1109 y PN-L1121, aún en ejecución) es una importante iniciativa de infraestructura que mejora la recolección y el tratamiento de las aguas residuales del AMP. El Banco apoyó

este proyecto desde su inicio en 2006. La etapa II está aún en ejecución y avanza satisfactoriamente, y el proyecto PN-L1121 (Arraiján y La Chorrera) alcanzó elegibilidad en 2018 y está iniciando ejecución. Hasta el momento se han construido casi 150 km de alcantarillado sanitario, 85 km de colectoras y una planta de tratamiento entre otras infraestructuras. El proyecto ha permitido mejorar la calidad del agua en ríos urbanos en ciudad de Panamá y San Miguelito, así como en la Bahía de Panamá con el primer módulo de la planta de tratamiento. De hecho, durante el periodo se pasó de 0% de mediciones buenas en 2014 a 26,7% en 2018. Esto indica mejoras en cuanto a la vida animal y al ecosistema acuático, aunque las aguas aún no son aptas para actividades recreativas humanas. La ejecución de la Etapa I, si bien fue exitosa gracias a la buena capacidad de la UCPSP no estuvo exenta de problemas (aumento en los costos de construcción, debilidad institucional del IDAAN y rediseños debido a la expansión urbana).

- 3.5 Finalmente, aprovechando la ventana de oportunidad política en 2017, el Banco intentó abordar el fortalecimiento institucional y de la gestión del IDAAN promoviendo un programa de apoyo novedoso y más integral. Uno de los desafíos principales a la efectividad y sostenibilidad de las inversiones en el sector es la debilidad operacional y baja capacidad de gestión del IDAAN, especialmente relevante dado el tamaño de las inversiones recientes en APS. Tanto mediante la inclusión de componentes de fortalecimiento en los préstamos como con la aprobación de CT, el Banco buscó apoyar distintos aspectos de la capacidad institucional. A pesar de estos esfuerzos, las mejoras efectivas en el IDAAN no han sido hasta ahora materializadas, en parte debido a la resistencia al cambio y la falta de voluntad política para realizar las transformaciones necesarias. En 2017, sin embargo, el presidente de Panamá anunció la transformación del IDAAN y el gobierno pidió apoyo al BID. El Banco fue ágil para avanzar en una figura de acompañamiento novedosa, diferente a los intentos fallidos de CT a través de estudios, sistemas y asesorías. Con el Programa de Mejora a la Gestión Operativa del IDAAN (PN-L1148, 2017) se plantea la incorporación de una empresa operadora de servicios de agua y saneamiento por un periodo de cinco años. Sin embargo, a octubre de 2019 aún está pendiente el refrendo del contrato de la empresa por parte de la CGR.
- 3.6 De cara al futuro, se identifican desafíos de sostenibilidad relacionados a la capacidad financiera y operativa del servicio público de agua y saneamiento, y la capacidad de gestión de las empresas proveedoras. La capacidad de gestión de la empresa proveedora permanece como un desafío perenne en las zonas urbanas. Por su parte, la provisión de servicios de agua en zonas rurales enfrenta el desafío de la sostenibilidad técnica y

financiera, algo que es similar a otros proyectos del Banco en la región. Por otro lado, si bien hasta ahora la UCPSP ha mostrado alta capacidad técnica y gerencial para impulsar, negociar y ejecutar las inversiones asociadas al Plan de Saneamiento; esta situación podría estar cambiando. Al iniciarse el programa se preveía que, en paralelo a las inversiones de la UCPSP, el IDAAN se fortalecería para poder hacerse cargo de la operación de la nueva infraestructura. Al no materializarse dicho supuesto, la UCPSP comenzó a hacerse cargo de la operación y mantenimiento de la infraestructura de saneamiento construida. Esta desviación de la función original, si bien entendible dentro del contexto, podría comprometer la capacidad de ejecución de la UCPSP en proyectos futuros. A eso se suma el cambio en la interpretación de las normas por parte de la CGR, y la objeción al refrendo de contratos de consultoría prolongados en las unidades ejecutoras. Una opción que se evaluó fue la posibilidad de fortalecer la institucionalidad de la UCPSP al transformarla en una empresa de saneamiento, cuyo anteproyecto de Ley el Banco apoyó a través del PBP de servicios públicos³⁰.

2. Contribuir al fortalecimiento del sistema de protección social del país, mejorando la transparencia, eficiencia y cobertura de los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC).

- 3.7 En la última década, Panamá ha venido incrementando el número de programas y recursos que se destinan a la protección social, lo cual ha generado desafíos tanto de focalización como en cuanto a la equidad. Las operaciones del BID buscaron atender dichos desafíos. Los programas sociales nacionales en su mayoría son administrados por el MIDES. El Ministerio, creado en 2005, administra tres programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC): para la población en pobreza extrema existen Red de Oportunidades (RdO), dirigido a hogares con niños, y Ángel Guardian para personas con discapacidad; además del programa 120 a los 65 para adultos mayores sin pensión contributiva. Se estima que las transferencias del MIDES equivalen a unos US\$225 millones anuales³¹. Al desarrollarse en ausencia de un marco de política social sólido, había retos de focalización eficiente, se requería la recertificación de beneficiarios para confirmar su elegibilidad a los PTMC, y junto con otros subsidios, se percibía como un desafío no solo a la equidad sino también a la estabilidad fiscal. Durante la EBP, el gobierno se pronunció en

30 Este fue uno de los componentes apoyados para agua en el PBP de servicios públicos (PN- L1145).

31 Se estima que el gasto en PTMC aumentó de 0.44% del PIB en 2009 a 0.66% en 2014 (PN-L1105).

diversas ocasiones por revisar la política de subsidios para que lleguen a la población más necesitada. Las operaciones del BID respondieron de forma efectiva a dicho objetivo.

- 3.8 El Banco, a través de una serie programática, contribuyó a poner en marcha reformas profundas en protección social encaminadas a mejorar la transparencia y eficiencia del gasto. Las tres operaciones (PN-L1103, PN-L1118, PN-L1152) de la serie fueron aprobadas y desembolsadas entre junio 2015 y octubre 2018, y tenían como objetivo mejorar la transparencia, equidad y eficiencia de los PTMC. Esta serie fue acompañada por un préstamo de inversión (PN-L1105, aún activo). Con apoyo de la serie, se aprobó el marco legal (2015) que formalizó el rol del MIDES como ente rector de la política social para reglamentar los mecanismos de priorización de los programas sociales, y se aprueba su nueva estructura institucional con el objetivo de racionalizar los procesos comunes a diferentes PTMC. Se lograron cambios fundamentales al sistema de protección social (la definición de un mecanismo único de identificación de la población en pobreza, un registro único de beneficiarios transitorio (RUB), actualizaciones de los manuales operativos de los PTMC, la transición paulatina hacia una plataforma única de pagos, y la estandarización de la práctica de promotores sociales del MIDES). Con el personal técnico y fiduciario, el Banco ofreció una valorada asistencia técnica, la cual fue complementada a través de las CTs que acompañaron la serie programática. Se cumplió parcialmente con las metas de cobertura y filtración, aunque estas fueron demasiado ambiciosas dadas las condiciones y el tiempo transcurrido desde la reforma. Sin embargo, destaca la ampliación de cobertura del programa 120 (pasando de 52% a 74% de los pobres en hogares elegibles) y mejoras en su filtración; así como la recertificación, por primera vez, a más del 40% de los beneficiarios posibles de los PTMC del MIDES (RdO y 120).
- 3.9 Por su parte, el préstamo de inversión enfrentó importantes desafíos de ejecución, lo que ralentizó su implementación y retrasó la operativización de algunas reformas. El préstamo de inversión recién lleva 22% desembolsado, a pesar de encontrarse elegible desde 2016, y se aprobó una extensión de 2 años para finalizar. Entre los desafíos en ejecución, hubo retrasos asociados a: la consecución del consenso político (para la aprobación de la Ley 54), la alta rotación de personal y baja capacidad institucional del MIDES (que retrasaron la licitación del RUB) (que el Banco trató de mitigar con asistencia técnica), retos de coordinación con otras entidades de gobierno (por ejemplo, para el cruce de información de beneficiarios). La lenta implementación del préstamo limitó la operacionalización de algunas reformas apoyadas por el PBP, tal como la finalización del RUB y la focalización de los PTMC.

3. Ampliar la oferta y mejorar la calidad de servicios de cuidado infantil, y desarrollar una modalidad de atención para comarcas.

3.10 El programa del BID apoyó a fortalecer la política, la agenda y los servicios de primera infancia. Hay rezagos, sin embargo, en la construcción y rehabilitación de Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI) y en la puesta en práctica de procesos de calidad de los servicios. El BID apoyó a posicionar el tema de primera infancia en la agenda pública y a institucionalizarlo como política pública desde el MIDES. En el marco de la serie programática antes descrita (PN-L1103, PN-L1118, PN-L1152), y del préstamo de inversión PN-L1105, el BID apoyó reformas que asignan al MIDES la competencia de entidad supervisora de la política en primera infancia, y de los CAIPI. En la aplicación de esta normativa, se promovió la implementación gradual de un modelo de atención integral a la primera infancia (PAIPI) que incluye la aplicación de estándares de calidad en los CAIPI, y un modelo piloto de atención de visitas domiciliarias para áreas comarcales y rurales dispersas (ver Recuadro 3.1), ambos con rezagos en su implementación³². Además, a través del préstamo de inversión PN-L1105, se avanza, aunque con retrasos, en la construcción y rehabilitación de CAIPIs, por lo que durante la EBP no se logró ampliar la cobertura en la magnitud esperada³³. Finalmente, el BID apoyó en el diseño e implementación de la Libreta del Niño y la Niña (distribuida a 70.000 niños y/o madres gestantes) y su reglamento operativo, la cual permite tener un registro básico y verificar el cumplimiento de las atenciones y servicios básicos dirigidos a la primera infancia. Algunos retos de ejecución se debieron a problemas con la tenencia de la tierra (donde se iban a construir los CAIPI), y retrasos en los refrendos de los contratos para la construcción y remodelación de CAIPI por parte de la CGR.

4. Ampliar la oferta de servicios de salud y nutrición infantil, con énfasis en las áreas rurales y comarcas indígenas

3.11 El sistema sanitario panameño enfrenta fuertes disparidades étnicas y regionales. El programa del Banco se enfocó en apoyar la provisión de servicios de salud en comarcas indígenas donde los rezagos son mayores. Durante el periodo de la EBP, el Banco se enfocó en apoyar la estrategia del gobierno de provisión de

32 Los 44 CAIPI del grupo de tratamiento (de la evaluación de impacto) están implementando los estándares de calidad (aunque se esperaba avanzar al menos a 80 en 2018), y solo 12 de estos están implementando el modelo de pago per cápita y en base a resultados. El modelo comunitario de visitas domiciliarias se implementó y evaluó a nivel de piloto.

33 El préstamo financia cinco nuevas instalaciones, de las cuales tres ya se han concluido con aporte local. Según información de MIDES e INEC, el número de CAIPI a nivel nacional pasó de 104 a 107 entre 2015 y 2018, y la cobertura de servicios integrales para DIT pasó de 3,8% a 5% (la meta era 10%).

servicios básicos de salud, a través del pago a proveedores de la red fija e itinerante del MINSA, esto, a través de dos préstamos de inversión³⁴. Aunque, a diferencia de la primera operación, el segundo préstamo profundiza la ampliación de la cobertura de atención (se logra registrar a mayor número de personas), y en elementos de calidad y gestión, e incluye más recursos para mejoramiento de infraestructura y equipamientos. El programa se complementó con CTs que estuvieron estrechamente alineadas con los préstamos de inversión (p.e. diseño de redes de salud y salud indígena), así como con las operaciones de Salud Mesoamérica (ISM). Con los dos préstamos, se avanzó en la meta de nominalización de cobertura de atención básica con más de medio millón de personas registradas en la red sobre todo en zona comarcal, indígena y rural. También se excedió la meta del número de personas recibiendo servicios. Con apoyo del BID, se diseñó y puso en marcha la Estrategia de Cuidados Obstétricos y Neonatales Esenciales (CONE) y los protocolos de atención y movilización para emergencias obstétricas para las comarcas indígenas y zonas rurales, lo que permitió dar los primeros pasos para organizar la red de salud materno-infantil y renovar el papel complementario de la plataforma comunitaria. No obstante, hay avances moderados en rehabilitación de infraestructura (ej. en habilitación de salas de parto, equipamiento para funciones obstétricas y en adecuaciones a centros de salud). En nutrición infantil, el BID apoyó algunas acciones, sin embargo, hubo retos para alcanzar algunos resultados planeados³⁵. Finalmente, hay avances mixtos en temas de calidad del servicio y gestión de servicios integrados³⁶. Se fortaleció el Sistema de Registro y Estadísticas de Salud (SIREGES), cuya plataforma tiene el potencial de mejorar la entrega de información generada por unidades de salud; el reto, sin embargo, será lograr que las Direcciones Regionales de Salud proporcionen información oportuna para que la plataforma sirva como herramienta de gestión.

- 3.12 En parte debido a su diseño, las operaciones han desembolsado sin retrasos significativos en comparación con otros sectores, aunque, no por ello, sin dificultades. A pesar de ello, los proyectos (tanto préstamos como donaciones) encontraron algunos retos de asignación presupuestaria, retos con los tiempos en los

34 El PN-L1068, PMEFSS (2011) y FORIS, PN-L1115 (2015).

35 Con el PN-L1068 el BID apoyó el programa AIN-C (Nutrividas, a partir de 2015), mediante la actualización del contenido técnico, protocolos, manuales, etc. para reflejar las mejores prácticas en alimentación infantil. No se lograron, sin embargo, las metas de % de niños atendiendo las sesiones de AIN-C, ni % de niños en programas de nutrición con micronutrientes. Fuente: PCR y validación de PCR. El BID, además, apoyó un piloto de prácticas nutricionales y apoya la evaluación de impacto de Nutrividas en zona comarcal (cuyo reporte de línea base corrobora rezagos en peso y talla en niños).

36 Se logró que cinco hospitales de referencia en comarcas indígenas y zonas rurales contaran con planes de gestión, pero se retasó la norma de habilitación de los establecimientos de salud.

procesos de fiscalización de la CGR en temas de contrataciones y pagos a proveedores, dificultades de contratar en zonas remotas y de difícil acceso, heterogeneidad en la calidad de la prestación de los servicios de salud, así como una limitada capacidad institucional de supervisión del ejecutor.

- 3.13 La sostenibilidad futura de los resultados dependerá de la capacidad financiera y operativa del MINSA, así como de mejoras en la supervisión de los servicios. La sostenibilidad futura dependerá de la capacidad que tenga el MINSA de asegurar los recursos para proveer el servicio en el mediano plazo y fortalecer su capacidad de gestionar la provisión de estos (incluyendo la supervisión de la calidad). En ese sentido, la incorporación de componentes de gestión en la última operación podrían ser un primer paso para el fortalecimiento del MINSA. Por otra parte, a pesar del rol del Banco, persiste el desafío de seguir ajustando la oferta sanitaria a la cultura de los pueblos indígenas que habitan en estas zonas, especialmente dado que las intervenciones están relacionadas con la maternidad, el parto y la crianza de los niños.

5. Ampliar la oferta del servicio eléctrico en zonas rurales

- 3.14 En el sector eléctrico el Banco jugó un rol clave al abordar las desigualdades territoriales, muy notables en cuanto al acceso a la electricidad. Si bien se enfrentaron desafíos de implementación, se verificaron avances en electrificación rural. En Panamá existe una correlación casi perfecta entre los niveles de pobreza y los niveles de electrificación rural. El BID ha aprobado tres sucesivas operaciones para apoyar el programa de electrificación rural (PER) de la Oficina de Electrificación Rural (OER) que consiste en extensión de redes (para las zonas cercanas a la red actual) y en la provisión de sistemas aislados para las zonas más remotas. De ellas, la segunda operación desembolsó US\$ 14 millones durante el periodo de evaluación y continúa activa (PN-L1095) y la tercera se acaba de aprobar (PN-L1155). La segunda operación encontró desafíos relacionadas con el desempeño de la OER, en parte debido a debilidades en la toma de decisiones y a la rotación de personal. Asimismo, la multiplicidad de pequeños contratos en zonas aisladas y remotas llevaron a cancelaciones y contratos abandonados. En el diseño de la operación más reciente se incorporaron más lecciones aprendidas para evitar algunas de las dificultades de las anteriores (debilidad OER, falta de línea de base y de criterios de priorización, y se incrementa el tamaño de los contratos). A pesar de los desafíos en ejecución, la operación que estuvo activa logró proveer electricidad a 4.800 viviendas y escuelas en zonas rurales y comarcas indígenas (Kuna Yala y Ngäbe-Buglé) y se identifican avances en cobertura eléctrica rural (de 57,6% a 78,5%) entre 2007 y 2017. El Banco además cumplió un rol catalizador para movilizar fondos de otros

donantes (p.e. LAIF y el FONPRODE). Se identifican desafíos de sostenibilidad, especialmente para los sistemas aislados fotovoltaicos (mantenimiento y riesgos de contaminación por batería usadas), aunque la nueva operación ha estado explorando soluciones a estos desafíos.

B. Objetivo estratégico: fortalecer el perfil educativo de la población

3.15 El Banco, en su EBP, propuso fortalecer el perfil educativo de la población mediante la provisión de educación de calidad a lo largo del ciclo formativo. En términos de aprobaciones, este fue el objetivo estratégico más pequeño (ver Cuadro 2.1). Para atender este objetivo el Banco intervino con una cartera activa en dos frentes: 1) educación y 2) ciencia e innovación. En educación, a través de dos préstamos heredados (PN-L1064 y PN-L1072), que estuvieron enfocados a aumentar la cobertura de educación preescolar a media y a mejorar la calidad; y uno aprobado durante la EBP (PN-L1143, US\$100 millones) que fue diseñado para fortalecer la calidad y gestión del sector. Además, el Banco continuó apoyando la innovación (reforzando su larga trayectoria de apoyo a la SENACYT mediante dos préstamos de inversión de ciencia, tecnología e innovación que incluyen acciones de fomento y promoción (cofinanciamiento y capital semilla) focalizadas en sectores prioritarios, así como acciones orientadas al desarrollo del capital humano y mejora de la gestión del sector. Ambos sectores tuvieron avances mixtos y enfrentaron retos de ejecución.

1. Contribuir a incrementar la cobertura escolar y la calidad desde preescolar a media, a fortalecer las competencias de los estudiantes y a impulsar mejoras en los sistemas de información del sector educativo.

3.16 Durante el periodo de la estrategia, el enfoque de intervención del BID transitó de uno de mejora de cobertura sobre todo en zonas rurales y comarcales en las operaciones heredadas, a uno orientado a mejorar la calidad de la educación y la información y gestión del sector en la nueva operación³⁷. Con los proyectos del Banco se apoyó en la construcción de dos centros educativos (CE) con servicios de preescolar a media y dos más se encuentran bajo construcción (cada uno con entre 35 y 50 aulas). Adicionalmente, con la primera operación se logró rehabilitar 41 escuelas (66 aulas) de las 46 previstas en dos comarcas indígenas; mientras que con la segunda se avanzó en la rehabilitación y ampliación de 19 de 21 escuelas y en la construcción de aulas de apoyo adicionales. Si

37 Más del 80% del monto de los préstamos heredados cubre déficit educativo.

bien no se contó con datos desagregados de cobertura educativa en comarcas, la información disponible del MEDUCA indica un aumento en el número de aulas disponibles y matrícula en premedia y media entre 2015 y 2018 en comarcas, siendo plausible cierta contribución del Banco a dicho avance ya que las escuelas se construyeron en zonas donde estos niveles no existían. La información disponible indica que la tasa neta de matriculación en preescolar se ha mantenido prácticamente sin cambio entre 2013 y 2018. En temas de calidad y aprendizaje, el programa del Banco apoyó algunas acciones, aunque éstas representaron un componente menor en los dos proyectos ejecutados (p.e. capacitación docente). Además, no fue posible determinar el grado de avance del indicador de la EBP (aprendizaje de los estudiantes en educación básica) de forma comparable, debido a que los resultados del estudio respectivo están previstos para 2020 (Apéndice VI del Anexo). Destaca, no obstante, el programa de CT el cual fue importante al apoyar las operaciones del Banco y fomentar la generación y el intercambio de conocimiento y promover la pertinencia cultural de las prácticas didácticas, por ejemplo, a través de CT-intra con países de la región (p.e. temas de calidad con Honduras y Brasil), y el programa de matemática intercultural bilingüe³⁸. Además, con el préstamo de inversión más reciente (PN-L1143) se busca impulsar acciones encaminadas a temas de calidad, evaluación, generación de información y gestión³⁹. No obstante, aún no es posible identificar resultados ya que el préstamo apenas inició ejecución.

- 3.17 A pesar de los avances, el programa enfrentó importantes desafíos en ejecución, incluidos retrasos y sobrecostos. Los proyectos heredados enfrentaron demoras y dificultades en ejecución. Por ejemplo, las operaciones sufrieron las consecuencias de la debilidad institucional de MEDUCA, agravado por el difícil acceso a las obras, problemas de seguridad, así como la falta de experiencia de los contratistas; retos que llevaron en algunos casos al abandono de los contratos y obras, licitaciones desiertas (lo que llevó a la reducción del número de obras construidas) o con pocos oferentes. Esta situación se vio agravada por los tiempos en los procesos de revisión previa de la CGR, que en las dos operaciones heredadas ocasionaron retrasos en los pagos a los contratistas; lo que motivó que en la última operación se intentara un esquema de ejecución a través del convenio marco del PNUD, el cual ha sido aprobado en 2019. A través de la ventanilla de BID-Invest se intentaron desarrollar esquemas para proveer financiamiento a constructores, aunque estos no

38 Del resto de las CTs, destaca la PN-T1083, que apoyó el diseño de los espacios educativos financiados por los préstamos; y las PN-T1208 y PN-T1150 con enfoque en monitoreo de “Aprende al Máximo”.

39 La mayoría de los fondos del préstamo se destinan a esos temas (85%).

podieron prosperar. Finalmente, una escuela tuvo que rediseñarse y reubicarse, lo que generó retrasos de ejecución. Los CEs integrales o escuelas modelo han generado demanda y atraído a jóvenes de comunidades aledañas, sin embargo, a la fecha, se ha logrado parcialmente el objetivo de las operaciones de que estos funcionen como centros educativos focales comarcales.

2. Identificar soluciones innovadoras (ciencia y tecnología).

3.18 Durante el periodo de la EBP, el Banco continuó apoyando la innovación en Panamá, fundamentalmente fomentando convocatorias transparentes de innovación e investigación en sectores prioritarios. Dos préstamos (uno heredado y cerrado y uno aprobado en el periodo y activo), financiaron convocatorias de investigación en sectores prioritarios. La primera operación se enfocó en los sectores de logística y transporte, biociencias y tecnologías de la información y la comunicación (TIC); mientras que la segunda adoptó un foco de investigación por misión, haciendo énfasis en logística, transporte, agua y energía (sectores prioritarios del plan de ciencia e innovación del gobierno y de la EBP), además de apoyar la innovación para la inclusión social (p.ej. de salud). Los proyectos han logrado o avanzado en varios de sus objetivos. Además de apoyar proyectos de innovación⁴⁰, se realizaron acciones de reducción de brecha digital (*infoplazas*)⁴¹, y se apoyó la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP) para el financiamiento de un programa de maestría científica. Aunque en ejecución se enfrentaron desafíos importantes como los cambios de prioridades de gobierno, la falta de demanda de algunas de las convocatorias (p.e. no se lograron las metas en innovación empresarial en logística), así como retos transversales (p.e. CGR).

C. Objetivo Estratégico: profundizar los servicios logísticos, la eficiencia y la conectividad de la infraestructura productiva

3.19 Para atender este objetivo, el Banco intervino con una cartera activa conformada por una serie de tres PBP (US\$550 millones) para apoyar la institucionalidad del sector logístico; además, para apoyar la modernización del estado panameño e impulsar la simplificación y digitalización de trámites gubernamentales se aprobó un préstamo de gobierno digital. Además, la cartera incluye un préstamo de inversión y asistencias técnicas regionales para apoyar la integración comercial y fronteriza; y en construcción y

40 Con el préstamo heredado se financiaron proyectos de innovación con 61 empresas, y con la nueva operación (PN-L1117) se han adjudicado proyectos de investigación por misión en agua, energía y salud.

41 34 nuevas infoplazas instaladas y 61 infoplazas existentes renovadas (existen 314 infoplazas en el país).

rehabilitación de carreteras y de caminos rurales se terminó de ejecutar la fase II de una serie multifase y se aprobó una nueva operación (ver Cuadro 2.1). En cuanto a progresos y resultados durante el periodo, destaca: 1) En logística y conectividad el impulso a reformas legales orientadas a fortalecer la capacidad de planificación integral en el marco de la Estratégica Logística Nacional (p.e. armonizar normas, fortalecimiento de la Secretaría de Competitividad y Logística). 2) Se financiaron obras de construcción y rehabilitación de carreteras. Se intentó promover el mantenimiento vial, aunque las acciones previstas no se lograron materializar debido a cambios en el contexto y en las prioridades del gobierno. Por otro lado, el préstamo de facilitación comercial a través de integración de aduanas y pasos de frontera con Costa Rica apenas inicia ejecución⁴².

1. Mejorar el desempeño logístico del país y la conectividad, mediante la implementación de reformas institucionales y regulatorias.

3.20 La Administración 2015-2019 estableció la logística como prioridad y se propuso consolidar la institucionalidad del sector. Entre 2015 y 2018, se completó una serie de PBP (PN-L1119, PN-L1151, y PN-L1110) para impulsar reformas legales, consolidar la institucionalidad, fortalecer la capacidad de planificación integral y facilitar el comercio—en especial en cuanto a armonizar las normas de Panamá con las del resto de Centroamérica. Las fases de la serie estaban estructuradas de forma tal que el primero apoyara el desarrollo del marco institucional básico, el segundo promoviera la elaboración de instrumentos legales y de planificación, y el tercero apoyara a implementar algunos de estos instrumentos a través del desarrollo de legislación específica. Esta serie de PBPs fue acompañada por varias asistencias técnicas para apoyar la implementación de distintas reformas (p.e. Estrategia Logística Nacional, reingeniería de procesos de comercio exterior)⁴³.

3.21 La serie de PBPs ha contribuido a la mejora en el desempeño del país en los indicadores logísticos. La serie de PBPs logró fortalecer el rol del Gabinete Logístico (GL) al crear una Secretaría de Competitividad y Logística, y se promovió la colaboración con

42 En energía, además del apoyo a la electrificación rural, se promovió la integración eléctrica entre Colombia y Panamá (RG-T2522 y RG-T3396). El Banco también mantuvo una fluida relación con la Secretaría de Energía, a la cual ayudó en la implementación de la estrategia eléctrica y en el desarrollo de la regulación del gas natural. Este apoyo desembocó en la operación PN- L1145 (PBP, desembolsada) para diseñar el marco legal del sector del gas natural. A partir de esta colaboración surgió la PN-T1169 (2017), que apoyó con temas institucionales (focalización de subsidios, eficiencia energética), con estudios de sostenibilidad de electrificación rural y con un componente de optimización de la exploración y producción de hidrocarburos.

43 Adicionalmente, con Panamá en Línea (PN-L1114) el Banco ha apoyado esfuerzos de modernización del Estado a través de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG).

el sector privado a través de un consejo de empresas logísticas (COEL). En el lado de facilitación del comercio, se tuvieron avances en cuanto a la operacionalización de la Ventanilla Única Portuaria (VUP) y la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), así como a la adecuación del código aduanero panameño. También se avanzó tanto compartiendo información como formulando un plan de digitalización. En cuanto a resultados, el país ha avanzado en todas las categorías del índice de desempeño logístico del BM, pasando del puesto 51 en 2010 al 38 en 2018.

2. Mejorar, rehabilitar y mantener los caminos rurales y carreteras, incluyendo el fortalecimiento de los pasos de frontera.

- 3.22 Complementario a la serie de PBP, el Banco ha venido apoyando la facilitación comercial a través de la integración de las aduanas entre Panamá y Costa Rica. Como parte del apoyo del Banco al Proyecto Mesoamericano para el desarrollo de un corredor pacífico, se había identificado la necesidad de mejorar la logística. Como resultado del diálogo y a solicitud de los países, se aprobó una serie de asistencias técnicas para promover la integración fronteriza entre Panamá y Costa Rica (RG-T2069, RG-T2267). En 2015 se aprobó un préstamo de inversión para construir pasos de frontera en Costa Rica (CR-L1066) -elegible en 2018- y en 2019 un préstamo (PN-L1107) para implementar centros de control integrado entre ambos países. Además del componente de infraestructura, la operación prevé apoyar el control fiscal y parafiscal, y mejorar urbanísticamente las áreas intervenidas. Ambas operaciones se encuentran comenzando ejecución, por lo que aún no se reportan avances en resultados.
- 3.23 Durante el periodo, el Banco continuó su apoyo al Ministerio de Obras Públicas (MOP) para la construcción y rehabilitación de carreteras. Hubo avances en las inversiones físicas, pero los componentes de fortalecimiento institucional se implementaron parcialmente y con poca efectividad. La ejecución del programa fue afectada por el cambio de la estrategia del MOP respecto del mantenimiento vial. Dado los desafíos en el mantenimiento vial, el País y el Banco habían acordado inicialmente un enfoque de mantenimiento por estándares. Como una medida de transición modelo, se acordó aprobar préstamos multifase que financiaran contratos que combinaban la rehabilitación y el mantenimiento. En el periodo de la EBP se ejecutó la Fase II (PN-L1047), la cual financió ocho contratos de obra, los más grandes para la rehabilitación de un tramo de 50 km entre Penonomé-Aguadulce (64% de los fondos) y un puente sobre el Río Chico (10%), ambos sobre la ruta Panamericana en Coclé y Chiriquí, respectivamente. Luego de haber ejecutado bien entre 2013 y 2016, la Fase II detuvo su ejecución. Hacia 2016 las restricciones presupuestarias

ya no eran tan apremiantes, el presupuesto para inversión en rehabilitación y mantenimiento de carreteras era mucho mayor, y el financiamiento del Banco menos importante con relación al financiamiento total del MOP. En este contexto, el país abandonó la estrategia de mantenimiento por estándares volviendo al financiamiento directo de obras. En 2018, se acordó reorientar los fondos remanentes (US\$6,8 millones) hacia inversiones (dos obras) que complementaban otros proyectos del Banco⁴⁴. Al quedar los procesos desiertos, la operación se encuentra en proceso de cierre. Ambas fases del multifase incluyeron sendos componentes de fortalecimiento institucional orientados a consolidar el nuevo modelo de mantenimiento por estándares, incluyendo su financiación (Fondo de Mantenimiento Vial, FOMAVI), la planificación (el sistema de administración, SAMI), y la gestión de los nuevos contratos (Unidad de mantenimiento por estándares, UME). Parcialmente implementado, a 2015 ninguno de los cambios estructurales se había materializado: el FOMAVI no se había creado, el SAMI estaba desactualizado y la UME sólo tenía un funcionario⁴⁵. En 2018, el Banco aprobó un nuevo préstamo de inversión (PN-L1147) para financiar tres obras de construcción y rehabilitación, incorporando aspectos novedosos como los análisis socioeconómicos y de impacto (apoyado por la PN-T1177)⁴⁶. En vista de la importancia del tema, el Banco intentó relanzar la agenda de mantenimiento vial, por ejemplo, facilitando una CT-intra (PN-T1141) entre las autoridades de Panamá y Costa Rica.

D. Área transversal: indígenas

3.24 En áreas transversales, destaca durante el periodo la importante acción del Banco en temas de diversidad, particularmente en el trabajo en las comarcas indígenas (ver Recuadro 3.1 y Apéndice V del Anexo). Durante la EBP, el BID tendió puentes de coordinación y diálogo con los representantes de las comarcas indígenas. Asimismo, se facilitó la coordinación entre los sectores del BID y se posicionó el enfoque de atención a comarcas dentro del programa de trabajo. El trabajo de diálogo con las comunidades fue bien valorado por las contrapartes, lográndose importantes hitos y facilitando el proceso de implementación de los proyectos. No obstante, la cartera de inversión en comarcas enfrenta retos

44 Estas son la construcción del puente sobre el Río Chucunaque en Lajas Blancas, Comarca Emberá, donde el Banco financia la construcción de una escuela; y la rehabilitación de la carretera al Fuerte San Lorenzo en Colón (16.7 km), donde el Banco interviene con el nuevo proyecto de patrimonio.

45 Memorando de CT-INTRA, PN-T1141.

46 Además, el Banco apoyó en otras iniciativas de transporte urbano (p.e. en la planificación de la Línea 2 del Metro, aunque no pudo participar en su financiación por temas de adquisiciones, y en un Plan de Movilidad Urbana para la ciudad de Panamá - junto con HUD) (ver Apéndice V).

de ejecución relacionados con las dificultades de acceso; así como oportunidades de mejorar la coordinación intersectorial y territorial/geográfica desde el diseño de las intervenciones para potenciar los resultados y la sostenibilidad.

Recuadro 3.1. Comarcas indígenas

El Banco buscó trabajar en comunidades indígenas a través de un abordaje diferenciado y focalizado, considerando sus particularidades de gobernanza. Si bien diversas operaciones heredadas de la EBP previa incluyeron acciones en comarcas, durante la EBP 2015-2019 se trabajó de forma más activa con un enfoque transversal. No solo se aprobaron 7 CTs y un préstamo de inversión enfocado a temas indígenas, sino que parte importante del programa de préstamos y CTs con otros sectores (educación, electricidad, etc.) se focalizó en comarcas. Si bien implementar acciones en comarcas conllevó retos de ejecución relacionados en parte con la lejanía y dificultades de acceso, tales como sobrecostos y licitaciones desiertas, así como la persistencia de retos culturales; la Representación, a través de asistencia técnica ha promovido acciones de consulta y diálogo que han generado una relación de confianza y han permitido mejorar la pertinencia cultural y la puesta en valor de las intervenciones, avanzar en la ejecución física de obras, lograr acuerdos y estudios importantes. OVE conversó con representantes de las comarcas Kuna Yala, Emberá y Ngäbe-Buglé y constató que dicho acercamiento es valorado de forma positiva y representa una ventaja comparativa de colaboración respecto a otros organismos internacionales.

Algunas de las acciones más importantes fueron: en educación, el Banco está apoyando un programa piloto de matemáticas con un enfoque bilingüe e intercultural con radio interactiva (Jadenkä) para preescolar en la comarca Ngäbe-Buglé (PN-T1166 y PN-T1154), que luego fue extendido al primer año de primaria (PN-T1224). A través de CT-intra se intercambiaron experiencias con Tikichuela en Paraguay (PN-T1139), lo cual sirvió para apoyar el diseño y ejecución del programa piloto. El BID también ayudó a mejorar el registro civil en comarcas indígenas y poblaciones rurales dispersas (PN-T1146). Además, en salud, las intervenciones de la ISM así como la iniciativa de erradicación de la malaria procuraron apoyar a comunidades indígenas. En primera infancia se desarrolló y evaluó un modelo piloto, “Cuidarte”, de atención de visitas domiciliarias en comarcas (piloto en la comarca Ngäbe Buglé). En electrificación rural (PN-L1095) el BID apoyó en la dotación de extensiones de redes e instalaciones internas y sistemas de energía solar, se financió la extensión de línea de transmisión hacia el Peñon (Ngäbe-Buglé) y Cartí (Kuna Yala), así como sistemas aislados en beneficio de usuarios individuales, escuelas y centros de salud en Kuna Yala. También, se apoyó a Kuna Yala en cuanto a los estudios de interconexión eléctrica con Colombia. El programa de provisión de agua rural (PN-G1003), aunque pequeño en cuanto a desembolsos (US\$5.5 millones en el periodo) es altamente relevante en Panamá Este, Darién y Kuna Yala. Los desafíos relacionados con dificultades de acceso llevaron a que se redujeran las comunidades beneficiadas. El Banco también buscó apoyar el emprendimiento indígena, aprobando un préstamo (PN-L1157, US\$40 millones, 2019 – aún no elegible) orientado a mejorar el acceso a financiamiento,

a infraestructura productiva y a asistencia técnica a proyectos de emprendimiento. En preparación al préstamo, se utilizaron cuatro CT-Intra (PN-T1196, PN-T1213, PN-T1214 y PN-T1222) con las que distintos actores panameños (incluyendo autoridades de las comarcas Kuna Yala, Ngäbe y Emberá) realizaron visitas a Chile para intercambiar experiencias con el programa de CORFO (CH-L1105) y a Colombia para conocer la experiencia de ese país. En Kuna Yala, región con riesgos de afectaciones por cambio climático, el Banco provee apoyo técnico para la gestión del plan de reasentamiento (PN-T1188), lo cual pudiera servir de modelo para futuras reubicaciones. En violencia de género, la PN-T1156 (en el marco del PBP PN-L1156) incluirá estudios de adaptación cultural de los servicios ofrecidos por los CINAMU en los pueblos Ngäbe-Buglé, Emberá-Wounaan y la etnia negra, aunque aún lleva relativamente poco desembolsado. La nueva operación del Banco en caminos y carreteras (PN-L1147) busca rehabilitar un tramo de 23 km de caminos rurales en el distrito de Besikó (Ngäbe-Buglé) incorporando conceptos de etnoingeniería, con senderos de materiales autóctonos y una señalización culturalmente compatible.

Fuente: OVE

E. Sector Privado

3.25 En un ambiente económico muy competitivo, la cartera sin garantía soberana intentó posicionarse a través de instrumentos y en sectores innovadores, no obstante, enfrentó numerosos desafíos. En un contexto caracterizado eminentemente por alta liquidez y competencia, BID Invest buscó ofrecer productos con valor agregado y con esquemas innovadores, sin embargo, en general fue difícil concretar los esfuerzos. La mayor parte de los recursos se desembolsaron a IF grandes, pero en su mayoría para promover acciones dirigidas a clientes con menor acceso (temas de género o verdes) o con énfasis geográfico fuera de la Ciudad de Panamá. Otras operaciones con IF pequeños buscaban promover un mayor interés y competencia en segmentos como PYMEs (lo cual fue planteado en la EBP). BID Invest también apoyó hipotecas de interés social, y si bien se lograron los objetivos planeados via operaciones con los mayores IFs del sistema, de cara al futuro existe incertidumbre en cuanto a la viabilidad de esta línea de negocios para la mayoría de IFs, dada la creciente complejidad del sistema de subsidios para vivienda social. De forma positiva, destaca en 2019 el apoyo a la estructuración y suscripción por parte de BID Invest del Primer Bono Social de Género en América Latina, por un monto de US\$50 millones, para apoyar el fortalecimiento de PyMEs lideradas por mujeres.

3.26 Además del apoyo a clientes dentro del sistema financiero, BID Invest intentó incursionar en sectores con potencial de desarrollo, con resultados mixtos. BID Invest exploró apoyos en los sectores de turismo, energía y telecomunicaciones e intentó apoyar el sector de educación. En telecomunicaciones se estructuró y se está desembolsando una operación con enfoque regional para facilitar el financiamiento de teléfonos inteligentes para usuarios de menores ingresos. En energía, se apoyó uno de los primeros proyectos solares fotovoltaicos de servicio público en Panamá (10 MW) (primero del sector privado que incluyó un incentivo basado en resultados de género), que se construyó, pero enfrentó retos casi inmediatamente. Por su parte, el apoyo a ETESA, si bien no se materializó en un financiamiento, le permitió identificar oportunidades de mejora en su gobierno corporativo. La empresa aprovechando el contexto de alta liquidez de mercado, logró emitir sus propios bonos. Por último, los intentos de apoyo al sector educativo para desarrollar esquemas de financiamiento de capital de trabajo a contratistas en zonas rurales no lograron prosperar.



04

Conclusiones y recomendaciones

- 4.1 Panamá es un país en rápida transformación. Habiéndose consolidado como uno de los países de renta per cápita más alta de América Latina, aún enfrenta el desafío de ser una economía dual con profundas desigualdades económicas y territoriales y desafíos institucionales. Al inicio del periodo de evaluación se planteaban como principales desafíos de desarrollo la baja diversificación de la economía, la baja acumulación de capital humano y el desigual acceso a los servicios públicos.
- 4.2 Para enfrentar estos desafíos, el País se propuso un ambicioso programa de inversiones por casi US\$20.000 millones para el quinquenio, dando prioridad al transporte urbano, a inversiones en APS y al impulso de la agenda de consolidar a Panamá como *hub* logístico, una idea que recobró relevancia con la inauguración del Canal ampliado en 2016. Durante el periodo el Gobierno mantuvo los niveles de inversión pública, aunque se recurrió en forma creciente a las emisiones de bonos internacionales para su financiación. Por su parte, el Banco se propuso un programa equivalente al 10% de las inversiones del gobierno focalizados en i) acceso a servicios públicos básicos, ii) mejora del perfil educativo y iii) profundizar los servicios logísticos, la eficiencia y la conectividad.
- 4.3 Durante el periodo de la EBP, el Banco mantuvo su participación en el financiamiento de Panamá, aprobando un programa significativamente mayor al planeado (US\$2.944,4 millones) e incrementando los desembolsos (esto último fundamentalmente a través de PBP), pero también los saldos por desembolsar. Por otra parte, al focalizar los préstamos de inversión en la provisión de servicios básicos (APS, electrificación, salud y educación) y en zonas rurales y comarcales, se contó con un programa relevante para contexto dual de Panamá. El programa exhibió buena coordinación interna, destacándose el trabajo en el eje de diversidad. El Banco trabajó en el desarrollo de una relación con las comunidades indígenas: el Banco fue el principal cooperante en temas indígenas (destacan avances en electrificación, educación y en nominalización de servicios de salud en zonas comarcales y rurales).
- 4.4 Los costos y tiempos del programa del Banco reflejan la dualidad de este. Las series de PBP representaron casi el 80% de los desembolsos, aunque apenas el 14% del costo de preparar y ejecutar las operaciones. En contraste, tres cuartas partes de los costos de la cartera se relacionan con desembolsos de 20 préstamos de inversión, que enfrentaron numerosos desafíos y retrasos. Los principales retos fueron aspectos transversales a la cartera relacionadas con el rol de fiscalización previa de la CGR y los tiempos para ejecutar esta labor, asignaciones presupuestarias, retos de mercado (licitaciones desiertas, contratos abandonados) así como dificultades relacionadas con

baja capacidad de las unidades ejecutoras (UE). El Banco trató de identificar estas debilidades y mitigarlas tanto en el diseño como en la ejecución, aunque la mayoría de estos desafíos resultaron difíciles de mitigar. En los casos exitosos relacionados a la UE, la clave de la buena ejecución resultó ser la autonomía, la capacidad y estabilidad del recurso humano.

- 4.5 Con las series de PBP, se lograron reformas importantes orientadas a mejorar la eficiencia y transparencia del sistema de protección social, aunque su operativización aún presenta rezagos; y para fortalecer el rol del Gabinete Logístico y la Estrategia Logística Nacional. De hecho, durante el periodo de la evaluación se mejoraron los indicadores logísticos del país. El programa de inversión presentó desafíos de ejecución y obtuvo resultados mixtos. En agua APS destacan las acciones de saneamiento de la Bahía de Panamá que han permitido mejorar la calidad del agua en ríos urbanos. En salud, se logró la meta de nominalización de cobertura y de prestación de servicios básicos, aunque persisten retos de calidad. También, se identifican avances en electrificación en zonas rurales y comarcales, así como en rehabilitación de carreteras, aunque las acciones de mantenimiento vial previstas no se lograron materializar. La cartera en educación avanzó, aunque con retrasos y sobrecostos, con algunas acciones de construcción y rehabilitación de escuelas en zonas rurales y comarcales.
- 4.6 Durante el periodo de evaluación, se identificaron desafíos para la sostenibilidad técnica y financiera de diversas intervenciones. Por ejemplo, retos de las inversiones de servicios básicos (electricidad, APS, educación) relacionados con el mantenimiento y la baja capacidad de los proveedores, tanto en zonas rurales como urbanas. En carreteras, la sostenibilidad está comprometida por la falta de una estrategia de mantenimiento. En la provisión de salud, especialmente en zonas rurales, la sostenibilidad dependerá de la absorción de los proyectos en el presupuesto del ministerio y del fortalecimiento de la capacidad de planificación, gestión y supervisión de éste. En general, se identificaron retos de sostenibilidad de las inversiones, relacionados con el fortalecimiento de los entes del Estado para que puedan planificar, ejecutar, financiar y supervisar la provisión de los servicios en el territorio. De cara a futuro, los retos de sostenibilidad deberán ser considerados como parte integral del diseño de los proyectos. Por ejemplo, tendrían que incluirse acciones para subsanarlos ya sea directamente (p.e. combinando la instalación con el mantenimiento de sistemas eléctricos aislados) o a través de fortalecer técnica o financieramente a los proveedores urbanos (p.e. IDAAN) y rurales.

4.7 En línea con estos hallazgos y como insumo para futuras operaciones, OVE resalta cinco lecciones aprendidas y sus correspondientes recomendaciones de cara a la preparación de la próxima estrategia país:

- **Hallazgo: al ser las zonas más retrasadas en su desarrollo, el trabajo en zonas rurales e indígenas es relevante, pero es difícil, costoso y lento.** Sin embargo, este trabajo es altamente pertinente dado el contexto del país y podría consolidarse como uno de los principales nichos para el Grupo BID para agregar valor en Panamá. Recomendación 1: Buscar mecanismos para continuar y fortalecer el foco integral en las zonas rurales e indígenas. En particular, el Banco debería: i) Fomentar una mejor coordinación sectorial y geográfica de las intervenciones desde su etapa de diseño y planificación. ii) Reconocer en su programación que la naturaleza de estas operaciones requiere una mayor adaptación al contexto local, e implica costos más altos y tiempos mayores para la preparación, ejecución y supervisión. iii) Para acomodar estos costos de manera sostenible, buscar mecanismos para proponer al País y tratar de impulsar un programa que equilibre los mayores costos de estas operaciones con operaciones de costos menores. iv) También, con el fin de mejorar el costo-efectividad de las intervenciones, se podría explorar la viabilidad y pertinencia de adaptar al contexto panameño modelos innovadores implementados en otros países para la provisión de servicios en zonas aisladas (p.e. educación a distancia en Brasil).
- **Hallazgo: el Banco ha desarrollado una valiosa e innovadora forma de vincularse con las comunidades indígenas que considera sus particularidades organizativas, culturales y las dificultades de ejecución.** Gracias a una presencia y un diálogo constante, el Banco ha comenzado a desarrollar una relación de confianza que se ha traducido en CTs, generación de préstamos y facilitación de la ejecución de otros préstamos. Recomendación 2: sistematizar y documentar el aprendizaje que se logró en esta experiencia para utilizarlo en su trabajo con comunidades indígenas en otros países.
- **Hallazgo: los desafíos de ejecución continúan siendo muy importantes; algunos de ellos son transversales a la cartera y, por tanto, difíciles de mitigar a nivel de proyecto.** En particular, los temas de asignaciones presupuestarias y los tiempos para ejecutar la labor de fiscalización previa por parte de la Contraloría son generalizados y afectan no sólo al BID sino a toda obra ejecutada con fondos públicos. Recomendación 3: de cara a una nueva estrategia, redoblar los esfuerzos por buscar una solución general a los desafíos

transversales y, en particular, promover el diálogo y ofrecer apoyo técnico y financiero necesario para fortalecer el rol de la Contraloría. El Banco cuenta con una amplia experiencia apoyando el fortalecimiento y modernización de los organismos superiores de fiscalización de la región, el cual podría ofrecerse al Gobierno de Panamá de cara a la próxima estrategia (Apéndice IV del Anexo, Recuadro 4.1).

- **Hallazgo: la sostenibilidad de las intervenciones es un desafío del programa evaluado y será un desafío cada vez mayor, especialmente si el Banco intensifica su trabajo en zonas rurales.** En general, la sostenibilidad es una preocupación transversal en la cartera y está relacionada con la baja capacidad institucional en las respectivas agencias del gobierno. Recomendación 4: tratar de forma más sistemática la sostenibilidad dentro de las operaciones, desde su diseño (p.e. mantenimiento de la infraestructura y disponibilidad de recursos humanos) y, dado que la capacidad institucional de las contrapartes juega un importante rol, reforzar el énfasis en las actividades, componentes u operaciones de fortalecimiento institucional y de gestión. En ese sentido, continúa siendo relevante la recomendación 3 de la anterior evaluación.
- **Hallazgo: en un contexto caracterizado eminentemente por alta liquidez y acceso a mercados, BID Invest intentó enfrentar la limitada competitividad financiera a través de operaciones con adicionalidad no financiera.** Si bien los intentos de BID Invest por apoyar los objetivos planteados en la EBP no se materializaron en muchos casos, se destacan los esfuerzos por agregar valor a través de intervenciones novedosas. Recomendación 5: mantener y ampliar la oferta de servicios de valor agregado para el sector privado en Panamá. En particular, (i) aprovechar el apetito por asistencia técnica en el sector financiero en ciertos sectores para explorar productos con componentes alineados a las prioridades de desarrollo del país, y (ii) buscar espacios para agregar valor en sectores con alto potencial para el desarrollo del país, aprovechando la reputación del Grupo BID.

Referencias

- Astudillo et al. “La desigualdad de Panamá: su carácter territorial y el papel de la inversión pública”, Nota Técnica, IDB 1703. Washington, DC., 2019.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (CDC) “BIDeconomics Panamá: Desafíos para consolidar su desarrollo.” Washington, DC., Marzo 2019.
- Banco Interamericano de Desarrollo. “Estrategia de País con Panamá 2015-2019.” Washington, DC, 2015.
- Banco Interamericano de Desarrollo. “PN-L1032 Préstamo Corporativo a la ACP para apoyar el Programa de Expansión del Canal de Panamá.” Documento de Préstamo, Washington, DC, 2008.
- Banco Mundial. “Panama: Locking in Success. A Systematic Country Diagnostic.” Country Diagnostic, Washington, DC, 2015.
- . *World Development Indicators*. n.d. <https://databank.worldbank.org/data/source/world-development-indicators> (accessed 03 20, 2019).
- Camacho, et.al. “Incorporación de servicios públicos en proyectos de infraestructura social: Una guía para su implementación”, Nota Técnica, IDB TN-1604. Washington, DC., 2018.
- Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo. Panamá en Cifras 2012-2016. Ciudad de Panamá: Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2017.
- Fondo Monetario Internacional. Panama 2018 IV Article Consultation. Washington, DC: International Monetary Fund. Publishing Services, 2019.
- Foro Económico Mundial. *The Global competitiveness Report*. Ginebra: Foro Economico Mundial, 2018.
- Gobierno de la República de Panamá. “Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019 “Un Solo País”.” Ciudad de Panamá, 2014.
- Oficina de Evaluación y Supervisión. Banco Interamericano de Desarrollo. “Evaluación del Programa País: Panamá 2010-2014.” Washington, DC, 2015.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Multi-Dimensional Review of Panama: Volume 1. Initial Assessment*. Paris: OECD Publishing, 2017.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Multi-Dimensional Review of Panama: Volume 2. In-Depth Analysis and Recommendations*. Paris: OECD Publishing, 2018.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Human Development Data (1990-2017)*. n.d. <http://hdr.undp.org/en/data> (accessed 03 20, 2019).

Oficina de Evaluación y Supervisión — OVE

Creada en 1999 como oficina de evaluación independiente, OVE evalúa el desempeño y los resultados de desarrollo de las actividades del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (Grupo BID). Estas evaluaciones buscan fortalecer al Grupo BID mediante el aprendizaje, la rendición de cuentas y la transparencia.

Las evaluaciones se divulgan al público de conformidad con las políticas del Grupo BID, con el fin de compartir lecciones aprendidas con la región y con la comunidad de desarrollo en general.

 iadb.org/evaluacion

 facebook.com/idbevaluation

 [@BID_evaluacion](https://twitter.com/BID_evaluacion)